



**EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PAÍS**  
**SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE**

**AGOSTO 2010**



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Este Informe presenta un diagnóstico sintético de la situación del país, enfatizando aquellos aspectos que son más relevantes desde la perspectiva del Sistema de Naciones Unidas, de sus orientaciones normativas y de las capacidades de las agencias presentes en Chile. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Desarrollo Humano y el enfoque de derechos son las orientaciones normativas que lo inspiran.

En 2010, Chile se encamina hacia el Bicentenario como uno de los países con mayor nivel de desarrollo económico y social en América Latina. Obtiene el primer lugar de la región en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD en 2008; lo disputa en el nivel de ingreso per cápita con Argentina y México, y tiene la menor tasa de pobreza según la CEPAL (Panorama Social 2008). El *Segundo informe del Gobierno de Chile sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* establece que ya en 2008 el país había alcanzado la mayor parte de las metas, y que se encontraba en condiciones de lograr anticipadamente el cumplimiento de gran parte de los objetivos restantes.

Como lo muestra el *Informe de Desarrollo Humano 2009*, los logros en el plano socioeconómico han transformado la naturaleza de los desafíos que el país debe enfrentar ahora. La mayor complejidad e incertidumbre de los sistemas económicos, políticos y sociales, así como la mayor individuación y autonomía de las personas y las agrupaciones, representan un reto para las formas tradicionales de hacer política pública. En el nuevo escenario pasan a ser centrales las capacidades de coordinación y resolución de conflictos, y el sentido del cambio para los actores. Hoy, tanto los avances como las dificultades se explican principalmente por el modo concreto en que los actores se relacionan entre sí en los espacios de sus prácticas; es decir, por “la manera de hacer las cosas”. Se trata de un desafío de toda la sociedad y por ello se expresa tanto en la gestión del Estado como en la empresa, en las relaciones familiares y en la construcción de las identidades de los individuos.

El país se encuentra en la etapa más avanzada de la transición demográfica. La tasa de fecundidad es ahora la más baja en América Latina, después de Cuba, y está por debajo de la tasa de reproducción. Los adultos mayores (65 años y más) representan en la actualidad un 8,5% de la población del país, mientras la población menor de 18 años ha pasado de representar un 35,5% en 1990 a un 28,6% de la población en 2006. Para el futuro próximo se prevén cambios drásticos en la población de adultos mayores, proyectándose que en 2030 se habrá duplicado el actual nivel y en 2040 uno de cada cinco chilenos tendrá más de 65 años.

En otro orden de cosas, desde el retorno a la democracia Chile ha realizado significativos esfuerzos para conseguir su plena incorporación en el orden internacional. Una ciudadana chilena preside la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el país ha sido electo miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Chile ha ratificado instrumentos internacionales de derechos humanos como el Convenio 169 de la OIT, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Convención Sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.<sup>1</sup> La ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer se

---

<sup>1</sup> El Convenio 169 fue ratificado el 15 de septiembre de 2008; el Estatuto de la CPI, el 29 de junio de 2009, la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas, el 8 de diciembre de 2009 y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas en febrero de 2010.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

encuentran en tramitación en el Congreso hace varios años. Asimismo, fue uno de los primeros países en firmar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>2</sup> y sería importante su pronta ratificación.

En mayo de 2009 el país fue objeto del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Los Estados formularon 77 recomendaciones, de las cuales Chile aceptó 75. Además, se comprometió voluntariamente a elaborar un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, y cursó una invitación abierta a los relatores especiales del Consejo. El seguimiento de estos compromisos internacionales, y de las acciones que se realicen para satisfacer las recomendaciones, no debe descuidarse.

En particular, existe un proyecto de ley ingresado a la Cámara de Diputados en octubre de 2009, titulado “Jurisdicción y competencia de los tribunales militares y procedimiento ante ellos” que modifica el Código de Justicia Militar y busca eliminar la pena de muerte en tiempos de guerra. Es relevante que la justicia militar se adapte a los estándares internacionales que indican que no debe juzgar a civiles y debe juzgar delitos estrictamente militares.

A fines del 2009, se creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos<sup>3</sup>, poniéndose en operación en marzo de este año. No se ha instituido la figura del *Ombudsman* en conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), tal como le han recomendado varios órganos de tratados de Naciones Unidas y procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Igualmente, falta adoptar un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos para cumplir con lo recomendado en el reciente Examen Periódico Universal de Chile.

El presente diagnóstico identifica a la desigualdad en sus diferentes dimensiones como el principal pasivo del país en su camino al desarrollo. Hay grandes diferencias en las oportunidades y en el bienestar de las personas que se originan en circunstancias no elegidas por ellas, como el tipo de familia, la condición étnica, la región de residencia, la edad o el género. Estas desigualdades son difíciles de remover, puesto que tienen raíces históricas y se reproducen a través de instituciones sociales y económicas, algunas de ellas profundamente asentadas. Las dimensiones más graves de la desigualdad de oportunidades, según este Diagnóstico de País, son las condiciones de partida de los niños, los ingresos, el género, el territorio y la salud. En los últimos años ha habido avances en cada una de ellas por la acción de políticas públicas, pero aún queda bastante camino por recorrer.

También hay desafíos que deben ser resueltos con urgencia en materia de fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía. Debe ponerse fin a la falta de reconocimiento de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, así como a la discriminación de que son objeto. Se precisa revertir la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y potenciar la participación de la ciudadanía, particularmente de los jóvenes. Es necesario fortalecer los derechos de los inmigrantes de acuerdo a las convenciones internacionales, y redoblar la protección e integración de los refugiados y solicitantes de asilo.

Hay tareas importantes en el área del medio ambiente y el sector energético. El mundo enfrenta un desafío urgente en la contención del cambio climático, y Chile aparece particularmente

---

<sup>2</sup> Firmado el 24 de septiembre de 2009.

<sup>3</sup> El Instituto Nacional de Derechos Humanos fue creado por Ley 20.405 del 10 de diciembre de 2009.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

retrasado en este campo. Existe poca conciencia de que el patrón de desarrollo tradicional basado en el carbono ha perdido viabilidad, y que en las próximas décadas se deberán enfrentar los efectos inevitables del cambio climático. Por otra parte, los problemas ambientales locales y su relación con la pobreza son cada vez más complejos y requerirán de una institucionalidad e instrumentos más sofisticados que los actuales para combatirlos. Un desarrollo energético sostenible es clave para la realización de estas tareas pendientes.

El país deberá contribuir más decididamente al desarrollo de las naciones más rezagadas de Latinoamérica, puesto que cuenta con los medios y las capacidades que se requieren para ello. No se trata sólo de un imperativo de carácter moral: el posicionamiento y la validación de Chile en la región están en el interés propio del país.

También es necesario considerar que la crisis financiera internacional trae aparejados riesgos políticos y económicos que pueden afectar los escenarios futuros. La crisis es profunda y hay incertidumbre respecto del comportamiento de las economías desarrolladas, por lo que sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo nacional podrían extenderse en el tiempo. Durante el año 2009 la tasa de desempleo se empujó por sobre el 10% y se prevé una caída en el PIB de 1,7%, con lo que Chile sería el tercer país con la mayor caída en América del Sur, después de Argentina y Venezuela. El descenso en el crecimiento económico afecta la disponibilidad de recursos fiscales por la baja en la recaudación tributaria, comprometiendo la sostenibilidad del gasto social. Los ahorros en el exterior pueden suplir temporalmente las entradas tributarias, pero hay otros compromisos por atender que también presionarán sobre estos recursos. Un menor crecimiento económico también pone en riesgo los avances de las Metas del Milenio; hasta ahora las proyecciones señalaban a Chile como el único país en la región que alcanzaría las metas en forma oportuna, pero un empeoramiento del contexto económico podría alterar esos resultados esperados.

A los desafíos descritos hay que sumar los efectos del terremoto y posterior maremoto que afectó a la zona centro sur del país el 27 de febrero del 2010. Estos constituyen una de las catástrofes naturales más severas ocurridas en Chile desde que se tienen registros históricos y ha dejado huellas en el 80% de la población nacional. La intensidad del terremoto le sitúa en el quinto más poderoso ocurrido en el planeta a contar del año 1900, según la oficina de los Estados Unidos a cargo del monitoreo de estos eventos (USGS).

El principal efecto del terremoto y maremoto fue la destrucción de parte significativa de la infraestructura social y productiva en las regiones más cercanas al epicentro. La pérdida total de infraestructura equivale a un 20% del Producto Interno Bruto o 9% del stock total de capital del país. Esta es una cifra considerable y supone un esfuerzo de reconstrucción que modifica sustantivamente las prioridades de la agenda pública para los próximos años, así como la presencia y actividades del sistema de Naciones Unidas en el país. Las especificidades del accionar del sistema y de sus agencias se están determinando en conjunto con las autoridades y la sociedad civil.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

### I. LOS EFECTOS DEL TERREMOTO Y MAREMOTO DEL 27 DE FEBRERO DEL 2010

Las estimaciones disponibles a dos meses del evento muestran que cerca de 200.000 viviendas fueron destruidas o tuvieron daños mayores; una cuarta parte de la capacidad *nacional* de camas del sistema público de salud quedó inhabilitada por la destrucción o compromiso severo de 70 hospitales; y que hubo daños considerables en cerca de 4.000 escuelas que representan más de un tercio del total nacional, aún cuando muchas de ellas son establecimientos rurales pequeños. El Ministerio de Hacienda estimó que el costo de la pérdida en infraestructura social es cercano a los US\$ 9.000 millones, de los cuales un 70% pertenece al ámbito del sector público. En particular, las pérdidas para el sector educativo han sido estimadas en US\$3.015 millones, de los cuales el 51% corresponde al sector público.

Por otra parte, el daño en la infraestructura productiva se estima en alrededor de US\$ 11.000 millones, de los cuales US\$ 5.340 millones corresponden a pérdidas de los sectores industrial, pesquero y de turismo; US\$ 600 millones en el sector agrícola; US\$ 2.100 millones en energía, transporte y comunicaciones; US\$ 1.460 millones en obras públicas y US\$ 1.500 millones en otros sectores (presentación del Ministro de Hacienda del 6 de abril del 2010).

