**Preguntas del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos**

Al relator especial sobre extrema pobreza y los derechos humanos Sr. Olivier De Schutter:

Estimado relator, a continuación, informaremos respecto a la situación de las y los comerciantes ambulantes de Temuco, Región de la Araucanía en Chile, y sus circunstancias de vulnerabilidad económica acrecentadas por la pandemia del COVID19. En primer lugar, describiremos la situación actual del país respecto a pobreza y pobreza extrema. Luego, nos referiremos al sector sobre el cual está centrada esta comunicación y los motivos que la ameritan. Finalmente, responderemos a las preguntas del cuestionario, orientando las respuestas respectivas, también con relación al sector de los comerciantes ambulante de Temuco.

Respecto a la situación actual del país, como fue relevado por el anterior Relator sobre pobreza Extrema y derechos Humanos luego de su visita el 2015, Chile es un país que se caracteriza por altos niveles de desigualdad, precariedad laboral y discriminación de sectores vulnerables empobrecidos como pueblos indígenas, mujeres e inmigrantes. Según la última Encuesta de Caracterización Nacional, CASEN 2017, 2,3% de la población de se encuentra en pobreza extrema y 6,3% de la población se encuentra en situación de pobreza no extrema. Existe una fuerte diferencia en la población urbana y rural: 17, 5 % de la población rural se encuentra en situación de pobreza mientras en esta misma situación se encuentra un 7,4% de la población urbana. En los que respecta a la pobreza extrema, 4,4% de la población rural se encuentra en esta situación mientras 2,0% de la población urbana se encuentra en extrema pobreza. La región dónde los indicadores de pobreza son más graves es La Araucanía, que es desde donde le escribimos. Aquí, 17, 2% de la población se encuentra en esta situación cuando la pobreza promedio es de un 8,6% en el país. La pobreza extrema afecta a 4.6% de la población de esta región. Cabe señalar que La Araucanía presenta la segunda mayor población perteneciente a un pueblo indígena, el mapuche y que la comuna de Temuco, su capital regional, es donde habita la mayor cantidad de personas pertenecientes al pueblo Mapuche[[1]](#footnote-1). Así, un sector donde se expresa la pobreza de manera desigual son los pueblos indígenas. 14,5% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza y de ésta un 4% en extrema pobreza. La pobreza en Chile también afecta de manera mayor a las mujeres que a los hombres. 9,0% de las mujeres se encuentran en situación de pobreza. De estas 2.4% vive en pobreza extrema.

En lo que se refiere a la desigualdad, Chile sigue siendo el país miembro de la OCDE más desigual[[2]](#footnote-2). La disparidad en materia de ingresos se explica por los bajos niveles de actividad y empleo en las mujeres, jóvenes, trabajadores de baja cualificación y pueblos indígenas; por la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres; y por las altas cifras de contratos precarios, temporales, o por el trabajo realizado por cuenta propia. También, esto se ve agravado por las diferencias en el acceso y la calidad de la educación según los niveles socioeconómicos del estudiantado[[3]](#footnote-3).

El Estado de Chile enfrenta la Pandemia por Covid-19 con una tasa de Informalidad Laboral del 29,7 % en el primer trimestre del 2020 según lo publicado INE[[4]](#footnote-4). La medición de la informalidad laboral se incorporó como producto en el último trimestre del año 2017, y vino a complementar los datos de la Encuesta Nacional de Empleos aumentando la población económicamente activa, encubriendo con la aplicación de este criterio, las tasas de cesantía en el área urbana y rural. Las y los comerciantes ambulantes se encuentran caracterizados bajo el criterio de trabajadores por cuenta propia y para los efectos de las estadísticas agrupados bajo la denominación de microemprendedores y que abarca a nivel nacional un universo de dos millones de trabajadores.

