

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

INTRODUCCIÓN

Chile es, dentro de los países de Latinoamérica, uno de los que exhibe los mayores índices de crecimiento económico, salvando, de esa forma, varias de las crisis económicas que han afectado a la región. Así, por ejemplo, durante el trimestre abril-junio de 2004, la economía chilena experimentó un crecimiento de 5,1%, debido a un aumento de la demanda interna (5,7%) y al crecimiento de los sectores del comercio, la industria y la manufactura¹, mientras que, a fines de año, se anunciaba que el Estado exhibía un superávit fiscal récord de US\$ 270 millones². A las cifras que indican un crecimiento interno alentador, se suma la positiva imagen que Chile proyecta al exterior en materia económica, situándolo como uno de los países de Latinoamérica con el menor riesgo país, gracias a los acuerdos comerciales celebrados con Estados Unidos y la Unión Europea³.

A lo anterior, todavía, es preciso sumar una mejora en los niveles de calidad de vida. En el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas (PNUD) se señala que Chile se mantiene dentro de los países de alto desarrollo huma-

¹ Véase <http://www.bcentral.cl/esp/infoeconomica/coyuntura/trimestral/htm/ict.htm>, 25 de agosto de 2004.

² "Superávit fiscal alcanza cifra récord de US\$ 270 millones", *La Tercera*, 16 de noviembre de 2004.

³ A ello se suma, además, el término de la guerra en Oriente Medio y el interés que despertaron en las economías mayores los bonos soberanos emitidos por Chile. Véase, Riesgo – País podría descender de los 90 puntos base, en <http://www.estrategia.cl/histo/200308/01/economi/ries.htm>, 25 de agosto de 2004.

no, estándar que se configura prestando atención a factores como las tasas de alfabetización, esperanza de vida al nacer e ingreso nacional⁴.

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), por su parte, anunció, durante el mes de agosto de 2004, la publicación de los resultados de la encuesta de *Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN). En ellos se señala que la pobreza ha disminuido de un 20,6% a un 18,8% entre los años 2000 y 2003⁵, índices que se obtienen luego de analizar, entre otros factores, el costo de las necesidades básicas que determina que un individuo es pobre si su nivel de ingreso es inferior al mínimo que le permite satisfacer sus necesidades básicas. El informe insiste en una mejora en los niveles de distribución del ingreso, señalando que las familias más pobres ganan más de lo que ganaban hace tres años, todo lo cual “demuestra el impacto favorable de las políticas sociales implementadas por el gobierno, pues más del 50% del ingreso total de los hogares más pobres está constituido por el gasto en políticas vinculadas a la educación, salud y subsidios monetarios”⁶.

A pesar que la cifra de personas pobres alcanza los 2.179.600 de personas (14,1% de la población nacional) y las indigentes 728.100 (4,7%), el Ministro Andrés Palma señaló, “sin ánimo de complacencia, [que] los resultados muestran que hemos avanzado por el camino correcto gracias a políticas económicas y sociales, plenamente sintonizadas”⁷.

Si bien existe un descenso en los niveles de pobreza, desde la oposición se critica al Gobierno por no haber alcanzado las metas que se propuso en 2000, cuando se señaló que la pobreza debería bajar en un 40%. La oposición califica al Ministro de autocomplaciente y este asegura que nunca el gobierno se comprometió a reducir la pobreza en los porcentajes indicados. Lla-

⁴ Véase Chile se mantiene dentro del grupo de países que tienen un alto nivel de desarrollo humano, en http://www.pnud.cl/mas-inf16_7b_01.htm, 25 de mayo de 2004.

⁵ Véase Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación, Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social, Volumen 1 (División social del MIDEPLAN), agosto de 2004. Versión en línea en, http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/portada/Casen_2003.pdf, 25 de mayo de 2004.

⁶ Véase <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.-asp?idnoticia=156258>, 19 de agosto de 2004.

⁷ Véase Palma, Andrés, Casen 2003: buenas noticias, *El Mercurio*, 27 de agosto de 2004 (A p. 2).

ma a tener paciencia y asegura que para la encuesta CASEN 2006 se reflejarán los resultados del Programa Chile Solidario, fijando, ahora sí, metas: para entonces –afirma Palma– la pobreza debería llegar al 15% de la población con una tasa de 3% de indigencia⁸.