No obstante, la pérdida de vidas humanas fue relativamente acotada considerando la severidad de la catástrofe y de los daños materiales, junto al hecho que fueron afectadas zonas densamente pobladas del país. El número de fallecidos registrados a fines de abril del 2010 se mantiene por debajo de las 500 personas, cifra que contrasta con la pérdida de cerca de 230.000 vidas en el terremoto de Haití del 2009 y de otras 300.000 en el terremoto y maremoto de Indonesia en el año 2004. El bajo volumen de mortandad se explica porque la infraestructura de vivienda en las ciudades resistió relativamente bien por efecto de las normas de construcción antisísmicas vigentes, así como por el comportamiento de la población que supo evitar los riesgos principales asociados al terremoto y maremoto.

Sin embargo, los daños en la infraestructura social y productiva pueden originar deterioros severos en el nivel de vida de la población. Los canales de transmisión son diversos. La reducción en la capacidad productiva afecta los empleos y la generación de ingresos monetarios. Como consecuencia caen los niveles de vida y se deteriora la situación de pobreza, tanto porque hay un mayor número de personas con bajos ingresos como porque se agudizan las carencias de los ya pobres, quienes constituyen el grupo más vulnerable frente a este tipo de *shock*. Por otra parte, hay efectos negativos sobre la calidad de vida y el capital humano a partir de la destrucción de viviendas, escuelas, hospitales, servicios de utilidad pública y otros servicios relacionados. Ello puede tener consecuencias de largo plazo, especialmente si afecta la acumulación de capital humano de parte de los niños y jóvenes, deteriorando de tal modo su futuro desarrollo humano.

También hay efectos negativos sobre la salud mental y el capital social, que son dimensiones más difíciles de cuantificar pero no menos importantes que las ya señaladas. La salud mental puede verse seriamente comprometida por consecuencia de la experiencia traumática de vivir un terremoto o maremoto de gran magnitud, así como por la sensación de vulnerabilidad e inseguridad asociada a situaciones prolongadas de falta de alimentos, energía eléctrica, agua



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

potable, empleos y control social, entre otras. En particular, se ha documentado en diversas experiencias, el aumento del maltrato infantil y la violencia basada en género<sup>4</sup>.

Por su parte, el capital social se resquebraja frente a los saqueos, las amenazas reales o imaginarias de turbas provenientes de la población vecina que atentarían contra la propiedad, y por las insuficiencias en las instituciones públicas encargadas de organizar la vida en común.

La severidad de los efectos descritos dependerá críticamente de la respuesta de política pública. En principio, el país cuenta con recursos e instituciones que permiten paliar en forma significativa el daño asociado a la pérdida de infraestructura y capacidad productiva, así como los efectos más ocultos de la catástrofe sobre la psiquis de las personas y el tejido social.

A tal respecto, hay un considerable acervo de conocimientos acumulado en el mundo a partir de las experiencias pasadas de terremotos y otros desastres naturales. Se han identificado un conjunto de mejores prácticas tanto en prevención como en recuperación, así como casos de prácticas fallidas. Es indispensable que un país propenso a los desastres naturales como Chile esté en posesión de estos conocimientos, que existan instituciones preparadas, capital humano experto, equipos e infraestructura. Los vacíos que ha habido en esta materia son injustificables y deben ser reparados a futuro.

La experiencia internacional muestra que las etapas de asistencia y recuperación deben ser coordinadas. La asistencia es inmediata y tiene por objeto cubrir las necesidades de alimentación, techo, seguridad, salud, educación y relacionadas que se producen por efecto directo de las catástrofes. La recuperación se refiere al levantamiento de la infraestructura pública y privada (viviendas), actividades productivas, oportunidades de empleo y demás actividades que sustentan la vida de las personas.

La etapa de recuperación debe iniciarse inmediatamente. Constituye un error postergarla para un segundo período, esperando a que se hayan atendido las necesidades urgentes de la asistencia. Entre otros motivos, porque se trata de acciones (asistencia y recuperación) que deben tener consistencia entre ellas; porque la asistencia no debe insumir todos los esfuerzos ni crear comportamientos de dependencia en la población afectada; y porque la postergación o insuficiencia de la recuperación crea sentimientos de frustración y rabia en la población.

Para su mayor efectividad, la política pública debe estar basada en el mejor diagnóstico posible, sujeto a la información y tiempo disponibles. Este último es corto puesto que es indispensable actuar en forma oportuna. La evaluación de daños y necesidades puede hacerse en etapas concéntricas; las primeras entregan una panorámica de las necesidades inmediatas de asistencia y las líneas gruesas del proceso de recuperación; y posteriormente se puede ir profundizando el diagnóstico para precisar y retroalimentar las políticas de recuperación. La urgencia de las acciones debe primar por sobre consideraciones de precisión en la identificación de los usuarios. La focalización es necesariamente gruesa y puede estar guiada por la densidad geográfica del

---

<sup>4</sup> OPS, **Protección de la Salud Mental en Situaciones de Desastres y Emergencias** Serie Manuales y Guías sobre Desastres N°1, Washington, 2002; Jorge Rodríguez, Mónica Zaccarelli Davoli, Ricardo Pérez (edit), **Guía práctica de salud mental en situaciones de desastres**, Serie Manuales y Guías sobre Desastres N°7, OPS/OMS, Washington, 2006; Banco Mundial, "El huracán Mitch: Los efectos de la respuesta y de las crisis según el género". En: Notas PREM, N° 56, Septiembre 2001.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

daño. Habrá localidades donde la mayor parte de la población necesita asistencia y otras en que hay que ser más selectivos.

La experiencia internacional también muestra la importancia que la actividad de reconstrucción tenga en cuenta la reducción de vulnerabilidad futura y mejore la capacidad para enfrentar los futuros shocks. Es decir, el desastre enfrenta al país a un nuevo desafío y en todos los sectores: la oportunidad de construir mejor que antes. También se enfatiza que exista transparencia y rendición de cuentas, para asegurar el mejor uso de los recursos financieros involucrados en las fases de asistencia y recuperación. Otro ingrediente esencial es la participación de la población afectada, porque conocen mejor las necesidades y para asegurar que las intervenciones serán realmente efectivas. Además, porque su empoderamiento contribuye a la recuperación de sus capacidades y reducir la sensación de inseguridad e incertidumbre.

## II. REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

### Desigualdad de oportunidades educacionales

La principal fuente de la desigualdad de oportunidades en el país surge en la formación de habilidades en las primeras etapas del ciclo de vida. Las habilidades o competencias aluden tanto a aspectos intelectuales como sociales y emocionales, y desempeñan un papel fundamental en la calidad de vida de las personas adultas. La formación de habilidades ocurre en el hogar, en la escuela y en el barrio. Son acumulativas, puesto que las competencias de base determinan la adquisición de otras en etapas posteriores; por ello es clave el desarrollo en los primeros años de vida.

Muchos niños tienen una desventaja inicial en sus oportunidades, puesto que los hogares con niños pequeños presentan indicadores de pobreza más altos que el resto: la pobreza mantiene una relación inversamente proporcional a la edad de las personas. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2006, la incidencia de la pobreza llega a 21,4% en la primera infancia, porcentaje muy superior al 13,7% que presenta el promedio nacional.

La desigualdad de oportunidades se transmite en el ciclo educativo. Por cada joven del primer quintil de ingresos que logra obtener más de 600 puntos (percentil 80) en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), hay once jóvenes del quintil superior que superan esos 600 puntos. Esta diferencia de once veces en la probabilidad de acceder a una buena carrera universitaria resulta de desigualdades que se han venido acumulando desde el nacimiento, y que se expresan en brechas en el apresto preescolar, en los resultados de las pruebas Simce y en la probabilidad de egresar de cuarto medio.

Por otra parte, el sistema de educación técnica de nivel medio y superior no está suficientemente desarrollado para constituir una alternativa efectiva de formación de competencias laborales para los jóvenes en Chile. Por ejemplo, el financiamiento público a la educación superior ha estado concentrado en las universidades y sólo muy recientemente empezó a haber ayuda financiera para los estudiantes de la educación técnica superior. La experiencia de los países desarrollados muestra que un sistema de educación técnica de calidad es un componente importante de una política de formación de capital humano y de igualdad de oportunidades.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

En un entorno de igualdad de oportunidades no debiera haber diferencias entre los resultados educacionales promedio de niños y jóvenes de distinto nivel socioeconómico, puesto que circunstancias arbitrarias como el hogar de nacimiento no debieran determinar sus expectativas de desarrollo. Para lograr ese objetivo es indispensable la acción compensadora de la política pública, dirigida a nivelar el terreno de las oportunidades. Si bien es una meta utópica, Chile está aún muy lejos de alcanzar niveles de igualdad que han probado ser factibles en otros países.

No obstante, el país ha avanzado bastante en la cobertura de la educación preescolar, principalmente de los niños mayores de cuatro años, así como en políticas compensatorias en la enseñanza básica y media. Es el caso de la subvención preferencial que aumenta en un 50% el financiamiento para la educación básica de los niños pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingresos. Esta política rompe con el esquema previo de subvenciones parejas, que en la práctica reforzaba la desigualdad en los resultados educativos originada en los activos del hogar.

**Cuadro 1. Desigualdad de oportunidades en la educación**

	Quintiles de ingreso per cápita, hogares					Total
	1	2	3	4	5	
% que asiste a educación preescolar, niños de 4 años	56,5	58,3	61,0	73,7	79,6	63,5
% en quintil superior de resultados del Simce 4º básico	9,0	12,6	17,3	23,4	40,5	20,0
% que cursa estudios de nivel medio a los 16 años	76,9	84,7	91,6	94,6	97,6	86,4
% en quintil superior de resultados Simce 2º medio	6,7	12,8	12,8	22,8	48,4	20,0
% que termina la educación media <sup>1</sup>	62,3	70,2	82,0	92,7	95,5	80,6
% sobre 600 puntos en PSU	4,9	6,9	8,7	14,6	34,3	16,1
Probabilidad de superar 600 puntos en la PSU sobre total	3,1	4,8	7,1	13,5	32,8	13,0

1 Medido como el porcentaje de población de 22 años que ha terminado la enseñanza media (la edad se elige de modo de captar a rezagados que terminan egresando).

