



EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PAÍS
SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CHILE

DICIEMBRE DE 2013

Introducción

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 las capacidades de las agencias presentes en Chile y de las orientaciones normativas que lo inspiran; tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Desarrollo Humano y el enfoque de derechos.

Entre los países en los cuales el Sistema de las Naciones Unidas provee cooperación, Chile es un caso interesante, ya que su desarrollo económico y social ha avanzado mucho en los últimos años, siendo ahora, un país de ingreso medio alto. Sin embargo, estos progresos son acompañados por persistentes desigualdades económicas, sociales y territoriales que implican desafíos importantes. Esto genera consecuencias importantes en las modalidades de involucramiento del Sistema de las Naciones Unidas en el país.

Chile tiene hoy en día una economía que luce exitosa en el contexto mundial. La tasa de crecimiento media anual del PIB alcanza a un 5,5% en los últimos 25 años, cifra muy superior al promedio de la región de un 2,9% en este período. El producto per cápita del país alcanza actualmente US\$ 13.800 en moneda corriente y cerca de US\$ 19.000 si se ajusta por poder de compra. Estas cifras sitúan a Chile entre las economías más afluentes de la región.

En años recientes el crecimiento de Chile y de otros países de América Latina ha tenido como impulso el dinamismo que proviene de las economías de los países emergentes, que se ha traducido en una enorme demanda por recursos naturales. Las exportaciones chilenas durante 2012 alcanzaron más de US\$ 80.000 millones, monto que es un 91% más alto que en 2005. Cuatro quintas partes del aumento del valor de las exportaciones entre el 2005 y 2012 se explican por mayores precios internacionales, que a su vez es reflejo del *boom* en la demanda mundial. Ello no obstante la crisis financiera que afecta a buena parte de los países más desarrollados desde fines de los 2000.

El crecimiento económico ha incrementado los niveles de empleo y de ingresos de los hogares, posibilitando el acceso de la población a mayores niveles de consumo y bienestar material. El número de empleos creados entre 2005 y 2009 fue de 422.000¹, y entre 2010 y 2012 ascendió a 816.000². Así, el desempleo promedio en 2012 fluctuó en torno del 6%, uno de los más bajos de la última década. Otro efecto positivo del crecimiento económico ha sido aumentar la recaudación tributaria y por tanto los recursos para financiar los bienes y servicios que provee el Estado. En la última década los ingresos fiscales prácticamente se duplicaron en términos reales, posibilitando un aumento de orden similar en el gasto público³. En los últimos años los ingresos del gobierno general están en torno al 24% del PIB, semejante a Panamá, Venezuela y México, pero bastante inferior a los niveles de Argentina, Brasil y Uruguay (todos por encima del 35%).

Sin embargo, hay ciertas vulnerabilidades del patrón de desarrollo que es necesario monitorear. En el sector externo, un 59% de las exportaciones corresponden a minería; gran parte de su crecimiento reciente se explica por aumento de su precio, que es especialmente

¹ Encuesta de Empleo, INE

² Nueva Encuesta de Empleo, INE. En 2010 la Encuesta de Empleo cambió su metodología.

³ El tema tributario se puede fortalecer con un análisis de la composición tributaria y la dependencia desproporcionada sobre el IVA – lo cual exacerba la desigualdad por ser regresiva. Ver Arellano, José Pablo y Vittorio Corbo (2013). *Tributación para el Desarrollo*. Santiago: CEP/CIEPLAN.

volátil. El país ha ido acumulando un creciente déficit de balanza de pagos (casi diez mil millones de dólares en 2012), lo que ha llevado a una posición deudora neta de más de cuarenta mil millones de dólares y aumenta la vulnerabilidad frente a un eventual deterioro del precio del cobre. El crecimiento económico está asociado más a aumentos de empleo que de productividad y se vislumbran en el mediano plazo cuellos de botella en el desarrollo eléctrico. Asimismo, los costos de distintos insumos – como electricidad, conectividad, fletes, etc. – son comparativamente altos, lo que representa un desafío para la competitividad. Por su parte, si bien la tasa de inversión está en torno a 24%, por encima del promedio de América Latina y Europa, es 20 puntos menor a lo registrado en los países de desarrollo rápido del Sudeste Asiático y representa cerca de la mitad de la proporción de ingresos del 10% más rico observada en esos países.

Estas cifras son consistentes con una evolución positiva del Índice de Desarrollo Humano, que mide los avances del país a nivel indicadores de ingresos, educación y salud. El índice para Chile aumentó desde 0,630 en 1980 a 0,819 en 2012, situando al país en el primer lugar de América Latina en ese último año.

Todo ello ha motivado que la economía chilena sea clasificada como un caso de considerable éxito por parte de las instituciones financieras internacionales⁴. En las últimas décadas, Chile constituyó una institucionalidad pública y privada de alta solidez. El sector público generó instrumentos para mejorar el servicio a los usuarios que hizo posible el funcionamiento de aproximadamente doscientos fondos competitivos que, como bienes públicos, sirvieron de herramientas para ser ofrecidas como servicios de cooperación sur-sur hacia otros países.

Sin embargo, en el Informe de Desarrollo Humano de Chile de 2012 se afirma que las buenas cifras que exhibe la economía del país “...se acompañan de un malestar social que sorprende por la diversidad de sus aspiraciones y por su ubicuidad. En cada hecho social de protesta – desde los referidos a aspectos micro como a los temas macro-sociales - se advierte la estructura de una insatisfacción o un malestar en la sociedad. En la mayoría de ellos aparece como un telón de fondo el fenómeno de la desigualdad”.⁵

En efecto, el país no ha logrado remontar los elevados índices de desigualdad que presenta en el campo de los ingresos y de la riqueza, que generan a su vez importantes desigualdades en ámbitos como la educación y la salud.

Los logros de la economía contrastan con una pérdida de confianza en la institucionalidad política. Por ejemplo, en el largo y masivo paro de estudiantes en 2011 difícilmente se pudo recurrir a alguna institución que pudiera mediar en el conflicto por falta de confianza de los estudiantes hacia ellas. Los partidos políticos y el Congreso son las instituciones que exhiben los niveles más bajos de confianza social⁶; hay un progresivo descenso en la participación electoral, en especial por parte de las generaciones más jóvenes⁷; hay también desigualdades

⁴ “América Latina y el Caribe sin vientos a favor. En busca de un crecimiento mayor”. Informe Semestral. Oficina del Economista Jefe Regional. Banco Mundial, 2013.

⁵ PNUD: “Desarrollo Humano en Chile. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo, 2012”, pp17.

⁶ Según la encuesta CEP de Julio-Agosto del 2013 las instituciones con mayor confianza de la población son las fuerzas armadas, carabineros y las radios, para las cuales alrededor del 50% de la población dice tener mucha bastante confianza. Le siguen la iglesia católica con un 33%; los diarios, 29%; la televisión, 28%; las iglesias evangélicas, 26%; el movimiento estudiantil, 23%; los sindicatos, 20%; ; las empresas privadas, 17%; el congreso, 12%; los tribunales de justicia, 11%; y los partidos políticos, 8%.

⁷ El porcentaje de votantes en elecciones presidenciales respecto a la población en edad de votar; fue un 86% en 1998; 81,5% en 1993; 71,2% en 2000; 62,1% en 2006 y 58,1% en 2012.

manifiestas en la posibilidad de influir sobre las decisiones políticas y en el acceso y ejercicio del poder, particularmente respecto de mujeres y pueblos indígenas. Esta falta de confianza plantea el desafío de lograr más y mejor democracia.

Es probable que el desarrollo del país se vea limitado si no se avanza en la resolución de las desigualdades, puesto que no hay ejemplos en el mundo de países que hayan logrado desarrollarse con los niveles de desigualdad que afectan a la sociedad chilena.

La situación de energía y medio ambiente constituye otra importante restricción al desarrollo en Chile. El desafío es conciliar la sostenibilidad ambiental y energética con el crecimiento de la economía en el marco de los acuerdos internacionales sobre emisiones de carbono y otros contaminantes, así como la conservación de la biodiversidad.

Este diagnóstico de país se organiza en torno a las referidas temáticas de desigualdad, institucionalidad y sostenibilidad ambiental, en tanto ellas representan los mayores desafíos que el país enfrenta en su camino al desarrollo en un contexto de crecimiento económico y mejora de los indicadores sociales.

Avances y desigualdades en el plano socioeconómico

Ingresos de los hogares

El bienestar económico de los hogares depende de manera importante de los ingresos monetarios. Sin embargo, la transformación de ingresos en bienestar está vinculada también a factores como la salud de las personas, su nivel de educación, el sexo del jefe(a) de hogar, las condiciones del entorno donde se vive y trabaja, entre otros.

Una mirada de más largo plazo muestra que ha habido importantes aumentos en el ingreso per cápita de los hogares chilenos en el tiempo (Gráfico 1). En efecto, entre 1990 y 2011 el ingreso per cápita de los hogares creció en más de un 80%, configurando el período de mayor crecimiento económico en la historia nacional.

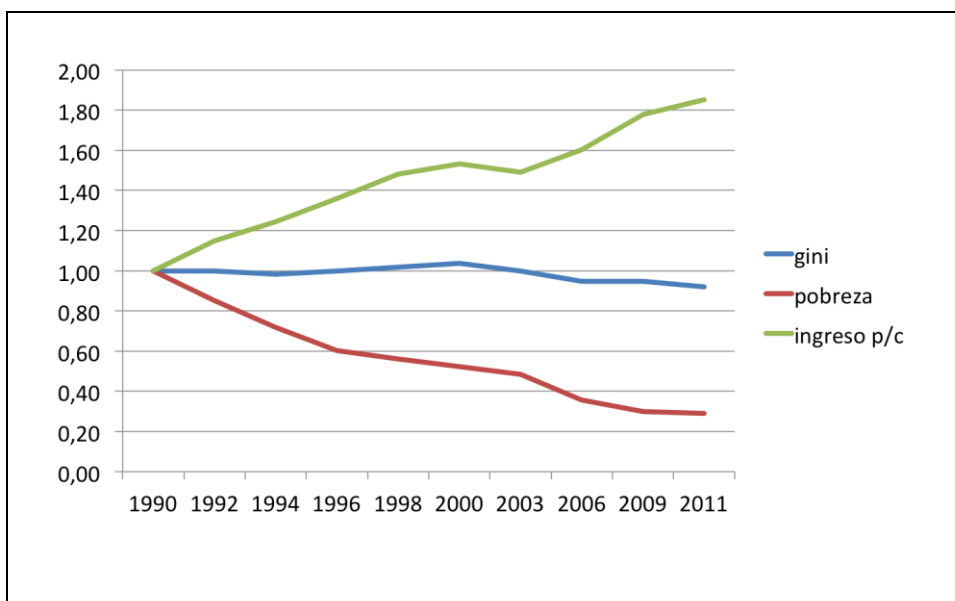
El crecimiento de los ingresos tiene un efecto espejo en la caída de la pobreza, cuyo nivel de 14,4% en el 2011 es alrededor de una tercera parte de la medición en 1990. Los mayores ingresos contribuyen a la reducción de la pobreza a través de la creación de empleo y aumento de las remuneraciones, pero también por efecto del incremento en la recaudación tributaria que permite expandir el gasto social y las transferencias gubernamentales. De esta manera, entre 1990 y 2011 el porcentaje de la población entre 15 y 65 que trabaja con remuneración aumentó de 56% a 64% (excluyendo del cálculo a los estudiantes); el salario promedio creció en 85%⁸ y el gasto social se incrementó en un 256%, ambas cifras en términos reales.

La dinámica de ingresos, empleo y gasto social no ha tenido, sin embargo, mayor impacto sobre la desigualdad de ingresos. El coeficiente de Gini cayó desde un 55% en 1990 a 52% en 2011, un resultado poco satisfactorio debido al elevado nivel absoluto de la desigualdad de ingresos en el país. Por ello, la desigualdad representa el principal desafío que en el plano socioeconómico debe resolver el país. De hecho, el nivel de desigualdad de Chile es el más alto

⁸ El crecimiento del salario es 119% si se ajusta el dato de la Casen a cuentas nacionales del año corriente. Ver nota de pie de página 6.

de los países de la OCDE, siendo escoltado por México (Gini de 48%) y a mayor distancia por Turquía (41%). La cercanía entre Chile y México apunta a un rasgo común a los países de América Latina: su elevado nivel de desigualdad. Los datos más recientes en el Panorama Social de CEPAL de 2013 sitúan a Chile en la parte media del *ranking* de la desigualdad en la región⁹.

Gráfico 1: Desigualdad, pobreza e ingreso per cápita, 1990-2011 (índice 1990 = 1,0)



La manera habitual de caracterizar la distribución de estos ingresos es a través de deciles que se definen según el ingreso per cápita de los hogares (Gráfico 2). A partir de esta información resulta más ilustrativo definir a cuatro grupos de interés: los hogares pobres, los hogares vulnerables, la clase media y el grupo de ingresos altos.

