



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/1994/104/Add.26
14 de julio de 2003

Original: ESPAÑOL

Período sustantivo de sesiones de 2004

**APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Terceros informes periódicos que deben presentar los Estados Partes
de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto**

Adición

CHILE^{*}, ^{}**

[10 de julio de 2003]

* Los segundos informes periódicos (E/1984/8/Add.1 y E/1986/4/Add.18) relativos respectivamente a los derechos comprendidos en los artículos 6 a 9 y 10 a 12 del Pacto, presentados por el Gobierno de Chile fueron examinados por el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del Consejo Económico y Social en 1984 (véanse los documentos E/1984/WG.1/SR.11 y 12), y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su segundo período de sesiones en 1988 (véanse los documentos E/C.12/1988/SR.12, 13 y 16).

** La información presentada de acuerdo con las directrices consolidadas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes está contenida en el documento básico HRI/CORE/1/Add.103.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 44	5
Artículo 1	45 - 54	11
Artículo 2.....	55 - 125	15
Artículo 3	126 - 141	37
Artículo 4.....	142	41
Artículo 5	143	42
Artículo 6.....	144 - 196	42
Artículo 7	197 - 249	54
Artículo 8	250 - 277	64
Artículo 9	278 - 380	72
Artículo 10.....	381 - 496	99
Artículo 11.....	497 - 623	132
Artículo 12	624 - 716	170
Artículo 13	717 - 814	194
Artículo 14	815	216
Artículo 15	816 - 890	217

Anexos

1. Siglas citadas en el informe	239
2. Índice de cuadros estadísticos y gráficos	243

**TERCER INFORME PERIÓDICO DE CHILE, PRESENTADO AL COMITÉ
DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES SOBRE LA
APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, DE CONFORMIDAD
CON SUS ARTÍCULOS 16 Y 17**

El tercer informe periódico de Chile, sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se presenta de conformidad con sus artículos 16 y 17, da cuenta de los avances y dificultades del Estado chileno en la aplicación de los derechos que consagra el Pacto, que se encuentran en plena vigencia y concreción progresiva en nuestro país. En su texto se incluyen todos los antecedentes del período comprendido entre los años 1990 a 2002, durante el cual no se había informado.

En el documento básico de Chile (HRI/CORE/1/Add.103) se entregan los antecedentes relativos a la estructura política de Chile y al marco normativo general de protección de los derechos humanos.

De acuerdo con las directrices del Comité (E/C.12/1991/1), el presente informe está dividido en dos partes, la primera, relativa a las disposiciones generales del Pacto y, la segunda, referida a los derechos específicos. Se ha hecho un esfuerzo por estructurar todo el informe siguiendo el orden indicado en las mencionadas directrices, al informar sobre cada uno de los artículos de este tratado.

Para facilitar la comprensión de este texto se han agregado un anexo 1, que explica las siglas citadas en el mismo y un anexo 2, con un índice de cuadros estadísticos y gráficos.

Con el mismo propósito se ha hecho la conversión a dólares de los EE.UU. cada vez que en este informe se dan a conocer cifras en pesos chilenos, la moneda nacional, y en unidades de fomento (UF)¹ que a su vez requiere conversión en pesos. Estas conversiones están referidas al tipo de cambio pesos por dólar americano observado publicado por el Banco Central de Chile en <http://www.bcentral.cl> utilizado en la forma que se explica a continuación.

- a) En el caso de cifras en pesos que se refieren a un mes específico de un año dado, se consideró el tipo de cambio observado promedio de dicho mes;
- b) En las cifras en pesos no referidas a un mes en particular sino que a un año, se consideró el promedio anual del tipo de cambio observado, es decir:

Año	Tipo de cambio
1990	304,90
1991	349,22
1992	362,58
1993	404,17
1994	420,18

¹ Ver anexo 1, siglas.

Año	Tipo de cambio
1995	396,77
1996	412,27
1997	419,31
1998	460,29
1999	508,78
2000	539,49
2001	634,94
2003	688,94

- c) Cuando se hace referencia a UF de un año específico, se transformó esta unidad a pesos del 31 de diciembre de ese año y luego al tipo de cambio observado promedio de dicho mes;

Para datos actuales se consideró el valor de la UF al 31 de diciembre de 2002 y el tipo de cambio promedio observado de ese mes.

INTRODUCCIÓN

1. Como es de conocimiento de la comunidad internacional, a inicios de la década de los noventa Chile inaugura el proceso de transición democrática más importante de su historia sociopolítica en las tres últimas décadas. El 14 de diciembre de 1989 se celebraron las primeras elecciones de Presidente de la República y miembros del Congreso Nacional después de 19 y 16 años, respectivamente. Durante los años noventa, la Concertación de Partidos por la Democracia consolidó su liderazgo político, logrando ser la coalición de Gobierno por tres períodos consecutivos a la fecha.
2. El primer Gobierno de la Concertación asume su mandato el 11 de marzo de 1990, encabezando la Presidencia de la nación Sr. Patricio Aylwin Azócar, elegido con el 53,79% de la votación nacional en una elección con bajo nivel de abstención (5,30%). En la misma fecha comenzó a funcionar el Congreso Nacional, donde la Concertación de Partidos por la Democracia obtuvo el 50,83% de los votos en el Senado y el 50,55% en la Cámara de Diputados. Durante el período del Presidente Aylwin, el 28 de junio de 1992, se realizaron elecciones municipales por primera vez en 21 años, gracias a una reforma impulsada por su Gobierno.
3. Posteriormente, le han sucedido -elegidos en la misma forma, y por períodos constitucionales de seis años- los gobiernos del Presidente don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, y, en la actualidad y para el período 2000-2006, el gobierno de don Ricardo Lagos Escobar.
4. Chile destaca en el ámbito internacional por las reformas institucionales que ha venido desarrollando, desde la década de los oventa en las áreas de previsión, educación y salud. Estos cambios han acumulado ya una vasta trayectoria, impactando directamente en los modos de formular e implementar políticas públicas. Particularmente los cambios de enfoque que han caracterizado la gestión del Estado en estas materias, desde la recuperación de la democracia, han implicado transformaciones significativas en el diseño y funcionamiento de la institucionalidad pública a cargo de las políticas económicas y sociales.
5. A diferencia de las reformas sociales ejecutadas en el marco del ajuste estructural efectuado en la región durante los años ochenta, los cambios en la política pública efectuados por los gobiernos de la Concertación se han enmarcado en un modelo de desarrollo que busca combinar de manera virtuosa crecimiento económico con equidad social. Esto permitió recuperar en forma importante los estándares de vida perdidos en la década anterior, a partir de una fuerte inversión destinada a expandir los servicios sociales universales.
6. Actualmente, el nivel de bienestar de la población muestra indicadores satisfactorios en varias dimensiones. Los promedios relativos a la cobertura de los servicios sociales esenciales posicionan al país en el grupo de las naciones con niveles de desarrollo intermedio, esto es, que tienen estándares de vida ostensiblemente superiores a los de los países pobres, pero que exhiben brechas importantes en relación con los indicadores que muestran los países desarrollados.
7. Chile destaca como un país generador de riqueza, sobre todo por la exportación de materias primas tan relevantes para el producto interno bruto (PIB), como el cobre, la madera y los productos del mar. Pese a ello, las cifras relativas a la distribución del ingreso demuestran la existencia de diversas brechas e inequidades, sobre todo en relación con la persistencia de la

pobreza que, aunque reducida a menos del 20%, todavía presenta áreas críticas de más lenta reversibilidad, como ocurre con las personas que se ubican bajo la línea de la indigencia.

8. Durante la década de los noventa, el país mantuvo un proceso de crecimiento económico relativamente estable, con grados crecientes de integración a la economía mundial. Este crecimiento económico sostenido se tradujo en un significativo aumento del ingreso per cápita. Este proceso, interrumpido en 1999 debido a las repercusiones de la crisis internacional y a la aplicación de una severa política de ajuste del gasto en el plano interno, fue retomado en el año 2000, en el que se obtuvo un crecimiento del 5,4%.

9. Durante el período 1990-2000, la expansión de la economía alcanzó una tasa promedio del 6,3% anual, totalizando un incremento del 96,4% entre 1989 y 2000. En 2000, el PIB ascendió a 70.019 millones de dólares. La continua expansión de la economía significó un aumento del ingreso per cápita del 66,3% entre 1989 y 2000. En 2000, el PIB per cápita alcanzó 4.603 dólares.

10. El sostenido crecimiento que experimentó la economía hasta 1998 se reflejó en procesos de creación de empleos, que significaron tanto una reducción de la tasa de desocupación como un mejoramiento de la calidad de los mismos. La interrupción de este crecimiento en 1999 significó un aumento de la desocupación, que parcialmente fue revertido el año 2000, año en el que se observó un crecimiento del PIB del 5,4%. A partir de 1990, comenzó una recuperación de las remuneraciones, en especial del salario mínimo.

11. Entre 1990 y 1999 la fuerza de trabajo creció a un promedio anual de 2%. Este crecimiento se interrumpió en 2000, año en que se verifica una disminución del 1%. Durante el período 1990-2000 fueron creadas 918.000 ocupaciones. Entre 1990 y 1998 la ocupación creció a una tasa promedio anual del 2,1%, proceso que se interrumpió en 1999 y 2000, donde disminuye en 0,5 y 0,4% respectivamente. Entre 1990 y 2000, la tasa de desocupación fluctuó entre 5,3% en 1997 y 8,9% en 1999, siendo la tasa de desocupación de las mujeres superior a la de los hombres durante todo el período. Entre 1989 y 2000, las remuneraciones reales crecieron a un 3,6% de promedio anual y el salario mínimo a un 5,8% de promedio anual.

12. Según proyecciones de las autoridades económicas, las perspectivas para 2003 apuntan a un crecimiento del PIB del 4,0% y a una inflación del 3% a fin de año. La demanda interna se expandiría en un 4,5%, debido en parte a la moderada recuperación de los términos de intercambio. Por su parte, la cuenta corriente alcanzaría un leve déficit.

13. En promedio, durante el período 2001-2003, el gasto social y de inversión pública se expandirían en un 5,8 y 11,1% real respectivamente, expansión esta última que se encuentra por sobre el promedio de lo observado durante la década de los noventa, y que ha sido lograda en base a un fuerte esfuerzo por contener el crecimiento inercial de los otros gastos, entre ellos los de operación y de defensa. De hecho, la voluntad manifiesta de los Gobiernos de la Concertación por favorecer la agenda de la equidad se ha expresado muy concretamente en el incremento de la inversión social, tanto desde el punto de vista de la ampliación de cobertura de programas y servicios, como en la ampliación y diversificación de su oferta.

14. Cabe señalar que durante 2002, la economía chilena no estuvo exenta de los vaivenes asociados al desempeño de la economía mundial. Como lo señala la CEPAL en su informe

anual, la economía chilena continuó su trayectoria de crecimiento *moderado* el 2002², aunque a juicio de las autoridades económicas nacionales las expectativas de crecimiento fueron cumplidas satisfactoriamente.

15. El empeoramiento de las condiciones macroeconómicas involucró una pérdida de ingresos fiscales respecto a los contemplados en la Ley de presupuesto, aunque hay que destacar que esto no implicó ajustes severos en el gasto público previsto, cumpliéndose con el propósito de garantizar el financiamiento de los servicios sociales esenciales, lo que representa un esfuerzo significativo que pocos países de la región han sido capaces de mostrar.

16. A pesar de las expectativas de recuperación para 2003, el desempleo sigue siendo la principal tarea pendiente. Cabe señalar que por primera vez en tres años no se llegó a la cifra de 10% de desocupación en el período de invierno. En parte, la situación de desocupación fue mitigada por el desarrollo de programas de empleo público directo y de subsidios al empleo privado, por la vía de bonos de reinserción y de capacitación.

17. El mejoramiento de los indicadores de desarrollo en el país no sólo corresponden al ámbito de la economía: en el campo social los logros alcanzados en materia de superación de la pobreza son inéditos, tanto para la trayectoria del país como en relación a los demás países de la región.

18. A fines de 2000, la población en situación de pobreza en el país bordeaba las 3.000.080 personas, lo que equivale al 20,6% de la población total. Esta cifra correspondía a alrededor de 643.000 hogares pobres -un 16,6% del total.

19. La población en situación de indigencia alcanzaba cerca de 850.000 personas -5,7% del total-, en tanto que los hogares indigentes ascendían a cerca de 178.000 -4,6% del total. A lo largo de la década, la población en situación de pobreza disminuyó desde un 38,6% en 1990 a un 20,6% en 2000. Asimismo, la población en situación de indigencia se redujo desde un 12,9 a un 5,7%.

20. En términos de hogares, el porcentaje de pobres disminuyó desde un 33,3 a un 16,6% entre 1990 y 2000. Por su parte, el porcentaje de hogares indigentes se redujo desde un 10,6 a un 4,6%.

² "El PIB creció un 1,8 %, frente a un 2,8 % en 2001. La inflación exhibió altibajos estacionales y fue sensible a los vaivenes cambiarios y a los del precio internacional del petróleo y sus derivados. Con todo, la tasa de inflación se situó en torno a 3%, en línea con la meta de la autoridad monetaria. La desaceleración económica mundial, la crisis regional y el aumento del riesgo global, no sólo condujeron a una fuerte disminución del comercio exterior, sino también a un persistente deterioro del nivel de los términos de intercambio -9 % en el bienio 2001-2002-y a una contracción de los flujos de capital, todo lo cual equivale a más de cinco puntos del PIB. El país enfrentó una de las peores situaciones externas desde la crisis de 1982 1983 y no pudo evitar los efectos de las perturbaciones externas y de la drástica reducción de los flujos de capital hacia las economías emergentes". Fuente: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2002.

21. A pesar del complejo escenario económico que atravesó la economía durante el período, entre 1998 y 2000 se mantuvo la tendencia a la reducción de la población en situación de pobreza, sin revertirse el significativo avance logrado por el país durante la década.
22. Cabe señalar que la solidez de la política social es el factor que atenuó los efectos negativos del desempleo sobre la calidad de vida de los hogares más pobres. Durante el período, el país fue capaz de mantener y fortalecer un amplio conjunto de programas sociales orientados a mejorar la calidad de vida de los hogares, en particular de los que se encuentran en situación de pobreza. Esto se explica en su capacidad de mantener una economía sana y en la capacidad de ahorro para sostener inalterables las políticas sociales. Y se expresa en el aumento del gasto fiscal social, que alcanzó un 18,6% entre 1998 y 2000.
23. La evaluación realizada por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) para el año 2000 muestra que los beneficios otorgados por los programas de salud y educación, así como los subsidios monetarios, mejoraron significativamente la calidad de vida de los hogares pobres.
24. Uno de los signos distintivos de las políticas públicas implementadas estos años y que ha hecho posible alcanzar indicadores como los mencionados antes, es la evolución que se ha producido desde una acción asistencial a una promocional, que privilegia el desarrollo del capital humano, cuestión que explica el impulso a reformas en las áreas de educación y salud, así como la puesta en marcha de iniciativas altamente focalizadas en la pobreza como lo es el sistema de protección social Chile solidario.
25. Por una parte, este esfuerzo se ha traducido en un fuerte énfasis en la función activa que el Estado debe desempeñar en el ámbito social, junto a una política intencionada de tender a la coherencia y complementariedad de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social.
26. Lo anterior no es exclusivo de las transformaciones recientemente experimentadas en las prácticas promocionales de los actores gubernamentales encargados de llevar a cabo políticas públicas de alto impacto social, sino que se originó en el reconocimiento de la "deuda social", por parte del Estado, con la población en situación de pobreza y marginalidad. Si bien esta "deuda" ha sido revertida en buena medida gracias al mantenimiento de una voluntad política explícita por proteger el gasto social, el retraso objetivo de ciertos grupos más vulnerables, cuyos estándares de vida contrastan fuertemente con los del grupo de mayores ingresos, hace que en la actualidad la agenda social gubernamental siga ocupando un espacio de privilegio.
27. En la conciencia de que el desarrollo social y la superación de la pobreza dependen en buena medida del crecimiento económico, pero que no pueden asumirse como un efecto inercial de éste, el rol de las políticas públicas ha sido asumido como pivote estratégico para el impulso y sustentabilidad de las reformas sociales actualmente en curso.
28. A diferencia de otras etapas de las políticas sociales recientes en el país, el sentido de lo "universal" ha adquirido un carácter diferencial, fundamentalmente porque el tema de la focalización de los servicios sociales se ha asumido como un método instrumental para la racionalización y asignación eficiente de recursos limitados en segmentos sociales de alta vulnerabilidad. En ese sentido, lo universal no es la mera contraposición a la selectividad con la que operan los servicios sociales, sino que se asume como la necesidad de llevar a cabo los

esfuerzos fiscales que permitan ampliar la cobertura de esos servicios, en la medida que éstos guardan relación directa con los estándares mínimos de bienestar que el Estado debe asegurar a toda la población.

29. El sello distintivo de los Gobiernos de la Concertación en temas de política social ha sido su sólida impronta eticopolítica, cuestión que se debe destacar ya que frente a la importancia creciente que ha adquirido la tecnificación de la gestión pública aplicada a políticas y programas sociales, los fundamentos de las reformas parecen perder visibilidad, en circunstancias en las que son sus bases éticas las que mejor explican su sentido. Así, la preocupación por los más pobres y por los grupos más vulnerables, o que sufren mayores exclusiones a raíz de las desigualdades propias de la estructura económica y social de este país, no han sido meras declaraciones discursivas de los actores gubernamentales, sino que han tenido expresión directa en la definición de sus prioridades programáticas.

30. Sin desconocer la prevalencia alcanzada por las políticas macroeconómicas y el impacto ineludible que las contingencias externas han generado sobre la economía local, existe la preocupación por hacer de los instrumentos de política pública herramientas eficientes en el logro de los objetivos de desarrollo presentes en este Gobierno: de hecho, la tendencia actual es a dar mayor coherencia a estos instrumentos a fin de hacer de ellos, como conjunto, un gran sistema de protección social.

31. Se trata, en síntesis, de transformar la política social en un instrumento de desarrollo que, en sintonía con las prioridades macroeconómicas nacionales, sea altamente sensible a las realidades particulares que afectan a variados grupos que no tienen las oportunidades suficientes para acceder a los frutos del crecimiento económico, y que no tienen la autonomía suficiente como para satisfacer sus necesidades en los mercados regulares. Sin lugar a dudas esto no se puede lograr sin un piso ético sólido y coherente que proporcione los principios orientadores que hagan posible el cumplimiento de tales objetivos.

32. La generación de instrumentos que entreguen las grandes orientaciones eticopolíticas para conducir las acciones del Estado en materia social, no es otra cosa que trabajar con una visión de país comprometida con la necesidad de llevar adelante esfuerzos ampliamente inclusivos. No se trata sólo de recoger las demandas reivindicativas de los grupos organizados, identificados con alguna situación de exclusión o marginalidad sistémica, sino de asumir ese "deber" como principio orientador y sostenedor de las decisiones políticas que tienen impacto en la estructura general de oportunidades.

33. Lo anterior demanda el diseño de una estrategia social sostenible y con proyecciones, que fortalezca la institucionalidad existente para administrar y llevar adelante las políticas públicas, tanto económicas como sociales. Sin embargo, la sola disponibilidad de un instrumento de esas características no garantiza el cumplimiento de los propósitos de inclusividad y desarrollo propuestos; éstos deben basarse también en la incorporación activa del concepto de equidad e igualdad de oportunidades y su materialización hacerse en relación a la priorización de intereses y líneas de intervención. Se trata, en definitiva, de que las políticas públicas sean consonantes con los principios éticos fundamentales asumidos para tal efecto.

34. La doctrina de los derechos humanos ha adquirido creciente importancia en los debates sobre políticas públicas. Aunque curiosamente no es una propuesta enteramente novedosa desde

el punto de vista de su origen y vigencia, es en el último tiempo donde se le ha reconocido como un marco ético capaz de trascender el ámbito de los derechos civiles y políticos, extendiéndose al ámbito del desarrollo.

35. Así, el logro progresivo de la plena realización de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de todos los ciudadanos ha cobrado fuerza como objetivo de las políticas públicas, siendo el centro, en muchos casos, del debate sobre sustentabilidad fiscal en el financiamiento de los servicios sociales. Sin duda, esta discusión ha sido fuertemente influenciada por los organismos internacionales que han promovido la adopción de principios de validez universal que promulgan situar a la persona humana en el centro del debate sobre el desarrollo.

36. Entre los instrumentos marco de esta doctrina, los derechos económicos, sociales y culturales son tremendamente relevantes para la política social, pues su realización no sólo es un objetivo para el desarrollo de los países, sino que su resguardo, protección y promoción son compromisos que tienen impacto sobre las decisiones de política pública que los gobiernos deben asumir.

37. El principal aporte de esta perspectiva al momento actual de las políticas sociales en Chile, ha sido la introducción paulatina de una nueva forma de ver el desarrollo, con una perspectiva basada en derechos, donde los derechos económicos, sociales y culturales se han ido asumiendo como un marco ético para la definición de políticas económicas y sociales. Más aún, su aporte es tangible en el terreno de las estrategias para la superación de la pobreza que, vistas en el marco de sus garantías, han reeditado la función de los mínimos sociales como horizontes para la definición de metas de impacto en el mejoramiento del bienestar de los más pobres.

38. La adopción de esta perspectiva para la construcción de las políticas públicas y de oferta programática, ha sido relevada en el último tiempo entre los actores estratégicos del desarrollo. La CEPAL afirma que *"el valor de los derechos económicos, sociales y culturales es que implantan un ordenamiento jurídico institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas a los propósitos colectivos, y por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que permitan superar las carencias y disminuir desigualdades"* (CEPAL, 2000). Lo distintivo del proceso chileno es precisamente la forma en que ese marco ha sido asumido de manera activa y concreta dentro de la oferta de programas y servicios sociales.

39. En un sentido similar, el PNUD señala que *"el enfoque del desarrollo basado en los derechos está convirtiendo los derechos humanos en parte integral de los procesos y políticas de desarrollo. En el plano nacional, cada vez se reconoce más la importancia de considerar los objetivos y políticas del desarrollo desde una perspectiva de derechos humanos"* (PNUD, 2000). Es precisamente ese vínculo el que ha movilizado el esfuerzo gubernamental -actualmente en curso- por sustentar las reformas sociales sectoriales en un gran compromiso ético, donde los derechos son una apuesta del Estado por generar más y mejor ciudadanía, en un modelo crecientemente inclusivo e integrador.

40. En este contexto, donde se ha valorado la adopción de la perspectiva de derechos como fundamento de la gestión pública, la política social adquiere un rol central. La CEPAL señala al respecto que se trata de un instrumento que *"debe reunir y expresar el conjunto de objetivos, normas y sistemas por medio de los cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos"*

sociales, económicos y culturales y pretende crear y consolidar capacidades y oportunidades para que las personas mejoren sus vidas, cuenten con mayor libertad e influyan en las decisiones que las afectan". En esa perspectiva, los numerosos y significativos logros acopiados en la década reciente han pasado a una fase donde las políticas de nueva generación han ido incorporando este enfoque en la definición de compromisos concretos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

41. No cabe ninguna duda que en esta matriz los derechos económicos, sociales y culturales siguen fuertemente vinculados con los derechos civiles y políticos. Los primeros tienen como objetivo garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la salud, a la educación y a la cultura, mientras que estos últimos comprenden el respeto de los derechos y libertades de las personas. El desafío será pues cruzar estos esfuerzos con el fortalecimiento progresivo de una institucionalidad democrática respetuosa de las diversidades y centrada en un marco de gobernabilidad sustentable.

42. Identificar las brechas existentes en materia social -entre grupos sectoriales y territoriales- no es un ejercicio más de sofisticación de las bases técnicas con las que se produce y administra la información básica para la toma de decisiones en materia de focalización. Muy por el contrario, es un ejercicio obligado a la hora de concretar desigualdades y disparidades en la definición de indicadores y metas de desarrollo. Esto significa dar pasos concretos en la definición de mínimos sociales para el conjunto de la población y, en particular, para los grupos de menores recursos.

43. Una revisión sucinta de los programas existentes da cuenta de una oferta pública de servicios y beneficios sociales con perspectiva de derechos, en las distintas áreas que ocupan a las políticas sociales y, en particular, en las estrategias orientadas a la erradicación de la pobreza.

44. El reconocimiento de los derechos y la búsqueda de la equidad social generando sistemas de protección y promoción de la igualdad de oportunidades, requiere de una política social con sentido integrador, mediante instituciones que se conduzcan simultánea y prioritariamente bajo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia.

PARTE DEL INFORME RELATIVA A LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Derecho a la libre determinación

Libre establecimiento de la condición política

45. Este derecho se encuentra consagrado en los artículos 4 y 5 de la Constitución política de la República de Chile. Durante la permanencia del régimen militar iniciado en septiembre de 1973, el derecho a la libre determinación se vio seriamente restringido. En sus postrimerías, a partir de un acuerdo entre distintas fuerzas opositoras, se aceptaron las reglas establecidas en la Constitución que había sido dictada por el régimen militar en 1980. Cumpliendo con su mandato, el 5 de octubre de 1988 se celebró un plebiscito destinado a ratificar o rechazar la designación del general Augusto Pinochet como Presidente de la República para el período de transición a la democracia, que según la Constitución señalada duraría hasta 1997. La

opción "No" -que rechazaba dicha alternativa- se impuso por mayoría absoluta, con el 54,71% del total de votos emitidos, mientras que la opción "Sí" -favorable al general Pinochet alcanzó el 43,01%, en una votación de masiva participación ciudadana en la que la abstención alcanzó sólo el 2,47%.

46. A partir de entonces, comienza un proceso de negociación política entre el régimen militar, sus partidarios y sectores opositores al régimen, destinado a preparar la elección democrática de autoridades públicas y a modificar algunos de los aspectos más autoritarios de la Constitución de 1980. Este proceso culminó con un conjunto de reformas a la misma, que fueron ratificadas por la ciudadanía en un plebiscito realizado el 30 de julio de 1989, con un porcentaje de aprobación del 85,70%.

47. El 14 de diciembre de 1989 se celebraron las primeras elecciones de Presidente de la República y miembros del Congreso Nacional después de 19 y 16 años respectivamente. El 11 de marzo de 1990 asumió la Presidencia de la nación Sr. Patricio Aylwin Azócar, elegido con el 53,79% de la votación nacional, en una elección con un bajo nivel de abstención (5,30%). En la misma fecha, comenzó a funcionar el Congreso Nacional, en donde el pacto Concertación de Partidos por la Democracia, coalición que sustentaba el nuevo Gobierno, obtuvo el 50,83% de los votos en el Senado y el 50,55% en la Cámara de Diputados. Durante el período del Presidente Patricio Aylwin, el 28 de junio de 1992, se realizaron elecciones municipales por primera vez en 21 años, gracias a una reforma impulsada por su Gobierno.

48. Posteriormente le han sucedido -elegidos en la misma forma por períodos constitucionales de seis años- los Gobiernos de los Presidentes Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Sr. Ricardo Lagos Escobar, pertenecientes a la misma coalición política señalada anteriormente. Este último asumió la Presidencia en marzo de 2000.

49. A pesar de las reformas logradas en 1989, algunos aspectos de la institucionalidad establecida en la Constitución de 1980 siguen constituyendo, sin embargo, obstáculos a la libre determinación según se detalla a continuación:

- a) El sistema electoral que toma algunos aspectos del sistema binominal, ajeno a la tradición y a la realidad multipartidista chilena, no permite una adecuada representación proporcional de mayorías y minorías, favoreciendo a la segunda fuerza electoral con relación a la primera y eliminando a los grupos minoritarios, que quedan sin representación parlamentaria si no forman parte de pactos electorales.
- b) La existencia de senadores que no son elegidos por votación popular, sino designados por los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Seguridad Nacional, y por el Presidente de la República. Hasta la fecha se mantiene la norma establecida en el artículo 45 de la Constitución, por lo que existe un número de nueve senadores no elegidos por votación popular, a los que se suman los ex presidentes de la República, en calidad de senadores vitalicios.
- c) Un tribunal constitucional cuya forma de integración carece de carácter democrático, debido a que parte de sus miembros son nominados por el Consejo de Seguridad Nacional. Además, la integración de tres miembros de la Corte Suprema produce, de hecho, una duplicación de funciones. Su composición es restrictiva dados los

requisitos exigidos para ser elegido miembro. Actualmente el Tribunal Constitucional está conformado por siete integrantes: tres ministros de la Corte Suprema -elegidos por ésta-, dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional, un abogado designado por el Presidente de la República y un abogado elegido por el Senado.

- d) El carácter resolutivo y el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional, que permite tomar acuerdos por mayoría absoluta, con una incidencia determinante en sus decisiones de los representantes de las fuerzas armadas (cuatro integrantes en un total de ocho que componen este organismo). Actualmente, el Consejo de Seguridad Nacional es presidido por el Presidente de la República e integrado por los Presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los comandantes en jefe de las fuerzas armadas, por el Director General de carabineros y por el Contralor General de la República.
- e) La inamovilidad de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y del Director General de carabineros, que no pueden ser removidos de sus cargos por el Presidente de la República. El párrafo 18 del artículo 32, señala entre las atribuciones del Presidente la de designar y remover de sus cargos a las autoridades castrenses señaladas más arriba. El artículo 93 indica que serán designadas por el Presidente de la República por un período de cuatro años, durante el cuál serán inamovibles, sin poder ser nombrados por un nuevo período. El artículo 94 dispone que los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las fuerzas armadas y carabineros se harán por Decreto Supremo "*en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas*". Por su lado, las leyes orgánicas constitucionales de las fuerzas armadas y carabineros de Chile, al tratar de los nombramientos, ascensos y retiro de los oficiales, reitera que éstos se harán por Decreto Supremo y agrega la exigencia de "*proposición del respectivo comandante en jefe institucional y del General Director, respectivamente*". Es decir, esta norma de hecho priva al Jefe de Estado de su facultad de disponer en esta materia, ya que, sin la proposición del alto mando militar o de carabineros, aquél no puede ejercer su atribución constitucional.

50. Con el propósito de superar las insuficiencias institucionales enumeradas, tanto el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin como el del Sr. Eduardo Frei han enviado diversos proyectos de reformas constitucionales al Congreso Nacional, orientadas fundamentalmente a modificar lo relacionado con: el funcionamiento, atribuciones y composición del Consejo de Seguridad Nacional; la supresión de los senadores institucionales -no elegidos por votación popular-; la modificación del sistema electoral binominal; y la modificación de las leyes orgánicas constitucionales de las fuerzas armadas y carabineros de Chile, con el fin de otorgar al Presidente de la República la facultad de disponer del retiro de sus oficiales generales sin mediar proposición del comandante en jefe respectivo. Sin embargo, estas reformas no prosperaron por no contar con el apoyo de los legisladores opositores al Gobierno. Durante el Gobierno del Presidente Lagos, nuevamente se está discutiendo acerca de las reformas constitucionales antes señaladas, sobre la base de un proyecto de reforma a la Constitución elaborado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

Derecho al desarrollo económico y a la libre disposición de riquezas y recursos naturales.

51. En esta materia es oportuno comentar la vigencia de una serie de disposiciones constitucionales que permiten sostener la eficacia de nuestro derecho al desarrollo económico. La Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional y respetando las normas legales que la regulen³.

52. Luego de asegurar a todas las personas la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, la Constitución exceptúa aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así⁴. La Constitución precisa que la propiedad está sujeta a las limitaciones y obligaciones que deriven de su "función social", la que comprende cuanto exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental⁵. La Constitución permite privar a una persona de su propiedad mediante la "expropiación", previa aprobación de una ley general o especial que la autorice por causa de utilidad pública o de interés nacional calificada por el legislador.

53. El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales⁶. La exploración, explotación y beneficio de hidrocarburos líquidos y gaseosos y de los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y condiciones que el Presidente de la República fije por decreto supremo. El Presidente de la República podrá poner término en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional⁷. Las demás minas de propiedad del Estado pueden ser exploradas y explotadas por particulares previa concesión y bajo un régimen de amparo. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrá la

³ Artículo 19 de la Constitución, párr. 21.

⁴ *Ibíd.*, párr.23, inciso 1.

⁵ *Ibíd.*, párr. 24, inciso 2.

⁶ *Ibíd.*, inciso 6.

⁷ *Ibíd.*, incisos 7 y 10.

duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones expresadas en una ley aprobada con el voto favorable de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio⁸.

54. Conforme a la disposición transitoria tercera de la Constitución, la gran minería del cobre y las empresas consideradas como tal, nacionalizadas en virtud de lo prescrito en la disposición transitoria 17ª de la Constitución política de 1925, continuarán rigiéndose por las normas constitucionales vigentes a la fecha de promulgación de la actual Constitución. Esta última disposición transitoria⁹ fue incluida con el propósito de permitir la nacionalización de la gran minería del cobre, entonces bajo el control accionario de empresas multinacionales. El inciso 1 de la referida disposición transitoria 17ª de la Constitución anterior prescribía lo siguiente: *"Por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10, párrafo 10 de esta Constitución política, nacionalizanse y decláranse, por tanto, incorporadas al pleno y exclusivo dominio de la nación, las empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre, considerándose como tales las que señala la ley, y, además, la Compañía Minera Andina"*.

Artículo 2

Adopción de medidas, especialmente económicas y técnicas, para el logro progresivo, por todos los medios, en particular la adopción de medidas legislativas, de la plena efectividad de los derechos reconocidos en el pacto

55. El presente informe da cuenta detallada de todas las medidas que se han adoptado para, progresivamente, hacer efectivos los derechos consagrados en el Pacto. Se incluye la adopción de medidas legislativas, así como la puesta en marcha de políticas públicas destinadas a hacer efectivos estos derechos con relación a distintos sectores sociales. Sin perjuicio de las normas fundamentales citadas en relación al artículo 1 del Pacto, las libertades políticas y económicas fundamentales del individuo están aseguradas en la Constitución política¹⁰, que consagra las garantías ciudadanas básicas. La mayoría de los derechos consagrados en el Pacto se encuentran garantizados en la Constitución política de la República de Chile¹¹.

⁸ Ibíd., inciso 7.

⁹ Introducida por la Ley N° 17450 de reforma a la Constitución política del Estado, publicada en el *Diario Oficial* con fecha 16 de julio de 1971.

¹⁰ Párrafos 1 al 26 de su artículo 19.

¹¹ En su artículo 19, la Constitución protege el derecho a: la salud (párr. 19); la educación (párr.10); la libertad de trabajo (párr. 16); la seguridad social (párr. 18); sindicarse en los casos y formas que señale la ley (párr. 19); y a vivir en un ambiente libre de contaminación (párr. 8). La Constitución Política establece además la igualdad de hombres y mujeres (arts. 11 y 19, párr. 2) y la protección de la familia (art. 11)

56. Además de los diferentes mecanismos procesales que el conjunto del ordenamiento jurídico contempla para hacer valer el respeto de los derechos y obligaciones que él establece, la Constitución consagra expresamente en su artículo 20 un recurso denominado de protección, acción cautelar de especial eficacia en caso que se conculquen algunas de estas garantías y que los ciudadanos pueden hacer valer directamente ante la respectiva Corte de Apelaciones, en primera instancia, contando con una segunda instancia ante la Corte Suprema. Así, el derecho a la libre elección del sistema de salud, la libertad de trabajo, el derecho a sindicarse y a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se encuentran amparados constitucionalmente mediante este recurso de protección, que opera de manera similar al hábeas corpus.

57. En relación con la protección de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, la Constitución señala en su artículo 5 que: "(...) *Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes*". Y en su artículo 11 señala que "(...) *el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (...). Es deber del Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación*".

No garantía de los derechos del pacto a los no nacionales y justificación de las diferencias existentes¹²

58. La nacionalidad es el elemento clave a través del cual el Estado de Chile reconoce los derechos a los individuos que lo componen, y promueve mecanismos de protección de esos derechos y de las libertades que de ellos derivan. Por ello es clave la generación de sistemas migratorios eficientes que hagan compatible el deber del Estado de respetar los derechos inherentes a las personas que no son nacionales, con el derecho del Estado a organizar el ingreso y residencia de los extranjeros en su territorio, considerando el beneficio de sus propios ciudadanos.

59. La actual normativa en materia de extranjería y migración está contenida principalmente en la Ley de extranjería¹³ y sus modificaciones posteriores. En materia de refugio, Chile es Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967. En 1996 se incorporaron numerosos avances en esta materia¹⁴.

60. En cuanto a la relación entre las normas de la Ley de extranjería y los derechos y principios consagrados en la Constitución política, esta última asegura a todas las personas: "*El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. En consecuencia: a) toda persona tiene derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en*

¹² Del documento "Política migratoria en Chile", junio de 2002, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior.

¹³ Decreto legislativo N° 1094 de 1975

¹⁴ Ley N° 19.746 de 1996.

la Ley y salvo siempre el perjuicio de terceros ¹⁵. El precepto constitucional consagra el derecho de residencia como garantía constitucional y luego entrega al legislador la facultad de regular los requisitos y condiciones del ejercicio de ese derecho. La regulación de la residencia está dada por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes protegidos constitucionalmente. Al respecto hay que tener en cuenta que según el artículo 5 de la Carta Fundamental los derechos protegidos se amplían incluyéndose los emanados de instrumentos internacionales ratificados por Chile y vigentes en el país.

61. Por otro lado la propia Constitución impone restricciones a la facultad reguladora del legislador y también a la autoridad administrativa al asegurar a todas las personas: "*La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio*". Al respecto, y según la normativa pertinente, las atribuciones de la autoridad administrativa para otorgar permisos de residencia y otros será ejercida discrecionalmente; los rechazos y revocaciones de residencia se fundan en causales taxativas que fija la ley, y lo mismo ocurre con las medidas de expulsión.

62. En general, las normas sobre ingreso y salida del país satisfacen lo expresado por la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven¹⁶ en cuanto a que no se interpretarán sus disposiciones en el sentido de limitar el derecho de los Estados a promulgar leyes y reglamentaciones relativas a la entrada de extranjeros y al plazo y las condiciones de su estancia en él o a establecer diferencias entre nacionales y extranjeros. En efecto, las limitaciones de ingreso se circunscriben a la llamada "visación de turismo", que se refiere a la obligación que tienen los nacionales de países con los cuales Chile no tiene relaciones diplomáticas de registrarse en el Consulado chileno respectivo, previo ingreso al país, lo cual responde a motivos de reciprocidad internacional. Existen además cláusulas imperativas de prohibición de ingreso al país¹⁷ basadas en razones de seguridad interna, salud pública y seguridad social al excluir a personas que no puedan vivir en el país sin constituir una carga social, y en la exclusión de personas por comisión de delitos como el tráfico drogas y la trata de blancas. Sin embargo, este mismo artículo contempla una causal de prohibición de ingreso demasiado abierta y poco precisa que faculta a la autoridad migratoria para prohibir el ingreso al país por motivos puramente ideológicos y establece como fundamento "*el ser sindicado o tener reputación de ser agitador o activista*" de ciertas doctrinas, lo cual no satisface los estándares constitucionales ni internacionales.

63. En lo que se refiere al acceso a la residencia también hay normas indeterminadas¹⁸, como la que permite el rechazo de estas peticiones por "*razones de conveniencia o utilidad nacional*", sin indicar parámetros precisos.

¹⁵ Artículo 19, párr. 26 a).

¹⁶ Resolución 40/144 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1985.

¹⁷ Ley de extranjería, art. 15.

¹⁸ Artículo 64 de la citada ley.

64. Entre septiembre de 2001 y abril de 2002 se reunió una comisión intergubernamental destinada a elaborar una propuesta de actualización de la política migratoria del país. El Gobierno estima que si bien es razonable mantener una legislación de carácter permanente como la Ley de extranjería, es necesario fijar un conjunto de criterios y principios en relación con las decisiones que la autoridad estatal debe tomar en esta materia, sin perjuicio de las eventuales reformas legales que puedan ser recomendables. Todo ello se plantea para hacer compatibles las atribuciones que ejerce la autoridad de acuerdo a la Ley de extranjería, con las obligaciones del Estado en relación a los derechos de las personas que migran.

65. En relación al derecho al trabajo, la Constitución asegura a todas las personas "*La libertad de trabajo y su protección...*" y prohíbe "*cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos*"¹⁹. Al respecto el Código del Trabajo indica que: "*El 80%, a lo menos, de los trabajadores que sirvan un mismo empleador será de nacionalidad chilena. Se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de 25 trabajadores*"²⁰; para computar la proporción a que se refiere el artículo anterior, se seguirán las reglas que a continuación se expresan: 1) se tomará en cuenta el número total de trabajadores que un empleador ocupe dentro del territorio nacional y no el de las distintas sucursales separadamente; 2) se excluirá el personal técnico especialista que no pueda ser reemplazado por personal nacional; 3) se tendrá como chileno al extranjero cuyo cónyuge o sus hijos sean chilenos o que sea viudo o viuda de cónyuge chileno, y). se considerará también como chilenos a los extranjeros residentes por más de cinco años en el país, sin tomarse en cuenta las ausencias accidentales". Estas normas se relacionan con la que exige que en el contrato de trabajo se indique la nacionalidad del trabajador²¹.

Disposiciones específicas contra la discriminación en la legislación nacional

66. La Constitución política garantiza que los derechos de las personas sean ejercidos sin discriminación alguna, estableciendo su artículo 11 que "*Los hombres y las mujeres nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)*". El artículo 19, por su parte, afirma que: "*La Constitución asegura a todas las personas: (...) 2) La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados (...) Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias; 3) La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos (...)* 16. *La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad o límites de edad para determinados casos. (...)* 22. *La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos a favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de*

¹⁹ Artículo 19, párr. 16.

²⁰ Artículo 19.

²¹ Código del Trabajo, art. 10, párr. 2.

franquicias o beneficios indirectos, la estimación deberá incluirse anualmente en la Ley de presupuestos".

67. El Código del Trabajo establece en su artículo 2: "*Son contrarios a los principios de las leyes laborales las discriminaciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad u origen social. En consecuencia, ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadores a esas circunstancias*".

68. El artículo 31 de la Ley sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo establece que "El que por cualquier medio de comunicación social, realizare publicaciones o transmisiones destinadas a promover odio u hostilidad respecto de personas o colectividades en razón de su raza, sexo, religión o nacionalidad, será penado con multa de 25 a 100 unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia, se podrá elevar la multa hasta 200 unidades tributarias mensuales"²².

69. La Ley indígena²³ en su artículo 8 establece que: "*Se considera falta la discriminación manifiesta e intencionada en contra de indígenas, en razón de su origen y cultura (...)*".

Derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad (Observación general N° 5 (1994) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

70. A comienzos de los años noventa, en Chile, la acción del Estado en el tema de la discapacidad era una preocupación limitada sólo a algunos sectores gubernamentales como salud y educación. El gran énfasis en el tema provenía desde el sector privado y de organizaciones no gubernamentales (ONG). Junto con asumir el primer Gobierno de la Concertación, en 1990, el Estado de Chile comienza a demostrar una mayor preocupación por los problemas de las personas con discapacidad, desarrollando planes y programas específicos para este sector de la población. Destaca en esta línea, la participación de Chile en la aprobación de los "acuerdos sobre discapacidad", emanados desde organismos internacionales.

71. Lo anterior, se transforma en el marco de acción para abordar el tema de la discapacidad en el país y avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo de la población. El tema de la discapacidad es incorporado en la "agenda social del gobierno" y las personas con discapacidad, consideradas como grupo prioritario de las políticas sociales, pasan a jugar un importante rol como sujetos de estas políticas. De acuerdo a antecedentes oficiales entregados por la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen) en 1996²⁴, la población con discapacidad alcanzaba al 4,3% de la población a nivel nacional. La misma encuesta aplicada el año 2000 señala que la población con discapacidad a nivel nacional alcanza a un 5,3%.

²² Ley N° 19733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo, de mayo de 2001.

²³ Ley N° 19253, de 5 de octubre de 1993.

²⁴ Ver anexo 1, siglas.

Principales realizaciones en torno al tema de la discapacidad, llevadas a cabo en Chile durante el período 1990-2000

72. Se han realizado las siguientes actividades

- a) Participación en la aprobación por la Asamblea General del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, mediante la resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982. Esta misma Asamblea declaró el Decenio de las Personas con Discapacidad entre los años 1983-1992, para la ejecución del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, lo que constituyó una base para la incorporación en Chile del tema en la agenda pública social.
- b) En 1995 Chile ratificó la Norma internacional del trabajo sobre la readaptación profesional, formulada por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el 22 de junio de 1983. En esta oportunidad se establece el Convenio N° 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas de 1983 y las recomendaciones Nos. 99 y 168. En ellas se señalan las bases para una política nacional, en los diferentes países, para la readaptación y empleo de las personas con discapacidad.
- c) Participación en la aprobación por la Asamblea General de las Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, mediante la resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993. La finalidad de estas normas es que niños y niñas, mujeres y hombres con discapacidad, en su calidad de miembros de sus respectivas sociedades, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás. Es responsabilidad de los Estados la eliminación de toda forma de discriminación hacia las personas con discapacidad, promoviendo su participación social.
- d) En este contexto internacional, en 1994 entró en vigencia la Ley sobre discapacidad²⁵ que define como persona con discapacidad *"a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, congénitas o adquiridas, previsiblemente de carácter permanente y con independencia de las causas que las hubiera generado, vea obstaculizada, en a los menos un tercio, su capacidad educativa, laboral o de integración social"*.

73. Esta ley aborda además:

- a) La calificación y diagnóstico de la discapacidad;
- b) La prevención y rehabilitación, que comprende tanto las medidas tendientes a evitar las causas de las deficiencias que pueden ocasionar discapacidad, como las destinadas a evitar su progresión o derivación en otras discapacidades;

²⁵ Ley N° 19284, de 1994.

- c) La equiparación de oportunidades en el acceso a la educación y a la cultura, a la información, a las comunicaciones, al espacio físico y a las exenciones arancelarias sobre importación de vehículos;
- d) El Registro Nacional de la Discapacidad, cuyo objetivo es reunir y mantener los antecedentes de las personas con discapacidad y de los organismos que se señalan en la ley (organizaciones de personas con discapacidad y organismos de apoyo);
- e) Los procedimientos y sanciones, relativos ejercicio de los derechos y beneficios que favorecen a las personas con discapacidad;
- f) El Fondo Nacional de la Discapacidad, organismo de carácter autónomo, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es administrar los recursos destinados a las personas con discapacidad.

74. Complementan la Ley sobre discapacidad los siguientes reglamentos:

- a) Reglamento del registro nacional de la discapacidad del Servicio de Registro Civil e Identificación, en el cual sólo se inscriben las personas con discapacidad que deseen solicitar algún beneficio contemplado en la ley²⁶. En dicho registro, en 1999, se encontraban 20.000 inscritos, entre personas naturales, jurídicas o asociaciones de profesionales relacionadas con la discapacidad. En cuanto al proceso de atención, los funcionarios del Registro civil han sido capacitados para otorgar facilidades a las personas con discapacidad y darles atención preferente.
- b) Reglamento sobre evaluación y certificación de la discapacidad, actividad permanente que realiza la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (Compin), a solicitud de la persona con discapacidad. El Ministerio de Salud dispone de un área de rehabilitación, que tiene por objetivo establecer las bases para la entrega de este servicio a las personas que recurran a él, en los diferentes servicios públicos del país²⁷.
- c) Reglamento que establece la obligatoriedad de los servicios de locomoción colectiva urbana y rural, con excepción de los automóviles de alquiler, de asegurar al menos uno de cada diez asientos de fácil acceso, para ser utilizados por personas con discapacidad²⁸.
- d) Reglamento que establece la forma y las condiciones para la importación de vehículos especialmente destinados al transporte privado colectivo de personas con discapacidad. Ha sido utilizado por importadores que han creado empresas de transportes para personas con discapacidad, en base a vehículos de menor tamaño.No

²⁶ Decreto Supremo N° 1137, de 23 de noviembre de 1994, Ministerio de Justicia.

²⁷ Decreto Supremo N° 2505, de 7 de marzo de 1995, Ministerio de Salud.

²⁸ Decreto Supremo N° 141, de 2 de julio de 1994, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

se ha visto el uso de esta norma por parte de empresarios de medios de locomoción colectiva particular²⁹.

- e) Reglamento sobre la importación de vehículos para personas lisiadas³⁰.
- f) Reglamento que modifica la Ordenanza general de urbanismo y construcciones, obligando a la eliminación de barreras arquitectónicas en las nuevas construcciones. Contempla la construcción de rampas de acceso a edificios de atención de público; veredas en los cruces peatonales; estacionamientos exclusivos para personas con discapacidad; baños especialmente acondicionados en lugares de esparcimiento o asistencia de público (estadios, supermercados, etc.); teléfonos, señalizadores y protecciones especialmente destinados al uso de personas con discapacidad³¹.
- g) Reglamento que asigna un puntaje especial (diez puntos por persona) en el proceso de postulación regular a la vivienda de los sistemas de subsidio del Estado, por parte de personas con discapacidad, o de familias que entre sus miembros tengan una persona con discapacidad³².
- h) Reglamento para la integración escolar de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales. Existe una diversidad de colegios públicos y privados, que se encuentran desarrollando el programa de integración educativa de niños y niñas con necesidades educativas especiales, en los establecimientos regulares de educación. Por otra parte, la Junta nacional de jardines infantiles (Junji), pone en práctica su programa de integración de párvulos, a partir de 1994. Muchos de estos establecimientos educacionales han debido incorporar modificaciones de tipo arquitectónico. Cabe señalar que el Ministerio de Educación financia programas para el desarrollo de experiencias de integración educativas y la adquisición de materiales para ser usados por niños y niñas con discapacidad en su proceso de integración. Este programa de educación especial tiene como objetivo responder a las necesidades educativas de todos los alumnos con discapacidad en el sistema regular, mejorando con equidad la calidad de los aprendizajes de todos los niños y niñas. Actualmente existen más de 65.000 niños y niñas con discapacidad que asisten a establecimientos de educación con proyectos de integración. Este proyecto se sustenta en la equiparación de oportunidades, dado que el sistema escolar público no cuenta, en todos los establecimientos, con las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades educativas especiales de los jóvenes con discapacidad que cursan la enseñanza media, dificultando su integración social. También tiene como objetivo apoyar los procesos de integración educativa de los alumnos con

²⁹ Decreto Supremo N° 249, de 1° de diciembre de 1994, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

³⁰ Decreto Supremo N° 940, de 6 de diciembre de 1994, Ministerio de Hacienda.

³¹ Decreto Supremo N° 40, de 20 de junio de 1995, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

³² Decreto Supremo N° 41, de 12 de junio de 1995, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

discapacidad de escasos recursos que cursan la enseñanza media. Se aplica actualmente en seis regiones del país³³.

- i) Resolución del Consejo Nacional de Televisión, de 9 de julio de 1994, que establece normas para el acceso de la población con discapacidad auditiva a la información proporcionada por los servicios de radiodifusión televisiva. Esta resolución ha sido incorporada por los canales de televisión abierta del país, mediante la utilización de telepronter en los noticieros centrales. Ningún canal de televisión abierta ha incorporado la traducción de lenguaje de señas.

Derecho al trabajo

75. La clasificación internacional de deficiencia, discapacidad y minusvalía establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1980, es utilizada en diferentes ámbitos del quehacer nacional, tales como rehabilitación, educación, estadísticas, demografía, sociología, economía, antropología, legislación, política y otros. Se usó para la incorporación de la variable discapacidad en instrumentos oficiales, como el Censo nacional de 1992 y la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen) de 1996, Casen 2000 y Censo de población y vivienda de 2002.

76. La información proporcionada por la Casen 2000 señala que el 25,1% de las personas con discapacidad se encuentran trabajando. De acuerdo a los planteamientos de la política nacional de integración social de las personas con discapacidad, promulgada en 1999, se refuerza la inserción laboral de las personas con discapacidad, para lo cual se establecen programas de intermediación laboral y empleo protegido para ellas. Las personas con discapacidad que se encuentran trabajando no tienen un tratamiento especial, sino que se encuentran insertas en el sistema administrativo regular de los organismos públicos y privados.

77. En Chile no existen normas específicas que obliguen a organismos públicos y privados a la contratación de personas con discapacidad. Sin embargo, como una forma de promover la contratación de ellas, junto a la promulgación de la Ley sobre discapacidad, se envió, en 1994, un instructivo a todos los organismos públicos de parte del Presidente de la República, con el objeto de dar prioridad a la contratación de personas con discapacidad, si existe igualdad en la calificación para el cargo y cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño de éste.

Derecho a la seguridad social

78. La seguridad social constituye un derecho de toda persona, independiente de su condición social, económica, cultural, de salud y étnica. El Gobierno se encuentra permanentemente perfeccionando los sistemas de acceso a la seguridad social de modo que exista un mínimo garantizable, en especial para aquellas personas que padecen algún tipo de discapacidad y no disponen de previsión.

79. En cuanto a las normas de ascenso y descanso laboral, se aplican por igual a todas aquellas personas que son consideradas trabajadores, ya sean empleados públicos o privados. En este

³³ Decreto Supremo N° 1, de 13 enero de 1998, Ministerio de Educación.

ámbito, para la empresa privada rigen las normas relativas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sistema previsional; para la administración pública rigen las normas antedichas y el estatuto administrativo. Estos antecedentes son tratados en detalle en los párrafos correspondientes al artículo 9 del Pacto.

80. Las personas más carentes de recursos pueden postular a la pensión asistencial (Pasis) ya sea por invalidez o deficiencia mental. Este subsidio se ha ido incrementando con el objeto de llegar a un mayor número de personas con discapacidad. De acuerdo a los datos proporcionados por la encuesta Casen 1996, el 29,7% del total de la población con discapacidad dispone de este subsidio, el cual les permite acceder a un ingreso y a la atención integral de salud en todos sus niveles.

81. El número de beneficiarios de pensiones asistenciales (Pasis) ha aumentado un 12% en el período 1994-1998. La pensión asistencial de invalidez dirigida a personas carentes de recursos y sin previsión tiene el carácter de indefinido, por lo tanto se extingue cuando el beneficiario fallece. La distribución de las pensiones asistenciales durante el período 1990-1998 se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

**Pensiones asistenciales (Pasis) canceladas anualmente
según número de causantes**

Años	1994	1995	1996	1997	1998
Invalidez	163.397	166.343	171.607	178.840	183.208

Fuente: Instituto de normalización previsional (INP), 1998.

82. En cuanto al Subsidio único familiar (SUF) destinado a las personas con discapacidad mental, carentes de recursos y sin previsión, equivale a la asignación familiar. Como se observa en el cuadro 2, la cobertura de este beneficio en el período 1994-1998, experimenta un aumento significativo de 6,5 veces. Este subsidio tiene una vigencia de tres años, renovable en caso de que las condiciones socioeconómicas que le dieron origen a su otorgamiento, justifiquen su continuidad.

Cuadro 2

Subsidio único familiar (SUF) por deficiencia mental

Años	1994	1995	1996	1997	1998
Total	84	156	266	423	544

Fuente: Instituto de normalización previsional (INP), 1998.

83. A través de los subsidios asistenciales Pasis y SUF, el Estado, además de otorgar un monto pecuniario a sus beneficiarios, está priorizando a las personas con discapacidad para que accedan a la atención de salud, educación y programas sociales entregados por el Gobierno. De acuerdo

a la información proporcionada por la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen), el 81,2% de las personas con discapacidad se atendían en el sistema público de salud en 2000.

Derecho a un nivel de vida adecuado

84. El derecho a un nivel de vida adecuado comprende todas las dimensiones en que se desenvuelven las personas. Dado su carácter transversal, a continuación se abordará este derecho sólo en relación a las áreas que no han sido cubiertas al tratar otros derechos de este Pacto.

Menores con discapacidad

85. El Servicio nacional de menores (Sename) atiende, a través de una red de instituciones colaboradoras, a más de 4.900 niños, niñas y adolescentes que presentan limitaciones psíquicas, físicas o sensoriales. Dicha red está compuesta por 260 instituciones sin fines de lucro, con cerca de 800 establecimientos a lo largo del país. Esta institución cuenta con cuatro sistemas asistenciales³⁴ destinados a la atención de niños y niñas que presentan déficit intelectual, desde los rangos leve a profundo. Dos de estos sistemas corresponden a la línea de protección.

86. La protección para deficientes leves y moderados en régimen de internado corresponde a centros residenciales destinados a niños que presentan un nivel intelectual correspondiente al rango de subnormalidad leve y moderado. Existen 24 centros a nivel nacional.

87. La protección para deficientes mentales severos y profundos en régimen de internado de carácter asistencial comprende además el tratamiento de las alteraciones físicas sensoriales y psiquiátricas agregadas al problema intelectual del niño, niña o joven, que presentan un nivel intelectual en el rango de subnormalidad severa o profunda. Existen ocho centros a nivel nacional.

88. Además se cuenta con dos centros asistenciales en la línea de prevención, destinados a dar atención diurna a niños, niñas y jóvenes que presentan situaciones de amenaza en sus derechos, para efectuar un tratamiento acorde a su déficit. Tales sistemas son:

- a) Centros de atención diurna para niños, niñas y adolescentes leves o moderados. Se cuenta con cinco establecimientos colaboradores.
- b) Centros de atención diurna para deficientes mentales profundos y severos. Se cuenta con cuatro establecimientos colaboradores.

Privados de libertad con discapacidad

89. La gendarmería de Chile, a partir de 1999, inauguró el Centro de cumplimiento penitenciario de Colina. El principio general que orienta el proyecto estratégico de desarrollo y de modernización institucional establece que sus políticas, programas, servicios y recursos de infraestructura, personal uniformado, profesional y administrativo, se comprometen y están

³⁴ Regulados por el D.F.L. N° 1385, de 1981, del Ministerio de Justicia.

capacitados para atender las necesidades específicas de los internos con discapacidad en las siguientes áreas:

- a) Rehabilitación en salud: comprende a personas con discapacidad privadas de libertad que reciben asistencia social, diagnóstico, tratamiento y controles regulares, atención hospitalaria en los centros especializados del Servicio o de la red pública externa de salud; 15 internos reciben tratamiento especializado en el penal de Colina I, con infraestructura adaptada y profesionales especializados (asistente social, enfermera, auxiliar paramédico, terapeuta ocupacional);
- b) Educación: comprende a personas con discapacidad privadas de libertad con acceso, en los tres sistemas penitenciarios, a los procesos, programas y niveles de enseñanza que dispone la institución para la población penal;
- c) Trabajo y seguridad social: comprende a personas con discapacidad privadas de libertad con acceso, en los tres sistemas penitenciarios, a los programas y niveles de capacitación y empleo que dispone la institución para la población penal;
- d) Ayudas técnicas: comprende a personas con discapacidad privadas de libertad que reciben ayudas técnicas a través del convenio suscrito con el Fondo nacional de la discapacidad (Fonadis), desde octubre de 1997.
- e) Eliminación de barreras físicas: comprende a personas con discapacidad privadas de libertad, que usan infraestructura adecuada, mediante la implementación de las normas y adecuaciones pertinentes en la construcción de nuevas cárceles.
- f) Atención de otras necesidades: además, las personas con discapacidad privadas de libertad reciben un trato adecuado mediante la capacitación que recibe el personal de gendarmería de Chile sobre temáticas relativa a la discapacidad, tolerancia y no discriminación; participan en actividades educativas, culturales y productivas, de acuerdo con el Patronato nacional de reos (Panar); y son favorecidas con un trato no discriminatorio debido a los resultados de la cooperación internacional.

90. El trato al discapacitado por parte de gendarmería de Chile está inserto en una sólida política institucional en materia de readaptación, sustentada en el marco teorico-técnico denominado Modelo general de tratamiento penitenciario. Éste postula que los grandes esfuerzos de reinserción social deben centrarse en poblaciones de condenados a quienes les reste poco tiempo para postular a beneficios de salida al medio libre, o para cumplir su condena, para entregarles herramientas en materia de competencia social y capacitación laboral que faciliten su inserción social y eviten futuras reincidencias. En tal sentido adquiere especial relevancia la política de segmentación de la población penal que se aplica especialmente en el sistema cerrado, agrupando a los internos de acuerdo a características comunes para proteger sus derechos y su integridad física y psíquica, mejorar su calidad de vida y favorecer su rehabilitación y posterior reinserción social.

Derecho a la salud

91. La certificación de la discapacidad constituye una de las funciones del Ministerio de Salud dirigida a las personas con discapacidad, en la cual se vincula estrechamente con la Superintendencia de seguridad social, el Fondo nacional de salud (Fonasa) y el Fondo nacional de la discapacidad (Fonadis).

92. El Ministerio de Salud dispone de un área de rehabilitación, que tiene por objetivo establecer las bases para la entrega de este servicio a las personas con discapacidad que recurran a los diferentes servicios públicos del país, como parte del programa dirigido a todos los usuarios del sistema público de salud. Dicho sistema cuenta con servicios de salud en todo el territorio: hospitales, consultorios de atención primaria, postas y establecimientos de atención ambulatoria de complejidad media y de alta complejidad. También se han establecido convenios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en el sector privado, para aumentar la oferta de prestaciones, especialmente en el área de la prevención de las discapacidades.

93. Las prestaciones del sistema público son otorgadas a través del Fondo nacional de salud (Fonasa). Para los beneficiarios de pensión asistencial (Pasis) y subsidio único familiar (SUF) la atención es totalmente gratuita, cubriendo de esta manera las necesidades de salud de la población con discapacidad beneficiaria de estos subsidios.

94. El Ministerio de Salud, a través de los programas básicos y unidades especializadas, interviene en la prevención y diagnóstico de enfermedades discapacitantes en las áreas de control de niño sano, inmunizaciones; estimulación del desarrollo psicomotriz, control maternoinfantil, consejo genético, programa del adulto mayor, promoción de salud mental, control de enfermedades transmisibles y otras etc. Este Ministerio también aborda el área de la rehabilitación a través de la evaluación y ejecución de las medidas tendientes a disminuir las enfermedades y causas de las deficiencias que conducen a la discapacidad.

95. La Unidad de salud mental es una instancia técnica dependiente del Ministerio de Salud que tiene por objetivo contribuir al bienestar de las personas en el ámbito de la salud mental para satisfacer las necesidades de una convivencia social solidaria que favorezca el desarrollo humano integral. Entre sus tareas está fomentar en la población la promoción y prevención de la salud individual y colectiva, incorporando aspectos de la salud mental; contribuyendo a mejorar el acceso de las personas a la prevención, tratamiento y rehabilitación de trastornos psiquiátricos en el sector público y privado de salud. En cuanto a la promoción y prevención en salud mental, busca fortalecer a las personas, familias y grupos, promoviendo el desarrollo de habilidades que se aprenden en la interacción con los demás y con el ambiente, y que configuran un estilo de vida que favorece la salud mental.

96. La salud mental ha sido definida como una de las 16 prioridades sanitarias de la política de salud. Sus beneficiarios acceden a través de los tres niveles de atención (primario, secundario y terciario). Un gran porcentaje lo hace a través de la atención primaria o los servicios de atención de urgencia de los hospitales.

97. El Programa de rehabilitación psicosocial de personas sobreseídas por la justicia penal a causa de enfermedad mental, tiene por objetivo disminuir síntomas invalidantes y contribuir al aprendizaje de nuevas habilidades laborales, sociales, de autocuidado y subsistencia básica en

personas sobreesidas por la justicia penal a causa de enfermedad mental. El programa fue iniciado en 1998, tiene duración indefinida y funciona en los 28 servicios de salud del país. Cuatrocientas personas han sido sobreesidas por la justicia penal a causa de enfermedad mental, accediendo a programas de tratamiento y rehabilitación psicosocial.

98. El Programa de apoyo al desarrollo organizacional de agrupaciones de usuarios de servicios de salud mental y de sus familiares, tiene por objetivo ayudar a estas personas para que asuman funciones de ayuda mutua, sensibilización y educación de la comunidad en el tema, defensa de los derechos de los usuarios, provisión de servicios de rehabilitación y reinserción social. Hasta 1999, existían 400 agrupaciones de usuarios y familiares que recibían apoyo técnico o financiero del sistema público de salud. Este Programa se inició en 1993, con una duración indefinida, y tiene cobertura nacional a través de los 28 servicios de salud del país.

98. A partir de la década de los noventa, con la recuperación democrática y los esfuerzos para desarrollar servicios modernos de atención en salud mental, surgen con más fuerza las agrupaciones de familiares de pacientes con trastornos psiquiátricos severos. Con el apoyo del Ministerio de Salud se formó en 1998 la Agrupación nacional de familiares y amigos de personas con discapacidad psíquica (Anafadis). Paralelamente se constituyó la Corporación de beneficiarios del Programa de atención integral de salud (Prais), y otras organizaciones de autoayuda agrupadas en torno a problemas emergentes, como el alzheimer. Las principales tareas de estas agrupaciones son:

- a) Defender los derechos de los pacientes a su dignidad, a un trato respetuoso, a la no discriminación, al acceso a servicios médicos de calidad, a la información y al consentimiento de su tratamiento;
- b) Ejercer presión social para generar mejores servicios de salud mental y psiquiátrica, facilitar el apoyo emocional entre sus participantes, educar sobre la enfermedad y su tratamiento y resolver los problemas que les son comunes;
- c) Sensibilizar a la comunidad, las autoridades, los medios de comunicación y otros sectores respecto a las enfermedades mentales, su impacto en las familias, su importancia para la sociedad y para la aceptación de la diversidad.

Política del Gobierno para promover la realización de los derechos de las personas discapacitadas

100. El Ministerio de Planificación y Cooperación, junto con los servicios que se mencionan a continuación, se preocupan de las personas con discapacidad:

- a) El Fondo nacional de la discapacidad (Fonadis), es un organismo autónomo vinculado al Ministerio de Planificación y Cooperación. Se relaciona directamente con los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Secretaría General de Gobierno, Instituto de normalización previsual, municipios, gobernaciones, intendencias, servicio de registro civil e identificación y Congreso Nacional. Dicha vinculación se encuentra directamente relacionada con las situaciones que dificultan la integración social de las personas con discapacidad. El Fonadis, a través del financiamiento de ayudas técnicas y

proyectos dirigidos a las personas con discapacidad, contribuye a su integración social, facilitando su acceso a procesos de rehabilitación, a la educación, el trabajo, la cultura, la recreación, el espacio físico, la información, las telecomunicaciones y el transporte. El programa de financiamiento de ayudas técnicas es para todo el país, permanente, y se ejecuta desde 1995. Se ha fijado una cantidad igual o superior a 4.500 ayudas técnicas por año. Para acceder a este programa constituye un requisito encontrarse inscrito en el Registro nacional de la discapacidad.

- b) El Fondo de solidaridad e inversión social (Fosis), tiene como uno de sus objetivos contribuir a la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad en situación de pobreza que habitan en la Región Metropolitana, integrándolos, como usuarios, a las diferentes intervenciones que realiza el Fosis de esta región. Esta actividad se replica en las otras regiones del país. La primera de ellas fue financiada en 1992 en el marco del Programa de apoyo productivo para personas con discapacidad, resultante de un convenio entre Fosis y el Fonadis.
- c) La Corporación nacional de desarrollo indígena (Conadi) tiene como uno de sus objetivos contribuir a la integración social de las personas indígenas con discapacidad, atendiendo a sus necesidades especiales, derivadas de ambas condiciones.
- d) El Instituto nacional de la juventud (INJ) es un servicio relacionado con el Ministerio de Planificación y Cooperación, y tiene como objetivo contribuir a la integración social de las personas jóvenes con discapacidad.
- e) Desde la promulgación de la Ley sobre discapacidad y de la política nacional para la integración de las personas con discapacidad de 1999, se han reforzado las organizaciones de y para personas con discapacidad quienes, a través de estas instancias, han hecho presente sus demandas a las autoridades. Esto ha contribuido significativamente a la incorporación de estas personas y sus necesidades en políticas, planes, programas y mociones parlamentarias. Se están llevando a cabo distintas medidas legales, administrativas y jurídicas para contribuir a la plena integración social de las personas con discapacidad. Se está cumpliendo con los objetivos y principios articuladores de la política nacional para la integración de las personas con discapacidad que pretende que las personas con discapacidad puedan: asumir un rol de plena participación social que les es propio, ejercer plenamente sus derechos cívicos y acceder a todas las instituciones y servicios relacionados con la discapacidad, especialmente a la rehabilitación, educación y trabajo, como bases para su desarrollo, participar activamente en la planificación y puesta en marcha de actividades que las involucren, especialmente en los procesos de rehabilitación e integración, disponer de la más amplia movilidad posible, que les permita hacer uso del espacio físico y acceder a los edificios y medios de transportes y disponer de independencia económica, mediante el ejercicio de una profesión u oficio, que les reporte ingresos, o disponer de ingresos mínimos, cuando sea el caso, mediante el otorgamiento de prestaciones sociales.

Derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores (Observación general N° 6 (1995) del Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales)

101. El grupo de los adultos mayores en Chile no posee derechos económicos, sociales y culturales especiales, o distintos a aquellos estipulados en la Constitución política para todo ciudadano de este país. El 10% de la población chilena de hoy corresponde a adultos mayores y se calcula que en 2020 este grupo representará cerca del 16%, es decir, 3 millones de personas que tendrán más de 60 años

102. En 1991, el Gobierno de Chile hizo suyos los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, que inspiraron la redacción y formulación de la política nacional para el adulto mayor, oficializada y aprobada por el Consejo de Ministros del área social en marzo de 1996.

103. Entre 1996 y 2002 un comité denominado "Comité nacional para el adulto mayor", ha coordinado las políticas sociales del Gobierno destinadas a la tercera edad, promoviendo y proponiendo al Presidente de la República nuevas acciones y programas en beneficio de ella.

104. En 2002, el Presidente de la República promulgó la Ley N° 19828 que crea el Servicio nacional del adulto mayor, aprobada el 30 de julio por el Congreso Nacional. La nueva entidad inició su gestión el 11 de enero de 2003, reemplazando al Comité nacional para el adulto mayor. La ley define al Servicio como un "servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia". La principal función del servicio es proponer las políticas destinadas a lograr la integración familiar y social efectiva del adulto mayor y la solución de los problemas que lo afectan. La entidad también considera la creación de comités regionales, encargados de realizar las acciones para implementar la política del adulto mayor, administrar el Fondo concursable del servicio y asesorar al intendente en la promoción y aplicación regional de planes y programas. La ley que rige al organismo también contempla un fondo concursable destinado a financiar iniciativas de apoyo directo al adulto mayor. Este fondo, determinado anualmente en la Ley de presupuesto, también puede incorporar donaciones y será administrado por la nueva entidad. El Servicio del adulto mayor transferirá los fondos directamente a las regiones, a través de los comités regionales que asignarán los recursos a proyectos postulados por organizaciones de adultos mayores y entidades que trabajen con este grupo etéreo.

105. Hasta 2002 el Comité nacional para el adulto mayor, consciente de la aspiración de los adultos mayores de continuar trabajando, ha hecho de la capacitación uno de sus cinco principales ejes de trabajo, para entregar a estas personas herramientas que les faciliten su acceso al trabajo y su reinserción social. Dentro del área de capacitación se encuentran las siguientes áreas temáticas: elaboración y creación de proyectos; relación con los distintas ofertas disponibles de instituciones y servicios públicos; autocuidado en salud y nutrición; liderazgo; comunicación y asertividad; aprendiendo a envejecer; manejo de pérdidas y duelo, y resolución de conflicto.

106. El proyecto de creación y difusión de un centro modelo de capacitación y desarrollo para el adulto mayor nació de un convenio firmado entre el Gobierno de Chile y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue ejecutado durante los años 1997 a 1999.

Durante este período 1.651 adultos mayores de las regiones metropolitana V y VI, fueron capacitados en las áreas temáticas señaladas en el párrafo anterior. Uno de los logros de este proyecto es el centro modelo de capacitación, construido en la ciudad de Temuco con financiamiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el PNUD y aportes japoneses.

107. En el área de la capacitación y participación se realizaron las siguientes acciones:

- a) Fortalecimiento y desarrollo del adulto mayor y de su organización. En 1999 se había logrado la participación organizada de adultos mayores en una cantidad cercana a las 200.000 personas, organizadas en clubes y uniones comunales de adultos mayores.
- b) Fortalecimiento y desarrollo de nuevas oportunidades para el adulto mayor. El Estado ha logrado crear fondos concursables para las organizaciones de adultos mayores, a través de servicios, ministerios e instituciones como el Fondo de solidaridad e inversión social (Fosis), el Instituto nacional del deporte y el Ministerio de Salud, entre otros.
- c) Fortalecimiento y desarrollo en el trabajo. Se han materializado campañas para la no discriminación por edad en el mundo laboral. En 1998 se realizó un Seminario sobre discriminación del adulto mayor, llamando la atención sobre esta clase de discriminación. La empresa privada muestra un interés creciente por contratar a adultos mayores, debido a su reconocida reputación de personas responsables y cumplidoras en el trabajo.
- d) Fortalecimiento del camino hacia la adultez mayor, promoviendo un cambio cultural orientado a valorar y mirar al adulto mayor como un recurso humano disponible, especialmente para trabajos sociales.

Derecho al trabajo

108. El derecho al trabajo es una aspiración central para los adultos mayores. Estudios y programas realizados muestran que un número importante de este grupo, especialmente hombres, desean continuar trabajando después de alcanzada la jubilación, para mantener un rol social y de pertenencia que se pierde una vez obtenida ésta. Las bajas pensiones y jubilaciones reafirman esta aspiración. También desearían continuar aportando a la sociedad, aunque en forma distinta a la del período laboral anterior a su jubilación, y en horarios de trabajo flexibles y parciales. El trabajo voluntario es visto como un espacio importante de reinserción laboral, así como la posibilidad de desarrollarse a través de la cultura, el turismo y la recreación.

109. Datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) indican que las tasas de participación en la fuerza de trabajo del grupo de 65 años y más, durante el período 1996-1999, fueron las siguientes.

Cuadro 3

Tasas de participación en la fuerza de trabajo de personas de 65 años y más

(En porcentaje)

	Año			
	1996	1997	1998	1999
Ambos sexos	15,8	15,8	16,3	14,9
Hombres	27,4	27,4	28,3	25,5
Mujeres	6,2	6,2	6,5	6,2

Fuente: Instituto nacional de estadísticas (INE).

Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

110. No se cuenta con información o investigaciones que indiquen concesiones especiales, distintas a las estipuladas en el Código del Trabajo, para este grupo etáreo.

Derechos sindicales

111. No aplicables a este grupo etáreo. Existen en el país grupos y asociaciones de jubilados y pensionados, que luchan permanentemente por la reivindicación de sus derechos económicos y sociales.

Derecho a la seguridad social

112. La edad de jubilación en Chile se encuentra fijada por ley en los 60 años para la mujer y en los 65 años para el hombre.

113. En 1995 se comienzan a otorgar reajustes extraordinarios, además del reajuste del Índice de precios al consumidor (IPC), a las pensiones de viudez mínimas, a pensiones bajo ciertos montos estipulados por el Ministerio de Hacienda en conjunto con la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social a pensiones mínimas para mayores de 70 años, y a las pensiones asistenciales. Desde 1997 se otorga un bono de invierno a todos los jubilados y pensionados que reciban una renta inferior al monto que cada año determinan las autoridades pertinentes. A partir de 1998 los pensionados del país pueden incorporarse a las Cajas de compensación³⁵, con el fin de acceder a prestaciones de los regímenes de prestaciones adicionales, de crédito social y de prestaciones complementarias. Esta acción representa un importante avance en el acceso a una seguridad social complementaria a la que el beneficiario recibe por ley.

³⁵ Ley N° 19539 de 1997.

Derecho a la protección de la familia, de la madre y del niño

114. La labor desarrollada ha estado orientada a destacar el rol que juega la familia para el adulto mayor. En 1997 se realizó el Seminario adulto mayor y familia, dirigido a instituciones públicas y privadas, adultos mayores en general y personas que trabajan con este grupo. Su objetivo fue difundir la importancia del fortalecimiento de la familia en esta área.

115. La solidaridad intergeneracional es uno de los fundamentos valóricos en que se basa la política nacional para el adulto mayor. Numerosas han sido las acciones relacionadas con actividades intergeneracionales. En el marco del evento de "Vivir la vida", que se realiza cada año a partir de 1994 en el mes de octubre, se inició en 1997 un programa con Fundación Integra y alumnos de prebásica de dicha institución, denominado "Yo pinto a mis abuelos", en el que se premian los mejores trabajos.

Derecho a un nivel de vida adecuado

Calidad de vida

116. El gran objetivo de la política nacional para el adulto mayor oficializada y aprobada por el Consejo de Ministros del área social en marzo de 1996, es *"lograr un cambio cultural en toda la población que signifique un mejor trato y valoración de los adultos mayores en nuestra sociedad, lo que implica una percepción distinta sobre el envejecimiento, y alcanzar mejores niveles en la calidad de vida para todos los adultos mayores"*.

117. A través de esta política se han realizado los siguientes programas para el mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores:

- a) A través del Fondo de solidaridad e inversión social (Fosis), desde 1995 se realizan importantes avances en la autogestión, valoración y participación social de los adultos mayores. El Programa Más vida para tus años, en sus dos modalidades -prestación de servicios al adulto mayor y fondo para concurso de proyectos-, vino a contribuir de manera importante al mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores. Con el primero de estos programas resultaron beneficiadas 75.000 personas, y con el segundo fueron adjudicados 3.000 proyectos.
- b) Por medio de la ex Dirección General de Deportes, hoy Instituto Nacional del Deporte, se creó el Programa de deporte recreativo para el adulto mayor, con el fin de que los adultos mayores de escasos recursos pudieran realizar actividades físicas recreativas y deportivas. Entre 1995 y 1999, 25.000 adultos mayores participaron en este Programa.
- c) El Servicio nacional de turismo (Sernatur) implementó, desde 1992, el Programa de turismo para el adulto mayor. Con este programa se capacitaron en esta área 3.040 adultos mayores entre 1994 y 1999. Otros programas implementados por este servicio fueron el de descuentos para el adulto mayor en servicios turísticos, en el que participaron 749 empresas a lo largo de todo el país, y el de encuentros anuales de turismo para el adulto mayor, en el que participaron 3.200 personas.

- d) A partir de enero de 1996 se inicia el Programa de boleto rebajado para adultos mayores impulsado por Metro S.A. El total de inscritos hasta 1999 alcanzó las 24.332 personas.