Fuente: Bases de datos de Encuestas CASEN, Simce, PSU 2006. Los puntajes de las pruebas Simce y PSU corresponden al promedio de las pruebas de lenguaje y matemáticas.

Asimismo, el sistema de protección integral a la primera infancia Chile Crece Contigo tiene por objetivo reducir las brechas que presenta el desarrollo biopsicosocial de los niños antes de entrar a la escuela. El componente más importante de esta política es el monitoreo de los niños entre el primer control de gestación de la madre y los cuatro años de edad, con los controles de salud en los consultorios de atención primaria como punto de articulación de la red social dispuesta por el sistema. Es una estrategia similar a la que exitosamente realizó el país en materia de salud física y nutrición infantil en décadas anteriores, que se enriquece al superar un diseño sectorial y



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

constituir un sistema que integra prestaciones en materia de salud, educación, asistencia a la familia, subsidios monetarios y reformas legislativas. Chile Crece Contigo es una experiencia única entre los países en desarrollo en términos de cobertura y contenidos, y sus principales beneficiarios son los niños que se atienden en la red de salud pública.

En materia de nivelación de oportunidades, entonces, el desafío central es elevar la calidad y capacidad de gestión de la educación subvencionada, especialmente la administrada por los municipios, que atiende a los estudiantes de menos recursos. Fueron los propios estudiantes secundarios quienes levantaron esta demanda, y ello significó la promulgación de una nueva normativa rectora, la Ley General de Educación, LGE, en 2009.

Una iniciativa clave para alcanzar una mayor equidad será la sustantiva movilización de gasto público en educación, en favor de las familias de menores ingresos. La mayor disponibilidad de recursos provenientes de la subvención preferencial debería posibilitar la contratación de mejores profesores para atender a esa población, teniendo en cuenta que no se puede reemplazar a los docentes ya contratados, excepto a aquellos muy mal evaluados. Esta decisión, unida a una mejora en la formación inicial de profesores; al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las escuelas, los municipios y el propio Ministerio de Educación; y a la instalación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas por la calidad de la enseñanza en las escuelas subvencionadas, permitirían enfrentar en mejor forma el reto de la calidad y la equidad en la educación chilena.

En el esfuerzo de asegurar el cumplimiento del derecho a la educación, y sobre todo de una educación de calidad, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha recomendado a Chile seguir aumentando el presupuesto para la educación y concentrarse en mejorar la calidad de la educación impartida, en particular en las zonas rurales. Además, recomendó velar por la expansión del programa intercultural bilingüe para los pueblos indígenas, y mantener consultas con estas comunidades para evaluar ese programa; recopilar datos desagregados por zonas urbanas y rurales, grupos étnicos y sexo, para determinar el impacto de las medidas contra la discriminación, e incorporar la enseñanza de los derechos humanos en los planes de estudio escolares.

### **Desigualdad de ingresos**

El ingreso es el principal medio de acceso a los bienes y servicios que conforman la base del bienestar material en las economías modernas. Chile ha logrado incrementar el nivel promedio de ingreso en las últimas décadas, pero su muy desigual distribución ha impedido que parte de la población goce de buenos estándares de vida. Con todo, en los últimos años ha habido una reducción de los niveles de desigualdad de ingresos, que ha situado a Chile en el grupo de países con desigualdad media-baja de ingresos en la región (Panorama Social de la Cepal 2008). Sin embargo, los niveles absolutos de la variable siguen siendo muy elevados; el coeficiente de Gini alcanza a 52,2, alrededor de 25 puntos por arriba de los países desarrollados de baja desigualdad.

La estructura de la desigualdad de ingresos entre los hogares tiene tres componentes principales: una desigual distribución de los ingresos del mercado en el nivel de los perceptores individuales,



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

un patrón de conformación de los hogares que exacerba la desigualdad de los ingresos individuales, y la escasa acción redistributiva del Estado.

En cuanto a los salarios, hay una distancia de cinco veces entre los percentiles 90 y 10 de la distribución. Es una brecha considerable de ingresos si se la compara con los países de Europa del Norte y Central, en los cuales fluctúa entre dos y tres veces. La estructura de la desigualdad salarial en el país está estrechamente vinculada a los retornos de la educación, pues hay una diferencia de cuatro y media veces entre el salario promedio de los profesionales universitarios y el de los egresados de educación media. Es una enorme diferencia de ingresos para sólo cinco años adicionales de escolaridad y responde a un conjunto de determinantes, entre los que se cuentan la baja calidad del capital humano de los egresados de la educación media que no siguen estudiando.

**Cuadro 2. Indicadores de desigualdad: ingreso per cápita, hogares, 1990-2006**

Año	Q5/Q1	D10/D1	P90/P10	Gini
1990	16,9	36,0	10,6	55,2
1996	17,1	35,3	11,0	55,1
2000	17,5	38,0	10,6	55,8
2003	16,2	34,6	9,8	54,9
2006	14,1	28,5	9,1	52,2

Fuente: Larrañaga y Herrera, "Cambios recientes en la desigualdad y la pobreza en Chile", 2008.

La conformación de los hogares agudiza la desigualdad, por el elevado coeficiente de correlación (75%) que existe entre el capital humano de los cónyuges o convivientes. Esto refleja la segmentación social y contribuye a una mayor desigualdad de los ingresos puesto que amplifica aquella de los ingresos individuales. Por ejemplo, en el 71% de los hogares del quintil más rico hay dos o más personas ocupadas, mientras que en el quintil más pobre ello ocurre sólo en el 20% de los hogares.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, en los últimos años se ha registrado un aumento importante de la jefatura femenina en los hogares con niños, principalmente en la población en situación de pobreza, con una representación del 37,2% de los hogares en esta situación.

Otro determinante de la desigualdad de ingreso es la escasa acción redistributiva del Estado. A diferencia de lo que ocurre en Europa, hasta ahora las transferencias monetarias no han producido cambios importantes en la distribución de ingresos del país. Las pensiones están en línea con las remuneraciones que se recibían en el ciclo laboral, mientras que los subsidios monetarios son de escaso monto y están focalizados en los más pobres. La política tributaria tiene también un bajo impacto en la desigualdad de los ingresos; los hogares pagan impuestos en una proporción relativamente similar de sus ingresos, resultado que se deriva de la combinación de impuestos con un mayor contenido progresivo (renta) con otros que tienen un carácter más bien regresivo (IVA).

Sin embargo, se prevén cambios en esta materia. La reciente reforma previsional introdujo una pensión básica solidaria para adultos mayores e inválidos pertenecientes al 60% de hogares de menores ingresos, que no tenían acceso a pensiones contributivas. También habrá un complemento en el monto de las pensiones contributivas cuando estén por debajo de \$ 250.000

<sup>5</sup> No se consideran hogares unipersonales.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

mensuales y la persona pertenezca al 60% de menores ingresos. Las pensiones solidarias representan un importante giro en la política social porque operan sobre una lógica de derechos exigibles. Cualquier persona que cumpla las condiciones de elegibilidad establecidas tiene acceso inmediato a la transferencia, mientras que en el pasado la pensión asistencial se asignaba según la disponibilidad presupuestaria, que dependía de las prioridades políticas de cada período.

Aun así, los cambios más significativos de la desigualdad tienen como fuente potencial el mercado de trabajo, dado que los ingresos laborales representan por lejos la principal fuente de ingresos de los hogares. La economía chilena genera relativamente pocos empleos: sólo un 64% de las personas de entre 25-65 años tiene un trabajo remunerado, y la mitad de estos empleos paga menos de \$200.000 mensuales, lo que refleja la baja productividad y calidad de parte importante de las ocupaciones. Un aumento en el número y calidad de los empleos tendría impactos significativos sobre el bienestar de los hogares, que contarían con mayores ingresos laborales, a la vez que se reduciría la desigualdad puesto que los déficit de empleo explican en buena parte los bajos ingresos de los hogares en los quintiles inferiores de la distribución.

También hay un déficit institucional en materia de negociación colectiva y otros espacios que posibilitan los aumentos en las remuneraciones de los trabajadores. La remuneración de \$200.000 citada corresponde aproximadamente a la suma del salario mínimo y el pago de la gratificación anual, parcelada en doce cuotas iguales, lo que refleja la influencia del salario mínimo sobre los ingresos obtenidos por los trabajadores. De hecho, la única política activa que en materia de relaciones laborales han impulsado los gobiernos desde 1990 en adelante ha sido la fijación del salario mínimo. Éste, sin embargo, no es suficiente para producir un cambio en la distribución del ingreso laboral, y ello acarrea como resultado que haya un gran número de trabajadores asalariados cuya remuneración es cercana al ingreso mínimo.

### **Desigualdad de género**

La desigualdad entre hombres y mujeres continúa siendo muy notoria en Chile. Mientras en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) el país se ubica en el lugar 40 del mundo, un análisis de género de los datos muestra persistentes desigualdades que lo hacen descender al lugar 84 en el Índice de Desarrollo de Género (IDG). En términos de potenciación social (la incorporación equitativa a las diversas instancias de poder de la sociedad, tanto en el plano social como en el político), en tanto, el Índice de Potenciación de Género (IPG) también refleja la inequidad: Chile ocupa el lugar 75 entre 108 países.

Algunas áreas donde esta desigualdad es evidente son el acceso al empleo, los ingresos obtenidos y la participación en la toma de decisiones en el ámbito político. La tasa de participación laboral femenina, si bien se ha incrementado de un 38% en 1996 a un 47% en 2008 en el grupo de 15 a 60 años, según la Encuesta de Empleo del INE, sigue siendo una de las más bajas de América Latina y el Caribe. A pesar de que mujeres y hombres tienen el mismo nivel de escolaridad (11,7 años en el grupo de 25 a 39 años), las mujeres obtienen menos ingresos que los hombres. Los últimos datos disponibles indican que en 2006, a igual trabajo y productividad, las mujeres ganaban en promedio el 87% de lo que ganaban los hombres. La brecha de ingresos aumenta con el nivel de educación, y así el ingreso de las mujeres con educación universitaria alcanza apenas un 73% del de los



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

hombres. Para enfrentar esta situación se impulsó la ley de igualdad salarial, aprobada en 2009 para reducir la discriminación de pagos contra la mujer en el mercado laboral.