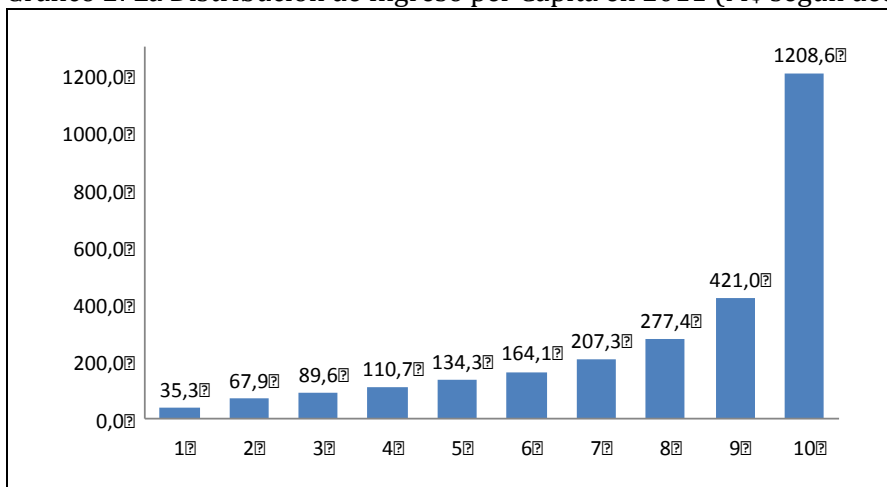
En los hogares pobres el ingreso por persona es insuficiente para cubrir las necesidades básicas, cuyo equivalente monetario es la línea de pobreza. En esta situación se encontraba en 2011 cerca del 15% de la población. En estos hogares se evidencia además fuertemente las desigualdades de género, ya que el 51% de los hogares en situación de pobreza tiene como jefa a una mujer (contra 39% en la población total), situación que aumenta a un 55% en los hogares de extrema pobreza. Asimismo, la pobreza afecta desproporcionadamente a la infancia y adolescencia, pues el 23% vive en hogares pobres.

En los hogares vulnerables el ingreso por persona es mayor que la línea de pobreza, pero en nivel insuficiente para otorgar seguridad económica a sus miembros. Estos hogares tienen una propensión a caer en una situación de pobreza ante caídas en sus ingresos. Un estudio reciente del Banco Mundial estima que el umbral de ingresos que separa a los hogares vulnerables de las clases medias es alrededor de 2,5 veces la línea de pobreza.¹⁰ Esto es, alrededor de CLP 150.000 mensuales por persona, considerando como referencia la línea de pobreza de CEPAL. En tal caso los hogares vulnerables corresponden a un 39% de la población o, aproximadamente, los deciles 2 a 5 de la distribución de ingresos.

⁹ Panorama Social de América Latina. Documento Informativo. CEPAL, 2013.

¹⁰ World Bank: "Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class", Washington DC, 2012

Gráfico 2: La Distribución de Ingreso per Cápita en 2011 (M\$ según deciles)



Fuente: Elaboración en base a Casen 2011. Deciles en base a ingreso monetario per cápita hogares.

Los hogares de clase media se caracterizan por tener una situación económica consolidada, con un ingreso por persona superior a \$150.000. En el estudio citado se usa un ingreso cinco veces mayor como umbral de separación entre la clase media y el grupo de altos ingresos; esto es, \$750.000 por persona.¹¹ Bajo estos parámetros, la clase media en Chile representaría un 42% de los hogares (deciles 6 a 9 y una parte del decil 10). Por su parte, el grupo de altos ingresos corresponde a hogares con ingresos superiores a los \$750.000 por persona. Estos representan el 7% del total de hogares, pero captan un 37% del total de los ingresos. El ingreso por persona promedio de estos hogares es 5 veces más alto que en los hogares de clases medias; 14 veces más alto que los hogares vulnerable y 40 veces más alto que los hogares pobres.

Una de los rasgos más distintivos de la desigualdad en Chile es la elevada participación que tiene la población de mayores ingresos en la distribución de los ingresos. En Chile, el 5% de los hogares más ricos, que está incluido en la encuesta CASEN, obtiene un 34% de los ingresos totales. Sin embargo, tal como suele ser el caso en las encuestas de hogares en la mayoría de los países, es posible que el 1% más rico de la población no esté reflejado en la muestra de población que responde la encuesta Casen. Una estimación reciente a partir de cifras de impuestos indica que el 1% más rico obtiene el 30.5% del ingreso, contra 21% en EEUU (que es el más desigual entre los que tienen estimaciones similares). El 0,01% más rico se apropia de más del 10% del ingreso, lo que es casi 6 veces más del promedio de la muestra de países que tienen estimaciones comparables¹²

¹¹ Estos montos provienen de los ingresos reportados en la Casen y ajustados por Cepal según cuentas nacionales para corregir las sub-declaraciones. Hay que consignar que el ajuste realizado se basa en una serie empalmada de cuentas nacionales en vez del dato corriente del respectivo año. Si el ajuste se efectuara sobre este dato las cifras referidas en el texto suben de \$ 150.000 a \$ 190.000 y de \$ 750.000 a \$ 950.000.

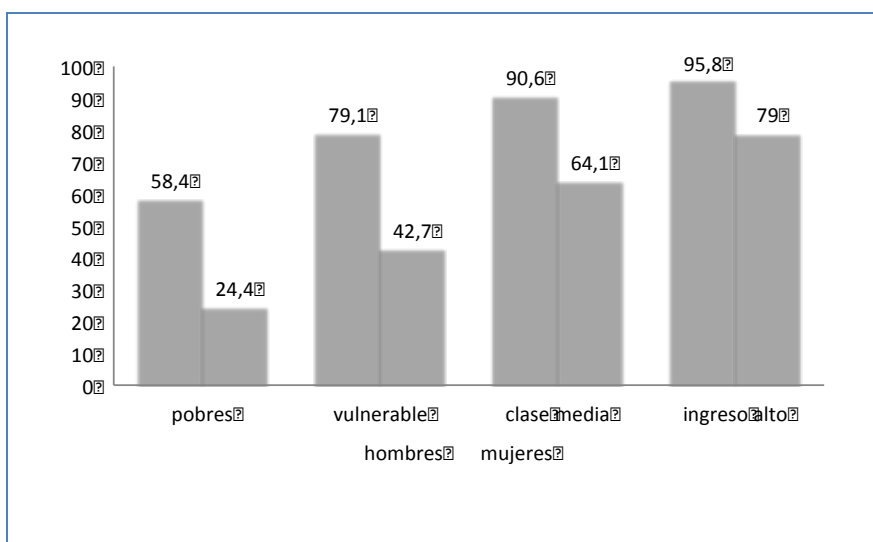
¹² López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez, 2013, La 'parte del León': nuevas estimaciones de los ingresos de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile, Documento de Trabajo 379, Departamento de Economía, Universidad de Chile

Empleo y salarios

Los ingresos del trabajo representan la fuente más importante de ingresos de los hogares, con un 68% del total, e incluyen las remuneraciones de los asalariados y las ganancias de los trabajadores independientes. Por ello, el funcionamiento del mercado del trabajo tiene un rol crítico en la determinación del ingreso de los hogares, así como sobre los indicadores pobreza y desigualdad en el país. Aquí son importantes tanto la tasa de empleo como el nivel de las remuneraciones de los ocupados.

En el Gráfico 3 se muestra las tasas de empleo de hombres y mujeres entre los distintos grupos de hogares. El indicador usado es el porcentaje de ocupados en el grupo de 15 a 65 años de edad, excluyendo a quienes se encuentran estudiando. Para los hombres la tasa de empleo supera un 90% en los hogares de clase media y de ingresos altos, mientras que es alrededor de un 79% en los hogares vulnerables, y solo de un 58,4% en los hogares pobres. Las mujeres presentan tasas de empleo significativamente más bajas que los hombres, y mayores brechas entre los grupos de hogares, fluctuando entre un 79% en los ingresos altos y un 24% en los hogares pobres, que como se señaló, son hogares que en una proporción importante están a cargo de una mujer.

Gráfico 3: Porcentaje de ocupados entre 15 y 65 años, excluyendo estudiantes



Fuente: Casen 2011.

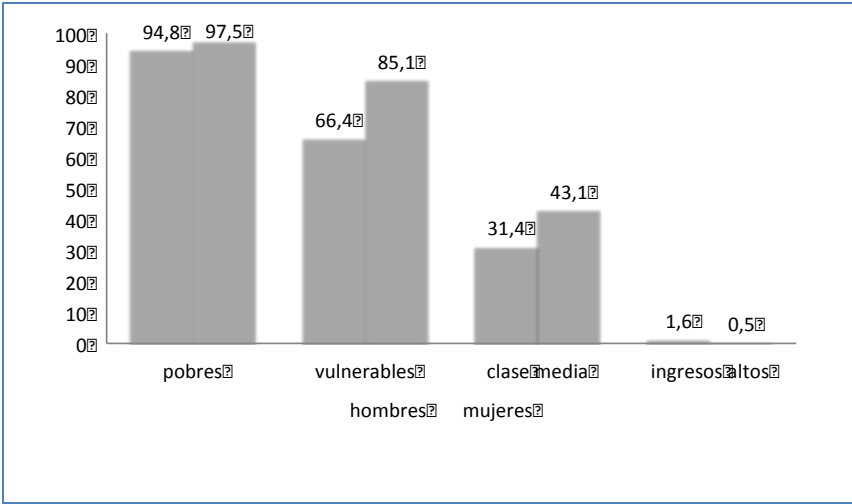
Las diferencias entre las tasas de empleo no distinguen por las brechas en calidad de estos empleos ni por la remuneración percibida. Respecto a este último, sorprende el bajo nivel de remuneraciones que afecta a un considerable número de trabajadores en Chile. Así, la mitad de los asalariados que trabajaban jornada completa en el 2011 ganaba menos de \$273.500 mensuales líquidos, considerando salarios, gratificaciones e ingresos de trabajos secundarios.¹³

En el Gráfico 4 se muestra el porcentaje de asalariados de jornada completa que gana menos de la cifra indicada, distinguiendo según sexo y grupo de hogares. Así, un 97,5% de los

¹³ Si se considera el ajuste de ingresos de la Casen al dato corriente de cuentas nacionales la cifra sube de \$ 273.500 a \$ 323.000.

asalariados hombres en los hogares pobres gana menos de \$273.500 mensuales, así como un 66% de los asalariados en los hogares vulnerables y un 31% de los asalariados de clases media. En este último caso las bajas remuneraciones se compensan porque hay otros integrantes del hogar que aportan a la economía familiar o porque se recibe algún subsidio monetario que entrega el Estado como por ejemplo la Pensión Básica Solidaria.

Gráfico 4: Porcentaje de asalariados con jornada completa que ganan menos de \$273.500



Fuente: Casen 2011.

Las mujeres obtienen salarios aún más bajos. Casi la totalidad de las asalariadas de hogares pobres ganaba menos de \$275.300 mensuales en 2011, así como dos tercios de aquellas en hogares vulnerables y 43% en hogares de clase media. Para muchas mujeres el salario que recibirían en el mercado del trabajo podría no ser suficiente para compensar los costos de oportunidad en términos del cuidado del hogar y crianza de los niños, dado el rol que nuestra sociedad otorga a las mujeres en dichas labores, explicando las bajas tasas de empleo en el Gráfico 3.

La desigualdad de ingresos en Chile está estrechamente relacionada con los bajos niveles de ingreso laboral que percibe un significativo porcentaje de los trabajadores en el país. Los bajos ingresos contribuyen también a explicar la reducida tasa de ocupación, solo un 64% de las personas entre 25 a 65 años está ocupada.

Los bajos niveles de ingresos laborales reflejan en parte niveles insuficientes de capital humano en los trabajadores y de productividad en las empresas. La encuesta de alfabetización de adultos SIALS detectó que la mayoría de los trabajadores chilenos tenía serias deficiencias en las competencias alfabéticas básicas, que se traducían en la falta de comprensión de los textos escritos y en la dificultad para realizar cálculos aritméticos simples. La mejora del sistema educativo conlleva desafíos no tan sólo en los aspectos técnicos (calidad de la enseñanza y monitoreo) sino que también en las definiciones subyacentes sobre los principios básicos de la educación (rol de la educación privada vs pública, gratuidad y modo de financiamiento, etc).

También hay problemas de productividad en una fracción significativa de las empresas. La encuesta Casen 2011 muestra que cerca de dos tercios de los trabajadores con educación media completa que trabaja en empresas pequeñas gana menos de la remuneración mediana, mientras que en las empresas grandes el porcentaje es de 47%. Estos datos son sugerentes de

la relación entre productividad y salarios, considerando que el tamaño de las empresas puede aproximar los niveles de productividad.

Las bajas remuneraciones que pagan algunas empresas también pueden ser causadas por desbalances de poder en la relación entre empresarios y trabajadores o en modalidades de organización productiva que precarizan el trabajo. Cabe mencionar en este contexto la baja tasa de sindicalización así como el hecho de que la legislación vigente en la práctica limita la negociación colectiva. Tal tipo de situaciones no sólo contribuye a agudizar la situación de desigualdad a través del pago de remuneraciones bajas, sino que tiene un costo en términos del desarrollo económico en la medida que desincentiva la capacitación y la formación continua por la falta de retorno asociada a la inversión en capital humano.