En la región de la Araucanía, la tasa de Informalidad alcanza a un 33,6 % de la fuerza laboral, excluyendo al sector agropecuario, constituyéndose en la tasa más alta a nivel nacional, y si bien bajo el concepto de informalidad se agrupa un heterogéneo conjunto de actividades económicas, tienen en común la inexistencia de un contrato de trabajo que los deja al margen de las normas de protección al trabajador, la precariedad en las condiciones laborales, la falta de acceso a la seguridad social y inestabilidad laboral.

En el caso específico del comercio ambulante se suma el no reconocimiento de estas prácticas económicas en los instrumentos de medición gubernamentales excluyendo las variables de economía popular, social y aquellas propias de los pueblos indígenas limitándose a categorizar aquellas dentro de la informalidad.[[5]](#footnote-5) Desde el punto de vista de su regulación, el gobierno central se ha desentendido de su protección, limitándose a otorgar a los gobiernos locales comunales las facultades para su regulación; en la práctica esto ha implicado que cada comuna mediante Ordenanzas Municipales, regule, ordene o prohíba su ejercicio. Estos instrumentos, que no cuentan con un control constitucional previo, en muchas ocasiones exceden los límites constitucionales que establecen sus funciones y atribuciones, afectando derechos fundamentales[[6]](#footnote-6).

Respecto del sector sobre el cual está centrada esta comunicación, las y los vendedores ambulantes de Temuco, consideramos necesario explicarle a Usted que nos referimos en particular a ellas y ellos por el actual escenario de criminalización que enfrentan por parte del Municipio de Temuco y que se acrecentó en este período de la pandemia por Codiv-19. Este grupo está conformado por distintos tipos de comerciantes informales que realizan sus actividades en las calles: vendedores de insumos de origen migrante, artesanas y artesanos, vendedores de verduras chilenos y mapuches urbanos, y hortaliceras rurales mapuche que habitan en sectores rurales del entorno de la ciudad. Este es un sector altamente feminizado y precarizado. La Municipalidad de Temuco ha decretado que el comercio ambulante es ilegal, así como su consumo, a través de un decreto alcaldicio[[7]](#footnote-7). Así, estos grupos de comerciantes han sido reiteradamente reprimidos de manera violenta durante la última década. El día 4 de mayo de este año[[8]](#footnote-8), periodo en que en la ciudad veníamos saliendo de la cuarentena obligatoria, el grupo de las hortaliceras mapuche fue duramente desalojada de las calles del centro urbano a través de la acción de inspectores municipales y de la policía militarizada chilena. Actualmente se encuentra en proceso judicial una querella contra de Carabineros por tortura a las personas que fueron detenidas en dicho momento[[9]](#footnote-9).

Cuestionario:

**1. De conformidad con la Recomendación Nº 202 (2012) de la OIT sobre los pisos de protección social, el piso de protección social nacional se concibe como un conjunto básico de derechos que dan a las personas garantías básicas de seguridad social para la atención de la salud y para la seguridad de los ingresos de los niños, las personas de edad y las personas que no pueden trabajar, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad. ¿Incluyen los planes de recuperación económica adoptados medidas para avanzar hacia el establecimiento o el fortalecimiento de un piso de protección social nacional?**

A la fecha, los planes presentados por el Gobierno de Sebastián Piñera mediante la promulgación de la ley N° 21.203[[10]](#footnote-10) han establecido un aporte denominado Ingreso Familiar de Emergencia con cargo fiscal.

Dicho aporte será entregado a las familias que se encuentren copulativamente 1) dentro del tramo del 90% más vulnerable de acuerdo al Registro Social de Hogares, 2) en el tramo del en el 60% más vulnerable de acuerdo al Indicador Socioeconómico de Emergencia y 3) No presenten ingresos formales.

Esta medida que podrían eventualmente alcanzar a parte de la población que ejerce el comercio ambulante, es sin embargo extremadamente insuficientes, a modo de ejemplo, una familia de 4 integrantes que calificó para obtener el Ingreso de Emergencia, recibirá 3 aportes estatales de un equivalente en moneda nacional a un primer aporte por 260 mil CLP; un segundo aporte por 221 mil CLP y un tercer aporte por US 182 mil CLP. Este monto no alcanza para cubrir la alimentación básica del grupo familiar compuesto por 4 personas, quedando sin cubrir los gastos de arriendo o dividendos, luz, agua, gas, salud, transporte, internet, pago de deudas previsionales y de deudas contraídas por las familias con anterioridad a la pandemia.