Alimentación

118. Desde 1996 y hasta 2002, año de la creación del Servicio nacional para el adulto mayor, el Comité nacional para el adulto mayor incorporó en todo su quehacer los principios elaborados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para una vejez saludable: autocuidado en salud y nutrición, actividad física y participación social. En materia de alimentación, se han realizado las siguientes iniciativas:

- a) El Programa de alimentación complementaria, iniciado en 1999, que entrega 2 kg de un alimento rico en vitaminas y proteínas -"Sopa años dorados"- a mayores de 70 años que tengan su control de salud al día, y a todos los adultos mayores menores de 70 que tengan tuberculosis. En diciembre de 1999 se alcanzó una cobertura de 55.000 personas. En conjunto con el Ministerio de Salud, se elaboró un recetario de comidas para ser preparadas con este alimento, el que ha sido masivamente difundido en encuentros con adultos mayores.
- b) En 1999, en conjunto con el Instituto de nutrición y tecnología de los alimentos (INTA) de la Universidad de Chile, se elaboró una cartilla de alimentación, la que ha sido distribuida -en encuentros y capacitaciones- tanto a los adultos mayores como a personas de instituciones que trabajan con este grupo etáreo.

Vivienda

119. En materia de vivienda, se han desarrollado las siguientes iniciativas:

- a) A partir de 1995, y considerando la fuerte demanda de espacios para satisfacer las necesidades de desarrollo integral del adulto mayor, se comenzó con la construcción de equipamientos comunitarios, destinados a acoger a los adultos mayores en las distintas regiones del país.
- b) A partir de 1997, por iniciativa del Comité nacional para el adulto mayor, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo destina el 2% del total de las viviendas básicas construidas por este Ministerio a casas o departamentos para adultos mayores. Estas viviendas, que no requieren ahorro previo para postular, se entregan en comodato cuando la renta del grupo familiar es igual o inferior a UF 1,5 (36,45 dólares), o bien en arrendamiento si la renta mensual familiar es superior a este monto. En 1998 se destinaron un total de 860 viviendas a adultos mayores, y en 1999 se entregaron un total de 950 viviendas.
- c) El Comité nacional para el adulto mayor colaboró con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la elaboración de un Plan de mejoramiento del Programa de vivienda social para el adulto mayor.

- d) Entre 1998 y 1999 se construyeron aproximadamente 100 centros diurnos para adultos mayores a lo largo del país.

Derecho a la salud física y mental

120. En materia de salud, se han realizado las siguientes iniciativas:

- a) En 1998, por iniciativa del Comité nacional para el adulto mayor, se crea al interior del Ministerio de Salud el Programa del adulto mayor, que incorporó el control del adulto mayor sano, que se realiza en todos los consultorios de atención primaria del país. Por primera vez en la historia de la salud pública chilena se implementa un programa especial de salud dirigido a este grupo etáreo. Para ello se sextuplicaron los recursos, desde 1.500 millones de pesos (3.780.527 dólares) en 1995, a 9.000 millones de pesos (17.689.374 dólares) en 1999. En 1999 se controlaron 150.000 adultos mayores.
- b) En 1997 se inicia el Programa de vacunación masiva antiinfluenza, que se realiza cada año en abril y cubre prácticamente al 100% de los adultos mayores del país.
- c) En 1995 se inició el Programa de entrega de órtesis y prótesis, a través del Fondo nacional de salud (Fonasa). La entrega gratuita de ayudas técnicas se inició en 1995 con 39.531 prestaciones, y en 1999 la cobertura llegó a 284.731.
- d) Enfermedades de costo catastrófico: en 1995 se entregaron 3.234 prestaciones. A 1999, 47.999 adultos mayores fueron beneficiados.
- e) Programa oportunidad de la atención: en 1996 se realizaron 1.383 intervenciones quirúrgicas. A 1999 se llegó a un total de 33.067.
- f) En el segundo semestre de 1999 se inició la entrega oportuna de medicamentos para hipertensión, diabetes mellitus y depresión, la que hasta diciembre de ese mismo año aseguró el tratamiento a 156.871 personas.
- g) En 1999 se hizo un vídeo denominado "Cuidado del adulto mayor postrado", destinado tanto a estas personas como a quienes las cuidan. Además se publicó una Guía de ejercicios para el adulto mayor.
- h) Realización de talleres en los municipios para fortalecer la memoria y autoestima de los adultos mayores. Sin embargo, cabe señalar que los trabajos dirigidos a la salud mental no han tenido la misma importancia que aquellos dirigidos a la salud física.
- i) Se trabajó intersectorialmente la elaboración de los contenidos de la guía de aprendizaje "Por un estilo de vida saludable", para promocionar el autocuidado de la salud como una acción que debe iniciarse tempranamente para el logro de un envejecimiento saludable.

121. Los adultos mayores beneficiarios del Sistema público de salud representan el 90% del total de mayores de 65 años del país. Desde 1999 se desarrolla el Programa de alimentación

complementaria del adulto mayor, que actualmente cubre al 40% de los adultos mayores de 70 años.

122. Desde 1995 se están desarrollando cuatro programas en los hospitales: enfermedades catastróficas (cirugía de cataratas, fotocoagulación, implante de marcapaso, cirugía de caderas); órtesis y prótesis (lentes, audífonos, prótesis dentales, sillas de ruedas, andadores); oportunidad de la atención en cirugía de vesícula biliar; y próstata y prolapso uterino.

123. Desde 1998 se desarrolla un programa de hospitalización de adultos mayores con neumonía grado 3 y tratamiento de la neumonía ambulatoria. Actualmente se vacuna contra la influenza al 100% de los adultos mayores del país en forma gratuita, sin importar el sistema previsional al que pertenezcan. En el ámbito de la prevención, se realizan controles de salud de ingreso y de seguimiento según los factores de riesgo que presente la persona mayor.

Derecho a la educación

124. En esta materia, se han realizado las siguientes iniciativas:

- a) En 1990 se inició el Programa de mejoramiento de educación de adultos, a través del cual los adultos mayores pueden completar su educación básica y media, y salir del analfabetismo;
- b) Inclusión en algunas mallas curriculares universitarias de cursos relativos al proceso del envejecimiento, a través de distintas alternativas ofrecidas por varias universidades chilenas.
- c) Incorporación en el calendario escolar del Día internacional del adulto mayor, celebrado el 11 de octubre.

Derecho a participar en la vida cultural

125. En 1998 el Comité nacional para el adulto mayor se coordina con la División de Cultura del Ministerio de Educación para desarrollar un proyecto que considere iniciativas culturales, relacionadas con diversas expresiones artísticas:

- a) Realización del seminario "La creatividad artística en la tercera edad", dirigido especialmente a jóvenes, para reflexionar sobre el aporte de los adultos mayores a la creación artística;
- b) Realización del Curso básico de cine-video para el adulto mayor, en coordinación con el Comité nacional para el adulto mayor y la Coordinadora nacional del adulto mayor;
- c) Confección de un díptico informativo con los servicios que ofrece la Dirección de bibliotecas, archivos y museos (Dibam) para los adultos mayores en museos y bibliotecas públicas.

Artículo 3

Compromiso de asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de los derechos del Pacto

126. Los Gobiernos de la Concertación asumieron desde sus inicios un compromiso con la democratización del país en todos sus ámbitos y, junto con esto, la superación de las desigualdades entre los sexos, ya que garantizar a hombres y mujeres un acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades permite a las mujeres alcanzar su plena ciudadanía.

127. Esto se manifestó en 1991 con la creación, mediante una ley, del Servicio nacional de la mujer (Sernam), y posteriormente con la formulación del Plan de igualdad de oportunidades para las mujeres 1994-1999. A partir del 3 de enero de 1991, con la creación del Sernam, se facilita y promueve el trabajo por la igualdad de oportunidades entre los géneros, tanto a nivel nacional como internacional, tarea asumida por los gobiernos elegidos democráticamente a partir de 1990. El Sernam es un servicio público descentralizado, cuya directora tiene el rango de Ministra de Estado. La ley establece que la misión de este organismo es *"colaborar con el Poder Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país"*.

128. En 1995, el Plan señalado pasa a formar parte de las prioridades del segundo Gobierno democrático, lo que implica considerar los problemas que afectan a las mujeres no como asuntos aislados del resto de la sociedad, sino integrados en las prioridades gubernamentales. El Plan es un instrumento de carácter propositivo, que facilita el diseño de políticas públicas en favor de las mujeres y orienta la acción de los sectores de Gobierno involucrados. Su desarrollo ha permitido avances significativos en la condición y en el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres. Se han adoptado medidas que generan conocimiento acerca de la realidad de las mujeres en distintos órdenes, ámbitos y sectores. Se ha avanzado en la incorporación del enfoque de género en la acción habitual de las instituciones, en el establecimiento de acciones positivas hacia las mujeres y en la creación de servicios y programas orientados de acuerdo a su realidad y necesidades.

129. En el área de la modernización del Estado, los temas de género han ido incorporándose a la institucionalidad de manera gradual. La existencia de una cultura de igualdad y pluralidad en este aspecto se expresa progresivamente en las políticas públicas, que permiten una mayor focalización y una mayor eficacia de las acciones, tanto de parte de los ministerios, como de los servicios públicos y de las empresas del Estado.

130. Este proceso de incorporación de la mujer en la gestión del Estado tiene larga data. Comienza con las iniciativas para introducirlo en la agenda pública, primero, y en la agenda institucional, después, pasando por el establecimiento de una institucionalidad exclusivamente dedicada a tratar los asuntos de las mujeres, como fue la creación del Servicio nacional de la mujer. En la actualidad el desafío involucra al conjunto del Estado, para que pueda asumir y profundizar los compromisos y responsabilidades específicas en las esferas de planificación y gestión, y así permitir a las mujeres del país superar las discriminaciones por razones de género y realizar un aporte al desarrollo nacional desde su plena ciudadanía.

131. Incorporar la perspectiva de género en los procesos de modernización del Estado implica introducir cambios en algunos instrumentos centrales de la gestión interna de los organismos públicos, los cuales requieren no sólo ser técnicamente correctos, sino además ser capaces de aportar a los procesos de innovación de la gestión pública en general. Esto ha significado la intervención en estructuras de gobierno con un alto nivel de decisión. La creación del Consejo de Ministros por la igualdad de oportunidades ha sido un avance muy significativo al respecto. Por otra parte, la intervención en instrumentos específicos de gestión, representa un avance sobre el cual no existen precedentes en el país y significa otra innovación de este período.

132. El Consejo de Ministros por la igualdad de oportunidades³⁶, tiene por fin supervisar y dar cumplimiento al Plan de igualdad de oportunidades, de modo de incorporar políticas específicas con contenidos de género en ministerios, servicios y empresas del Estado. Su creación ha permitido dar un salto cualitativo en la incorporación de políticas de igualdad de oportunidades en los organismos públicos: por primera vez en el país la temática de género es abordada como asunto de Estado. Es así como el pasado 8 de marzo del 2002 todos los organismos miembros del Consejo establecieron compromisos públicos sobre el tema, correspondiendo posteriormente la etapa de balance de dichas acciones.

133. Este Consejo se constituyó con la participación de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia -que encabeza esta iniciativa; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Planificación y Cooperación; de Salud; de Educación; de Justicia; del Interior; del Trabajo y Previsión Social; y del Servicio nacional de la mujer (que ejerce la Secretaría ejecutiva del organismo). Participan además, como invitados permanentes, la Dirección de presupuestos del Ministerio de Hacienda y la División de coordinación interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

134. Los cambios en la gestión estatal han implicado un proceso gradual en la incorporación del enfoque de género, el que se ha profundizado en el período de Gobierno del Presidente Lagos a través de cuatro instrumentos centrales en la gestión, con lo cual se formalizó este aspecto en su dimensión técnica, sentándose las bases para su integración en el análisis de las definiciones presupuestarias. Estos instrumentos son:

- a) **Sistema de estadísticas básicas de inversión (SEBI):** instrumento de planificación coordinado por el Ministerio de Planificación (Mideplan). Todas las propuestas de estudios, programas y proyectos que postulan a financiamiento público deben ser sometidos a una evaluación técnica cada año a través de la ficha SEBI. Desde 2001 se incorpora el enfoque de género como un anexo a los instructivos generales, y se establecen ciertos procedimientos técnicos para incorporar la perspectiva de género en la identificación de beneficiarios, en la descripción y justificación de los programas.
- b) **Programa de mejoramiento de la gestión (PMG):** coordinado por el Ministerio de Hacienda, es un incentivo institucional de carácter monetario, que beneficia a los funcionarios de los servicios públicos que cumplan con contenidos programados y exigencias precisas. La elaboración de los PMG por parte de los servicios se

³⁶ Creado el 24 de agosto del año 2000, por Instructivo Presidencial N° 15.

enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión, que son comunes a todas las instituciones y constituyen el programa marco. Durante 2001, se toma la decisión de incorporar para el proceso presupuestario del 2002 un nuevo sistema o área en el PMG, denominado "equidad de género". Su objetivo es que las instituciones realicen procesos que promuevan e incorporen la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la entrega de sus productos. El Sernam es la institución responsable de apoyar la socialización del sistema, definir los medios de verificación, realizar la asesoría técnica a las instituciones y certificar técnicamente los hitos del proceso.

- c) **Fondo concursable del 2%:** instrumento que coordina el Ministerio de Hacienda en la formulación presupuestaria. En el instructivo del Fondo concursable para la formulación presupuestaria 2001, se incorporó la diferenciación por sexo de los beneficiarios de los programas que postulaban a este Fondo. En este mismo instructivo para el ejercicio 2002, se incorporó la perspectiva de género en todas las etapas de formulación de un programa: diagnóstico, identificación de beneficiarios, fin y propósito del programa, definiciones de componentes e indicadores. Esto implicará que la perspectiva de género estará presente en los próximos programas de innovación impulsados por el Gobierno.
- d) **Sistema de seguimiento de la programación gubernamental:** creado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, su fin es monitorear los compromisos por la igualdad de oportunidades, así como la acción pública en general. La incorporación de la dimensión de género en este sistema permitirá avanzar en dos ámbitos específicos: la inclusión del enfoque de género en la planificación regular de todos los ministerios; y el monitoreo sistemático y periódico (trimestral) de los compromisos ministeriales con el Plan de igualdad de oportunidades.

135. En el actual contexto mundial, en que la información es un bien público que aporta sustantivamente a los procesos de desarrollo social, la integración de la perspectiva de género a esta información es muy importante para la toma de decisiones públicas. Por ello se ha iniciado un proceso de modernización de los procedimientos de los departamentos de estadísticas de los organismos públicos vinculado a los temas de género. Esto ha implicado, en algunos casos, esfuerzos adicionales en los servicios, orientados a la adaptación de los sistemas a estos nuevos desafíos, tanto en sus marcos interpretativos como en sus procesos informáticos, para lo cual se han realizado un conjunto de acciones que se desarrollan en las siguientes etapas:

- a) **Elaboración de un sistema nacional de indicadores de género:** a principios de 2000 se desarrolló una propuesta de sistema de indicadores de género, que permitiera evaluar sistemáticamente aquellas áreas críticas para el desarrollo de igualdad de oportunidades en el país. En su formulación se consideró la experiencia de otros países, así como las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, para lo que se solicitaron un conjunto de datos estadísticos a más de 60 organismos públicos del nivel central.
- b) **Desagregación por sexo de las estadísticas públicas:** durante 2001 se realizó una evaluación del estado de avance de los servicios públicos en la desagregación por

sexo de sus estadísticas de usuarios/ beneficiarios, lo que permitirá ir mejorando las áreas más débiles en información, y avanzar en el perfeccionamiento y actualización del sistema de indicadores de género.

- c) **Construcción de una base de datos estadística:** este proceso implicó, durante 2001, recoger, sistematizar e incorporar miles de datos provenientes de diversos servicios públicos en un sistema de información central, que opera de manera interactiva y permite analizar la información estadística acerca de mujeres y hombres en la última década. Esto permite prever tendencias y tomar decisiones sobre alcances y efectos de las políticas públicas en el país. Su puesta en marcha a través de Internet permitirá mejorar el acceso de los organismos públicos, así como de académicos y ciudadanos en general, a información oficial desagregada por sexo.
- d) **Difusión de la información sobre mujeres y hombres en el país:** en 2001, en un esfuerzo conjunto con el Instituto nacional de estadísticas (INE), se publicó el libro *Mujeres Chilenas: estadísticas para el nuevo siglo*. A partir de mediados de 2002 se inaugurará un espacio en la página web del Sernam con la Base de datos de indicadores de género, en el que se muestran estadísticas nacionales y regionales de los distintos organismos del Estado.

136. Se avanzó también en la construcción de indicadores de gestión en el sistema financiero nacional, tarea a cargo de la Superintendencia de bancos e instituciones financieras. A partir de esta iniciativa se publicó un estudio acerca del endeudamiento en el sistema financiero, mostrando que las mujeres acceden a los distintos tipos de crédito con una menor propensión al endeudamiento comercial y un mejor comportamiento de pago que los hombres.

137. Por otra parte, en la doble función del Estado de garantizar la equidad de género en el país y al interior de su propia institucionalidad, se ha avanzado en la generación de planes de igualdad de oportunidades al interior de ministerios y servicios públicos, así como en otras medidas específicas en el desarrollo de recursos humanos con equidad de género.

138. Otro avance fue la creación durante 2001 de una mesa de coordinación, formada por el Ministerio del Trabajo, Sernam y las asociaciones gremiales de los empleados públicos, que tiene por objeto implementar el protocolo de acuerdo entre el Presidente de la República y los funcionarios públicos sobre condiciones laborales. Las tareas que se ha propuesto esta mesa son: hacer un diagnóstico sobre la falta de equidad entre las funcionarias y funcionarios públicos mediante una muestra representativa a nivel central y en regiones; diseñar un plan de igualdad de oportunidades para los funcionarios y funcionarias públicos; implementar el plan antedicho.

139. Otro ámbito de la modernización del Estado es la inserción de Chile en el contexto internacional. En esta área es importante destacar los siguientes avances:

- a) Chile es miembro activo del Grupo Consultivo *ad hoc* para la integración del enfoque de género en el mecanismo de cooperación Asia-Pacífico (APEC). Este grupo ya muestra importantes logros, lo que se ha traducido concretamente en el aumento de la participación de las mujeres en sectores como el transporte, la ciencia y la tecnología.

- b) La Declaración de Santiago del Grupo de Río, de 17 de agosto de 2001, reconoció la necesidad de incorporar el enfoque de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas, en las tareas estratégicas para el desarrollo económico-social y en el fortalecimiento de la democracia. Dentro del marco de la modernización de los Estados, esta Declaración destacó también la importancia de revalorizar el papel de la mujer en todos los ámbitos de la vida ciudadana.
- c) Chile participa como miembro permanente en la Mesa directiva de la Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y El Caribe. Durante el 2001 se celebró la 33ª reunión de esta Mesa, en la cual se invitó a los Estados miembros de la CEPAL a abordar la problemática de la pobreza desde una perspectiva de género e incorporar los temas emergentes, como el financiamiento y los mecanismos institucionales para afianzar el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil.
- d) El Sernam, en conjunto con las Naciones Unidas, está implementando una mesa de trabajo tripartita -Gobierno, organismos de las Naciones Unidas y sociedad civil- para abordar los diversos tipos de violencia que se ejercen contra las mujeres, con el fin de aportar, desde un enfoque integral, la construcción de una sociedad más desarrollada, pacífica, democrática e igualitaria.

140. En 1999 se modificaron los artículos 1 y 19 de la Constitución Política. El artículo 1 decía: *"los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos"*, cambiándose a: *"las personas (...) "*. El artículo 19, que asegura a todas las personas *"la igualdad ante la ley"*, ahora hace una mención expresa a que *"hombres y mujeres son iguales ante la ley"*.

141. Los avances específicos logrados en el igual goce de los derechos a la salud, trabajo y educación, por mujeres y hombres, serán tratados en las secciones correspondientes del presente informe. Antecedentes sobre estos derechos fueron asimismo entregados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, mediante los informes periódicos segundo y tercero de Chile sobre el cumplimiento de la Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW/C/CHI/2 y CEDAW/C/CHI/3) examinados en 1999.

Artículo 4

Limitación de los derechos garantizados en el Pacto

142. Esta disposición convencional coincide plenamente con el ordenamiento jurídico interno, pues, tal como se prescribe en el párrafo 26 del artículo 19 de la Constitución de Chile, los derechos fundamentales sólo pueden ser regulados o complementados por la ley, la cual sólo puede limitarlos en los casos que la Constitución lo autoriza. Esa misma norma constitucional impone la restricción en virtud de la cual tales leyes no pueden afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio. Esta disposición constitucional se relaciona con lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 1 de la Constitución, según el cual el Estado, y por cierto el Estado legislador, *"está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece"*.

Artículo 5

143. Si bien en nuestro ordenamiento jurídico interno no existen disposiciones que consagren expresamente dichos principios hermenéuticos en relación con normas convencionales, lo cierto es que aplicando en forma sistemática una serie de disposiciones constitucionales el intérprete habría de arribar a idéntico razonamiento. Entre estas normas constitucionales se contemplan principalmente los artículos 1 (párrafos 1 y 4), 5, 6, 7 y 19, párrafo 26.

PARTE DEL INFORME RELATIVA A LOS DERECHOS ESPECÍFICOS

Artículo 6

Derecho al trabajo

144. El Gobierno de Chile ha ratificado los siguientes convenios bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- a) **Convenio N° 122 sobre la política de empleo** de 1964, ratificado el 20 de octubre de 1968. A ese respecto se han presentado cuatro informes ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que comprenden los períodos que van del 11 de julio de 1990 al 30 de junio de 1992; 11 de julio de 1992 al 30 de junio de 1994; 11 de julio de 1994 al 20 de junio de 1996, y 11 de julio de 1996 al 30 de julio de 1998.
- b) **Convenio N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación)** de 1958, ratificado el 20 de septiembre de 1971. A ese respecto se han presentado diez informes ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que comprenden los períodos que van del 11 de julio de 1990 al 11 de enero de 1991; 11 de julio de 1990 al 14 de febrero de 1991; 11 de julio de 1992 al 30 de junio de 1993; 11 de julio de 1993 al 30 de junio de 1994; 11 de julio de 1994 al 30 de junio de 1995; 11 de julio de 1995 al 30 de septiembre de 1997; 11 de julio de 1995 al 30 de septiembre de 1997 (complemento), y 11 de octubre de 1997 al 15 de octubre de 1999.

Situación, nivel y tendencias del empleo, desempleo y subempleo tanto en general como en categorías particulares de trabajadores

145. La fuerza de trabajo se incrementó de manera sostenida -aunque fluctuante- en el período 1990-1998, a una tasa promedio anual de 2,2%, la que es equivalente a 1.046.000 nuevos participantes en el mercado de trabajo.

146. En el período 1999-2001 la fuerza de trabajo se incrementó a tasas decrecientes. En este período, la tasa de crecimiento promedio anual fue sólo de 0,2%, lo que es equivalente a 34.470 nuevos participantes en el mercado laboral (cuadro 4).

Cuadro 4
Evolución del empleo en Chile, 1990-2001
(En miles de personas)

Total país	1990	1995	1999	2000	2001
	Octubre a diciembre				
Población de 15 años y más	9.225,3	10.092,2	10.782,81	10.977,02	11.153,69
Fuerza de trabajo	4.888,6	5.538,2	5.933,56	5.857,04	5.948,82
Participación	53,0	54,9	55,0	53,4	53,3
Ocupados	4.525,5	5.174,4	5.404,48	5.381,46	5.479,39
Desocupados	363,1	363,8	529,08	489,42	469,43
Tasa desempleo	7,4	6,6	8,9	8,3	7,9
15 a 19 años	-	-	26,8	25,2	25,7
20 a 24 años	-	-	18,8	18,4	17,0

Fuente: Instituto nacional de estadística (INE).

147. Durante el período 1990-2000 fueron creadas 918.000 ocupaciones. Entre 1990 y 1998 la ocupación creció a una tasa promedio anual de 2,1%, proceso que se interrumpió en 1999 y 2000, donde esta tasa disminuyó en un 0,5 y 0,4%, respectivamente.

148. En el mismo período, la tasa de participación fluctuó de modo creciente: en un 53% entre 1990 y 1991 y en un 56% entre 1993 y 1994, mostrando diferencias entre hombres y mujeres. En el caso de los primeros, las tasas fluctuaron entre 77,8 y 72,9%, mientras que en el caso de las mujeres, las tasas fluctuaron entre 36,5 y 31,5%.

149. En 1999, 2000 y 2001, la tasa de participación de hombres y mujeres muestra una declinación, la que es más aguda en el caso de los hombres (cuadro 5).

150. Las tasas de desocupación de jóvenes entre 15 y 24 años han sido tradicionalmente altas. Para el grupo etáreo comprendido entre los 20 y 24 años, éstas llegaron en 1996 al 12,8%, en 1999 al 18,8% y en 2001 al 17%. En tanto, para el grupo comprendido entre los 15 y 19 años, estas tasas fueron de 26,8% en 1999 y 25,7% en 2001 (cuadro 4).

Cuadro 5
Tasa de participación por sexo^{*}, 1990-2001^{}**

Año	Hombres	Mujeres	Total
1990	75,4	31,7	53,0
1991	75,6	31,5	53,0
1992	76,0	33,6	4,3
1993	77,8	35,2	56,0
1994	77,5	35,4	56,0
1995	76,2	34,5	54,9

Año	Hombres	Mujeres	Total
1996	75,5	34,5	54,4
1997	74,6	35,2	54,4
1998	75,0	36,1	55,1
1999	74,4	36,5	55,0
2000	72,9	35,0	53,6

Fuente: Instituto nacional de estadísticas, en *Indicadores económicos y sociales, 1990-2000*, Ministerio de Planificación (Mideplan).

* Fuerza de trabajo sobre población de 15 años y más.

** Corresponde al trimestre móvil octubre-diciembre de cada año.

151. Es significativo el cambio que se está produciendo, en relación con la situación de décadas pasadas, en la composición de los nuevos empleos. Hay una fuerte tendencia al traspaso en la creación de empleos desde los sectores primarios a los de servicios. Según cifras del Instituto Nacional de estadísticas (INE), los sectores de servicios aportaron entre 1990 y 1998 el 70% de los puestos de trabajo, mientras que en 2001 el aporte del sector fue de 27.000 nuevos puestos de trabajo, representando el 63% de las ocupaciones del país. En cambio, los sectores agropecuario, minero e industrial expulsaron trabajadores, tendencia ya tradicional en los sectores agrícola y minero.

152. Considerando la situación desde las perspectiva de las distintas regiones del país³⁷, los nuevos empleos se generaron mayoritariamente en la región metropolitana, superando a las demás regiones de manera abrumadora. En esta región se concentró el 60% de los nuevos empleos en el período comprendido entre 1992 y 1998, proporción que aumentó a un 88% en el período 1999-2001.

153. En tanto, las restantes 12 regiones presentan diversas situaciones, tanto en magnitudes como en tendencias. Entre 1999 y 2001, las regiones I, II, IV, VI, VII y XI fueron generadoras de empleo (especialmente en las áreas de pesca, minería, forestal y agroindustrial), con tasas de variación de la ocupación que oscilan entre el 4,9 y 0,5%, mientras que las seis regiones restantes pierden empleo en magnitudes que van desde los 11.6000 ocupados a sólo 670.

154. La población particularmente vulnerable o desfavorecida en relación con el empleo se concentra en las regiones V (servicios), VII (zona de cultivos no reconvertidos) y XII (situación de estancamiento económico), siendo los sectores más vulnerables, a nivel nacional, los jóvenes y mujeres jefas de hogar.

155. Luego de la crisis asiática, el ritmo de crecimiento de la economía no ha alcanzado los niveles de los años previos. Entre 1990 y 2000, la tasa de desocupación fluctuó en 7,4% en 1990, en 6,6% en 1995, en 5,6% en 1997, alcanzando 8,3 en 2000, siendo la tasa de desocupación de las mujeres superior a la de los hombres durante todo el período (cuadro 6).

³⁷ El país, desde un punto de vista politicoadministrativo, se divide en 13 regiones.

Cuadro 6
Tasa de desocupación por sexo, 1990-2000*

(En porcentaje)

Año	Hombres	Mujeres	Total
1990	6,6	9,2	7,4
1991	6,1	9,4	7,1
1992	5,0	8,9	6,2
1993	5,3	8,8	6,4
1994	6,5	10,3	7,8
1995	5,5	8,9	6,6
1996	4,8	6,7	5,4
1997	4,7	6,6	5,3
1998	7,0	7,6	7,2
1999	8,2	10,3	8,9
2000	8,0	9,0	8,3

Fuente: Instituto nacional de estadísticas, en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

* Corresponde al trimestre móvil octubre-diciembre de cada año.

156. Las tasas de desempleo muestran diferencias al separarlas por sexo. Entre los hombres, la tasa de desempleo fue del 6,6% en 1990, bajando a 5,5% en 1995 y experimentando un ascenso hasta un 8,2% en 1999 (trimestre octubre-diciembre), para luego bajar a un 7,6% durante el mismo trimestre de 2001. En cambio, en el caso de las mujeres, esta tasa varía de un 9,2% en , bajando a un 8,9% en 1995 y subiendo a un 10,3% en 1999, para luego bajar a un 8,4% en 2001 (cuadro 7).

Cuadro 7
Evolución del empleo de los hombres y mujeres en Chile, 1999-2001

(En miles de personas)

	1990		1995		1999		2000		2001	
	Octubre-diciembre									
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población 15 años	4.501,8	4.723,6	4.933,7	5.158,5	5.280,3	5.502,6	5.369,0	5.591,5	5.465,6	5.688,1
Fuerza de trabajo	3.392,7	1.495,9	3.758,0	1.780,3	3.926,5	2.007,0	3.913,0	1.957,8	3.966,2	1.982,6
Participación	75,4	31,7	76,2	34,5	74,4	36,5	72,9	35,0	72,6	34,9
Ocupados	3.167,9	1.357,6	3.551,9	1.622,5	3.603,6	1.800,9	3.600,4	1.781,9	3.663,6	1.815,8
Desocupados	224,8	138,2	206,1	157,8	322,9	206,2	312,5	176,9	302,6	166,9
Tasa de desempleo	6,6	9,2	5,5	8,9	8,2	10,3	8,0	9,0	7,6	8,4

Fuente: Instituto nacional de estadísticas (INE).

Políticas y medidas para garantizar el empleo

157. Sobre las políticas y medidas adoptadas en el país a fin de garantizar que exista empleo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busques trabajo, se sugiere remitirse a las memorias presentadas por el Gobierno de Chile -de conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la Constitución de la OIT- sobre el período comprendido entre el 1° de julio de 1990 y el 30 de julio de 1998, que tratan acerca de las medidas adoptadas para dar efectivas a las disposiciones del Convenio sobre la política de empleo de 1964 (N° 122).

Productividad del trabajo

158. La productividad se incrementó de manera significativa en Chile durante el período 1990-1998. En términos reales, el producto por trabajador ocupado mostró un aumento del 50%, siendo la minería y el transporte los sectores que presentaron mayor expansión, con incrementos por encima de la media nacional³⁸. La productividad del trabajo alcanzó un 2,7% en 2001, siendo los sectores de mayores incrementos los de minería, electricidad, gas y agua, rubros pocos intensivos en mano de obra.

159. La productividad media del trabajo en el período 1989-2000 aumentó en un 61,5%. Esto tiene una doble implicancia, ya que por un lado impone un crecimiento elevado del producto, para mantener una generación de empleos acorde con el crecimiento de la fuerza de trabajo y niveles de desempleo aceptables; y, por el otro, los aumentos de productividad permiten ajustes en las remuneraciones reales sin presiones inflacionarias (cuadro 8).

Cuadro 8

Productividad media por ocupado, 1989-2000

Año	Productividad (1989 = 100)	Variación anual (%)
1989	100,0	4,6
1990	101,2	1,2
1991	107,8	6,5
1992	115,9	7,6
1993	117,2	1,1
1994	122,5	4,5
1995	134,0	9,4
1996	141,9	5,9
1997	149,2	5,1
1998	152,3	2,1
1999	153,8	1,0
2000	161,5	5,0

Fuente: Banco Central de Chile, Instituto nacional de estadísticas en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan

³⁸ Ver los informes del Gobierno de Chile a la OIT sobre el Convenio N° 122 durante el período.

Disposiciones para garantizar que exista libertad de elección de empleo

160. Tanto la Constitución política de la República de Chile como las normas laborales vigentes en el país, garantizan plenamente la libertad de empleo del individuo así como el ejercicio de sus libertades políticas y económicas fundamentales.

161. La Constitución política de la República de Chile garantiza a todos los ciudadanos, en su artículo 19, párrafo 16, *"La libertad de trabajo y su protección: a) toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución; b) se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad o límites de edad para determinados casos"*.

162. Por su parte, el Código del Trabajo establece en su artículo 2:

"Reconócese la función social que cumple el trabajo y la libertad de las personas para contratar y dedicar su esfuerzo a la labor lícita que elijan."

Son contrarios a los principios de las leyes laborales las discriminaciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad u origen social. En consecuencia, ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadores a esas circunstancias."

Corresponde al Estado amparar al trabajador en su derecho a elegir libremente su trabajo y velar por el cumplimiento de las normas que regulan la prestación de los servicios."

Con todo, las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas discriminación. Por lo anterior y sin perjuicio de otras disposiciones de este código, son actos de discriminación las ofertas de trabajo efectuadas por un empleador, directamente o a través de terceros y por cualquier medio, que señalen como un requisito para postular a ellas cualquiera de las condiciones referidas en el inciso segundo. Lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 2 y las obligaciones que de ellos emanan para los empleadores, se entenderán incorporadas en los contratos de trabajo que se celebren.

El seguro de cesantía chileno

163. En marzo de 2000, cuando el Presidente Ricardo Lagos recién asumía la conducción del país, se inició el diseño de la ley del actual seguro de cesantía. Este fue el primer proyecto enviado por el Presidente Lagos al Congreso Nacional. La Ley N° 19728, que establece un seguro obligatorio de cesantía fue aprobada en mayo de 2001. Es decir, su tramitación en el Congreso demoró solamente 14 meses. La razón principal de la prontitud de la aprobación radica en la conciencia que tuvieron los parlamentarios sobre la necesidad de legislar en este tema y en el consenso que concitó la propuesta. Una vez que la ley entró en vigor al publicarse en el *Diario Oficial*, se inició el proceso que tiene por finalidad adjudicar la licitación de los fondos del seguro de cesantía a un operador único (decretado en la ley), el que administrará íntegramente el citado instrumento.

Programas de capacitación técnica y profesional

164. En 1997 se promulgó un nuevo Estatuto de capacitación y empleo³⁹. Esta normativa introdujo una serie de modificaciones y nuevos instrumentos tendientes a modernizar y proyectar en el futuro el sistema de capacitación laboral chileno. Esta modificación legal incentiva la participación de trabajadores y empresarios en la capacitación, a través de la creación del Consejo nacional de capacitación y de los comités bipartitos de capacitación, así como de consejos regionales que operen en un nivel descentralizado. La idea de estos instrumentos es: a) permitir un debate amplio sobre cómo hacer extensivas las acciones de capacitación a mayores sectores de la población, con políticas de inclusión social; y b) ampliar la cobertura del sistema nacional de capacitación, orientando hacia la micro y pequeña empresa el mecanismo de franquicia tributaria como incentivo, y creando a la vez el Fondo nacional de capacitación. La franquicia señalada consiste en la entrega de exenciones tributarias a las empresas, con cargo a recursos públicos, para la capacitación de trabajadores y desempleados.

165. El Estado chileno, a través del Servicio nacional de capacitación y empleo (Sence), promueve el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores, con el objeto de contribuir a un adecuado nivel de empleo, aumentar la productividad de trabajadores y empresas, y mejorar la calidad de procesos y productos.

166. Los instrumentos utilizados por el Sence para cumplir con sus objetivos son la administración del incentivo a la demanda de capacitación de las empresas, a través de una franquicia tributaria, y de la coordinación de programas de becas de capacitación, dirigidos a sectores sociales con menores oportunidades (tales como jóvenes, mujeres jefas de hogar, personas discapacitadas, cesantes, perceptores del salario mínimo y trabajadores de pequeñas empresas y microempresas), y trabajadores expulsados desde actividades productivas en declinación. Estos programas se ejecutan a través de organismos capacitadores, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

167. Además el Sence, junto a las municipalidades, desarrolla actividades de intermediación laboral orientadas a promover el mejor funcionamiento del mercado de trabajo a través de acciones de información, orientación, formación y colocación laboral. Se trata de articular y administrar un conjunto de servicios intermediarios, para promover el mejor ajuste posible entre las competencias laborales de los trabajadores y el tipo de recursos humanos requeridos por los empleadores, desarrollando mecanismos de habilitación laboral destinados a mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores de menor calificación y atender demandas de reinserción laboral en sectores económicos en crisis.

168. En el período 1990-1998, según cifras del Sence, el número de trabajadores que participaron en actividades de capacitación financiadas y promovidas por el Estado superó los 3,5 millones, incrementándose el porcentaje de trabajadores capacitados sobre el total de ocupados desde un 4,6% en 1990, a un 9,6% en 1998.

169. En Chile existen numerosas instituciones -universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica-, con presencia en todas las regiones del país, que otorgan formación

³⁹ Ley N° 19518

técnica y/o profesional, alcanzando la oferta de matrícula de la educación superior a más de 380.000 personas al año.

170. Adicionalmente, en lo referido a la capacitación técnica, en la actualidad se registran alrededor de 3.000 organismos técnicos ejecutores (OTEC) que imparten este tipo de contenidos, accediendo en parte importante a los recursos que las empresas pueden ocupar con cargo a su declaración anual de impuestos. La cobertura de estos organismos alcanzó en 1999 a más de 500.000 trabajadores.

Dificultades para alcanzar el pleno empleo, productivo y libremente elegido

171. La calidad y estabilidad de los empleos desempeñados tienen una incidencia central en la productividad y en la situación laboral de los trabajadores. Una proporción importante de los nuevos empleos presenta características de inestabilidad, falta de protección y bajos ingresos, lo que trae como consecuencia la persistencia de un contingente de ocupados en situación de precariedad laboral. Por lo tanto, mejorar la calidad de los empleos ha sido una preocupación fundamental de la política laboral.

172. El concepto de calidad del empleo comprende factores relacionados con condiciones de trabajo, estabilidad laboral, protección social y remuneraciones. La calidad del empleo puede definirse como el conjunto de requisitos mínimos que debe tener una ocupación para considerarse como aceptable. Entre estos requisitos pueden señalarse la protección social, protección laboral (contrato de trabajo), estabilidad, horas trabajadas, ingresos, ambiente laboral y otros.

173. La evolución de la situación laboral muestra tendencias divergentes, en las que algunos indicadores de calidad están mejorando, mientras otros presentan una evolución negativa, lo cual plantea dificultades para interpretar la tendencia general. En todo caso, utilizando algunos indicadores específicos, es posible llegar a algunas conclusiones para ser utilizadas en la política laboral y ocupacional.

174. La falta de contrato de trabajo y protección previsional constituyen dos aspectos centrales relativos a la calidad de los empleos. Los antecedentes disponibles muestran que la proporción de ocupados asalariados sin contrato de trabajo se incrementó entre 1990 y 1998. Esta situación se da de manera más acentuada entre los ocupados más pobres (quintiles⁴⁰ 1 y 2 de ingreso) y entre las mujeres. En 1998, un 24,7% de los asalariados (958.000) no tenían contrato de trabajo. En relación a los ocupados que cotizan en algún sistema previsional, hacia 1999 la cobertura global estaba en un nivel correspondiente al 63%.

175. Un tercer elemento asociado con la calidad de los empleos está dado por el nivel, la evolución y la disparidad que exhiben las remuneraciones. Los ingresos promedio del trabajo han evolucionado positivamente en el período 1990-2000, incrementándose, en términos reales, a tasas en torno a un 4,3% anual. Sin embargo, se observan disparidades en la velocidad de

⁴⁰ Los quintiles equivalen a grupos de población del 20%, y metodológicamente son utilizados en la medición de la pobreza del país, correspondiendo el primer quintil al grupo más pobre y siguiendo los otros quintiles un orden ascendente.

crecimiento, siendo inferiores en los quintiles de más bajos ingresos. Esta situación contribuye a ampliar la brecha entre los diferentes estratos socioeconómicos, porque, además el nivel de estos ingresos se presenta relativamente bajo entre los trabajadores de los quintiles 1, 2 y 3, los que están por debajo de la media nacional.

176. Importantísima en la realización de estos estudios ha sido la creación de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen), que tiene por objeto conocer periódicamente la situación socioeconómica de los hogares y de la población, así como evaluar el grado de focalización y el impacto redistributivo de los programas sociales de alcance nacional, contribuyendo al diseño y evaluación de las políticas de programas sociales. Es representativa de todos los hogares del país a nivel nacional, regional y por zona urbano-rural. Se han efectuado desde 1985, con una periodicidad de dos años, excepto la del año 1989, que debió realizarse en 1990.

177. Expresando los ingresos promedios en líneas de pobreza per cápita (LPP⁴¹), los valores del quintil 1 y 2 evolucionaron de 1,5 y 2,1 LPP respectivamente, en 1990, a 2,1 y 3 en 1998, superando el umbral de 2 LPP que se ha considerado como una cota mínima para no clasificar un empleo como de mala calidad en términos de ingresos del trabajo⁴².

178. La distribución de los ocupados según la remuneración mensual percibida, permite extraer conclusiones sobre el grado de concentración en diferentes tramos y, especialmente, el análisis de la situación de los ingresos más bajos. Mientras en 1990 un 71,3% de los ocupados tenían ingresos de trabajo menores o iguales a 4 LPP, y un 17,6% tenía ingresos entre 4 y 8 LPP, en 2000 estas proporciones habían cambiado al 49,3 y 26,2% respectivamente, mostrando un desplazamiento importante. De igual manera, la proporción de ocupados con ingresos de trabajo menores o iguales a 2 LPP, se reduce de manera significativa en el período 1990-2000, disminuyendo dicha proporción de 38,05% (1990) a 14,7% (2000)⁴³.

179. Si bien los indicadores sobre distribución de los ingresos del trabajo (concentración y proporción bajo un determinado nivel) muestran un mejoramiento importante, señalan también la situación de rezago que persiste en un contingente apreciable (14,1% por debajo de 2 LPP). Es decir, estar ocupado no garantiza un ingreso adecuado.

180. Se dan situaciones divergentes en la tendencia de los indicadores sobre calidad de empleos. Por una parte, algunos de estos indicadores muestran progresos importantes, como los

⁴¹ De acuerdo al método de medición de la pobreza utilizado en el país, a un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso está por debajo de un nivel mínimo que permita satisfacer sus necesidades básicas; y se le considera indigente si su nivel de ingreso no le permite satisfacer sus necesidades alimentarias. Estos mínimos se denominan "línea de pobreza" y "línea de indigencia", respectivamente.

⁴² Dado que se trata de valores promedio, aún se encuentra un 14,1% de los ocupados con ingresos del trabajo por debajo de 2 LPP (encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen)) años respectivos.

⁴³ *Ibíd.*

relacionados con los ingresos del trabajo, aunque con rezago en algunos grupos de empleo (especialmente entre los más pobres) y ampliación de la brecha salarial. Mientras, por otro lado, persiste una reducción en la cobertura de asalariados con protección legal (contrato de trabajo). Estas tendencias divergentes plantean hacia el futuro importantes desafíos a la política laboral y de empleo.

181. Otro factor relevante corresponde a las dificultades que se originan en el país por efecto de situaciones climáticas extremas, que dañan la capacidad productiva en vastas zonas, sea por prolongadas sequías (zona norte) o por lluvias y temperaturas que dañan cosechas y el desarrollo de la ganadería (zona sur). En este sentido, la carencia de capacitación de los trabajadores dificulta la posibilidad de empleo de los que quedan cesantes, lo que se hace más relevante con el aumento de los niveles de cesantía.

182. Para atenuar los efectos del desempleo se han implementado programas de empleo municipal, adelantando inversiones y desarrollando nuevas iniciativas que permitan absorber mano de obra en forma temporal y, al mismo tiempo, llevar adelante mecanismos de inserción de trabajadores en fuentes laborales de carácter permanente en el sector privado.

Distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias en la legislación, en las prácticas administrativas o relaciones concretas entre las personas o grupos de personas, que invalidan u obstaculizan la igualdad de oportunidades, o trato en el empleo u ocupación

183. La Constitución política, en su artículo 1, garantiza de forma genérica la igualdad en dignidad y derechos, al establecer que "*los hombres y mujeres nacen libres en dignidad y derechos*", y al mencionar que "*Es deber del Estado (...) asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional*". Adicionalmente garantiza estos principios en su artículo 19, párrafo 2, al asegurar "*la igualdad ante la ley*", y en su párrafo 16, al prohibir "*cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal*".

184. Además de la prohibición genérica de toda forma de discriminación y desigualdad en dignidad y derechos establecidas en la Constitución política, la actual Ley orgánica del servicio nacional de capacitación y empleo (Sence)⁴⁴ prohíbe en forma más específica, en su artículo 29, que se efectúen "*discriminaciones arbitrarias según sexo, edad, raza, condición social, religión, ideología o afiliación sindical, y en ningún caso permite que se desarrollen acciones de proselitismo o fomento de estas discriminaciones*". La infracción a esta disposición puede ocasionar sanciones que llegan hasta la cancelación de la autorización otorgada a los organismos capacitadores⁴⁵.

Situación de la mujer e igualdad de oportunidades

185. En la práctica laboral existen varios factores que obstaculizan la igualdad de oportunidades para las mujeres en Chile. Un grupo de factores se refiere al tipo de empleo al que acceden, pues

⁴⁴ Ley N° 19518, de 14 de octubre de 1997.

⁴⁵ Artículo 77, letra c).

aunque la tasa de participación femenina ha crecido del 31,1% en 1990 al 34,7% en 2000⁴⁶, el empleo femenino se encuentra aún fuertemente segregado. Éste se concentra en ciertas áreas, especialmente en el comercio y los servicios comunales, sociales y personales, con una menor participación en las actividades de la industria manufacturera, minera, eléctrica y de agua, y un nivel aún menor en los rubros de la construcción y del transporte.

186. Por otra parte, al considerar la precariedad y calidad del empleo, las mujeres acceden relativamente más que los hombres a trabajos en el sector no estructurado, ámbito generalmente menos protegido y con ingresos medios inferiores a los del sector estructurado: 42,7 y 34%, para mujeres y hombres respectivamente, en 1998; y 57,4 y 49,4% respectivamente en 2000⁴⁷.

187. Estos fenómenos responden en gran medida a los estereotipos sexuales, que llevan a las mujeres a desempeñarse en actividades que se ven como una extensión de su rol tradicional en el hogar, estando a cargo del cuidado de otros, como ocurre en los sectores de servicios, salud y educación.

188. Aunque la legislación chilena presume que todo asalariado está cubierto por un contrato de trabajo, haya sido éste explicitado o no, el trabajo asalariado también presenta formas precarias, existiendo una brecha en contra de las mujeres en cuanto a su cobertura de contrato laboral, con un 72,3 frente al 77,2% de sus equivalentes masculinos⁴⁸.

189. Otra de las principales formas en que se manifiesta la discriminación en contra de las trabajadoras, además del tipo de empleo al que acceden, es aquella causada por el peso de las responsabilidades familiares, especialmente cuando tienen hijos(as) y por la posibilidad de embarazo. Estos elementos se utilizan en la práctica como argumentos para justificar la asignación de menores remuneraciones, la negación de oportunidades de ascenso o capacitación, e incluso una situación de desmedro para la mujer al momento de la selección para un puesto de trabajo.

190. Frente a esta situación, se modificó el Código del Trabajo⁴⁹, prohibiendo condicionar el acceso, movilidad, ascensos y renovación del empleo a las mujeres a la inexistencia de embarazo. Así se terminó legalmente con la práctica de exigir un test de embarazo a las trabajadoras como requisito para iniciar una relación laboral.

⁴⁶ Alcanzó un pico del 38,8% en 1998. Las cifras son de la encuesta Casen 2000. Ver anexo 1, siglas.

⁴⁷ Encuesta Casen años respectivos. En este caso, se entiende por sector no estructurado a empleadores y asalariados de empresas que emplean menos de seis personas, a cuenta propia no profesionales ni técnicos, trabajadores del servicio doméstico y familiares no remunerados, de acuerdo a la definición de la CEPAL.

⁴⁸ Encuesta Casen 2000.

⁴⁹ Ley N° 19591, de 9 de noviembre de 1998.

191. Otra forma de discriminación es el acoso sexual, que además de afectar seriamente la dignidad de las trabajadoras y el clima laboral, llega en muchas ocasiones a provocar la pérdida o el abandono del empleo⁵⁰. Esta situación todavía no se encuentra expresamente contemplada y sancionada en la legislación. El proyecto de ley que sanciona el acoso sexual nació como moción parlamentaria en 1994. El ejecutivo introdujo una indicación que posteriormente incorporó en la legislatura extraordinaria (septiembre de 1998 a mayo 1999), pero el proceso legislativo aún no ha concluido. Como una forma de dar respuesta a este problema, en 1997 la Dirección del trabajo estableció procedimientos y criterios de fiscalización ante denuncias de acoso sexual, definiendo a los funcionarios responsables.

Situación actual en relación con la orientación y la formación profesionales, el empleo y la ocupación según la raza, el color, el sexo, la religión y el origen nacional

192. La orientación y formación profesional reflejan la tendencia de mujeres y hombres a concentrarse en ciertas áreas del mercado laboral. Éstos se inclinan por áreas de conocimiento como la agronomía (60,0%), el derecho (65,0%) y la tecnología (78,4%), mientras las estudiantes mujeres se concentran en las áreas de salud (60,2%), educación (55,0%) y ciencias sociales (54,9%)⁵¹.

193. En el área de capacitación del Servicio nacional de capacitación y empleo (Sence) funciona el Programa de habilitación laboral para mujeres de escasos recursos, preferentemente jefas de hogar, que contempla la ejecución de una fase de aprendizaje que incluye capacitación en un oficio y formación para el trabajo, para posteriormente enfrentar una fase de experiencia laboral. Este programa se adapta a la realidad laboral de cada región, e incluye experiencias tanto de capacitación en oficios no tradicionalmente femeninos (con mejores ingresos), como fomento al desarrollo de iniciativas productivas.

194. El Programa de capacitación para jóvenes del Sence, dirigido a los estratos de más bajos ingresos que se encuentren desocupados o inactivos, y que están fuera del sistema educacional, está más orientado a los hombres que a las mujeres, quienes representan sólo un tercio de las capacitadas. Dicho de otra forma, no existen impedimentos legales ni reglamentarios para el acceso tanto de hombres como de mujeres a estos programas, pero la segregación se efectúa conforme a patrones conductuales de origen historicosocial del país.

Distinción, exclusión o preferencia que no se considera discriminación de género, debido a las exigencias propias del empleo de que se trate

195. Si comparamos las cifras de empleo según sexo a partir de la encuesta Casen, tomando los años 1992, 1996 y 2000, observamos que la mayor parte del empleo femenino se concentra en

⁵⁰ María Ester Feres, Directora del trabajo, presentación de "Acoso sexual en el trabajo. De la impunidad a la acción", *Aportes al debate laboral*, N° 7, pág. 4, agosto de 1999.

⁵¹ Participación por sexo, según área del conocimiento, matrícula de pregrado, U. de Chile, 1997.

los rubros comercio y restaurante (23,2% en 1992; 24,5% en 1996; y 37,2% en 2000), y en servicios comunales, sociales y personales (45,5, 44,9, y 32,1 %, en estos mismos años)⁵².

196. Esta segregación basada en el sexo generalmente no se considera discriminación en la práctica laboral, pues el tipo de empleos donde se concentran las mujeres, especialmente aquellos en que tienen una participación casi exclusiva (como la educación preescolar), son los que se ven como prolongaciones del rol materno/femenino y, por lo tanto, se estima que serían mejor desempeñados por mujeres. Esta segregación es difícil de romper, ya que implica cambios culturales de largo aliento y con carácter de proceso.

Artículo 7

Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Sistema de salario mínimo

Forma en que se garantiza que el salario mínimo no pierda valor

197. El Código de Trabajo chileno, en su artículo 44, garantiza que el monto mensual de la remuneración no puede ser inferior al ingreso mínimo mensual. Este ingreso es fijado por ley anualmente.

198. El nivel del salario mínimo en Chile a partir de 1990 se ha reajustado anualmente, con el objetivo de recuperar las severas pérdidas reales que registró esta variable durante los años ochenta. Esta decisión ha sido adoptada y desarrollada por los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia durante los años noventa, en un contexto de diálogo social tripartito entre trabajadores, empresarios y Gobierno durante los primeros años, y en el marco de negociaciones con las principales organizaciones de trabajadores del país a partir de la segunda mitad de dicha década.

199. Se ha estimado en todos los casos que el salario mínimo cumple un rol fundamental en materia de protección de los trabajadores, en particular de aquellos que presentan mayor vulnerabilidad, ya sea porque poseen menores grados de calificación laboral, una menor capacidad para negociar directamente con sus empleadores, sus condiciones salariales mínimas, o porque en su mayoría provienen de hogares con menores niveles de ingresos.

Mecanismos para la fijación, vigilancia y ajuste del salario mínimo

200. El mecanismo establecido en Chile para la fijación del monto del salario mínimo en el tiempo considera tres componentes fundamentales: la inflación futura, la productividad y la equidad, los cuales obedecen al principio general de política salarial de obtener aumentos reales sostenidos sin provocar desequilibrios colaterales.

201. La inflación futura busca mantener el poder de compra del salario y, al mismo tiempo, compatibilizar su crecimiento con los objetivos de reducción de la inflación durante el período de vigencia del reajuste. Este mecanismo fue implementado a partir de 1990, año en el cual se

⁵² Encuesta Casen años respectivos

debía recuperar paulatinamente el poder adquisitivo de un salario mínimo progresivamente desmedrado en la época del régimen militar. Se puso en marcha a través de un proceso de diálogo social, cuyos frutos fueron acuerdos sobre la materia entre trabajadores, empresarios y Gobierno durante los años 1990-1994.

202. La productividad, por su parte, tiene por objetivo ligar el aumento real con incrementos de la productividad media de la economía, lo que permite evitar efectos no deseados en el mercado de trabajo, ya sea en forma de aumento del desempleo o de la informalidad laboral.

203. La equidad busca favorecer en materia salarial a los trabajadores que perciben un salario mínimo respecto del resto, con el fin de mejorar su posición relativa en el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, contribuir a un mayor bienestar de los hogares más pobres.

204. Cabe hacer notar que en 1998 se negoció por primera vez, entre el Gobierno y las organizaciones de trabajadores, el reajuste del salario mínimo por un período de tres años.

Evolución de los salarios mínimos

205. Siguiendo una política explícita de mejoramiento del salario mínimo (SM) por encima del índice de precios al consumidor (IPC)⁵³, y del promedio de las remuneraciones, este salario se elevó en términos reales en 72,5% entre enero de 1990 y el mismo mes de 1999. Tomando el corte temporal de 1989 a 2000, las remuneraciones reales crecieron a un 3,6% de promedio anual, mientras el salario mínimo creció a un 5,8% de promedio anual (ver cuadro 9).

206. Aun cuando la política de reajuste del salario mínimo está vinculada a los incrementos del IPC y la productividad, es posible establecer su capacidad de compra con relación a la canasta básica alimentaria mensual de una familia promedio de 4 personas. En 1990, se requerían 1,7 veces el salario mínimo para adquirir la canasta básica alimentaria mensual de un hogar de las características señaladas, mientras que a comienzos de 1999 este valor se había reducido a 0,9, indicando, desde una perspectiva social, el incremento real experimentado por este salario.

Supervisión del sistema de salarios mínimos

207. La supervisión del salario mínimo constituye un elemento central de la fiscalización efectuada por la Dirección del trabajo, y para estos efectos se ha recibido una mayor dotación de personal.

⁵³ Se trata de un índice que mide la inflación.

Cuadro 9**Índice real de remuneraciones y salario mínimo, 1989-2000****(Base 1989=100)**

Año	Índice real de salario mínimo	Variación anual (%)	Índice real de remuneraciones	Variación anual (%)
1989	100,0	11,2	100,0	2,0
1990	106,8	6,8	101,9	1,9
1991	116,4	9,0	106,8	4,9
1992	121,6	4,4	111,6	4,5
1993	127,6	5,0	116,4	4,3
1994	132,3	3,7	123,9	6,5
1995	138,3	4,5	129,8	4,8
1996	144,1	4,2	135,3	4,2
1997	149,2	3,5	138,9	2,7
1998	157,92	5,86	142,2	2,4
1999	171,99	8,91	145,6	2,4
2000	184,25	7,13	147,7	1,4

Fuente: Banco Central, Instituto nacional de estadísticas en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

A partir de abril de 1993, el índice de remuneraciones existente fue reemplazado por uno basado en el nuevo sistema de estadísticas sobre salarios, por lo cual las cifras no son estrictamente comparables con las de años anteriores

Desigualdad en las remuneraciones por trabajo de igual valor, en particular condiciones inferiores de trabajo de las mujeres frente a las de los hombres

208. En cuanto a las informaciones suministradas a la OIT sobre la igualdad de remuneraciones, pueden consultarse los informes del Gobierno de Chile relativos al Convenio sobre igualdad de remuneración (N° 100), de 1951, correspondientes a los períodos que van del 11 de julio de 1989 al 30 de junio de 1991; 11 de julio de 1991 a 30 de junio de 1993; 11 de julio de 1993 a 30 de junio de 1996 y 11 de julio de 1996 a 30 de julio de 1998.

209. Si bien existe desigualdad en los ingresos de hombres y mujeres, la relación porcentual entre el ingreso promedio del trabajo por mujer y por hombre era de 64,5% en 1990, descendiendo durante la pasada década hasta llegar a una relación de 70,9% en 1998. Este porcentaje es diferente de acuerdo al nivel educacional. Las menores diferencias se dan comparando los grupos sin educación formal (84,0% en 1990 y 72,3% en 1998), aumentando a medida que mejora el nivel educacional, llegando a su mayor expresión al contrastar los grupos de mujeres y hombres con educación técnica, superior o universitaria (41,7% en 1990 y 65,1% en 1998).

210. No existen estadísticas respecto a los salarios por igual trabajo.

Métodos aprobados para fomentar una evaluación objetiva de los empleos sobre la base de la labor que se desarrolla

211. En la práctica, existe la percepción de que las mujeres representan una mano de obra más cara que sus pares masculinos, especialmente debido a los costos que genera la maternidad. Sin embargo, los subsidios maternales asignados a las trabajadoras durante el período de pre y postnatal son de cargo estatal, y no del empleador.

212. Una medida para evaluar esta situación fue incorporar en la Encuesta nacional de empleo del Instituto nacional de estadística (INE), correspondiente a 1996, un módulo referido a costos laborales por sexo. En este sentido, se ha estudiado que la maternidad costaría al Estado el 1,7% del valor agregado por todas las trabajadoras. A la vez, el costo de sala cuna para el total de las asalariadas, equivale a menos de un cuarto de los sueldos que dejaron de ganar por ser mujeres⁵⁴.

Distribución de los ingresos del sector público

213. Considerando a los empleados del sector público afectos a la escala única de sueldos, que fija las remuneraciones de todos estos trabajadores en el país, quienes representan un 88,5% de una dotación total de 125.000 empleados, y sobre la base de información proporcionada por la Dirección de presupuestos del Ministerio de Hacienda, se obtienen los siguientes resultados para 1999: el ingreso bruto promedio del sector público llegaba a 405.200 dólares en pesos de 1999, equivalente a alrededor de 800 dólares. El 64,1% de los empleados públicos percibía un ingreso inferior a este promedio. En términos redistributivos, el 10% de mayores ingresos de los empleados públicos captaba el 25% del total del gasto en remuneraciones, mientras que el 40% de menores ingresos recibía cerca del 20% de las remuneraciones.

Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo

214. La Ley N° 16744, de 1° de febrero de 1968, es la norma matriz referida a las condiciones de seguridad e higiene que deben imperar en los lugares de trabajo, conforme a su Título VII "Prevención de riesgos profesionales", artículos 65 ss.

215. Asimismo, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha dictado reglamentos que regulan la higiene y seguridad de los lugares de trabajo⁵⁵. Por su parte, el Ministerio de Salud dictó el Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo⁵⁶.

⁵⁴ Estudio realizado por el Grupo Lota de mujeres economistas, *Igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo*, Servicio nacional de la mujer (Sernam), cap. 14, pág. 497. Sobre el derecho a sala cuna ver la parte del presente informe correspondiente al artículo 9.

⁵⁵ El Reglamento sobre prevención de riesgos laborales, Decreto Supremo N° 40, de 1969; y el Reglamento para la constitución y funcionamiento de los comités paritarios de higiene y seguridad, Decreto Supremo N° 54, de 1969.

⁵⁶ Decreto Supremo N° 594, de 1999.

216. La fiscalización del cumplimiento de esta normativa es competencia del Ministerio de Salud y del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de sus organismos técnicos competentes. En la perspectiva de mejorar la calidad y la cobertura de dicha fiscalización, en 1999 se firmó un convenio de colaboración entre estas dos instituciones que estableció un programa de fiscalización conjunto a lo largo del todo el país, homogenización de los instrumentos de fiscalización y capacitación a los funcionarios en la aplicación de las normas. Este convenio sigue vigente.

217. Todo trabajador tiene el derecho, que emana implícitamente de su contrato de trabajo, de prestar sus servicios en un ambiente exento de riesgos laborales. Para ello, el trabajador y su empleador deben dar cumplimiento a la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para lograr el objetivo indicado.

218. Los trabajadores, que son los beneficiarios y/o destinatarios de la prevención de riesgos profesionales, debieran ser los principales impulsores y fiscalizadores de la misma. Acogiendo esta idea, el legislador ha otorgado a los trabajadores una intervención activa en estas materias. Por un lado, deben observar las normas contenidas en el Reglamento interno de higiene y seguridad de la empresa⁵⁷ y, por otro, tienen la facultad de formular los reparos que ese reglamento les merezca.

219. Además, la ley contempla la posibilidad de que los trabajadores intervengan en los comités paritarios que deben existir al interior de sus empresas, instancia en la cual, dado su carácter eminentemente técnico y de composición mixta (tanto de trabajadores como de empleadores), pueden hacer presente sus inquietudes acerca de las condiciones de seguridad en que se desempeñan, proponer medidas y, de ser ello procedente, hacerlas obligatorias para la empresa.

220. La empresa es la entidad que, por mandato legal, debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger eficazmente la vida y la salud de los trabajadores, debiendo elaborar normas de higiene y seguridad, promoviéndolas, velando por su cumplimiento entre los trabajadores, e implementando las siguientes medidas concretas de prevención de riesgos:

- a) Constitución de comités paritarios de higiene y seguridad, los que son obligatorios para las empresas en que laboren más de 25 personas.
- b) Obligación de establecer y mantener al día los Reglamentos internos de higiene y seguridad en el trabajo.
- c) Contar con un departamento de prevención de riesgos dirigido por un experto en prevención. Este departamento es el principal organismo asesor de la empresa para dar cumplimiento a su obligación de dar protección a sus trabajadores, y es obligatorio para aquellas empresas mineras, industriales y comerciales que ocupen a más de 100 trabajadores.

⁵⁷ Artículos 67 de la Ley N° 16744 y 14 del Decreto Supremo N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

- d) Implementar aquellas medidas de seguridad que prescriban directamente los servicios de salud, así como el respectivo organismo administrador, el Departamento de prevención de riesgos y los comités paritarios.
- e) Proporcionar gratuitamente a sus trabajadores los equipos e implementos necesarios para prevenir los riesgos laborales.
- f) Informar oportuna y convenientemente a todos sus trabajadores acerca de los riesgos que entrañan sus labores.
- g) El empleador no podrá exigir o admitir el desempeño de un trabajador en faenas calificadas como superiores a sus fuerzas, o que puedan comprometer su salud o seguridad.

221. La Ley N° 16744 antes citada exige a las mutualidades de empleadores, que son asociaciones cuyo fin es otorgar ayudas y prestaciones determinadas, que realicen actividades permanentes de prevención de riesgos, lo que debe traducirse en acciones sistematizadas, que abarquen a todos los trabajadores pertenecientes a sus empresas. Para el cumplimiento de este fin, se exige que cada mutualidad de empleadores tenga una estructura especializada en prevención de riesgos, contando para ello con personal idóneo y en número suficiente. Las mutualidades están obligadas a aplicar el cumplimiento de todas las disposiciones o reglamentaciones vigentes en materias de higiene y seguridad en el trabajo, pudiendo, en este sentido, imponer a sus empresas infractoras multas o el recargo de la cotización adicional.

222. La Dirección del trabajo se encuentra encargada de fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, teniendo entre sus atribuciones materias relacionadas con la prevención de riesgos. Entre éstas, puede destacarse la facultad de sus fiscalizadores para realizar visitas inspectivas a los lugares de trabajo, pudiendo ordenar la suspensión inmediata de las labores que, a su juicio, constituyan un peligro inminente para la salud de los trabajadores.

223. Asimismo, corresponde a la Dirección del trabajo:

- a) Controlar la constitución y funcionamiento de los comités paritarios de higiene y seguridad que deben funcionar en las empresas, con excepción de aquellas que funcionen en organismos, instituciones y empresas del Estado, que son fiscalizados por la Superintendencia de la seguridad social;
- b) La supervigilancia y fiscalización de la prevención de riesgos y de la higiene industrial de todos los sitios de trabajo, así como el cumplimiento de las normas sobre dictación de reglamentos internos de seguridad, funcionamiento de comités paritarios y departamentos de prevención de riesgos, debiendo sancionar a las empresas infractoras;
- c) La potestad de disponer medidas de higiene y seguridad en determinadas empresas;
- d) La potestad de fiscalizar las actividades de prevención de riesgos que deben realizar tanto las mutualidades como las empresas con administración delegada;

- e) La potestad para calificar la idoneidad para desempeñarse como experto en prevención de riesgos, ya sea profesional o práctico;
- f) La potestad para examinar la legalidad o conveniencia de los reglamentos internos de higiene y seguridad de las empresas e introducirles modificaciones;
- g) La asesoría en materia de prevención de riesgos a los comités paritarios de las empresas.

224. Por otra parte, al Instituto de salud pública (ISP) le cabe, entre otras funciones, servir de laboratorio nacional y de referencia en el campo de la salud ocupacional; efectuar asesorías técnicas; realizar acciones dirigidas a determinar y evaluar riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; y proponer medidas de prevención.

225. A la Dirección general del territorio marítimo y de marina mercante, en su carácter de policía marítima, le corresponde velar por el cumplimiento de las medidas de seguridad de las naves en los puertos de la República, así como en las faenas marítimas, fluviales y lacustres.

226. La Superintendencia de seguridad social es la autoridad técnica de control de las entidades administradoras del seguro. El control de este organismo comprende los aspectos medicosocial, financiero, actuarial, jurídico y administrativo, facultado para impartir directrices sobre estas materias, que son obligatorias. Le compete emitir instrucciones para el mejor otorgamiento de los beneficios a los imponentes, y para la implementación de los planes de prevención de riesgos; fijar la interpretación de las leyes y reglamentos que rigen este seguro social; y ordenar que se ajusten a esta interpretación los entes administradores.

Trabajadores a quienes se aplica la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo

227. Trabajadores por cuenta ajena, es decir, aquellas personas que prestan servicios determinados bajo un vínculo de subordinación y dependencia, cualquiera sea la naturaleza de la empresa, servicio o persona para quien trabajen, incluyendo a las trabajadoras de casa particular y a los aprendices.

228. El artículo 21 de la Ley N° 16744 contempla como beneficiarios del seguro a los funcionarios públicos, pero sólo fueron incorporados efectivamente por la Ley N° 19345, a contar del 11 de marzo de 1995.

229. Dirigentes sindicales por los accidentes que sufran a causa o con ocasión del desempeño de sus cometidos gremiales.

230. Trabajadores independientes. El inciso final del artículo 21 de la Ley N° 16744 facultó al Presidente de la República para decidir la incorporación de estos trabajadores al seguro, lo que a la fecha ha ocurrido con los campesinos asignatarios de tierras; los suplementeros; profesionales hípicas independientes; conductores propietarios de vehículos de alquiler; pirquineros; pequeños mineros artesanales y pequeños plateros; conductores propietarios de vehículos motorizados, de locomoción colectiva, de transporte escolar y de carga afectos al Decreto-ley N° 3500, de 1980; comerciantes autorizados para desarrollar su actividad en la vía pública o playas; pescadores artesanales independientes; y agentes generales de aduana.

231. Por último, se aplica respecto a los estudiantes que: a) efectúen trabajos para sus establecimientos educacionales que signifiquen una fuente de ingresos para su plantel, los cuales quedan cubiertos por la Ley N° 16744; y b) pertenezcan a establecimientos municipales o particulares y sufran accidentes a causa o con ocasión de sus estudios o en la realización de su práctica profesional, los que quedan protegido por el Decreto Supremo N° 313, de 1972, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, recibiendo prestaciones médicas de los servicios de salud y pensiones del Instituto de normalización previsional (INP).

Trabajadores que quedan excluidos de la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo

232. De la normativa indicada solamente quedan excluidos los trabajadores por cuenta propia, o independientes, que hasta la fecha no han sido incorporados a la cobertura de la Ley N° 16744. En la actualidad, son aproximadamente 1.732.951 los trabajadores desprotegidos del seguro, lo que equivale a un 31,7% de la fuerza de trabajo ocupada de nuestro país. Estos son principalmente trabajadores independientes que ejecutan empleos precarios, en muchas ocasiones de muy alto riesgo.

233. Cabe señalar que los trabajadores independientes no se encuentran, por regla general, autorizados para cotizar para este seguro, puesto que la Ley N° 16744 estableció que los trabajadores independientes y los trabajadores familiares quedarían beneficiados por la ley en las condiciones y financiamiento que señale el Presidente de la República. En uso de dicha facultad se ha dictado una serie de cuerpos legales que han incorporado al sistema a determinados grupos de trabajadores independientes, según se ha indicado anteriormente.

Estadísticas sobre número, naturaleza y frecuencia de accidentes y enfermedades laborales

Accidentes de trabajo

234. En la legislación chilena el accidente de trabajo está definido como "toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo y que le produzca incapacidad o muerte, los ocurridos en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la habitación y el lugar de trabajo y los sufridos por dirigentes de instituciones sindicales a causa o con ocasión del desempeño de sus cometidos gremiales".

235. Las tasas de accidentes de trabajo de las empresas afiliadas a mutualidades -sin considerar los accidentes de trayecto- han fluctuado en el período 1990-1997 entre un 12,6% (268.751 accidentes) y un 11,1% (265.306 accidentes), mientras que para el período 1997-2001 la variación ha sido entre el 10,80% (312.683 accidentes) y el 7,93% (205.094 accidentes), situación que refleja una disminución de este indicador y, por ende, la baja en los accidentes de trabajo.

236. Cabe hacer notar que en 2000 se presentó una tasa de accidentes de trabajo de un 7,98% (203.342 accidentes), y en 2001 la tasa fue de un 7,93% (205.094 accidentes), cifras que requieren un mayor análisis para su interpretación, dado que coinciden con un período de contracción económica y mayor desocupación. Estas cifras son las publicadas en el *Boletín* de

estadísticas de la Superintendencia de seguridad social, y corresponden a un porcentaje del total de trabajadores, ya que no se incluyen las cifras correspondientes a los servicios de salud.

237. El grupo de lesiones que concentró el 85% de los accidentes de trabajo se mantuvo igual durante 1992-1996. Dentro de ellas, el primer lugar lo ocupó el de "otros traumatismos", seguido por las "heridas de miembro superior". En tercer lugar aparecen las "enfermedades osteomusculares" y los "esguinces de extremidad inferior", ambas causas en aumento durante estos años. En cuarto lugar se encuentra el diagnóstico "cuerpo extraño ocular".

238. Las actividades económicas que han mantenido permanentemente tasas de accidentes de trabajo sobre la tasa promedio de cada año en el período 1990 a 2001 son, en primer lugar, la construcción, seguida por la industria, la agricultura y el transporte.

Enfermedades profesionales

239. La enfermedad profesional está definida en la legislación chilena como *"la causada de una manera directa por el ejercicio de la profesión o el trabajo que realice una persona y que le produzca incapacidad o muerte"*. La legislación⁵⁸ reglamenta la calificación y evaluación tanto de los accidentes de trabajo como de las enfermedades profesionales, estableciendo el listado de estas últimas. Esta definición limita la incorporación de nuevas enfermedades asociadas al trabajo, por lo que sólo conocemos parcialmente el impacto del trabajo en la salud del empleado.

240. La información existente sobre enfermedades profesionales nos muestra niveles importantes de subdiagnóstico y subnotificación, tanto en el sector de salud público como privado vinculados a la Ley N° 16744, ya citada. La detección de estas patologías, a diferencia de los accidentes de trabajo, requiere de la evaluación del trabajador a través de un sistema de vigilancia de su salud de acuerdo a sus riesgos laborales. En la actualidad este sistema presenta limitaciones de cobertura tanto en relación a la población laboral vigilada como al número de riesgos laborales incorporados en la legislación.

241. La tasa global de enfermedades profesionales⁵⁹ fue en 1995 de 2,9 por 1.000 trabajadores (9.730 enfermedades), mientras que para 1996 fue de 2,3 por 1.000 trabajadores (8.828 enfermedades). La tasa de enfermedades profesionales de las mutualidades ha presentado fluctuaciones importantes durante el período 1995-1999, encontrándose valores que van desde 4 por 1.000 trabajadores (9.411 enfermedades) a 2,2 por 1.000 trabajadores (5.829 enfermedades). Esta situación muestra que las tasas globales se han mantenido sin grandes variaciones, presentándose en las mutualidades, en algunos años, un incremento del diagnóstico de estas patologías. Para la interpretación de estas cifras debe considerarse, además, que son calculadas utilizando la población laboral total, y no la población expuesta al riesgo específico que produce la enfermedad, por lo que la tasa refleja un riesgo menor al existente.

⁵⁸ Decreto Supremo N° 109, de 7 de junio de 1968.

⁵⁹ Se incluyen todos los organismos administradores, Ley N° 16744, información del Ministerio de Salud (Minsal).

242. Los diagnósticos que concentraron más del 80% de los casos se mantuvieron durante el período 1995-1996. El primer lugar lo ocuparon las "enfermedades osteomusculares", con un 26% de los casos, seguidas por las "enfermedades de la piel y tejido conjuntivo", con un 23%. El tercer lugar, dependiendo del año, lo ocuparon los "efectos tóxicos", con un 15%, y las "enfermedades respiratorias", con un 12%.

243. Las actividades económicas que concentraron más del 80% de los casos de enfermedades profesionales durante 1995 y 1996 fueron las áreas servicios financieros, industria, agricultura y comercio.

Muertes por accidentes de trabajo

244. La tasa de mortalidad de los trabajadores afiliados a las mutualidades se mantuvo, entre 1995 y 1998, en cifras que van entre 12 por 1.000 trabajadores (294 muertes) y 13 por 1.000 trabajadores (326 muertes), mientras que entre 1999 y 2001 las cifras varían entre 12,43 por 100.000 trabajadores (261 muertes) y 11,68 por 100.000 trabajadores (302 muertes).

Descanso, esparcimiento, limitación de la duración del trabajo, vacaciones retribuidas

245. La legislación laboral chilena establece que la jornada ordinaria de trabajo no debe exceder las 48 horas semanales. Las horas trabajadas en exceso se entenderán como extraordinarias, y deberán pactarse por escrito en el contrato de trabajo o en un acto posterior, siendo pagadas con un recargo del 50% sobre el sueldo convenido para la jornada ordinaria⁶⁰.

246. Adicionalmente, se establece que los domingos y aquellos días que la ley declare festivos serán de descanso⁶¹, y que los trabajadores con más de un año de servicio tendrán derecho a un feriado anual de 15 días hábiles, con remuneración íntegra⁶². Según el Código del Trabajo, aquellos trabajadores con diez años de servicio, para uno o más empleadores, continuos o no, tendrán derecho a un día adicional de feriado por cada tres nuevos años trabajados.

247. En Chile las trabajadoras se concentran en el sector de servicios y restaurantes, donde tienen largas jornadas de trabajo, lo que sumado al traslado desde y hacia su residencia, además de la carga de trabajo doméstico, tiene como resultado que su tiempo libre para el descanso sea prácticamente inexistente. La legislación amplió el tipo de faenas en que se debe otorgar a los trabajadores y trabajadoras un domingo de descanso al mes como una forma inicial de asegurarles un mínimo descanso y posibilidad de compartirlo con la familia⁶³. Los horarios continuos de atención en los centros comerciales y otros establecimientos, que imponen jornadas mayores a las 8 horas legales, afectan el pleno ejercicio del descanso dominical y deterioran crecientemente las condiciones de trabajo.

⁶⁰ Artículos 22, 29 y 32 del Código del Trabajo

⁶¹ Artículo 35.

⁶² Artículo 67.

⁶³ Ley N° 19482, de 3 de diciembre de 1996.

248. Las trabajadoras del servicio doméstico habían sido excluidas de la protección legal general a los trabajadores, hasta que se estableció la jornada legal y el ingreso mínimo para la trabajadora de casa particular⁶⁴.

249. El impacto de la incorporación de la mujer al trabajo remunerado en la vida doméstica ha tenido como resultado una mayor responsabilidad respecto a cómo distribuir su tiempo entre trabajo doméstico y remunerado, y cómo reorganizar la carga de trabajo para cumplir con ambas responsabilidades. En términos generales, los hombres dedican mayor tiempo al trabajo remunerado y al descanso en horas de vigilia que las mujeres, mientras éstas dedican más tiempo al trabajo doméstico y menos horas al descanso o la recreación. A pesar de que ambos sexos aumentan el tiempo utilizado en el trabajo doméstico durante el fin de semana, las mujeres asignan el doble de tiempo que los hombres a estas actividades⁶⁵.

Artículo 8

Derechos sindicales

Condiciones para fundar y afiliarse a un sindicato

250. Para constituir un sindicato se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Debe celebrarse una asamblea de trabajadores, con el quórum mínimo exigido por la ley según el sindicato que se desea formar, requisito que varía conforme el tamaño de la empresa.
- b) En esta asamblea deben aprobarse los estatutos y proceder a la elección del directorio, todo lo cual debe quedar registrado en un acta.
- c) Para llevar a efecto estas actuaciones se requiere la presencia de un ministro de fe. Pueden actuar como ministro de fe, además de los inspectores del trabajo, los notarios públicos, los oficiales del Registro civil y los funcionarios de la administración del Estado que sean designados como tales por la Dirección del trabajo, o bien, los que determinen los estatutos del sindicato.
- d) Las votaciones que se lleven a cabo deben ser secretas y personales.
- e) El acta original de constitución del sindicato, y dos copias de sus estatutos certificados por el ministro de fe actuante, deben depositarse en la Inspección del trabajo que corresponda al domicilio de la organización.
- f) El plazo para el depósito de dichos documentos es de 15 días corridos, contados desde la fecha de la asamblea constituyente.