Educación

Una educación de calidad es un derecho humano fundamental por lo que su acceso no debiera estar restringido por la disponibilidad de ingresos de los hogares. La mayoría de la población en Chile accede a la educación a través de modalidades que son provistas -gratuita, o fuertemente subsidiadas- por el Estado. Sin embargo, los logros educativos, en general, son fuertemente co-determinados por factores personales, socio-culturales y ambientales.

En educación en particular se constata que el país ha estado progresando, respecto a casi todos los aspectos relevantes (acceso, calidad, equidad) en las últimas décadas y cuenta con indicadores que se inscriben dentro de los mejores de la región de América Latina. Tal como ha habido avances en la reducción de la pobreza por ingresos, también ha habido un importante aumento de “piso” en la educación. No obstante, la calidad de los servicios a los cuales se accede, y los logros que se obtienen, están segmentados de acuerdo a los ingresos de los hogares.

En efecto, en el período 1990 a 2011 el gasto público en educación se multiplicó 5,9 veces en términos reales. Este enorme incremento fue financiado con la expansión de la recaudación tributaria derivada del crecimiento de la economía y por aumentos en las tasas de los principales impuestos. En el período 2000 a 2011 el gasto público de educación creció 2,5 veces, en términos reales.

El Ministerio de Desarrollo Social (ex-Mideplan) ha estimado que la transferencia de recursos públicos asociados a los servicios de educación y salud destinada al 20% de los hogares más pobres representaba un 109% del ingreso autónomo de estos hogares en el año 2009, mientras que las transferencias en dinero equivalen a un 34% de este ingreso.¹⁴ Ello es informativo de dos hechos importantes: primero, el nivel de bienestar de los grupos pobres es mayor a lo que sugeriría la sola tenencia de ingresos. Segundo, la política social en Chile ha privilegiado por lejos las transferencias en servicios antes que en ingresos.

En términos de resultados educacionales destacan los elevados niveles de cobertura escolar. Las tasas netas de matrícula en educación pre-escolar (82%) y secundaria (95%) se encuentran entre las más altas de la región, basado en las proyecciones del Censo 2002 (datos Centro de Estudios, 2012). El nivel terciario de educación registra los principales aumentos de estudiantes; en los últimos 10 años se duplicó el número de alumnos en ese nivel, sobrepasando el millón de estudiantes en 2012 (1.127.181 versus 452.325 en el año 2000).

¹⁴ La transferencia en educación y salud es valorada a costo de producción y no informa necesariamente del valor de los servicios efectivamente entregados. Ver Mideplan: “Metodología de valoración de subsidios monetarios, en educación y salud e impacto distributivo del gasto social. Casen 2009”.

Cabe destacar que un 75% de los estudiantes del nivel terciario son de la 'primera generación',¹⁵ lo que sugiere un posible impacto positivo en la movilidad social futura y la reducción de la desigualdad.

Un desafío que sigue pendiente es la calidad de la educación. Los datos de pruebas internacionales indican que los resultados obtenidos por los estudiantes chilenos son bajos en la comparación mundial (comparado con otros países de la OCDE), pero altos en la comparación regional. En la prueba PISA del 2012, el logro de los estudiantes chilenos de 15 años estuvo por debajo del promedio de la OCDE en todas las áreas evaluadas. Sin embargo, el país avanzó significativamente respecto de la medición del 2000, y avanzó respecto a la medición de 2009, y consigue el primer lugar en los resultados de todas las pruebas respecto de los demás países de la región que rindieron esta prueba¹⁶, excepto en lectura, donde obtiene el mismo resultado de Costa Rica. Al mismo tiempo, el reporte de esta prueba destaca que Chile es un país con un alto nivel de segregación socioeconómica de los estudiantes.¹⁷ Pruebas como el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de la OREALC / UNESCO Santiago (2006) resaltan el alto nivel de desigualdades territoriales (zonas rurales se ven desaventajadas) y étnicas.

La calidad de la educación en Chile también muestra brechas de género consistentes con tendencias a nivel mundial. Los resultados de la prueba SIMCE 2012 muestran diferencias entre hombres y mujeres. En la prueba de matemáticas de 2° medio se presenta una diferencia significativa a favor de los hombres, mientras que en las de lenguaje de 8° básico y 2° medio se presentan diferencias significativas a favor de las mujeres, lo que es consistente con los resultados globales.

Lo que es preocupante, dado el rol central que tiene el docente en la mejora de la calidad educativa, es que los egresados de las carreras pedagógicas no tienen buen desempeño. Según la Evaluación Inicia (2013), dependiendo del nivel educativo en el cual el profesor enseñará, entre el 35 y 62% de los graduados no tienen suficiente conocimiento pedagógico para trabajar. Entre el 39 y 76% no tienen suficiente conocimiento disciplinario. La prueba internacional TEDS - M de la IEA (2007 - 2008) demostró, igualmente, que los futuros docentes chilenos están entre los de menor desempeño tanto en conocimiento disciplinario como pedagógico.

Asimismo, los logros educacionales están fuertemente segmentados según el nivel de ingresos de los hogares. El gráfico 5 muestra el porcentaje de jóvenes entre 15 a 20 años que no asiste a la escuela y que no ha terminado cuarto año medio; esto es, aquellos que se quedarían sin egresar de la enseñanza media. En el caso de los hogares pobres este porcentaje es cercano a un 16%; para los hogares vulnerables es alrededor de un 12%; para las clases medias es cercano a un 6% y para los grupos de altos ingresos es prácticamente inexistente. Si se considera el puntaje promedio del establecimiento educacional en la prueba Simce (lenguaje de octavo año de 2011), se obtiene un resultado similar. La distancia de puntaje que hay entre los estudiantes de los grupos pobres y de los hogares de altos ingresos es alrededor de 30 puntos, equivalente a una desviación estándar de la distribución de la variable (considerando promedios por establecimientos educacionales).

¹⁵ Castillo, J. & Cabezas, G. (2010). Caracterización de jóvenes primera generación en educación superior. Nuevas trayectorias hacia la equidad educativa. *Revista Calidad en la Educación*, Nr. 32, 1er Semestre, pp. 44-76.

¹⁶ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.

¹⁷ Ello medido a través del porcentaje de estudiantes de bajo nivel socioeconómico que asisten a establecimientos educacionales con otros estudiantes de bajo nivel socioeconómico, así como de estudiantes de alto nivel socioeconómico que asisten a establecimientos con otros alumnos de alto nivel socioeconómico.

Las razones del abandono del sistema escolar presentan asimismo patrones de género y están la mayoría de las veces vinculadas a los roles socialmente asignados: los hombres abandonan principalmente para trabajar y las mujeres por maternidad y cuidado del hogar¹⁸. De acuerdo con la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2012, el 6,6% de niños y niñas trabaja. De estos, 46% vive en hogares del primer quintil. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha recomendado a Chile (2012) intensificar sus esfuerzos para la continuidad de estudios de las mujeres embarazadas y en forma posterior al parto¹⁹.

El Ministerio de Salud²⁰ revela que no existe información actualizada en cuanto a la permanencia en el sistema escolar de adolescentes gestantes y madres adolescentes; y sólo se cuenta con un estudio realizado el año 2005 basado en información relativa al momento específico de la matrícula inicial, por lo que no es posible establecer la deserción de alumnas del sistema escolar en su conjunto, para lo cual se requeriría de un sistema de información que incorpore información tanto de la matrícula inicial como de la final. En la siguiente tabla se observan los datos de madres adolescentes que estaban escolarizadas el año 2005 y cómo se distribuían según dependencia. Se observa que el sistema municipal era quien concentraba el mayor porcentaje de adolescentes madres insertas en el sistema escolar.

Cuadro 1: Madres insertas en el sistema escolar chileno, 2005

	%	n
Municipal	60,6	12.961
Particular subvencionado	36,3	7.772
Particular Pagado	0,8	161
Corporación privada de administración delegada	2,4	503
TOTAL	100%	21.397

El Ministerio de Salud sugiere que algo similar a esto podría estar ocurriendo actualmente, pero no se cuenta con la información para el análisis. “Esto sugiere la necesidad de profundizar sobre la cobertura del sistema escolar en relación a madres y padres adolescentes del país para conocer la cantidad y proporción que no está incorporado al sistema educacional chileno, y un esfuerzo importante del Ministerio de Educación en estrategias de retención escolar tanto para madres y padres adolescentes”.

La inclusión de “programas generales sobre salud y derechos de índole sexual y reproductiva dentro de los programas escolares ordinarios dirigidos a los adolescentes de uno y otro sexo, incluidas las escuelas de formación profesional, prestando especial atención a la prevención de los embarazos de adolescentes”²¹, resulta imprescindible para contribuir a disminuir el embarazo adolescente no planificado y el abuso sexual infantil y juvenil.

¹⁸ <http://www.revistahumanum.org/revista/y-la-educacion-tecnica/>

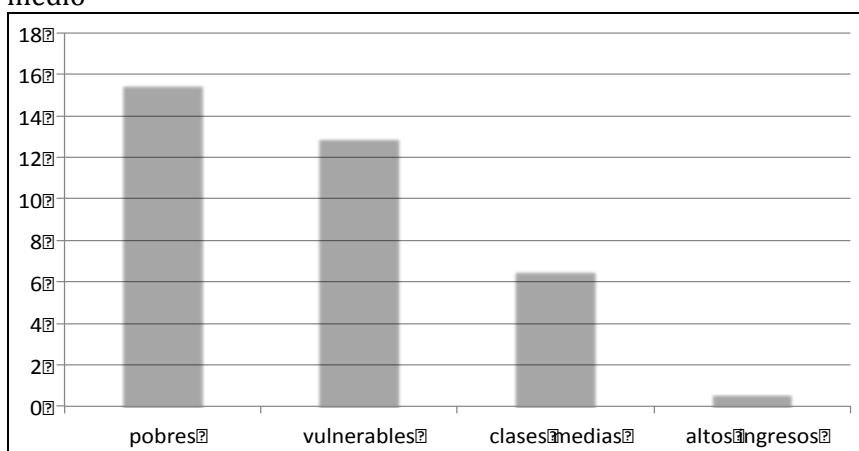
¹⁹ CEDAW/C/CHL/CO/5-6, parr. 29

²⁰ “Situación actual del embarazo adolescente en Chile” Ministerio de Salud, julio 2013

²¹ <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2013/01/CEDAW-Chile-2012-ESP.pdf>

El último informe oficial de seguimiento a la Declaración de Compromiso UNGASS presentado por Chile²² enfatiza que una de las debilidades de la respuesta nacional al VIH han sido las dificultades para implementar políticas públicas que garanticen una educación integral en sexualidad con énfasis en prevención del VIH en los establecimientos educacionales del país. Si bien han existido avances notables en los últimos años, sobretudo en el ámbito legislativo, con la Ley 20.418 (“Prevención del embarazo adolescente, educación sexual y anticoncepción de emergencia, que fija las Normas sobre Información, Orientación y Prestaciones en materia de Regulación de la Fertilidad”) que obliga a las escuelas a entregar educación en sexualidad a partir de primer año de enseñanza media, no se ha avanzado de igual manera en políticas públicas y estructuras institucionales dentro del Ministerio de Educación que permitan que el Estado entregue orientaciones básicas sobre cómo construir programas de educación en sexualidad integrales y de calidad, que garanticen que estudiantes aprendan competencias y habilidades que les permitan vivir su vida sexual de acuerdo a sus valores, gestionando los riesgos probables (como el embarazo adolescente, el VIH y otras infecciones de transmisión sexual, diversas formas de violencia de género y sexual, entre otros) e integrando la sexualidad como una dimensión fundamental en la vida de las personas. Es necesario entonces seguir apoyando al país para que dé cumplimiento a los compromisos asumidos a través de la Declaración Ministerial "Prevenir con Educación" (2008).

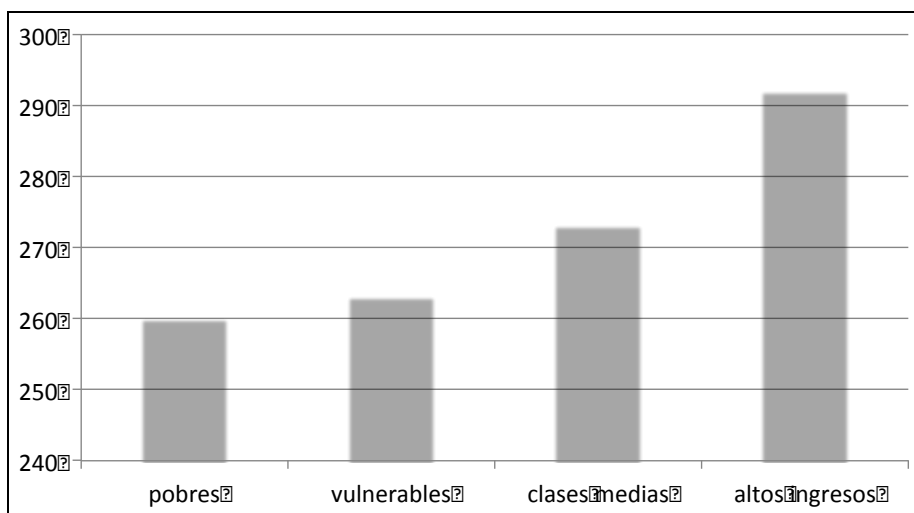
Gráfico 5: % de jóvenes de 15 a 20 que no asiste a la escuela y que no ha terminado cuarto año medio



Fuente: Casen 2011.