Un ámbito especialmente sensible es la situación de las niñas que realizan trabajo doméstico no remunerado. Según la encuesta de trabajo infantil del INE de 2003, cerca de 42.000 niños y niñas (pero un 85% de ellos niñas) realizaban quehaceres domésticos que les ocupaban más de media jornada diaria. Esta situación supone una importante vulneración de los derechos de los niños por parte de sus familias, y tiene graves consecuencias en términos de deserción y retraso escolar. El 33% de los niños que realizan los quehaceres del hogar abandonan la escuela, y un 47% presenta un año o más de atraso escolar.<sup>6</sup>

Por otra parte, las tasas de participación política de mujeres son bajas en comparación con los niveles de la región. La subrepresentación es particularmente fuerte en los cargos de elección popular, pues en el año 2009 las mujeres ocupan el 5,4% de los escaños en el Senado y el 15% en la Cámara de Diputados. Esto es, una representación del 12,6% en comparación con el promedio de 21,5% para América Latina y el Caribe, y el 18,4% en todo el mundo. En lo que respecta a los cargos locales, las mujeres ocupan el 12,5% de las alcaldías y el 23% de las concejalías.

En respuesta a las desigualdades de género, y para potenciar un desarrollo equitativo entre hombres y mujeres, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet introdujo una política de paridad, esto es, de representación equilibrada entre hombres y mujeres en la composición de los cargos del Poder Ejecutivo de competencia exclusiva de la Presidencia. La política de paridad, una iniciativa inédita en América Latina, permitió aumentar drásticamente la presencia de mujeres en cargos políticos en los niveles más altos del Poder Ejecutivo (ministerios, subsecretarías, direcciones de servicios, entre otros). Una situación comparable es la que ha impulsado el gobierno español desde 2007, a través de la aplicación de la Ley de Igualdad, que instituye la paridad en todo el aparato del Estado.

Otras iniciativas recientes contribuirán a reducir las desigualdades de género en el mercado laboral. El sistema Chile Crece Contigo garantiza acceso a salas cuna para los hijos de las mujeres del 40% de menores ingresos que estén trabajando, buscando trabajo o estudiando; esta política opera bajo el enfoque de derechos y debiera facilitar la inserción laboral de la mujer. Asimismo, la reforma previsional reducirá la brecha de género en las pensiones que es propia del sistema de capitalización individual, al incorporar como beneficiarias a aquellas personas que no han trabajado con remuneración, especialmente a las dueñas de casa, y al otorgar un bono de reconocimiento por hijo a todas las mujeres, lo que aumentará sus pensiones.

El principal desafío en este ámbito es reducir las desigualdades de género al interior de muchos hogares donde las expectativas de desarrollo de la mujer se supeditan a las del hombre. Ello ocurre incluso en los casos en que la mujer tiene empleo, puesto que tiene que asumir una doble jornada de trabajo para hacer frente a las labores domésticas. La expresión más brutal de la desigualdad ocurre cuando la diferencia de poder o fuerza física se convierte en violencia contra la mujer, la que hoy se refleja en un alto número de "femicidios" y denuncias de violencia intrafamiliar.

---

<sup>6</sup> María Jesús Silva (2005), *Niñas, niños y adolescentes: Los riesgos de un trabajo invisible para el propio hogar*, Santiago, OIT.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas ha formulado un conjunto de recomendaciones a Chile, reconociendo que ha habido avances importantes en los últimos años. Entre esas recomendaciones destacan la agilización de reformas legales pendientes que otorgan mayor igualdad jurídica a la mujer, que se establezca un sistema general de contratos para trabajadoras de carácter temporal y de temporada, que se disponga de rehabilitación para mujeres y niñas víctimas de explotación sexual, que se revise la legislación para aumentar la edad mínima legal para contraer matrimonio a los dieciocho años, y que se mejore el acceso de la mujer a la atención de salud, en especial los servicios de salud sexual y reproductiva.

### **Desigualdad en la salud**

La salud es una dimensión central del bienestar de las personas. Por esa razón, el estado de salud de la población es un indicador clave en la medición del desarrollo alcanzado por un país. Los resultados que presenta Chile en materia de salud son buenos en relación con los demás países de América Latina y el Caribe. La esperanza de vida es de 78 años, lo que sitúa al país en el segundo lugar de la región, después de Cuba, y a corta distancia de los países más desarrollados (OMS 2009). A tal resultado contribuye un conjunto de determinantes, entre los cuales destaca una cobertura de prestadores de salud extendida por todo el territorio, una larga tradición de cuidado de la salud pública, elevada cobertura de agua potable y alcantarillado y alto promedio de escolaridad, entre otros.

Sin embargo, existen desigualdades importantes en la distribución de los indicadores. Las personas de estratos más bajos tienen más problemas de salud que aquellas de estratos altos. Esta situación se constata a nivel de condiciones de riesgo y vulnerabilidad, incidencia de enfermedades, acceso a servicios, y en el autorreporte de su estado de salud que realizan las personas.

La Encuesta Nacional de Salud de 2003 midió por primera vez la condición efectiva de salud de la población nacional, a través de una encuesta y de exámenes realizados en su domicilio a una muestra representativa de la población nacional, de ambos sexos, mayor de quince años. De un total de diecisiete situaciones de salud reportadas, en once de ellas se constata la relación entre prevalencia del trastorno y nivel socioeconómico. Así, la pertenencia a los estratos socioeconómicos más bajos se asocia a mayores problemas de hipertensión, obesidad, sedentarismo, diabetes, angina de pecho, trastornos musculoesqueléticos, síntomas de depresión, enfermedad respiratoria crónica, problemas de audición, reflujo gastroesofágico y deterioro cognitivo.

Especialmente preocupante es el aumento de la obesidad. Según la citada Encuesta de Salud, un 22% de los mayores de quince años son obesos y otro 38% tiene sobrepeso, de modo que el 60% de la población adulta está excedida de peso. En el caso de los niños la situación es similar: entre 1990 y 2000, la obesidad pasó de 9% a 17% en el caso de los niños y de 10% a cerca de 19% en niñas.<sup>7</sup> Los determinantes principales del problema son la dieta inadecuada y el sedentarismo. Los

---

<sup>7</sup> Fernando Vio y Cecilia Albala (2004), "Transición demográfica, epidemiológica y nutricional", en Albala, Olivares, Salinas y Vio, eds., *Bases, prioridades y desafíos de la promoción de la salud*, Santiago, Universidad de Chile, INTA.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

chilenos consumen un exceso de materias grasas, equivalente a casi un 30% de la ingesta calórica, y pocas fruta y verduras, especialmente en los estratos de bajos ingresos. La masificación del automóvil, las largas horas dedicadas a ver televisión, las extendidas jornadas de trabajo y la baja frecuencia de ejercicios físicos contribuyen a que la población chilena exhiba altos índices de sedentarismo. En las últimas décadas ha habido un crecimiento explosivo de las muertes relacionadas con la dieta, como son los fallecimientos por diabetes y cánceres de próstata, vesicular y de mamas.

La reducción de las desigualdades en salud fue el principal motor de la reforma que entró en vigencia en 2005, cuyo componente principal es el cambio en la organización del sistema de salud desde un enfoque asistencial a uno de derechos exigibles por las personas. La reforma promueve sujetos de derechos, activos e informados, y garantiza la atención de ciertas patologías. Su núcleo lo constituyen dos leyes: la Ley 19.966 de Régimen General de Garantías en Salud (GES), y la Ley 19.937 de Autoridad Sanitaria y Hospitales Autogestionados en Red. La primera explicita, para un conjunto de problemas de salud, cuatro garantías básicas: acceso, oportunidad, calidad y protección financiera. La segunda ley fortalece la autoridad sanitaria y flexibiliza la gestión hospitalaria. Los cambios estructurales determinados por estas reformas se orientan a fortalecer el rol regulador del Estado en salud, y en particular de la autoridad sanitaria nacional y regional.

El cambio más significativo es la especificación de un período máximo para otorgar la prestación a partir de la fecha de diagnóstico. De no haber resolución en el sistema público, el Estado debe comprar la atención de salud en el sector privado. De este modo se terminan las esperas indefinidas y la percepción de desprotección de la población más pobre. La incorporación de patologías en el nuevo sistema ha sido gradual; la priorización se realiza con criterios técnicos, pero también sobre la base de la participación social a través de consultas ciudadanas y de un comité consultivo del régimen de garantías.

El Plan de Garantías Explícitas en Salud (GES) debe complementarse con acciones de fomento y promoción de la salud, además de la prevención de problemas crónicos, puesto que la población adulta tiene un elevado perfil de riesgo derivado de hábitos y conductas como sedentarismo, obesidad, tabaquismo y abuso del alcohol, junto con la falta de prevención de enfermedades de transmisión sexual. Este perfil tiene un mal pronóstico en términos de la calidad de vida futura, con costos esperados más altos para las personas de menor nivel socioeconómico.

Más allá de las desigualdades de salud en general, dos ámbitos preocupan especialmente desde la perspectiva de los derechos de las personas: la salud de los adolescentes y la alta prevalencia del embarazo juvenil, y el VIH-SIDA.

La atención de salud para adolescentes no ha tenido un desarrollo adecuado a las características de esta etapa del ciclo de vida, y ha terminado invisibilizando a este sector de la población. No se han implementado intervenciones que aseguren sus derechos sexuales y reproductivos, y por el contrario se ha afectado la privacidad de la atención y el acceso a métodos anticonceptivos, como es el caso de la anticoncepción de emergencia. El embarazo precoz incide fuertemente en que niñas y jóvenes no puedan terminar sus estudios, tener empleo, generar ingresos en forma autónoma y acceder en forma equitativa, respecto de sus pares varones, a otras oportunidades educacionales y laborales futuras. El embarazo en niñas y jóvenes se concentra en la población más pobre, contribuyendo en forma significativa a la reproducción generacional de la pobreza al



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

limitar las oportunidades de los hijos de madres adolescentes. Un 18% de todas las madres del país son menores de diecinueve años, y el 90,7% de ellas pertenece a los tres primeros quintiles de ingresos. Los jóvenes de menores recursos declaran no haber planificado el embarazo en un porcentaje tres veces mayor que los jóvenes de mejor situación socioeconómica.