La situación descrita se empeora drásticamente, si dentro de los miembros de la familia, un adulto mayor recibe una pensión básica solidaria por vejez, en cuyo caso dicho aporte se reduce en un 50%.

Las condiciones actuales de privatización de los servicios básicos de luz, agua potable y gas, hacen imposible garantizar la continuidad de los suministros en caso de no pago, y dentro de los paquetes de medidas no se contempla la intervención estatal por lo que su acceso no se encuentra protegido ni garantizado.

De esta forma, las insuficientes medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar los efectos económicos de esta pandemia no pueden ser consideradas efectivas para los trabajadores por cuenta propia del sector informal de la economía que desarrollan actividades del comercio ambulante.

**2. ¿Tienen en cuenta las políticas de empleo asociadas a los planes de recuperación económica la situación específica de las personas que trabajan en el sector informal y la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo en ese sector, así como de ampliar a ellas la protección social formal? ¿Han procurado esas políticas aumentar la capacidad de empleo de los grupos que se enfrentan a obstáculos específicos en su acceso al empleo, por ejemplo, mediante el desarrollo de aptitudes impulsado por la demanda y la formación profesional?**

Las políticas públicas de recuperación a nivel nacional no han abordado dentro de sus ejes incorporar a otras economías como la popular y la solidaria en la reactivación económica. Con relación al sector informal, y en específico al comercio ambulante, no existen planes de ayuda económica al sector ni planes de autoridad sanitaria que permita retomar las actividades comerciales en forma segura.

A nivel de política comunal en la ciudad de Temuco, el sector informal de los comerciantes ambulantes ha sido violentamente reprimido por fuerzas policiales en un intento de implementación forzada de la Ordenanza Municipal N°3 de 2018 que prohíbe el ejercicio del comercio ambulante en el centro de la ciudad. La cuarentena obligatoria que duró desde el 28 de marzo al 30 de abril del 2020, implicó que las y los trabajadores del comercio ambulante no pudieran acceder a su fuente de trabajo profundizando gravemente las desigualdades y vulnerabilidad de estas familias quienes perdieron los ingresos diarios y por tanto su capacidad económica de sostener incluso sus necesidades básicas.

El gobierno local, una vez levantada la cuarentena, nuevamente decidió reprimir violentamente esta fuente laboral aplicando la Ordenanza de 2018, esta represión tuvo como consecuencia la pérdida de las fuentes laborales, el decomiso y destrucción de los productos y mercaderías cultivados y preparados por ellas mismas como hortalizas, tortillas, harina tostada, mermeladas, queso fresco y legumbres. y culminó con la detención de 11 trabajadoras y trabajadoras chilenas y mapuche entre el 4 y 6 de mayo del 2020.

La forma y violencia en que se realizaron las detenciones dieron paso a una serie de hechos constitutivos de los delitos de tortura por desnudamientos forzados en recintos policiales, abuso contra particulares y detenciones ilegales, todos efectuados por agentes estatales, previstos en los art. 150 A, 255 y 148 del Código Penal. Estas gravísimas situaciones fueron puestas en conocimiento de los Tribunales de Justica, mediante la presentación de una acción judicial que permita investigar los hechos ocurridos.[[11]](#footnote-11)

La situación descrita no es aislada, sino que se han constituido en una práctica continua por parte del gobierno local, que ha invisibilizado las prácticas económicas de subsistencias que se realizan dentro del territorio y las necesidades económicas de un grupo de trabajadores precarizados, excluidos del mercado formal y criminalizado por parte de la autoridad.