²² Gobierno de Chile. Ministerio de Salud. ONUSIDA (2012) *Informe Nacional sobre los progresos realizados en la aplicación del UNGASS. Enero 2010 – diciembre 2011*. Disponible en: [http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce_CL_Narrative_Report\[1\].pdf](http://www.unaids.org/en/dataanalysis/knowyourresponse/countryprogressreports/2012countries/ce_CL_Narrative_Report[1].pdf)

Gráfico 6: Simce promedio en establecimientos, octavo básico,



Fuente: Casen 2011.

Las dimensiones de educación y salud confluyen en el desarrollo temprano de los niños menores de 5 años. Aquí se tiene que los niños y niñas de los quintiles más pobres presentan altos niveles de rezago y retraso en su desarrollo (ENCAVI 2006, Ministerio de Salud). En Chile cerca de un 25% de los niños y niñas menores de 5 años presenta rezago en su desarrollo. Si este dato se revisa por quintil de ingreso familiar, se observa que una porción mayor de niños y niñas presentan rezago en los quintiles de menor ingreso: la principal diferencia se observa en el tramo de los 4 años-4 años 11 meses, donde en el 1º quintil un 39,7% de los niños y niñas presenta rezago, mientras que en el 5º quintil es de un 14,9%.

En cuanto al retraso en el desarrollo de niños y niñas en etapa de desarrollo infantil temprano también presenta brechas importantes al compararlo por nivel socioeconómico. En niños y niñas entre 1 año y 1 año 11 meses, el primer quintil presenta un 2% de retraso, en tanto, en el quinto quintil no se registran casos de retraso. Esta medición va incrementando su brecha a medida que los niños y niñas crecen. Así, entre los 5 años y 5 años 11 meses, un 37% de niños y niñas del primer quintil presentan retraso en el desarrollo en tanto los niños y niñas del quinto quintil presentan un 18% de retraso en su desarrollo.

Salud

En materia de resultados de salud Chile exhibe muy buenos resultados en los indicadores tradicionales de esperanza de vida, mortalidad materna e infantil. En el año 2009 la esperanza de vida al momento de nacer ascendía a 78,4 años, muy cerca del promedio de los países de la OECD (79,5 años) y por arriba de países como Estados Unidos, Polonia y la República Checa. De hecho, la expectativa de vida del país está bastante por arriba de los años de vida esperados de acuerdo al gasto en salud per cápita, lo cual es sugerente de una elevada eficacia de los servicios de salud y de los demás determinantes de la variable.

Por su parte, la tasa de mortalidad materna ha experimentado un descenso importante e histórico desde mediados de los años 60s (en el 2010 fue 18,3), con la introducción de programas de planificación familiar y el aumento progresivo de la cobertura de atención

prenatal y del parto; sin embargo, aún se observa una cifra importante de egresos hospitalarios por aborto (2009 fueron 33,777.). Borrar todo lo marcado, pues se repite enseguida. Por su parte, la tasa de mortalidad materna ha experimentado un descenso importante e histórico desde mediados de los años '60s (en el 2010 fue 18,3), con la introducción de programas de planificación familiar y el aumento progresivo de la cobertura de atención prenatal y del parto; sin embargo, aún se observa una cifra importante de egresos hospitalarios por aborto (2009 fueron 33,777), único indicador disponible en el país ya que el aborto está penalizado en todas sus formas, incluyendo el aborto terapéutico a pesar de las recomendaciones hechas al Estado chileno por el Comité CEDAW (2012)²³ y por el EPU (2009), sin perjuicio de que el Estado chileno no hubiere aceptado estas últimas²⁴.

Cabe señalar, que el Comité CEDAW ha expresado preocupación por el escaso avance y la falta de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. A fines de 2012 hizo un llamado al Estado de Chile a revisar la legislación vigente especialmente en materia de penalización total del aborto y ha solicitado adoptar medidas concretas para mejorar los servicios de salud reproductiva. Especial énfasis se le ha otorgado al rol del Estado de asegurar un acceso adecuado a todos los tipos de anticonceptivos seguros y métodos de planificación de familia sin ninguna restricción.

En cuanto a la fecundidad adolescente, el embarazo adolescente suele ser desagregado en dos grupos etarios: de 15 a 19 años y menores de 15 años. En el año 2012, según las cifras del MINSAL, el número total de nacidos vivos fue de 242.142; de estos, el 14,42% (34.906) correspondió a nacidos vivos de madres adolescentes. Al desagregar por grupo etario, observamos que el 14,05% (34.033) corresponden a madres adolescentes de 15-19 años y el 0,36% restante (873) a adolescentes de 10-14 años. Por ello, la gestación en la adolescencia es un importante foco de la política pública; como ya se mencionó, la Ley N° 20.418 "Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad"; refiere en su artículo 1º, que el Ministerio de Salud dispondrá de un reglamento para instruir a los establecimientos asistenciales del sector salud que hagan efectivo el ejercicio del derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad. Y en los casos, en que las personas soliciten un método anticonceptivo de emergencia, los establecimientos asistenciales deben proceder a su entrega; incluso en la situación que sea una persona menor de 14 años quien realiza esta solicitud, se deberá entregar e informar posteriormente al padre, madre o adulto significativo que la menor refiera, resguardando por sobre todo, el derecho a la privacidad y confidencialidad.

Cuadro 2: Nacidos vivos de madres adolescentes, por cada 1000 mujeres de ese grupo poblacional, Chile

AÑO	Total de nacidos vivos País	Nacidos vivos de mujeres de 10 a 14 años	Tasa de fecundidad x 1000 mujeres de 10 a 14 años	Nacidos vivos de mujeres de 15 a 19 años	Tasa de fecundidad x 1000 mujeres de 15 a 19 años	Total nacidos vivos de madres adolescentes (10-19 años)	Tasa específica de fecundidad x 1000 mujeres de 10 a 19 años
2005	230.831	935	1,28	35.143	48,83	36.078	24,87
2006	231.383	954	1,33	36.816	50,99	37.770	26,27

²³ CEDAW/C/CHL/CO/5-6, parr. 35

²⁴ A/HRC/12/1024 parr. b), 37 a) y 98

AÑO	Total de nacidos vivos País	Nacidos vivos de mujeres de 10 a 14 años	Tasa de fecundidad x 1000 mujeres de 10 a 14 años	Nacidos vivos de mujeres de 15 a 19 años	Tasa de fecundidad x 1000 mujeres de 15 a 19 años	Total nacidos vivos de madres adolescentes (10-19 años)	Tasa específica de fecundidad x 1000 mujeres de 10 a 19 años
2007	240.569	955	1,36	38.650	53,35	39.605	27,81
2008	246.581	1025	1,50	39.902	54,90	40.927	29,01
2009	252.240	1075	1,61	39.627	54,33	40.702	29,12
2010	250.643	963	1,48	38.047	52,00	39.010	28,18
2011*	247.358	927	1,44	36.102	50,43	37.029	27,23
2012*	241.775	874	1,38	34.026	48,60	34.900	26,14

Fuente: Elaboración propia Depto. Ciclo Vital, Programa Nacional de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes, a partir de base de datos DEIS, 2012.

* **Cifras preliminares 2011-2012, entregadas por DEIS 2013.**

**Tasa por 1000 mujeres de ese grupo etario

En cuanto a la mortalidad infantil, con sus componentes neonatal y post neonatal, ha disminuido de forma sostenida, con tendencia a nivelarse en torno a 8 por 1.000 nacidos vivos desde 2002.²⁵

En otra línea, la Encuesta Nacional de Salud del año 2010 muestra que el actual estilo de vida de los chilenos se caracteriza por comportamientos riesgosos que auguran la emergencia de problemas de salud a futuro. De este modo, las enfermedades crónicas representan el grueso de la carga de salud en el país y están relacionadas con hábitos que se adquieren en la niñez y adolescencia y que contribuyen a problemas futuros como el tabaquismo, la obesidad, el sedentarismo, hipertensión arterial, depresión, consumo excesivo de alcohol y otros relacionados.

Chile no ha incorporado a su legislación el derecho a la alimentación, esto pese a que desde la creación del Ministerio de Agricultura, en el año 1962, dentro de sus funciones se establecía la misión de encargarse de la nutrición. En el Congreso del país, en tanto, no se ha debatido una ley dirigida a este tema, asunto que en otros países de ALC ya se encuentra legislado. Recientemente, el Ejecutivo está trabajando en la presentación de una ley, que incorpore a la alimentación como prioridad de la misión del sector, en el marco de un nuevo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En materia específica de VIH/SIDA, según datos del Instituto de Salud Pública de Chile²⁶, basados en estadísticas del Ministerio de Salud, entre 1990 y 2009 han muerto 6.229 personas por SIDA y se han notificado 24.014 casos de VIH/SIDA hasta el 2010. Aproximadamente la mitad de los casos están notificados como SIDA y la otra mitad como VIH. Desde el inicio de la epidemia en Chile en 1984 hasta el 2010, la tasa de notificación ha ido en aumento, entre 0,1 a 4,1 casos por cien mil habitantes. La misma fuente señala que “la distribución de estos factores no es igual para ambos sexos hacia el último

²⁵ DEIS-MINSAL

²⁶ Instituto de Salud Pública de Chile, boletín vol. 3, n°2. Enero 2013.

quinquenio, mientras en los hombres la vía más frecuente es homosexual (46.1%), en las mujeres la exposición heterosexual alcanza un 93% en los últimos cinco años”.

Por otro lado, el país cuenta con acceso al examen de detección del VIH y a tratamiento antirretroviral (ARV), ambos garantizados por el GES para todos/as los/as beneficiarios/as del Sistema de Salud (público y privado). Respecto al gasto realizado por el país en el ámbito del VIH/SIDA, durante los años 2011 y 2012, la información obtenida a través de MEGAS²⁷, muestra un incremento de un 3,5%. La mayor participación en el gasto para ambos años, con una cifra cercana al 65%, corresponde a las acciones de Atención y Tratamiento ARV.

En el año 2009 un 47% del gasto total en salud provenía del gasto público, un 34% era gasto de bolsillo de las familias y el restante 19% correspondía a gastos intermediados por seguros privados de salud. Chile junto a Estados Unidos exhiben el menor porcentaje de gasto público en el gasto total de salud al interior de la OECD. El porcentaje del gasto que proviene del bolsillo de las familias es muy elevado en Chile, siendo superado solo por México en la OECD, lo que profundiza vulnerabilidades en el plano socioeconómico. Asimismo, el gasto en seguros privados es segundo en importancia relativa después de Estados Unidos. La Encuesta Nacional de Salud 2009-2010 publicada por el MINSAL, muestra grandes desigualdades por sexo, edad, zona urbano-rural y regional.

La menor autonomía económica de las mujeres interviene negativamente en su acceso a una atención en salud integral, especialmente en el sistema de seguros de salud privados. Las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) exigen a las personas un pago por el seguro de salud en función de un criterio de riesgo. El cálculo de riesgo para otorgar valor a los planes de salud se fijan a partir de las variables sexo y edad. Esta situación es altamente discriminatoria para las mujeres pues ellas requieren de mayores y más costosas atenciones en salud debido a la prevalencia de enfermedades crónicas y a la propia maternidad, entre otros. *“Un plan de salud puede costarle a una mujer nueve veces más caro que a un hombre. Y un adulto mayor puede terminar pagando 14 veces por un mismo plan que un joven”*²⁸. Es por medio de estos mecanismos que las ISAPRES compensan los riesgos de su seguro prescindiendo de componentes solidarios y de la no discriminación.

Durante los últimos años se han presentado varios proyectos de ley orientados a eliminar esta discriminación que las ISAPRES realizan contra las mujeres. Entre ellos, destaca la iniciativa propuesta en 2008 que propone eliminar el sexo de la tabla de factores que determina los precios de los planes de salud²⁹; además este proyecto propone la modificación del sistema privado de salud, estableciendo como puntos fundamentales: el aumento de coberturas y bonificaciones; el término a las discriminación por sexo y transparencia en el acceso a la información de Salud, entre otros³⁰.

²⁷ Fuente DESAL-MINSAL; MEGAS, Medición de Gasto en SIDA, incorpora la información de los organismos gubernamentales, no gubernamentales, organizaciones sociales, academia, Agencias de Naciones Unidas, entre otros. Metodología propuesta por ONUSIDA.