La evidencia nacional e internacional muestra que la disminución de la pobreza por sí sola no reduce las tasas de fecundidad de las adolescentes, por lo que se requiere enfrentar este fenómeno en forma específica. En Chile, desde comienzos de la década de los noventa se ha impulsado una serie de iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil para enfrentar las altas tasas de fecundidad en adolescentes. Sin embargo, las intervenciones no han sido sostenidas en el tiempo y sus resultados escasamente se han evaluado. Si bien se han logrado disminuciones en el grupo entre quince y diecinueve años, los niveles en niñas menores de catorce años se han mantenido. El desafío en la materia es fomentar la educación sexual, especialmente en el espacio escolar, pero hasta ahora las políticas intentadas han enfrentado graves problemas y han tenido una cobertura escasa.

Otro tipo de desigualdad en el ámbito de la salud afecta a poblaciones que son sujeto de estigma y discriminación, como es el caso de los portadores de VIH/SIDA. El Plan de Garantías Explícitas en Salud garantiza el tratamiento para las personas diagnosticadas con VIH y que necesitan medicamentos, pero, como la reforma prioriza el tratamiento de la enfermedad, lo único garantizado en términos de prevención es la profilaxis medicamentosa para evitar la transmisión del virus de madres a hijos. La prevención de la infección no está garantizada para los grupos más vulnerables, como hombres que tienen sexo con hombres, trabajadores sexuales, usuarios de drogas endovenosas y transgéneras. De igual forma, el acceso al diagnóstico oportuno también muestra una brecha, pues sólo está garantizado en caso de embarazo.

A pesar de que actualmente en Chile existen oportunidades para proveer acceso universal al tratamiento del VIH, incluyendo la terapia antirretroviral (TARV), el acceso a la atención integral sigue siendo bajo. Los principales obstáculos para ello son los recursos humanos insuficientes y la escasa capacidad técnica instalada, lo que impacta negativamente en la planificación, implementación e integración de los programas. Al mismo tiempo, las estrategias para la prevención del VIH en el país se han visto perjudicadas por la priorización de los recursos en el tratamiento, de modo que los esfuerzos de prevención están siendo insuficientes para contener la epidemia. Cabe señalar que el ciclo de VIH, pobreza, género e inseguridad alimentaria sólo se puede abordar exitosamente integrando la atención, la prevención y los servicios de mitigación del virus con intervenciones alimentarias, junto a una efectiva vinculación con los servicios de salud sexual y reproductiva.

La respuesta al VIH/SIDA se ve dificultada por actitudes de estigmatización y discriminación presentes en la población general, tales como la homofobia, la xenofobia y la discriminación por razones de género. También influyen fuertemente en las desigualdades en materia de VIH/SIDA los roles de género y los aspectos de riesgo y vulnerabilidad que se les asocian.

### **Desigualdad territorial**

El país se divide en quince regiones y 345 comunas, entre las cuales existen considerables brechas en términos del bienestar de la población, capacidades de sus gobiernos y poder en la toma de



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

decisiones.

El Cuadro 3 presenta un conjunto de indicadores relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) según las regiones del país: el porcentaje de pobreza, la tasa de cobertura preescolar entre los niños de 4-5 años, el porcentaje de egresados de la enseñanza secundaria en la población de 20-25 años, la tasa de mortalidad infantil (menores de un año por 1.000 nacidos vivos) y el déficit urbano de agua potable y alcantarillado.

Las diferencias territoriales son apreciables; la tasa de pobreza en la Región del BioBío es tres veces más alta que en la Región de Antofagasta; en la cobertura preescolar hay una brecha de 30 puntos porcentuales entre Tarapacá y La Araucanía; en la Región de Aysén sólo el 57% de las personas entre 20-25 años se graduó de la enseñanza media, mientras que en Arica-Parinacota lo hizo más del 90%; la tasa de mortalidad infantil en Coquimbo prácticamente duplica a las regiones del extremo norte; el déficit urbano de agua potable y alcantarillado es mucho más elevado en las regiones del centro-sur del país.

**Cuadro 3. Indicadores relacionados con los ODM, promedios regionales (en %)**

	Tasa de pobreza	Cobertura preescolar 4-5 años	Graduados de enseñanza media 20-25 años	Tasa de mortalidad infantil	Déficit urbano de agua potable o alcantarillado
Arica-Parinacota	18,5	80,3	91,4	5,5	7,0
Tarapacá	11,8	84,5	80,4	5,5	1,7
Antofagasta	7,3	71,8	74,4	9,6	1,3
Atacama	10,5	75,9	71,2	10,4	1,8
Coquimbo	15,9	86,2	71,8	9,8	5,0
Valparaíso	15,3	71,9	74,2	8,1	10,0
Bernardo O'Higgins	11,4	80,2	70,9	8,5	14,7
Maule	17,7	76,7	63,0	8,1	12,6
Biobío	20,6	70,4	70,2	8,4	9,0
La Araucanía	20,0	65,9	68,1	7,9	14,5
Los Ríos	18,7	71,3	70,8	9,0	16,2
Los Lagos	11,8	66,9	62,8	9,0	9,8
Aysén	9,2	73,0	57,2	6,6	6,2
Magallanes	6,3	79,7	76,4	7,9	1,7
Región Metropolitana	10,5	79,3	75,5	7,2	4,1
<b>Total</b>	<b>13,7</b>	<b>75,7</b>	<b>72,3</b>	<b>7,9</b>	<b>6,7</b>



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Fuente: Encuesta CASEN 2006<sup>8</sup>.

En términos generales, la Región Metropolitana y las regiones de los extremos norte y sur presentan niveles relativamente elevados de bienestar, mientras que las regiones del centro-sur del país (Maule a Los Ríos) exhiben los mayores rezagos. Existe también una tendencia a la reproducción de la desigualdad, puesto que las regiones con mayor tasa de pobreza presentan los mayores rezagos en la acumulación de capital humano.

La situación de la infancia muestra a su vez una amplia brecha dependiendo de la comuna en que los niños habitan. El reciente Índice de la Infancia en Chile, en su segunda versión, consolida esta desigualdad. Sólo nueve comunas de Chile marcan un promedio muy alto en los indicadores sociales (sobre 0,8 en un máximo de 1), mientras que catorce comunas marcan un indicador bajo (0,4) y la mayoría, un 76%, se encuentra en torno a los 0,5 y 0,7.<sup>9</sup>

Igualmente importantes son las brechas en capacidades y poder de decisión, lo que se refleja con especial claridad en las atribuciones de las instancias locales de gobierno (Intendencia Regional, Consejo Regional, Gobernación Provincial y Municipio) y en los mecanismos de elección de sus autoridades. En los últimos años se ha buscado potenciar el rol de los Gobiernos Regionales en los temas de desarrollo, a través de un proceso gradual de transferencia de competencias desde el nivel central que aumenta la capacidad de decisión regional sobre la inversión<sup>10</sup> y apoya procesos de certificación de competencias regionales. Sin embargo, los intendentes y gobernadores siguen siendo designados desde Santiago, y los seremis (representantes regionales de los diversos ministerios y responsables de la implementación de las políticas sectoriales en las regiones) aún responden al nivel central.

En el caso del Consejo Regional, sus miembros tienen incidencia en el diseño y la decisión de financiamiento de iniciativas regionales, pero han sido elegidos de manera indirecta a través de los concejales de la región. Una iniciativa legal aprobada durante 2009 por el Parlamento estableció su elección directa a partir de las próximas elecciones municipales, en 2012. Esta reforma representa un indicio de consenso político acerca de la necesidad de profundizar el proceso de descentralización del país.

En cuanto a los municipios, exhiben la misma estructura institucional definida en 1976 y cuentan con la misma dotación funcionaria del año 1994 (fecha de la última modificación en este sentido), lo que naturalmente limita su capacidad para asumir nuevas responsabilidades en la gestión de políticas y programas públicos, y en aquellos casos en que tienen la obligación de hacerlo, inhibe el logro de los resultados esperados. Con todo, en materia de financiamiento se aprecia un esfuerzo considerable por aumentar los recursos para los municipios, a través del incremento en el Fondo

---

<sup>8</sup> Al momento de la elaboración de este documento (mayo 2010), los datos de la Encuesta Casen 2009 no estaban disponibles.

<sup>9</sup> MIDEPLAN-UNICEF (2009), "Índice de infancia y adolescencia 2009", [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl).

<sup>10</sup> Entre los años 2000 y 2006 el porcentaje de inversión pública decidida en el nivel regional subió desde un 43% a un 57%. Junto con ello, las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, de 2005, permitieron que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional pasara de ser un programa de compensación territorial para el desarrollo de obras de infraestructura a un programa de inversiones públicas destinado al desarrollo regional integral.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Común Municipal y la promulgación de leyes que buscan favorecer los ingresos municipales directos (Ley de Rentas I y II).

Una evaluación del impacto en la gestión y finanzas municipales del traspaso de funciones y responsabilidades a los municipios revela que, en la práctica, el aporte de los municipios a la ejecución de los programas públicos traspasados es mayor que el estimado en el diseño original, lo que implica que para ello utilizan recursos que debilitan otros programas, o bien aumentan su déficit.<sup>11</sup> Esta situación muy probablemente dificultará el desarrollo del modelo de descentralización que ha operado en Chile, es decir la transferencia de competencias y el traspaso de responsabilidades de ejecución a los niveles subnacionales.

### III FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA CIUDADANÍA

#### Reconocimiento de los pueblos indígenas

En el Censo de 2002, alrededor de 692.000 personas (4,6% de la población del país) declararon pertenecer a uno de los ocho pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, que son: atacameño, aymara, colla, mapuche, quechua, rapa nui y yámana. El pueblo mapuche representa el 87,3% del total de la población que adhiere a alguna etnia (604.349), las etnias aymara a un 7% y la atacameña a un 3%.<sup>12</sup> La población de ascendencia indígena se concentra en la Región Metropolitana (30%) y en las regiones del sur del país, entre Biobío y Los Lagos (60%). En su mayor parte habita en ciudades, pero también es numeroso el grupo que vive en comunidades rurales.