⁶⁴ Ley N° 19250, de 30 de septiembre de 1993.

⁶⁵ Estudio del Departamento de economía de la Universidad de Chile, en el documento de trabajo N° 68, *Habla la gente: trabajo y familia, una relación compleja*, Sernam, 1999.

- g) Al momento de efectuar el depósito de los documentos señalados en el inciso e), la organización sindical adquiere de inmediato personalidad jurídica.
- h) Si no se efectúa el depósito dentro del plazo indicado debe efectuarse una nueva asamblea constituyente.
- i) A partir del depósito del acta, la Dirección del trabajo tiene un plazo de 90 días corridos para formular observaciones a la constitución del sindicato, ya sea por falta de requisitos para constituirlo o porque los estatutos no se ajustan a la ley.
- j) Formuladas las observaciones a la constitución y/o a los estatutos del sindicato, éste tiene un plazo de 60 días, contados desde su notificación, para subsanar los defectos de constitución o conformar sus estatutos de acuerdo con las observaciones efectuadas o, dentro del mismo plazo, reclamar de éstas ante el Juzgado de letras del trabajo correspondiente, bajo apercibimiento de tener caducada su personalidad jurídica por el solo ministerio de la ley.
- k) La directiva sindical goza de fuero (prohibición de despido sin autorización judicial previa) desde la fecha de realización de la asamblea constitutiva. Este fuero cesa si no se efectúa el depósito del acta dentro del plazo señalado en el inciso f).
- l) Deben ser comunicados por el directorio sindical a la administración de la empresa o empresas, si se trata de un sindicato interempresa, las siguientes acciones y documentos del sindicato, al día siguiente hábil de haberse hecho efectivos:
 - i) La celebración de la asamblea constitutiva y nómina del directorio,
 - ii) La nómina del directorio cada vez que éste se renueve;
 - iii) La elección de delegado sindical.

El delegado sindical

251. Corresponde la elección de un delegado sindical a aquellos trabajadores que pertenecen a una empresa y están afiliados a un sindicato interempresa -eventual o transitorio, y que siendo por lo menos ocho, no hubieren elegido un director en la organización respectiva.

Quórum requerido para la conformación de los sindicatos según tipo

252. En sindicatos de empresa:

- a) En aquellas empresas de 50 o menos trabajadores, es necesario un mínimo de 8, siempre que representen más del 50% del total de los trabajadores;
- b) En aquellas empresas de más de 50 trabajadores, se requiere un mínimo de 25, que representen por lo menos el 10% del total de trabajadores de la misma;
- c) Siempre pueden constituir un sindicato 250 o más trabajadores de una empresa, sin importar el porcentaje que representen;

- d) En aquellas empresas que tengan más de un establecimiento, pueden constituir un sindicato 25 trabajadores que representen al menos el 40% de los trabajadores de dicho establecimiento.

253. En sindicatos interempresa, de trabajadores eventuales, o transitorios, se requiere la participación de 25 trabajadores como mínimo para la constitución de un sindicato. La ley permite la participación de trabajadores regidos sólo por contrato indefinido. Los trabajadores contratados a plazo fijo, o por obra o faena, pueden incorporarse al sindicato con posterioridad a su constitución. Los trabajadores afiliados a estas organizaciones pueden mantener su afiliación sindical aunque no se encuentren prestando servicios.

254. Para los sindicatos de trabajadores independientes, la ley exige la participación de a lo menos 25 trabajadores para su constitución.

Disposiciones jurídicas especiales para sindicatos por categorías determinadas

255. El artículo 216 del Código del Trabajo establece la existencia de organizaciones sindicales, atendiendo a la empresa o empresas en que los trabajadores prestan servicios, refiriéndose a sindicatos de empresa que agrupan a trabajadores de una misma empresa, y a sindicatos interempresa, que agrupan a trabajadores que laboran para dos o más empleadores.

256. El artículo señalado introduce, asimismo, la existencia de sindicatos atendiendo a la naturaleza de los servicios prestados. Es así como la ley reconoce la existencia de sindicatos de trabajadores independientes, que son aquellos que agrupan a trabajadores que no dependen de empleador alguno; y de sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios, que son aquellos constituidos por trabajadores que realizan labores bajo dependencia o subordinación en períodos cíclicos o intermitentes.

Restricciones legales para fundar o afiliarse a sindicatos

257. No existen restricciones legales de ninguna naturaleza para fundar, afiliarse o desafiliarse a un sindicato. La Constitución política consagra el derecho a sindicarse en los casos y formas que señala la ley⁶⁶. Por su parte, el Código del Trabajo confirma el reconocimiento constitucional, respecto de los trabajadores del sector privado y de empresas del Estado, de constituir sin autorización previa las organizaciones que estimen convenientes⁶⁷.

258. La norma complementa el principio de libertad sindical, señalando que el trabajador podrá desafiliarse o ingresar a un sindicato cuando lo estime conveniente⁶⁸. No obstante, cabe señalar que el artículo 217 del Código del Trabajo dispone: *"este libro y el siguiente no serán aplicables a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno a través de dicho Ministerio"*.

⁶⁶ Artículo 19, párr. 19 "De los derechos y deberes constitucionales".

⁶⁷ Artículo 212 del Código del Trabajo.

⁶⁸ Artículo 214 del Código del Trabajo.

259. Respecto del ingreso o renuncia a una organización sindical, los trabajadores interesados deben atenerse a lo señalado en los estatutos sociales de la misma, en el sobreentendido que los requisitos de afiliación y desafiliación de sus miembros son elementos mínimos que éstos deben contemplar.

Medidas para garantizar el derecho a integrar federaciones y organizaciones sindicales internacionales

260. El artículo 213 del Código del Trabajo establece que: *"Las organizaciones sindicales tienen el derecho de constituir federaciones, confederaciones y centrales y afiliarse y desafiliarse de ellas"*. Asimismo, todas estas organizaciones sindicales *"(...) tienen el derecho de constituir organizaciones internacionales de trabajadores, afiliarse y desafiliarse de ellas en la forma que prescriban los respectivos estatutos y las normas, usos y prácticas del derecho internacional"*.

261. Al igual que en el ámbito individual, los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado pueden constituir libremente las organizaciones que crean conveniente; estos sindicatos gozan del mismo derecho para afiliarse o crear federaciones, confederaciones y centrales sindicales. A su vez, éstas pueden crear o afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores.

Libertad sindical y negociación colectiva

262. La legislación laboral en materia de organizaciones sindicales resulta bastante completa y avanzada, ya que está inspirada en el principio de libertad sindical, el que se manifiesta en todas las normas relacionadas con la fundación, afiliación, y desafiliación de sindicatos, así como en el pluralismo sindical, el derecho a constituir federaciones y confederaciones, el derecho a la personalidad jurídica, a la disolución de las organizaciones sólo por decisión judicial, y a mantener una amplia autonomía para darse sus propios estatutos y administrar su patrimonio.

263. En este sentido, la Ley N° 19759, de 2001, estableció una serie de protecciones tanto a la libertad de organizarse sindicalmente como al libre ejercicio del derecho a la negociación colectiva, resguardando a los trabajadores de despidos u otras prácticas arbitrarias con ocasión de la constitución de un sindicato o de la citada negociación. En concreto, se estableció la imposibilidad de despido de trabajadores hasta 30 días después de constituido un sindicato o terminado un proceso de negociación. Asimismo, se simplificaron una serie de trámites reglamentarios en torno a la materia, sobre todo en lo que dice relación con la constitución de sindicatos y su correspondiente régimen de registro ante los órganos administrativos del trabajo.

264. Cabe señalar que la legislación chilena, en virtud de las normas señaladas, se ha adecuado a los instrumentos internacionales contenidos en los Convenios Nos.87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva, respectivamente, los que quedaron ratificados con fecha 11 de febrero de 1999, entrando en vigor internacional a partir del 11 de febrero de 2000.

265. Por otra parte, limitan el derecho de los trabajadores a organizarse ciertas conductas de los empleadores que podrían constituir prácticas antisindicales, las que conforme a las nuevas normas son drásticamente sancionadas. Al respecto, cabe señalar que la facultad para tipificar y pronunciarse sobre las conductas señaladas se encuentra radicada en los tribunales de justicia, lo

que dificulta su tramitación y resolución definitiva. Lo anterior significa que en muchas oportunidades los trabajadores sienten que sus derechos no están convenientemente resguardados, creándose una sensación de incertidumbre e indefensión ante la lentitud del pronunciamiento de los tribunales de trabajo.

Número, composición y estructura de los sindicatos

266. La legislación laboral contempla sindicatos de empresa, sindicatos interempresa, sindicatos de trabajadores independientes y sindicatos de trabajadores eventuales. En el cuadro 10 se presentan datos estadísticos sobre estas organizaciones para el período 1990-1999.

Cuadro 10

Evolución del número de organizaciones según el tipo de sindicato, 1990-1999

Año	Empresa	Interempresa	Independientes	Transitorios	Total
1990	5.822	676	2.039	324	8.861
1991	6.462	746	2.314	336	9.858
1992	7.037	813	2.560	346	10.756
1993	7.408	861	2.762	358	11.389
1994	7.760	909	3.070	370	12.109
1995	8.083	949	3.037	376	12.715
1996	8.401	975	3.499	383	13.258
1997	8.693	1.004	3.705	393	13.795
1998	8.923	1.018	3.927	408	14.276
1999	9.118	1.018	4.077	415	14.652

Fuente: Departamento de relaciones laborales, Dirección del trabajo

267. El cuadro 11 muestra la evolución en el número de sindicatos y sus afiliados para el período 1990-1999, mientras que el cuadro 12 lo desagrega según el tipo de sindicato.

Cuadro 11

Total de sindicatos y población afiliada a escala nacional, 1990-1999

Año	Numero de sindicatos	Población afiliada
1990	8.861	606.812
1991	9.858	701.355
1992	10.756	724.065
1993	11.389	684.361
1994	12.109	661.966
1995	12.715	637.570
1996	13.258	655.597
1997	13.795	617.761
1998	14.276	611.535
1999	14.652	579.996

Fuente: Departamento de relaciones laborales, Dirección del trabajo.

Cuadro 12

Evolución de la población sindicalizada según tipo de sindicatos en Chile, 1990-1999

Año	Tipo de sindicatos				Total
	Empresa	Interempresa	Independientes	Transitorios	
1990	417.514	69.651	90.987	28.660	606.812
1991	455.871	92.757	114.639	38.088	701.355
1992	473.914	87.323	121.630	41.198	724.065
1993	460.219	75.436	115.295	33.411	684.361
1994	448.370	73.561	114.104	25.931	661.966
1995	417.796	71.166	119.476	29.132	637.570
1996	426.818	72.246	124.402	32.131	655.597
1997	405.440	68.143	116.375	27.803	617.761
1998	390.462	69.515	121.578	29.980	611.535
1999	359.368	74.560	116.925	29.143	579.996

Fuente: Departamento de relaciones laborales, Dirección del trabajo.

Federaciones y confederaciones

268. La federación se constituye por la unión de tres o más sindicatos. La confederación surge de la unión de 5 o más federaciones, o de 20 o más sindicatos. La unión de 20 o más sindicatos puede dar origen, indistintamente, a una federación o a una confederación

269. Respecto a los funcionarios públicos, incluidos los municipales, la legislación establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, reconociéndoles el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones de funcionarios que estimen conveniente, con la condición de sujetarse a la ley y a los estatutos⁶⁹. El número de asociaciones de funcionarios de la administración del Estado era de 1.117, con 130.873 afiliados en 1997; 1.241, con 135.596 afiliados, en 1998; y 1.335, con 138.863 afiliados, en 1999.

Derecho a huelga de los trabajadores

Restricciones al derecho a huelga

270. La ley establece dos importantes instituciones jurídicas dentro del proceso de negociación colectiva⁷⁰, específicamente durante el desarrollo de la huelga, regulando las figuras del reemplazo de trabajadores involucrados en el proceso y el reintegro individual de éstos a sus funciones.

⁶⁹ Ley N° 19296, de 14 de marzo de 1994.

⁷⁰ Artículo 381 del Código del Trabajo.

271. En relación con la figura del reemplazo de trabajadores involucrados en la huelga, cabe señalar que el empleador podrá contratar personal de reemplazo a partir del primer día de huelga cuando la última oferta cumpla con los siguientes requisitos copulativos:

- a) Debe ser escrita;
- b) Debe constar por escrito que fue entregada a los trabajadores y a la comisión negociadora, y que fue depositada en la Inspección del trabajo correspondiente al proceso de negociación;
- c) Debe hacerse con una anticipación de, a lo menos, dos días con respecto al plazo que tienen los trabajadores para votar la última oferta o la huelga, y debe ser depositada en la Inspección del trabajo dentro del mismo plazo;
- d) Las estipulaciones propuestas deben ser en sustancia y accidentes las mismas que las contenidas en el contrato, convenio o fallo arbitral vigente al momento de la presentación del proyecto, y deben estar reajustadas en un 100% de la variación del índice de precios al consumidor⁷¹ (IPC) entre la fecha del último reajuste y la fecha de término de vigencia del instrumento;
- e) Debe contemplar un reajuste mínimo anual según el IPC, excluidos los últimos 12 meses del contrato.
- f) Debe consignar el pago de un bono de cuatro unidades de fomento⁷² (UF) por cada trabajador contratado como reemplazante, a beneficio de los trabajadores reemplazados.

272. Si la última oferta no cumple con los requisitos señalados precedentemente, el empleador puede reemplazar las funciones de los trabajadores involucrados en la huelga a contar del día 15 de haberse iniciado ésta. Si en la empresa no existe instrumento colectivo vigente, el empleador está facultado para reemplazar las funciones de los trabajadores involucrados en la huelga a contar del primer día de ésta, siempre que conste que su última oferta fue puesta en conocimiento de los trabajadores involucrados en el proceso de acuerdo a los plazos expuestos en el inciso c) del párrafo anterior. Asimismo, el empleador deberá contemplar un reajuste anual de acuerdo con la variación que experimente el IPC por todo lo que dure el contrato, excluidos los últimos 12 meses.

273. En relación con el reintegro individual de los trabajadores involucrados en la huelga, se debe observar lo siguiente:

- a) El reintegro individual sólo procede a contar del día quince de haberse iniciado la huelga, cuando la última oferta cumple con los requisitos mínimos exigidos por la

⁷¹ Índice que mide la variación del costo de la vida de un mes a otro (inflación o deflación de la economía de un mes a otro).

⁷² Valor de pago para operaciones bancarias, que se reajusta diariamente en base al aumento del índice de precios al consumidor (IPC).

norma comentada. En el caso que la última oferta, cumpliendo los requisitos mínimos, sea entregada fuera de plazo, el reintegro podrá efectuarse desde el día 15 de haberse materializado la última oferta, o a partir del día 30 de haberse hecho efectiva la huelga.

- b) En aquellos casos en que no existe instrumento vigente, el reintegro individual a contar del día 15 procede sólo cuando la última oferta reúne iguales requisitos que los señalados para efectuar el reemplazo de funciones.
- c) Los trabajadores que se reintegran individualmente lo hacen de acuerdo con las condiciones establecidas en la última oferta, a menos que negocien mejores condiciones con su empleador.
- d) Por último, si el empleador ha hecho uso de la facultad establecida en el artículo 381 del Código del Trabajo, entre las cuales está la contratación de personal de reemplazo, no podrá retirar la oferta mínima a que se ha hecho referencia.

274. Por su parte, el Código del Trabajo establece que ciertos trabajadores, si bien pueden negociar colectivamente, no pueden hacer uso del derecho a huelga⁷³. Se trata de aquellos trabajadores que laboran en empresas que atienden servicios de utilidad pública, o cuya paralización, por su naturaleza, cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional. En este caso, no basta con que la empresa se encuentre en alguna de las situaciones señaladas en la norma, sino que, además, se requiere que la autoridad -en este caso, los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía- declare tal circunstancia una vez al año, durante el mes de julio, mediante resolución. En tal caso, los trabajadores afectos a esta limitación deben someterse a arbitraje obligatorio.

Restricciones a la libertad sindical y al derecho de huelga de los miembros de las fuerzas armadas, policía o administración del Estado

275. Por razones de seguridad nacional, la normativa vigente impide a los funcionarios de las fuerzas armadas y de orden y seguridad constituir agrupaciones de funcionarios. Lo mismo sucede respecto de los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa o que se relacionen a través de éste con el Gobierno⁷⁴.

Cambios a los derechos consagrados en el artículo 8 del Pacto

276. Durante los últimos diez años, se han presentado cambios muy importantes en el ámbito legal relacionado con el movimiento sindical, el que hasta el inicio de los años noventa se encontraba completamente disgregado, ya que no podía actuar más allá de la empresa. Las federaciones y confederaciones no podían suscribir convenciones legales válidas, y las centrales sindicales eran clandestinas o de hecho, de manera que existía un modelo bipartito pero sin movimiento sindical. Actualmente, las federaciones y confederaciones pueden, de común

⁷³ Artículo 384.

⁷⁴ Ley N° 19296, art. 11, párr. 2, de 14 de marzo de 1994.

acuerdo con los empleadores, celebrar convenciones colectivas válidas, y las centrales sindicales forman parte del Código del Trabajo. Esto significa que existen todas las condiciones legales para tener un interlocutor laboral fuerte, representativo y con facultades, pero al mismo tiempo con responsabilidades que permitan hacer que el modelo bipartito sea desarrollado en plenitud.

277. El Código del Trabajo⁷⁵ se preocupa de reglamentar la huelga y el cierre patronal o *lockout*. Es necesario agregar que el Gobierno de Chile ha ratificado el Convenio N° 151 de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, de 1978, encontrándose en curso un programa de implementación de los acuerdos, de manera de establecer los mecanismos adecuados para su puesta en marcha.

Artículo 9

Derecho a la seguridad social

Ramas de la seguridad social

278. La Constitución política de Chile garantiza el derecho a la seguridad social a todos sus habitantes, sin distinción de ninguna especie, disponiendo que el Estado garantizará el acceso al goce de prestaciones básicas uniformes, ya sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas y se financien o no por cotizaciones, y supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social⁷⁶.

279. Chile cuenta con dos sistemas paralelos de seguridad social: a) un sistema previsional para todos los trabajadores, públicos y privados; y b) un sistema de subsidios por desempleo y prestaciones familiares financiado por el presupuesto fiscal, que asiste en forma gratuita a la población no cubierta por el sistema previsional señalado anteriormente (ancianos, inválidos y niños en situación de pobreza).

Planes en vigencia, alcance de los beneficios, carácter y nivel de las prestaciones y métodos de financiamiento de la seguridad social

La atención médica

280. A partir de la década de los ochenta, existe en Chile un sistema de salud de libre afiliación, en el cual el usuario debe elegir obligatoriamente entre las diversas alternativas que ofrece el sector privado a través de las instituciones de salud previsional (Isapres), o el Fondo nacional de salud (Fonasa), dependiente del Estado.

281. Entre 1990 y 1998, la mayoría de la población estuvo afiliada al sistema público de salud (Fonasa). Durante ese período, la afiliación a este sistema disminuyó desde un 67 a un 61,8%, en tanto la población adscrita al sistema privado (Isapres), aumentó desde un 15,1 a un 23,1%⁷⁷.

⁷⁵ En su Título VI, arts. 369 y ss.

⁷⁶ Artículo 19, párr. 18.

⁷⁷ Encuestas Casen 1990 y 1998. Ver anexo 1, siglas.

282. La legislación vigente regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud⁷⁸ que es de general aplicación, por lo que se encuentran incluidos en él los obreros, empleados y aprendices de las empresas industriales y comerciales, y los trabajadores a domicilio y del servicio doméstico. Según lo dispuesto por la normativa⁷⁹, son beneficiarios de asistencia médica los miembros de la familia del afiliado cuando tienen el carácter de cargas familiares o el derecho a pensiones de viudez y orfandad, en las condiciones previstas en dicho texto legal. La asistencia médica comienza desde que empieza la enfermedad y dura mientras subsistan sus efectos. Su artículo 8 dispone que las acciones médicas empiezan en la etapa preventiva, con los exámenes de salud para pesquisar oportunamente la tuberculosis, las enfermedades de transmisión sexual, el glaucoma, el cáncer, la diabetes, cardiopatías, la hipertensión, la insuficiencia renal crónica y las demás enfermedades que el Ministerio de Salud determine, y cuyo diagnóstico y terapéutica precoz prevengan una evolución irreversible. Estas medidas continúan con asistencia médica curativa, incluyendo consulta, exámenes, procedimientos diagnósticos y quirúrgicos, hospitalización, atención obstétrica, tratamiento -incluidos los medicamentos- y demás atenciones y acciones de salud que se establezcan. El artículo 29 de esta ley establece, además, que las personas afectas a ella se clasificarán, según su nivel de ingreso, en los siguientes grupos:

- a) **Grupo A:** las personas indigentes o carentes de recursos, beneficiarios de pensiones asistenciales⁸⁰, y causantes del subsidio familiar⁸¹;
- b) **Grupo B:** afiliados cuyo ingreso mensual no exceda del ingreso mínimo mensual⁸² aplicable a los trabajadores mayores de 18 años de edad y menores de 65 años de edad;
- c) **Grupo C:** afiliados cuyo ingreso mensual sea superior al ingreso mínimo mensual indicado y no exceda de 1,46 veces dicho monto, salvo que los beneficiarios que de ellos dependan sean tres o más, caso en el cual serán considerados en el Grupo B;
- d) **Grupo D:** afiliados cuyo ingreso mensual sea superior en 1,46 veces al ingreso mínimo mensual señalado, siempre que los beneficiarios que de ellos dependan no sean más de dos. Si los beneficiarios que de ellos dependan son tres o más, serán considerados en el Grupo C.

283. Respecto del financiamiento del régimen público de salud⁸³, los trabajadores activos y pasivos efectúan una cotización del 7% de sus ingresos o pensiones. El Estado, de acuerdo al

⁷⁸ Ley N° 18469, de 23 de noviembre de 1985.

⁷⁹ Ley N° 18469, artículo 6, letras b) y c).

⁸⁰ Decreto Ley N° 869, de 28 de enero de 1975.

⁸¹ Establecido en la Ley N° 18020, de 17 de agosto de 1981.

⁸² Ver "salario mínimo" en antecedentes de este informe relativos al artículo 7 del Pacto.

⁸³ Establecido en la Ley N° 18469 de 23 de noviembre de 1985.

artículo 30 de la ley citada, contribuye al financiamiento de estas prestaciones médicas a través del Fonasa. Dicho aporte cubre el valor total de las prestaciones respecto de los Grupos A y B, y no puede ser inferior al 75% respecto del Grupo C, ni al 50% respecto del Grupo D. En todo caso, el porcentaje de contribución del Fonasa a la atención del parto no puede ser inferior al 75% para el Grupo D.

284. Por su parte, en el sistema privado de las Isapres, el 7% de los ingresos es la cotización mínima para los trabajadores activos y pensionados, pudiéndose cotizar un porcentaje mayor de acuerdo al valor del plan que se suscriba con la respectiva Isapre. En este régimen la subvención del Estado sólo se aplica a los subsidios maternales (permiso pre y postnatal, y enfermedad grave del hijo menor de 1 año).

285. Los llamados "bienes públicos", es decir inmunizaciones, salud ambiental, alimentación complementaria, son enteramente de cargo fiscal. Hoy se encuentra en proceso de implementación un seguro especial para enfermedades de alto costo -llamadas "catastróficas"- que busca aminorar el impacto económico de su tratamiento.

286. El sistema de las fuerzas armadas ha evolucionado desde una cobertura total hacia el establecimiento de escalas de "copagos", que lo asimila al que aplica el sistema público. De esta forma el usuario de acuerdo a sus ingresos paga un porcentaje del total de la prestación de que se trate.

Prestaciones en efectivo para casos de enfermedad

287. En el sistema de seguridad social chileno esta prestación recibe la denominación de "subsidio por incapacidad laboral". En el caso de los empleados públicos, estas prestaciones por enfermedad alcanzan al 100% de los ingresos líquidos. En cambio, para los empleados del sector privado se calculan sobre la base del promedio de los ingresos líquidos mensuales de los tres meses anteriores al comienzo de la enfermedad. En el sistema privado de salud, el asalariado celebra un contrato por 12 meses con una Isapre. Las prestaciones varían según el contrato, pero los beneficios deben ser, al menos, equivalentes a los del régimen general público.

288. La legislación establece las normas para subsidios por incapacidad laboral de los trabajadores dependientes del sector privado⁸⁴. Estas prestaciones se devengan desde el primer día de la correspondiente licencia médica -si ésta fuera superior a diez días-, o desde el cuarto día, si ella fuere igual o inferior a dicho plazo. Estas prestaciones duran hasta el término de la correspondiente licencia, aun en aquellos casos en que hubiere terminado el contrato de trabajo. Además, para tener derecho a los subsidios se requiere de un mínimo de seis meses de afiliación y de tres meses de cotizaciones dentro de los seis meses anteriores a la fecha inicial de la licencia médica correspondiente⁸⁵. Para acceder a los subsidios, los trabajadores dependientes contratados diariamente, por turnos o jornadas, deberán contar, además del período mínimo de afiliación indicado anteriormente, por lo menos con un mes de cotizaciones dentro de los seis

⁸⁴ Artículos 14 y 15 del Decreto con fuerza de ley N° 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

⁸⁵ *Ibíd.*, arts. 4 y 6.

meses anteriores a la fecha inicial de la respectiva licencia. Cuando la incapacidad laboral es causada por accidente, no se exige el cumplimiento de los períodos generales ni especiales señalados anteriormente⁸⁶.

Prestaciones de maternidad

289. La normativa vigente dispone que las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de 6 semanas antes del parto, y de 12 semanas después de él⁸⁷. Estos derechos no son renunciables, y durante los períodos de descanso queda prohibido el trabajo de las mujeres embarazadas y puérperas. Además, deberán conservar sus empleos o puestos durante dichos períodos.

290. Cuando ambos padres trabajen en forma dependiente, cualquiera de los dos, a elección de la madre, puede gozar de la licencia y del subsidio necesario para asumir el cuidado de los hijos menores de 1 año, cuando éstos se encuentren gravemente enfermos⁸⁸. El padre gozará de dicho permiso cuando la madre hubiere fallecido o él tuviere la tuición del menor por sentencia judicial⁸⁹. Tendrán derecho a este permiso y subsidio tanto la trabajadora como el trabajador que tenga a su cuidado a un menor de edad inferior a 1 año, respecto de quien se le haya otorgado judicialmente la tuición o el cuidado personal como medida de protección⁹⁰. Además, se establece que en caso de nacimiento o muerte de un hijo, o de muerte del cónyuge, el trabajador podrá, dentro de los tres días siguientes al nacimiento o muerte, hacer uso de un día de permiso pagado, adicional al feriado⁹¹.

291. La ley estableció que cuando la salud de un menor de 18 años requiera la atención personal de sus padres a causa de un accidente grave, de una enfermedad terminal en su fase final o de una enfermedad grave o aguda y con probable riesgo de muerte, la madre trabajadora tendrá derecho a un permiso para ausentarse de su trabajo por el número de horas equivalente a diez jornadas ordinarias de trabajo⁹². Si ambos padres son trabajadores dependientes, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá gozar del beneficio. Con todo, el permiso se otorgará al padre que tuviere la tuición del menor por sentencia judicial, cuando la madre hubiere fallecido o estuviere imposibilitada de hacer uso de él por cualquier causa. A falta de ambos, corresponderá este beneficio a quien acredite la tuición o cuidado del menor. El tiempo utilizado en este permiso deberá ser restituido al empleador mediante la imputación a su próximo feriado anual, laborando horas extraordinarias, o a través de otra forma que acuerden las partes.

⁸⁶ *Ibíd.*, art. 6.

⁸⁷ Código del Trabajo, art. 195.

⁸⁸ *Ibíd.*, art. 199.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*, art. 66.

⁹² Ley N° 19505, de 25 de julio de 1997, que agregó un artículo 199 *bis* al Código del Trabajo.

292. Los trabajadores del sector privado que hacen uso de licencia por descanso pre-natal, postnatal, suplementario o por motivo de la salud del hijo menor de 1 año, pueden gozar de un subsidio calculado conforme al promedio de su remuneración mensual neta, del subsidio, o de ambos, devengado en los tres meses calendario más próximos al mes en que se inicia la licencia. De dicho subsidio solamente se deducirán las imposiciones de previsión y descuentos legales que correspondan⁹³.

293. En el caso de trabajadoras independientes, en lugar de las remuneraciones imponibles aludidas se considerarán las rentas por las que hubieren cotizado. De las remuneraciones y rentas imponibles deberán deducirse las cotizaciones previsionales e impuestos correspondientes.

294. La normativa dispone que el pago de los subsidios de reposo maternal será de cargo del Fondo único de prestaciones familiares y subsidios de cesantía⁹⁴, establecido por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social⁹⁵.

295. En otro aspecto, se agregó un nuevo inciso final al artículo 194 del Código del Trabajo, por el cual se estableció que los empleadores no podrán condicionar la permanencia en el trabajo a la existencia o ausencia de embarazo, ni exigir certificado o examen alguno para verificar si la mujer trabajadora se encuentra o no en estado de gravidez⁹⁶.

296. El Código del Trabajo contiene la obligación, para los establecimientos que ocupan a 20 o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, de tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de 2 años y dejarlos mientras estén en el trabajo⁹⁷. Conforme al citado Código, las madres trabajadoras tienen derecho a disponer, para dar alimento a sus hijos, de dos porciones de tiempo que en conjunto no excedan de una hora al día, las que se considerarán como trabajadas efectivamente para los efectos del pago de sueldo, cualquiera sea el sistema de remuneración⁹⁸.

297. El control de salud de la mujer embarazada le reconoce la calidad de beneficiaria del régimen de prestaciones de salud, aun cuando no esté afiliada al mismo⁹⁹. Las prestaciones se otorgan no sólo durante el período prenatal de 6 semanas, o el post-natal de 12 semanas, sino que durante todo el período de embarazo; vale decir, durante 9 meses, y hasta 6 meses después del nacimiento del hijo¹⁰⁰. El niño recién nacido tiene también, hasta los seis meses de edad,

⁹³ Código del Trabajo, art. 198.

⁹⁴ Ley N° 18418, artículo 1, de 1° de julio de 1985.

⁹⁵ Decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981.

⁹⁶ Ley N° 19591, de 9 de noviembre de 1998.

⁹⁷ Código del Trabajo, art 203.

⁹⁸ *Ibíd.*, art. 206.

⁹⁹ Ley N° 18.469, art. 6, letra d).

¹⁰⁰ *Ibíd.*, art. 9.

derecho a la protección y control de salud por parte del Estado. En consecuencia, las prestaciones de salud durante el embarazo y hasta el sexto mes del nacimiento, comprendido el control del embarazo y puerperio practicado por un médico o matrona, son totalmente gratuitas.

298. El Estado, a través del Fondo nacional de salud (Fonasa), contribuirá al financiamiento de las prestaciones médicas¹⁰¹ en un 75% respecto de la atención del parto para los grupos C y D, y en el 100% del valor de atención del parto para los grupos A y B. Lo anterior significa que la atención del parto es absolutamente gratuita para los integrantes de los grupos A y B, que está integrado por personas indigentes y de bajos recursos económicos. Para los integrantes de los grupos C y D, compuesto por personas de mayores recursos económicos, la atención del parto es gratuita en el 75% de su importe, debiendo éstos financiar sólo el 25% restante.

Prestaciones de vejez

299. Para determinar el campo de aplicación de estas prestaciones, hay que considerar que en Chile coexisten dos sistemas de pensiones para la población civil. El antiguo sistema público de pensiones, que es un sistema de seguros basado en un régimen de reparto, administrado por organismos de previsión actualmente fusionados en un sólo organismo, el Instituto de normalización previsional (INP); y el nuevo sistema de pensiones¹⁰², que se basa en un sistema de capitalización individual de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), y que cubre a la población que se incorporó al mercado laboral a contar del 1º de enero de 1983, sin diferenciar en cuanto al tipo de trabajo que desempeña ni a la rama de actividades a la que pertenece.

300. Los trabajadores afiliados al antiguo sistema pueden optar por afiliarse al nuevo sistema de pensiones en cualquier momento; en cambio, aquellos que se incorporan al campo laboral después de la fecha antes indicada, deben ingresar obligatoriamente al nuevo sistema, en conformidad con la ley¹⁰³.

Pensiones de vejez en el antiguo y en el nuevo sistema de pensiones

301. Tratándose de trabajadores dependientes, el seguro de vejez del antiguo sistema protege a: trabajadores manuales y obreros¹⁰⁴; trabajadores domésticos y obreros postulantes o aprendices de cualquier trabajo, industria u ocupación; trabajadores a domicilio; trabajadores miembros de la familia del patrón o empleador que perciban remuneraciones; empleados que perciben los beneficios del seguro a través de la ex Caja de previsión de empleados particulares y sus organismos auxiliares, y de la ex Caja de previsión de la hípica nacional, hoy fusionadas en el INP, como ya se indicó; y, por último, profesionales que se desempeñen bajo dependencia.

¹⁰¹ Ley N° 18469, art. 30.

¹⁰² Creado por el Decreto-ley N° 3500, de 1980.

¹⁰³ Artículo 1 transitorio del Decreto-ley N° 3500, de 1980.

¹⁰⁴ Principalmente a través del régimen de la Ley N° 10383, del 8 de agosto de 1952, que lo hace obligatorio para todos aquellos que ganen un salario.

302. Tratándose de trabajadores independientes, el ex Servicio de seguro social cubre obligatoriamente a los trabajadores manuales a que se refiere la ley¹⁰⁵, siempre que la renta anual total del trabajador no exceda de tres ingresos mínimos anuales.

303. La ex Caja de previsión de empleados particulares protege la contingencia de vejez de los artistas¹⁰⁶ y de los conductores dueños de automóviles de alquiler¹⁰⁷. Por su parte, la ex Caja nacional de empleados públicos y periodistas recibe las cotizaciones de los abogados de libre ejercicio, que se han afiliado a ella en ese carácter.

304. Cualquier interesado que cumpla con los requisitos legales puede afiliarse a una Administradora de fondos de pensiones (AFP), modalidad que sustenta el nuevo sistema de pensiones. En este sistema, se distingue sólo entre trabajadores dependientes e independientes. Para los primeros, la ley dispone: *"El inicio de la labor del trabajador no afiliado genera la afiliación automática al sistema y la obligación de cotizar en una Administradora de fondos de pensiones"*¹⁰⁸. En tanto, para los trabajadores independientes, se señala: *"Toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerce una actividad mediante la cual obtiene un ingreso, podrá afiliarse al sistema que establece esta Ley"*¹⁰⁹. Es decir, la afiliación para los trabajadores independientes es voluntaria, a diferencia de lo sucedido con los trabajadores dependientes.

305. El nuevo régimen de pensiones cubre una alta proporción de la fuerza de trabajo, en relación con el sistema antiguo. Están fuera los cotizantes de las fuerzas armadas y de orden, que tienen sus propias cajas previsionales.

Cotizaciones y monto de las pensiones

306. Respecto de las cotizaciones que los trabajadores deben realizar para el fondo de pensiones, en el antiguo sistema los obreros imponen un 19,1% de sus salarios, y los empleados imponen, en promedio, un 20,7%.

307. En el nuevo sistema, el afiliado cotiza para pensiones el 10% de sus ingresos; y, para los gastos de administración y el pago del seguro de invalidez y sobrevivencia, cotiza entre el 2,09 y el 2,55% de sus ingresos, más una comisión fija entre 0 y 1.000 pesos (entre 0 y 1,34 dólares), dependiendo de la AFP. El máximo de renta imponible en el antiguo sistema está fijado en 60 Unidades de fomento, equivalente a 1.001.016 pesos (1.343 dólares). El mínimo imponible corresponde al monto del ingreso mínimo, es decir USD 149 a contar del 1° de junio del 2002.

¹⁰⁵ Ley N° 10383, art. 2, párr. 3.

¹⁰⁶ Incorporados por la Ley N° 15478, de 4 de febrero de 1964.

¹⁰⁷ Incorporados por la Ley N° 15722, de 26 de octubre de 1964.

¹⁰⁸ Decreto-ley N° 3500 de 1980, art. 2.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, art. 89.

308. En el nuevo sistema, se distingue entre cotizaciones obligatorias y cotizaciones voluntarias¹¹⁰. Respecto a las cotizaciones obligatorias, la norma señala que los trabajadores afiliados al sistema estarán obligados a cotizar el 10% de sus remuneraciones y rentas imponibles¹¹¹, cuyo límite¹¹² alcanza a 60 UF, equivalente a 1.004.647 pesos (1.431 dólares) del último día del mes anterior al pago. El mínimo imponible es el mismo que rige dentro del sistema antiguo. Sobre las cotizaciones voluntarias, el Artículo 18 dispone que cada trabajador podrá efectuar además, en su cuenta de capitalización individual, cotizaciones voluntarias de hasta 50 UF mensuales, equivalentes a 837.062 pesos (1.192 dólares), o 600 UF anuales, equivalentes a 10.044.745 pesos (14.309 dólares). Tratándose de los trabajadores independientes, el artículo 90 dispone que la renta imponible mensual será la que el interesado declare mensualmente a la AFP en que se afilie, y que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo, ni superior a 60 UF, equivalente a 1.004.647 pesos (1.431 dólares).

309. En el antiguo sistema el monto máximo de la pensión es de 688.786 pesos (1.279 dólares) al 1º de diciembre de 1999. El monto de las pensiones mínimas es de 72.361,62 pesos (108 dólares) a partir de diciembre de 2001, para los menores de 70 años, y de 79.121,84 pesos (118 dólares) a partir de la misma fecha, para los mayores de 70 años.

310. Entre 1989 y 1999, el valor promedio mensual de las pensiones pagadas por los fondos de pensiones del antiguo sistema público previsional aumentó en un 40,4%. En 1990 fueron pagadas, en promedio, un millón de pensiones mensuales, cuyo valor promedio mensual ascendió a 86.500 pesos (283 dólares); y en 1999 fueron pagadas, en promedio, 990.000 pensiones mensuales, cuyo valor promedio mensual ascendió a 122.000 pesos (239 dólares) de diciembre de 1999¹¹³.

311. En cuanto al nuevo sistema de pensiones, no es posible conocer *a priori* el monto máximo que podrán alcanzar estos beneficios por estar basado en el principio de la capitalización individual; por ser un sistema de administración que obliga a los organismos administradores a obtener rentabilidad de los Fondos de pensiones; y porque los usuarios tienen la facultad de obtener sus pensiones mediante la contratación de un seguro de renta vitalicia o a través de las modalidades de renta temporal con renta vitalicia diferida o de retiro programado¹¹⁴.

¹¹⁰ Decreto-ley N° 3500, de 1980, arts. 16 y ss.

¹¹¹ *Ibíd.*, art. 17.

¹¹² Fijado por el artículo 16 del citado Decreto-ley.

¹¹³ Superintendencia de seguridad social e Instituto de normalización previsional en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000* Mideplan

¹¹⁴ Decreto-ley N° 3500, de 1980, art. 61.

312. Finalmente, se dispone que el Estado garantizará pensiones mínimas de vejez a los afiliados al nuevo sistema cuyos fondos se agoten y que cumplan con las condiciones legales requeridas¹¹⁵, las que están dadas por los años de trabajo y los años de cotizaciones.

313. El porcentaje de cotizantes en el sistema privado ha continuado creciendo durante esta década, desde un 87,8% en 1990, a un 91,3% en 1999. En cuanto a la cobertura del sistema, entre 1990 y 1999 aumentó la relación cotizantes/ocupados, desde un 58,7 a un 64,8%; y la relación cotizantes/fuerza de trabajo varió desde un 54,4 a un 59,1%. En 1999, el número de cotizantes ascendía a 3,5 millones de personas¹¹⁶.

Pensiones de invalidez en el antiguo y en el nuevo sistema de pensiones

314. Primeramente, cabe indicar que lo señalado anteriormente acerca de la coexistencia de dos sistemas de pensiones de vejez resulta plenamente aplicable para las prestaciones de invalidez. Los criterios para determinar la invalidez que da derecho a pensión son también diferentes en cada sistema.

315. En el sistema antiguo¹¹⁷, el concepto de invalidez comprende la incapacidad para ejercer una actividad profesional en sentido amplio o en forma específica, referida al cargo que se estaba desempeñando a la fecha del siniestro o a la disminución de la capacidad de ganancia sobre un determinado grado. En este sistema, respecto a los obreros o trabajadores manuales, hay que distinguir entre invalidez absoluta e invalidez parcial. La invalidez absoluta es aquella que se produce cuando el asegurado se incapacita para procurarse, por medio de su trabajo, una remuneración equivalente, por lo menos, a un 30% del salario habitual que gane un trabajador sano en condiciones análogas de trabajo en la misma localidad. La invalidez parcial es aquella que se produce cuando la incapacidad permite al asegurado obtener una remuneración superior al 30% e inferior al 60% de dicho salario habitual, siempre que la reducción de capacidad se origine por afecciones de los sistemas nervioso (incluyendo órganos de los sentidos), circulatorio, broncopulmonar y mio-óseo-articular. Respecto de los empleados se considera inválido al imponente que, a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, pierde a lo menos dos tercios de su capacidad de trabajo. La pensión puede concederse en forma definitiva o provisoria. La definitiva se otorga al imponente que sufre una enfermedad que lo inhabilite total y definitivamente para el desempeño de sus labores.

316. En el nuevo sistema¹¹⁸, se otorga el derecho a pensión de invalidez total a los afiliados que, sin cumplir los requisitos para obtener pensión de vejez, pierdan en forma permanente por lo menos dos tercios de su capacidad de trabajo, a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales. La misma disposición da derecho a pensión de invalidez

¹¹⁵ *Ibíd.*, arts. 73 y ss.

¹¹⁶ Superintendencia de seguridad social e Instituto de normalización previsional en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000* Mideplan

¹¹⁷ Ley N° 10383.

¹¹⁸ Decreto-ley N° 3500, de 1980, art. 4.

parcial a aquellos afiliados que experimenten una pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior al 50%, e inferior a dos tercios. La normativa agrega que la referida contingencia será calificada por una comisión de tres médicos cirujanos que funcionará en cada región, y que serán designados por el Superintendente de administradoras de fondos de pensiones en la forma que establezca el reglamento¹¹⁹.

317. En el sistema antiguo, según el régimen del ex Servicio de seguro social¹²⁰, se requieren 50 semanas de imposiciones con requisitos copulativos de densidad, o bien 400 semanas sin dichos requisitos, y ser menor de 65 años al comenzar la invalidez. Es requisito para obtener pensión de invalidez, además de un tiempo mínimo de cotización de 50 semanas, tener un porcentaje de imposiciones no inferior al 40% en el período básico, ni inferior al 50% en el período total de afiliación. Esta última proporción sólo se exige a los imponentes varones, y no es necesario cumplir con este requisito si se registran más de 400 semanas de imposiciones.

318. En el antiguo régimen, la pensión de invalidez absoluta se compone de un monto básico igual al 50% del salario base, aumentada en el 1% de dicho salario por cada 50 semanas en que se hubiere impuesto en exceso sobre las primeras 500 semanas de imposiciones, con un límite máximo del 70% del salario base mensual, incrementado además con una asignación de un 10% del salario medio de pensiones por cada hijo legítimo, no matrimonial o adoptivo menor de 15 años, o por cada inválido no pensionado de cualquiera edad perteneciente al núcleo familiar. La pensión de invalidez parcial corresponde al 50% de la señalada anteriormente.

319. La ex Caja de previsión de empleados particulares del sistema antiguo exige ser imponente activo al momento de verificar la contingencia que produce la invalidez, y registrar al menos tres años de imposiciones. Esta calidad se mantiene para estos efectos hasta por el plazo de dos años desde que se dejó de cotizar¹²¹. Además, el imponente debe ser menor de 65 años al comenzar la invalidez. El monto de la pensión de invalidez es equivalente al 70% del sueldo base, más un 2% del mismo por cada año de servicios en exceso sobre los 20 primeros, con un máximo equivalente al sueldo base.

320. En las instituciones del nuevo sistema no es posible determinar *a priori* el monto máximo del beneficio, ya que el mismo dependerá de una serie de factores variables. No obstante, de acuerdo con lo establecido en la normativa¹²², el monto de la pensión de invalidez para los trabajadores activos no puede ser inferior al 70% del ingreso base, el cual corresponde al promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas en los diez años anteriores al mes en que se declare la incapacidad, debidamente actualizadas. También se garantizan, para aquellos casos especiales que cumplen con los requisitos establecidos en la ley¹²³, pensiones

¹¹⁹ *Ibíd.*, art. 11.

¹²⁰ Artículo 34 de la Ley N° 10383.

¹²¹ Artículo 21 de la Ley N° 10475, de 8 de septiembre de 1952.

¹²² Título V del Decreto-ley N° 3500, de 1980.

¹²³ Título VII del citado Decreto-ley.

mínimas de invalidez del mismo monto que el correspondiente a los pensionados del antiguo sistema.

321. Las prestaciones en especie destinadas a prevenir, retardar, atenuar o curar la invalidez de las personas que, a causa de la misma, reciban pensión o puedan tener derecho a ella, se otorga en los términos previstos en la Ley N° 18469.

Pensiones asistenciales

322. El objetivo de las Pensiones asistenciales (Pasis) fue establecer un sistema de pensiones para todos los ancianos e inválidos que carecen de recursos, y que por diversas razones no han podido obtener este beneficio de un régimen previsional, con el fin de garantizarles un nivel mínimo de subsistencia. Las personas inválidas y las mayores de 65 años de edad que carezcan de recursos, tendrán derecho a acogerse a pensión asistencial con arreglo a las disposiciones contenidas en el Decreto-ley N° 869, de 1975, y sus modificaciones posteriores, siempre que cuenten con una residencia continua mínima de tres años en el país.

323. Se considerará inválido al mayor de 18 años de edad que, en forma presumiblemente permanente, esté incapacitado para desempeñar un trabajo normal, o bien que haya sufrido una disminución de su capacidad de trabajo que le impida estar en condiciones de procurarse lo necesario para su subsistencia, y que no tenga derecho a percibir una pensión derivada de accidente del trabajo o de otro sistema de seguridad social. La declaración de invalidez corresponderá efectuarla al Servicio nacional de salud.

324. Se entenderá que carece de recursos la persona que no tenga ingresos propios o, de tenerlos, ellos sean inferiores al 50% de la pensión mínima establecida en la ley¹²⁴, que en 1999 alcanzaba un valor promedio de 33.200 pesos (65 dólares); y siempre que en ambos casos, además, el promedio de los ingresos de su núcleo familiar sea también inferior a ese porcentaje. Dicho promedio se determinará dividiendo el ingreso total del núcleo familiar por el número de personas que lo componen. Para este mismo efecto, se considerará que componen el núcleo familiar todas aquellas personas que, unidas o no por vínculos de parentesco, conviven en forma permanente bajo un mismo techo.

325. Entre 1989 y 1999, el valor promedio mensual de las pensiones asistenciales aumentó en un 61,8 %. En 1999 fueron otorgadas 350.000 pensiones mensuales en promedio, con un valor promedio mensual igual al monto indicado en el párrafo anterior.

Prestaciones para los supervivientes en el antiguo y el nuevo sistema de pensiones

326. Debe reiterarse lo señalado respecto de la coexistencia de dos regímenes de pensiones, y también señalar que el seguro contra riesgos por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales cuenta con sus propias prestaciones de sobrevivencia. En el antiguo sistema -en el caso del ex Servicio de seguro social-, para ser causante de pensiones de sobrevivencia, el asegurado debe ser pensionado o tener al menos 50 semanas de cotizaciones, con el 40% de las semanas en los últimos 5 años, y el 50% en el período de afiliación. En el caso de los

¹²⁴ Ley N° 15386, de enero de 1975, art. 26, párr. 2.

empleados, el causante de las pensiones de sobrevivencia debe ser pensionado o tener 3 años de cotizaciones.

327. En el ex Servicio de seguro social, la viuda de cualquier edad, o viudo inválido a cargo, recibirá como beneficio un monto equivalente al 50% del salario base o pensión del asegurado. Por su parte, cada huérfano menor de 18 años, de 24 años si estudia, y sin límite de edad si es inválido, obtendrá como pensión un monto equivalente al 20% del salario base o pensión media correspondiente al año anterior al fallecimiento del causante. A la madre de los hijos no matrimoniales del causante le corresponderá un beneficio equivalente al 60% de la pensión que le habría correspondido si hubiera tenido la calidad de cónyuge.

328. En el caso de los empleados del régimen antiguo, la viuda o el viudo inválido que se encuentre a cargo del causante, percibirá un beneficio por un monto equivalente al 50% de la pensión o del sueldo base del asegurado que falleciera en actividad. Cada huérfano menor de 18 años (o menor de 24 años si es estudiante o inválido de cualquier edad), así como los padres carentes de renta y que hayan vivido a expensas del difunto, recibirán un beneficio de un monto igual al 15% de la pensión o del sueldo base del causante.

329. En el sistema antiguo, las pensiones máximas de sobrevivencia eran equivalentes al 100% de la pensión o del sueldo base del asegurado, conforme a los acrecimientos que se produzcan por el hecho de faltar uno o más beneficiarios.

330. En el nuevo sistema, en tanto, se unificó la viudez y la orfandad bajo la denominación genérica de pensiones de sobrevivencia, y tienen derecho a ella:

- a) La cónyuge sobreviviente que haya contraído matrimonio con el afiliado a lo menos 6 meses antes de su fallecimiento, o 3 años antes si el afiliado estaba pensionado; estas limitantes no se aplican si a la época del fallecimiento la cónyuge estaba embarazada o quedaren hijos comunes¹²⁵;
- b) El cónyuge varón inválido, con las mismas limitantes anteriores¹²⁶;
- c) Los hijos solteros, menores de 18 años, menores de 24 años que estudien, o inválidos sin importar su edad¹²⁷;
- d) La madre de hijos no matrimoniales del causante, siempre que a la fecha del fallecimiento fueran solteras o viudas, y vivieran a expensas del causante¹²⁸; y
- e) A falta de los anteriores, los padres que a la fecha de la muerte del afiliado sean causantes de asignación familiar.

¹²⁵ Decreto-ley N° 3500, de 1980, art. 6.

¹²⁶ *Ibíd.*, art. 7.

¹²⁷ *Ibíd.*, art. 8.

¹²⁸ *Ibíd.*, art. 9.

331. La pensión de sobrevivencia en el nuevo sistema será equivalente a los siguientes porcentajes de la pensión de referencia del causante¹²⁹:

- a) Un 60% para la cónyuge o el cónyuge inválido total, y 43% para el inválido parcial.
- b) Un 50% para la cónyuge o el cónyuge inválido total, y 36% para el inválido parcial, cuando tengan hijos comunes con derecho a pensión.
- c) Un 36% para la madre de hijos no matrimoniales del causante, reduciéndose al 30% cuando tengan hijos comunes con derecho a pensión.
- d) Un 15% para cada hijo mientras cumplan requisitos. Este porcentaje se reduce al 11% para los hijos declarados inválidos parciales al cumplir 24 años de edad; y
- e) Un 50% para los padres del causante, a falta de todos los demás beneficiarios.

Prestaciones por accidentes del trabajo

332. Este régimen se encuentra contenido en la ley que estableció el Seguro social contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales¹³⁰. Son beneficiarios los trabajadores por cuenta ajena, los dirigentes sindicales que sufran accidentes a causa o con ocasión del desempeño de sus cometidos gremiales, los trabajadores independientes y los estudiantes¹³¹. Los funcionarios públicos fueron incorporados a este seguro a contar del 1º de marzo de 1995¹³². Respecto a los trabajadores independientes, la ley facultó al Presidente de la República para decidir su incorporación al seguro¹³³, lo que a la fecha ha ocurrido con los campesinos asignatarios de tierras; los suplementeros; los profesionales hípicas independientes; los conductores propietarios de vehículos de alquiler; los pirquineros; los pequeños mineros artesanales y pequeños plateros; los conductores propietarios de vehículos motorizados de locomoción colectiva, de transporte escolar y de carga afectos al Decreto-ley N° 3500, de 1980; los comerciantes autorizados para desarrollar su actividad en la vía pública o playas; los pescadores artesanales independientes; y los agentes generales de aduana.

333. Este régimen se financia con las cotizaciones que son de cargo del empleador, pues el seguro cubre riesgos que esencialmente son de responsabilidad patronal. Estas cotizaciones son de dos tipos: básica y adicional diferenciada. La básica es de carácter general, y la deben efectuar todos los empleadores, alcanzando al 0,9% de las remuneraciones imponibles que pagan a sus trabajadores, más un 0,05% de cotización extraordinaria establecida hasta el 31 de agosto del año 2004. La adicional diferenciada es fijada en función de la actividad y riesgo de la

¹²⁹ Ibid., art. 58.

¹³⁰ Ley N° 16744, de 1968.

¹³¹ Ibid., art. 2.

¹³² Ley N° 19345

¹³³ Ley N° 16744, art. 2, inciso final.

empresa, que varía entre el 0 y el 3,4%. Para incentivar la prevención de riesgos laborales, la ley estableció un sistema de exención, rebajas y recargos de la tasa de cotización adicional, de acuerdo a la efectividad de las medidas de prevención que implemente la empresa¹³⁴.

334. Las prestaciones que otorga este seguro son de dos tipos: médicas y pecuniarias. Las médicas se otorgan gratuitamente desde el día del accidente o del diagnóstico de la enfermedad, hasta la curación completa o mientras subsistan las secuelas causadas. Estas prestaciones contemplan: atención médica, quirúrgica y dental; hospitalización, si fuere necesario; medicamentos y productos farmacéuticos; prótesis y aparatos ortopédicos; rehabilitación física y reeducación profesional; gastos de traslado y cualquier otro gasto que sea necesario para el otorgamiento de las prestaciones.

335. Las prestaciones pecuniarias son las correspondientes a incapacidad temporal, invalidez y muerte. Incapacidad temporal es la provocada por un accidente del trabajo o enfermedad profesional de naturaleza o efectos transitorios, que permite la recuperación del trabajador y su reintegro a sus labores habituales. La prestación pecuniaria por incapacidad temporal consiste en el pago de subsidios, que reemplazan la remuneración que deja de percibir el trabajador mientras dura la incapacidad. El subsidio dura desde el día del siniestro hasta la curación del trabajador o su declaración de invalidez. En todo caso, su duración máxima es de 52 semanas, prorrogable por un plazo idéntico.

336. Invalidez es la incapacidad presumiblemente permanente y de naturaleza irreversible, aun cuando el trabajador mantenga una capacidad residual de trabajo que le permita continuar en actividad. En este caso, se establece la invalidez parcial, que corresponde a quien haya sufrido una disminución en su capacidad de ganancia igual o superior a un 15%, e inferior a un 70%. Cuando su capacidad de ganancia es igual o superior al 15% pero inferior al 40%, da derecho a una indemnización. Si su capacidad de ganancia es igual o superior al 40% pero inferior al 70%, da derecho a pensión. La invalidez total, que es una disminución en la capacidad de ganancia igual o superior a un 70%, da derecho a pensión. Por último se establece la gran invalidez, que corresponde al inválido que requiere del auxilio de otras personas para realizar los actos elementales de su vida, la que da derecho a una pensión incrementada.

337. Las prestaciones por muerte del afiliado dan derecho a pensión de sobrevivencia a la cónyuge; a los hijos legítimos, no matrimoniales y adoptivos; a la madre de los hijos no matrimoniales del causante; y, a falta de los anteriores, a los demás ascendientes y descendientes causantes de asignación familiar.

Prestaciones por desempleo

338. El subsidio de cesantía es una prestación de carácter pecuniario cuyo propósito es proteger con un subsidio a los trabajadores desempleados, proporcionándoles apoyo económico mientras dure su inactividad, por un tiempo máximo fijado por ley¹³⁵.

¹³⁴ Ley N° 16744. Además, en el *Diario Oficial* de 7 de marzo de 2000, se publicó el Decreto Supremo N° 6, de 1999, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que estableció el procedimiento de estas exenciones, rebajas y recargos de cotizaciones adicionales.

339. Son beneficiarios los trabajadores dependientes de los sectores público y privado, así como los trabajadores independientes que al 1º de agosto de 1974 tenían derecho a esta prestación, o que a la fecha de su incorporación al nuevo sistema de pensiones hubieren estado afiliados a un régimen de previsión que contemplara en su favor el beneficio de asignación familiar o el beneficio de subsidio de cesantía, mientras desempeñaran la actividad que les otorgó la calidad de imponentes de dicho régimen de previsión¹³⁶.

340. Los requisitos para utilizar el beneficio son los siguientes:

- a) Estar cesante, entendiéndose que lo están aquellos trabajadores que han sido despedidos por causas ajenas a su voluntad;
- b) Tener por lo menos 52 semanas de imposiciones dentro de los dos años anteriores a la fecha de cesantía, continuas o discontinuas y en cualquier régimen previsional;
- c) Estar inscrito en el Registro de cesantes de la municipalidad correspondiente al domicilio del trabajador, registro que tiene por objeto asignar trabajos de asistencia en beneficio de la comunidad.

341. El beneficio se otorga a contar de la fecha de presentación de la solicitud y se paga por cada día que el trabajador permanezca cesante, por períodos parciales equivalentes a 90 días cada uno, con un máximo de cuatro períodos consecutivos. La ley establece, además, que el retardo del empleador en el pago de las imposiciones no impide el nacimiento del derecho al subsidio, debiendo los organismos administradores otorgarlo sin perjuicio de cobrar al empleador las cotizaciones adeudadas en la forma que corresponda¹³⁷.

342. A contar del 1º de enero de 1996¹³⁸, el monto del subsidio es decreciente, siendo sus valores al año 1999 de 17.338 pesos (34 dólares) mensuales por los primeros 90 días, de 11.560 pesos (22 dólares) mensuales por los siguientes 90 días, y de 8.669 pesos (17 dólares) mensuales por los siguientes 180 días. Entre 1990 y 1999, el valor promedio mensual del subsidio de cesantía aumentó en un 13,3%. En 1999 fueron otorgados 49.000 subsidios mensuales en promedio, cuyo valor promedio mensual ascendió a 11.403 pesos (22 dólares)¹³⁹.

¹³⁵ El Decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de las normas sobre el sistema de subsidios de cesantía para los trabajadores de los sectores público y privado.

¹³⁶ Esto último, de acuerdo al artículo 91 del Decreto-ley N° 3500, de 1980.

¹³⁷ *Ibíd.*, art. 6

¹³⁸ Según lo establece la Ley N° 19429.

¹³⁹ Superintendencia de seguro social en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

343. Este beneficio se financia con cargo a fondos fiscales, contenidos en el Fondo único de prestaciones familiares y subsidios de cesantía¹⁴⁰.

Prestaciones familiares

344. En el sistema de seguridad social chileno cabe señalar dos prestaciones familiares: la asignación familiar, que es un beneficio propiamente previsional, y el subsidio familiar para personas de escasos recursos, que es de carácter asistencial.

La asignación familiar

345. Es una prestación pecuniaria que la comunidad otorga en forma periódica a la familia, con relación a las cargas (miembros de la familia) que viven a expensas del jefe de hogar y dependiendo del nivel de sus ingresos. Se encuentra regulada en el Sistema único de prestaciones familiares¹⁴¹.

346. Son beneficiarios de asignación familiar:

- a) Todos los trabajadores dependientes, tanto del sector privado como del sector público.
- b) Los trabajadores que se encuentran en goce de un subsidio, sea éste de cesantía, de incapacidad laboral o de accidente del trabajo o enfermedad profesional.
- c) Los pensionados de cualquier régimen previsional, aun cuando no hubieren tenido derecho al beneficio en el respectivo régimen.
- d) Los beneficiarios de pensión de viudez y la madre de los hijos no matrimoniales del trabajador o pensionado en goce de la pensión especial a que se refiere la ley¹⁴². Estos beneficiarios sólo pueden invocar como causante de asignaciones familiares, las mismas cargas por las cuales tenía derecho a este beneficio el causante de la pensión respectiva.
- e) Los trabajadores independientes, afiliados a algún régimen previsional que, con anterioridad al 1º de enero de 1974, contemplan en su favor el beneficio de asignación familiar. La norma dispuso que los trabajadores independientes afiliados a alguna Administradora de fondos de pensiones (AFP), continúan afectos al Sistema único de prestaciones familiares, si a la fecha de su incorporación a este nuevo sistema de pensiones hubieran estado afiliados a un régimen de previsión que

¹⁴⁰ Artículos 20 y siguientes del Decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981.

¹⁴¹ Este sistema se contempla en el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto-ley N° 307, de 1974, establecido por el Decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

¹⁴² Artículo 24 de la Ley N° 15386, de 11 de diciembre de 1963; artículo 5 del Decreto-ley N° 3500, de 1980; artículo 45 de la Ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

contemplara en su favor el beneficio de asignación familiar¹⁴³. La mantención de este derecho es sólo mientras se desempeñe la actividad independiente específica que les otorgó la calidad de imponentes del régimen previsional que les daba derecho al beneficio.

- f) Las instituciones del Estado o reconocidas por el Supremo Gobierno que tengan a cargo la crianza y mantención de niños huérfanos o abandonados y de inválidos.

347. Son causantes del beneficio:

- a) La cónyuge y el cónyuge declarado inválido por la Comisión de medicina preventiva e invalidez del servicio de salud correspondiente. Se entiende por inválido a quien ha perdido o carece en forma presumiblemente permanente de dos tercios de su capacidad de ganancia, por causas hereditarias o adquiridas.
- b) Los hijos y los adoptados que sean solteros y no mayores de 18 años de edad. Si son mayores de 18 años y menores de 24 años, que reciben el beneficio si siguen cursos regulares en la enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior, en instituciones del Estado o reconocidas por éste para recibir el beneficio. Los hijos y los adoptados inválidos son causantes siempre del beneficio.
- c) Los nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre, o abandonados por éstos.
- d) La madre viuda.
- e) Los ascendientes mayores de 65 años de edad, o de cualquier edad si son inválidos.
- f) Los niños huérfanos o abandonados, y los inválidos que estén a cargo de familiares o del Estado en establecimientos reconocidos por el Supremo Gobierno, quienes harán valer este beneficio ante el Instituto de normalización previsional (INP).

348. Para recibir el beneficio, los causantes deben vivir a expensas del beneficiario que los invoque, y no deben disfrutar de una renta igual o superior al 50% del ingreso mínimo mensual a que se refiere la ley¹⁴⁴. No obstante lo indicado, las pensiones de orfandad no se considerarán renta para determinar dicha incompatibilidad¹⁴⁵. Además, la normativa estableció que los causantes no pierden la calidad de tal, para efectos legales, aunque desempeñen labores remuneradas, siempre y cuando no lo hagan por un período superior a tres meses en cada año calendario, buscando beneficiar de ese modo a los trabajadores que desempeñan labores remuneradas por una breve temporada¹⁴⁶.

¹⁴³ Ley N° 18225, de 28 de junio de 1983.

¹⁴⁴ Ley N° 18806, de 19 de junio de 1989, art. 4, parr. 1.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, art. 5.

¹⁴⁶ Ley N° 18987, de 11 de julio de 1990, art. 2, inciso final.

349. Al mes de julio de 2000 el monto del beneficio ascendía a:

- a) 3.607 pesos (6,6 dólares) por carga para aquellos beneficiarios cuyo ingreso mensual no excedía de 108.833 pesos (200 dólares);
- b) 3.509 pesos (6,4 dólares) por carga a aquellos beneficiarios cuya renta superaba los 108.833 pesos (200 dólares) y no excedía de 219.921 pesos (405 dólares);
- c) 1.143 pesos (2,1 dólares) por carga a aquellos beneficiarios cuya renta superaba los 219.921 pesos (405 dólares) y no excedía de 343.002 pesos (631 dólares);
- d) Las personas con ingresos superiores a 343.002 pesos (631 dólares) no tenían derecho a las asignaciones.

350. Los causantes por invalidez darán derecho al pago de una asignación aumentada al duplo¹⁴⁷. La asignación la percibe el beneficiario a cuyas expensas viva el causante¹⁴⁸. Sin embargo, las asignaciones causadas por los hijos menores deben pagarse directamente a la madre con que viven, si ésta lo solicita.

351. El pago lo efectúa el empleador al momento de cancelar las remuneraciones, al tiempo que procede a compensar el costo con las cotizaciones que le corresponda enterar en la respectiva entidad previsional; si hecha dicha operación queda un crédito a su favor, la entidad previsional debe reembolsar el mayor gasto que ha efectuado¹⁴⁹. Los trabajadores independientes deducen el monto que les corresponde recibir de las cotizaciones que enteren mensualmente. En el caso de los trabajadores del sector privado, se requiere el reconocimiento previo de las cargas familiares y la autorización de pago de la institución previsional que administra este beneficio, mientras que respecto de los empleados del sector público se requiere una resolución del servicio empleador que reconozca este derecho.

352. Las asignaciones familiares se financian con cargo a un fondo único, denominado Fondo único de prestaciones familiares y subsidios de cesantía, el cual se compone exclusivamente con aportes fiscales que se fijan en la Ley de presupuestos¹⁵⁰.

353. Entre 1989 y 1999, el valor promedio mensual pagado de asignaciones familiares aumentó en un 40%. En 1999, fueron otorgadas 2,9 millones de asignaciones familiares mensuales en promedio, cuyo valor promedio mensual ascendió a 2.382 pesos (4,6 dólares)¹⁵¹.

¹⁴⁷ Ibid., art. 14.

¹⁴⁸ Ibid., art. 7.

¹⁴⁹ Ley N° 18987, art. 30.

¹⁵⁰ Ibid., arts. 20 y 21.

¹⁵¹ Superintendencia de seguridad social en *Indicadores económicos y sociales 1999-2000*, Mideplan.

Subsidio familiar para personas de escasos recursos¹⁵²

354. Es una prestación pecuniaria de carácter asistencial, que tiene por objeto entregar a las familias en situación de extrema pobreza un subsidio similar a la asignación familiar establecida en el Sistema único de prestaciones familiares, del cual se encuentran marginadas.

355. Son causantes del subsidio familiar las siguientes personas¹⁵³:

- a) Los menores de 18 años de edad y los inválidos de cualquier edad que vivan a expensas del beneficiario, que participen hasta los 8 años de edad de los programas de salud establecidos por el Ministerio de Salud para la atención infantil y que no perciban una renta igual o superior al valor del subsidio familiar, cualquiera sea su origen o procedencia. Para estos efectos no se considera renta la pensión de orfandad. Para los niños mayores de 6 años se debe acreditar también que son alumnos regulares de la enseñanza básica, media, superior u otras equivalentes, en establecimientos del Estado o reconocidos por éste, a menos que fueren inválidos.
- b) Las madres de los menores que vivan a sus expensas y por los cuales perciban el subsidio familiar. En este caso, es la misma madre la beneficiaria.
- c) La mujer embarazada que lo solicite por escrito en la municipalidad que corresponda a su domicilio.
- d) Los deficientes mentales de cualquier edad a que se refiere la ley¹⁵⁴, que no sean beneficiarios de la pensión asistencial establecida en el Decreto-ley N° 869, de 1975.

356. Son beneficiarios del subsidio familiar causado por el menor que viva a sus expensas, en el siguiente orden¹⁵⁵: la madre o, en su defecto, el padre; los guardadores o personas que hayan tomado a su cargo al menor; y las personas naturales que tengan a su cargo a deficientes mentales de cualquier edad.

357. Para acceder al subsidio familiar, los beneficiarios deberán haberlo solicitado por escrito en la municipalidad que corresponda a su domicilio, y no deben estar en situación de proveer por sí solos, o en unión del grupo familiar, la mantención y crianza del causante.

358. El monto del subsidio familiar es igual al de la asignación familiar para las menores rentas. En el caso de los subsidios causados por inválidos o por deficientes mentales, el monto se eleva

¹⁵² Establecido por la Ley N° 18020, de 17 de agosto de 1981, y reglamentado por el Decreto Supremo N° 368 de 1987, del Ministerio de Hacienda, y por la Ley N° 18611, de 23 de abril de 1987, que estableció la regionalización presupuestaria de los subsidios familiares y pensiones asistenciales.

¹⁵³ Ley N° 18020, art. 2.

¹⁵⁴ Ley N° 18600, de 19 de febrero de 1987.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, art. 3.

al doble de lo señalado. Este beneficio es pagado por el Instituto de normalización previsional (INP).

359. Entre 1989 y 1999, el valor promedio mensual del subsidio familiar aumentó en un 42%. En 1999 fueron otorgados 932.000 subsidios mensuales en promedio, cuyo valor promedio mensual ascendió a 3.055 pesos (6) dólares¹⁵⁶.

360. Las solicitudes del subsidio familiar deben ser presentadas ante la municipalidad correspondiente al domicilio del solicitante, y deben comprobar la calidad del beneficiario y la existencia de los requisitos ya señalados. El subsidio familiar dura tres años¹⁵⁷. El beneficiario debe acreditar anualmente, hasta que el causante cumpla los 8 años de edad, que éste participa en los programas de salud para atención infantil del Ministerio de Salud. Los causantes del subsidio familiar tienen derecho, en forma gratuita, a prestaciones médicas (preventivas y curativas) y odontológicas contenidas en la Ley N° 18469.

361. Los subsidios familiares otorgados conforme a la ley¹⁵⁸ son pagados con cargo al Fondo nacional de subsidio familiar¹⁵⁹. Dicho fondo se financia con los aportes fiscales que anualmente se establecen en la Ley de presupuestos.

362. A partir del año 2002 ha entrado en vigencia una nueva normativa¹⁶⁰, que establece un nuevo sistema de prestaciones por desempleo sobre la base de una cuenta individual para cada trabajador. En esta cuenta se acumulan fondos para mantener un apoyo más eficiente que el constituido por el seguro antes descrito. La mencionada ley considera la creación de un Seguro de cesantía, financiado por un sistema en el cual el empleador realiza una cotización mensual del 2,4% de la remuneración imponible del trabajador. Estos fondos pasan a ser de propiedad del trabajador, pudiendo este hacer uso de ellos a través de un sistema de giros mensuales, teniendo un máximo de cinco giros. Por su parte, el Estado provee de un fondo solidario destinado a cofinanciar a aquellos trabajadores que, por su escaso nivel de rentas, no alcanzan a acumular en su cuenta ciertos mínimos que la propia ley establece.

Porcentaje del producto nacional bruto y el presupuesto nacional que se destina a seguridad social

363. A partir de 1990, el gasto en previsión ha crecido significativamente. Sin embargo, de acuerdo a las prioridades otorgadas a la inversión social en educación, salud y vivienda, su crecimiento ha sido menor que el promedio, por lo que su participación dentro del gasto social total ha disminuido. Entre 1989 y 2000, el gasto fiscal en previsión aumentó en un 129% y el

¹⁵⁶ Superintendencia de seguridad social en *Indicadores económicos y sociales 1999-2000*, Mideplan.

¹⁵⁷ Ley N° 18020, art. 5, inciso segundo.

¹⁵⁸ Ley N° 18020.

¹⁵⁹ Creado de conformidad con el artículo 1 de la Ley N° 18611.

¹⁶⁰ Ley N° 19728.

gasto público en un 84,8%. En 2000, el gasto público en previsión ascendió a 4.818 millones de dólares, equivalentes al 6,9% del producto interno bruto (PIB), mientras que el gasto fiscal ascendió a 4.332 millones de dólares, equivalentes al 6,2% del PIB (ver cuadro 13).

Cuadro 13
Gasto público y fiscal en previsión, 1987-2000
(En millones de pesos de 2000)

Año	Gasto público	Variación anual (%)	Gasto fiscal	Anual (%)
	1.406.883 (2.607.801.813 dólares)	2,9	1.020.798 (1.892.153.701 dólares)	-10,9
1990	1.432.253 (2.654.827.708 dólares)	1,8	1.174.184 (2.176.470.370 dólares)	15,0
1991	1.488.927 (2.759.878.774 dólares)	4,0	1.240.429 (2.299.262.266 dólares)	5,6
1992	1.579.163 (2.927.140.447 dólares)	6,1	1.324.355 (2.454.827.708 dólares)	6,8
1993	1.712.193 (3.173.725.185 dólares)	8,4	1.448.392 (2.684.742.998 dólares)	9,4
1994	1.770.959 (3.282.653.988 dólares)	3,4	1.515.530 (2.809.190.161 dólares)	4,6
1995	1.877.307 (3.479.780.904 dólares)	6,0	1.617.640 (2.998.461.510 dólares)	6,7
1996	2.021.633 (3.747.303.935 dólares)	7,7	1.758.754 (3.260.030.770 dólares)	8,7
1997	2.115.043 (3.920.448.943 dólares)	4,6	1.816.791 (3.367.608.297 dólares)	3,3
1998	2.242.578 (4.156.848.134 dólares)	6,0	1.907.651 (3.536.026.618 dólares)	5,0
1999	2.476.705 (4.590.826.521 dólares)	10,4	2.153.621 (3.991.957.219 dólares)	12,9
2000	2.599.641 (4.818.700.995 dólares)	5,0	2.337.152 (4.332.150.735 dólares)	8,5
Crecimiento promedio anual (%)		5,7		7,8
Crecimiento 1989-2000 (%)		84,8		129,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

364. El aporte del gasto fiscal al gasto público en previsión aumentó desde el 82% en 1990, al 86,2% en 1995, y al 89,9% en el 2000. Durante el mismo período, la participación de

previsión en el gasto público social disminuyó desde un 49 a un 41,5%, y en el gasto fiscal social disminuyó desde el 42,4 al 44,2 %¹⁶¹.

365. Entre 1990 y 2000, la participación del gasto público en previsión en el PIB se incrementó desde un 6,3 a un 6,9%. En el mismo período, la participación del gasto fiscal en previsión en el PIB aumentó desde un 5,2 a un 6,2%. En estos porcentajes se consideran los regímenes de pensiones y beneficios por muerte, de asignación familiar, de enfermedad, de indemnizaciones, desahucio y devolución de fondos, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y de cesantía.

366. La mayor importancia relativa del gasto en seguridad social respecto al PIB, se debe al fuerte incremento experimentado por las prestaciones previsionales a causa de la recuperación de su valor, el que se rezagó mucho en la década de los ochenta. Por otra parte, los mejoramientos en los niveles de inversión y en las remuneraciones de los profesionales de la salud, han influido en un apreciable aumento del gasto en atención médica.

Grupos que no gocen en absoluto del derecho a la seguridad social, o en grado significativamente inferior

367. La Constitución política garantiza a todos los habitantes de la República el derecho a la seguridad social, encontrándose esta disposición dentro de las Garantías constitucionales. Como se ha explicado anteriormente, existe cobertura de salud gratuita para los indigentes y las personas carentes de recursos; pensiones asistenciales para los mayores de 65 años carentes de recursos y para los inválidos de cualquier edad; subsidios únicos familiares para los menores sin recursos, etc.

368. Según la información proporcionada por la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen)¹⁶², en 1998 un 4,7% de los hogares chilenos (173.900 hogares) se encontraban en situación de indigencia, es decir, sus ingresos económicos no alcanzaban a financiar una canasta básica de alimentos. Esto significa que un 5,6% de la población (820.000 personas aproximadamente) se encontraba en esta situación a lo largo de Chile. Hacia el año 2000, un 4,6% del total de hogares (177.600 hogares) se encontraba en situación de indigencia. Esto significa que, a ese año, un 5,7% de la población del país (849.169 personas) se encontraba en esa condición. Hay que agregar que las características de la indigencia han cambiado, pues quienes la viven hoy son más vulnerables que diez años atrás. Se mantiene así un núcleo de "pobreza dura", no permeable a los programas sociales convencionales ni a las estrategias de intervención pública existentes en nuestro país, a lo que hay que sumar la ausencia de datos específicos sobre el grado de acceso de estas personas a las prestaciones de la seguridad social.

Situación de los trabajadores independientes en el derecho a la seguridad social

369. Los trabajadores independientes se encuentran excluidos, en términos generales, de dos de los regímenes de prestaciones descritos anteriormente: el de accidentes del trabajo y

¹⁶¹ Ministerio de Hacienda en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*_Mideplan

¹⁶² Ver anexo 1, siglas.

enfermedades profesionales, y el de prestaciones familiares. Hay coincidencia en la necesidad de incorporar un mayor número de trabajadores independientes al resguardo del seguro social¹⁶³, pero actualmente su incorporación efectiva se ve afectada por un fallo del Tribunal Constitucional¹⁶⁴, que dejó sin efecto la facultad con que contaba el Presidente de la República para ello¹⁶⁵. Esta facultad había permitido ir incorporando a diversos sectores de trabajadores independientes a la cobertura de este seguro social. En las actuales condiciones, la única forma de aumentar la cobertura respecto de los trabajadores independientes es a través de una ley que los incorpore expresamente, tal como ocurrió con los empleados públicos. Conforme a la normativa vigente, la gran mayoría de los trabajadores independientes afiliados al nuevo sistema de pensiones se encuentran al margen de los beneficios de asignación familiar.

370. Respecto de ambas materias -prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y prestaciones familiares-, el Gobierno se encuentra estudiando modificaciones legales que permitan incorporar a los trabajadores independientes a la cobertura de prestaciones de seguridad social.

Situación de las mujeres en el derecho a la seguridad social

371. El goce del derecho a la seguridad social se relaciona directamente con la existencia de una relación laboral contractual, en lo que toca a los beneficios más importantes como las prestaciones de salud y vejez.

372. No gozan en absoluto de este derecho las mujeres "dueñas de casa", como se llama a quienes permanecen en el hogar a cargo de la familia y las tareas reproductivas y domésticas. Son los jefes de familia los que acceden a estos derechos, en caso de que se desempeñen en un trabajo formal. Según la encuesta Casen, en 1998 sólo el 35% de las mujeres participaba laboralmente, frente al 74,6% de los hombres, lo que muestra la dimensión del problema. Por otra parte, mientras el 73% de las mujeres asalariadas tiene contrato de trabajo, el 77% de los hombres asalariados se encuentra en esta situación. Del total de personas ocupadas, el 64% de las mujeres y el 65% de los hombres se encuentran afiliados a algún sistema previsional.

373. Las mujeres de escasos recursos acceden en menor medida al goce del derecho a la seguridad social, y dentro de ellas quienes más sufren de esta carencia son las jefas de hogar, ya que sus dependientes (hijos, padres u otros) también se ven afectados. Estas mujeres trabajan en una alta proporción en los sectores informales de la economía, lo que limita sus posibilidades de acceder a la seguridad social. Según datos de la encuesta Casen de 1996, en el 20% de hogares más pobres el 38% de las mujeres ocupadas se encontraban afiliadas a algún sistema previsional, en tanto esta cifra llegaba al 55% en el caso de los hombres.