²⁸ Zambra, (2010) en: Observatorio de Equidad...Op.cit (2012), p. 21

²⁹ Proyecto de ley propuesto por los senadores Soledad Alvear (DC), Carlos Bianchi (RN) y Mariano Ruiz-Tagle (DC). Más información disponible en: http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20080829/pags/20080829183955.html

³⁰ Proyecto de Ley diseñado por los diputados Juan Luis Castro (PS) y Víctor Torres. Más información disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/Reforma-Isapres-principales-puntos-del-nuevo-proyecto-de-ley

La Gobernabilidad en Chile³¹

Participación y representación

Un atributo esencial de la democracia en Chile actualmente es la existencia de procesos electorales limpios y justos que reflejen la voluntad de los ciudadanos y ciudadanas. A este respecto la democracia chilena es actualmente una de las más estables en América Latina, con procesos electorales que ocurren en intervalos regulares, eficientes en su administración y socialmente legitimados. Las elecciones son libres y justas, habiendo condiciones para la participación de los interesados, la competencia entre candidatos, la transparencia en el conteo de votos y la libertad en la emisión del mismo.

Sin embargo, diversos estudios académicos y encuestas de opinión pública dan cuenta de la existencia de un creciente cuestionamiento y falta de confianza de la ciudadanía respecto de las instituciones políticas.³²

Asimismo, ha habido una caída sistemática en la participación en los ámbitos electorales y políticos, como un aumento incipiente de la participación ciudadana en instancias no formales y alternativas a la vía política tradicional. Desde 1989 en adelante se ha registrado una baja sostenida en la participación en todo tipo de comicios (gráfico 8), especialmente de parte de la población joven.

Las recientes reformas al sistema de inscripción electoral y voto voluntario, y la posibilidad que se realicen elecciones primarias financiadas y reguladas por el Estado apuntan a aumentar el padrón de electores, así como la participación electoral y la competencia entre candidatos. Sin embargo, quedan aún reformas pendientes como el sistema electoral binominal, las reformas para mejorar y transparentar la financiación de los partidos políticos, el límite a la reelección de parlamentarios y alcaldes o el voto de los chilenos en el extranjero.

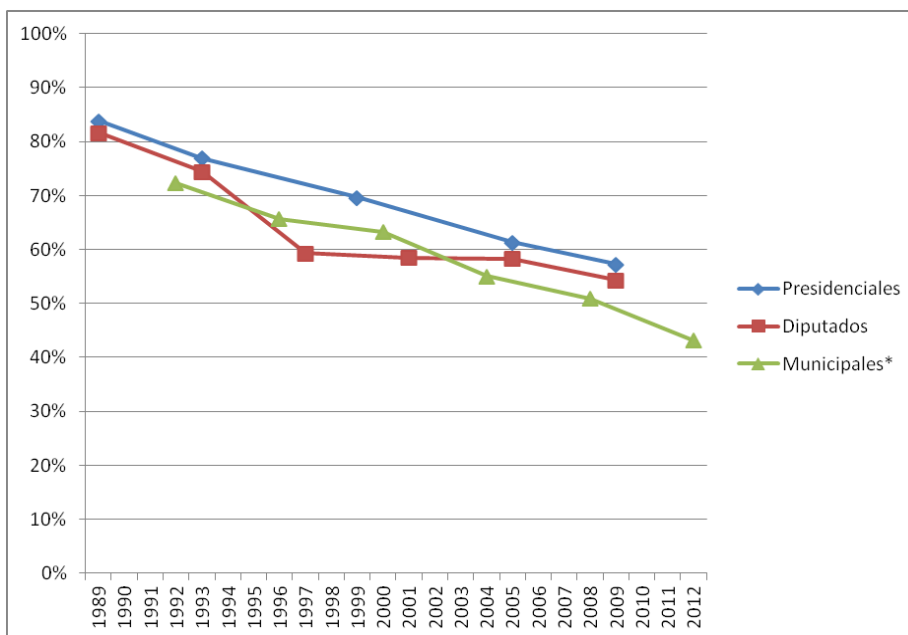
Las mujeres, pese a que participan más que los hombres en los procesos electorales, siguen estando sub-representadas en cargos públicos y en la toma de decisiones en instituciones políticas. De hecho, la presencia de mujeres en cargos electos sigue siendo una de las más bajas de América Latina. En las recientes elecciones parlamentarias 2013, en el Senado un 18,4% son mujeres, en la Cámara de Diputados un 15,8%; y en las alcaldías solo un 12% (elecciones 2012). Estas cifras están muy por debajo del promedio de las Américas, que es entorno del 24% considerando ambas cámaras³³.

³¹ Esta sección está basada en el Informe Auditoría de la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile Inclusivo, PNUD 2013 (borrador).

³² Encuestas realizadas en el marco de la Auditoría a la Democracia, 2008, 2010, 2012

³³ Informe de la Unión Interparlamentaria de noviembre de 2013.

Gráfico 8: Porcentaje de personas que participa en elecciones en Chile, en relación con el total de población en edad de votar, 1989-2012



Fuente: Auditoría a la Democracia en base a datos del Servicio Electoral

En los últimos años ha aumentado la participación en movimientos sociales, acciones colectivas y otras formas de participación no convencionales, mientras que la participación en organizaciones sociales tradicionales es baja y ha disminuido³⁴. Además, Chile es el segundo país que menos participa en organizaciones sociales en América Latina, después de Ecuador³⁵. Ello ha tenido lugar en torno a temas como el sistema educacional, la relación entre el Estado y el pueblo mapuche, la instalación de proyectos con impacto medioambiental y la demanda por el desarrollo integral de las regiones.

Gobierno, Estado y Democracia

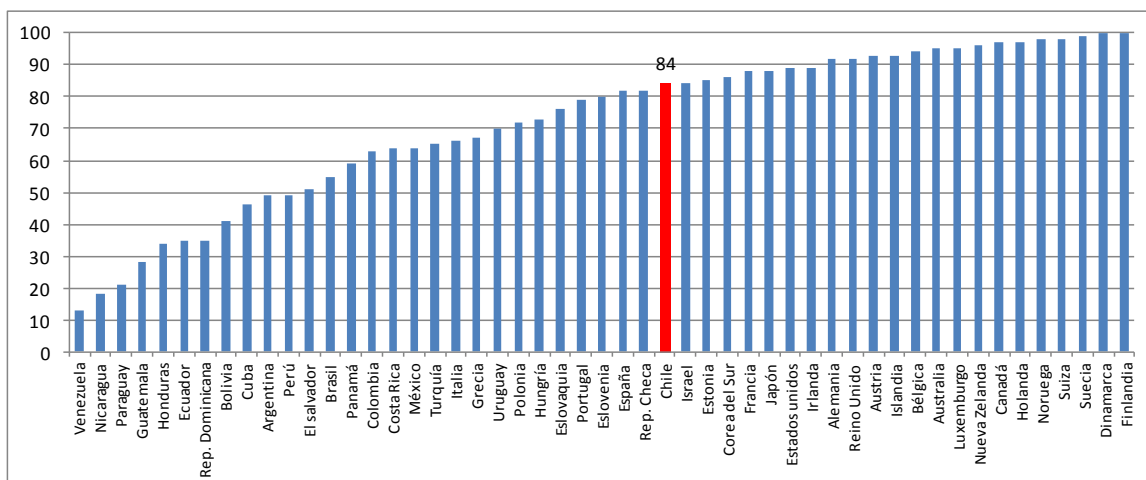
El país presenta un índice relativamente alto de eficacia gubernamental de acuerdo a la ordenación realizada por el Banco Mundial, ocupando el primer lugar en América Latina y superando a algunos países de la OECD con mayor nivel de desarrollo (gráfico 10). Desde 1990 los gobiernos en Chile han contado con recursos y facultades que le permiten impulsar los programas de gobierno refrendados a través del voto y no se han producido situaciones de bloqueo político o parálisis que obstruyan el funcionamiento del Estado. Esta eficacia gubernamental ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y asegurar el acceso creciente a derechos sociales y económicos.³⁶

³⁴ Encuestas en el marco de la Auditoría a la Democracia, 2008, 2010 y 2012.

³⁵ Latinobarómetro 2007.

³⁶ Informe Auditoría a la Democracia.

Gráfico 10: Eficacia del gobierno: Percentil que ocupa el país en el Índice de Eficacia Gubernamental del Banco Mundial, países de Latinoamérica y OCDE, 2011



Fuente: Banco Mundial, Worldwide Governance Indicators (WGI), 2012, citado en Auditoría a la Democracia

Distintos indicadores internacionales así como encuestas de victimización y de corrupción muestran que el país está bien evaluado en materia de probidad, siendo bajo el porcentaje de personas que dice haber sido víctimas o testigos de actos de corrupción³⁷. Asimismo, a pesar de los múltiples avances en materia institucional y regulatoria, sigue siendo un desafío adecuar el actual marco regulatorio en el país de acuerdo a las normas y estándares internacionales establecidos en compromisos ratificados por Chile como la CICC y UNCAC. Entre las reformas que aún están pendientes destacan la ley que regula el lobby, el fideicomiso ciego y la enajenación de activos, mejorar la regulación de las declaraciones de patrimonio e intereses, así como de financiamiento y gasto de campañas electorales.

Del mismo modo, los positivos indicadores sobre eficacia y transparencia no tienen un correlato subjetivo, pues la confianza en las instituciones políticas se ha venido deteriorando desde niveles relativamente bajos, a partir del momento en que se inician las mediciones (mediados de los noventa). Al año 2011, la evaluación que hacen las personas de los parlamentarios, las iglesias, la prensa y las empresas es una de las más bajas de los 97 países incluidos en la encuesta mundial de valores (85). A esto se añade el desafío de fortalecer la cohesión y el capital social. El informe Society at a Glance 2011 de la OCDE indica que Chile es el país con más baja confianza interpersonal entre los miembros de esa organización.

Derechos y discriminaciones

Un aspecto central de la democracia dice relación con la garantía de que los derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales puedan ser ejercidos en igualdad y sin discriminación. En las últimas décadas ha habido avances significativos a tal efecto en el país, se han eliminado algunas normas directamente discriminatorias y se ha fortalecido la institucionalidad estatal que vela por el respeto a los derechos de los individuos. En este sentido, en 2012, se aprobó la Ley que “establece medidas contra la discriminación” que crea

³⁷ Encuestas en el marco de la Auditoría a la Democracia, 2008, 2010 y 2012.

un mecanismo judicial para sancionar actos de discriminación arbitraria y establece además que corresponde a cada uno de los órganos de la Administración del Estado elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos.

Sin perjuicio del avance que implica esta nueva legislación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), ha recomendado al Estado de Chile (2013) revisar las categorías de discriminación consideradas “no arbitrarias”, en línea con los estándares internacionales y se contemplen medidas especiales en el combate de la discriminación racial³⁸.

En 2011, el Ministerio de Salud presentó un instructivo de trato a las personas transgénero en el Sistema Público de Salud y una Vía Clínica para la adecuación corporal en personas con incongruencia entre sexo físico e identidad de género. (ORD. 2988, Minsal, 09.09.2011).

No obstante, el ejercicio efectivo de derechos sigue estando mediado por condiciones de desigualdad estructural, que redundan en la práctica en acceso y resultados dispares entre distintos grupos de la población. De esta manera, un porcentaje significativo de la población dice formar parte de un grupo que es discriminado. La percepción de discriminación está especialmente extendida en el nivel socioeconómico bajo donde alrededor del 50% de la población expresa tal condición en contraste con 30% en América Latina.³⁹ En el país hay acceso formal a bienes y servicios relacionados con derechos económicos y sociales, pero la calidad de lo recibido es muy dispar dependiendo de la capacidad de pago de cada persona. Además, un 59% de los chilenos considera que “en esta sociedad no se respetan plenamente la dignidad y los derechos de las personas como yo”, percepción que no varía mucho según nivel socioeconómico (PNUD, 2012).

Respecto de los derechos de las mujeres resulta de especial preocupación la persistencia en los niveles de violencia en contra de ellas. Según la encuesta nacional de victimización por violencia intrafamiliar y delitos sexuales, del Ministerio del Interior realizada el 2012, el 31,9% de las mujeres reportó haber sufrido algún tipo de violencia intrafamiliar durante su vida, en tanto que un 6,3% señaló haber sufrido violencia sexual⁴⁰. Sin embargo, se destacan avances legislativos, con leyes aprobadas en los últimos años. En particular, la ley sobre Violencia Intrafamiliar que establecen el “Femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio.

Según la Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales 2012 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el 42,4% de los niños(as) y adolescentes han sufrido algún tipo de violencia por parte de al menos uno de sus cuidadores durante los últimos doce meses, ascendiendo a 75,1% de los niños(as) y adolescentes que han sufrido algún tipo de violencia por parte de al menos uno de sus cuidadores alguna vez en la vida. El 15% de las mujeres declara haber sufrido una situación de violencia por parte de su familia, pareja o ex pareja, ya fuese ésta psicológica, física o sexual. Esta cifra aumenta a un 32% al considerar todo el período de vida.

