

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Chile: Un análisis de dos fases

José Alywin

Abogado de la Comisión Chilena de DD.HH.

1.— FASE DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO E IMPLEMENTACION GRADUAL (1925-1973).

1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Chile fue en América latina y en el mundo entero uno de los países precursores en el reconocimiento jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los cambios experimentados en la estructura económica y social del país a fines del siglo pasado y comienzos del presente siglo, entre los que cabe mencionar, el surgimiento, asociado al auge de la industria y la minería, de un fuerte movimiento obrero y el desarrollo de un rápido proceso de urbanización que concentra a grandes cantidades de población en algunas ciudades del país (Santiago, Valparaíso y Concepción), van dejando de manifiesto la existencia de graves problemas sociales tales como la carencia de servicios básicos de salud, vivienda, educación, etc., impulsando el desarrollo de un importante debate en torno a la necesidad de que el Estado asuma, a través del establecimiento de ciertas garantías jurídicas básicas y del desarrollo de políticas concretas, las crecientes necesidades sociales de la población vinculadas a sus condiciones de trabajo y de vida en general.

El debate en torno a estas materias, que se dio en llamar la "cuestión social", se prolongó por varias décadas, dando lugar a la dictación

de una amplia legislación que buscaba el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Posteriormente, la Constitución de 1925, carta que regirá la vida institucional del país por casi medio siglo, recogió entre sus disposiciones estos derechos (derecho al trabajo y a las obras de previsión social, derecho a la habitación sana, derecho a la salud y a la educación primaria obligatoria), asignando en forma expresa al Estado un rol activo en su implementación y obligándolo a destinar recursos con este objeto.

Durante todo el período que sigue al establecimiento inicial de estos derechos y hasta el quiebre del sistema democrático en el año 1973, el reconocimiento de estos derechos va ampliándose gradualmente a través de la dictación de legislación complementaria, del establecimiento de nuevas garantías o beneficios, el incremento de los recursos destinados por el Estado con este objeto, la creación de instituciones especializadas y el desarrollo de políticas concretas para su implementación.

Así, en materia de derechos laborales, la legislación desarrollada durante este período, fundamentalmente el Código del Trabajo (1931) y sus modificaciones posteriores, reconoce a los trabajadores el derecho a contrato de trabajo, el derecho a la sindicación, a la negociación colectiva, a la huelga, a la indemnización por despido, el derecho a reclamar ante la justicia laboral, etc., protegiendo al trabajador frente a la parte em-

pleadora, y promoviendo la organización sindical como mecanismo para la defensa de los derechos laborales.

El acceso al trabajo, aún cuando siempre estuvo limitado por márgenes históricos de desempleo, fue creciente (el desempleo promedio de la década del 60 alcanzó a un 6^o/o de la fuerza laboral).

Las remuneraciones de los trabajadores, si bien nunca alcanzaron niveles satisfactorios, fueron protegidas a través del establecimiento del salario mínimo legal.

En materia de seguridad social, desde la creación de las instituciones que constituyeron la base del sistema previsional en la década del veinte (la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, la Caja de Empleados Particulares, entre otras), hasta su reforma por el actual gobierno militar, se produce la incorporación progresiva de nuevos grupos de trabajadores, se agregan nuevos beneficios tales como la asignación familiar, el subsidio de maternidad y el subsidio de cesantía.

Sobre la base de un sistema solidario que funcionaba con el aporte de los propios trabajadores, de los empleadores y del Estado, los beneficios de la seguridad social alcanzaban a principios de la década del 70 a más de dos terceras partes de la población, siendo ésta una de las coberturas más altas del continente latinoamericano.

En materia de salud, la creación del Servicio Médico Nacional de Empleados en 1938, del Servicio Nacional de Salud en 1952 y el desarrollo por parte del Estado de numerosas iniciativas tendientes a beneficiar principalmente a los sectores de más bajos ingresos, incidieron en una mejoría sustancial en el acceso a los servicios de salud por parte de la población, así como en las condiciones de salud de la misma.

En materia de vivienda, la creación por el Estado de la Corporación de la Vivienda en 1953, del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo en 1960 y del Ministerio de la Vivienda en 1965 dan un fuerte impulso a la construcción de viviendas en el país, posibilitando el acceso a este derecho a sectores de bajos recursos antes marginados de la vivienda.

Finalmente en materia de educación, el rol

asignado al Estado por el ordenamiento jurídico, tanto de educador como de administrador del sistema educativo nacional, resulta fundamental en el crecimiento experimentado en este ámbito durante el período. Ello hace posible una fuerte expansión y diversificación del sistema educativo, permitiendo acceder a éste en forma creciente a las capas medias y obreras, así como a los grupos campesinos y urbanos marginales del país.