¹⁶³ Contemplado en la Ley N° 16744.

¹⁶⁴ Publicado en el *Diario Oficial* de 21 de marzo de 1996.

¹⁶⁵ Ley N° 16744, art. 2, inciso final.

Mujeres en el nuevo sistema de pensiones de las administradoras de fondos de pensiones

374. Este sistema, consistente en la capitalización individual como forma de ahorro previsional, fue ideado básicamente para trabajadores con ocupación asalariada permanente y de duración indefinida, que pudieran mantener una cotización ininterrumpida durante su vida activa. Aquellas ocupaciones temporales, transitorias o informales, que agrupan a un alto porcentaje de la ocupación femenina, no permiten obtener una cobertura previsional suficiente.

375. Cada afiliado a las Administradoras de fondos de pensiones (AFP) tiene una cuenta individual de capitalización. Son afiliados los que alguna vez han cotizado, aunque en la actualidad no sean cotizantes activos. En marzo de 1996, un 61% de mujeres afiliadas y un 50% de hombres afiliados no cotizaban. Estos porcentajes no han variado fundamentalmente en 2000, lo que muestra que las interrupciones de la vida laboral continúan afectando más a las mujeres que a los hombres. Así lo demuestra un estudio denominado "desigualdades en cifras del Sernam". Esto implica que la magnitud de los ahorros previsionales en la cuenta de capitalización desfavorece a las mujeres. En marzo de 2002, poco más del 45% de las afiliadas tenía un fondo inferior a 500.000 pesos (762,3 dólares), mientras que sólo alrededor del 25% de los hombres se encontraba en esa situación.

376. Desde la dictación y aplicación práctica del Decreto-ley N° 3500, que regula el nuevo sistema de pensiones, ha quedado demostrado que la capitalización individual tiene incidencias negativas para las mujeres, debido a que acceden a trabajos de bajas remuneraciones y tienen un período de cotización más corto que los hombres.

377. La proporción de trabajadores temporales es elevada, sobre todo entre los asalariados de escasos recursos. Según la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen) de 1996, entre las personas empleadas pertenecientes al 20% de hogares más pobres, son trabajadoras temporales el 33% de las mujeres y el 32% de los hombres. Las etapas de cesantía, alternadas con períodos estacionales de ocupación propias del trabajo temporal, impiden que las trabajadoras sujetas a esa situación puedan reunir el mínimo de años de cotización requeridos para acceder a las pensiones mínimas de vejez. Las insuficiencias del sistema previsional de administración privada no sólo tienen su causa en las desigualdades que se observan en la inserción laboral femenina: además, el propio esquema normativo del sistema establece disposiciones puntuales que impiden a las mujeres acceder en igualdad de condiciones a las mismas prestaciones previsionales que los hombres.

378. En este sistema previsional de administración privada, es posible apreciar algunas normas que muestran un tratamiento diferenciado al beneficiario según sea su sexo:

- a) En el acceso a pensiones de sobrevivencia, para establecer al beneficiario de dicha pensión, la ley define al grupo familiar de tal forma que privilegia a las mujeres que son carga familiar de un varón lo que discrimina a las mujeres activas.
- b) La jubilación anticipada en cinco años de la mujer, implica un menor período de acumulación en la cuenta de ahorro previsional y una prolongación en su período de pasividad. Así, la pensión femenina cuenta con menos fondos para financiar un lapso de inactividad de mayor duración.

- c) El cálculo de la pensión de vejez sobre la base de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, castiga el monto de pensión que eventualmente percibirá una cotizante mujer respecto a la de un varón, en atención a que la expectativa de vida femenina en promedio es más alta que la masculina.
- d) Los costos previsionales de la mujer embarazada que ejerce sus permisos pre y postnatal, tienen subsidios que suelen ser menores que las remuneraciones percibidas antes del principio del permiso. La cotización previsional durante el período del descanso pre y postnatal se calcula sobre el monto de dicho subsidio, lo que suele implicar una baja en el ingreso a la cuenta de ahorro previsional de la madre.
- e) En todos aquellos casos en que la madre deja de trabajar para cuidar de su hijo, deja de cotizar, lo que incide también en una menor cotización previsional en las mujeres.

Mujeres en el sistema de salud privado

379. El sistema privado presenta obstáculos y limitaciones para que las mujeres accedan a la cobertura de salud previsional, y constituye una alteración al principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Durante 1998 se realizó un estudio¹⁶⁶ para el análisis de la cobertura femenina en el sistema de salud previsional, especialmente respecto a las dificultades y limitaciones en la cobertura del sistema privado de las Instituciones de salud previsional (Isapres). Este informe concluyó que el diseño y estructura de dicho sistema corresponden al de un sistema de seguro privado de salud, que incrementa el precio de la prima en la medida que aumenta el riesgo a cubrir. Bajo esta premisa, la cobertura femenina en el sistema se encarece por su perfil de morbilidad (las mujeres demandan atención médica en mayor grado que los hombres), su supervivencia más prolongada respecto a la masculina (que extiende el período de cobertura que debe soportar el seguro de salud) y, sobre todo, por la imputación exclusiva a la mujer de los costos vinculados a la reproducción (embarazo, parto, maternidad y cuidado de los hijos menores).

Modificaciones legislativas en el ámbito de la seguridad social

380. Entre 1990 y 1999 se realizaron una serie de modificaciones en el ámbito de la seguridad social chilena. Las principales modificaciones legislativas son las siguientes:

- a) La Ley N° 19.200, de 18 de enero de 1993, que modificó el sistema de cálculo de las pensiones al señalar que para estos efectos se considerarán las remuneraciones reales percibidas por el trabajador, y no sólo el sueldo base y los bonos como ocurría hasta esa fecha. Su artículo 1 establece que el monto de las pensiones otorgadas por el Instituto de normalización previsional (INP) y por las mutualidades de la Ley N° 16744, se determinará considerando el monto de las remuneraciones por las cuales se cotizó efectivamente durante el período correspondiente.

¹⁶⁶ Sernam, documento de trabajo N° 61, diciembre de 1998

- b) La Ley N° 19234, de 12 agosto de 1993, que estableció beneficios previsionales por gracia, en favor de personas exoneradas por motivos políticos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.
- c) La Ley N° 19260, de 4 de diciembre de 1993, que en su artículo 4 estableció la imprescriptibilidad del derecho a las jubilaciones otorgadas por el INP y por el régimen de la Ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- d) La Ley N° 19345, de 7 de noviembre de 1994, que dispuso la aplicación de la Ley N° 16744, antes citada, a los trabajadores del sector público que señala.
- e) La Ley N° 19350, de 14 de noviembre de 1994, que a través de su artículo 6, modifica el inciso c) del párrafo 1 del artículo 37 de la Ley N° 10383, para no exigir la densidad de imposiciones a los asegurados que reúnan al menos 1.040 semanas de imposiciones. En su artículo 7, esta ley modifica el inciso c) del párrafo 1 del artículo 23 de la Ley N° 10662 (Sección tripulantes y operarios de naves de la ex caja de previsión de la marina mercante nacional), eliminando el requisito de densidad de imposiciones a los asegurados que reúnan al menos 1.040 semanas de imposiciones. En su artículo 8, modifica el inciso c) del artículo 55 del Decreto Supremo N° 68, de 1965, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, eximiendo del requisito de densidad de imposiciones a las imponentes mujeres y a los imponentes de la ex Caja de previsión de los obreros municipales de la República que reúnan 1.040 semanas de imposiciones.
- f) La Ley N° 19398 de 4 de agosto de 1995, que en sus artículos 6, 7 y 8, otorga un incremento extraordinario del 10% a las pensiones que indica, con cargo al incremento del impuesto a los combustibles y el tabaco, cuando la pensión no exceda de 100.000 pesos (178,5 dólares).
- g) La Ley N° 19403, de 21 de agosto de 1995, que concedió un aumento extraordinario a las pensiones mínimas de viudez y otras que señala. Este aumento se realiza a través de bonificaciones de porcentaje variable, según el tipo de pensión.
- h) La Ley N° 19404, de 21 de agosto de 1995, que extendió la rebaja de edad para pensionarse por vejez, debido al desempeño de trabajos pesados, a todos los regímenes de pensiones administrados por el Instituto de normalización previsional (INP), y modificó el Decreto-ley N° 3500, de 1980, incorporando la rebaja de edad por el desempeño de trabajos pesados.
- i) La Ley N° 19454, de 8 de mayo de 1996, que otorgó un reajuste extraordinario para las pensiones, reguló el pago de las pensiones de viudez hasta el último día del mes de fallecimiento del causante, y uniformó la edad para ser beneficiario de pensión de orfandad en las diferentes instituciones previsionales. Su artículo 3 concede un reajuste extraordinario del 5% a las pensiones mínimas de la Ley N° 15386, para pensionados que tengan 70 o más años de edad. Según su artículo 6, el INP y las mutualidades pagarán las pensiones, excluidas las de sobrevivencia, hasta el último día del mes del fallecimiento del titular. Las pensiones de sobrevivencia se devengarán a contar del primer día del mes siguiente al del deceso del causante.

Según el artículo 7, en los regímenes administrados por el INP, tendrán derecho a la pensión de orfandad los menores de 18 años de edad, y los mayores de 18 y menores de 24 años si son estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior. Tendrán este derecho los hijos inválidos de cualquier edad, sin perjuicio de dar cumplimiento a los demás requisitos legales propios de cada régimen. En su artículo 2 transitorio, la ley establece que quienes, a la fecha de vigencia de la ley, no fueran titulares de pensión de orfandad por exceder las edades máximas de los respectivos regímenes, y dieran cumplimiento a los nuevos requisitos de edad, tendrán derecho a solicitar el beneficio, siempre que reúnan las demás exigencias legales. La pensión sólo se devengará a partir de la entrada en vigencia de la ley.

- j) La Ley N° 19539, de 11 de diciembre de 1997, que permitió la afiliación de los pensionados a las Cajas de compensación de asignación familiar, instituciones que en la actualidad cumplen funciones similares a las de los servicios de bienestar que existen en la administración pública. En su artículo 1 se concede un reajuste adicional del 5% a las pensiones mínimas. En los artículos 2 a 10 se concede bonificación mensual a las pensiones mínimas de viudez y de sobrevivencia, de madre de hijos naturales y de viudez, con porcentajes del 17% al 19% del monto de la pensión. El artículo 16 consigna que sólo para efectos de acceder a prestaciones de regímenes de prestaciones adicionales, de crédito social y de prestaciones `complementarias, los pensionados de cualquier régimen podrán afiliarse a una Caja de compensación de asignación familiar.
- k) La Ley N° 19578, de 26 de julio de 1998, que aumentó las pensiones, estableciendo su financiamiento por medio de modificaciones a normas tributarias. En su artículo 10 expresa que, a contar del 1° de enero de 1999, se incrementan en 8.000 pesos (14,2 dólares) las pensiones mínimas que se indican. El artículo 11 dice que, a contar del 1° de enero de 1999, se incrementa el monto de las pensiones mínimas de sobrevivencia, en una cantidad variable según el tipo de pensión. El artículo 12 estipula que, a contar del 1° de octubre de 1999, se incrementa, en una cantidad variable de acuerdo al tipo de pensión, el monto de las pensiones no mínimas que se indican.
- l) La Ley N° 19582, de 31 de agosto de 1998, que modificó la Ley N° 19234, que establece beneficios previsionales para exonerados políticos.
- m) La Ley N° 19591, de 9 de noviembre de 1998, que modificó el artículo 194 del Código del Trabajo, estableciendo que ningún empleador podrá condicionar la contratación o permanencia de una mujer a exámenes de embarazo.
- n) La Ley N° 19631, de 28 de septiembre de 1999, que impuso la obligación de pago de cotizaciones previsionales atrasadas como requisito previo para el término de la relación laboral por parte del empleador.
- o) La Ley N° 19650, de 24 de diciembre de 1999, que perfeccionó diversas normas del área de la salud, entre las cuales se encuentran disposiciones de la Ley N° 18469, del Decreto-ley N° 3753, de 1979 (que estableció el Sistema nacional de servicios de salud), y de la Ley N° 18933, que regula las Instituciones de salud previsional. Estas

modificaciones se orientaron a facilitar el acceso de la población protegida a las prestaciones médicas que deben otorgar las instituciones públicas y privadas de salud.

- p) La Ley N° 19720, de 7 de abril de 2001, que autoriza, por una sola vez, a las instituciones de seguridad social para celebrar convenios de pago por las cotizaciones previsionales adeudadas por los empleadores.
- q) La Ley N° 19728, de 14 de mayo de 2001, establece un Seguro de desempleo y crea un sistema cuyo objetivo es proteger a aquellos trabajadores que atraviesan por un período de cesantía mediante el establecimiento de una cuenta individual, de propiedad del trabajador, en la que se acumulan fondos a través de cotizaciones mensuales del empleador y el trabajador. Estos fondos se podrán girar durante los primeros cinco meses del período de cesantía. Para aquellos trabajadores de rentas más bajas, el Estado provee un Fondo solidario que complementa los ahorros del trabajador, si éstos no son suficientes para cada giro mensual a que tenga derecho.
- r) La Ley N° 19729, de 31 de mayo de 2001, que reajusta el monto del salario mínimo mensual, fijándolo en 105.500 pesos (174 dólares) hasta el 11 de junio de 2002 para los trabajadores de 18 o más años de edad. Por excepciones a la ley, los trabajadores menores de 18 y mayores de 65 años percibirán un ingreso mínimo de 81.661 pesos (135 dólares). El monto del ingreso mensual que no se emplea para fines de remuneración, aumentó a 70.562 pesos (116 dólares).
- s) La Ley N° 19732, de 6 de junio de 2001, cuyo artículo único suprime las cotizaciones para los fondos de pensiones que gravan a los pensionados, a las que se refiere el artículo 2 de la Ley N° 18754.
- t) La Ley N° 19768, de 7 de noviembre de 2001, que flexibiliza el mecanismo de ahorro previsional voluntario. Esta ley permite acceder a mecanismos de ahorro previsional, de carácter complementario a las cotizaciones legales, en otras instituciones que no sean Administradoras de fondos de pensiones (AFP), como compañías de seguros y bancos, a fin de permitir mayores rentabilidades que aumenten la pensión del afiliado.
- u) La Ley N° 19775, de 30 de noviembre de 2001, que otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos, reajusta las asignaciones familiar y maternal, y concede otros beneficios que indica.

Artículo 10

Protección de la familia, de la madre y del niño

El concepto de familia

381. A partir de la década de los noventa, se ha producido en la sociedad chilena una profunda discusión en torno a la necesidad de definir los distintos tipos de familia que existen en nuestra sociedad. Bajo el Gobierno del Sr. Patricio Aylwin, en 1990, se creó la Comisión nacional de la

familia, que tuvo como objetivo el estudio real, integral y pluralista de esta institución. Esta Comisión planteo el siguiente concepto de familia: "*La Familia es un grupo social unido entre sí por vínculos de consanguinidad, filiación (tanto biológica como adoptiva) y de alianza, incluyendo las uniones de hecho cuando son estables*"¹⁶⁷. La Constitución Política no establece un concepto de familia, aunque en el párrafo 2 de su artículo 11 señala que "*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad*". El párrafo final de este artículo impone como deber del Estado dar protección a la familia y propender a su fortalecimiento. La familia se encuentra también amparada a través del reconocimiento y protección de otros derechos fundamentales. El artículo 19 de la Constitución Política de la República garantiza, en su párrafo 4, el derecho de las personas al respeto y protección de su honra y de su familia, y en su párrafo 5 resguarda el derecho de las personas a la inviolabilidad del hogar.

382. Antes de la modificación efectuada por la Ley de filiación en diciembre de 1998, el Código Civil establecía un régimen de filiación condicionado a la concepción de los hijos dentro del matrimonio, dando lugar a la categoría de hijos legítimos. Los hijos concebidos fuera del matrimonio constituían la filiación ilegítima, dando lugar a la categoría de hijos naturales e hijos ilegítimos, que gozaban de menos derechos que los hijos legítimos. A partir de la nueva ley, se establece la filiación por naturaleza, pudiendo ser matrimonial o no matrimonial. Todos los hijos, provengan o no del matrimonio, tienen iguales derechos.

383. Es importante mencionar las normas sobre procedimientos y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar¹⁶⁸. En ellas se amplía la definición de familia, incluyendo a la que se origina por convivencia. Se señala que el acto de violencia se configura respecto a quién "*siendo mayor de edad, tenga respecto del ofensor la calidad de ascendiente, cónyuge o conviviente o, siendo menor de edad o discapacitado tenga a su respecto la calidad de descendiente, adoptado, pupilo, colateral consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive, o esté bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar o vive bajo un mismo techo*".

Características de la familia en Chile

384. Las caracterizaciones de las familias señaladas en el informe de la Comisión nacional de familia, han permitido contar con un conjunto de datos que sirvieron de base para la elaboración de modificaciones legales, acciones y políticas en el ámbito de la familia. Los principales resultados de este informe señalan que el 83,5% de las familias se han constituido sobre la base de un vínculo legal, y el 16% sin este vínculo; un 28,8% de las uniones de hecho están conformadas por parejas entre los 18 y 24 años de edad; el 53% corresponde a hogares nucleares simples, y más de un 40% se desarrolla en el marco de la llamada familia extendida. Cerca de un 9% está constituido por hogares unipersonales. Uno de cada cinco hogares tiene a una mujer como jefa de hogar, y en un 25% de los hogares no están presentes ambos cónyuges. Ha disminuido el número de matrimonios y aumentado la convivencia. La proporción de hijos nacidos fuera de matrimonio ha aumentado de un 16%, en 1960, a un 39%, en 1994. De este porcentaje, un 14,2% son hijos de madres adolescentes. A continuación se muestran en el cuadro 14 algunas variaciones a lo largo de la última década en materia de familia.

¹⁶⁷ Sernam CNF, *informe Comisión nacional de la familia*.

¹⁶⁸ Artículo 1 de la Ley N° 19325, de 27 de agosto de 1994.

Cuadro 14

Variaciones en las inscripciones registro civil e identificación, 1990, 1995 y 2000

Actuación	1990	1995	2000
Nacimientos (incluye nacidos en el extranjero)	311.814 4.749	274.980 5.028	230.475 3.698
Variación		-3,56%	-7,59%
Matrimonios (incluye matrimonios en el extranjero)	99.759 -	88.303 1.103	67.397 797
Variación		-4,95%	-4,83%
Defunciones (incluye muertes presuntas y defunciones en el extranjero)	78.091 - -	80.090 117 -	73.120 105 -
Variación		4,12%	-11,38%
Nulidades matrimoniales	6.781	5.765	6.654
Variación		0,33%	7,10%

Fuente: Registro civil e identificación.

La mayoría de edad

385. El ordenamiento jurídico chileno ha fijado, en el ámbito constitucional y civil, la mayoría de edad en los 18 años. El artículo 13 de la Constitución Política de la República señala que *"son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y que no hayan sido condenados a pena afflictiva"*. La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular, y los demás que la Constitución y la ley confieren. El artículo 26 del Código Civil¹⁶⁹ indica como *"mayor de edad, o simplemente mayor, al que ha cumplido 18 años y como menor de edad, o simplemente menor, el que no ha llegado a cumplirlos"*.

Mayoría de edad para efectos del derecho a la alimentación

386. La ley establece normas especiales con relación al derecho de alimentos. El artículo 332 del Código Civil indica que los alimentos concedidos a los descendientes y a los hermanos se devengarán hasta que cumplan 21 años, salvo que estén estudiando una profesión u oficio, caso en el cual cesarán a los 28 años. Si porque les afecta una incapacidad física o mental que les impida subsistir por sí mismos, o por circunstancias calificadas, el juez considera los alimentos concedidos indispensables para su subsistencia, será él quien determine su monto y duración.

Mayoría de edad para efectos laborales

387. El artículo 13 del Código del Trabajo indica que, para los efectos de las leyes laborales, se considerarán mayores de edad, pudiendo contratar libremente la prestación de sus servicios, los mayores de 18 años. Los menores de 18 y mayores de 15 años pueden celebrar contratos de

¹⁶⁹ Modificado por la Ley N° 19221, de 1993.

trabajo si cuentan con la autorización expresa del padre o la madre. A falta de ellos, necesitan la autorización del abuelo paterno o materno, o de los guardadores, personas o instituciones que hayan tomado a su cargo al menor. A falta de todos los anteriores, el inspector del trabajo respectivo podrá entregar la autorización requerida. Sin embargo, estos menores no son admitidos en trabajos subterráneos, en faenas que requieran de fuerza excesivas, y en actividades que puedan resultar peligrosas para su salud, seguridad y moralidad. En ningún caso podrán trabajar más de ocho horas diarias, prohibiéndose el desarrollo de funciones a través de horas extraordinarias.

388. Los menores de 15 y mayores de 14 años pueden contratar la prestación de sus servicios, siempre que cuenten con la autorización indicada en el párrafo anterior y que hayan cumplido con la obligación escolar. Sólo pueden realizar trabajos ligeros que no perjudiquen su salud y desarrollo, y que no impidan su asistencia a la escuela y su participación en programas educativos o de formación. En ningún caso podrán trabajar más de ocho horas diarias (artículos 13 y 14 del Código del Trabajo). Los mayores de 18 y los menores de 21 años de edad no podrán ser contratados en trabajos mineros subterráneos sin someterse previamente a un examen de aptitud. El empleador que contraviniera esta norma incurre en una sanción pecuniaria. El artículo 15 del Código citado prohíbe el trabajo de menores de 18 años en cabarets y en otros establecimientos análogos, y en los que expendan bebidas alcohólicas que deban consumirse en el mismo establecimiento. En casos debidamente calificados, y con autorización de su representante legal o del juez de menores, podrá permitirse a los menores de 15 años que celebren contrato de trabajo, a excepción de aquellos en los que únicamente trabajen miembros de la familia bajo la autoridad de uno de ellos. Se exceptúa de esta prohibición a los varones mayores de 16 años en las industrias y comercio, para que trabajen entre las 22.00 y 7.00 horas., solamente cuando trabajen miembros de la familia y bajo la autoridad de un familiar.

Mayoría de edad para efectos penales

389. El Código Penal distingue dos situaciones: a) inimputabilidad absoluta del menor de 16 años¹⁷⁰. De conformidad a lo dispuesto por la ley¹⁷¹, el inculpado que se encuentra en esta situación debe ser sobreseído definitivamente en el proceso, sin perjuicio de ponerlo a disposición del Tribunal de Menores, para que se adopten las medidas tutelares establecidas en la ley¹⁷²; b) inimputabilidad condicionada del mayor de 16 años y menor de 18 años. El mayor de 16 años y menor de 18 años es, por regla general, inimputable¹⁷³, salvo que sea declarado con discernimiento por el Tribunal de Menores. Si se declara que obró sin discernimiento¹⁷⁴, debe

¹⁷⁰ Artículo 10, párr. 2, del Código Penal.

¹⁷¹ Artículo 408, párr.º 4 del Código de Procedimiento Penal y artículo 250, letra c), del Código Procesal Penal.

¹⁷² Ley N° 16618, de octubre de 1967.

¹⁷³ Artículo 10, parr. 3 del Código Penal.

¹⁷⁴ De conformidad a lo dispuesto en el artículo 408, párr. 4, del Código de Procedimiento Penal, o al artículo 250, letra c), del Código Procesal Penal.

ser sobreseído definitivamente en el proceso, aplicándose a su respecto las mismas disposiciones que para las personas menores de 16 años.

Formas de asistencia y protección a la familia

El derecho a contraer matrimonio de pleno y libre consentimiento

390. El matrimonio en Chile se funda en el principio de la libertad de los contrayentes. Este principio se encuentra consagrado en el Código Civil y contenido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷⁵ y en la Convención Americana sobre Derechos Munaos¹⁷⁶, ambos vigentes en Chile.

El derecho a fundar una familia

391. Este derecho se encuentra en la Constitución, que concibe a la familia como el núcleo principal de la sociedad¹⁷⁷. La normativa impone como deber del Estado "*dar protección a la familia, propender al fortalecimiento de ésta (...)*"¹⁷⁸. Este texto establece un conjunto de preceptos destinados a proteger y fortalecer la familia. Protege la honra de la persona y de su familia¹⁷⁹; exime al inculpaado de la obligación de declarar bajo juramento en contra de sus parientes inmediatos¹⁸⁰; asegura a los padres el derecho preferente de educar a sus hijos¹⁸¹; y garantiza el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para los hijos¹⁸².

392. Durante el decenio 1990-2000 se han elaborado un conjunto de proyectos y leyes¹⁸³ destinadas a poner en consonancia la legislación de infancia y familia con las normas internacionales, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño, vigente en Chile desde el 27 de septiembre de 1990.

¹⁷⁵ Artículo 23, párr.º 3.

¹⁷⁶ Artículo 17, párr. 3.

¹⁷⁷ Constitución Política, art. 1, inciso segundo.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, art. 1, inciso cuarto.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, art. 19, parr. 4.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, art. 19, parr. 7, letra f).

¹⁸¹ *Ibíd.*, art. 19, párr.º 10, inciso tercero.

¹⁸² *Ibíd.*, artículo 19, párr. 11, inciso cuarto.

¹⁸³ Mideplan, Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia, 1999

Medidas que facilitan la fundación de una familia, su mantenimiento, fortalecimiento y protección

Responsabilidad de los padres en la crianza y educación de los niños

393. El artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados Partes la obligación de poner el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo del niño. Un deber derivado de esta obligación es que impone a los Estados la necesidad de establecer mecanismos efectivos de protección económica a la familia, que consideren de manera especial los intereses de los hijos. El derecho de provisión de los niños en nuestra legislación, vino a ser reforzado con la aprobación de la ley que establece y regula los derechos y deberes de los padres en relación al régimen de bienes y establece los bienes familiares¹⁸⁴.

Reconocimiento de los derechos sociales de los padres y de los niños para su ejercicio en plena igualdad y no discriminación

394. La Ley de filiación antes citada introdujo importantes modificaciones a la legislación vigente en materia de filiación, reconociendo importantes derechos sociales a padres e hijos. Esta reforma reconoció las obligaciones de los padres hacia sus hijos¹⁸⁵ y la igualdad de éstos en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades parentales, consagrando el deber social de proteger a todos los niños, sin distinción alguna en razón de su legitimidad. El objetivo central de esta ley fue crear un régimen de filiación igualitario que pusiera fin a las diferencias entre hijos legítimos e ilegítimos, estableciendo un sistema de reconocimiento más expedito de paternidad basado en el principio de libre investigación, que permite la utilización de cualquier tipo de pruebas dirigidas a lograr la convicción del tribunal. Esta ley también contiene importantes reformas a la patria potestad, que corrigen las dificultades que se originaban en la vida familiar entre los derechos de tuición, que usualmente eran ejercidos por la madre, y los derivados de la patria potestad, cuyo titular exclusivo era el padre. Hoy la regla general es que la patria potestad es un derecho que debe ser compartido por ambos padres.

¹⁸⁴ Ley N° 19335, de septiembre de 1994, sobre régimen de participación en los gananciales. Dicha ley estableció que cualquiera de los cónyuges puede solicitar al juez que declare "bien familiar" el inmueble que sirva de residencia principal de la familia y los muebles que la guarecen. Con ello, el cónyuge dueño del bien no puede venderlo o arrendarlo sin el consentimiento del otro.

¹⁸⁵ Derecho consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 18; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 24, párr. 1: *"Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado"*.

Derecho de los niños a una familia

Ley de adopción

395. El 27 de agosto de 1990 comenzó a regir en Chile la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que entre otras cosas exigió la adecuación de la legislación interna en materia de infancia a este tratado. En 1999 se promulgó en Chile la ley que regula cualquier proceso adoptivo en el país¹⁸⁶. Ella acoge todos los principios fundamentales establecidos en la Convención, como por ejemplo el interés superior del niño¹⁸⁷, el derecho a la opinión de los niños¹⁸⁸, y las debidas consideraciones de la familia, tanto adoptiva como de origen¹⁸⁹. A su vez, se respeta íntegramente el contenido del artículo 21 de la Convención, sobre todo en lo relativo a que la adopción sea autorizada sólo por autoridades competentes, en nuestro caso los tribunales de justicia, con arreglo a la legislación vigente¹⁹⁰.

396. El actual sistema terminó con las distintas categorías de adopción. Hoy existe sólo la adopción pura y simple, que se constituye a partir de un proceso complejo que contempla dos etapas, y cuyo efecto principal es otorgar al niño la condición de hijo con todo lo que ello implica. Hay que recordar que el sistema anterior¹⁹¹, consagraba dos tipos de adopción: la simple y la plena. Sólo esta última entregaba a un niño la misma condición de hijo que la actual legislación. Esta modificación se inserta en la tendencia chilena de eliminar legalmente cualquier foco de discriminación arbitraria entre las personas, y en especial con los niños. Desde la entrada en vigencia de estos cuerpos normativos, no existen diferencias legales entre hijos biológicos, como tampoco respecto de los adoptivos. Cualquier proceso adoptivo se lleva a cabo a partir de dos etapas distintas y separadas. El procedimiento previo a la adopción se tramita en un Tribunal de Menores con competencia proteccional, y determina jurisdiccionalmente si un niño es susceptible de ser adoptado. En esta etapa se deben resolver las eventuales inhabilidades de la familia de origen, así como las situaciones de abandono acreditado. La segunda etapa del proceso sólo es posible iniciarla una vez que el procedimiento previo esté absolutamente afinado, y es la solicitud de adopción propiamente tal. Se tramita en un Tribunal de Menores con competencia tutelar, no es contenciosa, y tiene por objeto culminar el proceso adoptivo mediante sentencia definitiva, transformando en padres e hijo a los solicitantes y al niño declarado susceptible de ser adoptado.

397. Otra modificación importante es el tratamiento de las "adopciones internacionales". En el sistema anterior las adopciones tramitadas en nuestro país sólo se relacionaban con personas que

¹⁸⁶ Ley N° 19620.

¹⁸⁷ Artículos 11, 31, 19, 24, 30 y 45.

¹⁸⁸ Artículo 31.

¹⁸⁹ Artículos 1 y 7, entre otros.

¹⁹⁰ Ley N° 19620, su reglamento y el Convenio de la Haya sobre adopción internacional.

¹⁹¹ Regulado por la Ley N° 18703, de 1988 y la Ley N° 7613, de 1945.

residieran en Chile, y que permanecerían en el país después de la adopción. Respecto de aquellos niños que no permanecerían en Chile, la legislación consagraba que era suficiente para salir del país la obtención de una tuición y la posterior autorización para su salida con fines de adopción (ambas por resolución judicial). La adopción propiamente dicha se realizaba en el país de destino de los niños. Antes de la reforma, este tipo de adopciones se desarrollaba íntegramente en el extranjero, sin que existiera en muchas ocasiones información fidedigna acerca de la culminación de esos procesos de integración familiar. El sistema actual regula este tema, distinguiendo solicitantes (futuros padres adoptivos) residentes en Chile, y solicitantes cuya residencia está fuera de nuestro país. En ambos casos se requiere la declaración de susceptibilidad de adopción en forma previa, y la adopción se tramitará y terminará en Chile. Es decir, las personas residentes en el extranjero tendrán la condición de padres del niño adoptado desde Chile por resolución judicial, procediéndose a realizar una nueva inscripción en el Registro civil e identificación con los antecedentes del proceso adoptivo. Es importante señalar que el criterio de clasificación legal entre una y otra forma de constitución de adopción es el lugar de residencia de los solicitantes, y no su nacionalidad.

398. Es importante mencionar que, desde el 1º de noviembre de 1999, rige en Chile el Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, que tiene por objeto coordinar las adopciones entre los distintos países adscritos al Convenio, para evitar el tráfico de niños y procurar las mayores y mejores garantías de estos procesos. El Servicio nacional de menores (Sename) es el órgano estatal a cargo de las adopciones nacionales y la autoridad central para las adopciones internacionales.

399. Otro aspecto de la Ley de adopción es que otorgó sustento técnico multiprofesional a cualquier proceso adoptivo. A partir de la nueva legislación de infancia (niños sujetos de derecho y no objetos de protección), se estableció que el sentido de cualquier adopción es la búsqueda de una familia idónea para el niño, y no al revés. Se crearon los Programas de adopción, a cargo de Sename y los organismos acreditados ante éste, que tienen que otorgar asesoría a las familias de origen de los niños que eventualmente serán adoptados, a las futuras familias adoptivas y a los niños. Una de las principales funciones de estos Programas es evaluar a las personas que pretendan adoptar, con el fin de determinar su idoneidad para transformarse en padres. Esta evaluación exige la consideración de los aspectos mental, físico, moral y psicológico, analizados con criterios profesionales por abogados, psicólogos y asistentes sociales.

Tribunales de la familia

400. Durante estos años, la familia ha experimentado importantes cambios en su integración. Sin embargo, la legislación de familia de Chile se ha quedado rezagada, "regulando la familia de inicios de siglo". Es por esto por lo que se ha concordado en la necesidad de crear los Tribunales de familia, como parte de la responsabilidad del Estado y de la sociedad para hacerse cargo de resolver los problemas que afectan a la familia.

401. Los Tribunales de familia buscan dos grandes objetivos: a) los propios de una jurisdicción de familia (pacificación, especialidad e integralidad en el tratamiento del conflicto); y b) innovaciones destinadas a agilizar la administración de justicia. En una primera etapa se propone una transformación gradual de los actuales Tribunales de Menores, mediante un procedimiento oral, flexible, concentrado y basado en el principio de la mediación. Estos

tribunales estarán dotados de competencia para conocer todas las materias que puedan afectar a las familias, de manera tal que no se inicien distintos procedimientos en tribunales diversos. Se privilegiarán las vías no controversiales para resolver los asuntos de familia, mediante soluciones que favorezcan la armonía del grupo familiar. La mediación -como medio de resolución del conflicto- ha sido introducida en el procedimiento que deberá aplicar el tribunal. Esta nueva institución se regulará en un texto legal especial sobre sistema de mediación, anexo al de Tribunales de familia. La creación de estos tribunales se relaciona necesariamente con la aprobación de dos proyectos de ley: un proyecto de Ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los Tribunales de familia; y un proyecto de ley sobre el estatuto del niño y el adolescente, que implica una reforma integral a la legislación de la infancia en Chile.

Unidades de atención a víctimas de delitos violentos

402. Las Unidades de atención a víctimas de delitos violentos del Ministerio de Justicia, constituyen un proyecto comunal, de atención integral gratuita, para las personas de escasos recursos y sus familias que han sido víctimas de delitos violentos. Estas unidades responden a la necesidad de proteger a las víctimas de delitos graves catalogados como violentos, las cuales se veían enfrentadas a la inexistencia de un servicio que posibilitara la reparación de los daños sufridos. Las unidades se implementan a partir de convenios suscritos con diferentes municipalidades. En diciembre de 1994 se inicia la primera Unidad en la comuna de La Pintana, ubicada en Santiago, región metropolitana. Debido a su labor y al interés mostrado por otros municipios, se instalaron en cuatro comunas más de ésta región: El Bosque (26 de diciembre de 1996), Cerro Navia (1° de abril de 1997), Peñalolén (13 de abril de 1998) y La Granja (15 de marzo de 1999). Estas unidades realizan diversas actividades de trabajo comunitario, para crear y mantener redes de apoyo a las víctimas, participar de iniciativas de prevención primaria y secundaria, sensibilizar y capacitar a la comunidad en temas de interés. Entre las principales materias atendidas se encuentran: robo con violencia, homicidios, lesiones, agresiones sexuales (violación, incesto y abusos deshonestos), violencia intrafamiliar y maltrato infantil, constitutivos de delito, cuasidelitos de lesiones y cuasidelitos de homicidios. La implementación de las Unidades de atención a víctimas, expresa ante la comunidad una preocupación del Estado por la situación de las víctimas, variando su línea de acción ante la inseguridad ciudadana. Incorpora una perspectiva diferente, psicosocial y no puramente policial o judicial, que busca brindar acogida y protección a quienes han sufrido un delito.

Sistema de protección de la maternidad

403. Los indicadores globales de salud y maternidad han tenido un buen comportamiento, como resultado de la focalización realizada, desde antes de los noventa, en el descenso de la mortalidad derivada de la maternidad y de la mortalidad infantil. Ha sido una tradición en Chile la atención de la salud pública a través de los establecimientos hospitalarios, lo que hoy se implementa en la red de atención primaria. En esta década, continuaron mejorando los indicadores relacionados con la maternidad¹⁹².

¹⁹² Véase al respecto indicadores de salud, cuadro 35, en los antecedentes de este informe relativos al artículo 12 del Pacto.

Ámbito de aplicación de las normas sobre protección a la maternidad

404. La legislación vigente contiene normas de protección de la maternidad¹⁹³. A través de ellas se persiguen los siguientes objetivos: a) defender la persona humana trabajadora, en este caso la mujer, de forma que indirectamente la normativa protege la vida familiar, y con ella, a la sociedad entera; b) asegurar en lo posible la igualdad de opción para el trabajo de la mujer y el hombre; y c) defender los derechos de la criatura que está en el vientre materno y al recién nacido, por lo que significan en sí mismos y como natural proyección del derecho a la procreación, alimentación y educación de los hijos.

405. En cuanto a la legislación nacional de protección a la maternidad, incluye como universo a "*todas las trabajadoras*", y abarca explícitamente a las trabajadoras en el servicio doméstico. Conforme al Código del Trabajo¹⁹⁴, quedan sujetos a las normas de protección de la maternidad los servicios de la administración pública, los servicios semifiscales, y todos los servicios, establecimientos, cooperativas o empresas industriales, extractivas, agrícolas, comerciales (sean de propiedad fiscal, semifiscal de administración autónoma o independiente, municipal o particular o perteneciente a una corporación de derecho público o privado).

Derecho a la integridad física de la mujer durante el embarazo

406. El artículo 202 del Código del Trabajo señala que durante el período de embarazo, la trabajadora que esté ocupada habitualmente en trabajos considerados por la autoridad como perjudiciales para su salud, deberá ser trasladada a otro trabajo no perjudicial para su estado, sin reducción de sus remuneraciones. Este mismo artículo indica que constituyen trabajos especialmente perjudiciales para la salud de la embarazada aquellos que obliguen a levantar, arrastrar o empujar grandes pesos; los que exijan un esfuerzo físico, incluido el hecho de permanecer de pie largo tiempo; el trabajo nocturno; el trabajo en horas extraordinarias y todo aquél que la autoridad competente declare inconveniente para el estado de gravidez.

Derecho a no discriminación por el embarazo

407. Se introdujo un nuevo inciso al artículo 194 del Código del Trabajo¹⁹⁵, conforme al cual ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadoras, su permanencia o renovación de contrato, o la promoción o movilidad de su empleo, a la ausencia o existencia de embarazo, ni exigir para dichos fines certificado o examen alguno para verificar si la mujer trabajadora se encuentra o no en estado de gravidez.

Licencia de maternidad

408. El descanso, que aparece consagrado en el Código del Trabajo¹⁹⁶, consiste en el derecho irrenunciable que tiene la trabajadora de ausentarse del trabajo antes y después del parto, por un

¹⁹³ Código del Trabajo, Libro II, Título II, arts. 194 a 208.

¹⁹⁴ *Ibíd.*, art. 194.

¹⁹⁵ Reforma de la Ley N° 19591, de noviembre de 1998.

¹⁹⁶ Código del Trabajo, art. 195.

período determinado de tiempo, con goce de un subsidio equivalente a su remuneración habitual y con la garantía de conservación de su puesto de trabajo. Este descanso, más conocido como descanso prenatal y postnatal, se extiende por 6 semanas antes del parto y 12 semanas después de él, respectivamente, existiendo casos en que dichos períodos, con su correspondiente subsidio, pueden complementarse:

- a) Antes del parto
 - i) Por enfermedad de la trabajadora a causa del embarazo, la cual puede declararse en cualquier momento desde la concepción hasta el inicio del período prenatal, caso en el cual la dependiente tiene derecho a un descanso prenatal suplementario, cuya duración será fijada por los servicios que tengan a su cargo las atenciones médicas, preventivas o curativas¹⁹⁷.
 - ii) Por atraso del parto, caso en el cual el descanso pre-natal se entenderá prorrogado hasta el alumbramiento¹⁹⁸.
- b) Después del parto, por enfermedad de la trabajadora como consecuencia del alumbramiento, evento en que se prolonga el descanso puerperal por el tiempo que fije el servicio encargado de la atención médica preventiva y curativa¹⁹⁹.

409. La mujer que se encuentre en el período de descanso de maternidad a que se refiere el Código del Trabajo, o de descansos suplementarios o de plazo ampliado señalados en el mismo, tiene derecho a gozar de un subsidio equivalente a la totalidad de las remuneraciones y asignaciones que perciba, del cual sólo se deducirán las imposiciones de previsión y descuentos legales que correspondan²⁰⁰. El beneficio de descanso postnatal se extendió por ley²⁰¹ al padre del menor, al establecer que si la madre muere en el parto o durante el período de permiso posterior a éste, dicho permiso, o el resto de él que sea destinado al cuidado del hijo, corresponderá al padre, otorgándole además derecho a subsidio en los mismos términos que a la madre biológica²⁰². La misma ley, a través del artículo 200 de Código del Trabajo, otorga a la trabajadora o al trabajador que tenga a su cuidado a un menor de edad inferior a 6 meses, el derecho a un permiso de 12 semanas con goce de subsidio, en el caso de que se le haya otorgado judicialmente la tuición del menor o cuando se le haya concedido el cuidado personal de éste como medida de protección.

¹⁹⁷ Ibid., art. 196.

¹⁹⁸ Ibid., art. 196, inciso segundo.

¹⁹⁹ Ibid., inciso tercero.

²⁰⁰ Artículo 198 del Código del Trabajo.

²⁰¹ Ley N° 19250, de septiembre de 1993.

²⁰² Código del Trabajo, art. 201.

Prestaciones de seguridad social en efectivo, médicas y de otra índole durante la licencia de maternidad

410. Las prestaciones de salud que se entregan a la mujer embarazada beneficiaria de los grupos A y B (atención gratuita) del Fondo nacional de salud (Fonasa), así como a las beneficiarias de los grupos C y D de Fonasa (de un 10 a un 20% de copago), son las siguientes: control prenatal, atención del parto, control de puerperio y entrega de alimentos (Programa de alimentación complementaria, que entrega alimentos a menores de 6 años y mujeres embarazadas).

411. Chile presenta el período más alto para licencias por maternidad entre los países de la región: 18 semanas, de las cuales 12 deben ser tomadas obligatoriamente en el período posterior al parto. Asimismo, está prevista una licencia suplementaria en el caso de enfermedades a consecuencia del embarazo o parto. Durante este período, la trabajadora recibe prestaciones en dinero que corresponden al 100% de su remuneración actual, que son pagadas por la seguridad social y de las cuales sólo se deducirán las cotizaciones previsionales y descuentos legales que pudieren corresponder.

412. Según se indicó, las madres disponen durante el período de lactancia de dos descansos diarios de hasta una hora, durante la jornada laboral, para amamantar a sus hijos. Dichas interrupciones para lactancia son contadas como horas de trabajo y remuneradas como tales, así como el tiempo necesario para el traslado a la sala cuna.

413. Por fallecimiento de la madre, el padre gozará del permiso postparto, con derecho al subsidio y sin fuero. También está prevista la licencia de maternidad para la madre adoptiva. Del mismo modo, la trabajadora o trabajador que tenga a su cuidado un menor de edad inferior a 6 meses por habersele otorgado judicialmente su tuición o cuidado personal como medida de protección, tiene derecho a subsidio durante 12 semanas²⁰³. Durante los permisos que se conceden a la madre trabajadora o bien al padre, según corresponda, o al trabajador o trabajadora que tenga a su cuidado un menor en conformidad a lo indicado en el párrafo anterior, éstos tienen derecho a subsidio durante el lapso de permiso que el Código del Trabajo otorga por enfermedad grave del hijo menor de 1 año.

414. Los subsidios referidos en los cinco párrafos anteriores, deberán calcularse en la misma forma que el resto de los subsidios por incapacidad laboral, y su concesión se rige por normas específicas²⁰⁴.

415. Tratándose de trabajadores dependientes, estos beneficios deberán calcularse sobre la base de las remuneraciones y subsidios que se hayan devengado en los tres meses más próximos al

²⁰³ *Ibíd.*, art. 200.

²⁰⁴ La concesión de estos subsidios se rige por el Decreto con fuerza de ley N° 44, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este decreto con fuerza de ley fue modificado por las Leyes N° 19299, de 12 de marzo de 1994; N° 18418, de 11 de julio de 1985; y N° 18469, de 23 de noviembre de 1985.

meses en que se inicia la licencia²⁰⁵. En el caso de los trabajadores independientes, el beneficio de subsidio deberá considerar las rentas y subsidios por los que se hubiere cotizado en los seis meses anteriores al mes en que se inicia la licencia²⁰⁶.

416. En lo que respecta a las trabajadoras independientes²⁰⁷, la ley establece que el monto diario de los señalados subsidios no podrá exceder del equivalente a las rentas imponibles, deducidas las cotizaciones previsionales y los subsidios, por las cuales se hubiera cotizado en los tres meses anteriores al octavo mes del calendario anterior al del inicio de la licencia dividido por 90, aumentado en 100% de la variación experimentada por el IPC en el período que abarcan los ocho meses anteriores al mes precedente al del inicio de la licencia e incrementado en un 10%. Cabe puntualizar que los tres meses anteriores a considerar para el cálculo del límite diario de los subsidios, deberán estar comprendidos dentro de los seis meses inmediatamente anteriores al séptimo o al octavo mes calendario que precede al mes de inicio de la licencia, según se trate de trabajadoras dependientes o independientes, respectivamente, sin importar que ellos sean o no sucesivos, debiendo en todo caso ser los más próximos.

417. La normativa vigente regula el derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud, estableciendo que toda mujer embarazada tendrá derecho a la protección del Estado durante el embarazo y hasta el sexto mes después del nacimiento del hijo. Esta protección comprenderá el control del embarazo y puerperio. El niño recién nacido tendrá derecho a la protección y control de salud del Estado hasta los 6 años de edad²⁰⁸.

418. Las normas descritas anteriormente no operan, u operan parcialmente, para algunos tipos de trabajadoras: las que tienen contrato temporal, las que trabajan en empresas muy pequeñas y las trabajadoras de casa particular. Lo precario del trabajo femenino limita el acceso de muchas mujeres a estos beneficios.

²⁰⁵ Decreto con fuerza de ley N° 44, art. 8.

²⁰⁶ Ley N° 18469, de 1985, art. 21. En virtud del nuevo párrafo 41 del artículo 81 del Decreto con fuerza de ley N° 44, agregado por la Ley N° 19299, sólo para los efectos del cálculo de los subsidios por reposo pre y postnatal y prórroga del prenatal, a que refiere el párrafo 1 del artículo 195 y el párrafo 21 del artículo 196, ambos del Código del Trabajo, se considerarán como un solo subsidio los originados en diferentes licencias médicas otorgadas en forma continua y sin interrupción entre ellas. No obstante lo anterior, la Ley N° 19299, de 1994, modificando el artículo 81 del Decreto con fuerza de ley N° 44, estableció un límite para los subsidios a que se refieren el apartado 1 del artículo 195 (reposo pre y postnatal) y el párrafo 21 del artículo 196 del Código del Trabajo (reposo prenatal prorrogado), al señalar que el monto diario de estos subsidios, para los trabajadores dependientes, no podrá exceder del equivalente a las remuneraciones mensuales netas y subsidios devengados en los tres meses anteriores más próximos al séptimo mes de calendario que precede al inicio de la licencia dividido por 90, aumentados en el 100% de la variación experimentada por el IPC en el período comprendido en los siete meses anteriores al mes precedente al del inicio de la licencia, incrementado en un 10%.

²⁰⁷ Artículo 21 de la Ley N° 18469, modificado por la Ley N° 19299.

²⁰⁸ Artículo 91 de la Ley N° 18469.

Derecho a fuero laboral

419. Conforme al artículo 201 del Código del Trabajo, durante todo el período de embarazo, y hasta un año después de expirado el descanso de maternidad, todas las trabajadoras gozan de este derecho, el cual protege la estabilidad en el empleo de la mujer trabajadora, de modo que tenga asegurado los ingresos que le permitirán alimentar y criar a su hijo. Esta prerrogativa consiste en la imposibilidad que tiene el empleador de poner término al contrato de trabajo sin previa autorización judicial, la que sólo puede ser concedida tratándose de las causales previstas en el artículo 160 del Código del Trabajo, y en los párrafos 4 y 5 del artículo 159 del mismo cuerpo legal.

420. La legislación chilena dispone expresamente que si el empleador, por ignorancia del estado de embarazo de una dependiente con fuero maternal, hubiere puesto término al contrato de trabajo de ésta sin la correspondiente autorización judicial, deberá reincorporarla a sus labores y pagarle las remuneraciones del período de separación. Para esto bastará la presentación, por parte de la trabajadora, de un certificado expedido por un médico o matrona.

421. Una modificación al artículo 201 del Código del Trabajo²⁰⁹, otorgó el derecho a fuero laboral al padre del menor en caso de fallecimiento de la madre, beneficio que se extiende desde la fecha del fallecimiento y hasta un año después del descanso postnatal que habría correspondido a la madre, teniendo este derecho el padre por así disponerlo expresamente el párrafo 21 del artículo 195 del citado Código. La citada prerrogativa se pierde si el padre es privado del cuidado del menor por sentencia judicial.

422. La referida ley extendió, además, este beneficio de fuero laboral a las mujeres y hombres, solteros o viudos, que hayan manifestado judicialmente su voluntad de adoptar un hijo en conformidad a la nueva ley de adopción antes citada, siempre que, por resolución del tribunal competente, se les haya confiado la tuición o el cuidado personal de un menor. Este beneficio cesará cuando, por resolución judicial ejecutoriada, se ponga término al cuidado personal del menor, se deniegue la solicitud de adopción o se deje sin efecto la sentencia que acoge la adopción.

423. Los nuevos beneficiarios de fuero laboral no pueden ser despedidos sin previa autorización judicial. En caso de que se haya puesto término al contrato de trabajo sin dicha autorización, por ignorarse a esa fecha que se les había concedido judicialmente el cuidado personal o la tuición del menor, tal medida quedará sin efecto, procediendo en tal caso la reincorporación del afectado.

Derecho a sala cuna

424. El Código del Trabajo establece como obligación, para toda empresa que ocupe 20 o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, proporcionar servicios de sala cuna en donde las dependientes puedan dar alimentos a sus hijos menores de 2 años de edad y dejarlos mientras estén en el trabajo²¹⁰. Con el fin de ampliar la cobertura de este beneficio, se estableció por ley

²⁰⁹ Ley N° 19670, de 15 de abril de 2000.

²¹⁰ Código del Trabajo, art. 203.

la obligación de proporcionar tales servicios a los centros o complejos comerciales administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica, cuyos establecimientos ocupen, entre todos, 20 o más trabajadoras²¹¹.

425. Hasta noviembre de 1998, la obligación de otorgar servicios de sala cuna estaba referida a todo establecimiento que tuviere una dotación de 20 o más mujeres. A contar de la entrada en vigencia de una modificación legal desde esa fecha²¹², igual obligación corresponderá a los centros o complejos comerciales administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica cuyos establecimientos ocupen entre todos, 20 o más trabajadoras²¹³.

Derecho de la madre trabajadora a dar alimento a sus hijos

426. El Código del Trabajo consagra el derecho de la madre trabajadora a disponer, para dar alimento a sus hijos menores de 2 años, de dos porciones de tiempo que en conjunto no excedan de una hora al día²¹⁴. Ésta se considerará efectivamente trabajada para el pago del sueldo, cualquiera que sea el sistema de remuneración acordada. Este permiso debe ampliarse, considerando el tiempo para el viaje de ida y vuelta requerido por la madre para dar alimento a su hijo, por así disponerlo expresamente el citado Código²¹⁵. La normativa establece la obligación para el empleador de pagar el valor del transporte que deba utilizarse para la ida y el regreso del menor del establecimiento de sala cuna, así como el valor del transporte que deba utilizar la madre para dar alimento a su hijo en dicho establecimiento²¹⁶.

Derecho a hacer uso de permiso con goce de subsidio por enfermedad grave de un hijo menor de 1 año

427. El artículo 199 del Código del Trabajo dispone que, cuando la salud de un hijo menor de 1 año requiera de atención en el hogar a causa de una enfermedad grave, la madre tendrá derecho a hacer uso de un permiso con goce de subsidio, el cual será equivalente a la totalidad de las remuneraciones y asignaciones que perciba, deducidas las imposiciones de previsión y los descuentos legales que correspondan. La ley amplió este derecho al padre del menor: a) en caso que la madre hubiera fallecido; b) cuando el padre tiene la tuición del menor por sentencia judicial; y c) en caso que la madre decida que dicho permiso deba corresponder al padre, siempre que ambos sean trabajadores²¹⁷. El aludido cuerpo legal otorgó también este derecho al trabajador o trabajadora al que se le haya confiado el cuidado personal del menor como medida

²¹¹ Ley N° 19408, de 1995.

²¹² Ley N° 19591.

²¹³ Código del Trabajo, art. 203.

²¹⁴ *Ibíd.*, art. 206.

²¹⁵ *Ibíd.*, art. 203.

²¹⁶ *Ibíd.*, inciso final.

²¹⁷ Ley N° 19250, de septiembre de 1993.

de protección, beneficio que se extiende al cónyuge del trabajador o trabajadora que gozan del mismo.

Medidas de protección y asistencia para niños y adolescentes menores de 18 años

428. El Servicio nacional de senores²¹⁸ (Sename), dependiente del Ministerio de Justicia, es un organismo administrativo que tiene por misión la atención y protección de niños y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados, la promoción de estos derechos y la contribución a la inserción social de adolescentes que han infringido la ley penal. Esta labor se desarrolla a través de programas especializados coordinados con actores públicos y privados.

429. El sistema de asistencia y protección especial se encuentra basado en la doctrina de la situación irregular, ejerciendo el Estado un rol tutelar. Esta orientación del sistema de atención de niños con sus derechos vulnerados, se relaciona con las facultades que posee el Estado para velar por el bienestar y proteger a los niños en situación irregular. Esta potestad es ejercida por la judicatura de menores, la policía y los órganos administrativos encargados de brindar asistencia y protección a los niños, y supone una injerencia en la vida privada del niño y sus relaciones familiares.

430. La actual legislación de menores, referida al cuidado personal de la crianza y educación de los niños en el ámbito familiar, permite una amplia intromisión estatal a través de la judicatura especializada, la que está facultada para sustraer al niño del cuidado de sus padres, amparándolo mediante disposiciones legales con amplias interpretaciones, y sin que exista un procedimiento claro que dé cuenta de dichas interpretaciones. En el marco de adecuación a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la reforma al Sistema de atención a la infancia en marcha, el Ministerio de Justicia y el Sename se encuentran inmersos en la elaboración de los proyectos de ley de protección de derechos de la infancia y adolescencia y de responsabilidad juvenil, así como a los proyectos correspondientes a la institucionalidad de ambos cuerpos legales. Se espera así contar con una legislación moderna y garantista, dirigida a la infancia y adolescencia, que promueva y proteja los derechos que se les han reconocido a través de la ratificación de la Convención antedicha.

Niños y jóvenes sujetos a protección de acuerdo a la ley

431. El Estado ejerce su rol tutelar respecto de aquellos jóvenes y niños considerados en situación irregular, siendo éstos:

- a) Los niños que no tienen de quién exigir el ejercicio de la tuición, por estar sus padres inhabilitados para ejercer la tuición, ser huérfanos o abandonados;
- b) Aquellos niños en que el normal ejercicio de la tuición constituye un riesgo o peligro para ellos (tuición alterada) por ser víctimas de maltrato, peligro material o moral;
- c) Los niños que presenten desajustes conductuales que no significan una infracción de ley penal, o que se encuentran en situación de riesgo social;

²¹⁸ Creado por Decreto-ley N° 2465, de enero de 1979.

- d) Los infractores de ley penal que sean menores de 16 años, y los que, teniendo entre 16 y 18 años de edad, sean declarados sin discernimiento y por tanto inimputables.

Medidas de protección

432. El sistema tutelar de menores²¹⁹ se basa principalmente en la acción del juez de menores, quien decide respecto de la vida futura de los niños en situación irregular. Este juez está facultado para aplicar las siguientes medidas:

- a) Devolver el menor a sus padres, guardadores o personas a cuyo cargo estuviese, previa amonestación;
- b) Someterlo al régimen de libertad vigilada;
- c) Confiarlo, por el tiempo que estime necesario, a los establecimientos especiales de educación que la ley señala;
- d) Confiarlo al cuidado de alguna persona que se preste para ello y que el juez considere capacitada para dirigir su educación, a fin de que viva con su familia.

433. La señalada ley faculta a un organismo especial, creado al interior de la Dirección General de Carabineros (policía uniformada), para ejercer funciones tutelares o de protección respecto de los niños y jóvenes que la ley pretende favorecer. Dicho organismo se denomina policía de menores. Debido a que estas funciones implican una restricción de los derechos de quienes resultan beneficiados con ellas, la ley dispone limitaciones que regulan la actuación policial en esta materia. Estas disposiciones se relacionan con:

- a) La prohibición de retener niños y jóvenes en recintos no autorizados por la ley;
- b) La obligación de la policía de poner a disposición inmediata de los tribunales competentes a los retenidos, fijando un plazo máximo de 24 horas si esto no fuera posible de forma inmediata;
- c) La policía de menores debe limitarse a citar y dejar en libertad inmediata al menor, si éste fuera retenido por ser inculpado de una falta y tuviera domicilio conocido, ejerciera una actividad comprobable, o rindiera caución de que comparecerá a la audiencia judicial más próxima.

434. En el caso de los niños que requieren de protección, se dispone la notificación a los padres o guardadores y la devolución del niño a éstos. Sólo si no hubiera padres o guardadores se pondrá al menor a disposición del juez, para que éste dicte una medida de protección. Por último, se prohíbe expresamente a la policía de menores mantener a niños y jóvenes menores de 18 años con otros detenidos o reos mayores de edad.

²¹⁹ Ley de menores N° 16618, de marzo de 1967.

Provisión de las medidas de protección

435. El Sename está encargado de ejecutar las acciones que sean necesarias para asistir o proteger a los menores en situación irregular. Lleva a cabo su función a través de entidades públicas y privadas, respecto de las cuales tiene funciones específicas, como financiar, supervisar, controlar, estimular, orientar y coordinar técnicamente la labor que desarrollan.

436. Desde 1990, el Sename ha desarrollado una importante actividad para dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño. Ha redefinido su misión, teniendo como sustento los principios contenidos en dicho tratado internacional, y exigiendo como un mandato que éstos se plasmen en nuestra sociedad. El rol del Sename se manifiesta en la coordinación con actores públicos y privados para llevar adelante la formulación y desarrollo de políticas dirigidas a la infancia y juventud; y, en particular, en el desempeño de un papel rector en los ámbitos de acción definidos por el sujeto de atención. Por otro lado, despliega un esfuerzo programático directo con la comunidad, proporcionando una serie de oportunidades a través de su red de atención.

437. La relación del Sename con sus instituciones colaboradoras está regulada por ley²²⁰. Ésta define los sistemas asistenciales a los cuales se deben suscribir estos establecimientos y la subvención estatal que recibirán por niño atendido. Esta fórmula obedece a la concepción del rol subsidiario del Estado, en que éste no asume directamente la atención de la población que se define como sujeto, sino que apoya a los particulares en el ejercicio de dicha función.

Sistemas asistenciales

438. Los sistemas asistenciales cumplen la función de proporcionar alternativas al juez de menores para aplicar las medidas que la ley le faculta²²¹. Estos sistemas, destinados a atender a niños y jóvenes que requieren de la protección especial del Estado, se clasifican dentro de cuatro líneas de acción:

- a) Línea de observación y diagnóstico, consistente en centros de tránsito y distribución para lactantes, preescolares y niños en edad escolar;
- b) Línea de protección, que considera los internados de protección simple, la colocación familiar, los internados para niños con déficit intelectual leve o moderado y los internados para niños con déficit intelectual severo o profundo;
- c) Rehabilitación conductual; y
- d) Línea de prevención, que considera los centros de atención diurna, centros comunitarios y clubes juveniles.

439. El Sename, a contar de 1991, ha creado y financiado diversos programas especializados, principalmente en la línea ambulatoria y comunitaria, que contribuyen a ampliar la oferta de programas para niños vulnerados en sus derechos. Estos programas se han desarrollado en temas

²²⁰ Decreto con fuerza de ley N° 1385, de 6 de noviembre de 1980.

²²¹ *Ibíd.*

como: diagnóstico ambulatorio, maltrato grave y abuso sexual, adicción a drogas, explotación sexual comercial infantil y niños de la calle, entre otros, destacándose la creación de las Oficinas de protección de derechos de la infancia (OPD).

440. Las OPD son instancias locales, que realizan acciones encaminadas a brindar una protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de exclusión social o vulneración de derechos. El Programa OPD pretende contribuir a sacar del ámbito judicial los problemas de la infancia, a la modificación de las prácticas de institucionalización de niños y niñas con vulneraciones de derechos, y al fortalecimiento de las familias, de las redes sociales y de los servicios comunales para la protección de los derechos infantiles.

El Sistema de observación y diagnóstico

441. Este sistema es la entrada a la red asistencial para niños en situación irregular, y debe recibir a todos aquellos menores que los tribunales envíen. El sistema se subdivide en:

- a) Centros de observación y diagnóstico, destinados a acoger menores que hubieren cometido hechos constitutivos de crimen o simple delito, los que permanecerán en el centro hasta que el juez adopte una resolución a su respecto o resuelva acerca de su discernimiento.
- b) Centros de tránsito y distribución, destinados a atender a los niños y jóvenes que requieran de diagnóstico, asistencia y protección mientras el juez adopta alguna medida que diga relación con ellos. También se atiende a jóvenes infractores de ley que no requieran privación de libertad. Estos centros funcionan como internados.

442. En el sistema descrito, el Sename tiene la facultad de administración directa de los Centros de observación y diagnóstico. Esto ha significado que el Sename administrara, en 1999, un total de 24 establecimientos destinados al diagnóstico y la rehabilitación conductual, tanto de jóvenes infractores como de niños que requieren asistencia y protección, lo que suma una cobertura total de 1.830 plazas. Esto resulta fundamental en el proceso de erradicación de menores de las cárceles de adultos, para lo cual también se desarrolla un plan de infraestructura apropiada. La directriz principal ha sido el propiciar que la función de diagnóstico se lleve a cabo sin separar innecesariamente a los niños de su medio, para lo cual se encuentran funcionando los Centros de diagnóstico ambulatorio a lo largo del país.

443. En el Sistema de diagnóstico, especialmente en los Centros de tránsito y distribución, el Sename se encuentra dedicado a separar el diagnóstico y la residencia, considerándose esta última como un recurso utilizable con carácter de excepcional, y siendo el diagnóstico de naturaleza ambulatoria. Se replantea también el objetivo del diagnóstico, poniendo su acento en la calificación y el grado de vulneraciones a los derechos de un niño o niña.

El Sistema de protección

444. Este Sistema presta atención a niños de hasta 18 años, extendiéndose la atención hasta los 24 años si los menores están cursando estudios superiores; si presentan un grado de déficit intelectual severo o profundo; si tienen sus derechos gravemente vulnerados; o si presentan

familias ausentes o inhabilitadas (sin tuición o tuición alterada). La atención se brinda a través de cuatro subsistemas:

- a) Internado de protección simple;
- b) Colocación familiar;
- c) Internado de protección para deficientes mentales leves y moderados;
- d) Internado de protección para deficientes mentales severos y profundos.

445. Las modalidades señaladas componen el sistema de protección residencial para niños con vulneraciones graves a sus derechos que deben ser separados de su medio familiar. Estas modalidades están contempladas por ley²²², y tienen por objeto garantizar el bienestar y protección de los derechos fundamentales de provisión y participación de los niños atendidos, como también el restablecer los derechos de estos niños a crecer y desarrollarse en familia al más breve plazo posible.

446. El Sename, en el contexto de la reforma del sistema actual de atención a la infancia, se encuentra dedicado a la racionalización de la red de protección residencial, mediante la disminución de plazas residenciales y la generación paralela de alternativas ambulatorias de fortalecimiento familiar, que favorezcan la permanencia de los niños en su familia y comunidad.

El Sistema de rehabilitación

447. Este Sistema brinda atención a niños y jóvenes infractores de ley inimputables o que presentan graves desajustes conductuales. Funciona a través de tres subsistemas:

- a) Internado de rehabilitación conductual;
- a) Sistema de libertad vigilada;
- b) Sistema de rehabilitación conductual diurna.

El objetivo de este sistema es facilitar, orientar y apoyar la reinserción social de los adolescentes inculcados de infringir la ley penal que sean derivados por los tribunales competentes.

El Sistema de prevención

448. Está destinado a niños y adolescentes de hasta 18 años que hayan visto vulnerados sus derechos, y a sus familias. La atención de prevención se otorga a través de los siguientes sistemas: los Centros de atención diurna; los centros comunitarios; los clubes juveniles; los Centros de atención diurna para niños con déficit intelectual leve o moderado; y los Centros de atención diurna para niños con déficit intelectual severo o profundo²²³.

²²² Decreto con fuerza de ley N° 1385.

²²³ *Ibíd.*

449. Se han creado y desarrollado los centros comunitarios infanto-juveniles, modalidad que privilegia la promoción de derechos en la comunidad y la intervención técnica con los niños, los adolescentes y sus familias, que provienen de territorios que presentan una alta desigualdad de condiciones y oportunidades. Asimismo, se encuentran en estudio alternativas relacionadas con el cuidado diario de niños que han visto vulnerados sus derechos.

Programas de apoyo

450. El Sename mantiene desde 1991 un programa de apoyo, que ha permitido la implementación de proyectos innovadores y especializados de intervención y reparación, principalmente en problemas como el maltrato grave, el abuso sexual infantil, el consumo de drogas, la explotación sexual comercial infantil, los niños de la calle y los niños trabajadores.

451. Finalmente, es preciso indicar que existe un programa de adopción (internacional y nacional) para niños en situación de abandono, lo que fue tratado en párrafos anteriores.

Sobre el trabajo infantil

452. El Código del Trabajo se refiere a "la capacidad para contratar y otras normas relativas al trabajo de las mujeres y de los menores"²²⁴. Este Código regula el contrato de aprendizaje para el menor de 18 años²²⁵. Sin embargo, existe una gran cantidad de niños que se desempeñan en el trabajo informal -como vendedores ambulantes, cartoneros y otras actividades similares- que no tienen ningún resguardo legal. Un estudio de la Dirección del Trabajo, realizado en 1998 a 300 escolares de entre 8 y 18 años de edad, en la región metropolitana, arrojó que un 40,9% de ellos trabajaba²²⁶. Datos obtenidos por la encuesta Casen de 1996 indican que aproximadamente 47.000 niños de entre 6 y 14 años de edad, trabajaron los tres meses anteriores a la encuesta, lo que equivale a un 1,9% de la población en este tramo de edad.

453. Las tendencias en el trabajo prematuro, como variable de ingreso a la red del Sename, aportan información enriquecedora pero insuficiente, ya que describen la situación de los niños que ingresan a ella, pero sólo bajo las causales de "trabajo prematuro" y "comercio ambulante". Estos niños ingresan a los programas regulares del Sename (líneas asistenciales y programa de apoyo), pero no existen programas específicos en materia de trabajo infantil, y las medidas de protección son más bien generales.

454. Existe una tendencia hacia la disminución de ingresos a la red de atención del Sename por "trabajo prematuro" (de 3.657 niños en 1997, a 1.821 en 1999). Sin embargo, la situación es inversa en el caso de la categoría "comercio ambulante", la cual ha aumentado (de 32 casos en 1997, a 236 casos en 1999). La proporción por género en el trabajo ambulante es de un 18,9% de mujeres y un 81,1% de hombres en 1999. Se ha presentado un leve incremento en la participación de niñas en el trabajo prematuro (cerca de un aumento del 4% desde 1997),

²²⁴ Código del Trabajo, Libro I, capítulo II, título I.

²²⁵ *Ibid.*, capítulo I, título II.

²²⁶ Dirección del Trabajo, *Estudio exploratorio sobre trabajo infantil*, 1999

pero la tendencia es a un menor ingreso a la red del Sename de niñas y jóvenes mujeres por esta causal. Al comparar estas tendencias con las de "comercio ambulante", se mantiene el aumento de éste y la disminución del trabajo prematuro. El grupo de menores de más de 16 años, concentra el mayor número de jóvenes con trabajo prematuro (38% en 1999), aunque la tendencia ha sido el aumento de trabajo prematuro en los grupos etáreos más jóvenes, es decir, entre los grupos de 10 a 12 años y de 13 a 15 años.

Información y difusión de los derechos del niño y de la niña

455. Existen campañas destinadas a la difusión de la Convención sobre los Derechos del Niño a nivel intersectorial, entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación, principalmente. Estas campañas buscan sensibilizar a la comunidad en torno al respeto de los derechos de los niños y jóvenes. Entre estas iniciativas se encuentran:

- a) La promulgación, por parte del Ministerio de Educación, del decreto que regula el funcionamiento de los centros de alumnos, con representantes elegidos democráticamente;
- b) El Defensor de los escolares, en funciones a partir de 1994;
- c) El proyecto sobre filiación, que reconoce algún valor a la opinión del niño "*que tiene suficiente discernimiento*" al momento de decidir su tuición;
- d) La aprobación del reglamento sobre casas de menores e instituciones asistenciales, que establece el derecho de los niños atendidos a expresar libremente su opinión, la que debe tenerse en cuenta en razón de su edad y madurez²²⁷.

456. Con respecto a las oportunidades que tienen los niños de ser escuchados en los procedimientos judiciales o administrativos que les afecten, la consulta a la opinión del niño es facultad de la autoridad, pero no es siempre obligatoria. La Ley de menores establece que el juez podrá ejercer las facultades que le otorga dicha ley a petición de la policía de menores, de los organismos o entidades que presten atención a menores, de cualquiera persona y aun de oficio. En el ejercicio de estas facultades el juez podrá ordenar las "*diligencias e investigaciones que estime conducentes*".

457. Algunas de las medidas que se han tomado, para dar a conocer a las familias y al público en general la necesidad de alentar a los niños a ejercer el derecho a expresar sus opiniones, son:

- a) El Seminario por los derechos del niño, realizado en 1997 en el Congreso Nacional de la República, con el auspicio y patrocinio del UNICEF, en conjunto con el grupo de parlamentarios por la infancia. En este seminario participaron el Ministerio de Justicia y el Sename.
- b) En el caso de las Facultades de derecho, la Universidad Diego Portales dicta, desde 1997, un Post-Título para profesionales del área en que el tema de la

²²⁷ Decreto N° 730, de 19 de junio de 1996, art. 2, párr. 14.

Convención, y su consideración en las políticas públicas, es un elemento central. Dicho curso se realiza desde 1997.

- c) La Academia judicial, órgano destinado a la especialización de los operadores de justicia, en especial asistentes sociales y jueces, ha realizado desde su creación cursos especializados en infancia, los cuales contemplan en sus objetivos generales el conocimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- d) Campañas de sensibilización para evitar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la infancia, realizados por instituciones dedicadas a la infancia como la Junta nacional de jardines infantiles (Junji); Fundación Integra, que atiende niños y niñas en situación de pobreza; los programas municipales de infancia y el Sename; y
- e) Campaña del buen trato infantil, realizada en el mes de mayo de 1997. Esta campaña fue llevada a cabo en el ámbito nacional a través de los Comités regionales de prevención del maltrato infantil, y se ejecutó a través de todos los medios de difusión pública (prensa, televisión, radio) y lugares públicos (metro, centros hospitalarios, centros comerciales y otros). Además, se elaboraron cartillas de difusión y publicaciones técnicas dirigidas a profesionales del área.

458. En el caso del Sename, se han desarrollado cursos destinados al personal profesional y de trato directo con los niños, de las instituciones, servicios y establecimientos que trabajan con y para ellos, a fin de evitar todo tipo de malos tratos.

Deficiencias y problemas en el sistema de justicia y protección de derechos de niños y adolescentes

459. A pesar de los avances realizados en los últimos diez años, en Chile aún no se encuentran plenamente vigentes los derechos de los niños y adolescentes. Las políticas sociales no tienen incorporada una perspectiva de derechos de la infancia, y por ello no logran beneficiar e integrar a todos los niños. La legislación que rige al Sename presenta deficiencias que sólo serán resueltas por medio de una reforma integral, y se tiende a confundir protección con sanción. Las políticas asistenciales intentan compensar las deficiencias de las políticas sociales básicas, pero no logran otorgar igualdad de oportunidades a los niños. El sistema de protección trata judicialmente los problemas de carácter social de la infancia, como la pobreza. Finalmente, no se cuenta con un sistema de justicia específico para los adolescentes infractores de ley. A raíz de los problemas señalados, se ha puesto en marcha una reforma integral al sistema de justicia y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Medidas para corregir estas deficiencias

Reforma integral al sistema de justicia y de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

460. El Gobierno, a través del Sename, está impulsando una serie de iniciativas legales e institucionales, con el fin de mejorar el sistema de justicia y de protección de los derechos de los niños y adolescentes del país, ya que a pesar de los importantes avances registrados durante los

Gobiernos democráticos, muchas instituciones y profesionales del área de la infancia todavía opinan que falta mucho por hacer. Acogiendo este sentir, se decidió realizar un profundo cambio en el sistema de atención a la infancia, de manera de hacerlo coherente en todos sus aspectos con los mandatos de la Convención sobre Derechos del Niño. Esta reforma se está desarrollando en forma conjunta con los organismos privados que colaboran con el Estado en la tarea de brindar atención a los niños vulnerados en sus derechos, y a los adolescentes que han infringido la ley. La reforma, que considera la instalación en Chile de un sistema de protección integral de derechos, que valore al niño como sujeto y no como depositario de prácticas asistenciales, se basa en las siguientes ideas:

- a) Reconocer, valorar y fomentar el derecho preferente de los niños y adolescentes a vivir con sus familias, a ejercer sus derechos dentro de ella, y a que el Estado la apoye en el ejercicio de estas funciones;
- b) El derecho del adolescente acusado o declarado culpable de cometer un delito, a ser tratado de una manera acorde con su dignidad y derechos, y que se tenga en cuenta la necesidad de resguardar su desarrollo e integración social;
- c) Poner de manifiesto la necesidad de un trabajo intersectorial, en el cual los distintos poderes del Estado y la comunidad tengan el papel central en la generación de condiciones para que los niños y adolescentes sean sujetos de derechos;
- d) Poner en un primer plano el nivel local como el espacio territorial más apropiado para ofrecer servicios integrales al niño y su familia.

461. Para concretarse, la reforma precisa de cambios institucionales, legislativos y culturales. A nivel institucional, implica la separación y especialización de las áreas de protección de derechos, por un lado, y de responsabilidad penal juvenil, por el otro. Esta especialización significará contar con competencias, conocimientos, procedimientos y programas de intervención diferenciados, según se trate de niños vulnerados en sus derechos o jóvenes infractores de ley.

462. En el ámbito legislativo, se requiere un sistema de justicia de familia y de protección de derechos del niño, y un sistema especializado en responsabilidad penal para adolescentes. Para esto se precisan las siguientes normas legales, que el Ministerio de Justicia y el Sename están preparando:

- a) La Ley de protección de derechos de la infancia y la adolescencia, que enmarcará la legislación vigente en la Convención sobre los Derechos del Niño;
- b) La ley que creará el servicio nacional de protección de derechos de la infancia, dirigido a niños cuyos derechos han sido vulnerados;
- c) La ley que creará el servicio de ejecución de sanciones para adolescentes;
- d) La Ley de responsabilidad de adolescentes por infracciones a la Ley penal, que regulará la responsabilidad de los jóvenes por los delitos que cometan a contar de los 14 años, y les dará las garantías penales y procesales de la Constitución y de la

Convención, protegiendo los derechos de las víctimas y dando sanciones ajustadas a la edad de los adolescentes y centradas en la rehabilitación;

e) La Ley de tribunales de familia y protección de los derechos del niño.

463. En el ámbito cultural, se promoverá el rol activo de la ciudadanía en el respeto y protección de los derechos de la infancia, el derecho de los niños a vivir en familia y en su comunidad, y a ser tratados como sujetos de derecho y no como objetos de protección. Entre las principales tareas del Sename para los próximos años, está la salida progresiva de los niños que se encuentran en establecimientos masivos de acogida, la que ya se inició. Para ello se están desarrollando programas de reinserción familiar, reforzando los programas de acogida familiar y fortaleciendo el Programa de adopción. Se contempla también la creación de hogares de baja cobertura para acoger en un ambiente familiar a los niños que no tengan otra opción que vivir en un establecimiento de acogida.

464. En el área de la rehabilitación, en los centros administrados directamente por el Estado a través del Sename, se ha diseñado e implementado un nuevo modelo de atención, ajustado a las necesidades de los adolescentes y generadores de redes locales que apoyen su proceso rehabilitador.

465. Los lineamientos de la reforma son en sí concordantes con los acuerdos internacionales en materia de infancia suscritos por Chile, entre ellos, los destinados a detener las prácticas sociales de violencia y maltrato hacia los niños y adolescentes; a avanzar en la eliminación de la exclusión y la discriminación social; a asegurarles un cuidado nutricional, de salud y de educación pública mínimo; y a reconocer la necesaria alianza estratégica con todos los sectores para asegurar la protección al ejercicio de derechos de la infancia.

466. Esta reforma pretende articular un sistema de protección de los derechos gravemente vulnerados de la infancia, crear mecanismos locales para garantizar su efectiva protección, y fomentar el rol de la familia.

Proyecto de ley que establece un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Servicio nacional de menores, y su régimen de subvención

467. A pesar de todas las modificaciones legales aprobadas en los Gobiernos democráticos, existe la urgente necesidad de modificaciones estructurales en el ámbito de la infancia y familia, como reformar el sistema de protección de la infancia, crear un sistema de justicia penal especializada para adolescentes y perfeccionar la legislación de familia. Este proyecto de ley transforma el sistema de atención del Sename y su régimen de subvención, avanzando en la adecuación de nuestro ordenamiento a los principios y normas establecidos en los tratados internacionales, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño. Establece, además, nuevas responsabilidades para el Estado, la sociedad y las instituciones colaboradoras de la red de atención del Sename, y se basa en cinco principios básicos para la aplicación de una política de protección de los derechos de los niños y adolescentes vulnerados en sus derechos o infractores de ley:

- a) Principio de inclusión: intenta asegurar el acceso del niño y su familia a las prestaciones de las políticas sociales básicas y de las políticas sociales compensatorias;
- b) Principio de integralidad: tiene por objeto incorporar y coordinar los recursos sectoriales de la política pública para hacer frente a las situaciones de amenaza o vulneración a los derechos del niño;
- c) Principio de focalización territorial: contempla la participación de los niveles regional y comunal en la gestión y utilización de los recursos sectoriales y del Sename;
- d) Principio de participación: reconoce las capacidades y el derecho de los niños y sus familias a coger las acciones que se emprendan para la solución de sus problemas;
- e) Principio de protección jurisdiccional de los derechos de los niños: opera frente a conflictos de derechos entre el niño y sus padres, o entre éste y la administración.