³⁸ CERD/C/CHL/CO/19-2, parr. 9

³⁹ Auditoría a la Democracia en base a Latinobarómetro 2011. Pregunta: “¿Se describiría usted como parte de un grupo que es discriminado en Chile? Sí o No”

⁴⁰ Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Julio 2013 (la encuesta se aplicó entre agosto y octubre de 2012). http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/Presentacion%20VIF_adimark_final.pdf

En el caso de la violencia sexual por parte de la pareja o ex pareja, un 6.3% de las mujeres declara haber sufrido al menos un episodio durante su vida, y un 1.8% haber sufrido al menos una situación durante los últimos doce meses. Al analizar la prevalencia del abuso sexual entre niños, niñas y adolescentes, observamos que el primer abuso ocurrió en promedio a los 10,5 años concentrándose entre los 10 y 13 años (51.7%), el último ocurrió en promedio a los 11,5 y se concentra entre los 10 y 14 años (59.5%).

No existe un sistema de registro único ni una ficha única de registro de violencia contra las mujeres que sea utilizada por todas las reparticiones del Estado para registrar los casos de violencia contra las mujeres y niñas, así como tampoco de la violencia a nivel familiar. Esta situación genera que cada institución realiza registros parciales o incompletos y de una manera particular y sin vinculación con los otros. Por ejemplo, algunas reparticiones clasifican los casos en función del servicio que prestan a la víctima y no según el tipo de violencia ejercida. En cuanto a las consecuencias más dramáticas de esta situación se encuentran no sólo los problemas que se generan en términos de eficiencia, eficacia e impacto de las políticas, programas y servicios del Estado en la atención de víctimas, sino además se generan condiciones que contribuyen a la victimización secundaria, particularmente respecto a las niñas víctimas de abusos sexuales⁴¹.

De acuerdo a SERNAM se estima que las mujeres que sufren violencia demoran en promedio 7 años en denunciar. Según los registros de la Dirección de Protección Policía de la Familia (Diprofam) de Carabineros de Chile, durante el 2011 un 79,9% de las denuncias por violencia intrafamiliar fueron por violencia contra mujeres, un 13,7% violencia contra hombres y un 5,13% violencia contra niños.

En materia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), a pesar de anteriores recomendaciones explícitas del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, no existe en el país una institución autónoma que tenga el propósito de recibir denuncias de NNA, o investigar y formular recomendaciones a los órganos del Estado cuando se han violado sus derechos. El proyecto de ley de Protección de Derechos, presentado recientemente al Parlamento, crea un sistema político y administrativo dependiente de los organismos gubernamentales, para la protección de los derechos de los NNA. Sin embargo, este proyecto no deroga la ley de Menores vigente desde 1967, no crea garantías o recursos judiciales que son esenciales para reclamar cuando la protección administrativa falla, ni contiene una prohibición expresa de la violencia en todas sus formas, incluida la violencia dentro del hogar, estableciendo una política de prevención, respuesta y erradicación del maltrato y la violencia contra los NNA. El 71% de los NNA dice vivir algún tipo de violencia física o psicológica en sus hogares⁴².

En Chile, la ley no contempla la existencia de tribunales orgánicamente especializados para los jóvenes y adolescentes. Varias instituciones han reconocido la falta de especialización en el sistema de justicia juvenil. Con relación a la infracción penal de jóvenes se ha cuestionado el uso excesivo de la internación provisoria, ya que repercute en el tiempo que los adolescentes se encuentran privados de libertad. De acuerdo con el informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) 2011, el ingreso de causas asociadas a la Ley de responsabilidad penal de adolescentes ha aumentado desde su instalación, así como el promedio de días que

⁴¹ UNICEF (2006) "Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales, en el marco de la reforma procesal penal. Informe final". Publicación en conjunto con el Instituto de investigación en Ciencias Sociales - Universidad Diego Portales. Santiago de Chile.

⁴² Estudio de maltrato infantil de UNICEF 2012

los jóvenes se encuentran privados de libertad, de 81 días en 2008 a 118 días en 2010. La preocupación se establece debido a que el 65% de aquellos privados de libertad provisoriamente luego son condenados a sanciones alternativas.

En materia migratoria, el año 2011 el número de extranjeros en el territorio chileno era de 369.436⁴³. Según la distribución por nacionalidades, la primera sería Perú, seguida de Argentina, Bolivia y Ecuador y Colombia. Chile también acoge a refugiados, que entre 2005 y 2010 incluyó a 643 NNA, 82% colombianos⁴⁴.

En la actualidad, la legislación nacional en materia de migración está dada por seis decretos y leyes, y diferentes oficios destinados a atender temas específicos⁴⁵, constatándose la falta de un marco normativo actualizado sobre este tema. El Estado Chileno debe afrontar una serie de desafíos en relación a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁴⁶ (ratificada por Chile en marzo de 2005; Decreto 84 del 08.06.2005), como son la falta de datos, vulneración del acceso efectivo de los NNA a Salud y Educación y mujeres gestantes a Salud, la vulnerabilidad de las trabajadoras migrantes de servicio doméstico, particularmente las que se encuentran en situación irregular. El informe anual de la situación de derechos humanos del INDH⁴⁷ destaca, además, la discrecionalidad de las autoridades migratorias, las dificultades de determinados grupos de migrantes para entrar al país y los largos trámites para lograr la estadía legal de aquellos migrantes no residentes en Santiago.

La promulgación de la ley 20.507 (conocida como la ley de trata, abril de 2011), así como el desarrollo del Plan de Acción contra la Trata de personas, han supuesto un gran avance para el país. Cabe señalar, sin embargo, la escasez de mecanismos para la recopilación sistemática de datos, la falta de recursos financieros y humanos, y la necesidad de campañas preventivas, capacitaciones y proyectos de reintegración de las víctimas de la trata⁴⁸.

En el año 2010, se ha adoptado la ley que establece disposiciones sobre protección de refugiados. Esta norma, junto con su decreto reglamentario constituye un avance fundamental

⁴³ Informe anual 2011 del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de la República de Chile, con base en estimativos del censo del 2002 y los datos recopilados por el referido Departamento.

⁴⁴ OIM/ACNUR/UNICEF 2012

⁴⁵ a) Decreto Ley N°1094 de 1975; Ley de Extranjería. Establece normas sobre extranjeros en Chile; b) Decreto Supremo N°597 de 1984; Reglamento de Extranjería; c) Decreto Supremo N°5.142 de 1960; disposiciones Sobre Nacionalización de Extranjeros; d) Ley N°20.050, del 26-08-2005, que Reforma la Constitución Política de 1980, regula materias de nacionalidad Artículo 10 y 11; e) Ley 20.430 "Establece disposiciones sobre protección de refugiados"; f) Decreto 837 "Aprueba reglamento de la ley 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados"; g) Oficio Ordinario N° 3229 del Ministerio de Salud, de 11 de junio de 2008, sobre la atención médica de urgencia de los inmigrantes en situación irregular y el acceso de las inmigrantes embarazadas y los niños inmigrantes en situación irregular a la atención de la salud; h) Oficio Ordinario N° 07/1008 (1531), de 2005 del Ministerio de Educación sobre el ingreso y la permanencia de los niños inmigrantes en situación irregular en los establecimientos escolares.

⁴⁶ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. 15º período de sesiones, septiembre de 2011. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW.C.CHL.CO.1_sp.pdf

⁴⁷ Informe anual de la situación de derechos humanos Instituto Nacional de Derechos humanos (2013). Disponible en: <http://www.indh.cl/informe-anual-situacion-de-los-derechos-humanos-en-chile-2013>

⁴⁸ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. 15º período de sesiones, septiembre de 2011. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW.C.CHL.CO.1_sp.pdf

en la protección internacional de los refugiados y solicitantes de asilo en el país. Desde la adopción de la ley se han logrado grandes progresos, sin embargo aún restan desafíos por ser abordados, como el establecimiento de protocolos de actuación para casos que señalan haber sido víctimas de violencia sexual o por motivos de género.

En relación con las personas apátridas, Chile no ha adherido a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de las personas Apátridas, ni tampoco a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia. No existe información estadística oficial sobre las personas apátridas que residen en el país, ni mecanismos para su identificación, por lo tanto el abordaje de este tema continua siendo un desafío para el Estado.

En materia de acceso a la justicia, si bien en las últimas décadas se ha buscado mejorar el acceso de la ciudadanía a la justicia y aumentar la capacidad de las instituciones encargadas de su aplicación, existen grupos que en base a características socioeconómicas, de género, por pertenecer a ciertas minorías, o por vivir en zonas aisladas ven limitado su acceso a un sistema judicial que los proteja de forma expedita e igualitaria.

Descentralización y Desarrollo Local

Con relación a la descentralización administrativa del país, ha habido avances en materia de transferencia de competencias desde el nivel central hacia los gobiernos sub-nacionales. Estos avances han sido más relevantes en el nivel municipal, donde se ha reconocido legalmente la capacidad de los municipios del país para asociarse con el objeto de prestar servicios comunes, ejecutar obras de desarrollo local, realizar programas conjuntos de protección del medio ambiente y coordinarse con instituciones nacionales e internacionales⁴⁹.

En materia de representación, un avance sustantivo ha sido la promulgación de la Ley que establece la elección directa de los integrantes de los Consejos Regionales⁵⁰ (COREs). Estos Consejos Regionales, cuyas atribuciones principales son la aprobación de los planes de desarrollo regional y la distribución del presupuesto público de inversión regional (FNDR⁵¹), eran previamente elegidos de manera “indirecta” por lo concejales municipales reunidos como colegio electoral.

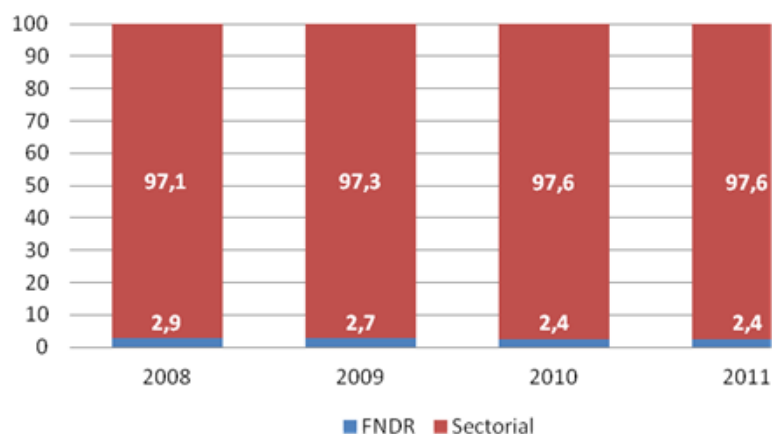
Sin embargo, junto a estos avances en materia de participación y asociatividad, persiste un esquema general de fuerte dependencia central, donde las principales autoridades regionales (Intendentes) y provinciales (Gobernadores) siguen siendo nombrados por el gobierno central. Respecto del gasto público, en su gran mayoría éste sigue siendo definido a nivel del gobierno central (especialmente a través de la inversión sectorial que realizan los Ministerios), como lo demuestra el gráfico 14, respecto de la Región Metropolitana de Santiago:

⁴⁹ LEY N°. 20.527 que modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y regula las Asociaciones Municipales, promulgada el 12-08-2011.

⁵⁰ Ley N° 20.678, publicada el 19 de junio de 2013, que modifica Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

⁵¹ FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional, correspondiente a la región.

Gráfico 14: Participación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) en la Inversión Pública Regional. Región Metropolitana de Santiago 2008-2011.



Fuente: Documento Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Diciembre 2012

Pueblos indígenas

Según la Encuesta CASEN 2011 el 8,1% de la población nacional se identificaba como indígenas. Desde la década del 80, los movimientos indígenas han irrumpido en el debate público, a través de demandas y propuestas que abogan principalmente por una nueva relación con el Estado, el reconocimiento de sus derechos y el establecimiento de políticas públicas que apunten al mejoramiento de sus condiciones de vida, disminuyendo las brechas socioeconómicas con la población no indígena. Así también demandan la recuperación de los territorios y recursos naturales enajenados en los sucesivos procesos de reducción territorial.

Avances y desigualdades en el plano socioeconómico

En las últimas décadas, la implementación sistemática de un conjunto de políticas públicas ha aportado al mejoramiento de las condiciones de vida para los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el rendimiento de estas políticas aún no ha hecho desaparecer las brechas socioeconómicas respecto de la población no indígena.

Esta situación se puede observar al analizar los indicadores de pobreza, educación o ingresos. En efecto, la pobreza indígena ha tenido una sostenida reducción a nivel nacional, pero mantiene una distancia significativa con la población no indígena. Según la encuesta CASEN de 1996, el 35,1% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza, cifra que ha descendido a un 19,4% en 2011, pero que aún es un 5,2% más alta que la pobreza no indígena. A nivel nacional, el promedio general de escolaridad de los mayores de 18 años se sitúa cerca de los 11 años, sin embargo las personas mapuche del sur de Chile y que habitan zonas rurales presentan un promedio de 6,55 años de escolaridad y los aymara rural 7,59. El 29,5% de los niños y niñas indígenas vive en hogares pobres. El estudio de “Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la población indígena en Chile” (ONU, 2012) concluyó que, mientras Chile se destaca por el alto grado de cumplimiento de los ODM, existen profundas brechas entre poblaciones indígenas y no indígenas.

Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas

Existen materias pendientes para la participación efectiva de los pueblos indígenas sobre los cuales los distintos órganos de control de tratados de Naciones Unidas han llamado la atención en forma reiterada. Entre las más relevantes se encuentra el Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas que se discute desde hace ya varios años en el Parlamento. Esta excesiva dilatación revela que el estado y la sociedad en general aún no asumen la existencia de diferentes pueblos indígenas al interior del Estado y la responsabilidad que ello conlleva, en el sentido de asegurar la continuidad y existencia de la identidad y cultura indígena.

Un segundo aspecto se refiere a las barreras de entrada que enfrentan las personas indígenas para acceder a cargos de representación política. Actualmente no existe ningún parlamentario en ejercicio que se identifique como indígena y desde el año 1990 solo una persona ha resultado electa. En la elección municipal del 2012, 57 de 1.159 candidatos a alcaldes (4,9%) y 677 (6,8%) de 9.898 candidatos a concejales pertenecían a un pueblo indígena. De ellos resultaron electos 15 alcaldes y 87 concejales (Namuncura, 2012).

Otro tema pendiente es la construcción de un acuerdo sustantivo respecto del modo en que se implementará el Derecho a la Consulta Previa. Este es un tema clave y la manera que éste se resuelva configurará el modo en que se construya el diálogo futuro entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

Igualmente ha sido criticado el uso de la Ley Antiterrorista para la persecución judicial de las personas indígenas imputadas, en virtud de su uso excesivo y parcial y la contradicción con las normas del proceso como derecho a defensa y uso de testigos protegidos. Esta situación se ve agravada por los bajos niveles de eficacia en el esclarecimiento y aplicación de justicia en los casos que se investigaron. Ello ha sido objeto de diversas recomendaciones por parte de los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, dentro de las que destacan las efectuadas por el Comité CERD (2013) y el EPU (2009)⁵².

Clima, Medio Ambiente y sus impactos económicos

Las proyecciones climatológicas presentadas en el estudio de CEPAL muestran una disminución de la precipitación y, por lo tanto de los caudales, en las cuencas ubicadas entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos. También se espera una disminución importante en el hielo acumulado en los glaciares que se encuentran hoy presentes en estas cuencas, lo que sigue la tendencia histórica ya detectada. El resultado de estas tendencias es un impacto significativo en la disponibilidad de agua en aquellas cuencas donde el aporte de los glaciares es significativo. Estos cambios hidrológicos afectarían la productividad de sectores que dependen de la disponibilidad y temporalidad de caudales, como la agricultura de riego, generación hidroeléctrica y consumo de agua en los sectores municipal, industrial”⁵³

Como consecuencia directa de estas tendencias climáticas esta que la fruticultura podría moverse más al sur. Para la región centro-norte, no obstante, las consecuencias negativas van a ser bastante importantes, ya que habría reducciones en la productividad, especialmente

⁵² A/HRC/12/1024 parr 96.68, 96.69 y 96.70 y CERD/C/CHL/CO/19-21, parr. 14.

⁵³ CEPAL (2009), pag. 31.

donde se proyectan reducciones en la disponibilidad de agua para riego. Para el caso de la viticultura, se espera que en el norte del país y algunas regiones de la zona central se deterioren las condiciones productivas como consecuencia de la reducción del período de fructificación debido al alza en las temperaturas⁵⁴

En reciente evaluación conducida por la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y sequía de la Cámara de Diputados, El proceso global de la desertificación estaría afectando una superficie aproximada de 47,3 millones de hectáreas, lo que equivale al 62,3% del territorio nacional, correspondiente principalmente a la mitad norte (I a VIII Región) y a la zona austral del país (XI y XII Región) En este mismo informe se menciona que la desertificación afecta a 1,5 millones de personas y contribuye a la migración anual del 3% de la población en las zonas afectadas. En la escala nacional, como las exportaciones agropecuarias y forestales de Chile superan los 12.000 millones de dólares anuales, por cada 1% de disminución en la capacidad productiva del territorio, se pierde permanentemente unos 120 millones de dólares en el PIB, pérdidas que recaen primordialmente en las áreas rurales más pobres. En efecto, la pérdida de fertilidad de los suelos se traduce en menores cosechas y producción ganadera. La precarización de la vida campesina potencia la migración campo-ciudad, con lo que se engrosan las filas de trabajadores no calificados y los cordones de pobreza en torno a las grandes ciudades⁵⁵.

El tema de la sostenibilidad energética, que tiene que ver con la disponibilidad de recursos hídricos y con los regímenes de precipitaciones, es también de fundamental importancia para el desarrollo de Chile; en particular, para hacer posible el crecimiento económico en el marco de los acuerdos internacionales sobre emisiones de carbono y otros contaminantes, conservación de la biodiversidad y protección de los suelos. El desafío que enfrenta el país en la materia es claro. La generación de mayores niveles de producción e ingresos seguirá requiriendo de nuevas instalaciones y demanda de insumos por parte de los sectores productivos, así como de mayor energía por parte de los hogares -en particular para transporte- por lo cual aumentarán las emisiones de gases de efecto invernadero y habrá mayor presión sobre los recursos como el aire, el agua, los bosques, la tierra y los recursos marinos. También podría aumentar la dependencia que en materia energética el país tiene del exterior, habida cuenta que en la actualidad debe importar el 75% de su consumo.

La condición del país de miembro de la OCDE le obligará a asumir estándares ambientales y energéticos similares a los de los países más desarrollados, en particular aquellos relacionados con la incorporación de energías renovables, contaminación atmosférica local, emisiones de gases de efecto invernadero, protección de la biodiversidad, combate a la desertificación y cumplimiento de otros acuerdos y convenios internacionales. El acceso a los mercados internacionales que es clave para mantener el crecimiento de la economía conlleva también exigencias de un mejor desempeño ambiental.

No menos importante es el hecho que los ciudadanos se han ido empoderando del tema ambiental. Los problemas ambientales asociados a proyectos productivos o de generación eléctrica tienen una presencia cada vez mayor en la agenda política y son fuente de conflictos entre sectores de la población civil y otros actores. Asimismo, se está exigiendo que se comparta con las comunidades afectadas los beneficios del desarrollo de proyectos energéticos que se desarrollan en sus territorios. Además, en forma creciente, se impide o

⁵⁴ CEPAL (2009) op. cit pag 40.

⁵⁵ Cámara de Diputados (2013). La Desertificación en Chile.

dificulta el desarrollo de proyectos nuevos de envergadura que puedan tener impactos ambientales significativos⁵⁶.

Desde 1990 Chile ha avanzado en la incorporación de las responsabilidades ambientales en la toma de decisiones públicas y privadas, así como en la resolución de problemas ambientales. A pesar de ello, la primera evaluación de desempeño ambiental del país realizada de manera voluntaria el año 2005, en el marco del proceso de ingreso a la OCDE, concluyó con 52 recomendaciones en las que el país debía avanzar. Estas recomendaciones se refieren primero a la necesidad de mejorar la gestión ambiental de las instituciones en general, y en particular la gestión de la calidad del aire, las aguas, los residuos y de la protección de la biodiversidad. A nivel institucional se concluye que “en ciertos temas aún habrá un largo trecho por recorrer hasta alcanzar la convergencia ambiental con la mayoría de los países de la OCDE, por lo que será necesario fortalecer y ampliar considerablemente las instituciones ambientales”.

El segundo conjunto de recomendaciones se refieren a como progresar hacia un desarrollo sustentable a través de una mejor integración de las políticas económicas, sociales y ambientales, así como una mayor consideración a nivel sectorial de la temática ambiental que tiende a quedar bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional del Medio Ambiente⁵⁷ sin ser asumida por los ministerios sectoriales. Se enfatiza por ejemplo, la necesidad de incentivar la eficiencia energética e incorporación de energías renovables no convencionales. También se recomienda fortalecer el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental, incluyendo, entre otros, el manejo de residuos de sustancias químicas y el de las sustancias agotadoras de la capa de ozono (Protocolo de Montreal).

Desde entonces ha habido avances en diversas materias, en particular la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente establecido después de la subscripción del Marco de Asistencia de UNDAF de agosto de 2010 es una muestra del compromiso de Chile de fortalecer la institucionalidad ambiental en el país. Sin embargo el funcionamiento de la nueva institucionalidad ambiental está en sus inicios⁵⁸ y hay un largo camino por recorrer para incorporar la temática de cambio climático en las políticas públicas y para mejorar la gestión de la calidad del aire urbana.

El país presenta el índice de calidad de aire de la OCDE más bajo, cuando se considera el material particulado fino. El propio Ministerio del Medio Ambiente en su Informe del Estado del Medio Ambiente del 2011 indica que al menos 10 millones de personas están expuestas a una concentración promedio anual de MP 2,5 superior a 20 microgramos por metro cúbico en las principales ciudades del país, estimándose que más de 4.000 personas mueren prematuramente al año por enfermedades cardiopulmonares asociadas a la exposición a este contaminante. Esta cifra representa más del doble del número de fatalidades por accidentes de tránsito cada año. Además, es necesario progresar en cumplir las metas de la estrategia de biodiversidad que buscaba proteger un 10% de los ecosistemas relevantes del país al 2010. Esta deficiencia es especialmente importante para los ecosistemas marinos.

⁵⁶ Como ha sucedido con la central termoelectrica de Barrancones o Hidroaysen; o se llega por presión ciudadana al cese de faenas en empresas contaminantes en operación, como sucedió por problema de olores en Freirina.

⁵⁷ CONAMA, precursora del actual Ministerio de Medio Ambiente.

⁵⁸ Esta institucionalidad considera el Ministerio de Medio Ambiente, La Superintendencia Ambiental, el Servicio de Evaluación Ambiental, los Tribunales Ambientales y el Servicio de Areas Protegidas y Biodiversidad.

En energía, como se señaló más arriba, Chile tiene una fuerte dependencia de fuentes de energía importadas a pesar que posee un enorme potencial de fuentes de energía renovable⁵⁹. No obstante, los escenarios actuales de crecimiento de la oferta eléctrica al 2020 apuntan un uso creciente de centrales a carbón y una muy baja penetración de energías renovables no convencionales. Además de los impactos locales, lo anterior tendrá como resultado que las emisiones de gases de efecto invernadero se duplicarán entre 2010 y 2020.⁶⁰ Los escenarios de desarrollo previstos al 2030 consideran la incorporación creciente de energías renovables no convencionales, en particular geotermia y solar, e hidroelectricidad de gran escala. Sin embargo, no es claro cómo lograr esto en un contexto de creciente rechazo por parte de los actores locales a la instalación de nuevas centrales renovables o no.

Se prevén alzas en el costo de la energía por la presión de la demanda. Ello afecta la competitividad de los productos de exportación de Chile, que además enfrentará las mayores exigencias que la comunidad internacional está adoptando en materia de la conservación del medio ambiente. La energía eléctrica ya es de las más caras de la región⁶¹ y es probable que siga subiendo de precio en el marco de la introducción de energías renovables no convencionales, la necesidad de reducir las emisiones locales y de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Una dimensión muchas veces olvidada de la energía es su vínculo con temas de pobreza y desarrollo local. Un mayor acceso a los servicios energéticos permitiría reducir la pobreza y mejorar las condiciones ambientales de los grupos más vulnerables, y es un requerimiento central para el logro de los Objetivos del Milenio, los que están intrínsecamente ligados con mejoras en los derechos humanos y la democracia.

Chile enfrenta importantes desafíos para lograr un desarrollo ambiental y energético acorde con su calidad de país OCDE, que permita mantener su competitividad internacional y sea accesible para los más pobres. Las instituciones estatales tanto a nivel central como regional y local deberán ser capaces de enfrentar problemas cada vez más complejos que requieren visiones e instrumentos más sofisticados para su solución y una adecuada capacidad para implementar éstos de manera efectiva.

59 Energía solar: tiene grandes extensiones de terreno con índices de irradiación solar cercanos a los 9,28 kWh/m²/día en la región del desierto de Atacama. Energía eólica: Se ha estimado un potencial de 25 GW que es aproximadamente 1.6 veces la capacidad instalada de generación en la actualidad. Geotermia: Se ha estimado en 16 GW, potencial comparable a la capacidad instalada actual de generación eléctrica. La biomasa tiene también un potencial significativo, <http://www.reegle.info/countries/chile-energy-profile/CL>

⁶⁰ Otras fuentes importantes de emisiones provienen del sector transporte y del sector industrial.

⁶¹ Si bien esto puede deberse en algunos casos a subsidios en los demás países, el hecho es que la energía es más cara en Chile.

Reducción del Riesgo de Desastres

Chile: país expuesto a un conjunto de fenómenos naturales

A la constitución geológica de Chile se asocian diferentes fallas en permanente fricción y liberación de energía, razón por la cual, a lo largo de todo el territorio se devienen de manera continua (con lapsos promedios de 10 años) sismos de distinta intensidad, terremotos y maremotos⁶².