Los indicadores de bienestar dan cuenta de rezagos entre la población indígena. Esta situación se vive desde las primeras etapas de desarrollo, puesto que los niños indígenas en Chile presentan indicadores más deteriorados que la población general en cuanto a pobreza, educación y salud. Esta realidad de vulnerabilidad y exclusión se ha vinculado a la progresiva pérdida de su identidad y los lazos con sus orígenes.

La tasa de pobreza de los pueblos indígenas es alrededor de 50% más alta que en el resto de la población, aun cuando ha habido alguna disminución de la brecha en la última década. El Índice de Desarrollo Humano en la población mapuche alcanzaba a 0,64 en el año 2000, bastante por debajo del indicador para la población no indígena (0,74). Particularmente crítica era la situación en la Región de La Araucanía, con valores del índice de 0,58 para la población indígena y de 0,70 para la no indígena.<sup>13</sup>

Tanto o más importante que la brecha de bienestar parece ser la falta de reconocimiento y la discriminación. La sociedad no acepta la multiculturalidad ni trabaja por la integración de los pueblos indígenas; por el contrario, intenta que las culturas originarias se asimilen perdiendo sus características constitutivas. El trato es en general discriminatorio y no se respetan costumbres,

---

<sup>11</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional (2008), "Efectos en la gestión y finanzas municipales del traspaso de programas y/o funciones a los municipios", Santiago, Gobierno de Chile.

<sup>12</sup> INE (2002), "Estadísticas sociales de los pueblos indígenas en Chile, Censo 2002", en [www.ine.cl](http://www.ine.cl).

<sup>13</sup> PNUD-UFRO (2002), "Temas de Desarrollo Humano Sustentable N° 8", en [www.desarrollohumano.cl](http://www.desarrollohumano.cl).



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

autoridades ni instituciones. La discriminación se da en diversos ámbitos –empleos, salarios, escuela, trabajo– e incluso el lenguaje para referirse a los indígenas es muchas veces denigrante.

En las últimas décadas un conjunto de iniciativas del Estado ha querido compensar las injusticias del pasado y elevar los niveles de vida de los pueblos indígenas. Se inician con el Acuerdo de Nueva Imperial (1989), donde el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin se compromete con la futura ley indígena. Ésta se promulga en 1993 y reconoce una serie de derechos a los indígenas, crea la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), establece un mecanismo de participación (Consejo de la CONADI) y crea un fondo público para la distribución de tierras. Otro hito es la creación del Programa Orígenes en 2001, que con un presupuesto de alrededor de US\$130 millones ha buscado implementar proyectos de desarrollo local en comunidades y organizaciones indígenas. Finalmente, es importante mencionar el esfuerzo desplegado por la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, creada en 2001 por mandato del Presidente Lagos, que, con la participación de representantes de todos los sectores políticos del país, ha formulado una serie de propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado.

Estas medidas han favorecido el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas. El Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI transfirió más de 500.000 hectáreas entre 1994 y 2007. El Programa Orígenes ha desarrollado una inversión de US\$ 109 millones en alrededor de 1.200 comunidades indígenas rurales, y son también numerosos los programas de reparticiones públicas encargados de resolver las demandas de los pueblos originarios.

Pese a lo anterior, gran parte de la dirigencia indígena expresa la sensación de que ha faltado voluntad política para avanzar con mayor rapidez en la concreción de las medidas que han sido comprometidas en el pasado. Se postula que la problemática indígena no se ha asumido en forma integral y que la política pública se ha centrado únicamente en la pobreza. Así, por ejemplo, las políticas de desarrollo agropecuario han considerado a los indígenas como “campesinos pobres” y no como “indígenas en sus tierras”.

En este sentido, los conflictos por la restitución de tierras y el acceso a recursos naturales se mantienen y en ciertos casos han escalado en violencia. Un aspecto del conflicto es la resistencia de comunidades y organizaciones indígenas al desarrollo de inversiones públicas y privadas en áreas aledañas a sus asentamientos, especialmente cuando los proyectos están asociados al manejo de recursos naturales en disputa.

Este conflicto ha tendido a radicalizarse en los últimos años, particularmente entre las comunidades y organizaciones mapuches, con un aumento de las ocupaciones de tierras y, consecuentemente, una mayor intervención policial y la judicialización del conflicto. Respecto de este último punto, la utilización de leyes de excepción (Ley Antiterrorista y Ley de Seguridad Interior del Estado, promulgadas durante el gobierno del general Pinochet) ha favorecido la tipificación de las acciones de fuerza como “delitos terroristas”, lo que supone un aumento de penas y el uso de medios de prueba cuestionables según el principio del debido proceso (por ejemplo, los testigos “sin rostro”). El resultado ha sido un escalamiento del conflicto que ha contribuido al uso de la violencia como método de acción política.

Al respecto, Naciones Unidas ha realizado un conjunto de recomendaciones al Estado chileno, a través de los informes de los Relatores Especiales y del Comité para la Eliminación de la



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Discriminación Racial. Específicamente, le ha recomendado no aplicar la Ley Antiterrorista por actos de protesta social; que adopte medidas contra la discriminación y que se prevengan y combatan los prejuicios raciales; que investigue las quejas por abuso y violencia contra personas indígenas y que sancione a los responsables de tales actos; que asegure la participación de todos los pueblos indígenas en los asuntos públicos y en la administración pública; que acelere el proceso de restitución de tierras a los pueblos originarios y que se les consulte de forma efectiva en todos los proyectos relacionados con sus tierras ancestrales; que desarrolle una política específica conforme a los estándares internacionales para solucionar los impactos ambientales que afecten a los pueblos indígenas, y que se garanticen los derechos económicos, sociales y políticos de esta población.

La situación de conflicto ha impactado negativamente a las familias mapuches, y con ello a los niños y niñas que habitan en las comunidades de la zona de La Araucanía. Durante el último año han salido a la luz pública informaciones que hablan de violencia policial en contra de menores de edad indígenas. El Comité de los Derechos del Niño abordó este punto en sus últimas recomendaciones al Estado de Chile, instándolo a adoptar medidas preventivas y correctivas en los casos de presuntos malos tratos a niños, niñas y adolescentes indígenas. El Comité recomendó también que se tomen debidamente en cuenta las recomendaciones que hiciera el entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, tras la misión que llevó a cabo en Chile en 2003.

En abril de 2009, el nuevo Relator Especial, James Anaya, visitó el país e informó haber recibido denuncias sobre allanamientos a familias e individuos mapuches en relación con supuestos delitos que se hallan bajo investigación, lo que incumple las garantías procesales establecidas en el Código Procesal Penal. En algunos de esos allanamientos, establece el informe del Relator, se denunció el uso excesivo y desproporcionado de armas de fuego y gases lacrimógenos, así como golpes e insultos de la policía a mujeres, niños y ancianos. Frente a este escenario, la UNICEF ha manifestado su preocupación por la situación de los menores que residen en la zona de conflicto, que estarían expuestos a malos tratos como consecuencia de los procedimientos policiales.

En 2008 se anunció una nueva política indígena, “Re-Conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad”, que entre otras acciones debe promover medidas que reconozcan, consoliden y amplíen los derechos de los pueblos indígenas, reorganizar el aparato público para atender sus problemas específicos, optimizar la respuesta pública a las demandas de tierras, fortalecer el acceso a la enseñanza y la educación intercultural, fomentar el carácter multicultural de la sociedad chilena, y regular los proyectos de inversión públicos y privados en tierras y áreas de desarrollo indígenas.

El principal hito de este plan ha sido la promulgación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, probablemente el logro más importante en la materia en Chile desde la promulgación de la Ley Indígena en 1993. El Convenio fue ratificado el 15 de septiembre de 2008 por el Parlamento, después de dieciocho años de tramitación y una ardua discusión en las cámaras. Su entrada en vigencia representa un desafío mayor para las políticas públicas en materia de adecuación a otras realidades culturales y territoriales. Sumado al marco interpretativo que provee la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 establece un estándar superior en materia de reconocimiento de estos derechos, y su implementación en el país requerirá de una fuerte asistencia de los



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

organismos internacionales de cooperación y desarrollo, especialmente en la creación de condiciones favorables para un diálogo social y político sobre la materia.

### **Desafección electoral y partidaria**

La confianza y el apego de las personas por las instituciones democráticas se han deteriorado durante las últimas décadas en Chile. Lo demuestran las encuestas de opinión que miden la aceptación y el apoyo al régimen democrático, sus instituciones y sus actores; también los niveles decrecientes de participación electoral. De acuerdo a la encuesta del Proyecto de Opinión Pública para América Latina 2008 (LAPOP), el nivel de aprobación de las instituciones políticas en Chile se encuentra por debajo del 50%. El mismo estudio muestra que incluso la adhesión a la democracia como régimen de gobierno ha venido disminuyendo. Mientras en 2006 el 52,4% de los ciudadanos decía estar satisfecho o muy satisfecho con la forma en que funciona la democracia en Chile, el porcentaje bajó al 48,1 en 2008.

En cuanto a la participación electoral, desde 1990 se ha venido reduciendo el número de inscritos en los registros electorales. La legislación que hace la inscripción voluntaria y el voto obligatorio ha desincentivado la inscripción de jóvenes o grupos de personas que no se sienten identificadas con el sistema político. En 2009 se estimó que aproximadamente 3.850.000 ciudadanos mayores de dieciocho años no estaban inscritos para votar, lo que representa un tercio del total de la población con derecho a sufragio. En las elecciones municipales de octubre de 2008, sólo el 46,6% de los electores emitieron votos válidos.

La desafección de los jóvenes es uno de los aspectos más preocupantes de este fenómeno, pues las cifras indican que, a diferencia de lo que ocurría una década atrás, esos jóvenes siguen marginándose de los procesos electorales al llegar a la adultez. En 2008, sólo un 20% de los jóvenes entre 18 y 29 años estaba inscrito para votar. En cuanto a los adultos de entre 30 y 39 años, su participación ha ido decreciendo en forma sostenida: mientras en 1992 el 91,7% de ellos estaba inscrito, hoy en día sólo lo está el 63,2%. Por otra parte, diversas encuestas de opinión orientadas a medir la adhesión ciudadana al régimen democrático (LAPOP, Latinobarómetro, Centro de Estudios Públicos) muestran que los jóvenes adhieren menos a la democracia que otros grupos demográficos, tienen una peor evaluación de las instituciones políticas y mayor tolerancia a prácticas delegativas o autoritarias, además de una mayor participación en formas no institucionales de protesta, todo lo cual evidencia una creciente desafección y un malestar relacionado con el sistema político.