468. El proyecto implica una importante inyección de recursos fiscales al régimen de subvención actualmente vigente, cercano a los 8.400 millones de pesos adicionales (12.192.643 dólares)²²⁸.

469. El nuevo modelo de atención a la niñez y la adolescencia a través de la red del Sename, establece una clara separación de vías de reacción estatal frente a las situaciones de amenaza y violación a los derechos de niños y adolescentes, promoviendo la existencia de recursos especiales, articulados en el ámbito local con los servicios sociales básicos, impidiendo así la fragmentación de los programas del Sename dentro del conjunto de las políticas sociales. Por otra parte, frente a las infracciones de ley penal, se busca asegurar la existencia de programas de ejecución de medidas no privativas de libertad, indispensables para dar pleno cumplimiento a una futura legislación sobre responsabilidad de los adolescentes por las infracciones a la ley penal.

470. Para enfrentar los desafíos anteriores, el proyecto de ley contempla la creación y reforma de las líneas de acción implementadas por el Sename, creando una nueva línea de atención, las Oficinas de protección de derechos (OPD). Éstas tienen un carácter técnico-operativo. Dentro de un territorio determinado desempeñarán la función de facilitar al niño o adolescente que se encuentre en una situación de vulneración, o grave amenaza a sus derechos, así como a sus familias, el acceso efectivo a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad. El proyecto deberá, también, ofrecer directamente la protección especial que sea necesaria. Además, crea dos nuevos tipos de centros residenciales, la residencia y las salas de acogida. Éstas tienen por objeto evitar las características masivas e institucionalizadoras de los actuales internados. Su acceso será dado por la autoridad judicial competente, en un plazo determinado. La residencia será un centro de pequeña cobertura destinado a proporcionar a los niños y adolescentes privados de su medio familiar, de forma estable, los cuidados necesarios y el acceso

²²⁸ Tipo de cambio promedio de 2002.

a los servicios sociales, teniendo también que desplegar esfuerzos destinados a que el niño mantenga y fortalezca sus relaciones familiares o se prepare para una vida independiente. Las casas de acogida serán establecimientos de albergue transitorio, destinados a cuidar a niños y adolescentes que estén privados de su medio familiar, mientras se intenta la reunión con sus padres o las personas que tienen encomendado su cuidado personal, o mientras los jueces estudian una decisión a su respecto.

471. El proyecto pretende también diversificar la oferta programática del Sename, para ajustarla a las problemáticas actuales, incorporando, por ejemplo, la posibilidad de financiar proyectos de promoción de derechos del niño destinados a entregar capacitación, difusión de derechos y prevención de situaciones que los amenacen. Además se potencian los programas de protección de derechos, desligándolos del enfoque tradicional que los vincula con el diagnóstico y la internación en sistemas residenciales. Los diagnósticos parciales serán realizados sin la internación de los niños, y tendrán un carácter exclusivamente pericial, reduciéndose a una labor de asesoría técnica a la autoridad judicial competente.

472. El nuevo modelo de atención demandó el rediseño de los mecanismos de asignación de recursos a los colaboradores, eliminando los incentivos incorrectos del actual modelo. Al respecto, se crea un Registro de instituciones colaboradoras, destinado a establecer un mecanismo de concurso para la asignación de los fondos disponibles en cada línea de acción, y procedimientos que contemplan tanto sanciones como mecanismos de reclamación.

473. El nuevo modelo de evaluación del Sename está orientado a detectar los problemas que ocurran en la implementación de las líneas de acción. Será la herramienta principal de gestión del Sename, y permitirá que los resultados de las evaluaciones se recojan y sirvan de base para sistemas de clasificación.

Cambios que afectan el derecho consagrado en el artículo 10

Medidas administrativas del Ministerio de Justicia en materia de familia

Comité intersectorial de prevención del maltrato infantil en Chile

474. En 1995, se creó el Comité Intersectorial de Prevención del Maltrato Infantil en Chile. Su misión es "formular recomendaciones destinadas a proteger a los niños contra toda forma de maltrato, violencia, perjuicio o abuso físico y/o mental, descuido o trato negligente y, en general, de todas las prácticas que atenten contra la supervivencia y desarrollo del niño"²²⁹.

475. Este Comité está conformado actualmente por representantes de los Ministerios de Educación, Interior, Planificación y Cooperación, Salud, Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia, Hacienda, Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Justicia, Poder Judicial, Servicio nacional de menores, carabineros de Chile, policía de investigaciones, Fondo de solidaridad e inversión social, red de municipios defensores de la niñez, Fundación Integra, Junta nacional de jardines infantiles (Junji) y Fundación de la familia.

²²⁹ Decreto N° 697, de 24 de marzo de 1995.

Este equipo especializado de trabajo ha desarrollado importantes tareas en las áreas de promoción (tres campañas nacionales de prevención), capacitación e intervención.

La explotación sexual de niños y niñas

476. A partir de los acuerdos alcanzados en la primera Conferencia nacional sobre violencia y explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, celebrada en agosto de 1999, se constituyeron tres comisiones de trabajo. Éstas fueron coordinadas por el Ministerio de Justicia, e integradas por las instituciones asistentes a la Conferencia (ONG, instituciones gubernamentales relacionadas con el tema de la infancia, instituciones privadas, policías, universidades, etc.). Estas comisiones tienen como objetivo proponer un plan de acción destinado a enfrentar la explotación sexual que afecta a los niños y niñas de nuestro país.

477. Esta propuesta aborda el fenómeno desde una perspectiva social, jurídica y criminológica, para contar con información confiable sobre las características del comercio sexual de niños, una estimación de la cantidad de niños afectados, y algunos datos relevantes sobre la pornografía y el turismo sexual infantil en Chile. Propone impulsar políticas dirigidas a la creación de programas preventivos y de tratamiento específico, así como estudios de legislación que se requieran para formular las propuestas de ley, necesarias para prevenir, tipificar y sancionar aquellas conductas que vulneren los derechos de los niños en el ámbito de la explotación y comercio sexual. El Sename ha implementado, a partir de 2001, un programa específico, para 60 niños del área metropolitana, de reparación del daño psicosocial sufrido por víctimas de explotación sexual comercial. Se ha concluido en la necesidad de incorporar las opiniones y percepciones de los niños víctimas en los diseños de programas y acciones de prevención e intervención en esta temática.

El Programa violencia intrafamiliar y maltrato infantil y la línea 800-220040

478. El Ministerio de Justicia, en conjunto con carabineros de Chile, la policía de investigaciones, los gobiernos regionales y la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A., dan origen a este programa en 1995, en el marco de las acciones del Programa violencia intrafamiliar y maltrato infantil. La primera línea telefónica es implementada en la región metropolitana, extendiéndose a otras regiones en los años posteriores. Desde su creación, el programa línea telefónica 800, ha desarrollado un conjunto de tareas y acciones que han sido constantemente evaluadas, ampliadas y perfeccionadas. En la actualidad el programa cumple funciones de atención a consultas de víctimas de violencia y/o maltrato infantil; recepción de denuncias; información sobre aspectos legales; derivación; elaboración de catastros regionales; seguimiento de las denuncias efectuadas; capacitación; y elaboración de material especializado. En cuanto a las cifras de atención, la línea 800-220040 de la región metropolitana ha atendido, entre enero de 1998 y el 31 de mayo de 2000, un total de 10.800 llamadas, con un promedio de 425 llamadas mensuales.

El Programa de asistencia jurídica y los servicios que entrega

479. En mayo de 1993 el Ministerio de Justicia, en convenio con los municipios, impulsó la creación del Programa de asistencia jurídica "Acceso a la justicia", que a través de diferentes modalidades de atención ha explorado formas innovadoras de entregar este servicio. El Programa cuenta con consultorios jurídicos y centros de información fijos y móviles, integrados

por equipos de abogados y asistentes sociales que, dotados por equipos informáticos, otorgan un servicio más rápido y oportuno a los usuarios. Las unidades operativas fijas atienden todos los días en un mismo recinto, mientras que las móviles se trasladan a distintos lugares, establecidos de común acuerdo con los municipios correspondientes.

480. Actualmente el Programa se ejecuta en 52 comunas del país, desglosadas en: 12 comunas de la región metropolitana (provincias de Santiago y Chacabuco); 10 comunas de la VIII región del Bío Bío (provincias de Arauco y Concepción); 5 comunas de la IV región de Coquimbo (provincia de Limarí); 9 comunas de la VII región del Maule (provincias de Linares y Cauquenes); 7 comunas de la X región de los Lagos (provincia de Chiloé); y en la totalidad de la II región de Antofagasta. Además existen consultorios de las corporaciones de asistencia judicial en la mayoría de las comunas del país.

481. Este programa entrega información y orientación en materias jurídicas y sociales. El objetivo de este servicio es que la comunidad conozca sus derechos y las formas de hacerlos efectivos, apoyando, además, la resolución de conflictos a través de mecanismos no litigiosos, tales como la mediación y la conciliación. Debido a la lentitud de los juicios y su tramitación, un alto porcentaje de los conflictos o disputas son resueltos en los consultorios jurídicos extrajudicialmente, por medio de acuerdos entre las partes. Cuando la resolución de un asunto afecta a personas de escasos recursos y requiere la intervención de los tribunales de justicia, porque no es posible resolverlo a través de mediación, la persona involucrada es asesorada por un abogado, quien asume el patrocinio del asunto y la tramitación del juicio.

482. El programa realiza también trabajo comunitario, a partir de la puesta en práctica de acciones de carácter educativo, de difusión y promoción de derechos, de sensibilización y prevención de problemáticas jurídico-sociales. Estas acciones se desarrollan a través de charlas, talleres, seminarios, entrega de material informativo, programas radiales y actividades masivas de información y sensibilización. Las acciones se ejecutan en el ámbito local, surgiendo por iniciativa de los equipos comunales, los que, para su implementación, se coordinan con otras instituciones, organismos locales y representantes de grupos organizados de la comunidad, estableciendo redes de apoyo y trabajo intersectorial.

483. También entrega atención a víctimas de delitos violentos, dentro de un esfuerzo por desarrollar estrategias que satisfagan simultáneamente la necesidad de seguridad ciudadana y de acceso a la justicia. Para ello, se están implementando las Unidades de atención de víctimas de delitos, compuestas por un abogado penalista y un psicólogo. Estas unidades atienden a las víctimas y las representan en juicio, funcionando junto a los consultorios jurídicos de La Pintana, El Bosque, Cerro Navia, Peñalolén, La Granja y Quilicura, todos de la región metropolitana.

Cuadro 15

Áreas de consulta del Programa de asistencia jurídica, enero a diciembre de 1999

	Familia	Vivienda	Laboral	Vecinal	Penal	Beneficios sociales	Herencia	Patrimonial	Total
Antofagasta	2.567	1.032	1.343	80	1.067	312	1.002	1.304	8.707
Coquimbo	579	285	234	61	180	127	494	215	2.175
Maule	3.476	451	652	186	1.234	610	1.021	1.150	8.780
Bío Bío	4.462	561	786	224	1.004	940	875	1.024	9.876

	Familia	Vivienda	Laboral	Vecinal	Penal	Beneficios sociales	Herencia	Patrimonial	Total
Los Lagos	732	112	209	62	308	18	213	322	1.976
Metropolitana	12.698	3.292	3.077	367	1.527	539	3.126	2.089	26.715
TOTAL	24.514	5.733	6.301	980	5.320	2.546	6.731	6.104	58.229
Porcentaje	42,1	9,8	10,8	1,7	9,1	4,4	11,6	10,5	

Fuente: Ministerio de Justicia

484. Un gran número de consultas jurídicas se refiere al ámbito del derecho de familia (ver cuadro 15), alimentos, tuición, régimen de visitas, reconocimiento de paternidad y violencia intrafamiliar. Existen también otras materias de consulta que se relacionan con la familia, como el programa de vivienda, la orientación para acceso a beneficios sociales y la información sobre derechos hereditarios.

El Programa "Conozca su hijo" de la gendarmería de Chile

485. Un Convenio entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia, de 1997, creó y desarrolló el Programa "Conozca su hijo", dirigido a madres privadas de libertad en establecimientos penitenciarios administrados por la gendarmería de Chile. Su objetivo es contribuir a mejorar el desarrollo físico, psíquico y social de los niños en edad preescolar con madres privadas de libertad, y fortalecer los vínculos familiares a través de actividades que promuevan la adquisición, por parte de los padres, de conocimientos, criterios y conductas que los apoyen en su rol parental. Se trata de fortalecer el vínculo entre madre, padre e hijo, independientemente de que los padres se encuentren privados de libertad, todo lo cual contribuirá tanto el desarrollo del niño como el desarrollo afectivo de los padres.

486. Este programa se inició como un proyecto piloto en un establecimiento penitenciario de mujeres. En los años siguientes a su creación se ha producido un aumento significativo en los niveles de participación en el programa, lo que se explica por el interés de la población penal en un tema tan importante como es la familia, y fundamentalmente los hijos, en la búsqueda de una verdadera reinserción social. Para las madres privadas de libertad, sus hijos constituyen una motivación importante para establecer un compromiso real de cambio.

487. Durante 1999 se incorporan al proyecto los padres recluidos. La evaluación realizada por cada establecimiento penitenciario ha sido positiva en relación a la conducta del interno en el establecimiento penitenciario, y fundamentalmente en la relación con sus hijos. La metodología es activa y participativa, requiriendo un rol activo de los padres en el proceso de aprendizaje. Se estimula la participación en actividades dirigidas a expresar sentimientos e ideas, mediante la realización de diversas acciones lúdicas, como juegos, simulaciones y dramatizaciones, cuyo objetivo es, además de aprender haciendo, aprender jugando. Estos talleres se realizan en reuniones educativas que permiten el aprendizaje individual y grupal, al confrontar colectivamente las vivencias individuales de la educación y socialización de los hijos, así como la solución de la problemática familiar.

488. Este programa se aplica en diez regiones del país (I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX y metropolitana). Durante 1998 se aplicó este programa en 12 establecimientos penitenciarios, con un total de 168 participantes mujeres; en 1999 se aplicó en 14 establecimientos penitenciarios,

con 235 participantes de ambos sexos; y en 2000 se desarrolló en 16 establecimientos penitenciarios, con 333 participantes de ambos sexos.

Medidas legislativas

489. Además de las reformas legales mencionadas en los párrafos anteriores, las siguientes medidas también afectan el derecho consagrado en el artículo 10 del Pacto.

Medidas destinadas a proteger a los niños en contra de toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos y explotación sexual

490. A partir de 1994 se ha dictado un conjunto de leyes destinadas a sancionar toda forma de maltrato infantil, violencia intrafamiliar y abuso sexual contra niños. Estas disposiciones buscan enmarcarse dentro de lo establecido en las normas internacionales, relativas a la prevención y sanción de la violencia en contra de la mujer, del maltrato, abuso y explotación sexual infantil²³⁰.

Derechos de los niños a no ser trasladados o retenidos ilícitamente. Convención sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de niños

491. El artículo 11 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligación de los Estados Partes de adoptar las medidas necesarias para luchar contra los traslados y retenciones ilícitas de niños en el extranjero. Con este fin, los Estados deben promover la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales, o la adhesión a acuerdos existentes. En cumplimiento de este compromiso, el 17 de junio de 1994 entró en vigencia la Convención sobre los aspectos civiles del secuestro internacional de niños. Esta Convención fue aprobada en la 140ª sesión de la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado, y tiene por objeto asegurar el inmediato regreso de los niños trasladados o retenidos ilícitamente y respetar los derechos de tuición y de visita de éstos. El Ministerio de Justicia solicitó a la Corte Suprema la dictación de un auto acordado que imparta instrucciones sobre la aplicación e interpretación de los procedimientos contenidos en este instrumento, el cual se dictó con fecha 3 de noviembre de 1998.

Derecho al disfrute de una vida plena y a la participación activa de los niños impedidos física o mentalmente

492. A partir de 1994 entran en vigencia normas relativas a: la plena integración social de las personas con discapacidad; a la calificación y diagnóstico de las discapacidades; a la prevención,

²³⁰ Entre estas leyes cabe mencionar la Ley N° 19304, de 24 de abril de 1994, que modifica el artículo 66 de la Ley de menores; la Ley N° 19324, de 26 de agosto de 1994, que introduce modificaciones a la Ley de menores; la Ley N° 19325, de 27 de agosto de 1994; la Ley N° 19409, de 7 de septiembre de 1995, que establece el artículo 367 *bis* nuevo, destinado a sancionar a aquel que promoviére o facilitare la entrada o salida a personas para ejercer prostitución, agravando las penas cuando la víctima es menor de edad; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en Contra de la Mujer (Convención de Belem do Pará), publicada el 11 de noviembre de 1998; y la Ley N° 19617 de delitos sexuales, de 12 de julio de 1999.

rehabilitación y equiparación de oportunidades; al Registro nacional de la discapacidad, sus procedimientos y sanciones; se crea además el Fondo nacional de la discapacidad, organismo del Estado destinado a financiar total o parcialmente planes, programas y proyectos en favor de personas con discapacidad²³¹.

Reconocimiento del Estado a la existencia de las etnias indígenas, y al derecho que les corresponde para aplicar su propio derecho, tener su propia vida cultural, religión e idioma

493. A partir de 1993 la Ley indígena reconoce la existencia de las etnias indígenas que habitan en el territorio nacional, obligando al Estado en particular y a la sociedad en general, a respetar, promover y proteger las culturas indígenas y propender a su desarrollo y fomento. Este reconocimiento posibilitará un proceso de creciente reconocimiento de los derechos de los niños a tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión, y emplear su propio idioma. Estos derechos se encuentran consagrados en el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño²³².

Medidas destinadas a proteger al niño contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y contra la utilización de niños en la producción y tráfico ilícito de estas sustancias

494. Varias normas legales recientes sancionan el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, modificando diversas disposiciones legales²³³. Se establecen normas especiales para personas menores de 18 años de edad. Se dispone que los menores de 18 años y mayores de 16 años de edad serán puestos a disposición del juez de menores correspondiente, quien, prescindiendo de la declaración de haber obrado o no con discernimiento, podrá imponer en la sentencia la asistencia obligatoria a programas de prevención y la participación del menor en actividades a beneficio de la comunidad. Para esto, el juez debe solicitar el examen médico previsto en la ley, y en los casos expresamente señalados, ordenar la obligación del menor a seguir el tratamiento que se aconseje, estableciendo al mismo tiempo las medidas tendientes a su cumplimiento.

Modificación del Código de Procedimiento Penal y el Código Penal en lo relativo a la detención y protección de los derechos de los ciudadanos²³⁴

495. Esta ley surgió a raíz del abuso, por parte de la policía, de la denominada "detención por sospecha", que se realizaba a todo joven por su "apariencia física o modo de vestir", posibilidad que quedó eliminada mediante esta reforma. A partir de esta reforma la policía puede detener frente a determinadas circunstancias legalmente expresadas, las que se refieren a: los delitos *in*

²³¹ Ley N° 19284, de enero de 1994.

²³² Ley N° 19253, de 5 de octubre de 1993.

²³³ Ley N° 19366, de enero de 1995, y Decreto N° 565, de enero de 1996.

²³⁴ Ley N° 19257 de 1993.

fraganti, al sentenciado que hubiera quebrantado su condena, al que se fugara estando detenido, y al que disimulara su identidad y se rehusara darla a conocer. Además establece, como deber de los funcionarios públicos a cargo de la detención, el informar verbalmente la razón de la detención y de los demás derechos que establece la ley.

Respeto y reconocimiento irrestricto de las libertades fundamentales y las garantías de los niños privados de libertad

496. La reforma integral a la legislación de infancia, en lo relativo a jóvenes infractores de la ley penal, es uno de los compromisos prioritarios del Gobierno de Chile. Al respecto se han dictado normas destinadas a:

- a) Crear un equipo de trabajo, en el ámbito nacional y regional, para la erradicación de niños y jóvenes de los recintos penitenciarios de adultos²³⁵.
- b) Incorporar comisiones de trabajo que elaborarán propuestas destinadas a erradicar a los niños y jóvenes de las cárceles de adultos a los organismos que actúan directamente en el ámbito de los niños y jóvenes, especialmente en el área de infractores de ley. Las comisiones se constituyeron intersectorialmente y su funcionamiento fue permanente, siendo su objetivo principal: "evitar la reclusión de menores en recintos penitenciarios de adultos, mediante la formulación de recomendaciones concretas a las autoridades cuya competencia se relacione con los menores en situación irregular privados de libertad"²³⁶.
- c) Suprimir la posibilidad de ingresar menores inimputables a las cárceles. Con este fin, se derogó el artículo 12 del Decreto N° 2531, de 24 de diciembre de 1928, que aprobaba el Reglamento de la Ley sobre protección de menores y sus modificaciones. El artículo 12 del citado Decreto establecía que "donde no haya Casas de menores se habilitará un departamento especial completamente separado del de los adultos en el establecimiento penal o de detención que existe, departamento que se regirá en su funcionamiento por las disposiciones correspondientes a las Casas de menores"²³⁷.
- d) Autorizar al Servicio nacional de menores (Sename) a otorgar subvención a la gendarmería de Chile para todos los jóvenes menores de 18 años que se encuentran privados de libertad. Esta norma permite brindar una más efectiva atención a los menores, y terminar con la discriminación arbitraria que afectaba a los menores de 18 años declarados imputables²³⁸.

²³⁵ Resolución exenta N° 1820, de 6 de agosto de 1993.

²³⁶ Decreto N° 509, de 21 de marzo de 1994.

²³⁷ Decreto N° 778, de 18 de marzo de 1994.

²³⁸ Decreto N° 1103, de 25 de noviembre de 1994.

- e) La erradicación de menores de establecimientos penitenciarios. Esta normativa prohíbe el ingreso de menores de 18 años a recintos penitenciarios de adultos por orden de un tribunal de menores, y restringe la detención o internamiento en este tipo de establecimientos a secciones que deben estar completamente separadas de las que albergan internos adultos, cuando se trata de "personas mayores de 16 y menores de 18 años que pueden ser sometidos a examen de discernimiento y respecto de quienes se ha declarado que obraron con discernimiento en el hecho de que se les inculpa, en aquellos lugares donde no se han construido aún recintos especializados para adolescentes". Se crean además las Casas de menores, que funcionarán a través de dos centros independientes y autónomos entre sí: los centros que atienden a los menores que requieren de diagnóstico, asistencia y protección mientras se dicta alguna medida que diga relación con ellos; y los centros de observación y diagnóstico. Se faculta al Presidente de la República para que, mediante Decreto Supremo expedido a través del Ministerio de Justicia, señale -en aquellos lugares donde no existan centros de observación y diagnóstico- los centros donde podrán ser ingresados los menores²³⁹. En ejercicio de esta facultad se han dictado un conjunto de decretos²⁴⁰.
- f) La aprobación del reglamento para la aplicación del Título IV de la Ley N° 16618, sobre casas de menores e instituciones asistenciales. En sus considerandos señala que es facultad del Gobierno adecuar la legislación a los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño y a los tratados, recomendaciones y directrices aprobados por organismos internacionales en los cuales Chile es Parte²⁴¹.

Artículo 11

Derecho a un nivel de vida adecuado

Información sobre el nivel de vida actual de la población

497. La política social implementada en los noventa ha otorgado una creciente importancia a programas de inversión social, tendientes al mejoramiento de la infraestructura social y a aumentar la calidad, equidad y cobertura de los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda y previsión). Además, se ha impulsado la vinculación de las políticas asistenciales a los programas de inversión social.

²³⁹ Ley N° 19343, de 31 de octubre de 1994, que introduce modificaciones a la Ley N° 16618, de 8 de marzo de 1967, y que fija el texto definitivo de la Ley de menores y de otros cuerpos legales.

²⁴⁰ Decreto N° 1698, de 27 de diciembre de 1994; Decreto N° 80, de 20 de enero de 1995; y Decreto N° 1091, de 22 de enero de 1996.

²⁴¹ Decreto N° 730, de 19 de julio de 1996.

498. Importantes innovaciones han sido la aplicación de programas de carácter intersectorial, que se proponen actuar de manera integral; y el desarrollo de políticas orientadas hacia grupos sociales definidos como prioritarios, que por sus diferentes características tienen dificultades para participar en el proceso de desarrollo del país.

499. Entre 1989 y 2000, el gasto del Gobierno central en políticas sociales alcanzó un crecimiento del 112,4%, en tanto el gasto del tesoro público creció en un 165,7%. En 2000, el gasto público social ascendió a 11.605 millones de dólares y el fiscal a 9.807 millones de dólares (ver cuadro 16).

500. El aporte del gasto siscal al gasto público social creció desde un 76,6%, en 1990, a un 81,6%, en 1995, y a un 84,5%, en 2000. Entre 1989 y 2000, el gasto público social per cápita creció un 79,8% y el gasto fscal Social per cápita un 116,7%. En 2000, el gasto público social per cápita ascendió a 763 dólares, y el gasto fiscal social per cápita a 645 dólares²⁴².

501. Entre 1990 y 2000 aumentó la participación del gasto fiscal en el producto interno bruto (PIB) desde un 16,4 a un 20,2%, y la participación del gasto público en el PIB desde un 21 a un 24%. En 2000, la participación del gasto público social y del gasto fiscal social en el PIB fue de 16,6 y 14%, respectivamente, cifras superiores a las observadas en 1990 (12,9 y 9,9%, respectivamente)²⁴³.

502. Entre 1989 y 2000, el gasto público y fiscal aumentó en todos los sectores sociales. El gasto en educación, salud y otros programas de inversión social, creció por sobre el promedio, mientras que el gasto en previsión y subsidios monetarios se situó por debajo del promedio (ver cuadro 17).

503. Durante el período 1990-2000 la estructura sectorial del sasto social cambió de acuerdo a las nuevas orientaciones de las políticas sociales, aumentando la participación de la educación, salud y de nuevos programas sociales destinados a grupos prioritarios (vulnerables), y disminuyendo la de los subsidios monetarios asistenciales. El país ha experimentado importantes avances en materia social. Las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Planificación muestran una reducción sustantiva de la pobreza e indigencia entre 1990 y 2000. No obstante, desde 1996 esta reducción ha atenuado su ritmo en relación a la pobreza, estabilizándose en relación a la indigencia, producto, especialmente, de la situación del empleo en el país.

²⁴² Datos elaborados por el Mideplan a partir de información del Ministerio de Hacienda, en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

²⁴³ En *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

Cuadro 16
Gasto público y gasto fiscal social*, 1989-2000
(Millones de pesos de 2000) (dólares de 2000))

Año	Gasto público social	Variación anual	Gasto fiscal social	Variación anual
1989	2.948.264 (5.464.909.452)	-	2.067.864 (3.832.997.831)	-
1990	2.921.649 (5.415.575.821)	-0.9	2.238.781 (4.149.810.005)	8,3
1991	3.189.851 (5.912.715.713)	9.2	2.491.923 (4.619.034.643)	11,3
1992	3.522.841 (6.529.946.802)	10.4	2.802.180 (5.194.127.787)	12,5
1993	3.861.614 (7.157.897.273)	9.6	3.103.215 (5.752.127.008)	10,7
1994	4.097.742 (7.595.584.719)	6.1	3.330.166 (6.172.803.944)	7,3
1995	4.395.121 (8.146.807.170)	7.3	3.585.940 (6.646.907.264)	7,7
1996	4.820.014 (8.934.389.887)	9.7	3.983.850 (7.384.474.225)	11,1
1997	5.088.343 (9.431.765.186)	5.6	4.230.936 (7.842.473.447)	6,2
1998	5.474.705 (10.147.926.746)	7.6	4.460.498 (8.267.990.138)	5,4
1999	5.901.305 (10.938.673.562)	7.8	4.951.630 (9.178.353.630)	11,0
2000	6.260.730 (11.604.904.632)	6.1	5.290.918 (9.807.258.707)	6,9
Crecimiento promedio anual (%)		7,1		9,1
Crecimiento acumulado (%)		112,1		165,7

Fuente: Ministerio de Hacienda en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

* El gasto público social corresponde al gasto del Gobierno central en funciones sociales. El gasto fiscal social corresponde al gasto del Tesoro público en funciones sociales

Cuadro 17

**Estructura sectorial del gasto público social y gasto
 fiscal social, 1990, 1995 y 2000**

(En porcentaje)

Sector social	Gasto público social			Gasto fiscal social		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Salud	15,3	18,0	17,6	7,5	10,2	9,6
Vivienda	8,1	8,0	5,8	6,6	8,6	5,9
Previsión	49,0	42,7	41,5	52,4	45,1	44,2
Educación	19,5	22,3	25,2	25,1	26,9	29,9
Subsidios monetarios	4,6	3,9	3,9	5,9	4,8	4,7
Otros*	3,6	5,1	6,0	2,5	4,4	5,8
Total sectores sociales	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado a partir de información del Ministerio de Hacienda, en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

* Incluye programas de inversión social orientados a los grupos prioritarios, ejecutados por instituciones tales como Fosis, Indap, Ministerio del Trabajo, Sernam, INJ, Conadi, Fonadis, Integra, Prodemu, Conapran, Cordam, Sename y Digeder (ver anexo 1, siglas).

Criterios para determinar la pobreza

504. La medición de la pobreza, realizada por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), se inscribe en el marco conceptual de las mediciones de pobreza absoluta, utilizando el método de ingreso o método indirecto.

505. El método de ingresos mide los niveles de vida con referencia a una línea de pobreza, que expresa el costo de una canasta mínima de productos que satisfacen las necesidades básicas de un grupo familiar. Para delimitar la pobreza, se define un conjunto de necesidades básicas, especificando las características mínimas que sus satisfactores debieran poseer para que no se presente una situación de insatisfacción. Se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias) de sus miembros. Se considera en situación de indigencia a aquellos hogares que, aun cuando destinaran todos sus ingresos a la satisfacción de sus necesidades alimentarias, no lograrían satisfacerlas adecuadamente. Un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a 2 veces el valor de una canasta básica de alimentos en la zona urbana, y a 1,75 veces en la zona rural, donde los gastos en servicios tienen menor importancia. Un hogar se considera indigente si su ingreso per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos. El valor de la canasta de alimentos en la zona rural es inferior al de la zona urbana.

506. En noviembre de 1998, la línea de pobreza alcanzó un valor de 37.889 pesos (81 dólares), en la zona urbana, y de 25.546 pesos (55 dólares), en la zona rural. La línea de indigencia en la zona urbana ascendió a 18.944 pesos (40 dólares), y en la zona rural a 14.598 pesos (31 dólares).

Incidencia de la pobreza e indigencia

507. En 2000, la población en situación de pobreza en el país bordeaba los 3.081.000 personas, lo que equivale al 20,6% de la población total. La población en situación de indigencia llegaba a 849.000 personas, equivalente a un 5,7% de la población total. Alrededor de 643.000 hogares (16,36% del total) se encontraban en situación de pobreza, de los cuales 177.000 (4,6% del total) eran indigentes.

Cuadro 18

Evolución de la magnitud de la pobreza y de la indigencia* en Chile, 1990-2000

Miles de personas y porcentaje sobre la población**				
Año	Indigentes	Porcentaje	Total pobres	Porcentaje
1990	1.659,3	12,9	4.965,6	38,6
1992	1.169,3	8,8	4.331,7	32,6
1994	1.036,2	7,6	3.780	27,5
1996	813,8	5,8	3.288,3	23,2
1998*	820	5,6	3.160,1	21,7
2000	849,2	5,7	3.081,1	20,6
Miles de hogares y porcentaje sobre el total**				
1990	336,3	10,6	1.056,5	33,3
1992	242,4	7,2	932,5	27,7
1994	219,3	6,2	820,5	23,2
1996	175,8	4,9	706,8	19,7
1998	173,9	4,7	666	17,8
2000	177,6	4,6	643,2	16,6

Fuente: Mideplan, encuesta Casen 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

* Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

** El número y el porcentaje de personas y hogares en situación de pobreza incluye a aquellos en situación de indigencia.

508. A lo largo de la década 1990-2000, el país ha sido capaz de reducir la población en situación de pobreza desde un 38,6%, en 1990, a un 20,6%, en 2000. La población en situación de indigencia ha disminuido, en el mismo período, desde un 12,9% a un 5,7%. El porcentaje de hogares pobres disminuyó desde un 33,3%, en 1990, a un 16,6%, en 2000, y el de hogares indigentes se redujo desde un 10,6 a un 4,6% en el mismo período. Ello significa que en 2000 hay alrededor de 1.884.000 personas menos en situación de pobreza que al inicio de la década. Esta cifra incluye 810.000 personas menos en situación de indigencia con relación a 1990. En 2000 hay cerca de 413.000 hogares menos en situación de pobreza que en 1990 y, dentro de ellos, algo más de 159.000 hogares menos en situación de indigencia.

509. Entre 1996 y 2000 se mantuvo la tendencia a la reducción de los niveles de pobreza, tanto en términos de población como de hogares, aunque a un ritmo menor al del resto de la década. Los niveles de indigencia permanecieron relativamente inalterados durante este período. La atenuación de la tendencia observada en los años noventa en el ritmo de disminución de la pobreza, y el relativo estancamiento de la situación en materia de reducción de la indigencia, responde a la desaceleración del crecimiento económico que experimentó el país a partir del segundo trimestre de 1998. Dada la metodología de medición de la pobreza utilizada -método de ingresos-, la estimación de la misma es especialmente sensible a la coyuntura económica que atraviesa el país, que a fines de 1998 enfrentaba un panorama económico particularmente difícil, debido a las repercusiones de la crisis económica internacional y a la aplicación de una política de ajuste del gasto en el plano interno.

Intensidad de la pobreza e indigencia

510. Los indicadores de la intensidad de estos fenómenos, dados por la brecha promedio de ingreso y el índice internacional FGT2, muestran tendencias decrecientes en el período 1990-2000. La brecha promedio de ingreso se relaciona con la diferencia entre el ingreso promedio de las personas pobres o indigentes, y la línea de pobreza e indigencia, respectivamente. El índice FGT2 refleja la desigualdad de ingresos existente dentro del grupo de pobres o indigentes.

511. La brecha promedio de la pobreza varió desde un 14,8%, en 1990, a un 8,9%, en 1996, y a un 7,1%, en 2000. Para la indigencia, esta brecha varió desde un 4,3%, en 1990, a un 1,9%, en 1996, y a un 2,1%, en 2000²⁴⁴. En el período no sólo se reduce la incidencia de la pobreza, sino también su intensidad. Es decir, la brecha entre el ingreso actual de la población pobre e indigente y la línea de la pobreza e indigencia respectivamente.

Distribución del ingreso

512. El análisis de la distribución del ingreso autónomo y monetario²⁴⁵ de los hogares, durante el período 1990-2000, muestra que el país ha mantenido, de manera casi inalterada, una elevada concentración del ingreso y una mejoría en esta distribución como efecto de las transferencias monetarias que reciben los hogares de menores recursos.

²⁴⁴ Fuente Mideplan, encuestas Casen 1990, 1996 y 2000

²⁴⁵ El ingreso monetario del hogar se define como la suma del ingreso autónomo del hogar y las transferencias monetarias que éste recibe del Estado. El ingreso autónomo, también llamado primario, se define como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos; incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos en el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones. Las transferencias monetarias son todos los pagos en dinero provistos por el Estado, e incluyen las pensiones asistenciales (Pasis), los subsidios de cesantía, los subsidios únicos familiares (SUF), las asignaciones familiares, el subsidio del agua potable (SAP) y otros subsidios del Estado.

Cuadro 19

Distribución del ingreso autónomo y monetario en Chile*, 1990-2000

	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Ingreso autónomo						
Índice 20/20	14,0	13,2	14,3	14,6	15,5	15,3
Índice 10/40	3,5	3,3	3,5	3,5	3,5	3,6
Coefficiente de Gini	0,58	0,57	0,58	0,57	0,58	58
Ingreso monetario						
Índice 20/20	12,9	12,2	13,2	13,8	13,9	13,2
Índice 10/40	3,3	3,2	3,3	3,4	3,3	3,3
Coefficiente de Gini	0,57	0,57	0,55	0,56	0,57	57

Fuente: Elaborado a partir de información de encuestas Casen, años respectivos, en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

* Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

513. Los valores del coeficiente de Gini, estimados a partir del ingreso autónomo, han fluctuado entre el 0,57 y 0,58 durante los años considerados. El índice 20/20 muestra que el ingreso autónomo promedio de un hogar perteneciente al 20% de los hogares de mayores ingresos, ha sido entre 13,2 y 15,3 veces superior al ingreso de un hogar perteneciente al 20% más pobre de los hogares. Y el índice 10/40 muestra que el ingreso autónomo promedio de los hogares pertenecientes al 10% de los hogares de mayores ingresos, han más que triplicado el ingreso de los hogares pertenecientes al 40% más pobre de los hogares.

514. Las transferencias monetarias realizadas por el sector público a los hogares de menores ingresos, mejoraron durante toda la década la distribución prevaleciente, al considerar sólo los ingresos autónomos y disminuyendo así la brecha entre el ingreso de los grupos más pobres y más ricos. El índice de Gini mejoró levemente cada año por efecto de estas transferencias, al estimarlo a partir del ingreso monetario, desde valores entre el 0,57 y 0,58 (ingreso autónomo), a valores entre el 0,56 y 0,57 (ingreso monetario). En el índice 20/20, al considerar los subsidios monetarios que reciben los hogares de menores ingresos de parte del Estado, disminuyó la diferencia entre los ingresos captados por estos y los captados por los hogares más ricos. Esta variación fue desde el 13,2 y 15,3 (ingreso autónomo) a valores entre el 12,2 y 13,2 (ingreso monetario). En el caso del índice 10/40, estas variaciones fueron desde el 3,3 y 3,6 (ingreso autónomo) a valores entre el 3,2 y 3,3 (ingreso monetario).

515. En 1998 el impacto de los subsidios monetarios en el ingreso promedio de los hogares más pobres (primer y segundo decil), fue superior al logrado durante toda la década. Producto de estas transferencias, la distribución del ingreso monetario no empeoró entre 1996 y 1998, como ocurrió al considerar sólo la distribución de los ingresos autónomos.

Cuadro 20

**Ingreso autónomo y monetario promedio del hogar por decil de
 ingreso autónomo per cápita del hogar* en Chile, 1990-1998**

(Pesos de noviembre de 1998 [dólares de noviembre de 1998])

Decil**	1990	1992	1994	1996	1998
Ingreso autónomo					
1	44.761 (96,6)	54.999 (118,7)	52.177 (112,6)	55.358 (119,4)	55.022 (118,7)
2	86.633 (186,9)	101.647 (219,4)	106.117 (229,0)	114.103 (246,2)	118.207 (255,1)
3	115.126 (248,4)	132.704 (286,4)	137.174 (296,0)	154.410 (333,2)	161.589 (348,7)
4	141.172 (304,7)	167.850 (362,2)	176.070 (380,0)	197.886 (427,1)	211.501 (456,5)
5	171.148 (369,4)	202.628 (437,3)	213.870 (461,6)	239.563 (517,0)	248.160 (535,6)
6	218.167 (470,9)	238.130 (513,9)	245.800 (530,5)	278.799 (601,7)	297.758 (642,6)
7	247.865 (535,0)	291.514 (629,2)	311.491 (672,3)	359.322 (775,5)	386.380 (833,9)
8	327.331 (706,5)	377.086 (813,9)	408.597 (881,9)	486.649 (1.050,4)	511.626 (1.104,3)
9	481.865 (1.040,0)	533.848 (1.152,2)	596.134 (1.286,7)	682.019 (1.472,0)	748.488 (1.615,5)
10	1.337.199 (2.886,2)	1.515.170 (3.270,3)	1.618.338 (3.493,0)	1.833.098 (3.956,6)	1.928.392 (4.162,3)
Total	317.139 (684,5)	361.547 (780,3)	386.619 (834,4)	440.175 (950,0)	466.589 (1.007,1)
Ingreso monetario					
1	50.365 (108,7)	61.280 (132,2)	58.262 (125,7)	63.940 (138,1)	67.343 (145,3)
2	90.758 (195,8)	106.421 (229,7)	110.642 (238,8)	120.700 (260,5)	126.246 (272,4)
3	118.616 (256,0)	136.910 (295,5)	141.145 (304,6)	160.792 (347,0)	168.276 (363,2)
4	144.584 (312,0)	171.586 (370,3)	179.266 (386,9)	203.194 (438,5)	216.486 (467,2)
5	173.902 (375,3)	205.654 (443,8)	216.563 (467,4)	244.451 (527,6)	252.104 (544,1)
6	220.717 (476,4)	240.544 (519,2)	247.858 (534,9)	282.572 (609,9)	300.857 (649,3)
7	250.049 (539,7)	293.403 (633,2)	313.423 (676,5)	362.120 (781,6)	388.614 (838,8)
8	329.149	378.852	409.978	488.697	513.111

Decil**	1990	1992	1994	1996	1998
	(710,4)	(817,7)	(884,9)	(1.054,8)	(1.107,5)
9	483.446 (1.043,4)	535.102 (1.154,9)	597.197 (1.289,0)	683.143 (1.474,5)	749.409 (1.617,5)
10	1.338.540 (2.889,1)	1.516.171 (3.272,5)	1.618.820 (3.494,1)	1.833.669 (3.957,8)	1.928.768 (4.163,1)
Total	320.025 (690,7)	364.582 (786,9)	389.358 (840,4)	444.382 (959,1)	471.005 (1.016,6)

Fuente: Mideplan, encuesta Casen 1990, 1992, 1994, 1996 y 1998.

* Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

** Deciles contruidos a partir del ingreso autónomo per cápita del hogar.

516. En el cuadro 20 es posible observar que el ingreso promedio mensual de los hogares pertenecientes a los siete primeros deciles, tanto autónomo como monetario, es inferior al promedio del conjunto de la población. Un 70% de los hogares del país percibe ingresos inferiores al promedio del país. Al considerar las participaciones porcentuales de los distintos deciles en el ingreso estas diferencias se mantuvieron prácticamente inalteradas a lo largo de la década, aun cuando en términos absolutos éstas crecieron. Al comparar el ingreso promedio real de los hogares del primer y décimo decil, la diferencia aumentó desde 1.292.438 pesos (2.789,6 dólares), en 1990, a 1.873.370 pesos (4.043,6 dólares), en 1998.

517. Este cuadro también muestra una significativa mejoría del ingreso de los hogares de menores ingresos, por efecto de los subsidios monetarios que entrega el Estado a estos hogares, que reduce la diferencia entre el ingreso promedio mensual de los hogares más pobres y el de los más ricos. En 1998, el ingreso promedio mensual para el decil más pobre aumentó de 55.022 pesos (118,7 dólares) a 67.343 pesos (145,3 dólares), y de 118.207 pesos (255,1 dólares) a 126.246 pesos (272,4 dólares) para el segundo decil. Este aumento, que fue superior al registrado durante toda la década, es especialmente destacable dado la difícil situación económica que atravesaba el país.

518. El cuadro 21 indica que entre 1990 y 1998 aumentó el ingreso promedio nacional de los hogares en un 47,1%, siendo los subperíodos de mayor crecimiento los de 1990-1992 (14%) y 1994-1996 (13,9%). En este cuadro también se observa que entre 1990 y 1998 aumentó el ingreso promedio de los hogares pertenecientes a todos los deciles, aumento que se dio a ritmos diferentes, tanto entre deciles como entre los diferentes subperíodos considerados.

Cuadro 21

**Variaciones del ingreso autónomo y monetario promedio
 de los hogares, por decil de ingreso autónomo per cápita
 del hogar* en Chile, 1990-1998**

(En porcentaje)

Ingreso autónomo					
Decil**	1990-1992	1992-1994	1994-1996	1996-1998	1990-1998
1	22,9	-5,1	6,1	-0,6	22,9
2	17,3	4,4	7,5	3,6	36,4
3	15,3	3,4	12,6	4,6	40,4
4	18,9	4,9	12,4	6,9	49,8
5	18,4	5,5	12	3,6	45
6	9,2	3,2	13,4	6,8	36,5
7	17,6	6,9	15,4	7,5	55,9
8	15,2	8,4	19,1	5,1	56,3
9	10,8	11,7	14,4	9,7	55,3
10	13,3	6,8	13,3	5,2	44,2
Total	14	6,9	13,9	6	47,1
Ingreso monetario					
1	21,7	-4,9	9,7	5,3	33,7
2	17,3	4	9,1	4,6	39,1
3	15,4	3,1	13,9	4,7	41,9
4	18,7	4,5	13,3	6,5	49,7
5	18,3	5,3	12,9	3,1	45
6	9	3	14	6,5	36,3
7	17,3	6,8	15,5	7,3	55,4
8	15,1	8,2	19,2	5	55,9
9	10,7	11,6	14,4	9,7	55
10	13,3	6,8	13,3	5,2	44,1
Total	13,9	6,8	14,1	6	47,2

Fuente: Mideplan, Encuestas Casen 1990, 1992, 1994, 1996 y 1998.

* Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

** Deciles contruidos a partir del ingreso autónomo per cápita del hogar.

519. Los ingresos de los hogares pertenecientes a los deciles séptimo, octavo y noveno alcanzaron el mayor crecimiento a lo largo del período (55,9%, 56,3% y 55,3%, respectivamente), así como en casi todos los subperíodos considerados. El ingreso promedio de los hogares del primer decil alcanzó la menor tasa de crecimiento durante el período (22,9%), con comportamientos muy distintos en los diferentes subperíodos considerados. El ingreso promedio de estos hogares, entre 1990 y 1992, aumentó en un 22,9%, crecimiento superior al promedio nacional y al de los hogares de todos los deciles; sin embargo, en los tres subperíodos

restantes presenta la menor tasa de crecimiento, decreciendo en dos de ellos (-5,1%, entre 1992 y 1994, y -0,6%, entre 1996 y 1998). Un comportamiento similar a este ingreso presentó el ingreso de los hogares del segundo y tercer decil. Sin embargo, estos ingresos alcanzaron mayores tasas de crecimiento, determinando que entre 1990 y 1998 el crecimiento del ingreso promedio haya alcanzado el 36,4 y el 40,4%, respectivamente.

520. En términos absolutos, estas variaciones significaron pronunciadas diferencias en los aumentos reales del ingreso promedio de los hogares de los distintos quintiles de ingreso. Estos aumentos, en términos reales, fueron desde 10.261 pesos (22,1 dólares), para el primer decil, a 591.193 pesos (1.276 dólares), para el décimo decil.

Derecho a alimentación suficiente

Situación nutricional en el país

521. Junto con los procesos de transición demográfica y epidemiológica, Chile ha vivido un claro proceso de transición nutricional. Éste se ha sostenido durante la última década, y se manifiesta en una disminución continuada del problema de desnutrición proteicocalórica en los grupos de mayor vulnerabilidad biológica: menores de 6 años y embarazadas de bajo nivel de ingresos. La principal fuente de información con respecto a estos grupos viene de la población controlada en los establecimientos de atención primaria del Ministerio de Salud, que fueron, durante 2001, alrededor de 89.000 embarazadas y alrededor de 1.050.000 menores de 6 años (cerca del 61% de la población total en este último grupo).

522. La vigilancia nutricional de los menores de 6 años se hace a partir de 1994, aplicando los patrones internacionales NCHS/OMS. En dicho año, sólo un 0,9% de los niños se podía clasificar como desnutrido utilizando la relación peso/edad, cifra que descendía a un 0,3% si el indicador utilizado era la relación peso/talla. En la actualidad se estima que el 0,5% de los menores de 6 años controlados en el sistema público de salud presenta desnutrición, mientras que un 3,2% de ellos se considera como en riesgo de desnutrición. Tanto el primero como el segundo grupo se someten a un programa especial de seguimiento y alimentación complementaria.

523. Para la situación nutricional de los escolares, se dispone cada año de los datos recogidos por la Junta nacional de auxilio escolar y becas (Junaeb), que evalúa antropométricamente a los escolares de primer año de enseñanza básica²⁴⁶. En dicha población, en 1993, un 3,1%, de los niños se encontraban por debajo de 2 desviaciones estándar de la media del patrón OMS, para peso/edad; la misma situación se daba en un 1,9 y un 5,9% de los menores, en relación a las relaciones peso/talla y talla/edad, respectivamente. En 1999 estas cifras fueron de un 2,1%, 2,6 y 4,2 %, respectivamente.

524. En el caso de las embarazadas controladas en el Sistema público de salud, el porcentaje considerado como enflaquecidas ha disminuido de un 25 a un 13,3%, entre 1990 y 2001. El criterio utilizado para la evaluación nutricional fue desarrollado en el país, y se encuentra

²⁴⁶ En nuestro país ingresan a la enseñanza básica los niños que hayan cumplido 6 años de edad al 1° de marzo del año correspondiente.

actualmente en revisión, pues parece ser que sobrestima el porcentaje de embarazadas con déficit de peso. Menos de un 6% de las mujeres en edad reproductiva tiene un índice de masa corporal inferior a 20, y la proporción de recién nacidos de bajo peso es, en el ámbito nacional, de sólo un 5,5% (estadísticas del Ministerio de Salud).

525. En la última década, el problema nutricional de mayor relevancia fue la obesidad, que afecta en forma creciente a prácticamente todos los grupos de población. Entre 1990 y 2001, el porcentaje de niños menores de 6 años con obesidad aumentó de un 5 a un 7,4%. Un 15,6% de estos niños presenta sobrepeso, y entre los escolares la obesidad ha aumentado de un 5 a un 14% entre 1986 y 1999, aumentando también el sobrepeso, de un 10 a un 17%, en el mismo período. Entre las más de 89.000 embarazadas controladas en diciembre de 2001, el 21,8% de ellas tenía sobrepeso, mientras el 33,6% eran obesas. Estas cifras más que duplican las cifras de obesidad registrada hace 13 años atrás.

526. Respecto a la percepción de sobrepeso y obesidad, los hombres se perciben en un 26,7% con sobrepeso u obesidad, mientras que las mujeres lo hacen en un 38,8%. En el nivel socioeconómico bajo, un 33% de la población se considera con sobrepeso; en el nivel socioeconómico medio, un 34,6%; y en el nivel socioeconómico alto, un 31,1%. De acuerdo a la distribución por edad, la percepción de sobrepeso y obesidad alcanza al 16,7% de la población de 15 a 19 años; al 30,8% del grupo de 20 a 44 años; al 44,5% del grupo de 45 a 64 años; al 33,5% del grupo de 65 a 74 años; y al 31,9% del grupo de 75 años y más.

527. Diversos estudios indican que la prevalencia de obesidad y sobrepeso es de alrededor de un 20% en varones de edad adulta de todos los grupos socioeconómicos, mientras en el caso de las mujeres adultas, la prevalencia varía entre un 20% en los grupos de más altos ingresos, a casi un 40% en los de más bajos ingresos.

Medidas para garantizar una alimentación suficiente

528. Los problemas de insuficiente cantidad de alimentos y de inseguridad alimentaria afectan a los sectores pobres de la población. A contar de 1990, la política social del Gobierno se ha orientado a mejorar la capacidad productiva de los hogares pobres, como un mecanismo para integrarlos a la vida nacional, de la que hasta ahora están marginados. Los sectores pobres se benefician por la existencia de subsidios monetarios²⁴⁷ y de asistencia alimentaria, que son programas de alimentación complementaria que benefician a embarazadas, nodrizas (madres sustitutas), preescolares y escolares. A estos programas, mantenidos ininterrumpidamente por varias décadas, se agregó, en 1999, un programa de alimentación complementaria para el adulto mayor, que beneficia a adultos de 70 años y más, pertenecientes a los grupos de menores ingresos. Este programa abarcó, en su fase piloto, a 87 consultorios seleccionados por sus niveles de población adulta mayor y pobreza, y paulatinamente se ha extendido al resto del país. Actualmente abarca al 40% de los adultos mayores.

²⁴⁷ Son aportes pecuniarios que otorga el Estado, y que abarcan las pensiones asistenciales (Pasis), subsidios de cesantía, subsidio único familiar (SUF), asignaciones familiares y otras transferencias monetarias del Estado a los hogares.

529. Dado que en Chile existe una disponibilidad de alimentos suficiente y estable, la inseguridad alimentaria se da por problemas de acceso a una alimentación adecuada, condicionada tanto por ingresos insuficientes como por patrones alimentarios inapropiados.

530. El mejoramiento económico ha cambiado el estilo de alimentación hacia una dieta caracterizada por el alto consumo de alimentos procesados, con comida rápida rica en grasas saturadas y altamente calórica. El consumo de grasas ha aumentado de 13,9 kg por persona y año, en 1975, a 16,7 kg en 1995. El consumo de azúcar se incrementó de 30,2 a 39,2 kg por persona y año en el mismo período. Las tendencias del consumo nacional muestran un aumento en el consumo de carne (especialmente cerdo y pollo), cecinas, y productos lácteos, y una disminución en el consumo de pescados, frutas, verduras, cereales y leguminosas²⁴⁸.

531. En 1989, el Gobierno se propuso metas nutricionales en función de reducir la desnutrición proteicocalórica y sus manifestaciones, las que han sido ampliamente superadas. No sucedió lo mismo con las metas establecidas en términos de reducción de la anemia ferropénica, frente a lo cual se estableció, a partir de 1998, la fortificación de los alimentos del programa de alimentación complementaria del Ministerio de Salud con hierro y otros micronutrientes, esperando reducir de un 25 a un 5% la anemia ferropénica en los lactantes y preescolares. Este programa es de acceso universal para los menores de 6 años, embarazadas y nodrizas, y cubre a alrededor del 70% de la población de estos grupos.

532. El Consejo nacional para la promoción de la salud, coordinado por el Ministerio de Salud, Vida Chile, ha establecido metas de impacto mediante consultas a expertos y reuniones técnicas. En el caso de la obesidad, se utilizó información nacional recogida por instituciones públicas, definiéndose para el quinquenio 2001-2006 las siguientes metas: estabilizar, al 2002, la prevalencia de obesidad en preescolares, escolares y embarazadas; disminuir, al 2006, la prevalencia de obesidad en tres puntos porcentuales en preescolares; disminuir, al 2006, la prevalencia de obesidad en cuatro puntos porcentuales en escolares de primero básico y embarazadas.

Capacitación y difusión del conocimiento de los principios básicos de la nutrición

533. Siendo el principal problema de nutrición en Chile la obesidad y las comorbilidades que se le asocian, el Ministerio de Salud, dentro de su Programa de promoción de la salud, ha priorizado la promoción de una alimentación saludable. En 1996 se comenzaron a utilizar como instrumentos de promoción las guías alimentarias y la pirámide alimentaria para la población chilena mayor de 2 años de edad, y se desarrolló y difundió un sistema de etiquetado nutricional de los alimentos. En 1999 se añadieron las guías alimentarias para el adulto mayor y las normas de alimentación para el menor de 2 años de edad. Las acciones de promoción de la salud en torno a la alimentación saludable se desarrollan en las escuelas promotoras de la salud, lugares de trabajo saludables, comunas y comunidades saludables. Algunas de las estrategias desarrolladas son: los kioscos saludables; colaciones saludables; inserciones curriculares; talleres de padres en los establecimientos educacionales preescolares, básicos y medios;

²⁴⁸ Vío, F. y Albala, C, "Epidemiología de la obesidad en Chile", *Revista chilena de nutrición*, 2000, N° 27, págs. 97 a 104.

modificación de la dieta de los trabajadores en los lugares de trabajo; y programas de vida activa y alimentación saludable en establecimientos de salud.

Derecho a una vivienda adecuada

Situación de la vivienda en el país

534. A comienzos de la década de los noventa, la situación en materia de vivienda se caracterizaba por un déficit cuantitativo²⁴⁹ creciente, reflejado en la existencia de más de 900.000 familias sin casa. Por otro lado, se verificaban serios problemas de calidad en el parque habitacional. Cerca de 660.000 hogares habitaban en viviendas que presentaban algún déficit cualitativo²⁵⁰. Por último, la oferta de soluciones habitacionales existente cubría sólo de manera parcial las necesidades de los hogares más pobres del país.

Cuadro 22

Evolución de los déficit habitacionales, 1990-2000

	1990	1992	1996	1998	2000	Variación porcentual 1990-2000
Déficit cuantitativo						
Hogares allegados	918.756	844.851	746.190	758.201	743.450	-19,0
Déficit de hogares en viviendas						
Con déficit de materialidad	290.340	242.603	181.451	176.274	159.469	-45,1
Con déficit de saneamiento	257.773	241.590	248.836	221.090	200.575	-22,2
Con déficit de materialidad y saneamiento	118.081	99.870	73.240	62.493	61.135	-48,2
Total	666.194	584.063	503.527	459.857	421.179	-36,8

Fuente: Mideplan, a partir de datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

535. Entre 1990 y 2000, los distintos tipos de déficit disminuyeron. Entre 1990 y 2000 mejoraron significativamente las condiciones habitacionales en que residen los hogares: los afectados por algún tipo de déficit disminuyeron del 53 al 37%. En el 2000, el allegamiento se redujo a alrededor de un 30% de los hogares, considerando tanto aquellos que no tienen casa

²⁴⁹ Esto corresponde a la necesidad de viviendas producto del allegamiento. Se incluye el allegamiento externo e interno. El allegamiento externo se refiere a aquellos hogares que comparten la vivienda o el sitio; el allegamiento interno corresponde a los núcleos familiares allegados, es decir, a familias que integran un hogar extenso (con más de un núcleo) compartiendo la vivienda y presupuesto de alimentación.

²⁵⁰ Se refiere a aquellas viviendas que presentan uno o más de los siguientes déficit: a) de materialidad; b) de saneamiento; c) de habitabilidad.

como aquellos que reciben la suya en un hogar allegado. Las viviendas deficitarias (mediaguas, conventillos, casas deterioradas o sin saneamiento básico) bajaron al 10, 9% en el mismo año.

536. Los objetivos actuales de la política habitacional son:

- a) Congelar el déficit cuantitativo existente;
- b) Mejorar la calidad del parque habitacional;
- c) Aumentar los recursos orientados a entregar soluciones habitacionales para las familias más pobres;
- d) Promover un crecimiento y desarrollo urbano más equilibrado;
- e) Desarrollar programas regionales de ordenamiento territorial y favorecer el reagrupamiento rural;
- f) Mejorar la eficiencia y calidad de vida de las ciudades, coordinando los recursos disponibles para la inversión territorial.

Programas y acciones para congelar el déficit cuantitativo

537. Entre 1990 y 1996 (cuadro 23), la producción de soluciones habitacionales del Minvu alcanzó un total de 630.000. Esto equivale a un promedio anual de 90.000 soluciones, lo que supera significativamente las 54.000 soluciones anuales promedio que se produjeron en el sexenio 1984-1989.

538. Entre 1990 y 1999, las soluciones habitacionales alcanzaron un total de 1.076.843, con un promedio anual de 107.684. La producción de viviendas básicas alcanzó un total de 232.505 unidades, en tanto las viviendas progresivas de primera etapa alcanzaron un total de 42.952.

539. Programas y acciones para avanzar en el mejoramiento de la calidad del parque habitacional:

- a) Creación del programa "Construcción, ampliación y mejoramiento", orientado a antiguos beneficiarios de lotes con servicios, que permite completar la casa con la posibilidad de alcanzar los estándares de una vivienda básica.
- b) Creación del programa "Mejoramiento habitacional", destinado a la reparación o ampliación de viviendas, de programas estatales o municipales, con más de diez años de antigüedad.
- c) Implementación de medidas destinadas a mejorar la calidad de las viviendas. Se resumen en el desarrollo de nuevas tipologías de vivienda, modificación de normas de la Ordenanza de urbanismo y construcciones para adaptarlas a nuevas tecnologías, y otras que otorgan mayor importancia a la calidad del trabajo de las empresas contratistas.

540. Programas y acciones para aumentar los recursos orientados a entregar soluciones habitacionales para las familias más pobres:

- a) Creación del programa "vivienda progresiva", que se desarrolla en dos etapas;
- b) Creación de una nueva modalidad para la "vivienda básica", bajo la forma de subsidio, que permite a los beneficiarios la libre elección de una vivienda en el mercado, orientado preferentemente a familias pertenecientes al 40% más pobre de la población.

Cuadro 23

Soluciones habitacionales por tipo de solución, 1990-1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Subsidio habitacional	24.801	22.721	21.213	21.382	23.144	23.325	23.899	21.972	20.686
Subsidio PET	14.574	13.602	20.838	16.535	15.259	15.698	13.400	11.587	10.601
Subsidio rural	6.307	4.910	8.353	7.477	6.944	7.539	5.454	7.328	8.155
Subsidio vivienda básica	-	-	-	-	-	753	2.555	2.198	2.827
Subsidio vivienda progresiva 1ª etapa	-	313	1.116	2.520	5.189	7.039	7.371	5.281	4.727
Subsidio vivienda progresiva 2ª etapa	-	195	161	1.581	1.450	2.225	2.582	1.703	1.217
Viviendas básicas	16.029	24.805	22.414	19.997	20.070	17.008	17.548	n.d*	n.d*
Viviendas progresivas 1ª etapa	-	5.488	8.053	3.736	4.525	2.778	1.994	n.d*	n.d*
Lotes c/servicios y mejoramiento de barrios	20.677	20.979	15.372	12.175	9.556	16.154	16.320	n.d*	n.d*
Total	82.388	93.013	97.430	85.403	86.137	92.520	91.123		

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), informativo estadístico N° 236

* No disponible.

Información detallada sobre grupos de la sociedad que se encuentran en situación desventajosa en materia de vivienda. Estadísticas básicas

541. Según el Censo de población y vivienda de 1992, Chile reportaba 3,2 millones de viviendas particulares, para una población de 13,3 millones de habitantes (de la cual un 83,5% se ubicaba en localidades urbanas). Las estadísticas de permisos de edificación del Instituto nacional de estadísticas (INE) permiten estimar que, en 1998, el parque habitacional alcanzó los 4 millones de unidades, para una población proyectada de 14,8 millones de habitantes. La evolución descrita es reflejo de la década más exitosa que registra el país en materia de actividad habitacional, visible en el aumento del índice nacional de viviendas permanentes por cada 1.000

habitantes, que se incrementa de 238 a más de 270 en menos de siete años. En términos porcentuales, hasta 1998, el stock habitacional del país ha crecido un 28% respecto de 1992 (886.000 nuevas viviendas).

542. La producción habitacional posibilitada por los programas directos y subsidios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, constituye un componente central de la evolución descrita en el párrafo anterior. Entre 1990 y 1998, sumando las obras iniciadas de vivienda Serviu (viviendas básicas y progresivas) y los subsidios otorgados, la producción habitacional del sector público alcanzó la cifra de 820.365 viviendas, de las cuales 659.424 se concretaron entre 1992 y 1998, representando un 74% de los permisos de edificación del período posterior al censo de 1992.

Número de individuos y familias sin hogar

543. Las familias sin hogar son entendidas como el déficit de viviendas, es decir, la brecha, a un momento dado, entre el número de viviendas de materialidad aceptable y el número de unidades que demanda el cómputo de requerientes de viviendas (hogares y núcleos familiares adicionales). Estudios realizados estiman el déficit existente en 1992 en 888.681 viviendas, compuestas por 611.792 necesidades de familias sin casa o allegadas, y 276.882 necesidades de reposición de viviendas semipermanentes.²⁵¹

544. Durante los noventa, Chile fue el único país de América Latina que redujo el déficit habitacional, manteniendo una construcción anual que superó el crecimiento de necesidades, y permitió, por tanto, la absorción gradual del déficit acumulado. Según datos de la División de política habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en 1998 el déficit se había reducido a una cifra que oscilaba entre 526.000 y 631.000 viviendas, considerando un incremento anual de 75.000 a 90.000 nuevas necesidades, por dinámica de formación de familias, más necesidades de reposición del stock (ver cuadro 24).

Número de individuos y familias en viviendas inadecuadas y sin servicios básicos

545. Las estadísticas de la encuesta Casen del Ministerio de Planificación y Cooperación, levantadas cada dos años en el país, permiten describir la evolución de los indicadores consultados para el período 1990-98, basándose en publicaciones que registran sistemáticamente, para cada año, los cómputos de hogares según las categorías de las viviendas que habitan, definiéndose hogar como un grupo de personas que, con o sin vínculos de parentesco, comparten la vivienda y tienen un presupuesto común de alimentación.

546. Aunque el tamaño medio de los hogares pobres se distancia de los promedios nacionales, las discrepancias no invalidan estimaciones gruesas de población basadas en la media nacional, razonablemente certeras para mostrar la evolución a lo largo de la década. El proceso de transición demográfica ha sido bastante generalizado entre los distintos estratos socioeconómicos, con lo que las diferencias de fecundidad son menos relevantes, y buena parte

²⁵¹ Documento de trabajo N° 16/94, ¿Cuántas casas faltan?, Joan Mac Donald, junio de 1994, Corporación de promoción universitaria.

de las carencias extremas de materialidad y saneamiento corresponden al medio rural, donde los hogares reportan un tamaño medio reducido, por efecto de las pautas de migración.

Cuadro 24

Dos escenarios de comportamiento del déficit en Chile, 1992-1998

Año	Déficit inicial	Viviendas construidas	Numero de viviendas que incrementan déficit		Déficit final de viviendas	
	(1)*	(2)**	(3a)***	(3b)***	(4a)****	(4b)****
1992	888.681 (1)	108.482	75.000	90.000	855.199	870.199
1993		122.062	75.000	90.000	808.137	838.137
1994		124.785	75.000	90.000	758.352	803.352
1995		135.600	75.000	90.000	697.752	757.752
1996		143.823	75.000	90.000	628.929	703.929
1997		137.208	75.000	90.000	566.721	656.721
1998		115.038	75.000	90.000	526.683	631.683

Fuente: División de política habitacional, con base en los siguientes parámetros:

* Déficit según estimación realizada en el documento de trabajo N° 16/94 ¿Cuántas casas faltan?, Joan Mac Donald, junio de 1994, Corporación de promoción universitaria.

** "Edificación aprobada e iniciada, sectores públicos y privado", Obras nuevas, Dirección de estadísticas económicas, INE.

*** (3a) y (3b) estimaciones del número de viviendas demandadas por concepto de incremento en el número de familias, más las viviendas necesarias por reposición.

**** (4a) y (4b) estimaciones del déficit habitacional.

547. En materia de servicios sanitarios, a 1998, de un total de 3,7 millones de hogares registrados a nivel nacional, las estadísticas de la encuesta Casen señalan que 653.000 habitaban viviendas cuya eliminación de excretas se realizaba sea mediante letrinas, pozos negros o con ausencia de cualquier sistema (17% del total nacional). Esto significa una reducción acumulada del 20% respecto de la cifra registrada para 1990, paralelamente a que los hogares servidos con alcantarillado han aumentado en un 32% en igual período, y los hogares servidos por fosas sépticas en un 18%. (ver cuadro 25)

Cuadro 25

Número de hogares alojados en viviendas según servicio sanitario en Chile, 1990-1998

Eliminación de excretas	1990	1992	1994	1996	1998	Variación porcentual 1990-98
Alcantarillado	2.198.152	2.409.633	2.595.960	2.673.774	2.894.019	31,7
Fosa séptica	165.364	137.745	194.729	187.237	195.103	18,0
Letrina, pozo negro, no tiene	809.034	819.006	746.085	726.630	653.561	-19,2
Total	3.172.550	3.366.384	3.536.774	3.587.641	3.742.683	18

Fuente: Mideplan (1999), encuesta Casen: módulo serie 1987-1998, División social.

548. En 1998, 211.000 hogares se encontraban sin agua potable, representando un 5,6% del total nacional. Comparado con la cifra de carencias registrada 8 años antes (376.000), se aprecia una reducción del 44%. Puede estimarse que, en 1998, 820.000 personas se encontraban afectadas por esta situación, marcando una significativa reducción respecto de la cifra estimada para (ver cuadro 26).

Cuadro 26

Número de hogares y estimación de personas alojadas en viviendas sin servicio de agua potable en Chile

Abastecimiento de agua	1990	1992	1994	1996	1998	Variación porcentual 1990-98
Número de hogares por acarreo**	375.956	341.460	264.158	252.113	211.031	-43,9
Porcentaje del total de hogares	11,9	10,1	7,5	7,0	5,6	-52,4
Número de personas** (estimación)	1.523.048	1.347.874	1.024.992	994.904	820.784	-46,1

Fuente: Mideplan (1999), encuesta Casen: módulo serie 1987-1998, División social.

*Comprende hogares con y sin acceso a red pública.

**Tamaño medio del hogar según Casen del año respectivo.

549. En 1998, 103.000 hogares carecen de servicio eléctrico, representando menos del 3% del total de hogares del país. En 1990, la cifra era un 58% superior. Pueden estimarse en 401.000 las personas en viviendas sin electricidad (ver cuadro 27).

Cuadro 27

**Número de hogares y estimación de personas alojados en viviendas
 sin servicio de electricidad en Chile**

Acceso a electricidad	1990	1992	1994	1996	1998	Variación porcentual 1990-98
Número de hogares sin energía eléctrica	245.637	197.476	152.506	157.235	103.256	-58,0
Porcentaje del total de hogares	7,7	5,9	4,3	4,4	2,8	-64,4
Número de personas* (estimación)	995.108	779.513	591.757	620.490	401.604	-59,6

Fuente: Mideplan (1999), Encuesta Casen: módulo serie 1987-1998, División social.

*Tamaño medio del hogar según Casen del año respectivo.

550. La situación del número de personas alojadas en viviendas inadecuadas, puede abordarse a través de dos índices elaborados por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan): uno relativo a materialidad deficitaria, y el otro referido a saneamiento deficitario, ambos diferenciados de situaciones en que la vivienda es catalogada como buena, aceptable o recuperable.

551. Desde la perspectiva de la materialidad, en 1998, 239.000 hogares habitan viviendas inadecuadas, lo que expresado en términos de saneamiento compromete a 283.000 hogares. Comparado con 1990, el número de hogares en viviendas de alojamientos inadecuados se ha reducido en un 41% desde el punto de vista de la materialidad, y en un 25% por concepto de saneamiento. Del total de hogares, las viviendas inadecuadas se han reducido desde porcentajes de alrededor del 12%, en 1990, hasta tasas del orden del 7%. Puede estimarse que alrededor de 1 millón de personas habitaban viviendas inadecuadas en 1998, cifra que ocho años antes alcanzaba una punta de 1,6 millones de habitantes en viviendas deficitarias por su materialidad (ver cuadro 28).

552. Respecto a las viviendas atestadas, las publicaciones de la encuesta Casen reportan los casos de hacinamiento, asimilables con la condición de atestadas. En 1998, el número de hogares hacinados era de 57.812, cifra que representa el 1,5% del total nacional y marca una reducción del 44% respecto del cómputo de hogares en igual situación en 1990 (ver cuadro 29).

Cuadro 28

Número de hogares y estimación de personas en viviendas inadecuadas según dos indicadores en Chile

	1990	1992	1994	1996	1998	Variación porcentual 1990-98
Por materialidad deficitaria	408.421	342.473	316.916	255.029	238.767	-41,5
Porcentaje del total de hogares	12,9	10,2	9,0	7,1	6,4	-50,4
Personas (estimación)	1.654.568	1.351.872	1.229.704	1.006.411	928.661	-43,9
Por saneamiento deficitario	375.956	341.460	321.579	322.209	283.583	-24,6
Porcentaje del total de hogares	11,9	10,1	9,1	9,0	7,6	-36,1
Personas* (estimación)	1.523.048	1.347.874	1.247.798	1.271.521	1.102.968	-27,6

Fuente: Mideplan (1999), encuesta Casen: módulo serie 1987-1998, División social.

*Tamaño medio del hogar según Casen del año respectivo.

Cuadro 29

Número de hogares en viviendas atestadas (hacinadas) en Chile

	1990	1992	1994	1996	1998	Variación porcentual 1990-98
Número de hogares hacinados	103.551	94.975	87.840	18.791	57.812	-44,2
Porcentaje del total de hogares	3,3	2,8	2,5	0,5	1,5	-52,7

Fuente: Mideplan (1999), encuesta Casen: módulo serie 1987-1998, División social.

Disminución de déficit presente en las viviendas²⁵²

553. Los hogares residentes en viviendas con déficit de materialidad, se redujeron desde un 12,9%, en 1990, a un 6,4% en 1998. Ésta fue en todos los quintiles de ingreso, aun cuando las diferencias entre ellos persisten. En 1998, mientras un 13,9% de los hogares pertenecientes al primer quintil habitan en viviendas con este déficit, sólo el 0,8% de los hogares del quinto quintil lo hace. Los hogares residentes en viviendas con déficit de materialidad en la zona urbana se redujeron desde un 10,5%, en 1990, a un 4,8% en 1998. Esta reducción también se verificó en todos los quintiles de ingreso. En 1998, los hogares con déficit en el primer quintil alcanzaron el 11,3%, mientras que en el quinto sólo fueron un 0,5%.

554. Los hogares residentes en viviendas con déficit de saneamiento en la zona urbana, se redujeron desde un 2,4%, en 1990, al 1% en 1998. Ese mismo año, los hogares del primer quintil con déficit alcanzaron el 2,5%, mientras que en el quinto sólo llegaron al 0,2%. Los hogares residentes en viviendas con déficit de saneamiento en la zona rural, se redujeron desde un 54%, en 1990, a un 47,8% en 1998. Ese mismo año, los hogares del primer quintil con déficit alcanzaron un 58,3%, en tanto que en el quinto sólo un 30,3% presentaba este déficit.

555. Entre 1990 y 1998, los hogares residentes en viviendas con déficit de habitabilidad se redujeron desde un 3,7 a un 1,7%. En 1998, los hogares del primer quintil con déficit alcanzaron el 4,7%, en tanto que en el quinto sólo llegaban al 0,2%. Entre 1990 y 1998 disminuyó el porcentaje de hogares residentes en viviendas con déficit de habitabilidad. En 1998, el déficit de habitabilidad en los hogares del primer quintil alcanzó un 2,1%, en tanto que en el quinto no se registró déficit. Entre 1990 y 1998 disminuyó el porcentaje de hogares residentes en viviendas con déficit de habitabilidad desde un 16,7 a un 9,9%. Sin embargo, las diferencias entre quintiles persisten. En 1998, mientras los hogares con déficit de habitabilidad en el quinto quintil llegan sólo al 3,5%, en el primer quintil este porcentaje alcanza un 14,1%.

556. Entre 1990 y 1998, el número de hogares residentes en viviendas con déficit de materialidad, saneamiento y habitabilidad disminuyó desde 666.000 a 460.000.

557. En la zona urbana, el porcentaje de hogares residentes en viviendas sin déficit habitacional cualitativo ha aumentado durante la década. En 1990 había un 87,8% de hogares sin déficit y en 1998 un 94,5%. Sin embargo, las diferencias entre quintiles persisten. En 1998, un 87,1% de los hogares del primer quintil no presenta déficit, en tanto que este porcentaje en el quinto quintil asciende a 99,3%. En la zona rural, el porcentaje de hogares residentes en viviendas sin déficit habitacional cualitativo ha aumentado durante la década. En 1990, había un 39,4% de hogares sin déficit y en 1998 un 46,2%. Sin embargo, las diferencias entre quintiles persisten. En 1988, un 35,3% de los hogares del primer quintil no presenta déficit, en tanto que este porcentaje en el quinto quintil asciende a 65,9%

²⁵² Datos elaborados a partir de información del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*_Mideplan

Número de personas en asentamientos o viviendas ilegales

558. Las estadísticas habitacionales regulares no registran las viviendas y asentamientos ilegales, lo que impide un análisis longitudinal del número de personas en dicha situación. En 1996, el Ministerio de Vivienda, en conjunto con la Universidad de Chile, realizó un catastro nacional de campamentos y loteos irregulares, arrojando un cómputo nacional de 445.943 personas, residentes en 93.457 viviendas localizadas en 972 asentamientos irregulares. Como porcentaje de la población y del stock habitacional, esta condición representaba, a esa fecha, menos del 4% de los habitantes del país, y sólo un 3% del parque habitacional. La mayoría de las personas residentes en asentamientos irregulares están localizados en el medio urbano (ver cuadro 30).

Cuadro 30

Número de personas y viviendas en asentamientos ilegales en Chile, 1996

	Personas		Viviendas	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
TOTAL	445.943	3,1	93.457	2,8
Área urbana	290.699	2,6	60.473	2,2
Área rural	155.244	6,9	32.984	5,6

Fuente: Chile-barrio, con base en MINVU, *Catastro nacional de campamentos y loteos irregulares*, 1996.

559. Para dar una solución a este problema de pobreza y marginalidad habitacional, en 1997 es creado el Programa AChile-barrio", instancia intersectorial que surge como iniciativa pública, orientada a abrir oportunidades para que los habitantes de los asentamientos precarios puedan superar su situación de pobreza, mediante un mejoramiento sustancial de su situación residencial, de la calidad de vida de su hábitat y de sus oportunidades de inserción social y laboral. Los ámbitos de acción abordados por este programa son: el desarrollo comunitario e inserción social; la habilitación laboral y productiva; el mejoramiento de la vivienda y el barrio; y el fortalecimiento institucional en torno a Programas de superación de pobreza. Para el 31 de diciembre de 1998, 13.000 familias ya habían sido favorecidas por este programa.

Número de personas incluidas en listas de espera para obtener alojamiento

560. Las líneas de acción habitacional consideran procedimientos de postulación cuyo total de inscritos podría asimilarse al concepto de "lista de espera". En el caso del sistema de atención a situaciones de marginalidad urbana²⁵³ y del Programa de viviendas progresivas²⁵⁴, el registro permanente de postulantes consigna el número de personas que están activas en el sistema, y que pueden resultar seleccionadas en un llamado futuro. Los restantes sistemas habitacionales

²⁵³ Reglamentado por el Decreto Supremo N° 62, de 1984.

²⁵⁴ Regulado por el Decreto Supremo N° 140, de 1990.

(subsidio unificado, rural y el Programa especial para trabajadores) activan y registran su demanda de postulantes cada vez que se realiza la convocatoria a un llamado específico.

561. Al mes de enero de 1998, el número de postulantes inscritos en el Sistema de postulación del Sistema de marginalidad urbana, ascendía a 417.000 en el Programa de vivienda básica Serviú; 13.000 en el Programa privado de vivienda básica; y 83.000 en el Programa de vivienda progresiva. Los sistemas de inscripción y registro de postulantes fueron modificados en 1997, por lo que no se dispone de cifras comparables para años anteriores.