El país además tiene un marcado carácter volcánico. Son más de 122 los volcanes geológicamente activos, y de estos unos 60 tienen registro eruptivo histórico (es decir, han tenido actividad eruptiva dentro de los últimos 450 años), con más de 412 incidentes volcánicos. En el sur de Chile se ubican dos de los 4 volcanes más activos de Sudamérica: el Villarrica y el Llaima. Y solo en el siglo XX han sucedido varias erupciones importantes con fuertes impactos sociales y económicos⁶³.

La particular geografía del territorio chileno, explica la presencia de diferentes circunstancias climáticas, y con ello, aparecen diferentes amenazas según el territorio que se evalúe. Grandes nevazones en las zonas sur y cordilleranas, períodos de sequía en el centro y norte, e intensas lluvias e inundaciones en diversas regiones del país.

En un registro no exhaustivo, podemos decir que sólo desde 1960 hasta ahora, Chile se ha visto afectado por 10 ciclos de sequía, 14 inundaciones⁶⁴, 13 terremotos (sobre 7° en la escala de Richter y con resultados fatales)⁶⁵, 5 aluviones⁶⁶ y 14 erupciones volcánicas⁶⁷. En otras palabras, en promedio, durante los últimos 50 años el país se ha visto afectado por más de un fenómeno natural potencialmente desastroso por año.

Esta alta exposición a fenómenos naturales se ve agravada, por una parte, por la particular morfología del país (país largo y estrecho⁶⁸), y por otra, por la alta dependencia del nivel central en materia de decisiones de políticas públicas. Con relación a la morfología del país, al tener éste un único eje vial norte-sur resulta especialmente vulnerable a la interrupción de la conectividad física, mientras que la alta dependencia del nivel central limita la toma de decisiones en el nivel subnacional.

⁶² Del listado de mega terremotos registrados a nivel global, 2 han ocurrido en Chile: El más grande del que se tenga registro afectó a Valdivia en 1960, con una intensidad de 9,5 grados en la escala Richter, y el del pasado 27 de febrero, con una intensidad de 8,8 en la misma escala. Sólo entre 1960 y 2010, al menos otros 5 terremotos se han registrado en el territorio chileno.

⁶³ Las mas relevantes de entre estas han sido la del volcán Quizapu en 1932 (Grupo descabezados de la Región del Maule), la del Volcán Villarrica en 1948-1949 y 1964; la del cordón Caulle de la Región de Valdivia, que sucedió 2 días después del terremoto de 1960; la del Volcán Cabulco en 1961; la del Volcán Hudson en 1991; la del Volcán Chaitén en mayo de 2008; la del Volcán Puyehue-Cordón Caulle en 2011 y la del Volcán Copahue en mayo de 2013.

⁶⁴ Urrutia de Hazbun, Rosa y Lanza Lazcano, Carlos. Catástrofes en Chile 1541-1992. Santiago, Ed. La Noria 1993.

⁶⁵ Valdivia 1960, La Ligua 1965, Tal Tal 1966, Tocopilla 1967, Illapel 1971, Santiago 1985, Lago Rapel 1985, Iquique 1987, Antofagasta 1995, Tarapacá 2005, Tocopilla 2007, Maule/Biobío 2010, Pichilemu 2010.

⁶⁶ Enfoques Estadísticos N° 5, Medio Ambiente. Boletín Informativo INE, Junio 2000

⁶⁷ Volcán Puyehue 1960, Volcán Calbuco 1961, Volcán Villarrica 1963, Volcán Villarrica 1964, Volcán Isla Decepción 1967, Volcán Hudson 1971, Volcán Villarrica 1971, Volcán Villarrica 1984, Volcán Lonquimay 1989, Volcán Hudson 1991, Volcán Chaitén 2008, Volcán Llaima 2008, Volcan Puyehue 2011, Volcán Copahue 2013.

⁶⁸ La superficie continental de Chile tiene un "largo" de 4.329 km en orientación norte sur, mientras que en el eje este-oeste el punto más ancho y el más estrecho alcanzan los 468 km y los 90 km respectivamente. El ancho promedio del país es de 180 km.

La experiencia del Terremoto y Tsunami de 2010

A partir del desastre de febrero de 2010⁶⁹ quedaron al descubierto una serie de debilidades socio-institucionales y carencias en materia de preparación para responder en contextos de emergencia e implementar procesos de recuperación post desastre. Esta falta de preparación relativa favoreció, en un primer momento la aparición de dinámicas de desorden y pánico colectivo; y en un segundo, produjo descoordinación en la respuesta de los diversos niveles de gobierno.

A las más de 500 personas fallecidas y/o desaparecidas producto del terremoto y tsunami se suman pérdidas por sobre los USD 30.000 millones⁷⁰, lo que representa aproximadamente un 17% del PIB del país.

El desastre puso en cuestionamiento público la forma y capacidades demostradas por las instituciones responsables en responder a la emergencia. El colapso de las comunicaciones (el país no contaba con teléfonos satelitales ni protocolos eficientes de respuesta a la emergencia) producto del terremoto dejó al país en una situación de desconexión que afectó la capacidad de las autoridades para establecer coordinaciones operativas, lo que se tradujo en información parcial y señales eventualmente contradictorias hacia la ciudadanía.

Tras el terremoto y posterior Tsunami también quedó de manifiesto la necesidad de una mayor coordinación y colaboración entre los actores humanitarios internacionales y el Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ONEMI) a fin de que éstos otorguen una respuesta eficiente y eficaz durante emergencias, desastres y catástrofes. Asimismo se evidenció la necesidad de protocolos de coordinación con la comunidad internacional y de conocimiento claro de los mecanismos, herramientas y recursos existentes a nivel internacional que podrían servir de apoyo en caso de desastres.

En este sentido y de acuerdo a lo establecido en la Prioridad No. 5 del Marco de Acción de Hyogo, en septiembre de 2010 se creó la Red Humanitaria Internacional en Chile, liderada por las Naciones Unidas, como un espacio de coordinación de los actores humanitarios de carácter internacional relevantes del país, que permite asegurar que la acción humanitaria esté fundamentada en principios internacionales a fin de que sea oportuna, efectiva, concertada y eficiente en el evento de un desastre natural, con el fin último de aliviar el sufrimiento humano y salvar vidas.

Desde su creación la Red Humanitaria Internacional ha apoyado en facilitar y socializar las políticas, estrategias y acciones en preparación y respuesta a desastres en coordinación con el Gobierno de Chile y con los principales actores humanitarios internacionales del país. Destacándose entre sus principales acciones el desarrollo de protocolos, mecanismos y

⁶⁹ El 27 de Febrero, el centro-sur de Chile sufrió un terremoto de intensidad 8,8° en la escala de Richter que afectó directamente a, al menos, 5 regiones de Chile (115 mil Km²) y fue percibido por 12 millones de habitantes (un 72% de la población del país). Inmediatamente después, sucesivas olas de maremoto arrasaron importantes sectores costeros e isleños, en una línea de aproximadamente 800 km de costa.

⁷⁰ Los datos oficiales del Ministerio del Interior y su Oficina de Emergencias señalan un saldo de 521 muertos y 56 desaparecidos, la gran mayoría producto del maremoto. Fueron gravemente afectadas más de 200 mil viviendas, 2.750 escuelas y 35 hospitales. Los informes evacuados por el Ministerio de Hacienda ubican a las áreas de infraestructura (con daños evaluados en 20.939 millones de dólares), de Industria, Pesca y Turismo (con daños estimados en 5.340 millones de dólares), de vivienda (con 3.943 millones de dólares) y de educación (con daños estimados en 3.015 millones de dólares), como las áreas más afectadas por la catástrofe. Fuente: "Chile: Emergencia y Reconstrucción", presentación del Ministro de Hacienda Felipe Larraín del 6 de Abril de 2010.

herramientas de respuesta a emergencias entre los actores humanitarios y el Gobierno; el fortalecimiento de capacidades nacionales en normas, estándares y derechos internacionales para la prevención, preparación y respuesta a desastres incluyendo la transversalización de género en la respuesta humanitaria y en el ciclo de gestión de riesgos; apoyo a la conformación de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgos a Desastres; y desarrollo de proyectos específicos en reducción de riesgos a desastres.

Aprendizajes del proceso de reconstrucción y principales avances

El país abordó el proceso de reconstrucción post desastre creando un Comité Interministerial de Reconstrucción, primero, y luego a través de un Plan Nacional de Reconstrucción. En materia de financiamiento del proceso, se tomaron un conjunto de interesantes medidas entre las que destacaron la promulgación de Leyes específicas⁷¹, el aumento de la carga impositiva⁷², la reasignación de recursos públicos destinados a otros fines⁷³, y la venta de activos públicos prescindibles.

Con estos recursos se suplementaron las partidas presupuestarias regulares de los diversos ministerios y Gobiernos Regionales, evitando concentrar de esta forma, los recursos de la reconstrucción en una institucionalidad específica o en un Fondo único.

Otro elemento relevante de considerar en el análisis, es la fuerte presencia del sector privado en el proceso de reconstrucción. Esta presencia se refiere tanto al mercado asegurador, como al sector privado como donante para el proceso de recuperación.

Con relación a lo primero, de los USD 30.000 millones en que se cifró la pérdida por el desastre, alrededor de USD 8.000 millones contaban con seguros vigentes⁷⁴. De este monto, sorprendentemente, ya había sido pagado el 50% antes de cumplido un año del desastre. En el caso específico de las viviendas aseguradas, antes de cumplidos 6 meses del desastre, el 99% de los siniestros denunciados estaban inspeccionados por el liquidador, y de ellos el 84% ya había sido liquidado⁷⁵.

En su rol de donante para el proceso de reconstrucción, la presencia del sector privado en la reconstrucción se vio fuertemente promovida desde el Gobierno a través de la Ley 20.444 (publicada en mayo de 2010).

Esta Ley, que creó el Fondo Nacional de Reconstrucción, junto con otorgar beneficios tributarios a los actores privados, permitió la donación en “dinero o especies”, es decir, obras físicas, generando una dinámica en que los donantes privados pudieron ejecutar directamente “obras” que se iban a donar, rindiendo al Ministerio de Hacienda (a cargo de la administración del Fondo), los gastos derivados de ésta.

⁷¹ Ley de Creación del Fondo Nacional de Reconstrucción (N° 20.444 de 05.2010), Ley de Financiamiento de la Reconstrucción (N° 20.455 de 07.2010), Ley de Impuesto Específico a la Minería (N° 20.469 de 10.2010).

⁷² Impuesto Específico a la Minería (Ley N° 20.469 de 10.2010), aumento transitorio del Impuesto de Primera categoría (del 17% en 2010, al 20% en 2011, al 18,5% en 2012, al 17% del 2013), aumento permanente del impuesto al tabaco, sobretasa transitoria al impuesto territorial.

⁷³ Traspaso de fondos Ley Reservada del Cobre (USD \$600 millones en 2010 y 2011), las “Reasignaciones solidarias” (criterio del 5% de bienes de consumo y compras), otras reasignaciones (recursos remanentes o no comprometidos, programas nuevos, inversiones públicas no urgentes, etc.), y el uso del Fondo de Estabilización Económica y Social.

⁷⁴ Informe Superintendencia de Valores y Seguros, 2012.

⁷⁵ Al 31.12.2010 se había pagado el 99% del total de siniestros de vivienda denunciados. Informe Superintendencia de Valores y Seguros, 2012.

Ese esquema de participación público-privada en la reconstrucción a través de donaciones en infraestructura o mejoras físicas, favoreció la rapidez del proceso de reconstrucción aumentando los actores del proceso y movilizándolo, a octubre de 2012, recursos por USD \$28.376 millones⁷⁶.

Estos importantes logros a propósito del proceso de reconstrucción conviven, sin embargo, con un conjunto de dificultades en lo referido al desarrollo institucional público de la Reducción del Riesgo de Desastre en el país.

En esta materia, si bien en 2011 se presentó un Proyecto de Ley⁷⁷ que propone la creación de una Agencia Nacional de Protección Civil y un Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil, hasta el momento el proyecto no ha sido aprobado. En otras palabras, en términos administrativos y presupuestarios, a casi cuatro años del desastre de 2010, el país cuenta con la misma institucionalidad y estructura de operación frente a emergencias que operó en ese desastre.

En este sentido, los principales desafíos que el país mantiene en materia de Reducción del Riesgo de Desastres se vinculan con fortalecer la institucionalidad pública y la coordinación interinstitucional. Incorporar el enfoque de Reducción del Riesgo de Desastres en la planificación y el ordenamiento territorial, y fundamentalmente, transferir atribuciones y capacidades en la materia a los distintos niveles de gobierno subnacional.-

⁷⁶ Oficio N° 2453 del Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Octubre de 2012

⁷⁷ Este proyecto de Ley fue presentado ante la Cámara de Diputados el 22 de marzo de 2011, dando inicio al primer Trámite ante la Cámara de Diputados. El proyecto fue presentado conjuntamente por los Ministerios del Interior y Seguridad Pública, de Defensa, de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo. Tras los distintos pasos necesarios dentro del Congreso, el 19 de marzo de 2013, el Proyecto entró en el segundo trámite constitucional ante el Senado, el cual aún no ha finalizado.