Asimismo, mientras a comienzos de la década de los noventa sólo cerca del 15% de los ciudadanos decía no identificarse con ninguna corriente política, la tasa se ha triplicado en 2009 (46%). La proporción de la población chilena que declara integrar algún partido político también ha experimentado la misma tendencia, llegando a sólo el 3% en 2006, cifra muy inferior a la que registran países como Uruguay y Costa Rica, cuyos sistemas de partidos tienen niveles de institucionalización similares a los de Chile.

El sistema electoral vigente, así como la dinámica partidaria, redundan en que los representantes electos reflejan inadecuadamente las preferencias y la composición de la sociedad. Esta falta de inclusión y representatividad tiene dimensiones ideológicas, sociales, etarias, étnicas y de género. Por una parte, tanto los incentivos normativos institucionales como la complejidad de los cambios



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

sociales y culturales han debilitado las funciones de socialización y educación cívica de los partidos. Éstos tienen pocas facultades en el Congreso, escasa incidencia en la definición de programas de gobierno y en los debates sustantivos sobre la agenda de políticas públicas, y están inhibidos por ley de llevar a cabo una labor de educación cívica. Todo ello, sumado a los incentivos emanados del sistema electoral, aumenta el riesgo de que los partidos políticos se transformen en máquinas electorales con escasa conexión con la ciudadanía y sus intereses. Por último, los partidos enfrentan crecientes cuestionamientos por su falta de inclusión y de transparencia, por los débiles mecanismos de democracia interna y la consiguiente discrecionalidad con que se adoptan decisiones y se nominan candidatos y dirigencias.

De esta forma, la democracia en Chile tiene por delante diversos desafíos para avanzar hacia mayores niveles de participación, para mejorar su representación y adecuar su marco institucional a las transformaciones políticas, sociales y culturales que el país ha experimentado durante las últimas décadas. Tales desafíos han de extenderse a la profundización de los procesos de modernización de la justicia (entre ellos la reforma a la justicia militar y el mejoramiento del acceso a la justicia), con el fin de reforzar la confianza ciudadana en el sistema judicial.

### **Fortalecimiento de los derechos de los inmigrantes**

En los últimos años Chile se ha transformado en un destino atractivo para los migrantes latinoamericanos. Una situación política estable, oportunidades económicas, la cercanía geográfica y una cultura similar son los factores que explican el aumento significativo del número de inmigrantes de la región en el país.

Sin embargo, el marco legal no protege adecuadamente sus derechos. El ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros se rigen por la Ley de Extranjería (Decreto Ley 1.094, de 1975) y por el Reglamento de Extranjería (Decreto Supremo 597, de 1984). En la década de los noventa se introdujeron algunos cambios, pero no alteraron la naturaleza de la normativa, que resulta problemática desde la perspectiva del ejercicio de derechos sociales fundamentales.

A la fecha, el país no cuenta con una ley migratoria que responda a las dinámicas y demandas de las migraciones contemporáneas, y que cumpla con las obligaciones internacionales que Chile ha adquirido al ratificar tratados sobre derecho humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Estos tratados contienen cláusulas que obligan a los Estados a cooperar, directa o indirectamente, con la protección de los derechos humanos de los migrantes. Chile tiene el deber de responder a su compromiso adecuando las normas nacionales para que se respeten y salvaguarden estos derechos, y así no seguir acrecentando las brechas de inequidad entre nacionales y extranjeros.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, ratificada por Chile, coexiste con una ley inadecuada a la realidad moderna que dificulta la aplicación del convenio. Lo mismo ocurre con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (y sus respectivos protocolos, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, conocido como



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Protocolo de Palermo). En Chile la trata de personas con fines de explotación laboral no está tipificada como delito, situación que deja a los migrantes en condiciones muy vulnerables y expuestos a la violación de sus derechos fundamentales. La trata con fines de explotación sexual sí está recogida en el Código Penal, pero de un modo que no se ajusta integralmente a los acuerdos del Protocolo de Palermo.

No obstante, el Estado chileno ha realizado esfuerzos para incorporar a los migrantes más vulnerables (mujeres embarazadas, niños y niñas) en programas públicos relacionados con salud y educación, independientemente de su situación migratoria. Las embarazadas y los menores de dieciocho años migrantes tienen derecho a atención de salud; los niños y niñas migrantes pueden acceder al sistema educativo nacional en igualdad de condiciones con los niños chilenos, sin importar la situación migratoria de sus padres.

La complejidad de la migración actual requiere respuestas en distintos ámbitos, como la modernización institucional y legislativa, el tratamiento multilateral de la temática migratoria en los espacios de integración regional, y la coordinación interinstitucional para intencionar políticas públicas sectoriales, de manera de incorporar a los migrantes como usuarios específicos de los servicios que el Estado entrega.

### **Fortalecimiento de la protección e integración de los solicitantes de asilo y refugiados**

En los últimos años el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Gobierno de Chile y actores de la sociedad civil han invertido considerables recursos y energías en consolidar a Chile como una plataforma adecuada para la integración de la comunidad refugiada. Su labor conjunta ha ido generando políticas, programas y servicios públicos, así como iniciativas privadas. El Estado chileno, en particular, ha realizado grandes esfuerzos para contribuir a la protección internacional de los refugiados.

En relación con solicitantes y refugiados en Chile, el Instructivo Presidencial sobre Política Migratoria específica que "... será deber de los organismos gubernamentales competentes generar fórmulas que permitan responder de manera adecuada a las específicas condiciones de vulnerabilidad que presentan las personas que solicitan refugio en Chile". En este contexto en noviembre de 2008 se constituyó la Mesa de Trabajo en Materia de Refugio, integrada por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), el ACNUR y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con refugiados y solicitantes de asilo. Esta instancia se propone como un espacio de elaboración de estrategias comunes, alianzas entre programas públicos y programas dirigidos a refugiados, y en general de articulaciones operativas entre los actores. Asimismo, una ley de protección a los refugiados se encuentra en trámite en el Congreso, y su aprobación constituirá un hito en el trabajo de las instancias citadas.

En los últimos años, el número de solicitantes de asilo que llegan a Chile ha aumentado fuertemente, hasta alcanzar en el 2008 un total de 1.060 extranjeros que llegaron al país en busca de la protección del Estado. Buena parte del incremento se explica por los ciudadanos colombianos que arriban escapando de situaciones conflictivas en su país de origen. La frontera norte se ha constituido durante los últimos años en la más activa puerta de ingreso de solicitantes de asilo procedentes de Colombia y del resto de Sudamérica. Si bien en un primer momento los



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

ingresos se realizaban en forma regular por el paso Chacalluta (Arica-Tacna), últimamente se ha observado que muchos ingresan en forma irregular por el paso Colchane (frontera con Bolivia), a través de redes de tráfico de personas.

Son múltiples los desafíos en relación con la protección e integración local de los refugiados y solicitantes de asilo que se encuentran en Chile. La inminente aprobación de la ley de protección a los refugiados representará un avance sumamente importante para ello. También el fortalecimiento de la Mesa de Refugio, y las acciones que ésta pueda propiciar, contribuirán a enfrentar las tareas sectoriales en conjunto. Por último, será necesario profundizar la descentralización del sistema de refugio, así como evaluar la situación particular de la población de interés y de la comunidad refugiada en la frontera norte de Chile, fortaleciendo, por consiguiente, la institucionalidad pública y privada de la zona.

#### **IV. CAMBIO CLIMÁTICO, SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ENERGÉTICA**

A principios de los años noventa el Gobierno de Chile creó una institucionalidad de carácter transversal, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que privilegió el abordaje de los problemas ambientales en forma gradual y con un énfasis en el establecimiento de un sistema preventivo. Éste descansó principalmente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la generación de normas y planes para abordar los problemas de mayor impacto, y una incipiente preocupación por la participación ciudadana y la educación ambiental. Una pieza clave para lo anterior fue la aprobación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente en 1994. Desde entonces, la gestión ambiental ha estado marcada por esta estrategia de coordinación que implicó el involucramiento de un gran número de actores a la gestión responsable del medio ambiente.

Los resultados son alentadores. Se ha dotado al Estado de una institucionalidad y legislación que han permitido al país un avance sustantivo en la incorporación de las responsabilidades ambientales en la toma de decisiones públicas y privadas, y en la recuperación de problemas ambientales, particularmente la calidad del agua y el mejoramiento notorio de situaciones de contaminación atmosférica en parte importante del territorio nacional. Ejemplo de ello ha sido el abatimiento del anhídrido sulfuroso que permitió sacar al país de la lista de mayores emisores mundiales de este gas de efecto invernadero: en los primeros años noventa Chile era el séptimo país más contaminador con dicho gas, en cambio hoy se encuentra por debajo de los cincuenta países más contaminadores. En el mismo período, el tratamiento de aguas servidas aumentó desde niveles inferiores a un 5%, propios de países de escaso desarrollo, a tasas que superan el 80%.

Con todo, persisten importantes problemas y desafíos en materia de política e institucionalidad públicas. Con ello en mente, en enero de 2010 se promulgó la ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. El otro pilar de este nuevo diseño institucional es el Tribunal Ambiental, actualmente en trámite legislativo. Articular y desarrollar confianzas entre las instituciones públicas y privadas con injerencia en las decisiones ambientales, para que cooperen entre sí, como también fortalecer la sociedad civil y los mecanismos de participación ciudadanos, son los desafíos que marcarán la agenda de estas instituciones en el futuro.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Chile requiere avanzar en una estrategia nacional de desarrollo sustentable. Los problemas que se deben abordar son más complejos que hace dos décadas. El medio ambiente se ve afectado por el crecimiento del transporte, el desarrollo urbano y energético, y por múltiples decisiones individuales que sumadas tienen efectos importantes. Se necesita una mirada integral de la relación entre las actividades productivas, el deterioro ambiental –local y global– y la pobreza. Para ello es clave disponer de información de base, indicadores y modelos confiables, y diseñar instrumentos apropiados a la realidad regional y local. Especial atención merecen los problemas de desertificación y protección de la biodiversidad. Para 2010 Chile se había puesto como meta proteger el 10% de todos los ecosistemas significativos del país, pero está lejos de lograrlo.