Los recursos asignados por el Estado con el objeto de hacer posible el ejercicio de estos derechos por parte de la población aumentan considerablemente durante el período.

El gasto público social aumenta de un 2.1^o/o del Producto Geográfico Bruto (PGB) en 1925, a un 25.8^o/o del mismo PGB en 1972.

El gasto social crece comparativamente diez veces más rápido que el producto nacional. Hacia finales de este período Chile ocupa, en comparación con el resto de América latina, el primer lugar, en términos de la proporción de su producto que destina a gastos sociales. (Arellano José Pablo, 1986).

1.2. RELACION ENTRE ESTE PROCESO Y EL SISTEMA POLITICO VIGENTE

Cabe señalar que todo este proceso de reconocimiento jurídico e implementación gradual de los derechos económicos, sociales y culturales verificado en Chile durante este período con el objeto de lograr una mayor y más igualitaria satisfacción de las necesidades básicas de la población se desarrolla y es posible en el contexto del sistema político democrático existente en el país en el mismo período.

Este sistema político democrático posibilita la organización de los sectores más desprotegidos de la sociedad —los trabajadores, los pobladores urbanos y los campesinos— para la defensa de sus derechos, y permite su participación creciente, a través de los distintos mecanismos sociales y políticos existentes para la resolución de conflictos, en la toma de decisiones de los problemas que les afectan.

La existencia de las organizaciones representativas de estos sectores de la población, en particular de las organizaciones de trabajadores,

y la constante actividad desarrollada por éstas en defensa de mejores condiciones de trabajo y remuneraciones y en defensa de derechos básicos de seguridad social, salud, educación y vivienda, resulta esencial para entender el proceso de democratización económica y social verificado en el país.

Sin la existencia de estas organizaciones el proceso de democratización social experimentado durante este período difícilmente se habría materializado.

Como resultado de este proceso se va produciendo una incorporación cada vez mayor de la población al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es importante reconocer, sin embargo, que el proceso de reconocimiento de estos derechos experimentado durante este período adoleció de muchos defectos.

Entre estos defectos cabe mencionar la lentitud con que muchos de ellos fueron reconocidos, la parcialidad o falta de uniformidad de su reconocimiento —este beneficiaba a algunos sectores sociales o funcionales, pero no a otros—, el insuficiente reconocimiento de algunos derechos, y la inexistencia de mecanismos jurídicos para la protección de estos derechos.

Sin embargo, y aún cuando al ser interrumpido este proceso en el año 1973, el ejercicio pleno de estos derechos por parte de la población distaba mucho de ser una realidad, una gran parte de ella se beneficiaba con el ejercicio, a un nivel básico de los mismos, y se daban significativos pasos para avanzar aún más en este sentido.

2.— FASE RESTRICTIVA (1973—...)

2.1. PRINCIPIOS INSPIRADORES

Con el establecimiento en Chile del régimen militar en 1973, se pone fin a uno de los sistemas políticos democráticos más antiguos de América latina, interrumpiéndose el proceso de democratización económico y social que el país había vivido durante los últimos cincuenta años.

El nuevo régimen, que originalmente estableció como su objetivo fundamental la restaura-

ción de las instituciones democráticas supuestamente quebrantadas durante el gobierno anterior, después de un tiempo en el poder, desarrolla un proceso de profundas transformaciones en todos los planos de la sociedad.

Junto con la instauración de un sistema político de carácter autoritario y antidemocrático, en el plano económico, bajo el postulado central de la primacía de la libertad individual en esta esfera, un modelo de libre mercado es adoptado.

Con la implementación de este modelo, que entrega al mercado el rol de asignar los recursos económicos, un proceso de fuerte privatización de la economía es desarrollado, produciendo

Con el establecimiento en Chile del régimen militar, se interrumpe el proceso de democratización económico y social que el país había vivido durante los últimos 50 años.

como consecuencia la disminución del rol del Estado como un actor económico y social, excluyendo a importantes sectores sociales de los beneficios del sistema económico y generando importantes concentraciones de riqueza en manos de unos pocos grupos económicos y privados.

En forma armónica con el modelo impuesto las autoridades van desarrollando con el tiempo importantes transformaciones en el plano social.

En el período inicial, las políticas de gobierno en el área de la salud, la educación y la vivienda son restringidas como consecuencia de la reducción general del gasto global del sector

público con el objeto de disminuir el déficit fiscal.