Pero las cifras de Chile no solo son preocupantes por el número de personas que permanecen en la pobreza, sino, además, porque muestran un país que a pesar de evidenciar un crecimiento económico, exhibe, al mismo tiempo, uno de los mayores índices de desigualdad en la distribución de la riqueza. De acuerdo a la encuesta CASEN 2000, el 10% más rico de la población percibe un 42,2% del total de los ingresos (en 1990, el 42,3%), mientras que el 10% más pobre, solo un 1,1% (1,4% en 1990). Todavía más, las familias que se ubican en los sectores más marginados de la población, deben sortear una serie de barreras que se les coloca enfrente para poder acceder a los beneficios estatales. Con todo, algunas iniciativas de MIDEPLAN están destinadas a salvar esas trabas que, particularmente, están constituidas por los exigentes estándares de la Ficha CAS. Esta ficha se encarga de asignar puntaje a las familias, caracterizándolas social y económicamente, a objeto de determinar cuáles serán las que resulten beneficiadas con las asistencias estatales. Entre otras modificaciones, se pretende la “incorporación del concepto de familia, para evitar discriminaciones con situaciones como los allegados; se ampliarán las preguntas sobre nivel educacional e ingreso a todos los miembros de la familia y no solamente al jefe de hogar como hasta ahora; se aumentan las preguntas sobre situación laboral y se añaden otras [variables] sobre discapacidad y pertenencia étnica, que si bien no se sumará al puntaje final, permitirá obtener información detallada sobre la realidad de este sector de la población”⁹.

Como se ha venido mostrando en los informes anuales previos, existen serias deficiencias en el goce y ejercicio de los derechos –denominados– económicos, sociales y culturales. Los derechos a la salud, al trabajo y a la educación parecen estar reservados, a pesar del optimismo del gobierno, solo para aquellos que posean las facultades económicas suficientes como

⁸ “La lenta salida para tres millones de pobres”, *El Mercurio*, 31 de agosto de 2004 (C p. 3).

⁹ “Mideplan cambia Ficha CAS II por nueva Ficha Familia”, *El Mostrador*, 22 de septiembre de 2004.

para estar afiliados al sistema privado de salud, para matricular a sus hijos en colegios particulares y para acceder, cuando las circunstancias lo requieran, a la atención médica en las clínicas más costosas. Dicho de otra forma, un crecimiento en materia económica no asegura mayores niveles de igualdad ni menores índices de pobreza, si no va acompañado de una mejor distribución de la riqueza¹⁰.

Del trabajo llevado a cabo en los informes anteriores se han obtenido importantes conclusiones, una de las cuales motiva el estudio de este año. De acuerdo a lo señalado en el Informe Anual anterior, el análisis de los derechos a la salud, al trabajo y a la educación nos muestra que, de los segmentos de la población afectada por el escaso desarrollo de estos derechos, el núcleo más problemático –y donde, de alguna forma, se inicia el ciclo que termina incidiendo en el desarrollo de los demás– es el de los jóvenes que va entre los 10 y 30 años. El presente informe pretende indagar, entonces, en el estado actual del cumplimiento de estos derechos, no respecto de toda la población del país, como se ha señalado y que es lo que se ha venido haciendo en los informes anteriores, sino que la atención se centrará en el segmento más joven de la población.

Existen fuertes antecedentes para sostener que hay una suerte de círculo vicioso que conspira contra los sectores más marginales de la sociedad. Quienes se encuentran en las posiciones más desaventajadas de la sociedad deben optar por la enseñanza pública de sus hijos. Recientes mediciones sobre la calidad de esta, enfrente de la que se imparte en los colegios pagados y de la los colegios subvencionados, indican que quienes egresan de aquellos colegios –si es que lo hacen y, por ejemplo, no desertan en búsqueda de trabajo para ayudar al sustento del hogar– se toparán con serias trabas para acceder a las universidades que exigen altos puntajes. Esas universidades, como se sabe, son las que pertenecen al Consejo de Rectores y las únicas que, actualmente, cuentan con un sistema de crédito que permite asegurar la educación sin hacerla depender de los ingresos económicos de los postulantes¹¹.

Como se suele afirmar, una buena educación debería ser uno de los factores que inciden, luego, en las expectativas de las

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Antecedentes sobre el funcionamiento en Informe 2004 (cit.), pp. 287-292.

personas para encontrar trabajos estables y bien remunerados. En efecto, las estadísticas indican que a medida que avanza el nivel de educación alcanzado en la población, mayor es la participación en el mercado laboral¹². La Encuesta CASEN 2003 ratifica lo anterior; a mayores niveles de escolaridad, mayor es el ingreso que se percibe. En efecto, los ingresos de los ocupados aumentan, en particular, a partir de los 12 años de escolaridad. Como contrapartida, mayores niveles de educación se traducen en una leve disminución de las tasas de desempleo¹³.

Pero fuera de las dificultades que plantea el acceso deficitario a la educación y a los fondos estatales destinados a asegurarlo, las cifras del año anterior indican que el segmento que va entre los 18 y 24 años presenta las mayores tasas de desocupación¹⁴. Si las personas están desocupadas (cesantes o desempleadas), ello afecta necesariamente sus niveles de cobertura médica y social.