562. En el caso de los subsidios rural y unificado las estadísticas de postulantes seleccionados cada año durante período 1990-1997 permite establecer que los postulantes al primer programa han disminuido, a lo largo de la década, de cifras superiores a 25.000 familias, en 1991 y 1992, hasta alrededor de 15.000 en 1997. El subsidio unificado, destinado a la atención de sectores de ingreso medio y medio-bajo, ha tendido al incremento, desde alrededor de 11.000 postulantes en 1991, hasta 23.000 en 1997, básicamente como consecuencia de la mayor elasticidad del ingreso de la demanda de vivienda en este estrato socioeconómico (ver cuadro 31).

Cuadro 31

Número de personas en lista de espera

	Postulantes por programa y año						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Subsidio rural	24.422	33.203	21.196	23.640	10.223	12.048	15.178
Subsidio unificado	11.693	15.398	18.078	18.901	16.434	18.928	23.624
Vivienda básica	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	416.919
Vivienda básica privada	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	12.906
Vivienda progresiva	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d	83.157
Total							551.784

Fuente: Informe de gestión del Minvu, subsidio rural: postulantes a los llamados 1/91, 1/92, 1/93, 1/94, 2/95, 2/96, y 2/97; informativo estadístico, subsidio unificado: postulantes a los llamados 1/91, 1/92, 1/93, 1/94, 1/95, 1/96, y 1/97; informativo estadístico, vivienda básica y progresiva: inscritos al 31 de enero de 1998

563. Las medidas adoptadas para hacer disminuir las denominadas listas de espera, han consistido en la realización de programas anuales ininterrumpidos de construcción y asignación de viviendas, sobre la base de metas físicas financiadas por la Ley anual de presupuesto de la nación.

564. Dada la estabilidad del sistema de provisión de viviendas definitivas, no existe un programa de viviendas transitorias, sin perjuicio de lo cual el país dispone de sistemas de atención a requerimientos derivados de emergencias o desastres naturales, materializados a través del Ministerio del Interior, las intendencias y las municipalidades.

Número de personas según título de vivienda

565. La encuesta Casen del Ministerio de Planificación y Cooperación registra el número de hogares residentes en viviendas clasificadas por su régimen de tenencia, sin disponer el desglose de si las viviendas son de origen público o privado. En 1998, los hogares residentes en viviendas propias (pagadas o pagándose) alcanzan la cifra de 2,6 millones, es decir, un 70% del total nacional. Los hogares arrendatarios ascienden a 619.000, es decir, un 16,5% del total de hogares, mientras que las restantes situaciones de tenencia (cesiones, ocupación y otras) no superan conjuntamente los 519.000 hogares, equivalentes al 13,8% del total nacional. Comparado con lo registrado en 1990, la vivienda en tenencia ha crecido en un 34,2%, y el régimen de arrendamiento en un 13,6%. (ver cuadro 32).

Cuadro 32

Número de hogares según diferentes títulos de vivienda en Chile

	1990	1992	1994	1996	1998	Variación porcentual 1990-98
Propia (pagada y pagándose)	1.941.460	2.149.462	2.308.926	2.427.673	2.605.452	34,2
Arrendada	544.879	600.110	621.035	579.334	619.124	13,6
Cedida	620.425	606.962	178.074	565.752	509.786	-17,8
Ocupación	26.116	6.024	8.948	14.882	8.321	-68,1
Otros	39.670	3.855	419.791
Total	3.172.550	3.366.413	3.536.774	3.587.641	3.742.683	18

Fuente: Mideplan (1999), encuesta Casen: módulo serie 1987-1998, División social.

Legislación nacional que contempla el derecho a la vivienda

566. Hay que distinguir en primer lugar una legislación básica, relativa a las funciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a los Servicios de vivienda y urbanización, y en segundo lugar, otras leyes de importancia en materia habitacional.

567. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) fue creado en 1965²⁵⁵. Su estructura actual lo desconcentró territorialmente en un ministerio central, 13 Secretarías regionales-ministeriales (Seremi), y 13 Secretarías regionales de vivienda y urbanización (Serviu) regionales²⁵⁶. Al ministerio central le corresponde formular y supervisar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística. Las Serviu son organismos ejecutores de las políticas, planes y programas que ordene el Ministerio, directamente o a través de las respectivas Secretarías ministeriales regionales. En el nivel local, la ley faculta a las municipalidades para

²⁵⁵ Ley N° 1691.

²⁵⁶ Decreto-ley N° 1305, de 1975.

desarrollar programas de construcción de viviendas e infraestructura sanitaria, destinadas a resolver situaciones de marginalidad habitacional²⁵⁷.

Leyes relativas a la ordenación del territorio, incluido los procedimientos para la participación de la comunidad, y procedimientos de expropiación

568. En relación a la ordenación del territorio se aplican:

- a) Normas que regulan el territorio de las áreas urbanas mediante los instrumentos de planificación (Plan regional de desarrollo urbano, Plan regulador intercomunal y Plan regulador comunal)²⁵⁸;
- b) Normas que se aplican fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores²⁵⁹.

En cuanto a la participación de la comunidad en estos temas, sólo existe formalmente el proyecto del Plan regulador comunal y sus modificaciones. Cuando un proyecto se expone a la comunidad, ésta puede formular observaciones dentro del plazo previsto en la Ley general de urbanismo y construcciones, y conforme al procedimiento establecido en el artículo 217 de la Ordenanza general.

Leyes relativas a los derechos de los inquilinos y a la financiación de las viviendas

569. Las leyes relativas a los derechos de los inquilinos o arrendatarios fijan normas especiales sobre el arrendamiento de predios urbanos, rigiendo en lo demás el Código Civil²⁶⁰. En cuanto al financiamiento de la vivienda, existen reglamentos para los sistemas de subsidio habitacional, a los cuales pueden acceder diversos estamentos de la población. Estos subsidios contemplan una ayuda estatal directa, sin cargo de restitución, para ayudar a financiar su vivienda a las familias de escasos recursos.

Leyes relativas a códigos de construcción, reglamentos y normas de construcción y establecimiento de infraestructura

570. Las normas señaladas en el párrafo 424 se refieren a la planificación urbana, urbanización y construcción; los niveles de acción referidos a la planificación urbana nacional, regional, intercomunal y urbana-comunal; la regulación de los loteos urbanos; los permisos de edificación y recepción municipal de edificios y viviendas; las inspecciones de obras, normas de seguridad, conservación y reparación de edificios; la sanción penal para los que vendan o prometan vender,

²⁵⁷ Ley N° 18138, de 1982.

²⁵⁸ Ley general de urbanismo y construcciones, Decreto con fuerza de ley N° 458 (Minvu), de abril de 1975, y su Reglamento; y Ordenanza general de urbanismo y construcciones, Decreto Supremo N° 47 (Minvu), de mayo de 1992.

²⁵⁹ Ley general de urbanismo y construcciones, art. 55.

²⁶⁰ Ley N° 18101, de 1982.

o transfieran en cualquier forma, inmuebles sin urbanización; la fijación de zonas de remodelación y saneamiento de poblaciones; la responsabilidad de primeros vendedores, profesionales y proveedores de materiales de construcción, etc.

571. Respecto a normas de construcción, la Ley general de urbanismo y construcciones contiene normas de diseño, de obras de urbanización y edificación, de conjuntos armónicos, y de los edificios acogidos a la Ley de propiedad horizontal. Su Título IV está referido a la "*vivienda económica*". Todas estas materias están reglamentadas en la Ordenanza general.

Leyes que prohíben todo tipo de discriminación en el sector de la vivienda

572. Está prohibido constitucionalmente todo tipo de discriminación legal. Así, la Constitución señala que "*Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos*"²⁶¹, y reconoce que "*Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrá establecer diferencias arbitrarias*"²⁶².

Leyes que prohíben todo tipo de desahucio

573. Existe la protección legal contra el desahucio, aunque sin que constituya un derecho absoluto, ya que está condicionado por el cumplimiento que dé el arrendatario a las obligaciones contraídas²⁶³. El desahucio debe ser judicial, gozando el arrendatario de un plazo mínimo de cuatro meses para dejar la vivienda arrendada, plazo que se aumentará en dos meses por cada año completo que la haya habitado, no pudiendo exceder de un año el tiempo total que se le otorgue. La renta es convencional. En casos calificados, el juez puede postergar el lanzamiento hasta un plazo máximo de seis meses. Los derechos que establece esta ley son irrenunciables. Los municipios son los encargados de ocuparse de las personas en emergencia habitacional²⁶⁴.

Leyes que restringen la especulación en materia de vivienda o de bienes

574. El derecho a la vivienda está protegido de la especulación por los sistemas que regulan el acceso a los subsidios habitacionales, para las viviendas sociales, que el Estado, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ha establecido para los sectores de escasos recursos de la población.

Medidas legislativas que confieren título legal a quienes vivan en el sector "ilegal"

575. Las medidas legislativas que permiten conferir título legal a quienes vivan en el sector "ilegal" (ocupantes de terrenos), en lo que atañe al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, están contenidas en distintas normativas²⁶⁵. La ley establece normas para el saneamiento de los títulos

²⁶¹ Artículo 11 de la Constitución.

²⁶² Artículo 19, párr. 2.

²⁶³ Ley N° 18101 (relativa a los derechos de los inquilinos o arrendatarios), de enero de 1982.

²⁶⁴ Ley orgánica N° 18.138 de 1982.

²⁶⁵ Ley N° 16741, de 1968, y Decreto-ley N° 2552, de 1979.

de dominio y urbanización de poblaciones en estado irregular, y opera a favor de los pobladores, ocupantes o no, que han sido engañados por vendedores de sitios que carecen de urbanización²⁶⁶. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene las funciones de radicación y erradicación de campamentos y poblaciones marginales, la construcción de viviendas sociales y la adquisición, expropiación y urbanización de terrenos para levantar tales viviendas, cuyos planes y programas se ejecutan por las Serviu²⁶⁷.

576. El artículo 88 del Decreto-ley N° 1939, de 1977, autoriza al Presidente de la República para que, a través del Ministerio de Bienes Nacionales, transfiera gratuitamente inmuebles fiscales, rústicos o urbanos, a personas naturales chilenas que por sus antecedentes socioeconómicos justifiquen esta acción, o bien que se trate de casos contemplados en planes nacionales o regionales de dicho Ministerio. La ley establece que las personas a quienes se les otorgue acta de radicación de terrenos fiscales tendrán derecho a solicitar asistencia técnica y crediticia para construir o explotar el suelo, según corresponda.

Leyes relativas al medio ambiente y a la sanidad en las viviendas y los asentamientos humanos

577. La sanidad de las viviendas y asentamientos humanos, así como la ordenación del medio ambiente, están reguladas por ley²⁶⁸.

Medidas adoptadas para poner en práctica el derecho a la vivienda

Fomento de "estrategias de facilitación"

578. La ley permite a los beneficiarios de subsidios progresivos optar por la modalidad de ejecución directa o autoconstrucción de sus viviendas, como también al Fondo de garantía, instrumento de respaldo para las boletas de garantía de pequeñas empresas constructoras y entidades de asistencia técnica -como ONG-, que deseen participar en la modalidad privada del Programa de vivienda progresiva, y que enfrentan dificultades para la obtención de las garantías bancarias necesarias para la obtención de giros anticipados de recursos²⁶⁹.

579. En 1996, el Minvu crea el Programa de asistencia técnica, cuya aplicación se hace obligatoria en los Programas de subsidio progresivo y rural. Este programa financia la contratación de servicios de asistencia técnica a familias y grupos organizados que accedan a dichos programas habitacionales, apoyándolos en las etapas de diseño de los proyectos, contratación de empresas constructoras, control de obras o autoconstrucción, y asesoría tecnicolegal.

²⁶⁶ Ley N° 16741, de 1968.

²⁶⁷ Decreto-ley N° 2552, de 1979.

²⁶⁸ Ley general de urbanismo y construcciones; Ordenanza general de construcciones y urbanización y Código Sanitario. La ordenación del medio ambiente está regulada por la Ley N° 19300, de 1994, sobre bases generales del medio ambiente.

²⁶⁹ Decreto Supremo N° 140, de 22 de octubre de 1990.

Medidas adoptadas por el Estado para construir unidades de vivienda e incrementar otro tipo de construcción de viviendas de alquiler accesible

580. La política sectorial destaca el rol del sector privado en el proceso de producción y adquisición de las viviendas, teniendo para ello apoyo financiero a través de subsidios directos o explícitos, subsidios implícitos por parte del Estado, y estimulando el funcionamiento del mercado de largo plazo. Dichos principios y sus medidas asociadas se describen a continuación.

El rol del sector privado

581. A la empresa privada le cabe un rol decisivo en la tarea de mejorar la calidad de la vivienda y su entorno, así como en abaratar el costo de las soluciones. La oferta de vivienda debe considerar las condiciones del mercado habitacional en las diferentes áreas del territorio nacional, siendo tarea de la empresa privada fomentar una actividad inmobiliaria pluralista, en cuanto al tipo de ofertas. Respecto de la demanda habitacional, existen varias organizaciones que deben jugar un papel importante en la organización de ésta, como aquellas que agrupan potenciales adquirientes y los orientan hacia la vivienda propia. El sector privado también juega un rol en el financiamiento, a través de la captación de ahorros, otorgamiento de créditos hipotecarios, manejo de la cartera hipotecaria y atracción de recursos de largo plazo para financiar hipotecas.

Las políticas de subsidio

582. El sistema de acceso a la vivienda se caracteriza por las diferentes formas de subsidios habitacionales establecidos, que son subsidios directos -o explícitos- y subsidios implícitos. Éstos se destinan a los compradores como una manera de facilitar su acceso a la vivienda. Se pone especial énfasis en focalizar de manera justa esta red, privilegiando a los más pobres y dirigiendo a ellos los mayores recursos que se puedan allegar al presupuesto. Los subsidios permiten transformar la necesidad habitacional en demanda, haciéndola efectiva en el mercado inmobiliario.

583. Los subsidios directos corresponden a un aporte financiero del Estado para adquirir o construir una vivienda o solución habitacional. En la actualidad, las viviendas subsidiadas alcanzan un porcentaje equivalente al 88% de la población que accede a la vivienda formal. Los subsidios implícitos se refieren a la parte de cargo del Estado que permite que los créditos hipotecarios se otorguen en condiciones diferentes a las que presenta el mercado, manteniendo tasas de interés estables en el tiempo. En la medida que existen fluctuaciones en el mercado y que el Estado las absorbe, completas o en parte, se entiende que existe un subsidio implícito o subsidio a la tasa de interés del crédito.

584. Parte importante de los créditos que se otorgan se financian mediante la emisión de letras de crédito hipotecario, las que se transan en el mercado secundario -Bolsa de valores o Bolsa de comercio. En estos sistemas se garantiza una tasa de interés estable. Si al venderse las letras, correspondientes a operaciones de crédito hipotecario pactadas por beneficiarios de la acción estatal, estas letras se transan por debajo de su valor par, el Estado reembolsa una cantidad de dinero que permite cubrir esa diferencia completa o en parte. A partir de 1990 se limitó a 80 unidades de fomento -UF- (1.848 dólares) el monto máximo de este subsidio implícito por operación, de modo de evitar o limitar la regresividad del sistema.

585. El Estado, con el objeto de promover el otorgamiento de créditos de bajo monto, normalmente poco atractivos para el sistema financiero privado, ha establecido una especie de seguro al servicio de la deuda, lo que permite cubrir parte de la diferencia que se produzca entre el saldo insoluto de la deuda y el producido del remate de la vivienda subsidiada, en caso que la entidad crediticia deba recurrir a éste por incumplimiento en el servicio de la deuda. En 1998 se reglamentó el denominado subsidio a la transacción, consistente en una subvención estatal destinada a solventar los costos de otorgamiento y administración de los créditos hipotecarios, para aquellos casos de adquisición de viviendas de un precio no superior a 500 UF (15.952 dólares), que se financien con un crédito hipotecario de hasta 350 UF (11.166 dólares).

586. Entre 1990 y 1999 el número de subsidios otorgados alcanzó un total de 618.529. Durante este período aumentó la participación de los subsidios otorgados a los hogares de menores recursos, y se crearon subsidios para el financiamiento de viviendas básicas y progresivas.

El funcionamiento del mercado de largo plazo

587. El crédito hipotecario es un elemento normal en el desarrollo de cualquier programa de vivienda. Dado su pequeño monto, y por estar dirigido a los sectores más pobres, debe ser otorgado directamente por el Estado, pues no resulta atractivo para las instituciones financieras. Para los sectores de ingresos medios bajos, medios y altos, este crédito se otorga a través del mercado financiero privado, pudiendo ser solicitado a un banco, sociedad financiera o agencia administradora de mutuos hipotecarios endosables. Estos créditos hipotecarios se financian con emisión de letras de crédito hipotecario, que son emitidas por bancos o sociedades financieras, o con mutuos hipotecarios endosables, si el crédito se solicita a una agencia administradora de mutuos hipotecarios. La letra de crédito hipotecario y el mutuo hipotecario son documentos valorados y transables en el mercado secundario. Son documentos a largo plazo, reajustables y garantizados por hipoteca, además de ser transables en el mercado secundario por instrumentos de inversión para administradoras de fondos de pensiones (AFP), compañías de seguro y otras instituciones que requieren efectuar inversiones de largo plazo. También pueden ser adquiridas por inversionistas privados e instituciones previsionales.

588. Los créditos hipotecarios otorgados por instituciones crediticias a beneficiarios del subsidio habitacional, financiados con letras de crédito, tienen derecho al subsidio implícito antes indicado y, de acuerdo a su monto, al seguro de crédito también indicado. El crédito hipotecario se paga mediante dividendos mensuales iguales y sucesivos, que incluyen amortización, intereses y comisión. La letra se paga al inversionista mediante cupones trimestrales, que se desprenden de la letra y que incluyen amortizaciones e intereses del período, siendo la comisión un beneficio de la entidad emisora, ya sea banco o sociedad financiera. Estas operaciones se pactan en unidades de fomento, las que se reajustan diariamente conforme a la variación de la inflación.

589. En la acción que desarrolla el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se distinguen dos modalidades:

- a) La entrega de viviendas contratadas por el sector, a través de los Servicios de vivienda y urbanización (Serviu): viviendas progresivas modalidad Serviu y viviendas básicas modalidad Serviu.

- b) La entrega de un certificado de subsidio habitacional, documento que se hace efectivo en el mercado inmobiliario privado, financiando la adquisición o construcción de la vivienda. Este documento se paga una vez que se cumplan las condiciones establecidas.

590. El financiamiento de las viviendas contempla la combinación de ahorro previo por parte de los beneficiarios, subsidio y crédito hipotecario, pagaderos a 20 ó 25 años. En todos los sistemas se otorga un subsidio directo al beneficiario, el que debe encontrarse entre el 70 y el 75% del valor de la vivienda a que se aplique el beneficio. Para esto, se fijan montos de subsidio tope para los diferentes programas, procurando siempre una progresividad de dicho monto con relación a los niveles de ingreso de la población a que está dirigido. El acceso de la población a los programas está determinado por requisitos mínimos de postulación, y por sistemas de puntaje para la selección de los beneficiados, definidos de acuerdo con los objetivos del programa.

Programas habitacionales del Estado

591. Los principales programas habitacionales son el Programa de vivienda progresiva, el Programa de vivienda básica, el Programa especial para trabajadores, el subsidio habitacional para el sector rural, el Sistema general unificado de subsidio habitacional, y el sistema de *leasing* habitacional.

Programa de vivienda progresiva

592. Este programa, creado en 1990, está destinado a la atención de familias individuales o grupos organizados que no tienen viviendas, que son "allegadas" o que se encuentran en otras situaciones de marginalidad habitacional²⁷⁰. Ha sido diseñado para atender, preferencialmente, a familias de bajos ingresos -entre 0 y 3 UF (71 dólares) mensuales-. El proyecto de vivienda progresiva consta de dos etapas. La primera comprende como mínimo un sitio urbanizado, con una unidad sanitaria compuesta por cocina y baño, este último con inodoro, lavatorio y ducha. Las viviendas progresivas Serviu que se están entregando tienen además un espacio habitable, alcanzando una superficie total aproximada de 14 m². La segunda etapa es la ejecución del resto de una vivienda de tipo básica, que se describe más adelante.

593. El valor de esta solución habitacional es de aproximadamente 140 UF (3.339 dólares) para la primera etapa, y de 70 UF (1.669 dólares) para la segunda etapa. Cada etapa se financia de la siguiente manera:

	Primera etapa	Segunda etapa	Total
Ahorro mínimo	8 UF (190 dólares)	5 UF (119 dólares)	13 UF (310 dólares)
Subsidio	132 UF (3.148 dólares)	18 UF (429 dólares)	150 UF (3.578 dólares)
Crédito Serviu	0 UF (0 dólares)	47 UF (1.121 dólares)	47 UF (1.121 dólares)

²⁷⁰ Decreto Supremo N° 140 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1990.

Programa de vivienda básica

594. Este programa tiene como objetivo la atención de las familias o grupos organizados que no tienen vivienda²⁷¹. Se orienta principalmente a las familias de ingresos entre 5 (119 dólares) y 12 UF (286 dólares). Las viviendas tienen una superficie media de 42 m² y su valor varía entre 250 (5.963 dólares) y 380 UF (9.024 dólares), según la localización y tipo de vivienda. La vivienda se financia de la siguiente manera:

	Modalidad Serviu	Modalidad privada
Ahorro mínimo	10 UF (238 dólares)	20 UF (477 dólares)
Subsidio	140 UF (3.339 dólares)	140 UF (3.339 dólares)
Crédito Serviu	100 UF o más (2.385 o más dólares)	100 UF (2.385 dólares) (máximo)

Programa especial para trabajadores

595. Este programa permite el desarrollo y financiamiento de Programas especiales de construcción de viviendas sociales para grupos organizados, cuyos integrantes deben cumplir con requisitos de ahorro mínimo y de renta que les permite acceder a un crédito hipotecario²⁷². Para esto existe un convenio entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el Banco del Estado de Chile y el Banco Edwards. Este programa se orienta a familias de ingresos entre 12 (286 dólares) y 16 UF (381 dólares). La superficie media de las viviendas es de 45 m² y su valor está entre las 350 (8.348 dólares) y las 500 UF (11.926 dólares). La vivienda se financia de la siguiente forma:

Ahorro mínimo	40 UF (954 dólares)
Subsidio	90 UF (2.146 dólares)
Crédito hipotecario (Banco del Estado o Banco Edwards)	220 UF (5.247 dólares)

Subsidio habitacional para el sector rural

596. Este programa otorga un certificado de subsidio habitacional para ser aplicado al financiamiento de la construcción, adquisición de viviendas o soluciones sanitarias en el sector rural²⁷³. A través de este sistema se atienden familias individuales y grupos organizados de bajos ingresos. Para el financiamiento de la vivienda o la solución habitacional, el beneficiario cuenta con el subsidio habitacional, su ahorro previo y, en algunos casos, con un crédito de enlace que otorga el Instituto nacional de desarrollo agropecuario (Indap). Las alternativas que ofrece este sistema son:

²⁷¹ Decreto Supremo N° 62 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1984.

²⁷² Decreto Supremo N° 235 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1985.

²⁷³ Reglamentado por el Decreto Supremo N° 167 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1986, y sus modificaciones posteriores.

Tipo de solución y modalidad de postulación	Monto del subsidio (UF)	Ahorro mínimo (UF)
Título I: Postulación individual o colectiva		
Construcción de viviendas en terreno propio o con derechos.	150-130 (3.578 -3 .816 dólares)	5 (119 dólares)
Título II: Postulación individual o colectiva (50 o más)		
Adquisición o construcción de viviendas en asentamientos poblacionales (villorrios)	200-180 (4.470 - .293 dólares)	10 (238 dólares)
Título III: Postulación colectiva		
Saneamiento sanitario en viviendas existentes	70-50 (1.669 -1.192 dólares)	3 (71 dólares)

Sistema general unificado de subsidio habitacional

597. Este sistema otorga un certificado de subsidio para ser aplicado al financiamiento de la adquisición o construcción de viviendas de distintos tramos de valores²⁷⁴. A través de este sistema se atienden familias o grupos organizados de ingresos medios -18 UF (429 dólares) o más-, focalizando la mayor proporción de recursos al sector de ingresos entre 18 (429 dólares) y 20 UF (477 dólares). Para el financiamiento de la vivienda, el beneficiario cuenta con el subsidio habitacional, su ahorro previo y un crédito hipotecario que se obtiene en el sector financiero privado. Los tramos de subsidio y las exigencias mínimas de ahorro según tramo de valor de la vivienda son los siguientes:

Tramo de la vivienda	Monto subsidio (UF)	Ahorro mínimo (UF)
Hasta 500 UF (11.192 dólares)	120 - 110 - 100 (2.862 - 2.623 - 2.385 dólares)	50 (1.192 dólares)
Entre 500 y 1.000 UF (11.192 y 22.385 dólares)	100 - 90 - 80 (2.385 - 2.146 - 1.908 dólares)	100 (2.385 dólares)
Entre 1.000 y 1.500 UF (22.385 y 33.537 dólares)	80 - 70 -B 60 (1.908 - 1.669 - 1.431 dólares)	150 (3.578 dólares)
Renovación urbana para todos los tramos de valor anteriores	200 - 190 - 180 (4.770 - 4.532 - 4.293 dólares)	50 - 100 - 150 (1.192 - 2.385 - 3.578 dólares)

598. Aunque el crédito hipotecario se obtiene en el mercado financiero privado, para el primer tramo de valor de la vivienda opera un convenio entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los Bancos del Estado de Chile y Edwards. Este programa contiene modalidades operativas

²⁷⁴ Decreto Supremo N° 44 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1988.

diferentes, denominadas de postulación general (Título I), postulación colectiva con proyectos habitacionales y terreno propio (Título II), y para zonas de renovación urbana (Título III).

El sistema de *leasing* habitacional

599. Para incrementar la construcción de viviendas de alquiler accesible, desde el año 1995 está funcionando el Sistema de *leasing* habitacional, que consiste en el otorgamiento de subsidios para financiar la adquisición de viviendas, a través de la modalidad de arrendamiento con promesa de compraventa²⁷⁵.

Medidas adoptadas para aprovechar las tierras no utilizadas, subutilizadas o utilizadas indebidamente

600. Del análisis de la evolución de los principales centros poblados de Chile, se desprende que éstos han seguido una tendencia al crecimiento en extensión. Esta situación ha redundado en una utilización ineficiente de recursos escasos y en altos costos sociales. Entre otras cosas, los sistemas de transporte urbano colapsan, las vías observan severos problemas de congestión, y la población, en particular aquella de menores recursos, se localiza en áreas de la ciudad alejadas del acceso a los servicios. A esta situación han contribuido los patrones de localización periférica de los programas habitacionales, en razón de los menores costos directos de construcción, a lo que se suma la oferta de terrenos que hace el sector privado.

601. La presencia de sitios eriazos al interior de la ciudad, así como el suelo urbano subutilizado donde la densidad real es muy inferior a la densidad deseada, se produce principalmente por razones de mercado, puesto que su localización se asocia a entornos urbanos deteriorados, lo que hace poco atractivo para los inversionistas el desarrollo de proyectos inmobiliarios en dichos sectores. Se produce así un círculo vicioso: a menor inversión, mayor deterioro; a mayor deterioro, menor atractivo de inversión. La presencia de dichos sectores en la ciudad genera una notoria subutilización de las capacidades instaladas en infraestructura, servicios y equipamientos.

602. Para revertir esta situación, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo desarrolla estrategias de incentivo a la demanda, a través del otorgamiento de subsidios de mayor monto para la adquisición de viviendas en nuevas áreas de interés. Dichas áreas corresponden a las que se definen como de renovación urbana y zonas de desarrollo prioritario. Estas últimas, en etapa de formulación, consultan el otorgamiento de subsidios idénticos al de renovación urbana para fomentar la construcción de proyectos inmobiliarios en zonas definidas como tales.

Porcentaje del presupuesto nacional que se destina a la vivienda

603. Los ministerios sectoriales y servicios del Estado preparan cada año en coordinación con el Ministerio de Hacienda un proyecto de ley de presupuesto, que establece las partidas de presupuesto sectoriales y su desglose por líneas de inversión y subsidio, el cual es sometido a consideración y aprobación como ley por el Congreso Nacional. El cuadro 33, basado en datos del Ministerio de Hacienda, describe la evolución del gasto público en funciones de vivienda del período 1990-1998, incluyendo tanto el gasto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como de

²⁷⁵ Ley N° 19281, de diciembre de 1993.

programas a cargo de la Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, del Ministerio del Interior, que tiene por objetivo la provisión de casetas sanitarias y equipamientos. Se acompañan las cifras respectivas de incidencia del gasto en vivienda en la estructura de gasto del Gobierno central, y como porcentaje del producto interno bruto de cada año.

Cuadro 33
Gasto público en vivienda en Chile, 1990-1998
 (Millones de pesos de cada año)

Año	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (a)	Otros (b)	Gasto total en vivienda (a) + (b)	Gasto total del Gobierno central (c)	Porcentaje del gasto del Gobierno central	Porcentaje PIB
1990	81.448 (267.130.206 dólares)	14.488 (47.517.218 dólares)	95.936 (314.647.424 dólares)	1.942.849 (6.372.085.929 dólares)	4,9	1,0
1991	119.405 (341.919.134 dólares)	19.413 (55.589.599 dólares)	138.818 (397.508.733 dólares)	2.620.029 (7.502.517 dólares)	5,3	1,1
1992	154.601 (426.391.417 dólares)	21.513 (59.333.112 dólares)	176.114 (485.724.529 dólares)	3.282.066 (9.051.977.494 dólares)	5,4	1,2
1993	193.671 (479.182 dólares)	21.899 (54.182.645 dólares)	215.570 (533.364.672 dólares)	3.958.334 (9.793.735.309 dólares)	5,4	1,2
1994	227.653 (541.798.752 dólares)	26.002 (61.883.560 dólares)	253.655 (603.682.312 dólares)	4.615.392 (10.984.321.005 dólares)	5,5	1,2
1995	253.819 (639.713 dólares)	34.791 (87.685.560 dólares)	288.610 (727.398.744 dólares)	5.265.064 (13.269.813.746 dólares)	5,5	1,1
1996	300.771 (729.548.596 dólares)	45.017 (109.193.004 dólares)	345.788 (838.741.600 dólares)	6.137.987 (14.888.269.823 dólares)	5,6	1,2
1997	305.062 (727.533.328 dólares)	46.325 (110.479.120 dólares)	351.387 (838.012.448 dólares)	6.909.975 (16.479.394.719 dólares)	5,1	1,1
1998	327.128 (710.699.776 dólares)	49.600 (107.758.152 dólares)	376.728 (818.457.928 dólares)	7.781.898 (16.906.511.112 dólares)	4,8	1,1

Fuente: Dirección de presupuestos (2000).

a) Gasto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, b) gasto de la Subsecretaría de desarrollo regional en los Programas de mejoramiento de barrios, mejoramiento urbano y equipamiento, c) gasto en funciones generales, sociales, económicas, interés de deuda pública y otros no clasificables desde el punto de vista funcional.

604. A partir de 1990, ha aumentado significativamente el gasto asignado a este sector, a fin de enfrentar el grave déficit habitacional existente, satisfacer el crecimiento de las necesidades de vivienda e impulsar el desarrollo urbano. La decisión de aumentar sustancialmente los montos de inversión en vivienda significó un crecimiento del gasto fiscal en el sector de un 151,5% entre 1989 y 2000, y un aumento del gasto público del 52,7% en el mismo período. En 2000, el gasto público en vivienda ascendió a 668 millones de dólares, equivalentes al 1% del producto interno bruto (PIB), y el gasto fiscal a 576 millones de dólares, equivalentes al 0,8% del PIB.

605. El aporte del gasto fiscal al gasto público en vivienda aumentó desde un 52,4% en 1989, a un 87,8% en 1995, bajando a un 86,3% en 2000. Entre 1989 y 2000, la participación de vivienda en el gasto fiscal social subió desde un 6,6 a un 8% en 1995, para descender luego a un 5,9% en 2000. La participación de vivienda en el gasto público social disminuyó desde un 8,1 a un 8% en 1995, bajando hasta el 5,8% en 2000²⁷⁶ (ver cuadro 34).

²⁷⁶ Ministerio de Hacienda, en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

Cuadro 34
Gasto fiscal en vivienda/gasto público
en vivienda, 1989-2000

(En porcentaje)

Año	Gasto fiscal/ gasto público
1989	52,4
1990	62,4
1991	67,6
1992	78,4
1993	86,6
1994	88,3
1995	87,8
1996	84,0
1997	89,2
1998	85,8
1999	85,6
2000	86,3

Fuente: Ministerio de Hacienda.

606. Entre 1989 y 2000, la participación del gasto público en vivienda en el PIB se mantuvo cercana al 1%. La participación del gasto fiscal en vivienda en el PIB aumentó desde un 0,5 a un 0,9% en 1995, para descender a un 0,8% en 2000²⁷⁷.

607. Entre 1990 y 1999, la inversión en vivienda (que incluye viviendas sociales, subsidios habitacionales y mejoramiento de barrios) e infraestructura urbana (que incluye equipamiento, pavimentación, vialidad urbana, parques, infraestructura sanitaria e infraestructura aguas lluvia) creció en un 62,3%. Para lograr la meta de 90.000 soluciones habitacionales al año, se incrementó la inversión habitacional en un 53,1%. Adicionalmente, los recursos destinados a infraestructura se duplicaron durante este período²⁷⁸.

608. Entre 1990 y 1999, la inversión del sector en soluciones habitacionales creció en un 53,1%. En el caso de las viviendas sociales, este crecimiento alcanzó el 122,4%, en el de los subsidios creció en un 23,4%, y en el mejoramiento de barrios un 27,5%. La inversión en viviendas sociales está conformada por el programa de viviendas básicas, al que se agrega el programa de viviendas progresivas a partir de 1990. Durante el período, la composición de la inversión en subsidios se modificó, adquiriendo mayor relevancia aquéllos orientados a los hogares de

²⁷⁷ *Ibíd.*

²⁷⁸ Mideplan, a partir de información de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en *Indicadores económicos y sociales 1990-2000*, Mideplan.

menores recursos²⁷⁹. Entre 1990 y 1999, la inversión del sector en infraestructura urbana creció en un 116,3%. La inversión en pavimentación y vialidad urbana ha representado alrededor del 90% del total de la inversión en infraestructura urbana durante la década, registrando un crecimiento del 95%²⁸⁰.

Medidas para fomentar el desarrollo de centros urbanos pequeños e intermedios especialmente en el medio rural

609. Estas medidas son parte de la normativa que reglamenta el otorgamiento de subsidios habitacionales rurales para postular en forma colectiva, por parte de cooperativas de vivienda o personas naturales constituidas en comunidad²⁸¹. De esta forma, se estimula la creación de "villorrios rurales", a través de un subsidio que permite a habitantes rurales comprar o construir viviendas, ya sea en pequeños poblados preexistentes, o directamente implementar a través de distintos programas nuevos villorrios.

610. Sobre el fomento al desarrollo de localidades intermedias, en 1996 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo publica el documento "Desarrollo urbano y territorial", que establece principios y objetivos de la política de ordenamiento territorial, enunciando la facilitación y promoción del poblamiento intermedio como medida de incremento de la eficiencia en el uso del territorio.

611. Durante los años noventa, se ha dado un importante énfasis a la actualización y formulación de planes de desarrollo urbano regionales. Este es el instrumento superior de planificación a nivel de regiones político-administrativas, destinado a orientar el crecimiento de los asentamientos humanos y la forma en que las distintas actividades de cada región ocupan el territorio, proponiendo áreas posibles y necesarias para el crecimiento de los centros urbanos. En este instrumento se adoptan las decisiones necesarias para poner en vigencia el plan, lo que consiste en medidas de incentivo al crecimiento de algunos centros urbanos, así como cautelar la expansión desmedida de otros y apoyar el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio.

Medidas adoptadas para la protección contra la expulsión y otras garantías

612. La protección contra la expulsión y otras garantías están consideradas por ley²⁸². Son los municipios, de acuerdo a su ley orgánica, los llamados a prevenir riesgos y a ofrecer la prestación de auxilio en situaciones de emergencia²⁸³.

²⁷⁹ *Ibíd.*

²⁸⁰ *Ibíd.*

²⁸¹ Decreto Supremo N° 167 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1986.

²⁸² Decreto-ley N° 2186, de 1978 (Ley orgánica de procedimiento de expropiaciones), y Ley general de urbanismo y construcciones, Decreto-ley N° 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1976.

²⁸³ Ley N° 18695, art. 4, letra. i), de 1992.

Dificultades o problemas encontrados para la realización del derecho a la vivienda

613. Existiendo el problema de la definición de estándar de vivienda adecuada, con relación al volumen de la demanda y capacidad de financiamiento, en el año 1999 se incorpora el concepto de vivienda de estándar mínimo, entendido como el mínimo inicial que permita desarrollar la vida familiar.

614. Se destinan proporcionalmente más recursos a los programas de "entrega de subsidios", que significan un menor costo para el Estado, que a los programas de "entrega de viviendas", ya que estos programas conllevan una mayor participación de las personas en la materialización de la solución a su problema habitacional, permitiendo una mayor eficiencia y aceptación del gasto social.

615. Hay escasez de suelo para el desarrollo de los programas de vivienda social. Por ello se creó una línea presupuestaria para adquirir terrenos por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para permitir una planificación del territorio programada en el tiempo, evitando la especulación de parte de los actuales poseedores de este recurso.

616. En cuanto a la focalización en la extrema pobreza, al inicio de la década el único programa habitacional destinado a la marginalidad habitacional era el Programa de vivienda básica, implementado por el Servicio de vivienda y urbanismo (Serviu). En un esfuerzo orientado a ampliar las alternativas de acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos, fue creado el Programa de vivienda progresiva, incluida la creación de modalidades de postulación grupal.

617. A lo largo del período, se han realizado una serie de ajustes técnicos a los procedimientos de postulación y de asignación de beneficios, tendientes a aumentar la focalización de los programas. Se han fortalecido las oficinas y sistemas de orientación al usuario, instancias decisivas para el acceso a la información de los sectores de menores ingresos.

618. En 1998 se implementa el Programa Chile barrio, en que participan conjuntamente, a través de sus programas, los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, del Interior, Bienes Nacionales, del Trabajo y el Fondo de inversión social. Este programa está orientado a enfocar en forma integral el problema de la marginalidad habitacional, social y cultural que afecta a las familias que residen en asentamientos precarios, frente a los cuales los programas habitacionales regulares veían limitada su focalización y capacidad de atención.

La asistencia internacional

619. Durante el período 1990-1999, en el campo de cooperaciones de apoyo al desarrollo de programas habitacionales, los principales programas de cooperación financiera o aportes no-reembolsables corresponden a los acuerdos de cooperación con los Gobiernos de Suecia y Alemania, aplicados según las características que se describen a continuación.

Programa de cooperación del Gobierno del Reino de Suecia

620. Este Programa se desarrolló entre los años 1990 y 1994, ascendiendo a aproximadamente a 11 millones de dólares, de los cuales un 78% del costo fue financiado por la cooperación y el 22% restante por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como contraparte chilena. Con estos

aportes se financió la construcción de Proyectos de vivienda progresiva (PVP), desglosados en 2.863 soluciones de primeras etapas PVP, y 2.379 soluciones de segundas etapas PVP (1.851.045 dólares). Además, fueron financiados 30 equipamientos comunitarios; Proyectos de desarrollo institucional y capacitación (898.926 dólares), que consistieron en la contratación de servicios de asistencia técnica a 9.000 familias postulantes y beneficiarias de los programas de vivienda progresiva; estudios de evaluación del primer período de aplicación del PVP; y seminarios de capacitación para la puesta en marcha y ajuste del PVP. Estos fondos sirvieron también para la implementación de un fondo de garantía, instrumento que opera hasta el día de hoy, y consiste en un sistema destinado a aumentar la participación de pequeñas y medianas empresas constructoras en la construcción de viviendas progresivas privadas en las 13 regiones del país.

Programa de cooperación financiera alemana (KfW)

621. Este programa se desarrolló entre los años 1991 y 1999. El aporte del Gobierno alemán ascendió a 14 millones de marcos (aproximadamente 8,5 millones de dólares). Este aporte financió el 75% del costo del referido programa de cooperación, mientras el 25% restante fue financiado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) como contraparte chilena.

622. Los objetivos generales del programa de cooperación entre el Gobierno de Alemania y las autoridades chilenas apuntaron a dar respuesta objetiva a los problemas habitacionales en asentamientos precarios, tanto en la región metropolitana como en la región de Bío-Bío, incluyéndose luego la región de Coquimbo, con dos proyectos de reconstrucción tras el terremoto de 1997. Estos fondos también sirvieron para estimular los procesos de organización comunitaria y de participación de la población. Con dichos aportes se financió la construcción de proyectos de vivienda progresiva, modalidad privada (PVP), y pequeños equipamientos comunitarios, desglosados en 2.202 soluciones de primeras etapas PVP; 1.589 soluciones de segundas etapas PVP, que incluían subsidios y créditos; y 20 equipamientos comunitarios.

623. Otras donaciones del período corresponden al convenio Minvu/GTZ complementario a la cooperación financiera de KfW, y que consistió en el proyecto de asistencia técnica a la vivienda progresiva (ATVP). También deben destacarse la donación de la Junta de Andalucía, que tuvo por objetivo llevar a cabo un proyecto de renovación y rehabilitación urbana en el área sur del centro histórico de Santiago, y se materializó en el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales. Otras donaciones fueron las de los Gobiernos de Dinamarca, Holanda y Noruega, que se materializaron durante el primer quinquenio de la década, con los mismos objetivos que las cooperaciones de Suecia y KfW.

Artículo 12

Derecho a la salud física y mental

Información sobre la salud mental y física de la población

624. Las enfermedades que generan mayor carga de mortalidad son las cardiovasculares, cánceres (de cuello uterino, de mama y de vesícula), traumatismos (accidentes de tránsito), enfermedades respiratorias (neumonía de adultos mayores), diabetes y VIH/SIDA, que ha mantenido un aumento sostenido desde que empezó la epidemia. Los cambios en la sociedad

han generado problemas de salud que no matan, pero disminuyen la calidad de vida generando discapacidad, dolor y angustia. Estos últimos se refieren a problemas de salud mental, dental y enfermedades osteoarticulares. Todas estas situaciones de salud están contempladas como objetivos sanitarios para la década 2000-2010²⁸⁴

625. La mortalidad de la población adulta de entre 20 y 64 años de edad representa un 29% de la mortalidad de la población total. Un 66% corresponde a varones, siendo la principal causa de muerte los traumatismos y envenenamientos. La mortalidad de mujeres dentro de la población adulta corresponde a un 34%, siendo los cánceres la primera causa de muerte²⁸⁵. La mortalidad materna ha descendido, pero las hospitalizaciones por aborto son 114 por cada 1.000 nacidos vivos, y el 16,1% de todos los embarazos se da en mujeres adolescentes. En la publicación "Metodología de apoyo a la priorización local de problemas de salud. Análisis nacional y regional de años de vida potencialmente perdidos (AVPP) entre 1985-1995", del Departamento de epidemiología del Ministerio de Salud, se puede observar que las tres primeras causas de AVPP son: traumatismos y envenenamientos, tumores y enfermedades del aparato circulatorio. En ese mismo orden aparecen en los hombres, mientras que en las mujeres están primero los tumores, luego las enfermedades del aparato circulatorio y en tercer lugar los accidentes.

626. En las últimas décadas los trastornos de salud mental han aumentado progresivamente su prevalencia, alcanzando entre un 12 y un 21% en la población mayor de 15 años. Predominan los trastornos emocionales -principalmente la depresión- en las mujeres, y la dependencia al alcohol y las drogas en los varones. En los niños, los trastornos de hiperactividad/déficit atencional, emocionales y conductuales afectan a alrededor del 20% de los escolares de entre 6 y 13 años. En Chile, la esquizofrenia tiene una prevalencia de vida del 1,02% en la población general. Hasta septiembre del año 2001, 653 personas han tenido acceso a la clozapina a través de los consultorios de atención primaria.

627. Según la encuesta de calidad de vida y salud, la hipertensión arterial afecta a un 10% de la población, desglosándose en un 7% de los hombres y 13% de las mujeres. Su prevalencia aumenta a partir de los 45 años, llegando a más del 40% después de los 65. La diabetes mellitus, según la misma fuente, aparece en el 3,2% de la población, siendo más frecuente en las mujeres, con un 3,4, contra un 3% en los hombres. Al igual que la hipertensión, la diabetes aumenta después de los 45 años, llegando a un 14% en los mayores de 75.

²⁸⁴ Objetivos sanitarios y modelo de salud para la década 2000-2010, documento oficial, Gobierno de Chile, Ministerio de Salud, enero de 2000

²⁸⁵ Departamento de estadísticas e información en salud, Ministerio de Salud.

Cuadro 35
Indicadores de salud, 1990, 1999 y 2000

Indicadores	1990	1999	2000
Atención profesional del parto (por 100 partos)	99,1	99,7	99,8
Bajo peso al nacer (por 100 nacidos vivos)	5,7	5,5	5,3
Peso insuficiente al nacer (por 100 nacidos vivos)	18,2	15,6	15,2
Tasa de desnutrición en menores de 6 años bajo control en establecimientos públicos de salud (por 100 niños de 0 a 6 años bajo control)*	7,4	0,6	0,5
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	16,0	10,1	8,9
Tasa de mortalidad neonatal (por 1.000 nacidos vivos)	8,5	5,9	5,6
Tasa de mortalidad infantil tardía (por 1.000 nacidos vivos)	7,5	4,2	3,3
Tasa de mortalidad de niños de 1 a 4 años (por 1.000 habitantes de 1 a 4 años)	0,8	0,4	0,4
Tasa de mortalidad materna (por 10.000 nacidos vivos)	4,0	2,3	1,9
Tasa mortalidad por cáncer cérvico uterino (por 100.000 mujeres)	11,9	9,6	8,9
Tasa de mortalidad por afecciones perinatales (por 100.000 nacidos vivos)	552,8	353,2	353,4
Tasa de mortalidad por enfermedades del aparato respiratorio (por 100.000 habitantes)	73,1	76,4	54,5
Tasa de mortalidad por traumatismos y envenenamientos (por 100.000 habitantes)	72,8	51,0	51,0
Esperanza de vida al nacer	74,4	75,2	75,5

Fuente: Ministerio de Salud, Departamento de Estadísticas e Información de Salud, marzo 2003.

* En 1994 hubo cambio de parámetro de medición del estado nutricional.

628. Los accidentes laborales afectan al 12% de los trabajadores cada año, las enfermedades profesionales notificadas alcanzan al 2,3% de cada 1.000 trabajadores, y la pérdida de días laborales por accidentes y enfermedades profesionales aumenta cada año. En 2000 se registró una tasa de accidentabilidad del 7,98%, y la tasa de enfermedades profesionales notificadas llegó al 1,7% por cada 1.000 trabajadores, siendo aún importante el número de días perdidos por estas causas. Los vicios de refracción son declarados por el 6% de la población. Un 1% declara cataratas y un 0,5% glaucoma. En relación a los factores asociados a los principales problemas de salud, éstos tienen una alta prevalencia, la que es mayor en estratos socioeconómicos más desfavorecidos, presentándose diferencias por género²⁸⁶.

629. La encuesta de calidad de vida y salud muestra que un 40% de la población ha fumado en el último mes, siendo un 44% hombres y un 36% mujeres. Esta proporción aumenta, entre los 15 y 19 años, al 44%, y entre los 20 y 44 años llega al 48%. Un 23% de la población dice no fumar en la actualidad, aunque reconoce haberlo hecho en algún momento de su vida.

²⁸⁶ *Ibíd.*

Aproximadamente el 5% de la población mayor de 12 años declara haber consumido drogas ilícitas en el último año, y cerca del 1% presenta dependencia a ellas. La mayoría de estas personas ha usado marihuana, y una quinta parte de ellas ha utilizado otras sustancias, como cocaína, pasta base y anfetaminas. El 16% de la población reconoce ser bebedores problemáticos, con dos o más respuestas afirmativas en el test EBBA. Este es un test validado a nivel nacional en población masculina, y consiste en un cuestionario de siete preguntas, con respuesta SI o NO, en las que se explora la apreciación subjetiva del sujeto respecto de su forma de beber. Esta proporción alcanza al 30% en los hombres, bajando al 5,5% en las mujeres. El mayor porcentaje de bebedores problemáticos hombres -sobre el 30% se observa en los grupos de 20 a 44 años y de 45 a 64 años; en las mujeres, el mayor porcentaje de bebedoras problemáticas se observa en el grupo de 15 a 19 años, con alrededor de un 9%.

630. Según la encuesta citada, el 13% de los varones presenta obesidad, aumentando esta cifra a un 22,7% en el caso de las mujeres. La prevalencia de la obesidad alcanza al 8% de los menores de 6 años, al 24% de los adolescentes y al 38% de las mujeres entre 20 y 50 años. El 91,2% de la población chilena es sedentaria, realizando actividad física menos de tres veces por semana. Los hombres muestran un 88,8% de sedentarismo, cifra que en las mujeres llega al 93,3%. El nivel socioeconómico bajo presenta un 93,6% de sedentarismo, mientras que los niveles socioeconómicos medio y alto presentan un 90,5% y un 89,8%, respectivamente. Según distribución por grupos de edad, el grupo de 15 a 19 años presenta un 78,6% de sedentarismo, el grupo de 20 a 44 un 90,4%, el de 45 a 64 años un 95,5%, y el grupo de 75 años y más un 98,8%.

631. Existen condiciones socioculturales, económicas, de educación, de vivienda, de entorno y otras, que son factores de riesgo para las enfermedades no transmisibles, a la vez que implican mayores dificultades para desarrollar y mantener hábitos de vida saludables. Los grupos más pobres presentan tasas más altas de morbilidad por todas las causas, y mayor prevalencia de enfermedades crónicas.

632. La población percibe a la violencia, en especial la violencia intrafamiliar, como un factor significativo para el deterioro de su calidad de vida y de su nivel de salud. En uno de cada cuatro hogares se da algún grado de violencia física o psicológica en las relaciones familiares. Alrededor del 50% de los niños dice haber sufrido algún grado de maltrato físico y/o psicológico. El 5% de los niños afectados ha debido ser atendido por un profesional de la salud a consecuencia de los daños físicos producidos por el maltrato. Éste es más frecuente en hombres menores de 10 años, y en mujeres a partir de esa edad. Se estima que alrededor del 33,6% de las mujeres viven algún grado de violencia física o psicológica en sus relaciones familiares. Aunque la prevalencia en adultos mayores no ha sido estudiada, se estima que alcanzaría a un 4%, en base a la proyección de estudios internacionales. Dada la importancia del tema, se definió un Plan intersectorial de violencia intrafamiliar, donde el Ministerio de Salud trabaja coordinado con el Servicio nacional de la mujer.

Política nacional de la salud

633. En 1990, el sector público de la salud presentaba profundos problemas de infraestructura y funcionamiento, lo que se traducía en dificultades de acceso a la atención de salud y en un nivel de calidad inadecuado. La infraestructura física de los establecimientos y equipos, tanto médicos como industriales, mostraban un serio deterioro. Paralelamente, en casi todos los servicios y en todos los niveles se observaba insuficiencia de recursos humanos y personal insatisfecho por el

bajo nivel de remuneraciones y las malas condiciones del entorno laboral. A ello se agregaba la situación de inequidad en la atención a la población²⁸⁷. Ante esta situación, las autoridades definieron como prioritaria la recuperación del sector público para aumentar la cobertura y calidad de la atención. Desde marzo de 1990, Chile ha tenido una política de salud cuyos principios orientadores son los siguientes²⁸⁸:

- a) La salud es un derecho universal consagrado en la Constitución Política de la República, y su manifestación como un bien exigible por la población obliga al Estado a garantizar el acceso a todos los chilenos a prestaciones que aseguren su salud, con independencia de sexo, edad o condición socioeconómica. Este derecho debe ser conocido y practicado por todos los que están involucrados.
- b) Reconocer la salud como un derecho universal significa establecer una protección social que permita, mediante mecanismos solidarios, reemplazar la percepción de inseguridad de los sectores desprotegidos respecto al acceso a prestaciones efectivas para un adecuado estado de salud.
- c) Para asegurar la protección en salud, se requiere establecer un modelo de financiamiento solidario al que concurran y del que se beneficien todos los ciudadanos.
- d) Garantizar la efectividad sanitaria y la eficiencia en la gestión para responder al derecho de los chilenos a la salud, exige determinar parámetros de calidad en relación a la infraestructura, equipamiento y personal vinculado a la atención integral de salud, acorde con la satisfacción de los usuarios, logrando la confianza.

634. La política de salud se fijó metas relacionadas con el mejoramiento del estado de salud de la población de acuerdo con las orientaciones y prioridades definidas por el Ministerio de Salud. Con el fin de dar respuesta al nuevo perfil demográfico, epidemiológico y cultural del país, durante la última década se impulsaron significativos cambios en los programas básicos de salud. Se destaca el trabajo realizado por programas dirigidos a grupos específicos de la población, como niños, adolescentes, adultos, adulto mayor y mujer; y aquellos orientados a problemas emergentes, como salud mental, traumatismos y violencias, tabaco, alcohol, drogas y VIH/SIDA. Uno de los objetivos más relevantes es el cambio en el modelo de atención, que se basa en el fortalecimiento de la atención primaria de salud como puerta de entrada al sistema. Se ha trabajado para resolver el tema de la accesibilidad a la salud, ampliando los horarios de atención e incrementando las atenciones de morbilidad y odontológicas.

Medidas adoptadas para realizar atención primaria de salud

635. Chile se ha adherido al planteamiento de atención primaria de salud desde antes de la Conferencia de Alma Ata, en 1978. En sus políticas, planes y programas de salud ha privilegiado la promoción y la prevención de la enfermedad, desarrollando desde hace muchos

²⁸⁷ Mideplan, "Balance de seis años de las políticas sociales, 1990/1996", 1996.

²⁸⁸ Mensaje Presidencial de 21 de mayo de 2001.

años una red de establecimientos de primer nivel de atención, todo lo cual le ha permitido al país alcanzar los niveles en salud que son conocidos.

636. Teniendo como base el nuevo modelo de atención, el cual privilegia la atención ambulatoria de las prestaciones complejas, una parte importante de los recursos de inversión en el sector salud en la década 1990-1999 han sido destinados al fortalecimiento de la atención primaria. Ejemplos de lo anterior son: la rehabilitación de los Servicios de atención primaria de urgencia (SAPU) y consultorios; la instalación de salas de hospitalización abreviada, lo que ha contribuido a la disminución de la mortalidad infantil por neumonía; la instalación de laboratorios básicos; la creación de 35 centros de salud familiar; y la incorporación del programa de especialidades ambulatorias que incluye el acceso a atenciones de oftalmología, odontología, ortopedia y otorrinolaringología, entre otras. Resultados del año 2000 son: la instalación de la línea 800 (línea gratuita de consulta) en 287 establecimientos de atención primaria; el aumento en un 23% de las consultas de morbilidad; el incremento de un 51% en las atenciones de urgencia odontológica; el incremento de más de 400.000 consultas de especialidades en atención ambulatoria; y la eliminación de filas en el 97% de los consultorios.

**Porcentaje del producto interno bruto (PIB) que se destina a la salud,
así como gasto total que se ejerce en el sector salud**

637. Los recursos asignados al sector han aumentado sostenidamente desde 1990, a fin de mejorar la cobertura y la calidad de la atención de los servicios de salud. El gasto fiscal en salud se ha incrementado en 226,4% entre 1989 y 2000, lo que ha permitido un aumento del gasto público de 135,4% en el mismo período. En 2000, el gasto público en salud ascendió a 2.037.000.000 dólares, equivalentes al 2,9% del PIB, mientras que el gasto fiscal llegó a 940 millones de dólares, equivalentes al 1,3% del PIB.

638. La contribución del gasto fiscal al gasto público en salud aumentó desde un 33,3% en 1989, a un 46,1% en 2000. Entre 1989 y 2000, la participación de salud en el gasto público social aumentó desde el 15,8 al 17,6%, y en el gasto fiscal social el aumento fue de un 7,5 a un 9,6%²⁸⁹.

639. Entre 1989 y 2000, la participación del gasto público en salud y del gasto fiscal en salud en el PIB aumentó desde un 2,1 a un 2,9%, y desde un 0,7 a un 1,3%, respectivamente. Entre 1989 y 2000, el gasto fiscal per cápita en salud aumentó en un 222,2%, y el gasto público per cápita en un 132,4%. En 2000, el gasto público per cápita en salud ascendió a 204 dólares, y el gasto fiscal per cápita a 94 dólares²⁹⁰.

²⁸⁹ Ministerio de Hacienda, en *Indicadores económicos y sociales*, Mideplan.

²⁹⁰ *Ibíd.*

Cuadro 36

Gasto público y fiscal en salud, 1989-2000

(Millones de pesos de 2000 (millones de dólares de 2000))

Año	Gasto público	Variación porcentual anual	Gasto fiscal	Variación porcentual anual
1989	466.887 (865)		155.383 (288)	
1990	445.687 (826)	-4,5	167.110 (309)	7,5
1991	524.905 (972)	17,8	210.860 (390)	26,2
1992	613.624 (1.137)	16,9	260.441 (482)	23,5
1993	687.869 (1.275)	12,1	308.746 (572)	18,5
1994	758.221 (1.405)	10,2	357.673 (662)	15,8
1995	790.037 (1.464)	4,2	367.312 (680)	2,7
1996	858.208 (1.590)	8,6	400.909 (743)	9,1
1997	909.711 (1.686)	6,0	433.936 (804)	8,2
1998	984.081 (1.824)	8,2	454.842 (843)	4,8
1999	1.014.263 (1.880)	3,1	481.177 (891)	5,8
2000	1.099.109 (2.037)	8,4	507.156 (940)	5,4
Crecimiento promedio anual (%) 1989-2000		8,9		12,6
Crecimiento acumulado (%) 1989 2000		135,4		226,4

Fuente: Ministerio de Hacienda en *Indicadores económicos y sociales*, Mideplan.

Indicadores de salud

Mortalidad infantil

640. La mortalidad infantil constituye una de las variables más significativas del estado de salud de la población. En Chile, ésta se ha caracterizado en las últimas décadas por una tendencia sistemática al descenso. En 1950, 136 de cada 1.000 niños fallecían antes de cumplir el primer año de edad; en 1970, la tasa descendió a 79 por cada 1.000 nacidos vivos; y en 1999, 10 de cada 1.000 niños fallecieron durante su primer año de vida. En lo que se refiere a actividades propias del sector salud, algunos investigadores manifiestan que más de la mitad de la disminución de las muertes infantiles está asociada a la extensión y cobertura de los Servicios de salud. Los niños chilenos nacen en maternidades y reciben atención profesional en más del 99% de los casos.

641. La conducta reproductiva de las mujeres ha variado, medida por una reducción de la fecundidad de 4,9 hijos promedio por mujer en 1965, a 2,1 en 1999. La concentración de nacimientos de orden uno y dos -primer y segundo hijo- es casi del 73%, y se constata acumulación de la fecundidad en mujeres jóvenes, con el 65,4% de los nacidos vivos provenientes de mujeres menores de 30 años. Los cambios en la natalidad y el tamaño de la

familia están estrechamente relacionados con el mejoramiento de la educación de las madres. Este mejor nivel cultural explicaría casi un tercio del descenso de la mortalidad infantil. Otro elemento de importancia ha sido el aumento en las coberturas de saneamiento básico -agua potable y alcantarillado. El 99% de la población urbana tiene acceso al agua potable, en tanto que sólo el 40% de la población rural cuenta con dicho servicio. Pese a los logros obtenidos, el análisis de las tasas a escala nacional refleja que existen marcadas diferencias a lo largo del territorio, observándose que la mortalidad infantil tiende a ser tres a cuatro veces mayor en aquellas comunas de bajo nivel de vida, comparadas con las de mejor nivel.

642. Respecto a las principales causas de mortalidad infantil, se observa una variación importante del perfil epidemiológico en los últimos 20 años, producto de la gran disminución de la mortalidad por enfermedades infecciosas y las de causa respiratoria. Las afecciones del período perinatal, han experimentado también un fuerte descenso en este mismo lapso. Como consecuencia de lo anterior, han aumentado su importancia relativa las anomalías congénitas, que son responsables del 30% de las defunciones de menores de 1 año. La disminución de la mortalidad infantil ha sido, en mayor medida, a expensas de la mortalidad infantil tardía, lo que determina un mayor peso actual del componente mortalidad neonatal, que es responsable del 58% del total de defunciones de menores de 1 año. Del total de muertes de menores de 28 días, alrededor de un 76% corresponde a la primera semana de vida. Las principales causas específicas de muerte del recién nacido son: prematuridad extrema, síndrome de dificultad respiratoria, hipoxia intrauterina y asfixia al nacer, causas que están asociadas con recién nacidos de bajo peso de nacimiento. Alrededor de un 5,5% de los recién nacidos pesan menos de 2.500 g, y un 15,6% tienen peso insuficiente -entre 2.500 y 2.999 g. Estas cifras se han mantenido relativamente estables en los últimos años y son menores a las observadas en otros países en vías de desarrollo.

Niños inmunizados contra difteria, tos ferina, tétanos, sarampión, poliomelitis y tuberculosis

643. El Programa ampliado de inmunizaciones es un programa nacional de cobertura universal, que alcanzó en 2001 los siguientes valores:

- a) DPT/POLIO tercera dosis (difteria, tétanos y tos ferina): 95,6%;
- b) TRIPLE vírica, en menores de 1 año (sarampión, rubéola y parotiditis): 93,8%; y
- c) TRIPLE vírica en escolares: 95%.

Esperanza de vida

644. Los datos indican que la esperanza de vida al nacer, para el período 1990-1995, alcanzaba a 71,53 años en los hombres, y a 77,44 en las mujeres, en tanto para el período 1996-2000 aumentó a 72,99 en hombres y a 79,04 en mujeres.

Acceso de la población, de mujeres embarazadas y de niños a personal de salud capacitado

645. Con excepción de grupos muy pequeños que habitan en zonas rurales aisladas del país, el 95,8% de la población tiene acceso a personal de salud capacitado y a los medicamentos esenciales para las enfermedades corrientes, según estimación hecha a partir de la Encuesta nacional de caracterización socioeconómica (Casen)²⁹¹ en 2000. El 90% de las mujeres embarazadas son controladas por personal profesional durante el embarazo. El 99,7% recibe atención profesional del parto, en establecimientos públicos y privados, por profesionales competentes (datos de 1999). La tasa de mortalidad materna en 1999 fue de 2,3 por cada 10.000 nacidos vivos (60 casos por cada 263.867 nacidos vivos). En el sistema público de atención, el 100% de los niños chilenos es atendido por personal profesional y técnico debidamente capacitado.

Grupos cuya situación sanitaria sea considerablemente peor que la de la mayoría de la población

646. A pesar de los buenos indicadores promedios nacionales, hay algunos grupos de población que tienen niveles de salud mucho más bajos que el promedio nacional y que los sectores de población de mayores ingresos. Ellos son: menores de 1 año, trabajadores adultos entre 45 y 64 años, adultos mayores de 65 años, trabajadores temporeros -especialmente mujeres-, pertenecientes a los sectores de menores niveles de ingresos, y personas que residen en las regiones y localidades más pobres del país, en particular en las zonas rurales. Esto se expresa en tasas de mortalidad infantil y tasas específicas de mortalidad por grupos de edad más elevados, así como en años de vida potencialmente perdidos (AVPP) mayores, menor expectativa de vida y mayor carga de enfermedad²⁹².

Medidas del Gobierno para mejorar la situación sanitaria, mental y física de los grupos vulnerables y en situación de desventaja

647. Una meta para el período 2000-2006 es la realización de un exhaustivo diagnóstico de las actuales condiciones sanitarias intra-regionales e intra-comunales. A partir de la información se elaborará un mapa nacional de inequidad en salud. En el contexto de la reforma de la salud, para 2001 y 2002 se han destinado partidas específicas del presupuesto, que apunten a reforzar las acciones dirigidas a los grupos más vulnerables.

648. Las mujeres son uno de los seis grupos prioritarios definidos por el Ministerio de Planificación y Cooperación, en el marco de un proceso de adecuación de la oferta de las políticas y programas públicos. El Programa de salud de la mujer, del Ministerio de Salud, consiste en desarrollar acciones que contribuyan a su desarrollo integral, físico, mental y social en todas las etapas de su ciclo vital²⁹³. Este programa funciona desde 1997. Estrategias

²⁹¹ Ver anexo 1, siglas.

²⁹² Ministerio de Salud.

²⁹³ Programa salud de la mujer, serie 01: programas de salud, Chile, 1997.

importantes a desarrollar en este sentido son la intersectorialidad con el Servicio nacional de la mujer (Sernam), la Fundación de promoción y desarrollo de la mujer (Prodemu), los Ministerios de Educación, Trabajo, Justicia y Vivienda, y ONG, así como una mayor participación de las propias mujeres en el desarrollo de los planes y programas para su mejor atención.

649. En 1995 se creó el Programa del adulto mayor, dependiente de la Presidencia de la República, con el objetivo de entregar elementos que apoyen la discapacidad funcional del adulto mayor, y garantizar la resolución quirúrgica de intervenciones de alto costo con cobertura financiera del 100%. Con esto se generó un aumento del número de prestaciones de un 120,5% entre 1995 y 2001, el que benefició a 488.900 personas.

650. El Programa odontológico, aplicado en el nivel primario de atención, implica atención odontológica en el marco de programas especiales para el adulto mayor, adolescentes, mujeres de escasos recursos, trabajadores temporeros y jefas de hogar. El Programa también implica la aplicación de sellantes, la fluoración del agua potable, enjuagatorios semanales fluorados en escolares de educación básica de escuelas municipalizadas, y prevención e intercepción de anomalías dento- maxilares.

Medidas adoptadas por el Gobierno para reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil y favorecer el desarrollo de los niños

651. Para reducir la mortinatalidad, se están actualizando las normativas relacionadas con la atención del embarazo normal y patológico, y con la atención del parto. Un elemento central es promover una adecuada integración de la red de servicios asistenciales disponibles en cada área geográfica, que defina las respectivas capacidades resolutivas y los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de complejidad referencia/contrarreferencia y oportunidad de la atención. El siguiente cuadro da cuenta del cumplimiento de este compromiso a través de los principales indicadores con los que se cuenta para ello, en una comparación 1990-1999.

Cuadro 37

Mortalidad materna, natal e infantil en Chile, 1990-1998

Año	Mortalidad materna	Mortalidad fetal tardía	Mortalidad neonatal precoz	Mortalidad infantil
	(Por 1.000 nacidos vivos)			
1990	39,9	5,8	7,7	16,0
1991	35,3	5,9	6,4	14,6
1992	30,9	5,7	6,1	14,3
1993	34,4	5,3	5,3	13,1
1994	25,3	4,6	5,2	12,0
1995	30,7	4,6	4,6	11,1
1996	22,6	4,5	4,8	11,1
1997	22,3	4,5	4,5	10,0
1998	20,3	4,3	4,5	10,3

652. El Programa de cáncer infantil (Pinda) entrega un 100% de cobertura en tratamientos con quimioterapia de todos los cánceres infantiles, aplicándose protocolos reconocidos internacionalmente. Este programa muestra una sobrevida libre de enfermedad de diez años en niños pesquisados; tratados oportuna y adecuadamente, esta sobrevida sobrepasa el 60%.

653. El programa de salud mental, en conjunto con la Junta nacional de auxilio escolar y becas del Ministerio de Educación realiza en forma creciente, en los distintos Servicios de salud del país, intervenciones de promoción y prevención que fomentan en los niños y jóvenes la adquisición de hábitos de vida protectores, que favorecen una menor incidencia de trastornos de salud mental. Entre estas intervenciones destacan las orientadas a la estabilidad familiar, vinculación afectiva, estipulación cognitiva, adecuación de la familia a las etapas evolutivas y habilidades suficientes para la comunicación interpersonal y para la resolución de conflictos. Estas acciones se han realizado tanto a nivel del sistema escolar como a nivel comunitario, abarcando distintos temas, en especial los de maltrato infantil y abuso de drogas y alcohol.

654. El cambio en el perfil epidemiológico de las principales causas de muerte del grupo menor de 5 años, muestra que emergen como problema de salud pública algunas enfermedades crónicas que afectan a la población infantil, y que condicionan un deterioro de la calidad de vida del niño, por las secuelas y las limitaciones que le producen en su desarrollo biosicosocial. Una de estas enfermedades es la hemofilia, la cual representa una catástrofe permanente en la vida de los pacientes y sus familiares. Para su abordaje se ha formulado el programa de tratamiento integral de pacientes hemofílicos, que persigue mejorar la calidad del tratamiento de estos pacientes. Para ello se ha definido una estructura organizativa, se ha formulado un plan de capacitación nacional y de educación de los pacientes y sus familias, y se ha asegurado la provisión de productos biológicos de alta pureza. Desde 2000, los pacientes hemofílicos han recibido un nuevo tratamiento que les da el 99% de seguridad de no adquirir enfermedades por transfusiones.

655. Respecto a los traumatismos y accidentes, el Ministerio de Salud ha implementado un Programa de control de accidentes, iniciándose un proceso de capacitación y coordinación multisectorial, especialmente con carabineros y bomberos, para enfrentar los accidentes del tránsito y asfixias por sumergimiento.

656. En el área de los accidentes del tránsito, el Ministerio de Salud ha puesto en la opinión pública mensajes específicos en períodos críticos, denominados semanas de prevención de accidentes, durante Semana Santa, fiestas patrias y fiestas de fin de año. Igualmente, este Ministerio participa activamente de la Comisión nacional de seguridad del tránsito, el que convoca a nueve ministerios: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio del Interior, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Transportes además de carabineros de Chile.

657. En cuanto a la salud bucal, y frente a las altas prevalencias de patologías bucales, el Ministerio de Salud ha otorgado especial énfasis a las acciones promocionales, educativas y preventivas de salud bucal. Se ha reforzado el Programa nacional de fluoruración del agua potable, por ser esta la medida más eficaz y segura para prevenir caries dentales. Se ha promovido el desarrollo de un Programa nacional de enjuagatorios de flúor, que beneficia a 980.000 escolares de enseñanza básica. Se ha incorporado el componente odontológico al

control del niño sano, para educar a la madre en contenidos preventivos y promover la derivación precoz en caso de patologías.

658. Se ha hecho hincapié en la humanización de la atención del niño hospitalizado, para lo cual se oficializó y difundió la Norma general administrativa N° 4, de 1° de diciembre de 1995, que establece los derechos del niño hospitalizado. Dicha norma contempla entre otros:

- a) Derecho a ser amamantado directamente por su madre, salvo que por indicación médica se resuelva lo contrario;
- b) Derecho a que los médicos y el personal de apoyo al niño brinden todas las atenciones y cuidados que la ciencia médica recomienda para su caso y situación;
- c) Derecho a que el niño sea acompañado por su padre o madre, o un adulto designado por ellos, durante su hospitalización, salvo indicación específica del médico tratante y de acuerdo a la reglamentación en esta materia, del establecimiento que se trate;
- d) Derecho a que los padres o tutores del niño reciban una información oportuna y completa de la patología del niño, del tratamiento a que será sometido, evolución, secuelas y posibles complicaciones;
- e) Derecho a que se otorguen todas las facilidades posibles para que el niño pueda continuar con su formación escolar en caso de hospitalización prolongada;
- f) Derecho a recibir visitas, incluidos menores de edad, salvo prescripción médica y, en todo caso, de acuerdo a las normas del establecimiento respectivo.

659. Se han implementado programas de madre acompañante prácticamente en todos los Servicios de salud del país.

Medidas para mejorar la higiene ambiental e industrial

660. En cuanto a la contaminación ambiental se definieron normas sobre:

- a) El funcionamiento de chimeneas para calefacción de viviendas y establecimientos de la región metropolitana.
- b) Emisión de contaminantes atmosféricos particulares aplicables a fuentes fijas de la región metropolitana.
- c) Fuentes emisoras de contaminantes atmosféricos en situaciones de emergencia.
- d) Fijación de valores y porcentajes de reducción de emisiones de material particulado, para situaciones de emergencia y preemergencia. Se exigió además el cumplimiento de las normas que rigen las fuentes fijas industriales en la región metropolitana.

661. Se han reforzado las medidas para proteger la seguridad y salud de los trabajadores a través de las siguientes medidas:

- a) Vigencia de un nuevo reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas de los lugares de trabajo.
- b) Prohibición del uso de asbesto, elemento altamente dañino para la salud de los trabajadores. Chile es el primer país latinoamericano en hacerlo.
- c) Realización de un programa especial dirigido a la mujer trabajadora temporera de la agricultura, con especial énfasis en el tema del uso de plaguicidas.

662. Respecto al control sanitario, se restableció el programa de control sanitario de los alimentos, mediante un riguroso control de riego de hortalizas con aguas servidas y de las condiciones sanitarias en lugares de expendio de alimentos preparados, especialmente pescados y mariscos. Se reforzó la fiscalización del manejo de residuos sólidos, especialmente en los lugares de vertimiento clandestino de basuras.

663. Una de las estrategias de promoción de la salud en relación al medio ambiente, se refiere a las Plazas vida Chile, que consisten en la recuperación de espacios públicos para destinarlos a actividades recreativas, actividad física, convivencia, actividades artísticas y culturales, vida familiar y comunitaria, con especial énfasis en la información y educación para la salud y calidad de vida. Durante 2001, funcionaron 290 plazas en 259 comunas del país. Esta iniciativa se sumó a la campaña de recuperación de espacios públicos, coordinada por el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, que contó con la activa participación de la Comisión nacional del medio ambiente (Conama), del Ministerio Secretaría General de Gobierno, del Instituto nacional del deporte y de otras instituciones Vida Chile.

664. A diciembre de 2000, el 99,6% de la población urbana contaba con acceso a agua potable. Según datos de 1997, la población rural que tenía acceso a agua potable correspondía al 62%.

665. A diciembre de 2000, un 93,3% de la población urbana contaba con alcantarillado, es decir contaba con servicio de evacuación de excrementos. Los datos de población rural de 1997, muestran que un 15% de ésta cuenta con alcantarillado y disposición de excretas.

Medidas para prevenir y controlar las enfermedades transmisibles

666. Se ha fortalecido la red de vigilancia epidemiológica de las enfermedades infecciosas. Las normas que fundamentan y rigen la vigilancia de las enfermedades transmisibles establecen cuatro modalidades de vigilancia para estos problemas de salud²⁹⁴:

- a) La vigilancia de morbilidad, de cobertura universal y notificación compulsoria caso a caso, para un listado de 36 patologías.
- b) La vigilancia a través de centros centinelas, de notificación agregada, para patologías de alta frecuencia.
- c) La vigilancia de agentes etiológicos, a través de laboratorios clínicos de cobertura universal, para un listado de 20 agentes que incluyen bacterias, virus y rickettsias;

²⁹⁴ Código Sanitario y Decreto Supremo N° 712 del Ministerio de Salud, de 17 de abril de 2000.

- d) La vigilancia de la resistencia antimicrobiana, para un listado de agentes específicos, en todos los establecimientos hospitalarios del país. A lo anterior, se agrega un sistema de vigilancia ambiental, que se preocupa de monitorear reservorios, vectores y la calidad del agua, aire, suelo y alimentos.

667. El Ministerio de Salud coordina los subsistemas de información ambiental, de laboratorio y de morbilidad -vigilancia ambiental y morbilidad; el Instituto de salud pública (ISP) coordina el laboratorio nacional de referencia para estas patologías. La red nacional de vigilancia se organiza en tres niveles de acción, siguiendo la estructura del sistema sanitario chileno: el nivel local o asistencial, el nivel intermedio o de servicios de salud, y el nivel central. La organización en niveles posibilita que se lleve a cabo un proceso de integración de información y de respuesta progresiva y diferenciada, que asegure la oportunidad en la implementación de las medidas de control. A esta red se deben integrar todos los establecimientos asistenciales y los laboratorios clínicos públicos y privados; los Servicios de salud; las Secretarías regionales ministeriales; el Instituto de salud pública y el Ministerio de Salud. La información generada por el sistema de vigilancia es difundida a través del *Boletín* de bigilancia epidemiológica *El vigía*, que se publica trimestralmente; del *Boletín* electrónico e-vigía, de publicación mensual; y a través de la página web del Ministerio de Salud (www.minsal.cl).

Enfermedades que se consideran prioritarias para la vigilancia

668. Las enfermedades incluidas en el Decreto N° 712, ya aludido, son aquellas que se consideran prioritarias para la vigilancia, no sólo desde la perspectiva nacional, sino internacional, debido a que las enfermedades pueden cruzar rápidamente las fronteras. Para construir el listado, se tomaron en cuenta los siguientes criterios: las repercusiones de la enfermedad en cuanto a morbilidad y/o mortalidad; su potencial epidémico; si corresponde a una meta específica de un programa de control (por ejemplo, el Reglamento sanitario internacional) y si el conocimiento de ésta conducirá a una acción significativa de salud pública.

669. Las enfermedades de notificación obligatoria, se indican a continuación con su correspondiente periodicidad:

- a) De notificación inmediata: botulismo, brucelosis, carbunco, cólera, dengue, difteria, enfermedad invasora por *Haemophilus influenzae*, enfermedad meningocócica, fiebre amarilla, malaria, peste, poliomyelitis, rabia humana, sarampión, síndrome pulmonar por hantavirus, triquinosis, brotes de enfermedades transmitidas por alimentos;
- b) De notificación diaria: tos ferina, enfermedad de Chagas (*Tripanosomiasis americana*), fiebre tifoidea y paratifoidea, gonorrea, hepatitis viral (A, B, C y E), hidatidosis, lepra, parotiditis, psitacosis, rubéola, rubéola congénita, sífilis en todas sus formas y localizaciones, síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), tétanos, tuberculosis en todas sus formas y localizaciones, tifus exantemático epidémico;
- c) De notificación exclusiva a través de establecimientos centinelas: influenza, infecciones respiratorias agudas, aiarreas, enfermedades de transmisión sexual (excepto gonorrea, sífilis y SIDA).

670. Se les considerará objeto de vigilancia de laboratorio a los siguientes agentes microbiológicos causales de enfermedad: *Escherichia coli* verotoxigénica (0157 y otros), *Mycoplasma pneumoniae*, *Chlamydia psittaci*, *Leptospira* sp., *Coxiella burnetii*, *Trypanosoma cruzi*, *Treponema pallidum*, *Streptococcus Beta haemolyticus* grupo A (enfermedad invasora). Enteropatógenos: *Vibrio parahaemolítico*, *Vibrio cholerae*, *Campylobacter* sp., *Yersinia* sp., *Salmonella* sp., *Shigella* sp., Virus Hepatitis B y C, VIH, *Legionella pneumophila*, *Ehrlichia* sp., *Streptococcus pneumoniae* (enfermedad invasora).