Posteriormente, a partir de 1977, transformaciones más estructurales son desarrolladas por el gobierno incluyendo importantes reformas en materia de seguridad social, trabajo, salud, educación, agricultura, justicia y descentralización como parte de lo que fue denominado "programa de modernizaciones".

Con estas transformaciones inspiradas en el "principio de subsidiariedad" que pasa a orientar la acción del Estado de acuerdo al modelo impuesto, se pretende que la responsabilidad en el desarrollo de estas tareas sociales sea asumida por los particulares (sector privado), limitándose el Estado a intervenir exclusivamente cuando estos no puedan hacerlo por sí solos.

De este modo, se rompe definitivamente con el principio de la solidaridad que caracterizó la acción del Estado en materia económica y social durante décadas, hasta 1973, introduciéndose la noción del Estado subsidiario, que pasa a orientar las acciones del Estado en este ámbito.

2.2. LAS TRANSFORMACIONES DESARROLLADAS

Es así como en materia laboral se dicta en los años 1978 y 1979 una nueva legislación que deroga las normas vigentes sobre la materia contenidas en el Código del Trabajo de 1931, estableciendo una nueva regulación en materia de contrato de trabajo, organizaciones sindicales, negociación colectiva y huelga.

Esta nueva legislación, inspirada en el principio de libertad en materia contractual, se caracteriza por dejar fuertemente desprotegido al trabajador frente al empleador en su relación tanto individual como colectiva laboral.

En materia de seguridad social, se procede en el año 1980 a la reforma del sistema previsional de carácter público y solidario vigente en el país desde hace medio siglo, sustituyéndolo por un sistema de carácter privado basado en el principio de la capitalización individual, como en los seguros privados, y administrado por sociedades anónimas privadas con fines de lucro, las Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.).

En materia de salud se realizan intentos de privatización a través del establecimiento en 1981, en forma paralela a la reforma previsional de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) como mecanismo privado de prestación de salud. Esto, además del traspaso de una parte importante de los servicios básicos de salud públicos (Policlínicos y Consultorios) a los municipios, los que a su vez pueden transferir dichos servicios al sector privado.

En educación, a partir de 1980 se transfirió la casi totalidad de los establecimientos educacionales públicos a los municipios, pudiendo estos, al igual que los servicios básicos de salud, ser transferidos a su vez por los municipios al sector privado. Además, se dispone la reforma de la educación superior permitiendo la creación de universidades e institutos profesionales de carácter privado.

En materia de vivienda el Estado disminuye drásticamente su participación directa en la construcción de este bien, implementando como política central en esta área, la de los subsidios habitacionales con el fin de estimular la participación privada en la construcción de viviendas y de ayudar a los usuarios a su adquisición.

2.3. LA CONSTITUCION DE 1980

Todas estas transformaciones son recogidas e institucionalizadas en la Constitución promulgada por el gobierno militar en el año 1980, la que, a través de sus disposiciones sobre estas materias, más que establecer un conjunto de derechos en este ámbito, pretende establecer las bases institucionales para la consolidación del modelo económico y social adoptado.

A través de estas disposiciones constitucionales se persigue de un modo explícito la privatización de actividades tales como la salud, la seguridad social y la educación, limitándose el rol del Estado a garantizar ciertos mínimos y a resguardar la libertad del ejercicio de estos derechos.

El acceso a éstos como derechos propiamente tales, y su exigibilidad frente al Estado quedan, en consecuencia, considerablemente restringidos en la nueva Constitución.

público con el objeto de disminuir el déficit fiscal.

Posteriormente, a partir de 1977, transformaciones más estructurales son desarrolladas por el gobierno incluyendo importantes reformas en materia de seguridad social, trabajo, salud, educación, agricultura, justicia y descentralización como parte de lo que fue denominado "programa de modernizaciones".

Con estas transformaciones inspiradas en el "principio de subsidiariedad" que pasa a orientar la acción del Estado de acuerdo al modelo impuesto, se pretende que la responsabilidad en el desarrollo de estas tareas sociales sea asumida por los particulares (sector privado), limitándose el Estado a intervenir exclusivamente cuando estos no puedan hacerlo por sí solos.

De este modo, se rompe definitivamente con el principio de la solidaridad que caracterizó la acción del Estado en materia económica y social durante décadas, hasta 1973, introduciéndose la noción del Estado subsidiario, que pasa a orientar las acciones del Estado en este ámbito.