Cabe mencionar el caso de la industria salmónica, cuya reciente crisis puso en primer plano problemas ambientales muy importantes, que hacen indispensable la revisión de la zonificación acuícola nacional y, más en general, una reforma institucional que acompañe la recuperación y un crecimiento sostenible de esta actividad. Por ejemplo, deben establecerse claramente la capacidad de soporte ambiental y puntos de referencia límite en términos productivos, además de normarse las formas de producir. En particular, el país requiere desarrollar una estructura institucional con un marco de fiscalización robusto y sustentado en la mejor información científica disponible.

Un tema central es el retraso del país en el diseño de estrategias para enfrentar el principal desafío que hoy encara el mundo en materia ambiental: el cambio climático. Hay consenso internacional sobre la necesidad de una actuación enérgica y urgente en dos planos: mitigación, para estabilizar al menos la emisión de gases de carbono, y adaptación, pues, independientemente de lo que se haga en mitigación, las temperaturas seguirán aumentando en los próximos treinta a cincuenta años, con efectos ya inevitables. Chile parece no haber asumido a cabalidad las implicaciones de esta realidad sobre su desarrollo. La discusión que tiene lugar en el país sobre proyecciones de crecimiento y la matriz energética tiende a ignorar el nuevo escenario ambiental. La población debe asumir que se necesitarán cambios importantes en su comportamiento y sus decisiones respecto de la vivienda, la producción, el transporte y el consumo de alimentos.

El país no podrá seguir haciendo “más de lo mismo”. El desafío de mitigación requiere un cambio en el actual paradigma de desarrollo, basado en el uso intensivo de fuentes emisoras de gases invernadero en los procesos de producción y consumo. Chile debe adoptar una estrategia acorde con su condición de país de mayor desarrollo en la región, avanzando en un camino que equilibre desarrollo y responsabilidad ambiental, al tiempo que asume el liderazgo que le corresponde y marca su identidad como país. También debe prepararse para aplicar oportunamente las medidas de adaptación, minimizando los costos del cambio climático para las futuras generaciones.

El sector energético es un ámbito crucial en materia de desarrollo sustentable y para reducir las emisiones de gases invernadero. Por ello es fundamental la diversificación de la matriz energética y la incorporación de energías renovables. La eficiencia energética debe promoverse para reducir el consumo y las emisiones perjudiciales; también hay que avanzar en nuevas formas de abastecimiento, incluyendo la interconexión energética entre países. En síntesis, resulta ineludible abordar de manera sistemática y con objetivos claros la relación entre desarrollo energético, medio ambiente y desarrollo sostenible.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Según proyecciones actuales, el país duplicará su demanda por energía eléctrica en los siguientes doce a quince años, para lo cual requiere generar alrededor de 7.000 MW adicionales en el período 2010-2020. Se estima que unos 5.000 MW serán cubiertos por plantas hidroeléctricas, la mitad de ellos a cargo del proyecto de HidroAysén. Otros 1.500 MW se originarán en centrales de carbón y los 500 MW restantes provendrán de fuentes no convencionales renovables.

Hacia el año 2020 se prevé que se agotarían las fuentes hidroeléctricas disponibles en el país. El carbón es la fuente más contaminante en términos de la generación de gases invernadero, por lo que se esperan restricciones crecientes para su uso en el futuro. Así, las energías no convencionales adquirirán mayor importancia con el tiempo, aunque por las próximas décadas seguirán representado una fuente secundaria, dada la magnitud de la demanda. En tal contexto se ha argumentado que debería explorarse seriamente la alternativa nuclear, por el potencial de su oferta en la matriz energética y porque se trata de una opción limpia en materia de gases invernadero.

En este ámbito se requieren señales de política claras y oportunas, que reduzcan la incertidumbre y posibiliten decisiones de inversión que tienen un largo período de maduración y que movilizan grandes volúmenes de recursos financieros. Las políticas públicas deben también orientar la demanda por energía hacia una mayor eficiencia de uso y la sustitución por alternativas menos contaminantes.

La agricultura es otro campo que enfrenta desafíos en relación con el cambio climático. Sector estratégico en el desarrollo del país, por su incidencia en las exportaciones y su contribución a la seguridad alimentaria, las tareas para la agricultura se concentran en dos ámbitos. Por una parte, es un emisor de gases invernadero, estimándose su contribución en alrededor del 15% del total de emisiones de CO<sub>2</sub> equivalente del que es responsable el país. Las principales fuentes emisoras son los fertilizantes y la actividad pecuaria. Cualquiera que sea el compromiso que Chile adquiera en términos de la mitigación del cambio climático, resulta altamente probable que deba realizar modificaciones en la función de producción del sector.

Por otra parte, los efectos del cambio climático incidirán negativamente en la productividad de los cultivos, los ingresos de la población que trabaja en el sector y los precios de los alimentos. Las proyecciones muestran que en las próximas décadas la temperatura promedio subirá de dos a tres grados Celsius, y que las lluvias disminuirán en un 20% a 25% en la zona centro-sur del país. Se pronostica una mayor inestabilidad climática, con más incidencia de eventos climáticos extremos y sus potenciales daños en la producción e infraestructura. La adaptación al cambio climático puede realizarse a través de la construcción de infraestructura de almacenamiento de agua, la protección de riberas, el desarrollo de cultivos más resistentes al estrés hídrico y la diversificación de las fuentes de producción y de ingresos, así como un enfoque del riesgo climático.

Finalmente, no es posible pensar en modelos de adaptación y mitigación del cambio climático sin incluir los bosques. En el mundo se estima que la contribución del sector forestal a las emisiones de CO<sub>2</sub> corresponde a aproximadamente un 17% de las emisiones totales, en especial por el proceso de deforestación de los bosques tropicales. En Chile, la superficie forestal se está incrementando a un ritmo aproximado de 0,4% anual (desde 1990), lo que demuestra el potencial del país para negociar internacionalmente créditos de carbono capturado, puesto que los otros países de América del Sur, con excepción de Uruguay, muestran una tasa media de deforestación



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

anual en torno al 0,5%. Este resultado alentador corresponde a la aplicación del marco legal para el fomento forestal y la protección del bosque nativo.

### V. COOPERACIÓN SUR-SUR

El Programa de Cooperación Horizontal de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) apunta a fortalecer la presencia del país en la región, permitiéndole afianzar sus relaciones con sus pares de igual o menor desarrollo relativo considerados prioritarios para la política exterior, y proyectando de este modo las capacidades científicas, técnicas y culturales de Chile. El Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) se ha adaptado a las prioridades dictadas por la política exterior de Chile y hoy se basa en dos subprogramas, uno de asistencia técnica bilateral y regional, y otro de becas para el perfeccionamiento de recursos humanos. Los programas se han administrado con una perspectiva subregional, y así, existen programa de cooperación con países de Centroamérica y el Caribe, Caribe anglófono y Sudamérica. Entre 1993 y 2005 Chile brindó, a través del Programa de CTPD, cooperación oficial por un valor de US\$ 21,3 millones.

Por otra parte, existen iniciativas de cooperación que emanan desde la sociedad civil, algunas de las cuales están vinculadas con programas de voluntariado en la región. Es el caso de América Solidaria, una institución de cooperación regional cuya misión es contribuir a superar la pobreza, la exclusión y la inequidad social a través del envío de jóvenes profesionales voluntarios; y de Un Techo para mi País, que trabaja con las familias en situación de extrema pobreza de la región para mejorar su calidad de vida a partir de la construcción conjunta de viviendas de emergencia y otros programas de intervención social.

Hay también iniciativas de universidades del país, las que se sirven de redes académicas mundiales para operar como centros de transferencia de experiencias exitosas. Las universidades han buscado formalizar estas redes en un marco de cooperación a través de los gobiernos de las regiones de Chile; esto es especialmente visible en universidades regionales, que desempeñan un importante papel en la elaboración de actividades de cooperación, principalmente con países vecinos.

El Sistema de Naciones Unidas en Chile ha apoyado en forma permanente la realización de actividades de cooperación Sur-Sur. Ejemplos de ello son las ocasiones en que el PNUD ha colaborado en la presentación de buenas prácticas del Ministerio de Justicia y del Programa Chile Solidario en instancias regionales; la ejecución del Acuerdo Tripartito de Cooperación Sur-Sur entre los Gobiernos de Chile y Guatemala y la FAO, para un programa de asistencia técnica y capacitación; y la organización por UNICEF y la Universidad Diego Portales del curso para jueces, fiscales y abogados defensores de países de América Latina y de África lusoparlante en temas de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. UNICEF también ha facilitado la visita de delegaciones de Gobierno de China para aprender de la experiencia de Chile en temas de salud y en el sistema de protección social Chile Crece Contigo, entre otras acciones. Asimismo, en el marco del acuerdo suscrito entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la AGCI se han ejecutado acciones enfocadas al cumplimiento de las Metas del Milenio en los aspectos inherentes a la desnutrición infantil.



## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

Sin embargo, la contribución que Chile realiza para apoyar el proceso de desarrollo de otras naciones parece insuficiente si se considera que el país ha logrado situarse en los primeros puestos de los indicadores de desarrollo en América Latina. Y no sólo eso: Chile posee ventajas comparativas en experiencias exitosas de políticas públicas, desarrollo de instituciones y recursos humanos calificados. Todos ellos representan insumos importantes para la cooperación internacional. La deuda de Chile es especialmente significativa si se considera que el país y sus ciudadanos fueron depositarios de enormes cuotas de solidaridad internacional en el pasado reciente. Ahora que el país cuenta con los medios y las capacidades suficientes, puede empezar a retribuir lo recibido. Por lo demás, una mayor presencia del país en la cooperación para el desarrollo no sólo respondería a un imperativo moral, sino que está en su propio interés obtener presencia y validación en la región.