A propósito de las cifras recopiladas en la encuesta CASEN 2003, familias pobres entrevistadas señalaban que llevaban cerca de un año de cesantía, mientras las cifras del país seguían creciendo con el correr de los meses. En materia de acceso a medicamentos, por ejemplo, señalaban que “si los consultorios no aportaban con los medicamentos, no había cómo comprarlos por lo que había que dejar de tomar once un par de días para hacerlo”¹⁵. En relación con la crítica situación de la cesantía, la oposición y algunos centros de estudios –como veremos– apuntan a la necesidad de flexibilizar el empleo y eliminar el salario mínimo; en su concepto, esas innovaciones harían posible, respectivamente, “flexibilizar el mercado del trabajo [y] facilitar el empleo temporal, a tiempo parcial” y permitir a los jóvenes sumarse a la fuerza de trabajo¹⁶. Estas medidas, además, fueron apoyadas por el director del Fondo Monetario Internacional, en su visita a Chile, quien dijo “que existen rigideces [en el mercado laboral] que impiden una me-

¹² Véase Indicadores de Educación en Chile, Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación. Santiago, 2002, p. 90. Versión en línea, www.mineduc.cl

¹³ *Ibíd.*, p. 92.

¹⁴ Informe 2004 (cit.), p. 293.

¹⁵ “Cuando solo alcanza para el arroz y el pan”, *El Mercurio*, 27 de agosto de 2004 (C p. 1).

¹⁶ “La lenta salida” (cit.).

jor situación de empleabilidad en áreas como el empleo a tiempo parcial”¹⁷.

De conformidad a los antecedentes del Censo 2002, la población chilena es de 15.116.435 personas. De ellas, 3.890.126 son menores de 15 años (26%) y 3.674.239 se sitúan entre los 15 y 29 años de edad (24%). Es decir, un 50% de la población nacional es joven, adolescente e infantil. Los siguientes cuadros muestran el número de personas a que asciende la población joven del país, divididos según edad y según sexo.

	Número de personas	%
15-18 años	1.031.089	29
19-24 años	1.450.426	39
25-29 años	1.192.724	32
TOTAL	3.674.239	100

	Número de personas	%
Hombre	1.850.682	50,4
Mujer	1.823.557	49,6
TOTAL	3.674.239	100

Del total de jóvenes, un 22% (808.333) pertenece al nivel socioeconómico alto; un 62% al medio (2.292.725) y un 16% al bajo (573.181).

Como se verá enseguida, son los derechos de las personas más pobres los que se ven más afectados. De acuerdo a las informaciones que se proporcionan en este Informe, la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en Chile presenta serias deficiencias. En efecto, es posible afirmar que en Chile la vigencia de los DESC depende de las capacida-

¹⁷ “El Director del FMI apoya flexibilizar mercado laboral”, *El Mercurio*, 2 de septiembre de 2004 (B p. 1).

des económicas de las personas. Así, en la práctica, derechos como la educación y la salud alcanzan niveles considerablemente mayores de satisfacción para las personas que poseen recursos para costear los mismos en instituciones privadas (de educación y salud), mientras que el resto de la población queda entregado a una acción estatal insuficiente al respecto.

A lo anterior cabe añadir dos cosas. En primer lugar, la acción constitucional encargada de la tutela de los derechos de las personas excluye de su manto protector a los DESC. Hasta la fecha, ello habilita al Estado para sostener que las acciones de este tipo que se dirigen en su contra reclamando en esta materia no son permisibles, toda vez que no se trata de reclamos cubiertos por la acción. Además, el Estado, sobre esa misma base, suele señalar que los DESC no serían en rigor derechos, sino básicamente concesiones del Estado a sus ciudadanos cuya vigencia depende de las capacidades económicas de este.

Ello también es observado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que en 2004 emitió un Informe acerca de la situación de Chile en materia de estos derechos, señalando que se muestra “preocupado porque algunos derechos económicos, sociales y culturales [si no todos] incluido el derecho a la vivienda, no son considerados justiciables en el Estado Parte [Chile]. En ese sentido, el Comité nota la escasez de casos judiciales en los que los derechos del PIDESC [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] hayan sido invocados ante y directamente aplicados por las cortes locales”¹⁸. Como veremos, un reciente fallo del Tribunal Constitucional ha señalado que del hecho que la acción de protección no tutele a todos los DESC, no “supone que aquel posea absoluta discrecionalidad para eludirlo o satisfacerlo”. Ello implica que el Estado debe elevar sus estándares de justificación, para demostrar que los niveles de satisfacción de DESC corresponden a la mayor y mejor utilización que hace de sus recursos, hasta el máximo disponible. Está por verse, con todo, si los tribunales receptionan de alguna forma –si es que lo hacen– la sentencia del Tribunal Constitucional.

¹⁸ Véase Consideration of the Reports Submitted by the States Parties, under articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 26 november 2004 (E/C.12/1/Add.105), párrafo 12 (la traducción es nuestra).

Con el objeto de hacer patente el círculo vicioso que venimos mencionando, en el presente Informe se analizarán, primero, las iniciativas legales durante 2004 en materia de derecho a la educación. Enseguida, centraremos la atención en el derecho al trabajo, para terminar, siempre apuntando al segmento más joven de la población, con el derecho a la salud.