2.2. LAS TRANSFORMACIONES DESARROLLADAS

Es así como en materia laboral se dicta en los años 1978 y 1979 una nueva legislación que deroga las normas vigentes sobre la materia contenidas en el Código del Trabajo de 1931, estableciendo una nueva regulación en materia de contrato de trabajo, organizaciones sindicales, negociación colectiva y huelga.

Esta nueva legislación, inspirada en el principio de libertad en materia contractual, se caracteriza por dejar fuertemente desprotegido al trabajador frente al empleador en su relación tanto individual como colectiva laboral.

En materia de seguridad social, se procede en el año 1980 a la reforma del sistema previsional de carácter público y solidario vigente en el país desde hace medio siglo, sustituyéndolo por un sistema de carácter privado basado en el principio de la capitalización individual, como en los seguros privados, y administrado por sociedades anónimas privadas con fines de lucro, las Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.).

En materia de salud se realizan intentos de privatización a través del establecimiento en 1981, en forma paralela a la reforma previsional, de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) como mecanismo privado de prestación de salud. Esto, además del traspaso de una parte importante de los servicios básicos de salud públicos (Policlínicos y Consultorios) a los municipios, los que a su vez pueden transferir dichos servicios al sector privado.

En educación, a partir de 1980 se transfiere la casi totalidad de los establecimientos educacionales públicos a los municipios, pudiendo estos, al igual que los servicios básicos de salud, ser transferidos a su vez por los municipios al sector privado. Además, se dispone la reforma de la educación superior permitiendo la creación de universidades e institutos profesionales de carácter privado.

En materia de vivienda el Estado disminuye drásticamente su participación directa en la construcción de este bien, implementando como política central en esta área, la de los subsidios habitacionales con el fin de estimular la participación privada en la construcción de viviendas y de ayudar a los usuarios a su adquisición.

2.3. LA CONSTITUCION DE 1980

Todas estas transformaciones son recogidas e institucionalizadas en la Constitución promulgada por el gobierno militar en el año 1980, la que, a través de sus disposiciones sobre estas materias, más que establecer un conjunto de derechos en este ámbito, pretende establecer las bases institucionales para la consolidación del modelo económico y social adoptado.

A través de estas disposiciones constitucionales se persigue de un modo explícito la privatización de actividades tales como la salud, la seguridad social y la educación, limitándose el rol del Estado a garantizar ciertos mínimos y a resguardar la libertad del ejercicio de estos derechos.

El acceso a éstos como derechos propiamente tales, y su exigibilidad frente al Estado quedan, en consecuencia, considerablemente restringidos en la nueva Constitución.



En 1980, el gobierno procede a la reforma del sistema previsional, creando las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP.

De la lectura de la nueva carta resalta, en abierto contraste con lo dispuesto por la Constitución de 1925 sobre esta materia, la falta de explicitud con que ésta trata algunos de estos derechos, tales como el derecho a la salud, el derecho al trabajo y a la seguridad social, o simplemente la no consagración de otros derechos esenciales, tales como el derecho a la huelga, y el derecho a la vivienda.

Es importante hacer notar que junto a las transformaciones estructurales antes señaladas, el pueblo se vio privado de su derecho a organizarse tanto para la demanda de los derechos económicos, sociales y culturales frente al Estado, como para desarrollar iniciativas tendientes a acceder mediante el esfuerzo solidario y colectivo al ejercicio de estos derechos.

De este modo las Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias territoriales, las cooperativas, los sindicatos, etc., pierden la efectividad que estos antes tuvieron para la demanda y el ejercicio de los DESC.

Hay quienes señalan como un hecho positivo el establecimiento por la Constitución de 1980 del recurso de protección, recurso de carácter jurídico destinado a resguardar la vigencia de ciertos derechos frente a las violaciones o amenazas de que puedan ser objeto.

Es importante advertir a este respecto que dicho recurso, más que resguardar el acceso o

el ejercicio de los DESC propiamente tales, tiene por objeto defender la libertad de estos derechos (libre elección del sistema de salud o de educación) que la Constitución reconoce a los individuos.

En la práctica este recurso, salvo excepciones contadas, ha demostrado no ser una herramienta eficaz para la defensa de estos derechos.

2.4. LA CRISIS DEL MODELO

La lesión a los derechos económicos, sociales y culturales, sin embargo, no sólo se verifica a través de la institucionalidad jurídica establecida para la regulación de estos derechos, sino también, por las políticas y medidas concretas adoptadas por el gobierno militar en la implementación del modelo escogido.

Particular gravedad tienen en este sentido las políticas y medidas adoptadas por las autoridades en materia económico-social durante los últimos años desde que el fracaso del modelo vigente se hace evidente en el año 1981.