671. Serán objeto de vigilancia para la resistencia de los antimicrobianos los siguientes agentes: *Streptococcus pneumoniae*, *Mycobacterium tuberculosis* *Shigella* sp., *Salmonella* sp., *Haemophilus influenzae* tipo b, *Staphylococcus aureus*, *Neisseria meningitidis*, *Neisseria gonorrhoeae*, agentes aislados de infección nosocomial, según disposiciones de la norma técnica existente en la materia

Mecanismos de control específico ante notificación de enfermedades y medidas de prevención a la comunidad

672. En diciembre de 2000 se publicó la Norma técnica de vigilancia de enfermedades transmisibles²⁹⁵, donde se entregan las normas para la vigilancia de morbilidad, tanto para la modalidad universal, centinela y brotes. Para cada enfermedad se hace una justificación de la vigilancia, una caracterización de la enfermedad, definición de caso, modalidad de vigilancia, normativa de control vigente y códigos CIE 9 y CIE 10.

673. En el caso de hantavirus, la sospecha de síndrome cardiopulmonar por hantavirus (SCPH) es de notificación obligatoria inmediata, desde el equipo de salud a los epidemiólogos regionales, y de ellos al Ministerio de Salud, para lo cual se utiliza un formulario único de notificación y envío de exámenes de laboratorio. Así el Servicio regional desencadena las acciones de investigación y control, que consisten en la visita sobre el terreno para evaluar condiciones epidemiológicas y ambientales del supuesto lugar de contagio. Existen tres laboratorios acreditados para el diagnóstico, siendo el Instituto de salud pública (ISP) el laboratorio nacional de referencia, que recibe todos los casos positivos para su confirmación. El ISP informa el resultado directamente al solicitante y al Ministerio de Salud. La información es recopilada y analizada en el Departamento de epidemiología, y se difunde continuamente en la página web del Departamento, que se actualiza cada vez que confirma un caso. En el último año, se han realizados campañas comunicacionales de prevención, se ha capacitado a los profesionales para la detección precoz y manejo de casos de hantavirus, se elaboró una guía de Manejo clínico de hantavirus con expertos clínicos nacionales, y se actualizó la Normativa de vigilancia epidemiológica, laboratorio y control de hantavirus.

674. Para la meningitis meningocócica, la notificación de un caso sospechoso al Servicio de salud desencadena la búsqueda activa de los contactos para realizar quimioprofilaxis. Las muestras de los casos son enviadas al ISP para su tipificación. En 2000 se detectaron dos brotes de meningitis C, en las ciudades de Aysén y Concepción, efectuándose campañas de vacunación en las zonas afectadas.

²⁹⁵ Norma técnica N° 55, resolución exenta N° 2323, 11 de diciembre 2000 del Minsal

675. La vigilancia de influenza tiene dos componentes: la detección viral en muestras clínicas recibidas en la red de laboratorios de diagnóstico rápido por IFI (inmunofluorescencia indirecta) del ISP (Instituto de salud pública, 16 centros), que en su mayor parte corresponden a casos pediátricos hospitalizados (por IRA o ARI por su acrónimo en inglés) y la vigilancia de morbilidad en centinelas, información que se integra en el Departamento de epidemiología del Ministerio de Salud. Esta vigilancia comprende la notificación obligatoria semanal de casos agregados, de acuerdo a una definición de casos específica, a lo que se agrega la información de las defunciones por causa específica de influenza. La información se recopila y analiza en forma conjunta y se difunde semanalmente a través de la página web. El Ministerio de Salud realiza todos los años una campaña de vacunación antiinfluenza, dirigida a las personas mayores de 65 años y otros grupos especiales.

676. El dengue fue incorporado al listado de enfermedades de declaración obligatoria en 2000. En el ISP se realizan estudios serológicos para pesquisar dengue en muestras negativas de sarampión o hantavirus, y en personas sospechosas procedentes de países endémicos. El primer caso de dengue autóctono adquirido en Chile, fue diagnosticado el 13 de marzo de 2001, constituyéndose en el caso índice de un brote epidémico en la Isla de Pascua, actualmente en evolución. La presencia del *Aedes aegypti* era conocida en la Isla desde 2000, presentando en esa fecha índices de infestación cercanos al 70% de las casas. Desde ese año se había estado desarrollando una campaña de eliminación del vector que había logrado bajar la infestación a un promedio del 5%; sin embargo, permanecían zonas de la ciudad con índices cercanos al 25 y 30%. Chile continental se ha mantenido libre del vector. Continuamente se realizan actividades de búsqueda activa del vector en zonas de riesgo, principalmente el extremo norte del país, y en puertos y aeropuertos. Desde 2001 existe un sistema de vigilancia de febriles en Arica y en la Isla de Pascua.

677. En relación a la malaria y fiebre amarilla, no se han reportado casos autóctonos, considerándose ambas enfermedades erradicadas desde la primera mitad del siglo XX. Existe búsqueda activa de los vectores en zonas de mayor riesgo, y vigilancia de febriles en la zona norte del país.

678. En el caso del cólera, Chile se mantiene en el listado de países libres del cólera (OMS). Se continúa con la búsqueda activa, tanto a nivel ambiental (vigilancia sanitaria de los abastecimientos de agua potable de acuerdo a la normativa establecida), como en muestras clínicas del vibrión. En este último caso, se realiza un estudio de vibrio cólera en todos los casos de diarrea en las regiones que fueron afectada por el brote de 1991. En el resto de las regiones, se realiza un muestreo de coprocultivos en los cuadros diarreicos. En 1998 se presentó el último brote de cólera en San Pedro de Atacama, II región, y en 2000 se detectó la última muestra ambiental, en un emisario de alcantarillado en la IV región.

679. La detección de un brote de rubéola en 1998, que afectaba principalmente a la población adulta, desencadenó una campaña de vacunación masiva de mujeres entre los 10 y 29 años, realizada en todo el territorio nacional. En ese momento se implementó un sistema de vigilancia de síndrome de rubéola congénita.

Medidas de prevención de las enfermedades transmisibles a la comunidad

680. Además de todas las medidas detalladas en los párrafos anteriores, se cuenta con la elaboración de material de difusión realizado, entre otros, para la Campaña del cólera, la Campaña de invierno y hantavirus. Además, se incorporó en el sitio web del Ministerio de Salud un capítulo dedicado a las medidas de prevención y control de la enfermedades transmisibles, dirigido a la población general y llamado "Información al ciudadano".

Apoyo a la vigilancia ambiental

681. Factores de riesgo como ruralidad, presencia de reservorios o vectores en la vivienda o sus alrededores, actividad laboral y contaminación de aguas y suelos, han determinado el desarrollo de sistemas de vigilancia y control de los distintos componentes del ambiente: agua, aire, suelo, alimentos y reservorios específicos. Entre ellos se encuentran los programas de rabia, estudios de reservorios para hantavirus, programas de control de brucelosis, hidatidosis, enfermedad de chagas y vigilancia de marea roja, entre otros. Dada la situación epidemiológica de algunos países fronterizos, también se han establecido programas de vigilancia entomológica en sitios de riesgo y de proliferación de vectores. Además se ha implementado un sistema de vigilancia de accidentes laborales fatales, lo que permite focalizar las acciones de fiscalización en las áreas de mayor riesgo.

Efectos de las medidas para reducir la mortalidad infantil y las enfermedades transmisibles

682. Como resultado de las medidas señaladas en los puntos anteriores, el nivel de salud de la población en general, así como su acceso a la atención de salud y a una mejor calidad de esta, ha mejorado sustancialmente en estos últimos diez años.

683. Ha continuado disminuyendo la mortalidad infantil, la del menor de 5 años, la de los adultos mayores de 65 años y la de las mujeres. La tendencia de la mortalidad entre los 5 y los 64 años se ha mantenido estacionaria. La mortalidad y la morbilidad por tuberculosis retomó la tendencia decreciente que traía hasta comienzos de los ochenta, y hoy día el país entra a la fase de eliminación de esta enfermedad en varias de sus regiones. Las muertes por bronconeumonías en los mayores de 65 años han venido disminuyendo desde hace tres años, y a modo de comparación se puede señalar que fueron 2.817 en el primer semestre de 1999, y sólo 1.776 en igual período en 2000. Por su parte, las muertes por la misma causa en los menores de 1 año fueron 93 en 1999 y 64 en 2000.

684. Desde comienzos de 1994 hasta fines de 1999, por efecto de las intervenciones preventivas y curativas realizadas, se estima que se han evitado 2.696 muertes por neumonía en menores de 1 año.

Medidas adoptadas por el Gobierno para garantizar a todos atención médica y servicios médicos en caso de enfermedad

685. La actual legislación asegura, a través de los distintos subsistemas -público y privado-, la atención de salud a todos los habitantes del país. El Sistema nacional de servicios de salud

pública es responsable de la atención curativa de alrededor del 70% de la población, y del 100% en lo relativo a las acciones de promoción y de prevención.

Programas y acciones para mejorar el acceso de la población a la salud

686. La reforma solidaria a la salud es la principal medida global adoptada por el actual Gobierno del Presidente Ricardo Lagos. En el marco de ésta, se realizó una definición de objetivos sanitarios que señalan las metas nacionales en salud, las que se deben alcanzar en la década 2000-2010, constituyéndose en referencia fundamental para establecer las intervenciones y acciones prioritarias que deben realizarse en el sistema de salud chileno.

687. El propósito y el compromiso del Gobierno es hacer realidad el derecho a la salud, mediante un plan de acceso universal a las acciones de salud con garantías explícitas de oportunidad, calidad y protección financiera. El plan es el elemento central de la reforma solidaria de la salud y entre sus propósitos está²⁹⁶:

- a) Garantizar la equidad en el acceso a la atención de salud, asegurando la asistencia de acuerdo a condiciones de salud, independiente de la capacidad de pago de las personas.
- b) Contribuir al logro de los objetivos sanitarios.
- c) Fortalecer la regulación sanitaria, ya que explicita las condiciones de acceso, oportunidad y calidad de las acciones de salud.
- d) Dirigir el modelo de atención para que privilegie la promoción y prevención, la atención primaria y ambulatoria, y las acciones y prestaciones de carácter curativo y paliativo.
- e) Apoyar el ordenamiento sectorial en la provisión de las acciones y prestaciones de salud. Además, el plan tiene una dimensión universal, beneficiando a todos los cotizantes e indigentes.

688. Respecto a la extensión de la gratuidad, se estableció:

- a) Entregar atención institucional gratuita, tal como la han recibido desde la creación del Sistema nacional de servicios de salud, a los grupos A y B; a los adultos mayores de 65 años -a partir de 2001; y la disminución del copago a grupos C y D, de 25 y 50%, a 10 y 20% respectivamente desde 1997²⁹⁷;
- b) Aumentar la entrega gratuita de medicamentos, que entre 1990 y 2000, aumentó desde un 38% a más de un 80% de los recetados.

²⁹⁶ "Eje de la reforma de salud, Plan de acceso universal con garantías explícitas (AUGE)". Documento de trabajo propuesto al país, Gobierno de Chile, Ministerio de Salud, enero de 2002.

²⁹⁷ Para información sobre los grupos citados, remitirse al párrafo 282 del presente informe.

689. En cuanto al desarrollo de recursos humanos, se dotó de más y mejores funcionarios para la atención primaria. Entre 1990 y 1998, la dotación de médicos, odontólogos y químicos aumentó de 2.039 a 2.903, y la de enfermeras y psicólogos de 1.580 a 3.600. Por otro lado, se hacen esfuerzos para el acceso de la capacitación a los no profesionales.

690. Respecto al fortalecimiento de la atención primaria, entre 1990 y 2002 se logró: la construcción y reparación de consultorios y postas rurales; la creación de 73 servicios de atención primaria de urgencia (SAPU); la extensión del horario de atención hasta las 20.00 horas en todos los consultorios urbanos y rurales; la creación de 162 laboratorios básicos, en igual número de comunas; la extensión de la atención dental de tipo preventivo, curativo, rehabilitador y de urgencia en 308 consultorios; la implementación del programa de manejo de la obstrucción bronquial e infecciones respiratorias agudas del niño -salas IRA-, con 490 salas de hospitalización abreviada; el programa piloto de enfermedades respiratorias del adulto en 65 consultorios -salas ERA-; y el control de enfermos crónicos en los consultorios, para aumentar la cobertura y la capacidad resolutive del primer nivel de atención. Además, se crearon 45 centros de salud familiar. Más del 35% de los consultorios entrega horas de atención por teléfono, y se ha garantizado la atención en menos de 48 horas de grupos prioritarios -menores de 1 año y mayores de 65 años-.

691. En 1996 se creó el Programa de oportunidad de la atención, con el propósito de reducir las listas de espera por intervenciones quirúrgicas. Hoy este programa permite el acceso oportuno de los usuarios a cirugías en ocho patologías de mayor demanda, agrupadas en 11 tipos de intervenciones quirúrgicas. El Programa compromete a los prestadores a resolver estos problemas de salud en un plazo no superior a tres meses desde que el médico indica la intervención. Con esto se generó un aumento del número de cirugías en un 45% entre 1996 y 2000.

692. Se redujeron las listas de espera para agilizar la atención hospitalaria. Se han cubierto casi todas las especialidades médicas y quirúrgicas en adultos y niños. Hubo un primer esfuerzo de reducción de listas de espera con un programa implementado por el Minsal en el período 1991-1993. Éste tuvo resultados bastante satisfactorios en las áreas de cirugía adulto, cirugía infantil, oftalmología, traumatología y otorrinolaringología. Este programa, lamentablemente, no se materializó en forma sostenida en el tiempo. En 1996 se implementa un nuevo programa de reducción de listas de espera en los Servicios de salud de la región metropolitana y Viña del Mar-Quillota, introduciendo el concepto de pago asociado a diagnóstico. Las patologías escogidas reflejaban las situaciones locales de los Servicios de salud involucrados.

693. Se implementó el financiamiento de enfermedades complejas, que incluyen intervenciones de cardiocirugía, neurocirugía, trasplante renal, trasplantes hepáticos, diálisis, fibrosis quística, entrega de drogas inmunosupresoras y tratamiento en área de oncología. A partir de 1998, los usuarios del sistema público de salud tienen cubierto el 100% de los gastos que demanden las enfermedades catastróficas. Estas prestaciones se otorgan con financiamiento del Fondo nacional de salud (Fonasa) en hospitales públicos de alta complejidad o en centros privados que tienen convenios con el sistema estatal.

Participación comunitaria en la planificación, organización, funcionamiento y control de la atención primaria de salud

694. Desde 1998, como respuesta a las necesidades de la población y a las demandas del actual perfil epidemiológico social del país, Chile cuenta con un Plan nacional de promoción de la salud y con planes regionales del Minsal, mediante un modelo de gestión descentralizado e intersectorial, basado en la participación social y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales. El plan prioriza la alimentación saludable, la actividad física, los ambientes libres de humo de tabaco, la asociatividad y los espacios saludables.

695. Finalmente, a nivel comunal se han constituido los Comités comunales Vida Chile, de carácter intersectorial y participativo, cuyo fin es contribuir al diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de Planes comunales de promoción de la salud. El 90% de las comunas del país cuenta con este instrumento, que guía la acción local en torno a la construcción de estilos de vida y ambientes saludables. Los Planes comunales forman parte de los Planes regionales y contribuyen a alcanzar las metas del país en promoción de la salud.

Medidas para impartir enseñanza, prevenir y controlar los problemas de salud

696. En consideración a las diez recomendaciones que entrega la OMS a los países para mejorar las políticas y servicios de salud mental, Chile ha avanzado en lo siguiente:

- a) Tratamiento de la depresión en los consultorios de la atención primaria de salud del país. Esto ha significado el mejoramiento en la calidad de la atención primaria, con nuevos fármacos e intervenciones psicosociales, que han implicado una inversión de 300.000 pesos en 2001, 430.000 en 2002 y 865.461 en 2003. Se impulsó un programa de salud mental escolar en 14 comunas del país. La atención primaria ha asumido la acogida y tratamiento de víctimas y agresores de violencia intrafamiliar, con 14.000 personas atendidas. Existen 167 redes de atención y prevención en diversas comunas del país.
- b) Disponibilidad de medicamentos psicotrópicos con una cobertura de 653 personas.
- c) Tratamiento en la comunidad a través de 25 hospitales diurnos, con 500 plazas y 1.500 personas atendidas; centros diurnos de rehabilitación, con 800 personas en rehabilitación; 15 clubes sociales, con participación de 300 personas con enfermedad mental; y 60 hogares protegidos, con 453 personas viviendo en la comunidad.
- d) Educación de la población a través de actividades comunitarias. Los equipos de atención primaria realizan actividades de promoción y prevención de problemas de salud mental.
- e) El Ministerio de Salud ha formulado el Plan nacional de salud mental y psiquiatría. Ha entrado en vigencia el reglamento de internación, garantizando derechos y deberes de pacientes, y está en pleno funcionamiento una Comisión nacional para la protección de las personas afectadas de enfermedad mental.

- f) Se ha aumentado, aunque en modalidades contractuales poco estables, el recurso humano para salud mental, tanto en la atención primaria como en equipos de especialidad.
- g) Se mantiene una coordinación intersectorial permanente con el Ministerio de Justicia, a través del Programa de psiquiatría forense; con el Ministerio del Interior, a través del Consejo nacional de control de estupefacientes; con el Servicio nacional de la mujer en el tema de violencia intrafamiliar y sexualidad responsable; y con el Ministerio de Educación, en salud mental escolar y abuso de alcohol y drogas.
- h) Las campañas de prevención, como la Campaña del Cólera, del Sarampión, de la Rubéola, las Campañas de Invierno, de concientización y autoexamen de mamas, de prevención del SIDA y enfermedades de transmisión sexual.

Programa nacional de prevención y atención del VIH/SIDA en Chile

697. En 1990 se crea la Comisión nacional del SIDA (Conasida), que basa su gestión en las políticas del Gobierno de descentralización, equidad y participación, en el entendido que el SIDA es una problemática biosicosocial en que se requiere el compromiso de toda la sociedad para una respuesta integral al fenómeno. La gestión del programa se expresa en un Plan de trabajo nacional, construido con los diversos actores involucrados, como las organizaciones de personas que viven con VIH/SIDA, las ONG con trabajo en SIDA y los equipos de salud del país. Esto se expresa en Planes regionales de prevención y atención a personas que viven con VIH/SIDA, que consideran la participación del sector salud, otros sectores del Estado y la sociedad civil.

698. El primer caso de SIDA²⁹⁸ en Chile se notificó en 1984. Desde esa fecha hasta el 30 de diciembre de 2000 se han notificado 3.741 casos a nivel nacional. Del total de casos, el 89,7% corresponden a hombres y el 10,3% a mujeres. Un 85,1% de los afectados se encuentran entre los 20 y 49 años, y la vía de transmisión principal es la sexual, con el 93,1% de los casos. La transmisión sanguínea, asociada al uso de drogas inyectables, alcanza el 5,3%, y la transmisión madre a hijo -vertical- constituye el 1,5%.

699. La epidemia se caracteriza por su localización urbana y la tendencia a la ruralización; predominio en hombres homo/bisexuales; tendencia a un aumento de casos de hombres y mujeres heterosexuales; tendencia a la feminización; crecimiento mayor en el número de mujeres por factores culturales de desigualdad de género en lo social-laboral y en las relaciones de pareja; pauperización en hombres y mujeres; y predominio en adultos jóvenes.

700. La atención integral a personas que viven con VIH considera el acceso a atención especializada en 26 Servicios de salud del país, basada en la *Guía* clínica actualizada, que incluye los criterios de tratamiento antirretroviral; capacitación continua a equipos de salud en distintos aspectos involucrados en la atención; material informativo para potenciar la toma de

²⁹⁸ La información que se presenta en este documento se origina en la notificación que envían los médicos y los Servicios de salud a la Comisión nacional del SIDA (Conasida). Ella representa alrededor del 85% del total de los casos SIDA del país.

decisiones y la participación de las personas con VIH/SIDA; apoyo psicosocial para favorecer los tratamientos y controles clínicos y promover la prevención secundaria, con una participación activa de las agrupaciones de personas que viven con VIH/SIDA; y el acceso a exámenes de monitoreo y a tratamiento antirretroviral.

701. La cobertura lograda en tratamiento antirretroviral es del 100% en niños con VIH/SIDA; 100% en mujeres embarazadas seropositivas, tanto del sector público como del privado, para la prevención de la transmisión vertical del VIH; y de un 84% para adultos que viven con VIH/SIDA, teniendo, los que son beneficiarios del Sistema público de salud, acceso a triterapia. La estrategia de prevención implementada considera tres niveles de trabajo:

- a) A nivel social, campañas nacionales de prevención y trabajo con comunicadores sociales de los medios y del sistema público de salud.
- b) A nivel grupal, acciones de educación y capacitación focalizada, dirigida a grupos sociales específicos que presentan mayor vulnerabilidad: trabajadoras/res del comercio sexual; hombres que tienen sexo con hombres; población interna en recintos penales; usuarios de drogas. Además se focaliza a otras poblaciones donde tradicionalmente no se reconocen situaciones de riesgo de transmisión-adquisición del virus por falta de información o problemas socioculturales: grupos juveniles poblacionales y dueñas de casa.
- c) A nivel individual, consejería en prevención del VIH/SIDA directa o mediante el servicio telefónico FONOSIDA. Ambas líneas de trabajo se articulan y complementan a través e la red de consejeros de los 28 Servicios de salud del país.

702. Entre los impactos y avances logrados, están: la disminución en la tasa de mortalidad a nivel poblacional, en la tasa de letalidad en las personas que viven con VIH/SIDA, y en el indicador años de vida potencialmente perdidos (AVPP), debido a muerte prematura a causa del SIDA; la disminución en el número de hospitalizaciones, debido a la disponibilidad de tratamientos para infecciones oportunistas; la mejoría en la calidad de vida de las personas afectadas; el incremento de la información y el conocimiento sobre el VIH/SIDA; el incremento de organizaciones e instituciones sociales que participan en acciones de prevención del VIH/SIDA en las 13 regiones del país; el reconocimiento social de la eficacia del condón como mecanismo de prevención del VIH, lo que ha implicado un incremento en el número de condones que se importan, según cifras del Banco Central; la focalización del uso del FONOSIDA en jóvenes de 15 a 24 años que declaran conductas de riesgo sexual para la infección VIH, llegando este sector al 65% de las llamadas.

703. A partir de diciembre de 2001, la ley establece las obligaciones del Estado en prevención y el consentimiento informado para la realización del examen de diagnóstico²⁹⁹. Además, asegura la consejería antes y después del examen. Penaliza la discriminación escolar, laboral y en la atención de salud. En sus artículos transitorios, para el SIDA y enfermedades catastróficas, establece un fondo anual destinado a devolver los impuestos a las personas que importan medicamentos a través de instituciones sin fines de lucro.

²⁹⁹ Ley N° 19779.

Otros programas de prevención y atención

704. Programa de salud de la mujer, que desarrolla acciones que contribuyan al desarrollo integral físico, mental y social de la mujer en todas las etapas de su ciclo vital. En el nivel primario de atención, se pone énfasis en actividades de tipo promocional (consejería), preventivo (control prenatal, regulación de fecundidad, climaterio, ginecólogo preventivo) y consultas de morbilidad general obstétrica-ginecológica y oncológica. En 1995 se introdujo el Programa de pesquisa y control de cáncer de mama y reforzamiento del Programa de cáncer cérvico uterino.

705. Programa de salud del adulto mayor, cuyo objetivo es evitar la prevalencia de enfermedades crónicas o de secuelas invalidantes, disminuir la mortalidad por causas prevenibles o evitables, e incentivar acciones en el área de promoción, prevención y atención curativa-rehabilitativa específica en la perspectiva de un envejecimiento activo. Todas las personas de más de 65 años tienen derecho a acceder a los beneficios del Programa, debiendo, para hacer efectivo el beneficio, acercarse al consultorio más cercano, presentar su carnet de identidad o ser beneficiario del Fondo nacional de salud (Fonasa).

706. La incorporación del Programa del adolescente en la atención primaria, diferenciándolo del Programa del niño.

707. En la acción intersectorial, a través del Plan nacional de promoción de la salud y del Consejo Vida Chile, se han formulado metas de impacto sobre factores de riesgo (obesidad, sedentarismo y tabaquismo) y sobre factores protectores (psicosociales y ambientales).

708. En el marco de la política de salud y de sus lineamientos en materia de promoción, el Gobierno, a través del Ministerio de Salud, ha venido impulsando el desarrollo de capacidades sociales e institucionales para apoyar la implementación del Plan nacional de promoción de la salud. Especial atención se ha prestado a la generación de espacios para la articulación intersectorial, a nivel de la gestión nacional y regional de políticas públicas, para cuyo fin surge Vida Chile, instancia conformada por diversos ministerios e instituciones públicas y privadas. El Plan Vida Chile propone los siguientes objetivos para el sexenio 2000-2006:

- a) Detener la explosión de los factores de riesgo;
- b) Desarrollar los factores protectores de la salud de carácter psicosocial y ambiental;
- c) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y consolidación de redes sociales;
- c) Reforzar el rol regulador del Estado sobre los condicionantes de la salud;
- d) Crear una nueva política pública de salud y calidad de vida.

Programas y acciones de recuperación, fortalecimiento y modernización del Sistema público de salud

709. Ante la situación de deterioro y abandono en que se encontraba el sector público de salud al comienzo de la década de los noventa, los Gobiernos democráticos realizaron un gigantesco esfuerzo en materia de inversiones y gasto en salud. La ejecución del programa de inversiones para reponer y aumentar la infraestructura, y dotar de equipamiento adecuado a los

establecimientos hospitalarios, ha contemplado una inversión total en infraestructura y equipamiento que supera los 683.000 millones de pesos (991.378.000 dólares)³⁰⁰ entre 1990 y 2002. Con esta inversión se impulsó:

- a) La construcción de 12 nuevos hospitales;
- b) La modernización de 71 hospitales;
- c) La creación de 13 centros de especialidades -Centros de referencia de salud y Centros de diagnóstico terapéutico- en los Servicios de salud de la región metropolitana, Antofagasta, Valdivia, San Felipe-Los Andes y Llanquihue (Llanquihue, Chiloé y Palena) en el período 1990-1998.

710. En la atención primaria, el programa se tradujo en:

- a) La creación de 126 consultorios nuevos y 68 reconstruidos;
- b) El reforzamiento de los Servicios de urgencia en infraestructura física;
- c) La compra de equipamiento indispensable para atención directa de urgencia y para fortalecimiento de las unidades de apoyo;
- d) La contratación de servicios profesionales indispensables y compra de insumos críticos;
- e) La implementación de los SAPU (Servicios de atención primaria de Urgencia).

711. Hasta 1999 se han creado 60 SAPU entre las regiones I y X, y otros 30 en la región metropolitana. Con la creación, en 1994, del Servicio de atención médica de urgencia (SAMU) se pueden ofrecer mejores posibilidades de sobrevivencia a las personas en situación crítica de salud, por enfermedad o traumatismo. Actualmente la red SAMU realiza más de 80.000 atenciones de urgencia al año.

Programas y acciones para fortalecer la capacidad institucional del sector

712. Existe el programa de modernización para mejorar la eficiencia de las instituciones del sector público de la salud, donde destaca la creación de la Superintendencia de instituciones de salud previsional (Isapres); la reestructuración del Fondo nacional de salud (Fonasa), de la Central de abastecimiento (Cenabast) y del Instituto de salud pública (ISP); la redefinición de algunos programas de salud; el nuevo reglamento orgánico para los Servicios de salud; y la creación de nuevos mecanismos de asignación de recursos a establecimientos del nivel primario de atención, y a establecimientos de los Servicios de salud.

713. El programa de apoyo a la gestión, que implica el mejoramiento de las comunicaciones, la gestión y la productividad del nivel central, regional, y de las instituciones autónomas como la Cenabast y el ISP.

³⁰⁰ Dólares de 2002.

714. A partir de 1994 se implementa el Sistema de compromisos de gestión, según el cual los Servicios de salud se comprometen con el nivel central a cumplir metas estratégicas para el sector, con indicadores de resultados precisos. Todo esto dentro de un marco de participación creciente y de negociación con cada Servicio de salud.

Papel de la asistencia internacional

715. El Estado chileno, procurando elevar el estándar de la vida de las personas, siendo la salud física y mental un componente fundamental del mismo, recurre tanto a los recursos de que dispone por vía presupuestaria, como a los que consigue a través de la cooperación internacional. Desde el regreso a la democracia, se viene desarrollando intensivamente la cooperación internacional, de acuerdo a los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, de la cual Chile es Parte.

716. En materia de salud física y mental se encuentran en ejecución los siguientes acuerdos:

- a) Proyecto de desarrollo de la rehabilitación de discapacitados. JICA (cooperación japonesa)/Instituto nacional de rehabilitación Pedro Aguirre Cerda;
- b) Clasificación internacional de discapacidad y salud (ICF), OMS;
- c) Hermandad hospitalaria entre el Hospital psiquiátrico Dr. Phillipe Pinel, de Putaendo y el Centro hospitalario psiquiátrico de Thuir, Francia;
- d) Proyecto prevención del VIH/SIDA en usuarios de drogas inyectables en el cono sur, ONUSIDA/Ministerio de Salud-Conasida.

Artículo 13

Derecho a la educación

Situación de la realización del derecho de toda persona a la educación

717. La política educacional del Gobierno, tiene como objetivo general el mejoramiento de la calidad y de la equidad de la educación. De esto se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- a) Mejorar sustancialmente las condiciones, procesos y resultados de la educación preescolar, básica y media, según orientaciones de igualdad de oportunidades y discriminación positiva en favor de los grupos en situación de riesgo educacional;
- b) Desarrollar una reforma curricular en la enseñanza básica y media que permita actualizar los contenidos, elevar la calidad de la educación y descentralizar su elaboración;
- c) Extender la jornada escolar en enseñanza básica y media, de manera de contar con mayor tiempo para implementar los cambios en el currículo y la pedagogía;
- d) Fortalecer la profesión docente.

Descripción del sistema escolar

718. El sistema escolar chileno se organiza en: una educación general básica, de ocho grados, correspondiente a las edades de 6 a 13 años, con carácter obligatorio y una educación media, de cuatro grados post-básicos, dividida en dos ciclos. Los dos primeros grados, de formación general, y los dos últimos de formación diferenciada, divididas en humanístico-científica y tecnic profesional. Adicionalmente, existe la educación preescolar o educación parvularia, para menores de 6 años, dividida en nivel sala cuna, para niños y niñas de 0 a 2 años de edad; nivel medio, para niños de 3 a 4 años de edad; y nivel de transición, para niños de 5 a 6 años de edad.

719. La educación escolar está dividida en cuatro sectores, según la tenencia de los establecimientos y el tipo de gestión: la educación pública municipal; la educación privada subvencionada por el Estado; la educación privada pagada por las familias; y los establecimientos técnico-profesionales, entregados por el Estado en administración delegada a corporaciones de derecho privado, creadas por las asociaciones empresariales del correspondiente campo ocupacional.

720. El Ministerio de Educación tiene la responsabilidad superior sobre la educación escolar, pero en virtud del principio de descentralización, no administra escuelas ni docentes. Los establecimientos escolares públicos son de tenencia municipal. Las municipalidades, que son organismos públicos autónomos, tienen competencias propias en materia de gestión del personal de las escuelas, de la infraestructura, el equipamiento y de la administración del financiamiento, conformado por la subvención que provee el Gobierno nacional más los fondos propios que destinan los municipios.

721. El Ministerio de Educación, conforme a la organización administrativa del Estado, está desconcentrado en 13 Secretarías regionales ministeriales, cada una de ellas conectada con el Gobierno de la respectiva región, y 40 Departamentos provinciales de educación. El Ministerio y su estructura territorial tiene competencias de orientación superior, de orden curricular y pedagógico, de apoyo técnico y financiero y de evaluación e información.

722. La construcción, mantenimiento, reparación o ampliación de escuelas son, en principio, de responsabilidad de las municipalidades o de los sostenedores de escuelas privadas. Sin embargo, el grueso de la inversión en establecimientos públicos es hecho por los gobierno regionales, a propuesta de los municipios, o por el Ministerio de Educación. Una reciente legislación autoriza también al Ministerio a facilitar fondos para el mantenimiento de edificios, tanto de las escuelas públicas como de las privadas subvencionadas por el Estado. La misma legislación autoriza a asignar fondos a los establecimientos privados subvencionados que requieran ampliar su edificación para extender la jornada diaria de funcionamiento.

723. No existe información agregada sobre la distribución espacial de las escuelas rurales. La población rural asciende a un 17% del total de la población, y el grado de dispersión de la misma es bajo. En términos generales, puede indicarse que la educación pública municipal procura acercar al máximo la oferta de educación básica y media a la población rural dispersa, mediante escuelas incompletas con cursos combinados, escuelas básicas completas, con o sin internado, sistemas de transporte escolar, hogares estudiantiles en pueblos o pequeñas ciudades, y otras soluciones que han permitido la alta cobertura que tiene la red escolar.

La enseñanza primaria, gratuita y obligatoria

724. La enseñanza primaria es obligatoria y se denomina "educación general básica", ofreciéndose en seis niveles de un total de ocho años, para las edades normales de 6 a 13 años de edad. Por mandato constitucional, el Gobierno financia un sistema gratuito que hace posible la obligatoriedad y asegura el acceso a la educación básica a toda la población. Según datos del Ministerio de Educación³⁰¹, de 1998, el Gobierno financia y apoya material y técnicamente a una red de 8.507 escuelas, cuya administración está encargada a los 341 municipios del país o a sostenedores privados. Las escuelas municipales matriculan al 57,7% de la población escolar de este nivel, en tanto que los establecimientos privados subvencionados por el Estado matriculan al 34,2% de la población escolar de nivel básico. El 8,1% restante de los escolares de nivel básico es atendido por 764 escuelas básicas privadas financiadas por los padres de familia.

725. En 1990, la cobertura de la educación general básica era del 96,8% de la población de edades de 6 a 13 años, y en 1998 la cobertura alcanzó un 98,3%. Ese mismo año, el 91,2% de la población escolar asistía a la enseñanza primaria en establecimientos educacionales financiados con recursos públicos. Las escuelas gratuitas son financiadas, principalmente, mediante una subvención estatal por cada alumno que asiste. El Estado provee a este tipo de escuelas con: textos escolares gratuitos, asistencia técnica, prestaciones de alimentación, internados, becas, exámenes, tratamiento de salud y otros beneficios y recursos destinados a hacer posible el ingreso, la retención y el éxito en los estudios de nivel básico.

726. En 1998, según la encuesta Casen³⁰², las principales razones de no asistencia a enseñanza primaria son "enfermedad que lo inhabilita" (24%), "problemas de conducta y rendimiento" (17,9%), "no le interesa" (12,7%) y "dificultad económica" (10,2%). Los niños y niñas que no asisten a un establecimiento educacional residen en hogares en que el ingreso promedio del trabajo del hogar corresponde al 52,2% del obtenido por los hogares cuyos niños asisten.

727. El sistema de financiamiento vigente, permite a las escuelas privadas que reciben financiamiento público³⁰³ realizar cobros a los apoderados. Dichos cobros son limitados a un rango establecido por el Ministerio de Educación, y tienen un descuento proporcional de la subvención estatal. Para contrarrestar los efectos de segmentación económica de este sistema, se creó un sistema de becas. Además, se estableció la obligación por parte de las escuelas municipales de otorgar cupos a los estudiantes que lo requieran.

La enseñanza secundaria

728. La enseñanza secundaria en Chile es denominada "educación media", y consta de dos modalidades: "humanístico-científico", o general, y "técnico-profesional". Ambas poseen

³⁰¹ En adelante, las cifras corresponden a las estadísticas del Sistema educacional chileno del Ministerio de Educación, salvo excepciones que serán citadas.

³⁰² Ver anexo 1, siglas.

³⁰³ Corresponden al 34,2% de la matrícula de enseñanza primaria, Ministerio de Educación, 1998

cuatro grados, posteriores a la educación general básica. Este ciclo no es obligatorio, pero es ampliamente accesible y tuvo, en 1990, una cobertura del 80,5% de la población de 14 a 17 años de edad, llegando a una cobertura del 86,9% en 1998. En la educación media, las mujeres registran una cobertura levemente superior a la de los hombres -87,6 y 86,3% respectivamente. Esta situación se verifica para todos los quintiles de ingreso, a excepción del quinto quintil, donde las mujeres registran una cobertura igual a la registrada por los hombres.

729. En 1998, las tres principales razones de no asistencia a la enseñanza secundaria son "está trabajando y está buscando trabajo" (22,2%), "las dificultades económicas" (15,4%), y la "falta de interés por proseguir los estudios secundarios" (14,9%). La no asistencia a la enseñanza secundaria es mayor en la población más pobre del país. La proporción que no asiste es mayor en los primeros quintiles, y la mayoría de estos jóvenes -un 72,7% pertenece al 40% de los hogares de menores ingresos.

730. El Gobierno apoya la educación media gratuita, o de bajo costo, mediante similares recursos y apoyos que los ofrecidos a la educación básica. En 1998, la educación media con financiamiento estatal era ofrecida por 952 establecimientos municipales, denominados "liceos"; por 938 establecimientos privados con subvención estatal, que se denominan "colegios" o "liceos"; y por 88 establecimientos técnico-profesionales administrados por corporaciones privadas fundadas por las asociaciones empresariales. Además, existen 481 colegios privados pagados por las familias.

731. Desde 1993, se autorizó el cobro a los apoderados en los establecimientos que reciben financiamiento público y que imparten enseñanza secundaria. Dicho cobro está limitado a un rango máximo establecido por el Ministerio de Educación y tiene un descuento proporcional al aporte estatal. Este sistema estableció condiciones de operación, que obligan a los establecimientos administrados por los municipios y corporaciones que imparten educación técnico profesional, a contar con el acuerdo mayoritario de los padres y apoderados de los alumnos del establecimiento para implementar el sistema.

Acceso a la enseñanza superior

732. Los egresados de ambas modalidades de la educación media tienen derecho a acceder a la educación superior, la cual es impartida en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Estos últimos ofrecen carreras cortas postsecundarias.

733. El acceso a la educación superior está sujeto a la posesión de la licencia de educación media y a la selección de estudiantes a través de la llamada prueba de aptitud académica, que provee puntajes para que las instituciones de educación superior seleccionen a los postulantes cuando no hay cupos suficientes en las distintas carreras. El acceso a la enseñanza superior es limitado, porque esta educación en Chile no es gratuita. Los estudiantes deben pagar aranceles que cubren gran parte de los costos de la docencia. Como contrapartida, el Estado y otras entidades ofrecen becas y sistemas de crédito para financiar los estudios de quienes no pueden pagar los aranceles. El acceso a la educación superior ha venido ampliándose, desde 245.408 estudiantes en 1990, a 390.169 estudiantes en 1998. La cobertura, que alcanzó un 29,3% en 1998, presenta importantes diferencias entre la población perteneciente al primer y quinto quintil de ingreso (8,7 y 65,5%, respectivamente).

Medidas para completar los estudios de la enseñanza primaria

734. Los jóvenes y adultos que no han completado la educación general básica, pueden acceder a un subsistema de educación de adultos, que ofrece oportunidades para completar los estudios que no hicieron regularmente. Por lo general, estos estudios se ofrecen en jornadas vespertinas o nocturnas que funcionan en las escuelas y liceos referidos en los puntos anteriores. Para este efecto, el Estado asigna una subvención por cada alumno que asiste a estos cursos. Además, ofrece apoyos como textos de estudio, asistencia técnica y otros. A la educación de adultos de nivel básico, en 1998, concurrían 21.387 personas.

735. Adicionalmente, existe un sistema de exámenes libres que permite que sean reconocidos el autoestudio y la experiencia adquirida en la vida y el trabajo, homologando los estudios regulares para efectos de cumplir requisitos exigidos en el empleo.

Dificultades en la realización plena del derecho a la educación: metas para superarlas

736. El derecho a la educación es afectado por limitaciones en la capacidad del sistema, y por las limitaciones culturales y socioeconómicas que afectan a diversos sectores de la población. Los requerimientos de la globalización, la competitividad económica, el perfeccionamiento de la democracia y las mayores exigencias en la igualdad de oportunidades, han llevado al Gobierno a plantearse nuevas metas en la realización del derecho a la educación. Al término del sexenio gubernamental, en 2006, el Gobierno espera:

- a) Haber creado 120.000 nuevos cupos en la educación preescolar, a favor de las familias y los niños de menores ingresos, que representa aproximadamente un incremento del 36% en la cobertura de este nivel.
- b) Universalizar la educación media, asegurando 12 años de escolaridad a toda la población infantil y juvenil bajo la idea fuerza "liceo para todos", lo que implica aumentar al máximo la retención en este nivel. Para estos efectos, se establecerán subsidios a las familias pobres que mantengan hijos en la educación media, además de diversos programas para mejorar la capacidad de atracción y retención de las instituciones educativas mismas;
- c) Establecer sistemas de becas y créditos para financiar el ingreso y permanencia de jóvenes de escasos recursos en los centros de formación técnica y los institutos profesionales de nivel superior, apoyos estatales que hasta hoy benefician sólo a estudiantes de bajos recursos en las universidades.

Estadísticas nacionales sobre educación

737. En 1990 la tasa de analfabetismo llegaba al 6,3%, y disminuyó al 4,9% en 1995, y al 4,6% en 1998. Chile permanece entre los países con menor tasa de analfabetismo a nivel internacional³⁰⁴.

³⁰⁴ Ministerio de Educación, en *Indicadores económicos y sociales 2000*, Mideplan.

738. El principal esfuerzo de largo plazo para superar el analfabetismo es el de la expansión de la educación básica. Las campañas o programas de alfabetización son reducidos, dado que la mayor parte de los analfabetos son personas de edad avanzada y, en su mayor parte, pertenecen a la población rural dispersa. En 1998 se alfabetizaron 1.786 personas. Las cifras sobre matrícula, para los diferentes niveles educacionales por sexo, se pueden apreciar en el cuadro 38.

Cuadro 38

Matrícula por nivel educacional y sexo en Chile, 1998

Educación básica		Educación media		Parvularia*		Educación adultos	
Ambos sexos**	Mujeres	Ambos sexos	Mujeres	Ambos sexos	Mujeres	Ambos sexos	Mujeres
2.253.171	1.094.663	774.034	393.251	270.267	132.749	97.612	41.819

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

* No incluye establecimientos de la Junta nacional de jardines infantiles y de la Fundación Integra.

** Sólo 334.317 se ubican en áreas rurales, lo que representa un 14,8%

739. Entre 1990 y 1998, el promedio de escolaridad aumentó de 9 años de estudio a 9,7. Se observa que, a medida que aumenta el nivel de ingreso, sube el nivel de escolaridad, desde 7,4 años promedio para el primer quintil, a 13,1 años promedio para el quinto quintil (1998). La brecha de escolaridad entre el primer y quinto quintil disminuye para la generación más joven, desde una de 6,5 años, para las generaciones de 25 años y más, a una de 3,7 para la generación de 15 a 24 años³⁰⁵.

740. Entre 1990 y 1998 se observa un crecimiento de la cobertura en todos los niveles de enseñanza. La educación parvularia registra la mayor tasa de crecimiento promedio anual, dadas las altas coberturas ya alcanzadas en media y en básica.

741. Mientras en enseñanza básica el país ha logrado una cobertura casi universal para todos los quintiles de ingreso, en enseñanza media y preescolar se observan diferencias importantes según el nivel de ingresos.

³⁰⁵ *Ibíd.*

Cuadro 39
Cobertura por nivel de enseñanza, 1990-1998
(En porcentaje)

Nivel de Enseñanza	1990	1992	1994	1996	1998	Tasa de crecimiento promedio anual
Preescolar	20,9	24,7	26,9	29,8	30,3	4,8
Básica	96,8	97,4	97,6	98,2	98,3	0,2
Media	80,5	82,2	83,9	86,9	86,9	1,0

Fuente: Mideplan, encuestas Casen años respectivos.

Cuadro 40
Cobertura por nivel de enseñanza, según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990 y 2000³⁰⁶
(En porcentaje)

		I	II	III	IV	V	Total
Parvularia	1990	16,9	17,5	20,4	27,2	32,4	20,9
	2000	25,5	29,6	32,7	37,6	50,2	32,4
Básica	1990	95,5	96,9	97,6	98,9	96,8	96,8
	2000	97,7	98,6	98,9	99,3	99,7	98,6
Media	1990	73,3	76,3	80,5	87,2	94,3	80,3
	2000	82,3	88,0	92,4	96,1	98,5	90,0

Fuente: *Indicadores económicos y sociales*, Mideplan. 2002

742. En el período 1990-1998, se observa un descenso en la tasa de reprobación y abandono en la enseñanza básica. Para 1990 hay un 89,9% de aprobados, un 7,8% de reprobados y un 2,3% de abandonos. El 2000, los porcentajes son 95, 3,5 y 1,5%, respectivamente. Se observa también un descenso en la tasa de reprobación y abandono en la enseñanza media, desde un 12,4 a un 7,9%, y desde un 7,4 a un 4,9%, respectivamente. Durante el período, la tasa de aprobados aumentó desde 80,3 a 87,2%³⁰⁷.

³⁰⁶ Los quintiles equivalen a grupos de población de 20%, y metodológicamente son utilizados en la medición de la pobreza del país, correspondiendo el primer quintil al grupo más pobre y siguiendo los otros quintiles un orden ascendente.

³⁰⁷ Ministerio de Educación, compendio de información estadística, años respectivos.

Cuadro 41

Tasas de abandono por nivel educacional en Chile, 1990-1998

Tasas	Educación básica		Educación media	
	1990	1998	1990	1998
Tasa de abandono	2,29	1,49	7,37	4,95
Tasa de graduación	63,21	77,76	67,98	68,43

Fuente: División de planificación y presupuesto, Mineduc.

Presupuesto destinado a educación

743. A partir de 1990 ha aumentado significativamente el nivel del gasto público y fiscal en educación, así como su participación en el gasto total, a fin de implementar un amplio conjunto de reformas y programas orientados a aumentar la calidad y equidad de la educación. La prioridad otorgada a la educación se ha reflejado en un aumento del 176% del gasto fiscal en educación entre 1989 y 2000, lo que ha permitido un aumento del gasto público de 165% en dicho período. En 2000, el gasto público en educación ascendió a 2.923 millones dólares, equivalentes al 4,2% del PIB (ver cuadro 42).

Cuadro 42

Gasto público y fiscal en educación, 1989-2000

(Millones de pesos de 2000 (millones de dólares de 2000))

Año	Gasto público	Variación anual (porcentaje)	Gasto fiscal	Variación anual (porcentaje)
1989	595.113 (1.103)	-	573.763 (1.063)	-
1990	568.995 (1.054)	- 4,4	561.530 (1.040)	-2,1
1991	645.459 (1.196)	13,4	630.530 (1.168)	12,3
1992	742.070 (1.375)	15,0	722.575 (1.339)	14,6
1993	805.630 (1.493)	8,6	774.737 (1.436)	7,2
1994	878.556 (1.628)	9,1	859.484 (1.593)	10,9
1995	981.300 (1.818)	11,7	965.267 (1.789)	12,3
1996	1.108.321 (2.054)	12,9	1.111.571 (2.060)	15,2
1997	1.220.842 (2.262)	10,2	1.251.980 (2.320)	12,6
1998	1.359.860 (2.520)	11,4	1.349.180 (2.500)	7,8
1999	1.454.355 (2.696)	6,9	1.461.476 (2.708)	8,3
2000	1.577.035 (2.923)	8,4	1.583.555 (2.935)	8,4
Crecimiento promedio anual (%)		9,3		9,7
Crecimiento acumulado (%)		165,0		176,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, en *Indicadores económicos y sociales*, Mideplan.

744. Durante el período 1989-2000, casi la totalidad del gasto público en educación provino del gasto fiscal. En 1990 era de un 98,4%, en 1995 de un 98,3%, y en 2000 llegó a un 100,4%. Además, aumentó la participación de educación en el gasto público social desde el 20,2 al 25,2% en 1990 y 1995, respectivamente, alcanzando la participación en el gasto fiscal social un 29,9% en 2000. Entre 1989 y 2000 la participación del gasto público en educación y del gasto fiscal en educación en el PIB aumentó desde un 2,6 al 4,2%, y desde un 2,5 al 4,2%, respectivamente. Finalmente, el gasto fiscal per cápita en educación aumentó en un 128,6%, mientras el gasto público per cápita aumentó en un 119,5%. En 2000, el gasto público per cápita en educación ascendió a 826 dólares³⁰⁸.

745. La principal fuente de financiamiento fue el aporte fiscal, que alcanzó un 99% del presupuesto del sector público de educación. Las transferencias constituyeron el 85,9% de los gastos, las que consideran el gasto en subvenciones, las transferencias a educación superior y otras³⁰⁹.

Participación de hombres y mujeres en el sistema escolar y alfabetización

746. Para 1998, los porcentajes de mujeres en los distintos niveles educativos son los que siguen: parvulario o preescolar, 49,11%; básico, 48,58%; y medio, 50,8%. El número de alfabetizados en 1998 fue de 1.786 personas, de las cuales el 32,2% correspondió a mujeres.

Equidad de la educación

747. Entre 1990 y 1998, la diferencia de cobertura existente entre la población perteneciente al primer y quinto quintil de ingreso disminuyó en la enseñanza básica y media. No sucedió lo mismo en la enseñanza parvularia (ver cuadro 43).

Cuadro 43

Cobertura según nivel de enseñanza: primer y quinto quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar en Chile. 1990-1998

(En porcentaje)

	Quintil de ingreso	
	Primer quintil	Quinto quintil
Educación parvularia		
1990	16,9	32,4
1998	23,6	44,8
Educación básica		
1990	95,5	98,9
1998	97,2	99,5

³⁰⁸ Ministerio de Hacienda, en *Indicadores económicos y sociales*, Mideplan.

³⁰⁹ *Ibíd.*

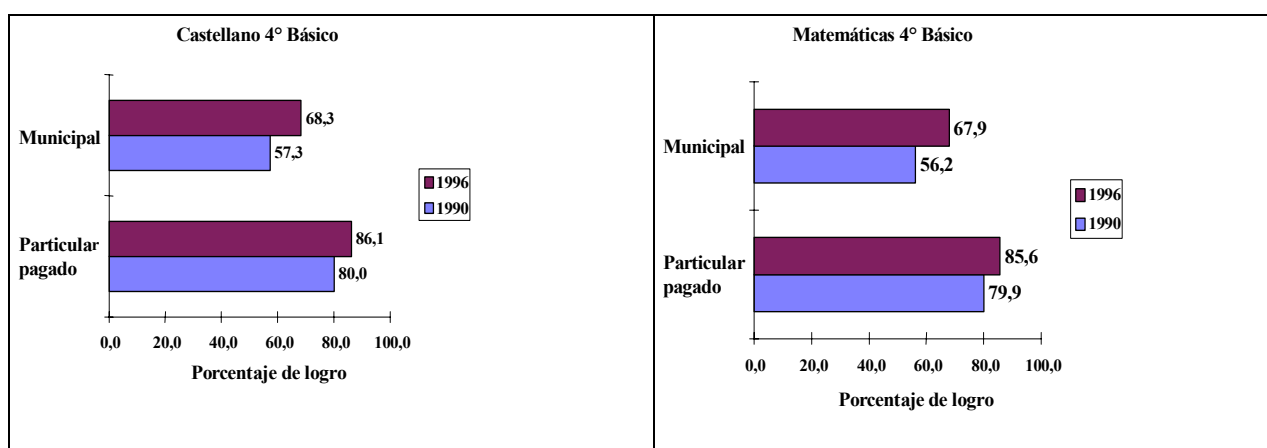
	Quintil de ingreso	
	Primer quintil	Quinto quintil
Educación media		
1990	73,3	94,3
1998	77,4	97,7

Fuente: Mideplan, encuesta Casen 1990 y 1998.

748. Los resultados de la prueba de sistema de evaluación de la calidad educativa (Simce)³¹⁰ en 4° básico, muestran que las desigualdades existentes entre la educación particular pagada y la educación municipal han comenzado a disminuir.

Gráfico 1

Resultados prueba SIMCE por asignatura y dependencia, 4° básico 1990 y 1996



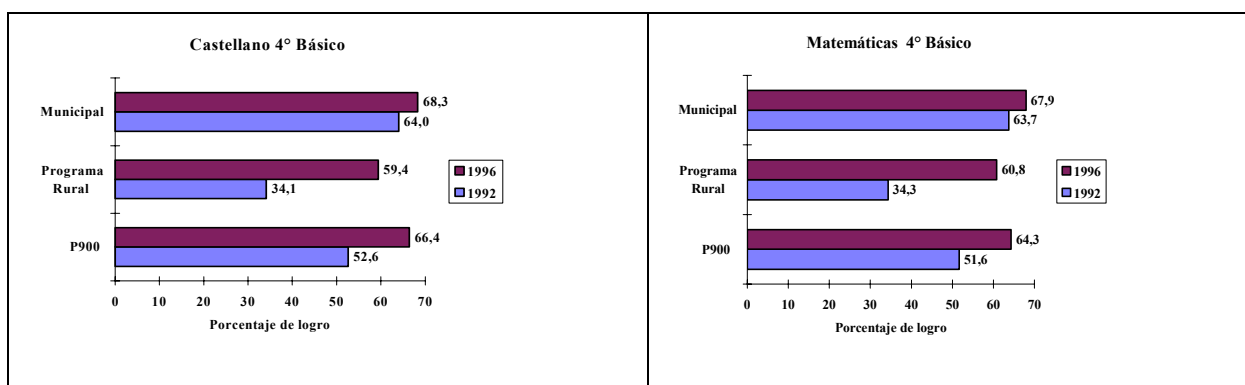
Fuente: Coordinación nacional Simce.

749. Las escuelas participantes en los programas dirigidos a las escuelas pobres con bajo rendimiento (Programa P-900 y Programa de mejoramiento de la calidad de la educación, MECE, en las escuelas rurales) muestran importantes avances, disminuyendo la distancia que las separaba del promedio de las escuelas municipales.

³¹⁰ El Sistema de evaluación de la calidad educativa, se aplica anualmente a través de una prueba a los alumnos de 4° y 8° básico.

Gráfico 2

Resultados prueba SIMCE 41 Básico por asignatura: escuelas municipales, escuelas del P900 y escuelas rurales participantes en el programa de mejoramiento para escuelas rurales, 1992 y 1996



Fuente: Ministerio de Educación.

Medidas para garantizar la equidad en la educación

750. El énfasis en la calidad no excluye ni limita los avances a favor de la equidad. La equidad social sigue siendo uno de los principios y de los criterios orientadores de la política de educación. La política educacional de estos años ha usado una combinación de medios y estrategias en que el Estado sigue manteniendo algunos de los mecanismos tradicionales para facilitar la equidad.

751. En primer lugar, se mantiene una amplia oferta de educación gratuita en los niveles parvulario y básico. Aunque la educación media ofrecida en establecimientos públicos no es jurídicamente gratuita, es una educación de bajo costo. Un 91% de los escolares de básica y media se educan gratuitamente o a bajo costo, gracias al esfuerzo estatal para mantener establecimientos subvencionados.

752. Otro mecanismo tradicional para ampliar las oportunidades es la creación o ampliación de establecimientos o cupos escolares, mediante la inversión y el gasto estatal. La inversión en infraestructura en 1990 era de 12.023 millones de pesos (39.432.600 dólares), y en 1999 llegó a 115.735 millones de pesos (227.475.530 dólares). Gracias a éste y otros apoyos e incentivos, la matrícula del sector subvencionado, entre 1994 y 1998, ha crecido en 278.611 alumnos, lo que significa un crecimiento del 10% adicional.

753. La subvención educacional, extensible a los alumnos que asisten a todos los establecimientos, garantiza el financiamiento de los gastos básicos de operación para todo establecimiento gratuito nuevo, o para los antiguos que deseen ampliar su oferta, todo ello a favor de la población mayoritaria, que no puede costear la educación. Mientras las subvenciones escolares se incrementaron desde 326.396,1 millones de pesos (1.070.502.132 dólares) en 1990, a 910.666,8 millones de pesos (1.688.014.236 dólares) programados para el año 2000, el aumento de la matrícula estimada en 2000 llegará a 20,9%. Por lo mismo, la subvención

mensual promedio por alumno, que en 1990 fue de 10.103 pesos (33 dólares), para el año 2000 está calculada en 23.310 pesos (43 dólares), lo que representa un 30,3% de incremento.

754. Otro mecanismo tradicional para favorecer la equidad, es la provisión masiva de ciertos insumos o apoyos que facilitan la incorporación o la permanencia en las aulas. Esta tendencia, que se había deteriorado en la década anterior, ha sido potenciada en los años noventa. Ejemplos de esto son los avances en la distribución de textos gratuitos y los aumentos en las prestaciones escolares asistenciales. Mientras en 1990 se entregaron 1.900.000 textos sólo en la educación básica, en 1999 se han distribuido en este nivel de enseñanza 7.380.000 textos. En educación media, en 1999 se han distribuido 1.537.000 textos a 630.000 alumnos de 1º a 3º año. Entre 1995 y 1998, se ha implementado el Programa de mejoramiento de calidad de la educación (MECE) para la educación media, que está cerca de universalizar sus acciones, beneficios e incentivos a favor del conjunto de la educación subvencionada de este nivel. El mismo sentido de universalización tiene el Programa de jornada escolar completa, que significa equiparar la disponibilidad de tiempo escolar de formación entre la educación privada pagada y la educación subvencionada. Los casi 3 millones de alumnos subvencionados están accediendo a una atención diaria completa, y no en dos turnos diarios, como se realizaba hasta antes de la aplicación de dicho programa. En este sentido, tienen un horario igual al de los 280.000 alumnos de establecimientos privados.

755. La principal innovación en las políticas de equidad en educación en los años noventa, es la aplicación del principio de discriminación positiva, cuyas expresiones y avances recientes se exponen a continuación, comenzando por aquellos más clara y positivamente orientados a los sectores más vulnerables.

756. Se ha consolidado el "Programa de las 900 escuelas" (P-900) que, en cada provincia, atiende al 10% de las escuelas con mayor vulnerabilidad y menores rendimientos, mediante una estrategia de apoyo técnico pedagógico preferencial e intensivo, destinada a elevar los aprendizajes fundamentales de sus alumnos y a superar la brecha que separa a estas escuelas del promedio de la educación básica. El programa ha atendido, entre 1990 y 1998, un promedio de 164.443 alumnos de 1º a 4º básico al año. El programa está a cargo de un promedio de 5.440 profesores y profesoras, con la colaboración de un promedio anual de 2.174 monitores voluntarios, que han trabajado con aproximadamente 32.000 alumnos en situación de fracaso escolar. Este programa, se ha ampliado desde 1998, al incorporar al conjunto de cada una de las escuelas, los cursos parvularios anexos y el ciclo de 5º a 8º básico, que no estuvieron considerados hasta 1997.

757. El Programa de educación básica rural está dirigido a las escuelas básicas rurales "multigrado": escuelas con tres o menos docentes, que atienden niños que se sitúan hasta en seis niveles diferentes de la educación general básica. Estas escuelas suelen estar comparativamente en la situación de mayor aislamiento y pobreza de alumnos y comunidades, a lo que deben sumarse las dificultades del trabajo en una misma aula con alumnos en distintos niveles de escolaridad. El programa consiste también en una estrategia de apoyo tecnicopedagógico, cuyos principales componentes son los "microcentros" de autoperfeccionamiento docente, la generación de innovaciones, y el empleo de textos y cuadernos de ejercicio adecuados a la realidad rural y al aprendizaje en aulas multigrado. Las escuelas de este programa se benefician de una asesoría técnica preferencial, entregada por los Departamentos provinciales del Ministerio de educación, a la que se suma el acceso a los diferentes componentes de la eeforma: Proyectos

de mejoramiento educativo -en este caso por "microcentros" y no por escuela-, red "Enlaces", y otras oportunidades de desarrollo profesional de los docentes. Se benefician también de la focalización de los programas escolares asistenciales. El programa se inició en 1992, con una cobertura de 623 escuelas, 20.993 alumnos y 944 profesores, organizados en 104 microcentros. En 1997, alcanzó su propia universalización, atendiendo a la totalidad de las 3.330 escuelas de este tipo, con una matrícula de 96.346 alumnos, a cargo de 5.132 profesores agrupados en 518 microcentros, lo que representa un 41,1% del total de escuelas básicas y un 4,6% de la matrícula de este nivel. La universalización del Programa se mantiene hasta el presente. A pesar de que la mayoría de las escuelas están participando sólo desde hace tres a cinco años, se observan resultados alentadores. Las escuelas que estuvieron en el Programa rural entre 1992 y 1996, han avanzado en las mediciones Simce desde un 34,3 a un 60,8%, en matemáticas, y desde un 34,1 a un 59,4% en castellano.

758. La Junta nacional de auxilio escolar y eecas (Junaeb) ha ampliado sus prestaciones asistenciales, las ha diversificado y ha perfeccionado su focalización. El principal de los programas de la Junaeb es el Programa de alimentación escolar (PAE). En 1998, cubrió al 42% de la matrícula de educación básica y media subvencionada. Debido a las limitaciones financieras del Fisco, en 1999 dicha cobertura se elevó al 45% de la matrícula. En el caso de los establecimientos con jornada escolar completa, el PAE en educación básica cubre al 96%, y en educación media a un 80%, lo que ha permitido evaluar como adecuada la focalización del PAE. La encuesta Casen de 2000, por su parte, considera al PAE como uno de los dos programas sociales mejor focalizados, ya que llega aproximadamente al 80% de los estudiantes de los quintiles I y II de ingreso.

759. El servicio de internado, u hogares estudiantiles, en 1996 cubrió a 58.069 alumnos, y se ofrecieron residencias familiares a otros 2.108 estudiantes de alta vulnerabilidad socioeconómica. A este servicio deben sumarse otros programas, como becas de diverso carácter, entre las cuales hay que señalar las que benefician a estudiantes indígenas de educación básica, media y superior.

760. En 1992 fue creado un programa de salud escolar, que diagnostica y atiende las patologías que más directamente afectan los aprendizajes. En 1996, cubrió a 986.000 niños de primero a quinto año básico, y en los años siguientes continuó extendiéndose, por efecto de mantener su cobertura para los alumnos que llegan a los grados básicos sexto, séptimo y octavo.

761. En 1990, la educación parvularia tenía una cobertura del 20,9%, y en 1994 se había ampliado al 26,9%, alcanzando en 1998 al 30,9% de la población menor de 6 años. En las edades de 3 a 5 años, la evolución ha sido de 29,9, 37 y 42,2%, respectivamente³¹¹. En el tramo de edad de 5 a 6 años, en 1998 la cobertura fue del 82,9%. Entre 1990 y 1998 se ha duplicado la cobertura de educación preescolar en las áreas rurales, aunque todavía se mantiene la disparidad con respecto a las áreas urbanas. La acción de los organismos públicos se orienta preferentemente hacia la atención a las familias de menores ingresos, las cuales han incrementado las oportunidad de acceso de sus hijos a la educación parvularia. Según la Casen, entre 1990 y 1998, la cobertura para los quintiles I y II ha evolucionado de 16,9 y 17,5%, respectivamente, a 23,6 y 29,1%. Aunque estos incrementos son considerables, y reflejan la

³¹¹ Encuesta Casen 1990, 1996, 1998.

focalización de la oferta pública, se ven oscurecidos porque en este conjunto de familias es urgente y necesario lograr altas tasas de cobertura.

762. Las diversas redes de atención preescolar no sólo están avanzando en cobertura y diversificando sus estrategias para lograr más atención. Ha habido también un esfuerzo sostenido de mejoramiento cualitativo, a través de múltiples programas convencionales y no convencionales de apoyo e incentivo.

763. La atención educacional a menores con necesidades especiales, se ha estado abordando mediante dos vías: el mejoramiento de las escuelas especiales y el fomento a la integración de este tipo de educandos a la educación regular. Con la intención de potenciar la integración de alumnos con necesidades especiales en el sistema regular, a partir de 2001 se ha autorizado el pago de la subvención de educación especial desde el 21 nivel de transición de parvularia hasta el primer año de enseñanza media, mejoramiento que se extendió el presente año a alumnos en segundo año medio, y así sucesivamente hasta completar todo el ciclo secundario.

764. Teniendo en consideración la vigencia de la Ley indígena³¹², la Corporación nacional de desarrollo indígena (Conadi) y el Ministerio de Educación suscribieron un convenio de cooperación en 1996, en el cual se acordó desarrollar proyectos pilotos en escuelas y liceos con alta densidad de población indígena. A través de su Programa de educación intercultural bilingüe, el Ministerio de Educación está apoyando nueve proyectos piloto para construir y experimentar, de modo participativo, un diseño de currículo contextualizado de formación de niños y niñas para ese tipo de establecimientos, distribuidos en siete regiones, incluyendo la metropolitana. Adicionalmente se están desarrollando acciones de capacitación de profesores, otorgando apoyos a universidades e investigaciones en este ámbito, y adquiriendo, editando y distribuyendo materiales de aprendizaje.

765. La subvención promedio por alumno entre 1994 y 1999 se ha elevado desde 13.503 pesos (26,5 dólares) a 20.996 pesos³¹³ (41,3 dólares), lo que representa un 55,8% adicional en el sexenio y un 130,7% entre 1990 y 2000.

766. Además de los incrementos en el monto, se han producido reformas al régimen de subvenciones educacionales. A partir de 1990, dichas reformas han apuntado a superar su inicial indiferenciación y a canalizar mayores recursos hacia las áreas más deficitarias -educación rural, educación especial, educación de adultos y enseñanza técnico-profesional. Se avanzó en el aumento del valor de las subvenciones asignadas a la educación rural y a la educación de adultos³¹⁴. Especialmente expresivo es el llamado "piso rural", subvención especial compensatoria a las escuelas rurales de pequeño tamaño, asignada con un criterio distinto al del sistema general: mientras menos alumnos más subvención.

³¹² Ley N° 19253, de 1993.

³¹³ En moneda de 1999.

³¹⁴ Ley N° 19410, de 1995.

767. En el caso de la educación especial, la subvención en 1990 era de 20.342 pesos (40 dólares) por alumno atendido, y actualmente es de 54.297 pesos³¹⁵ (106,7 dólares) mensuales por alumno atendido en los establecimientos especiales o integrados a los establecimientos regulares. Para los establecimientos de educación especial, o alumnos integrados que están adscritos a la jornada escolar completa, la subvención se eleva a 67.262 pesos (132,2 dólares) mensuales, lo que representa un 167 y un 231% de incremento, respectivamente.

768. Las escuelas que atienden alumnos con multidiscapacidades y con no más de ocho alumnos, han visto incrementada la subvención en un 200% respecto a los montos generales de subvención para la modalidad.

769. Finalmente, el Ministerio se ha esforzado al máximo en otro aspecto de una política de logro de equidad: la lucha contra las discriminaciones, las prácticas de exclusión y de segmentación. Aunque a menudo carece de las competencias legales necesarias, las autoridades regionales y locales del Ministerio intervienen con frecuencia ante las situaciones de ese carácter que, desgraciadamente, se presentan crecientemente en el funcionamiento cotidiano de los establecimientos y en sus relaciones entre sostenedores -dueños que reciben la subvención del Estado-, administradores, docentes, las familias y los estudiantes. A iniciativa del Gobierno, se incluyó en la Ley de la jornada escolar completa una disposición que impide la expulsión de alumnos por razones socioeconómicas, como el no pago de mensualidades. El mecanismo de financiamiento compartido ha sido perfeccionado con nuevas disposiciones, como la oferta de becas de gratuidad en los establecimientos que se acogen a este mecanismo.

770. Entre 1990 y 1998, no se han resuelto los problemas de desigualdad social y otras disparidades en educación, las cuales tienen una raigambre histórica y social que no se supera en cortos años. Sin embargo, se han realizado avances significativos en una dirección correcta. El acceso a la educación, derecho de todos los chilenos, se ha ampliado, como lo demuestra el incremento de la población estudiantil y de las coberturas de los diversos niveles de la educación formal.

771. Por otra parte, la política de equidad, entendida como oportunidades para acceder a una educación de calidad para todos, ha tenido concreciones evidentes. Las escuelas beneficiadas por los diversos programas de focalización y discriminación positiva, han tenido ritmos más rápidos de mejoramiento que el conjunto de los establecimientos correspondientes.

Facilidades lingüísticas

772. El castellano es la lengua oficial del Estado de Chile, usada por la gran mayoría de la población. Existen en el país minorías que pertenecen a las culturas originarias, entre las cuales las más numerosas son los mapuches, aimaras y pascuenses. De esas poblaciones, sólo una parte tiene su lengua originaria como efectivamente materna. La mayoría de las poblaciones originarias habla el castellano como primera lengua o como lengua aprendida en la escuela.

773. Es política oficial facilitar la preservación de las lenguas originarias y, en las escuelas donde hay fracciones significativas de población originaria, se pone en práctica la educación

³¹⁵ Ambas cifras en moneda de 1999.

bicultural y bilingüe. Esta política se ve dificultada por la dispersión y aculturación de los grupos originarios y, en algunos casos, por la falta de codificación de la lengua originaria.

774. A partir de 1994, comenzó a implementarse el programa de educación intercultural bilingüe. Con anterioridad, en 1991 y 1992, la Comisión de pueblos indígenas había impulsado la formación de maestros bilingües en el norte (lengua aimara) y el sur del país (lengua mapuche). El programa ha comenzado en escuelas primarias rurales, donde la concentración de población indígena es muy alta, e incluso se han iniciado algunos programas experimentales en sectores urbanos.

Situación del personal docente

Evolución de las remuneraciones

775. Las políticas destinadas a mejorar las condiciones de trabajo y las remuneraciones del sector docente, se fundamentan en el Estatuto de los profesionales de la educación³¹⁶, que fijó una remuneración básica mínima nacional, que significó un incremento salarial real para un importante número de profesionales que estaban en una situación desmejorada. Además permitió reconstruir la profesión docente, estableciendo normas comunes para todo el profesorado sobre formación, perfeccionamiento, participación y desarrollo de la autonomía y responsabilidad profesional. Introdujo normas específicas y distintas para los profesionales del sector municipal y los del sector privado.

776. En 1999, el ingreso mínimo de los profesores por la jornada de 44 horas semanales de docencia, en enseñanza básica y media, era de 338.000 pesos (614 dólares), y por jornada de 30 horas 230.802 pesos (420 dólares).

777. El incremento real de remuneraciones en el sector municipal, entre 1991 y 1998, fue de un 313,8%. El incremento de la remuneración básica mínima nacional según la elevación del costo de vida, es decir sin otras asignaciones, es de un 94,3%. Este significativo aumento en las remuneraciones forma parte del gran esfuerzo de reforma, mejoramiento e innovación, y representan un estímulo al fortalecimiento profesional.

778. Según cifras de la CEPAL, para 1995, el salario promedio efectivo por hora de los docentes fue de 6,7 dólares, mientras que el mismo salario promedio de los profesionales y técnicos de sector público fue de 10,1 dólares. El promedio de años de educación de unos y otros fue de 15,8 y 15,6, respectivamente. Mientras los docentes trabajaban en promedio 38 horas semanales, los profesionales y técnicos del sector público servían en promedio 44 horas.

Número de docentes empleados

779. En 1998 había 134.885 docentes trabajando en establecimientos con subvención estatal. Un 58,4% trabajaba en establecimientos de dependencia municipal, y un 26,7% EN establecimientos de dependencia privada. El 13% lo hacía en establecimientos particulares

³¹⁶ Ley N° 19070, de 1991, reformada en 1995.

financiados por las familias, y el 1,9% en establecimientos pertenecientes a corporaciones de administración delegada.

780. De acuerdo a las funciones, existen docentes de aula, directivos, técnicos pedagógicos y profesores-directores, estos últimos para los establecimientos educacionales ubicados en sectores rurales.

781. En relación al título académico y profesional, 124.207 docentes son titulados en el área de educación (un 92%), 3.155 son titulados en áreas distintas a educación (el 2,4%) y 7.523 no tienen título (5,6%).

Jornada de trabajo

782. Las jornadas de trabajo tienen una fuerte heterogeneidad. La siguiente es la distribución de los docentes según las horas semanales de desempeño.

783. En 1998, un 35,5% de los docentes tenían contrato por 30 horas semanales; un 12,8% tenía contrato por menos de 30 horas; el 21,1% laboraba entre 31 y 44 horas; y un 9,8% trabajaba más de 44 horas semanales, que es el máximo permitido con un solo empleador. De los 134.885 profesionales que trabajaban en establecimientos con subvención estatal, un 86,7% tenía contrato en un solo establecimiento, un 11,8% en dos y un 1,5% en tres establecimientos. No hay estadísticas respecto a un segundo o tercer empleo fuera de la docencia.

784. Con la extensión de la jornada escolar, política iniciada en 1997, la contratación de profesores tenderá a concentrarse en 44 horas. De acuerdo a la ley que reglamenta este sistema, el mínimo de horas semanales de clases entre tercer y octavo grado básico es de 38, y de 42 horas semanales para los alumnos de educación media.

Titulares y no titulares

785. Los docentes, según el tipo de contrato, pueden ser titulares o contratados. En el sector público, los profesores titulares corresponden al 83%, habiendo un 17% a contrata o reemplazantes. En este sector, el porcentaje de profesores contratados o reemplazantes está limitado al 20% de la dotación total de cada municipio, de acuerdo al Estatuto de los profesionales de la educación.

Tipo de calificación

786. Un 92% de los profesores tiene los títulos académicos exigidos para cumplir la función docente. Hay un 2,4% de docentes titulados en áreas distintas a educación, que se desempeñan preferentemente en la enseñanza media tecnicoprofesional. Sólo el 5,6% carece de título, aunque el requisito mínimo obligatorio es poseer la licencia de educación media (por lo menos, 12 años de escolaridad).

Porcentaje de mujeres maestras

787. En 1998, de los 134.885 docentes existentes, el 69,5% correspondía a mujeres. En la distribución por niveles de enseñanza, el porcentaje es mayor en la enseñanza básica (73,5%) que en la enseñanza media (57,2%). Esta distribución es relativamente homogénea entre

regiones y áreas geográficas del país. Sin embargo, es dispar y discriminatoria según las funciones. Mientras en la docencia de aula las mujeres ocupan el 72,5% de los puestos y en la función tecnicopedagógica un 65,9%, en la función directiva ocupan sólo un 45,6%.

Profesores en servicio y en formación

788. De acuerdo al Estatuto de los profesionales de la educación, el perfeccionamiento en servicio es un derecho de los profesionales del área, pero este perfeccionamiento se debe desarrollar fuera del horario de trabajo o en período de vacaciones. Una de las excepciones es la de los becarios para realizar pasantías o estudios de diplomado en el exterior. Desde 1996, alrededor de 900 profesores cada año son beneficiados con becas estatales, que financian sus estudios y sus gastos de viaje y estadía, en tanto que los sostenedores les mantienen el sueldo en su ausencia.

Edades del personal docente

789. Cerca de un 75% del total de profesores se concentran en los tramos de edades superiores a 36 años. Sólo un 11,8% tiene 30 años o menos. Al otro extremo, un 23,4% tiene más de 50 años de edad.

Origen regional y étnico

790. En Chile la población de origen indígena es minoritaria, y no hay estadísticas de los docentes que pertenecen a ellas. Sin embargo, existe un pequeño porcentaje de profesores que dominan la lengua originaria y el castellano, y otro porcentaje de docentes que entienden la lengua originaria, pero no la hablan. Los profesores que trabajan en comunidades indígenas constituyen una minoría, y se estima que de los 19.960 docentes que trabajan en zonas rurales (14,6%), aproximadamente 500 (un 2,5%) hablan las lenguas mapuche, aimara o rapa nui.

Años de servicio

791. Un tercio de los docentes (el 33,4%) tiene menos de diez años de servicio. Un 11,9% tiene 30 o más años de servicio.

Sistema de remuneraciones, asignaciones, primas y otros beneficios

792. La remuneración mensual de los docentes del sector público, estatuida legalmente, incluye: remuneración básica mínima nacional; asignación de experiencia, según años de servicio; asignación por perfeccionamiento realizado; asignación por responsabilidad directiva o técnica; y asignación por desempeño en condiciones difíciles. Esta última y la remuneración básica mínima nacional se otorgan por ley también a los docentes del sector privado. Además, por negociación colectiva se han acordado otros mejoramientos tales como la unidad de mejoramiento profesional base (UMP base); la unidad de mejoramiento profesional complementario (UMP complementario); la bonificación proporcional; y la planilla complementaria.

La oferta y utilización de los docentes

793. No existen normas oficiales que fijen razones tales como profesor/alumno, alumno/curso o profesor/clase. Sólo hay normas obligatorias en relación al número máximo de alumnos por grado o sección -45 alumnos por clase. Sin embargo, existen ciertas regularidades en estos indicadores y no se observan grandes disparidades entre zonas urbanas y rurales. A modo de ilustración, se presentan algunas de estas relaciones, con información correspondiente a 1998:

- a) La razón promedio alumnos/docente es de 30 en educación básica y 18 en educación media;
- b) La razón promedio alumnos/clase es de 35 en educación básica y 34 en educación media;
- c) La razón promedio docentes/clase es de 1,2 en educación básica y 1,9 en educación media.

794. El fortalecimiento de la profesión docente es uno de los cuatro componentes de la Reforma educativa, en curso desde 1996. Una reforma curricular como la que se lleva a cabo en el nivel básico y medio del sistema, implica contar con profesionales altamente capacitados para poner en práctica estas innovaciones educativas. Por lo mismo se están llevando a cabo acciones para fortalecer los procesos de formación de los docentes y su posterior perfeccionamiento profesional.

Políticas y acciones para fortalecer la función docente

795. En el marco de la reforma educativa, se están ejecutando políticas y acciones para fortalecer la función docente, base insustituible de una adecuada implementación de las reformas curriculares y pedagógicas emprendidas desde 1990. Éstas se señalan en los párrafos siguientes, relativos al desempeño profesional y condiciones de trabajo docente, al perfeccionamiento profesional, y a la formación inicial de docentes.

Desempeño profesional y condiciones del trabajo docente: participación, incentivos y remuneraciones

796. Las regulaciones del trabajo docente fueron significativamente alteradas a comienzos de la década de los noventa. Como una necesaria reacción a la desprotección y la pérdida de identidad que experimentaron los docentes en la década de los ochenta, se dictó en 1991 el Estatuto de los profesionales de la educación, conocido como Estatuto docente³¹⁷.