La profunda crisis económica en que el país entra a partir de 1981, crisis derivada de múltiples factores, entre los cuales cabe destacar la quiebra del sistema financiero nacional y la incapacidad de la economía chilena de responder al fuerte endeudamiento externo contraído fundamentalmente por el sector privado en años

anteriores, lleva al gobierno a adoptar una serie de medidas de contracción económica, tales como el control de las remuneraciones de los trabajadores del sector público y privado y del sueldo mínimo legal, la reducción del gasto fiscal y la reducción del presupuesto destinado a políticas sociales, etc.

La adopción de estas medidas por parte de las autoridades viene a configurar un cuadro grave de desprotección de los derechos económicos, sociales y culturales en Chile, que se mantiene hasta la fecha.

2.5. LAS POLITICAS IMPLEMENTADAS Y LA VIGENCIA DE LOS DESC

Las políticas económicas y sociales implementadas por el gobierno militar durante sus ya catorce años de permanencia en el poder han tenido un efecto claramente negativo en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de la población.

Es así como durante el decenio comprendido entre 1974 y 1984 las remuneraciones han sido en promedio un 20% inferior al nivel que estas habían alcanzado en 1970. (Programa de Economía del Trabajo, AHC, 1985).

El desempleo promedio, incluyendo los programas especiales de empleo desarrollados por el Estado en estos años (PEM y POJH), durante el período comprendido entre 1975 y 1985 ha

alcanzado al 20% de la fuerza laboral del país. (Programa de Economía del Trabajo, AHC, 1985).

Cabe señalar que esta cifra de desempleo es tres veces superior al desempleo promedio del 6% verificado en el país durante la década del sesenta.

Los niveles de sub-empleo, de acuerdo a estudios realizados por organismos internacionales (Prealc, OIT) afectaban en 1984 a una tercera parte de la población laboral activa.

El porcentaje de la población afiliada al sistema previsional cae entre 1974 y 1980 de un 79% a un 62.8%, y no obstante el repunte verificado durante los últimos años, este se mantiene aún muy por debajo de los niveles de afiliación alcanzados en 1974. (Arellano, José Pablo, 1986).

En el año 1985 las pensiones promedios aún no recuperaban el valor que estas tenían en 1970, y el poder adquisitivo de las mismas cayó en un 26% entre 1973 y 1982, comparado a 1969-1970. (Arellano, José Pablo, 1986).

El valor de las asignaciones familiares cayó en un 62.7% entre 1970 y 1985. (French-Davis, Ricardo, 1985).

La cobertura del sistema educativo nacional ha descendido de un 54.8% de la población entre 0 y 24 años en 1974, a un 49.9% de la misma población en 1981. (Programa Interdis-

usted no está solo

Banmédica
ISAPRE CAJA BANCARIA DE PENSIONES

Gentileza Revista Apsi

En 1981 se establecen las Instituciones de Salud Previsional, ISAPRES.

ciplinario de Investigaciones en Educación—PIIE, 1984).

El déficit habitacional se ha incrementado en una tasa superior al doble de la historia, aumentando de un total de 563 mil viviendas deficitarias en 1972 a un total de 1 millón 120 mil viviendas en 1986. (Jòan Mac Donald, 1987).

Estudios correspondientes a 1983, estiman que una tercera parte de la población nacional no tiene ingresos suficientes como para acceder a una canasta alimentaria mínima, elaborada de acuerdo a las pautas establecidas por los organismos internacionales de salud y alimentación. (Ilades, 1985).

El gasto público social por habitante es un 16.9^o/o menor que el mismo en el año 1970. (French-Davis, Ricardo, 1985).

El mismo gasto, ha perdido el carácter redistributivo que lo caracterizaba, por cuanto beneficia en una proporción mayor a los sectores de mayores ingresos del país, y no a los sectores de ingresos más bajos como pudiera suponerse.

La distribución del ingreso, y como consecuencia de ello, la del consumo entre los diferentes sectores de la sociedad se ha hecho cada vez más desigual.

Los niveles de vida y de consumo de la población han descendido marcadamente durante el período.

El consumo per cápita durante el año 1983 resulta similar al consumo alcanzado en 1962, hace más de veinte años. Ello con el agravante de que, debido al camino regresivo en la distribución del ingreso al interior de la sociedad, esta caída en los niveles de consumo afecta en forma mucho mayor a los sectores de ingresos medios y bajos que en 1962. (Programa de Economía del Trabajo, AHC, 1985).

Estos son algunos de los antecedentes que demuestran la existencia de un marcado deterioro en la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en Chile durante los catorce años de gobierno militar.