797. Por medio del Estatuto docente, el Gobierno quiso impulsar la profesionalización del trabajo docente, estimada como uno de los principales requisitos de la elevación de la calidad de la educación. Su objeto era contribuir a la equidad social, en la medida en que haría justicia al profesorado y especialmente a quienes trabajan con los sectores más pobres y en las condiciones más difíciles; y otorgar el compromiso estatal para financiar los mejoramientos salariales de los

³¹⁷ Decreto con fuerza de ley N° 1/96.

docentes del sector subvencionado, independientemente de la capacidad financiera de sus empleadores.

798. El Estatuto citado reconoció las especificidades del trabajo docente, que no eran atendidas por la legislación laboral común que lo regía hasta 1991. Se integró bajo una misma matriz legislativa a los docentes de todos los niveles y modalidades del sistema público y del sector privado, que nunca antes tuvieron un estatuto común. Al mismo tiempo, se atendió a la inserción diferenciada de cada uno de ellos en un sistema educativo de gestión plural. El Estatuto docente significó para los profesores municipales la obtención de la inamovilidad laboral. Autorizó los traslados y las permutas, mejoró la regulación relativa a jornadas de trabajo, estableciendo un máximo de 44 horas cronológicas semanales contratadas con un mismo empleador, y la distribución interna de la jornada. Se determinó que del horario contratado para los docentes de aula, no más de un 75% puede destinarse a actividades propiamente lectivas. El Estatuto docente legalizó las vacaciones de verano, que hasta entonces eran sólo una práctica de hecho, y los profesores de aula con más de 30 años de servicio obtuvieron el derecho a disminuir su carga docente, sin disminución de remuneraciones.

799. El mejoramiento de las rentas entre 1994 y 1998 ha crecido en promedio, en el sector municipal, desde 374.106 pesos (890,3 dólares) a 505.394 pesos (1.098 dólares) mensuales por una jornada de 30 horas semanales tomando como remuneración promedio el equivalente a la de un docente de aula con una antigüedad de 20 años de servicio. Por una jornada de 44 horas semanales, entre 1990 y 1999 la remuneración promedio se elevó de 243.000 pesos (797 dólares) a 541.000 pesos (1.063,3 dólares), y la remuneración mínima se incrementó de 130.000 pesos (426,4 dólares) a 341.000 pesos (670,2 dólares).

800. Sobre la base de los referidos aumentos generales se han incorporado incentivos salariales al desempeño colectivo e individual de los docentes. Se estableció un bono que es entregado por dos años a los equipos de profesores de la educación subvencionada que son reconocidos como "destacados" en cada región, conforme a un sistema *ad hoc* de evaluación del desempeño de los establecimientos educativos, establecido por la ley³¹⁸. El bono favoreció a 30.300 docentes de 1.815 establecimientos, los cuales reciben un monto promedio de 278.000 pesos (515,3 dólares)³¹⁹ por año.

801. Otro paso en el sentido de incentivar el desempeño profesional de los educadores, es la iniciativa del Presidente de la República para establecer premios de excelencia a los profesores más meritorios de cada región, en los distintos niveles y modalidades escolares, de acuerdo a selecciones hechas por jurados calificados. A partir de 1997, se han otorgado 50 premios cada año, con un valor de aproximadamente 10.000 dólares cada uno.

Perfeccionamiento profesional

802. En esta materia se han dado pasos importantes, a partir del reconocimiento del derecho al perfeccionamiento profesional, contenido en la ley que aprobó el Estatuto de los profesionales de

³¹⁸ Ley N° 19410, de 1995.

³¹⁹ En dólares de los Estados Unidos de 2000.

la educación³²⁰. Desde el verano de 1997, y en colaboración con universidades y otras entidades académicas acreditadas, el Ministerio ha ofrecido gratuitamente perfeccionamiento introductorio a los nuevos programas de estudio a los profesores de primero a quinto año de la educación básica y, en el verano de 1998, a los profesores de primer año de educación media. El perfeccionamiento se ha extendido también a los directores de los establecimientos que adoptan los programas del Ministerio. El perfeccionamiento, en 1999, benefició a 40.000 profesores y directivos.

803. En 1996 se inició una nueva etapa en el perfeccionamiento docente, al crearse un programa de becas en el exterior, preferentemente para profesores de aula del sistema escolar subvencionado de todo el país, en forma de pasantías y estudios de diplomado, estos últimos con etapas en instituciones nacionales y etapas en entidades del exterior. Entre 1996 y 1998, 2.286 profesores, provenientes de un total de 309 comunas de las 13 regiones del país, fueron beneficiados con becas de pasantías o diplomados. En 1999, aproximadamente 900 docentes más fueron beneficiados, con lo cual se totaliza una cantidad de 3.200 becarios a 1999.

804. Al mismo tiempo, continúan ofreciéndose oportunidades no convencionales de perfeccionamiento profesional en los establecimientos educacionales. Entre las nuevas oportunidades se encuentran las siguientes:

- a) Los microcentros de perfeccionamiento para profesores de escuelas rurales unidocentes, bidocentes o tridocentes, en los que participa el total de los más de 5.000 profesores del Programa básico rural. Estas instancias superan el aislamiento de los profesores de este sector y les ayudan a perfeccionar su quehacer, a diseñar y a ejecutar colectiva y reflexivamente proyectos innovadores para sus escuelas.
- b) Los Talleres de Profesores en lecto-escritura y matemática, para docentes de las escuelas del Programa de las 900-Escuelas (P-900), de los que se benefician todos los profesores del primer ciclo básico de estas escuelas;
- c) La participación de profesores en la Red enlaces, que implica capacitación en el uso de equipos y programas informáticos, y en la aplicación pedagógica y administrativa de la computación. Esta capacitación es impartida por las universidades que integran la Red. Implica también el acceso de los profesores a fuentes de información profesional y a espacios de comunicación entre docentes.
- d) El Programa MECE³²¹ media, que apoya a los grupos profesionales de trabajo en cada liceo, con un funcionamiento quincenal de dos horas de reflexión pedagógica dentro de su jornada regular. Para ese efecto, se proporcionan manuales de apoyo y se provee orientación técnica para el desarrollo de esta actividad. Se entregan también módulos interdisciplinarios o por disciplinas, que sugieren actividades y

³²⁰ Ley N° 19070, de 1996.

³²¹ Programa de mejoramiento de la calidad de la educación.

metodologías participativas. En 1998, más de 25.000 profesores participaban, en 2.700 grupos profesionales de trabajo, en 1.028 liceos subvencionados.

- e) También constituye una nueva oportunidad de fortalecimiento profesional, la reorientación de la supervisión ministerial para prestar apoyo técnico a los docentes y a las escuelas, en reemplazo de la tradicional práctica de la supervisión como control del cumplimiento de normas.

805. Junto con fortalecer el profesionalismo docente, las reseñadas oportunidades de perfeccionamiento contribuyen al desarrollo de una pedagogía congruente con el currículo que se está adoptando como parte de la reforma.

Formación inicial de docentes

806. En 1996, el Gobierno anunció un programa de cinco años de duración para el mejoramiento integral de la formación profesional de los docentes. Las entidades formadoras de docentes fueron invitadas a presentar proyectos de renovación que incluyeran, al menos, las siguientes líneas: mejoramiento de su cuerpo académico; contratación de asesorías o profesores visitantes; mejoramiento de bibliotecas e informática educativa; becas a alumnos de excelencia; convenios de colaboración entre las facultades de educación y las restantes facultades académicas, para reforzar en los futuros profesores el dominio actualizado en las disciplinas a enseñar; convenios de las facultades de educación con establecimientos educacionales de su región, para dar apoyo técnico a éstos y a la vez, enriquecer el conocimiento de la realidad escolar; y mejoramiento de las prácticas profesionales supervisadas de los estudiantes que están terminando sus carreras de educación.

807. De un total de 32 universidades e institutos que presentaron proyectos, fueron seleccionadas 17, que en conjunto atienden a más del 80% del estudiantado que sigue estudios de educación. Para la ejecución de sus proyectos, el Ministerio de Educación ha puesto a su disposición 25 millones de dólares a invertir en un plazo de cuatro años, financiamiento que se complementa con recursos propios que las universidades han comprometido con el mismo propósito y plazo. En conjunto, el Ministerio y las universidades invertirán 20.455.507.000 pesos (37.916.378 dólares) entre 1998 y 2001.

808. En 1998 se creó un Programa de becas para estudiantes de pedagogía, orientado a atraer estudiantes con buenos puntajes en las pruebas de ingreso a las universidades, buenas notas en la educación media, o con experiencia docente previa. En 1998, entre 633 postulantes, se seleccionaron 179, de los cuales se matricularon efectivamente en las carreras sólo 122. Para el año académico 1999 postularon 1.944 jóvenes y se seleccionaron 265, de los cuales 232 se matricularon en carreras de pedagogía.

Establecimientos particulares: requisitos para su reconocimiento oficial

809. Son privados el 40,4% de los establecimientos de la educación básica y media, que atienden al 34,4% de la población escolar, mientras que el 59,6% de las escuelas está bajo gestión pública.

810. Desde que se dictó la Constitución de 1833, rige en Chile el principio jurídico de la libertad de enseñanza, el cual ha sido reforzado por la vigente Constitución de 1980. Los habitantes del país gozan del derecho a abrir y mantener establecimientos educativos. No obstante, la ley fija requisitos para obtener el reconocimiento oficial de los establecimientos privados que quieran obtenerlo. Para garantizar la fe pública, el Estado otorga ese reconocimiento a los establecimientos privados que tengan un sostenedor responsable, que se ciñan a planes y programas que incluyan los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica y media, que tengan personal idóneo y que cumplan requisitos de infraestructura y de equipamiento.

Asistencia internacional

811. En la medida que el país ha experimentado un proceso de crecimiento económico y de fortalecimiento de sus políticas sociales, se ha desarrollado gradualmente la capacidad financiera, política y técnica de enfrentar sus problemas con recursos propios. Por lo tanto, comparativamente, ha disminuido la significación de la asistencia internacional.

812. En el caso de la educación, el país se ha beneficiado de la circunstancia de ser sede de importantes representaciones regionales, o subregionales, de la UNESCO, el UNICEF y de la CEPAL. La cercanía física ha ayudado a acceder al conocimiento profesional y a la capacidad de información acumulada en tales organizaciones que, en distintos grados, han puesto su acervo al servicio de la resolución de los problemas de análisis, diseño y puesta en práctica de las políticas sociales chilenas.

813. Más específicamente, el más emblemático de los programas de mejoramiento escolar de la década de los noventa, el Programa de las 900-escuelas (P-900), contó con un financiamiento inicial de los Gobierno de Dinamarca y de Suecia. Pero actualmente es financiado totalmente con recursos nacionales.

814. En 1992, el Ministerio de Educación inició una estrecha y sostenida relación con el Banco Mundial. Un préstamo de esta institución permitió financiar el grueso del llamado Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación básica y preescolar, conocido como MECE básica, entre 1992 y 1997. En 1995 se convino un Programa similar para el mejoramiento de la educación media, con vigencia hasta el término de 2000 (MECE-media). En este programa, el grueso del financiamiento proviene del presupuesto chileno, y el país se beneficia principalmente de la interlocución técnica con el Banco. Un tercer acuerdo con esta institución crediticia se inició en 1998, orientado al mejoramiento de la educación superior, conocido como MECE-sup. En 2001, el Gobierno empezó a discutir un cuarto posible programa MECE, enfocado hacia la educación permanente y la capacitación técnica de la población insuficientemente escolarizada.

Artículo 14

La enseñanza primaria gratuita y obligatoria

815. En Chile la enseñanza primaria es obligatoria y gratuita, según lo señala la Ley de educación primaria obligatoria, de 1920.

Artículo 15

Derecho a la cultura

Medidas legislativas para realizar el derecho a participar en la vida cultural y a manifestar su propia cultura

816. La Constitución Política de Chile, en su artículo 19, párrafo 10, estipula que "corresponderá al Estado... fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación".

817. Durante el período del informe se promulgó la Ley de fomento del libro y la lectura³²², y se crearon algunos fondos concursables para comunidades pequeñas y grupos específicos, como el Fondo de apoyo a iniciativas culturales regionales. Se impulsaron las donaciones culturales a través de los incentivos tributarios de la Ley de donaciones culturales. No obstante, excepto el Fondo del libro, la mayoría de los fondos y presupuestos existentes se insertan dentro de diversas instituciones, no necesariamente coordinadas entre sí, no están aseguradas con leyes específicas, o existen dentro de normas generales³²³ que destinan a la cultura recursos que son variables.

Financiamiento público y fondos para la promoción del desarrollo cultural incluido el apoyo de la empresa privada

818. En 1991 el Estado chileno invertía en cultura aproximadamente 13 millones de dólares, según cálculos que realizó la Comisión Asesora Presidencial³²⁴. En 1999, la cifra estimada fue de poco más de 40 millones de dólares³²⁵. El presupuesto fiscal en esta materia ha tenido un avance sostenido debido a que en 1991 no se habían creado los fondos concursables que existen actualmente para el fomento de las actividades culturales, y porque el presupuesto de algunos organismos públicos para incentivar la cultura ha aumentado significativamente.

819. No obstante lo señalado, el aporte estatal parece insuficiente y, a juzgar por la experiencia y las necesidades del mundo artístico cultural, es pequeño. En el caso del Fondo de desarrollo de la cultura y las artes (Fondart), sus recursos sólo han alcanzado, en promedio, para satisfacer los requerimientos de poco más del 10% de los proyectos presentados, incluso cuando el

³²² Ley N° 19227, de 10 de julio de 1993.

³²³ Por ejemplo, el artículo 81 de la Ley de reforma tributaria, conocido como Ley de donaciones culturales.

³²⁴ La cifra considera el presupuesto de: la Dirección de bibliotecas, archivos y museos; la Dirección de extensión cultural; el Consejo de calificación cinematográfica; el Departamento de cultura del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; el Dinex del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Dirección de arquitectura del Ministerio de Obras Públicas; la Dirección general de deportes; la Corporación nacional forestal; la Municipalidad de Santiago; y el aporte a la Universidad de Chile.

³²⁵ Hay que considerar la deflación del período.

presupuesto para este Fondo -el más importante de los existentes en el país- se ha duplicado en los últimos ocho años. Esto se puede explicar porque, aunque en la década de los noventa se establecieron valiosos instrumentos para impulsar la cultura, existe un déficit de arrastre, por una política que no ha logrado poner en el lugar prioritario a este ámbito del desarrollo del país.

820. El Estado chileno dispone de distintos instrumentos y mecanismos legales, financieros y administrativos para el fomento, promoción y difusión de bienes y servicios culturales y del patrimonio. Las principales instancias relacionadas con estos temas son los siguientes:

- a) En el Ministerio de Educación: División de cultura; Consejo de monumentos nacionales; Consejo de calificación cinematográfica; y Dirección de bibliotecas, archivos y museos. Además todos los años, el Ministerio de Educación debe asignar un aporte financiero al Teatro municipal de Santiago y al Centro cultural Balmaceda 1215, creado para sectores populares.
- b) En el Ministerio de Relaciones Exteriores: Dirección de asuntos culturales y ProChile.
- c) En el Ministerio Secretaría General de Gobierno: Departamento de cultura, Departamento de estudios -en lo que se refiere al análisis de medios y de industria cultural- y Consejo nacional de televisión.
- d) La Corporación de fomento a la producción (CORFO), mantiene un Programa de fomento del cine de largometraje, que da apoyo al desarrollo de proyectos cinematográficos propiamente tales y a la distribución y comercialización de largometrajes nacionales.
- e) Dependiente del Ministerio de Planificación Nacional (Mideplan) y de la Corporación nacional de desarrollo indígena (Conadi), se sostiene el Fondo de desarrollo indígena, que financia proyectos que, entre otros rubros, incluye el apoyo de eventos culturales y eventos de comunicación relacionados con las poblaciones originarias. De Mideplan también depende el Fondo nacional de la siscapacidad (Fonadis), que financia programas y proyectos a favor de las personas con necesidades especiales, incluyendo proyectos para utilizar la potencialidad artística e intelectual de estas personas.
- f) El Ministerio de Obras Públicas mantiene un concurso público para financiar la integración de obras de arte a proyectos de infraestructura pública.
- g) La División de desarrollo urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo administra un Programa de mejoramiento urbano, orientado a la construcción de equipamiento comunitario, que incluye entre otras obras, la construcción de centros culturales y salas de uso múltiple.
- h) El Consejo nacional de televisión, organismo público autónomo, administra un Fondo de apoyo a programas televisivos culturales o de interés nacional o regional.

821. Se mencionan a continuación los organismos y fondos que están bajo la responsabilidad institucional del Ministerio de Educación:

- a) El Consejo nacional del libro y la lectura, que mantiene:
 - i) El Concurso anual de proyectos de fomento del libro y la lectura, que distribuye recursos en las áreas de fomento bibliotecario, fomento de la lectura, fomento de eventos culturales, actividades de capacitación, apoyo a ediciones, y promoción y desarrollo de las exportaciones de libros chilenos;
 - ii) El Concurso de mejores obras literarias de autores chilenos, dividido en fomento a obras inéditas y fomento a obras editadas;
 - iii) Un Programa de becas para profesores y bibliotecarios que proponen iniciativas de fomento al libro y a la lectura;
 - iv) El Concurso nacional de literatura infantil para fomentar obras inéditas.
- b) El Fondo de desarrollo de las artes y la cultura (Fondart), que administra:
 - i) Un concurso nacional de financiamiento a proyectos artísticos en las áreas de plástica, artes audiovisuales, teatro, danza, música, y artes integradas;
 - ii) Un concurso regional de financiamiento de proyectos culturales, que se administra descentralizadamente, para fomentar la infraestructura cultural, iniciativas artísticas y culturales locales, cultura tradicional y eventos artísticos y culturales
- c) Los Fondos concursables del Ministerio de Educación para apoyar el desarrollo de establecimientos especializados en educación artística de nivel básico y medio.
- d) Además de los Fondos concursables, el Ministerio de Educación, a través de su División de cultura, mantiene una variedad de servicios, programas y oportunidades dirigidas a la población a lo largo del territorio nacional. Entre otras, cabe mencionar un programa teatral, un área de danza, el Ballet folclórico nacional, la Orquesta sinfónica nacional juvenil, la Orquesta de Cámara de Chile, el Programa nacional de orquesta juveniles -que apoya el desarrollo de éstas en diversas regiones del país-, la reciente realización de una "Cartografía cultural de Chile", y otros.
- e) El Teatro itinerante de Chile, patrocinado por el Ministerio de Educación, que administra un Concurso nacional de proyectos de itinerancia cultural.

822. En el presupuesto de otras carteras también existen partidas destinadas a materias que caben en el ámbito cultural, tanto para la creación artística como para actividades socioculturales, de construcción de infraestructura, de resguardo del patrimonio o de formación y fortalecimiento de organizaciones, microempresas y otras iniciativas. Este aporte no siempre es considerado en las cifras oficiales de cultura, porque no tiene un carácter permanente; porque aparece en ministerios cuya misión no es "cultural"; o porque están bajo el rubro "otros". Por ejemplo, en la década 1990-2000 el Ministerio de Obras Públicas ha invertido cerca de 3.000

millones de pesos (5.560.807 dólares)³²⁶ para rehabilitación de edificios públicos con valor patrimonial. También el Fondo nacional de desarrollo regional (FNDR), del Ministerio del Interior, financia proyectos relacionados con educación y con investigación, difusión o infraestructura cultural. En 1999, hasta el mes de septiembre se había autorizado un gasto aproximado de 5.000 millones de pesos (9.827.439 dólares)³²⁷ para esos fines. El Ministerio de Planificación también entrega recursos para proyectos socio culturales, a través del Fondo de desarrollo indígena y del Fondo de solidaridad e inversión social (Fosis), y el Ministerio de Economía, a través de Corfo, tiene asignaciones presupuestarias para el cine y para las pequeñas y medianas industrias del ámbito cultural (artesanía, cine, editoriales, etc.).

823. En definitiva, sólo se puede llegar a cifras aproximadas cuando se trata de definir lo que el Estado gasta en cultura en Chile.

Cuadro 44

Fondos concursables evolución en Chile, 1994-1998

(En pesos y dólares de 1998)

Año	FONDART*	FNLL*	FDEA*	FAIR**	Total
1994	1.424.358 (3.094 dólares)	1.004.223 (2.182 dólares)	-	76.849 (167 dólares)	2.505.430 (5.443 dólares)
1995	1.612.527 (3.503 dólares)	1.001.604 (2.176 dólares)	-	106.590 (232 dólares)	2.720.721 (5.911 dólares)
1996	1.933.920 (4.202 dólares)	1.038.149 (2.255 dólares)	326.979 (710 dólares)	77.700 (169 dólares)	3.049.769 (6.626 dólares)
1997	2.100.000 (4.562 dólares)	1.041.166 (2.262 dólares)	324.106 (704 dólares)	73.290 (159 dólares)	3.538.562 (7.688 dólares)
1998	2.747.662 (5.969 dólares)	1.046.512 (2.274 dólares)	319.329 (694 dólares)	-	4.113.503 (8.937 dólares)
1999	2.904.145 (6.309 dólares)	1.067.270 (2.319 dólares)	325.663 (708 dólares)	-	4.297.078 (9.336 dólares)
Total	127.222.612 (276.397 dólares)	6.198.924 (13.467 dólares)	1.296.077 (2.816 dólares)	334.429 (727 dólares)	-

Fuente: Patricia Moscoso Pinto "Cifras: superficie resbaladizas" en *Revista cultura* N° 25.
 1990 2000: *Una década de desarrollo cultural*, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

* Incluye gastos de personal.

** No incluye gastos de personal ni administrativos.

Fondart: Fondo de desarrollo de las artes y la cultura; FNLL: Fondo nacional del libro y la lectura; FDEA: Fondo de desarrollo de escuelas artísticas; FAIR: Fondo de apoyo a iniciativas culturales regionales

³²⁶ Dólares de 2000.

³²⁷ Dólares de 1999.

824. En cuanto a la evolución de los Fondos concursables, se puede concluir que el único que ha aumentado significativamente ha sido el Fondart. Esto se refleja también en el crecimiento de las asignaciones para ciertas áreas o disciplinas artísticas. Los proyectos de plástica financiados subieron de 44, en 1992, a 84 en 1998; los proyectos audiovisuales, de 21 a 57 en los mismos años; los de literatura, de 35 a 49 (esta área, además, recibe apoyo del Fondo del libro); y los de artes de la representación (danza y teatro) de 24 a 59.

Cuadro 45

Proyectos seleccionados por el Fondart según áreas temáticas, 1992-1998

Temáticas	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Totales
Plástica	54	58	98	20	49	42	84	405
Artes visuales	21	56	69	44	43	46	57	336
Artes de la representación	24	38	70	59				191
Música	44	80	67	49	33	33	54	360
Literatura	35	51	93	38	40	49		306
Cultura local	29							29
Cultura tradicional	33			40	36	43	71	223
Enriquecimiento del patrimonio cultural y artístico	23	29	42		27	26		147
Infraestructura cultural				19	15	27	36	97
Eventos culturales o artísticos		47	40				111	198
Iniciativas artísticas y cultura local				62	36	53	149	300
Cultura local y tradicional		57	59					116
Teatro					43	41	44	128
Danza					11	20	10	128
Totales	263	416	538	331	333	380	616	2.877

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Fondart.

Aporte privado y cofinanciamiento

825. En la década de los noventa, el sector privado ha participado en el financiamiento de proyectos culturales canalizando recursos a través de corporaciones y fundaciones, o bien aportando directamente a proyectos institucionales relacionados con el quehacer cultural. Al respecto por ley³²⁸ se permite a los donantes recibir un "crédito" tributario, equivalente a la mitad de la suma aportada, sobre el total de la base imponible del impuesto a la primera categoría (que pagan las empresas), o del de segunda categoría (que afecta a los particulares). Esta franquicia tiene un límite de un 2% y de 14.000 unidades tributarias. No existen cifras contables que permitan deducir cuánto aporta la empresa privada y cuánto el fisco en este sistema de responsabilidad compartida en el financiamiento de proyectos culturales.

³²⁸ Ley N° 18985 de 28 de junio de 1990.

Cuadro 46

Ley de donaciones culturales*

(En pesos y dólares de cada año)

Año	Monto solicitado	Monto concretado
1991	1.293.041.763 (3.702.657 dólares)	390.494.851 (1.118.192 dólares)
1992	1.953.951.899 (5.389.023 dólares)	776.698.526 (2.142.144 dólares)
1993	2.185.304.142 (5.406.893 dólares)	652.442.292 (1.614.277 dólares)
1994	1.664.751.416 (3.961.996 dólares)	472.551.673 (1.124.641 dólares)
1995	2.287.457.052 (5.765.197 dólares)	971.740.738 (2.449.129 dólares)
1996	6.204.507.069 (15.049.621 dólares)	2,748.289.738 (6.666.238 dólares)
1997	5.576.428.410 (13.299.059 dólares)	1.699.752.797 (4.053.690 dólares)
1998*	6.507.866.018 (14.138.621 dólares)	2.055.035.367 (4.464.654 dólares)
1999*	3.551.055.505 (6.979.550 dólares)	-

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Comité evaluador de donaciones culturales.

* Se trata de datos provisorios.

Infraestructura institucional destinada a promover la participación popular en la cultura

826. No existen registros ni estudios sobre la infraestructura cultural existente en el país, pero la información disponible permite ver un notable crecimiento en la década 1990-2000, tanto en los espacios y áreas vinculadas a disciplinas artísticas tradicionales, como en el sector de la industria cultural. Casos emblemáticos en Santiago son el Centro cultural estación Mapocho; el Centro cultural Balmaceda 1215; el Museo de la solidaridad Salvador Allende; el Museo interactivo Mirador; y el Museo Artequín. En regiones destacan el Museo de arte moderno de Chiloé; la habilitación del ex cine Velarde de Valparaíso para convertirlo en Teatro municipal; y la construcción del nuevo Teatro municipal de Temuco.

827. En el mundo editorial, el ISBN (*International Standard Book Number*) ha inscrito desde 1992 -fecha en que se oficializó su existencia en Chile- un promedio de 80 nuevas editoriales cada año, con un alza en 1996, año en que se anotaron 116.

Cines, bibliotecas y salas multiuso

828. Hasta octubre de 1998, el *Anuario* de cultura y medios de comunicación del Instituto nacional de estadísticas (INE) registró 208 salas de cine en todo el país. Posteriormente se abrieron 48 salas en Santiago, La Serena e Iquique. Este considerable aumento se debió a la inauguración de multisalas en Santiago y provincias. Para este fin se han subdividido antiguos locales en seis u ocho microcines y se han creado nuevas instalaciones. Este fenómeno tiene su réplica en Iquique, La Serena, Viña del Mar, Rancagua y Concepción.

829. Diversificarse y llegar a todo tipo de público también ha sido un desafío para las bibliotecas. El INE contabilizó, en 1998, 2.049 en todo el país, de las cuales cerca de 300 mantienen convenios con la Dirección de bibliotecas, archivos y museos (Dibam). Sin embargo,

esta cifra, no da cuenta de otros esfuerzos que han hecho tanto esta institución como otros organismos, por crear nuevas fórmulas de acercamiento al libro y la lectura, tales como: los bibliómetros (bibliotecas en estaciones del tren subterráneo de Santiago); bibliobuses, lanchas y baúles viajeros (bibliotecas móviles para llegar a zonas que carecen de establecimientos bibliotecarios).

830. Según el INE, Santiago concentra la mayor cantidad de espacios culturales. Hasta octubre de 1998, se consignan en la capital 25 salas de teatro, más de 600 bibliotecas y 123 salas de cine. Posteriormente se han inaugurado otras 40 multisalas.

831. El Fondart ha contribuido en forma sistemática a la construcción, reparación y equipamiento de espacios para actividades culturales y socioculturales, y a la recuperación de edificios patrimoniales. También hizo su aporte, durante siete años, el Fondo de apoyo a iniciativas culturales regionales (FAIR). Durante los cuatro primeros años de existencia del Fondart, la demanda para infraestructura y equipamiento se canalizó a través del área de "enriquecimiento del patrimonio artístico y cultural". En 1996 se creó un ítem específico para "mejoramiento y habilitación de infraestructura", a través del cual ese año se entregaron 276,9 millones de pesos (671.647 dólares dólares). Al año siguiente, la cifra subió a 609.630.000 pesos (1.453.889 dólares).

832. La selección de un proyecto por Fondart depende fundamentalmente de su factibilidad, pero inciden también otros criterios relativos a la coherencia con el entorno y el impacto social y cultural de la propuesta. Así se han favorecido iniciativas en zonas de alta densidad poblacional, como capitales de provincia, pero también en localidades aisladas, de escasos recursos y poco habitadas, a las cuales se ha aplicado una suerte de discriminación positiva.

833. Las necesidades de recursos abarcan muy diversos ámbitos de la infraestructura. La demanda por construcción o habilitación de teatros municipales ha sido alta, pero como los costos son enormes, la División de cultura del Mineduc recomendó una asignación especial para estos fines. Dichos teatros fueron tradicionalmente un símbolo de opulencia, ya que allí se desarrollaban espectáculos musicales u operáticos para la élite cultural, pero con el tiempo se han convertido en lugares de acogida masiva. La creación de Casas de la cultura y salas de uso múltiple es otro rubro que acapara fondos. Estos son espacios más acordes con un concepto de cultura que no discrimina entre un concierto de cámara y la exhibición de vídeos en forma masiva.

834. El quehacer de la Dirección de arquitectura del Ministerio de Obras Públicas (MOP) es más dirigido. Sus intervenciones están enfocadas sólo hacia el sector público y, desde 1991, ha desarrollado un programa de recuperación de edificios patrimoniales, con una inversión de 3.000 millones de pesos (5.560.807 dólares) hasta ahora. En total, este programa ha significado un gasto de 10.000 millones de pesos (18.536.024 dólares), siendo el 70% restante lo aportado por los mismos usuarios de esos edificios. Además, el MOP hace una valiosa contribución con la instalación de obras de arte en los espacios públicos³²⁹.

³²⁹ Dólares de 2000.

835. El Fondo nacional de desarrollo regional (FNDR), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, ha colaborado en la habilitación de bibliotecas o salas multiuso, y en la restauración de espacios patrimoniales. Para estas materias, los gobiernos regionales han destinado regularmente, desde 1996, entre 50 y 300 millones de pesos (92.680 y 556.080 dólares, respectivamente)³³⁰, con un aumento progresivo. En 1999 se asignaron por esta vía recursos para proyectos como la construcción de un museo y una biblioteca en Pica (Región de Atacama); el equipamiento del Departamento de extensión cultural en Constitución (región del Maule); y la construcción del Centro cultural Siqueiros (región del Bío-Bío).

Promoción y conservación de la identidad y del patrimonio cultural

836. En nuestro país rige la Ley de monumentos nacionales³³¹, en virtud de la cual funciona el Consejo de monumentos nacionales, orientado a conservar y difundir el acceso a aquella parte del patrimonio que tiene la forma de monumentos tangibles. Existen también corporaciones de derecho privado que apoyan acciones de preservación y reconocimiento del patrimonio.

837. A través de la Dirección de bibliotecas, archivos y museos (Dibam) el Estado asume el resguardo y proyección de las fuentes de identidad en su patrimonio cultural. Su Director es el Vicepresidente Ejecutivo del Consejo de monumentos nacionales. Ella reúne diversas instituciones relacionadas con el patrimonio. Entre ellas destacan las entidades de carácter nacional: Biblioteca nacional, Archivo nacional histórico y de la administración, y tres museos nacionales (de Bellas artes, Histórico y de Historia natural). Además agrupa a 21 museos a lo largo del país, al Departamento de registro de propiedad intelectual, al Centro nacional de conservación y restauración, al Archivo regional de la Araucanía, a la Red nacional de información bibliográfica y al Centro de investigaciones Diego Barros Arana. También, gracias a convenios, la Dibam contribuye al funcionamiento de 306 bibliotecas públicas del país.

838. El Gobierno de Chile propuso y obtuvo recientemente que se declarara a la Isla de Pascua y sus monumentos como parte del patrimonio cultural de la humanidad. Actualmente, está postulando para que obtengan la misma condición la ciudad de Valparaíso, las iglesias de la Isla de Chiloé y las oficinas salitreras abandonadas en el desierto del norte de Chile.

839. A partir del Gobierno del Presidente Lagos se instauró el Día del patrimonio cultural, que se celebra el último domingo del mes de mayo de cada año. Esta celebración ha despertado el interés de la población y una conciencia colectiva al respecto. Ese día se abren a visitas del público decenas de edificios institucionales y edificaciones privadas de carácter monumental, empezando por el propio palacio presidencial, conocido como La Moneda, que ahora es edificio de acceso público diario.

³³⁰ Ibíd.

³³¹ Ley N° 17288, de 4 de febrero de 1970.

Libertad de expresión y medios de comunicación

840. En materia de logros, pueden analizarse dos áreas: la generación de un clima de transparencia en los medios de comunicación y el perfeccionamiento del ejercicio periodístico. La política de comunicaciones de los gobiernos democráticos precisaba restablecer el rol del sistema de medios informativos, debilitado por la presión y el control ejercido durante el régimen militar. Esta política tenía como objetivo primordial recuperar la credibilidad de los medios, restándole el carácter de órganos oficiales de Gobierno.

841. Así se inició el proceso de transformación de los medios gubernamentales en públicos, concediéndose autonomía de gestión a la Televisión nacional (TVN) y vendiendo la Agencia Orbe y Radio nacional de propiedad estatal. Así también se reformó la Constitución Política de la República³³², para eliminar la censura cinematográfica, sustituyéndola por un sistema de calificación que consagra el derecho a la libre creación artística.

842. El Gobierno ha contribuido también a la transparencia del sistema informativo para aumentar la responsabilidad de la administración pública y de sus actuaciones. Como muestra de ello, el proyecto de ley sobre el acceso a la información administrativa, presentado por el Presidente Frei en 1995 supuso, por primera vez en la legislación chilena, la existencia de un derecho general a la información, especificando las circunstancias bajo las cuales los funcionarios públicos pueden negarse a otorgarla y contemplando un recurso legal para impugnar su denegación³³³.

843. En cuanto al libre ejercicio periodístico, se trasladaron a la justicia civil las numerosas causas que existían en contra de periodistas en los tribunales castrenses, en su mayoría por ofensas e injurias hacia las fuerzas armadas. Sin embargo, aún permanecen vigentes normativas y procedimientos judiciales que ejercen gran coerción sobre medios y periodistas. A partir de marzo de 1990, la mayor parte de las querellas relacionadas con la libertad de expresión se han producido en materia de difamación de funcionarios públicos, afectando a 16 periodistas y a 8 políticos. Recientemente, el caso del "El libro negro de la justicia Chilena" ha provocado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos condene la existencia de normativas opuestas a la libertad de expresión y pensamiento, garantías consagradas en los pactos internacionales firmados por nuestro país.

844. Esta situación ha hecho más urgente la generación del proyecto que pretende modificar la Ley sobre seguridad del Estado³³⁴, destinado a derogar la norma que entrega a los tribunales facultades extraordinarias para suspender publicaciones o transmisiones de los medios de comunicación que hayan cometido delitos de difamación, injurias o calumnias en contra de las autoridades. En esta materia existe un desacuerdo entre los grupos patrocinantes de la modificación a la ley -que postulan eliminar las salvaguardas especiales para la dignidad de las

³³² Ley N° 19742, de 9 de noviembre de 2002.

³³³ Ley N° 19653 de 1999.

³³⁴ Ley N° 12927, de 6 de agosto de 1957.

autoridades- y sus opositores, quienes pretenden mantener la vigencia de la norma para algunos cargos.

845. Otro de los procedimientos judiciales que impiden el correcto ejercicio de la profesión periodística es la prohibición de informar dictada por los tribunales ante casos de conmoción pública. Si bien existe consenso respecto de la necesidad de abolir esta norma, al estar contenida en el proyecto de ley de prensa, su aprobación se ha visto retrasada. Este proyecto, que busca amparar el ejercicio periodístico y regular las garantías de libertad de información y opinión, no ha estado exento de un largo debate, debido al enfrentamiento de intereses corporativos y gremiales y a la falta de consenso entre los distintos actores involucrados. El Poder Ejecutivo, después de seis años de tramitación, consciente de la importancia de contar con este marco regulatorio, nuevamente ha otorgado suma urgencia a la iniciativa para acelerar su discusión.

Enseñanza profesional en la esfera de la cultura y el arte

846. Además de establecimientos y actividades de formación cultural y artística que se acogen a la libertad de enseñanza y no tienen "reconocimiento oficial", existe un conjunto de establecimientos destinados a la enseñanza profesional de tipo artístico, dentro del sistema de educación formal. En el nivel básico y medio, existen escuelas artísticas que combinan la formación general con una formación diversificada de orientación artística, principalmente en las áreas de música y artes visuales. En la educación superior, muchas de las instituciones que forman este subsistema (universidades e institutos profesionales) mantienen carreras profesionales de este tipo. Varias de las principales universidades incluyen facultades, departamentos o escuelas especializadas, que no sólo imparten docencia sino que también desempeñan tareas de investigación, creación, extensión y difusión de las humanidades y las artes.

Medidas adoptadas para la conservación, el desarrollo y la difusión cultural de los pueblos indígenas

847. Mediante la institucionalidad generada para atender los asuntos de los pueblos indígenas en Chile desde 1990-91 en adelante, se han podido diseñar planes tendientes a crear las bases de lo que se ha denominado Educación bilingüe intercultural (EBI), en una amplia perspectiva del desarrollo étnico en el país, en lo relativo a su cultura. Un complemento importante lo constituye el Programa de formación de profesores mapuches para educación básica, que opera desde inicios de 1992 en convenio con la Universidad católica de Temuco.

Medidas para realizar el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones

848. La Constitución Política encarga al Estado "estimular la investigación científica y tecnológica". Las universidades del país tienen como una de sus tres funciones principales la investigación científica, para lo cual, junto con sus recursos propios, cuentan con el apoyo del Estado en los términos que se especificarán más adelante. Ellas realizan la mayor parte de la investigación científica y tecnológica que se realiza en el país. Por otra parte, la Comisión nacional de investigación científica y tecnológica (Conicyt), institución pública autónoma que se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Educación, tiene bajo su responsabilidad el Fondo nacional de investigación científica y tecnológica (Fondecyt), el cual, mediante concursos

anuales discernidos por jurados provenientes de la propia comunidad científica, financia proyectos de investigación presentados por personas o equipos provenientes de las universidades y otros ámbitos.

849. En la década recién pasada, se han sumado otras iniciativas estatales destinadas a profundizar el desarrollo científico y tecnológico. Entre estas iniciativas se cuenta el Fondo de fomento al desarrollo científico y tecnológico (Fondef), radicado en Conicyt, que fue creado en 1991 con el objetivo de contribuir, a través del fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica nacional, al desarrollo de la competitividad de los principales sectores de la economía chilena. Dentro de su mandato, el Fondef intenta aumentar la vinculación entre universidades e instituciones de investigación y las empresas. La acción del Fondef apunta a los objetivos de:

- a) Aumentar la cantidad y calidad de la investigación, de la prestación de servicios científicos y tecnológicos con un impacto significativo en la actividad productiva;
- b) Potenciar la transferencia de conocimientos al sector productivo mediante la interacción, colaboración y realización de proyectos conjuntos entre las unidades de investigación y desarrollo y las empresas del país;
- c) Profundizar la especialización del país en investigación y desarrollo en áreas prioritarias, caracterizadas por su rentabilidad social e interés nacional.

850. Existen los Fondos de estudios avanzados en áreas prioritarias (Fondap), cuyo objeto es propiciar el trabajo en equipo de grupos de investigadores en aquellas áreas temáticas que el Gobierno ha decidido priorizar, donde la ciencia nacional ha alcanzado un alto nivel de desarrollo y cuenta con un número significativo de investigadores con productividad demostrada. Los Programas Fondap se orientan hacia un problema o un conjunto de problemas científicos. Los resultados de la investigación quedan mejor asegurados si se la aborda en forma multidisciplinaria -si ello es necesario- y con financiamiento de largo plazo. Su gestión incorpora un componente educacional, lo que también constituye una característica esencial de estos Programas. En 1996 se crean el Fondap Oceanografía y biología marina y el Fondap Matemáticas aplicadas. En 1999 se financian los Fondap Biomedicina y ciencias de los materiales.

851. El Fondo nacional de desarrollo tecnológico y productivo (Fontec) se creó en 1992, en el contexto del Programa de ciencia y tecnología 1992-1995 de la Corporación de fomento a la producción (Corfo). Su objetivo es facilitar que las empresas privadas aceleren su inversión en innovación. Está orientado a la totalidad de las empresas privadas del sector productivo nacional que cuenten con un nivel de desarrollo expresado en condiciones económicas y técnicas como para compartir el riesgo-beneficio de la innovación tecnológica. En la actualidad, su misión se orienta a:

- a) Promover y financiar la ejecución de proyectos de innovación, de transferencia asociativa y adquisición de infraestructura tecnológica, llevados a cabo por empresas productivas privadas;

- b) Apoyar el escalamiento productivo y comercial de proyectos derivados de un proceso innovador.

852. El Fondo de desarrollo e innovación (FDI) fue creado en 1995 como Comité Corfo, con el nombre de Fondo para programas y proyectos de investigación de servicio e interés público (Fonsip). Al crearse sólo estuvo disponible para el financiamiento de proyectos de los Institutos Corfo. En 1996 se abandona la exclusividad de atención a los Institutos Corfo y se realiza el primer concurso nacional de proyectos, abierto a institutos o centros tecnológicos nacionales, incorporando la modalidad de licitaciones temáticas e integrándolo al Programa de innovación tecnológica. En 1997 se redefine la misión y ámbitos de acción del Fondo, cambiando su nombre a FDI. La misión actual del FDI es promover iniciativas que contribuyan de manera sustantiva a generar y gestionar procesos de innovación y cambio tecnológico en áreas de impacto estratégico en el desarrollo económico y social del país, operando con los Centros tecnológicos públicos y privados. Al mismo tiempo, el Fondo se propone servir de instrumento estratégico de Corfo en el cumplimiento de su misión de fomento productivo, contribuyendo a una mejor articulación de los principales actores involucrados en el desarrollo tecnológico nacional.

853. El Fondo de investigación pesquera (FIP)³³⁵ es una institución administrada por el Consejo de investigación pesquera. Nace como una entidad destinada a financiar proyectos de investigación pesquera y agrícola, cuyos resultados permiten completar la información necesaria para la adopción de las medidas de administración de las pesquerías y actividades de acuicultura. Éstas tienen como objetivo primordial la conservación de los recursos hidrobiológicos, considerando tanto los aspectos biológicos como pesqueros, económicos y sociales. El FIP se financia a través de aportes consultados anualmente en la Ley de presupuesto de la nación; de dineros cancelados por armadores pesqueros industriales y acuicultores, por concepto de pago adelantado de patentes pesqueras y acuícolas; y por otros aportes que se canalicen al efecto.

854. El Fondo de investigaciones mineras (FIM), constituido en 1996 al alero del Centro de investigaciones minero metalúrgicas (CIMM), comienza a integrar el Programa de innovación tecnológica en 1997. Se financia con los aportes de capital de empresas del sector, como Corporación del cobre (Codelco), Mineras escondida, Zaldívar y Cerro Colorado, a través de la International Copper Association (ICA). El principal objetivo del FIM es llevar a cabo investigaciones científicas relativas al cobre y sus subproductos, para lo cual realiza investigaciones orientadas.

855. La Iniciativa científica milenio (ICM)³³⁶ tiene por objetivo contribuir al aprovechamiento de las capacidades humanas de investigación científica y tecnológica, como factor clave del desarrollo económico y social sustentable a largo plazo. La ICM apunta a la formación de equipos humanos, particularmente jóvenes, en niveles de excelencia académica y científica a escala internacional en investigación, partiendo por aquellos pocos especialistas de alto nivel

³³⁵ Creado al alero de la Ley general de pesca y acuicultura N° 18892 y sus modificaciones, promulgada el 6 de septiembre de 1991, cuyo texto refundido se fijó mediante Decreto Supremo N° 430, del Ministerio de Economía.

³³⁶ Creada y formalizada mediante Decreto Supremo del Mideplan, N° 151/99.

existentes en el país. Se trata de ofrecer un ambiente satisfactorio (equipos, remuneraciones y masa crítica de profesionales) para que los mejores científicos, formando parte de una red internacional de excelencia, puedan expresar su potencial bajo un sistema independiente, transparente, flexible y eficiente. Con ello se espera aminorar la usual "fuga de cerebros" al extranjero, y se espera, por otra parte, que científicos chilenos y extranjeros radicados en otros países se interesen en retornar y aportar al sistema de investigación científicotecnológico nacional. La estrecha vinculación y coordinación de la ICM con la valiosa institucionalidad existente (Ministerio de Educación, universidades, institutos nacionales de investigación y otros), ejercerá un efecto complementario y sinérgico, que redundará en un fortalecimiento de estas instituciones y del sistema de investigación y desarrollo del país. El Programa pretende reformar de manera innovadora el quehacer científicotecnológico nacional.

856. Conicyt ha creado también un Programa de investigación de postdoctorado, para la incorporación de investigadores jóvenes al sistema de investigación nacional. El objetivo de este Programa es estimular la productividad e independencia científica de investigadores que hayan recientemente obtenido el grado académico de doctor, permitiendo su dedicación exclusiva a la investigación. Como parte de su gestión la Conicyt, además, ha aumentado las becas de postgrado y la creación de nuevas modalidades de perfeccionamiento (cooperación internacional, becas con cotutores, becas para término de tesis y otras).

857. Para sustentar todo este esfuerzo, los fondos públicos destinados a investigación y desarrollo han tenido un incremento sustantivo de 159,4 millones de dólares en 1990 a 500 millones en 1999.

Conservación del patrimonio natural de la humanidad y promoción de un medio ambiente puro y saludable

858. La Constitución asegura a todos los habitantes del país "el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza"³³⁷.

859. Dentro de la infraestructura institucional, que tiene por objeto establecer las medidas conducentes a conservar el patrimonio natural de la humanidad y promover un medio ambiente libre y salubre, se enmarca la dictación de la Ley de bases generales del medio ambiente³³⁸. Esta ley proporciona el marco legal de protección del medio ambiente en Chile, reconociendo expresamente el "*derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental*". La ley define y regula cada uno de estos aspectos, sin perjuicio de complementarse con otras normas vigentes. Dentro de esta institucionalidad, como ente gestor y fiscalizador de la política ambiental para el país, se crea la Comisión nacional de medio ambiente (Conama), con carácter de servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. La Conama, para el mejor cumplimiento de sus funciones,

³³⁷ Artículo 19, párr. 8.

³³⁸ Ley N° 19300, promulgada con fecha 1° de marzo de 1994.

se encuentra desconcentrada territorialmente en las Comisiones regionales de medio ambiente (Coremas), que se hacen cargo de las políticas ambientales de cada región.

860. La Ley de bases generales del medio ambiente contiene un conjunto de instrumentos de gestión ambiental. Entre éstos se considera en primer lugar la educación e investigación, esta última apoyada por el Fondo de investigación científica, desarrollo tecnológico y social, que tiene por objeto financiar los proyectos relativos al medio ambiente. En segundo lugar, se creó como instrumento de gestión de carácter preventivo el Sistema de evaluación de impacto ambiental, que integra a todos los proyectos o actividades que la ley establece, públicos o privados, que pueden producir un impacto en el medio ambiente. De esta manera se prevén las consecuencias del proyecto, se contrarrestan y minimizan sus consecuencias mediante medidas de mitigación, reparación o compensación. Dependiendo de las características y efectos del proyecto, se deberá realizar una Declaración de impacto ambiental o un Estudio de impacto ambiental. Si bien en un principio este sistema se aplicaba sólo a los proyectos que se sometían voluntariamente a él, en 1997 adquirió el carácter de obligatorio con la dictación del Reglamento de evaluación de impacto ambiental³³⁹. En el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que establece el citado Reglamento, se contemplan mecanismos de participación ciudadana, informada y organizada, en la forma establecida para cada caso específico dependiendo del proyecto que se evalúa. Además, se contempla el Plan de medidas de mitigación, reparación y compensación, el Plan de seguimiento ambiental y la fiscalización de cada uno de los proyectos o actividades.

861. Un tercer instrumento de gestión ambiental son las normas de calidad ambiental y de la preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio cultural establecidas en la ley con el carácter de aplicación general en todo el territorio nacional. Estas normas tienen por objeto definir los niveles que originan situaciones de emergencia. El procedimiento a seguir para la dictación de estas normas se encuentra regulado por ley³⁴⁰. Dentro de las normas de calidad ambiental dictadas según el procedimiento reglamentario se destaca la que establece la norma de calidad primaria para material particulado respirable MP10, en especial de los valores que definen situaciones de emergencia³⁴¹.

862. En cuarto lugar, se consagran las normas de emisión como instrumento de gestión ambiental, las cuales se establecerán mediante Decreto Supremo, el cual determinará su ámbito territorial de aplicación. Estas normas de emisión son aquellas que señalan la cantidad máxima

³³⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 30, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado el 3 de abril de 1997.

³⁴⁰ Reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión, aprobado por Decreto Supremo N° 93, de 15 de mayo de 1995, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el *Diario Oficial* el 26 de octubre de 1995.

³⁴¹ Decreto Supremo N° 59 de 1998, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el *Diario Oficial* de 25 de mayo de 1998. Esta norma se encuentra actualmente en proceso de revisión.

permitida para un contaminante medido en el efluente de la fuente emisora. El procedimiento de dictación de estas normas se contiene en el reglamento dictado para ese efecto³⁴².

863. Entre las normas de emisión dictadas se citan a continuación las siguientes:

- a) Decreto Supremo N° 146, de 1997, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que contiene la Norma de emisión de ruidos molestos generados por fuentes fijas, elaborada a partir de la revisión de la Norma de emisión contenida en el Decreto N° 286, de 1984, del Ministerio de Salud;
- b) Decreto Supremo N° 686, de 7 de diciembre de 1998, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que establece la Norma de emisión para la regulación de la contaminación lumínica, publicada en el *Diario Oficial* de 2 de agosto de 1999;
- c) Decreto Supremo N° 609, de 20 de julio de 1998, el cual establece la Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos industriales líquidos a sistemas de alcantarillado;
- d) Decreto Supremo N° 165, sobre contaminación atmosférica, firmado por los Ministerios de Salud, Agricultura y Secretaría General de la Presidencia, que establece la Norma de emisión para la regulación del contaminante arsénico emitido al aire;
- e) Decreto Supremo N° 167, sobre contaminación atmosférica, que establece Norma de emisión para olores molestos asociados a la fabricación de pulpa sulfatada, de 1° de abril de 2000.

864. En quinto lugar, la Ley de bases generales del medio ambiente contempla los planes de manejo, prevención o descontaminación. Se encuentra vigente el reglamento que fija el procedimiento y etapas para establecer Planes de prevención y descontaminación³⁴³. El Plan de descontaminación es un instrumento que tiene por finalidad recuperar los niveles señalados en las normas de calidad de una zona saturada, y el Plan de prevención tiene por objeto evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental en una zona latente.

865. Chile es signatario tanto de la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, de 1985, como del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987. Además ha ratificado las sucesivas enmiendas de este Protocolo, específicamente las de Londres (1990), Copenhague (1992), Montreal (1997) y Beijing (1999). En 1993, Chile presentó al Fondo multilateral del Protocolo de Montreal un Programa país para la protección de la capa de ozono, que fue aprobado y financiado a través del Banco Mundial. El

³⁴² Decreto Supremo N° 93, de 15 de mayo de 1995, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

³⁴³ Contenido en el Decreto Supremo N° 94, de 15 de mayo de 1995, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Programa se encuentra en ejecución por la Comisión nacional del medio ambiente (Conama) desde 1994.

El cambio climático

866. El Gobierno de Chile firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático durante la Cumbre de la Tierra. Este instrumento fue ratificado por el Congreso Nacional el 24 de diciembre de 1994, y fue publicado en el *Diario Oficial* el 13 de abril del año siguiente como Ley de la República.

867. El 29 de mayo de 1996 se creó el Comité nacional asesor sobre cambio global, que formalizó su estructura de funcionamiento en abril de 1998. Las funciones de este Comité son asesorar a la Comisión nacional del medio ambiente en la implementación de los compromisos de la Convención del Cambio Climático, y asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores en el establecimiento de posiciones frente a las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes de dicha Convención. Este Comité está integrado por diferentes instituciones del Gobierno, sector privado, ONG y académicos. La labor del Comité se ha centrado en la discusión de los temas surgidos de los órganos subsidiarios de la Convención y de reuniones de la Conferencia de las Partes.

868. A través de líneas de trabajo en la materia, aprobadas por el Consejo directivo de la Conama, el Gobierno se comprometió a realizar acciones para enfrentar el problema del cambio climático, entre las cuales se incluyen la participación más activa y temprana de Chile en la solución de este problema global; la ratificación del Protocolo de Kyoto; el uso del mecanismo de desarrollo limpio y el análisis de las ventajas y posibles compromisos voluntarios; la elaboración de un plan de acción nacional en cambio climático; y la generación de un fondo para la investigación científica y técnica en esta materia.

Las normas ambientales

869. Además de las normativas ambientales citadas anteriormente, se encuentran priorizadas un total de 28 normas de calidad y emisión, las que fijan un marco regulatorio en materia de contaminación atmosférica, acústica, hídrica y por residuos sólidos. Estas normas se encuentran en distintos grados de avance para lograr su promulgación oficial y se espera que su entrada en vigencia sea dentro de los próximos tres años.

Otras acciones

870. El Ministerio de Salud ha creado la División de salud ambiental, que regula y coordina lo referente a la salud de las personas con relación al medio ambiente a través de los Departamentos de programas sobre el ambiente, ubicados en 23 Servicios de salud a lo largo del país. A esto suma el Servicio de salud metropolitano del ambiente (Sesma). Esta división, en coordinación con la Comisión nacional del medio ambiente (Conama) y otros organismos estatales y privados, difunden los avances del conocimiento científico en relación con el ambiente y su relación con la salud de las personas.

871. El Ministerio de Bienes Nacionales creó en 1992 la Unidad técnica del medio ambiente, que dentro de sus actividades realiza diversos estudios y proyectos sectoriales e intersectoriales

relacionados con la materia. Por intermedio de sus Divisiones de bienes nacionales, y del Catastro de los bienes nacionales del Estado -que incluye el Departamento de estudios territoriales y la División de constitución de la propiedad raíz a través de la unidad indígena-, viene desarrollando desde hace varios años estudios y programas que contemplan la conservación del patrimonio natural de la humanidad, promoviendo la adecuada preservación del medio ambiente.

872. Se está ejecutando, en forma paralela, un segundo programa relacionado con el anterior, que enfoca el manejo de los terrenos fiscales bajo el concepto de espacios públicos. Este programa reconoce el patrimonio ambiental natural de cada localidad, otorgando valor al desarrollo de ésta en armonía con su medio, destinando terrenos al uso público y valorando la constitución de espacios comunes en un contexto de escasez de suelo urbano. La política ministerial es mejorar la calidad de vida de los habitantes, posibilitar un desarrollo armónico con el cuidado y preservación del medio ambiente, y garantizar a las generaciones presentes y futuras el libre acceso, uso y goce de los bienes comunes.

Medidas adoptadas para promover la difusión de información sobre los progresos científicos

873. El Ministerio de Educación a implementado una serie de medidas:

- a) Creación de programas -como el Programa explora y todos sus subprogramas- destinados a la divulgación y difusión de la ciencia, incentivando el interés de los jóvenes en materias científicas.
- b) Creación de la Red nacional universitaria (Reuna), programa destinado a dotar a las universidades públicas del país de una red de alta velocidad para conectarse a Internet y desarrollar programas con utilización de sistemas de comunicación de banda ancha.
- c) Aumento considerable de los proveedores y sitios de Internet con información sobre programas de ciencia y tecnología nacionales.
- d) Implementación de programas de información en ciencia y tecnología en línea -vía Internet- por parte de Conicyt y de todas las universidades. Acceso, a través de Internet, a toda la información sobre proyectos de investigación financiados por el Estado.
- e) Acceso a la información primaria sobre temas científicos producidos por todos los organismos del Estado, a través de Internet.
- f) Implementación de un programa de edición de revistas científicas nacionales en formato electrónico.
- g) Acceso a toda la legislación nacional vía Internet.
- h) Realización de los programas de tele-educación. Entre estos programas destaca el Programa enlaces, del Ministerio de Educación, que conecta en red a todos los centros de educación secundaria, y a la mitad de las escuelas básicas del país, con los

bancos de datos de universidades y otras instituciones y, más recientemente, a Internet.

874. A lo anterior debe agregarse la contribución que hace el sistema de educación formal. La educación básica incluye, entre el primero y cuarto grado, matemáticas y el área de "Comprensión del medio natural y social", que en el quinto y noveno se bifurca en dos sectores de aprendizaje: "Comprensión del medio natural" y "Comprensión del medio social". Además, se introduce la denominada "Educación tecnológica", la cual se prolonga hasta primero y segundo grado de la educación media. En ésta, aparecen en distintas proporciones los sectores de aprendizaje propiamente científicos: Educación matemática, Ciencias naturales, Historia y ciencias sociales, Biología, Física, Química, y otros que pueden escoger los establecimientos de acuerdo a su autonomía curricular. La educación tecnológica se diversifica en tercero y cuarto grado de la educación media tecnicoprofesional, la que está organizada en 44 áreas de especialización, relacionadas con 13 grandes sectores ocupacionales.

Medidas adoptadas para impedir la utilización de los progresos científicos y técnicos con fines contrarios al disfrute de todos los derechos humanos

875. No existe legislación específica que prohíba o persiga la utilización de los progresos científicos y técnicos con fines contrarios a los derechos humanos, sino las normas generales de la Constitución relativas a los derechos reconocidos a todos los habitantes del país.

Protección de los intereses morales y materiales de los autores

876. La Constitución Política³⁴⁴ reconoce "el derecho de autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie por el tiempo que señale la ley y que no será inferior al de la vida del titular... El derecho de autor comprende la propiedad de las obras y otros derechos, como la paternidad, la edición y la integridad de la obra, todo ello en conformidad a la ley". Adicionalmente, la Constitución hace extensiva a la propiedad de las creaciones intelectuales y artísticas diversas prescripciones protectoras del derecho general de propiedad³⁴⁵. En virtud de este principio constitucional, rige la Ley de propiedad intelectual³⁴⁶, que "protege los derechos que, por el sólo hecho de la creación de la obra, adquieren los autores de las obras de la inteligencia en los dominios literarios, artísticos y científicos, cualquiera sea su forma de expresión, y los derechos conexos que ella determina". Para cautelar el cumplimiento de esta ley existe una Oficina de propiedad intelectual. En el mismo sentido actúan el Consejo nacional del libro y la lectura, la Sociedad chilena del derecho de autor y la Sociedad chilena de intérpretes. Los conflictos que puedan suscitarse respecto al ejercicio del derecho de autor son resueltos por los tribunales de justicia.

877. A partir de la década de los noventa, comienza el surgimiento de las sociedades de autores y de intérpretes. El eje de esta forma de asociación -concentrada en los derechos intelectuales-

³⁴⁴ Artículo 19, párr. 25

³⁴⁵ *Ibíd.*, párr. 24.

³⁴⁶ Ley N° 17336.

radica en la gestión colectiva de los derechos, como respuesta moderna a la protección de éstos frente a los desafíos que plantean las nuevas tecnologías, la globalización de los mercados, y el desarrollo de tratados y acuerdos de integración regionales. Estos elementos exigen plantear no sólo normativas comunes, sino también una mayor coordinación interna entre los distintos sectores de la industria cultural, con el fin de armonizar estrategias competitivas, que permitan un desarrollo sustentable de las creaciones locales en el medio internacional. Las organizaciones para la gestión colectiva son corporaciones sin fines de lucro, gobernadas bajo el principio de la autogestión.

Sociedad chilena del derecho de autor

878. Con más de 2.500 socios, la Sociedad chilena del derecho de autor (SDC) se ocupa de la protección de derechos en el sector de la música. Además de licenciar, recaudar y distribuir los derechos, la SDC se ha convertido en un activo actor cultural. La Sala SDC -espacio creado para la difusión de los artistas nacionales- es el único espacio de música popular que cuenta con una programación anual, a pesar de su carácter experimental y de su limitado número de butacas. En la Corporación educacional SDC, en tanto, estudian más de 90 jóvenes, que cuentan con la posibilidad de obtener becas completas por su talento, calificado por los mismos músicos. El Centro de música y tecnología (CMT) es otro proyecto novedoso, que da capacitación relacionada con los nuevos adelantos tecnológicos, además de alimentar la página web de la SCD, donde cada músico tiene derecho a su propio espacio en internet. Los Fondos de salud y de ayuda, para cubrir atenciones médicas y de emergencia, son otros aspectos de la acción de esta sociedad.

Creaimagen

879. Los artistas de imagen fija -diferenciada de las obras de imagen en movimiento o audiovisuales- crearon esta organización, bajo el auspicio de sociedades homólogas española y francesa. El propósito de esta entidad, formada por los artistas plásticos, escultores, fotógrafos, ilustradores y diseñadores gráficos, es evitar los abusos que se realizan con obras plásticas, fotográficas o diseños, que son empleadas masivamente en publicaciones, productos de publicidad y artículos de diversa naturaleza sin contar con autorización de sus creadores y sin el pago de ningún derecho. Esta realidad se acrecienta con los usos en las redes y las manipulaciones que pueden realizarse con herramientas digitales. La sociedad se encuentra concertando acuerdos internacionales para obtener una amplia representación de obras extranjeras, y está en la etapa inicial de sus sistemas de control y licencia. La principal causa de la falta de oportunidades para creadores chilenos es la utilización gratuita de obras extranjeras, sin que exista ningún tipo de control.

Sociedad de autores nacionales de teatro, cine y audiovisuales (ATN)

880. Esta entidad está dirigida a autores y adaptadores de obras dramáticas y de representaciones teatrales, coreográficas, pantomímicas, de teatro para títeres y marionetas; a autores de obras originales o adaptadas de carácter dramaticomusicales, como comedias, óperas, zarzuelas, ballet; y a autores de obras cinematográficas y audiovisuales en general. La sociedad se ha planteado la formación de un registro, compuesto por todos los autores de teatro, cine y audiovisuales que se integren a ATN; la organización y documentación del repertorio de obras nacionales; la administración, recaudación y distribución de los derechos generados por concepto

de utilización de las obras; la vigilancia del uso y abuso del repertorio de obras por parte de los medios y editoras; y el otorgamiento de licencias. ATN se propone insertar el repertorio nacional de obras dramáticas y audiovisuales en el ámbito mundial, mediante el establecimiento de relaciones recíprocas con sociedades extranjeras. En Chile no existen agencias o representaciones de autores de obras teatrales, como tampoco los autores audiovisuales encuentran un medio de vinculación a las sociedades que se ocupan de estos derechos en el extranjero. Existen legislaciones que ofrecen beneficios a los creadores de estas obras que no han podido ser aprovechados por carecer de una organización nacional.

Chileactores

881. Esta sociedad, creada por los actores de telenovelas durante 1999, ha impulsado el reconocimiento del derecho de repetición por las telenovelas e interpretaciones de obras audiovisuales. Han sido reconocidos los derechos de los actores por la venta de teleseries al extranjero, acuerdo que para muchos parecía muy difícil de alcanzar, ya que los actores en sus contratos individuales cedían todos sus derechos a los canales de televisión. La sociedad de gestión colectiva permitió lograr este propósito, y ya se encuentran estudiando otras formas de control de sus actuaciones por usos no autorizados. Chileactores también busca organizarse para ayudar a los actores que no cuentan con previsión y necesitan ayuda. Casi la totalidad de los actores que actúan en la televisión chilena están agrupados en Chileactores.

Sociedad chilena de intérpretes

882. La sociedad chilena de intérpretes (SCI) es un proyecto especial de desarrollo de los intérpretes musicales, con fuertes vínculos internacionales en el espacio iberoamericano. La SCI funciona inserta en la Sociedad chilena del derecho de autor -en quien delega la actividad de gestión de derechos-, y se encuentra principalmente enfocada a generar posibilidades de difusión del trabajo de los músicos chilenos, buscando abrir un mercado artístico que aparece completamente desvinculado de la sociedad y del mundo empresarial. Además, capacita a los músicos en la gestión empresarial y da información al mercado sobre los artistas, mediante una fluida comunicación y contratación.

Medidas adoptadas para la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura

Medidas legislativas adoptadas para promover la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura

883. En la década 1990-2000, el Gobierno desarrolló una significativa política de conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura, combinando el esfuerzo público con la colaboración del sector privado. Entre las principales medidas cabe señalar la dictación de las siguientes normas:

- a) La Ley N° 19227, de 10 de julio de 1993, por la que se creó el Fondo nacional de fomento del libro y la lectura.
- b) La Ley de presupuesto de 1993, por la que se creó el Fondo de fomento de las artes, Fondart. Este fondo y el anterior son administrados descentralizadamente por la División de cultura del Ministerio de Educación.

- c) La Ley de donaciones culturales, de 1992, que fundó incentivos tributarios a los aportes privados a acciones de carácter cultural.
- d) La Ley N° 19247, de 15 de agosto de 1993, que estableció incentivos tributarios a las donaciones de privados a proyectos educacionales.
- e) La Ley N° 19253, de 5 de octubre de 1993, que creó la Corporación nacional de desarrollo indígena, estableciendo diversas disposiciones orientadas a la protección, fomento y desarrollo de las culturas originarias.

884. La reforma educacional en curso ha garantizado la presencia en el nuevo currículum de sectores de aprendizaje como lenguaje y comunicación, educación artística, historia y ciencias sociales, idioma extranjero, informática educativa y religión (de oferta obligatoria, pero de libre opción por los estudiantes), además de las disciplinas y actividades que, en los diversos niveles educativos, pueden incorporar los centros escolares en su horario de libre disposición.

885. Especialmente significativas para el desarrollo, conservación y difusión de la ciencia y la cultura son las iniciativas que se mencionan a continuación, emprendidas en el marco de la reforma mencionada:

- a) La fundación y mantenimiento de bibliotecas de aula en todos los salones de clase de la educación básica subvencionada por el Estado, consistente en colecciones de 35 a 50 títulos destinados a promover el gusto por la lectura.
- b) La política de textos escolares, que ha logrado universalizar la provisión de textos gratuitos en la educación básica subvencionada y, por primera vez en Chile, ha extendido la entrega de textos a la educación media subvencionada. La distribución de textos gratuitos se ha extendido de 1,9 millones en 1990, a 7 millones en 1999.
- c) La creación de centros de recursos de aprendizaje con financiamiento estatal en todas las escuelas de nivel medio del país, que incluyen libros, revistas, periódicos, manuales, enciclopedias o diccionarios, videos, cassettes, discos compactos y otros medios de difusión, con equipamientos e infraestructuras ad hoc.
- d) La red informática escolar "Enlaces", que ha instalado laboratorios de informática en todos los liceos de enseñanza media y en la mitad de las escuelas básicas, conectando en línea a los participantes, generando y ofreciendo *software* apropiados y capacitando a los profesores y profesoras en el uso educativo de esta tecnología. La red Enlaces es una poderosa y extendida vía de comunicación cultural y científica al servicio de las nuevas generaciones

Promoción del disfrute de la libertad para la investigación científica y la actividad creadora, incluida la creación de todas las condiciones y facilidades necesarias para estas actividades

886. La libertad de investigación científica es reconocida específicamente como parte de la autonomía administrativa y académica de las instituciones de educación superior, a través de la Ley orgánica constitucional de enseñanza (LOCE). El Estado crea las condiciones y facilidades

necesarias a través de: una política educativa orientada a extender y mejorar la educación básica, media y superior; la inclusión en el currículum de objetivos y contenidos relativos a ciencias, humanidades y artes; y de la política científica y cultural antes descrita.

887. A lo anterior se suma el aporte de personas jurídicas y naturales privadas, que aportan, colaboran o incentivan los procesos de producción de conocimiento científico y la creación cultural. Parte del aporte privado es estimulado mediante iniciativas y mecanismos estatales, como los incentivos tributarios a las donaciones con fines culturales o educacionales, y la asociación entre empresas, universidades y Estado para promover la investigación científica y tecnológica.

Medidas adoptadas para garantizar la libertad de intercambio de información, opiniones y experiencia científicas, técnicas y culturales entre científicos, escritores, trabajadores creadores, artistas y otras personas creadoras y sus respectivas instituciones

888. La libertad de intercambio entre científicos y creadores no es obstaculizada por normas jurídicas, dada la existencia de un régimen democrático de derecho. En Chile se respetan la libertad de opinión y de información, sin censura previa, incluyendo la libertad de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos. En el mismo sentido obra la libertad de reunión y de asociación. Los espacios y mecanismos de intercambio utilizables por los agentes culturales referidos funcionan sin restricciones legales o políticas.

Medidas adoptadas para apoyar sociedades culturales, academias de ciencia, asociaciones profesionales, sindicatos de trabajadores y demás organizaciones e instituciones dedicadas a la investigación científica y a actividades creadoras

889. No existe una política significativa para apoyar a las entidades referidas, salvo una subvención estatal para el Instituto de Chile, que agrupa academias de ciencias naturales y sociales, y academias de carácter humanístico, de carácter selectivo e integradas por un número limitado de científicos e intelectuales. Hay también financiamientos menores de Conicyt para la celebración de reuniones académicas organizadas por las sociedades científicas. Este financiamiento no se otorga para los gastos de funcionamiento de estas entidades.

890. No existen apoyos estatales permanentes para las entidades que agrupan a los creadores de literatura, artes musicales, artes visuales, artes de la representación y otras.

Anexo 1

SIGLAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AFP:	Administradoras de fondos de pensiones
AVPP:	Años de vida potencialmente perdido
CASEN:	Encuesta caracterización socioeconómica nacional: tiene por objeto conocer periódicamente la situación socioeconómica de los hogares y de la población, así como evaluar el grado de focalización y el impacto redistributivo de los programas sociales de alcance nacional, contribuyendo al diseño y evaluación de las políticas de programas sociales. Es representativa de todos los hogares del país a nivel nacional, regional y por zona urbanorural. Se han efectuado desde 1985 con una periodicidad de dos años, excepto la de 1989 que se realizó en 1990.
CENABAST:	Central de abastecimiento
CIMM:	Centro de investigaciones minero metalúrgicas
CMT:	Centro de música y tecnología
CONADI:	Corporación nacional de desarrollo indígena
CONAMA:	Comisión nacional del medio ambiente
CONAPRAN:	Corporación nacional de protección a la ancianidad
CONICYT:	Comisión nacional de investigación de ciencia y tecnología
CORDAM:	Corporación de ayuda al menor
COREMA:	Comisión regional del medio ambiente
CORFO:	Corporación de fomento de la producción
CORHABIT:	Corporación habitacional
CORMU:	Corporación de mejoramiento urbano
CORVI:	Corporación de la vivienda
COU:	Corporación de obras urbanas
DESC:	Derechos económicos, sociales y culturales
DIBAM:	Dirección de bibliotecas, archivos y museos
DIGEDER:	Dirección general de deportes y recreación

DIRAC:	Dirección de asuntos culturales
DO:	Diario Oficial
EBI:	Educación bilingüe intercultural
FAIR:	Fondo de apoyo a iniciativas culturales regionales
FDI:	Fondo de desarrollo e innovación
FIM:	Fondo de investigaciones mineras
FIP:	Fondo de investigación pesquera
FNDR:	Fondo nacional de desarrollo regional
FONADIS:	Fondo nacional de la discapacidad
FONASA:	Fondo nacional de salud
FONDAP:	Fondo de estudios avanzados en áreas prioritarias
FONDART:	Fondo de desarrollo de la cultura y de las artes
FONDECYT:	Fondo nacional de ciencia y tecnología
FONDEF:	Fondo de fomento al desarrollo científico y tecnológico
FONTEC:	Fondo nacional de desarrollo tecnológico y productivo
FOSIS:	Fondo de solidaridad e inversión social
ICM:	Iniciativa científica Milenium
INDAP:	Instituto nacional de desarrollo agropecuario
INE:	Instituto nacional de estadísticas
INJ:	Instituto nacional de la juventud
INP:	Instituto de normalización previsional
INTEGRA:	Fundación privada para el desarrollo integral de niños y niñas en situación de pobreza
IPC:	Índice de precios al consumidor: mide la variación del costo de la vida de un mes a otro (inflación o deflación de la economía de un mes a otro).
IRA:	Programa de infecciones respiratorias agudas

ISAPRE:	Institución de salud previsual
ISP:	Instituto de salud pública
JUNAEB:	Junta nacional de auxilio escolar y becas
JUNJI:	Junta nacional de jardines infantiles
LOCE:	Ley orgánica constitucional de la enseñanza
LPP:	Línea de pobreza per cápita: a un individuo se le considera pobre si su nivel de ingreso está por debajo de un mínimo que le permita satisfacer sus necesidades básicas, este mínimo se denomina "línea de pobreza".
MECE:	Mejoramiento de la calidad de la educación
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINEDUC:	Ministerio de Educación
MINSAL:	Ministerio de Salud
MINVU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP:	Ministerio de Obras Públicas
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OTEC:	Organismos técnicos ejecutores
PAE:	Programa de alimentación escolar
PAI:	Programa ampliado de inmunizaciones
PAJ:	Programa de asistencia juvenil
PIB:	Producto interno bruto
PINDA:	Programa infantil de drogas antineoplásicas
PNB:	Producto nacional bruto
PRODEMU:	Promoción y desarrollo de la mujer
PVP:	Programa de viviendas progresivas
SAO:	Sustancias agotadoras del ozono
SAPU:	Servicio de atención primaria de urgencia

SCD:	Sociedad chilena del derecho de autor
SECC:	Secretaría de comunicación y cultura
SENAME:	Servicio nacional de menores
SENCE:	Servicio nacional de capacitación y empleo
SEREMI:	Secretaría regional ministerial
SERNAM:	Servicio nacional de la mujer
SERVIU:	Secretaría regional de vivienda y urbanismo
SESMA:	Servicio de salud metropolitana del ambiente
SIMCE:	Sistema de medición de la calidad educacional
SM:	Salario mínimo
SNSS:	Sistema nacional de servicios de salud
RBMN:	Remuneración básica mínima nacional
TVN:	Televisión nacional de Chile
UAVDV:	Unidad de atención de víctimas de delitos violentos
UF:	Unidad de fomento: valor de pago para operaciones bancarias, que se reajusta diariamente en base al aumento del índice de precios al consumidor (IPC).
UMP:	Unidad de mejoramiento profesional
UTM:	Unidad tributaria mensual: índice de medida definido para propósitos tributarios, ligado a la variación de la inflación.

Anexo 2

ÍNDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS Y GRÁFICOS

	<i>Página</i>
Cuadros	
1. Pensiones asistenciales (Pasis) canceladas anualmente según número de causantes	24
2. Subsidio único familiar (SUF) por deficiencia mental.....	24
3. Tasas de participación en la fuerza de trabajo de personas de 65 años y más	32
4. Evolución del empleo en Chile, 1990-2001	43
5. Tasa de participación por sexo, 1990-2001	43
6. Tasa de desocupación por sexo, 1990-2000	45
7. Evolución del empleo de los hombres y mujeres en Chile, 1999-2001	45
8. Productividad media por ocupado, 1989-2000.....	46
9. Índice real de remuneraciones y salario mínimo, 1989-2000.....	56
10. Evolución del número de organizaciones según el tipo de sindicato, 1990-1999....	68
11. Total de sindicatos y población afiliada a escala nacional, 1990-1999.....	68
12. Total de sindicatos y población afiliada a escala nacional, 1990-1999.....	69
13. Gasto público y fiscal en previsión, 1987-2000	92
14. Variaciones en las inscripciones registro civil e identificación, 1990, 1995 y 2000	101
15. Áreas de consulta del Programa de asistencia jurídica, enero a diciembre de 1999	127
16. Gasto público y gasto fiscal social, 1989-2000	134
17. Estructura sectorial del gasto público social y gasto fiscal social, 1990, 1995 y 2000.....	135
18. Evolución de la magnitud de la pobreza y de la indigencia en Chile, 1990-2000	136

	<i>Página</i>
19. Distribución del ingreso autónomo y monetario en Chile, 1990-2000	138
20. Ingreso autónomo y monetario promedio del hogar por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar en Chile, 1990-1998.....	139
21. Variaciones del ingreso autónomo y monetario promedio de los hogares, por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar en Chile, 1990-1998	141
22. Evolución de los déficit habitacionales, 1990-2000	145
23. Soluciones habitacionales por tipo de solución, 1990-1998.....	147
24. Dos escenarios de comportamiento del déficit en Chile, 1992-1998	149
25. Número de hogares alojados en viviendas según servicio sanitario en Chile, 1990-1998	150
26. Número de hogares y estimación de personas alojadas en viviendas sin servicio de agua potable en Chile	150
27. Número de hogares y estimación de personas alojados en viviendas sin servicio de electricidad en Chile	151
28. Número de hogares y estimación de personas en viviendas inadecuadas según dos indicadores en Chile	152
29. Número de hogares en viviendas atestadas (hacinadas) en Chile	152
30. Número de personas y viviendas en asentamientos ilegales en Chile, 1996.....	154
31. Número de personas en lista de espera.....	155
32. Número de hogares según diferentes títulos de vivienda en Chile.....	156
33. Gasto público en vivienda en Chile, 1990-1998	166
34. Gasto fiscal en vivienda/gasto público en vivienda, 1989-2000	167
35. Indicadores de salud, 1990, 1999 y 2000	172
36. Gasto público y fiscal en salud, 1989-2000.....	176
37. Mortalidad materna, natal e infantil en Chile, 1990-1998.....	179

	<i>Página</i>
38. Matrícula por nivel educacional y sexo en Chile, 1998	199
39. Cobertura por nivel de enseñanza, 1990-1998	200
40. Cobertura por nivel de enseñanza según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990 y 2000.....	200
41. Tasas de abandono por nivel educacional en Chile, 1990-1998.....	201
42. Gasto público y fiscal en educación, 1989-2000.....	201
43. Cobertura según nivel de enseñanza: primer y quinto quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar en Chile. 1990-1998	202
44. Fondos concursables evolución en Chile, 1994-1998	220
45. Proyectos seleccionados por el Fondart según áreas temáticas, 1992-1998.....	221
46. Ley de donaciones culturales.....	222

Gráficos

1. Resultados prueba SIMCE por asignatura y dependencia, cuarto básico 1990 y 1996	203
2. Resultados prueba SIMCE 41 Básico por asignatura: escuelas municipales, escuelas del P900 y escuelas rurales participantes en el programa de mejoramiento para escuelas rurales, 1992 y 1996.....	204