**3. ¿Han dado las medidas de recuperación económica prioridad a las inversiones en la educación y el desarrollo de aptitudes de las mujeres y las niñas, y en los sectores en que las mujeres constituyen una proporción considerable de la fuerza de trabajo (como en la fabricación de productos de exportación)? ¿Incluyen la presupuestación con perspectiva de género para asegurar que las mujeres se beneficien por igual de las inversiones públicas?**

No. En el plan de reactivación económica no existen medidas específicas para las mujeres. Se indica que una parte importante de los beneficios generales del plan serán entregados a mujeres, pero no existe un enfoque de género en el diseño de estos mecanismos. El Ingreso Familiar de Emergencia, explicado en la pregunta 1, será entregado en un 78% a las mujeres más vulnerables y que los planes de empleo a implementarse beneficiarán a mujeres y jóvenes. Se entregará a 1.149.888 hogares más vulnerable que se encuentren en el Registro Social de Hogares, a través de un mecanismo de postulación. Se entrega mayoritariamente a mujeres porque éstas son las que se encuentran principalmente inscritas como jefas de hogar. Este hecho no obedece a una política especial de gobierno sino al fenómeno sociológico de la importancia del liderazgo de la mujer en la conducción del presupuesto familiar. Recién el 10 de junio comenzó el primer pago de este monto, los que se entregarán en tres pagos[[12]](#footnote-12). En Chile, el ingreso mínimo es actualmente de 320.500 CLP brutos. Por lo tanto, este bono es insuficiente para todos los meses que se ha extendido el periodo de Estado de Catástrofe.

Las personas que trabajan en el comercio ambulante de Temuco no necesariamente se encuentran beneficiadas por este bono económico ya que los ingresos familiares por este tipo de trabajo no necesariamente las incluye dentro de las estadísticas sociales que tipifican a los sectores más vulnerables. Por lo tanto, no tenemos certeza que en este periodo el plan de recuperación económica les vaya a beneficiar a las mujeres dedicadas a esta actividad.

**4. ¿Han tratado las reformas fiscales asociadas a los planes de recuperación económica de ampliar la base impositiva, reequilibrando las contribuciones fiscales de las empresas y de las personas de altos ingresos? ¿Se han evaluado los efectos que tiene la introducción de impuestos nuevos o más elevados en las personas que viven en la pobreza?**

No. El plan de reactivación económica que se ha propuesto implica medidas tributarias que rebajaría el impuesto de las pequeñas y medianas empresas de manera transitoria entre 2020 y 2022 y apoyaría a trabajadores independientes que deben imponer para que se suspendan sus impuestos por tres meses, este año. También se eximirá a los a los proyectos de inversión de la contribución regional de 1% y dicho monto será aportado a las regiones con cargo a las arcas fiscales[[13]](#footnote-13).

Estas medidas no benefician en ningún sentido a las y los vendedores del comercio informal de Temuco.

**5. Los principios de derechos humanos de participación, transparencia y rendición de cuentas exigen que los Estados creen y mantengan mecanismos mediante los cuales las personas puedan evaluar, contribuir de manera significativa y eficaz, y solicitar reparación frente a las medidas políticas que afecten a su disfrute de los derechos humanos. ¿Se ha establecido algún mecanismo que permita a las personas que viven en la pobreza participar en la elaboración, aplicación y evaluación de los planes de recuperación económica?**

No. Las propuestas de recuperación económica no han sido participativas. Solo se ha llamado a expertos en economía a las mesas donde se han desarrollado las propuestas de recuperación económica.

Respecto al sector del comercio ambulante, en este contexto de crisis económica y luego de los hechos ocurridos el 4 de mayo de amplia visibilidad pública por la violencia ejercida contra las mujeres mapuche hortaliceras vendedoras ambulantes, en la ciudad de Temuco se abrió un mecanismo de diálogo no efectivo y exclusivamente con el grupo específico de mujeres mapuche hortaliceras. Éstas luego de los altercados con carabineros fueron llamadas a conformar una mesa de trabajo con autoridades regionales y el municipio, donde simplemente se les informó de alternativas que ya habían sido presentadas por la municipalidad en reuniones anteriores y rechazadas por las mujeres mapuche hortaliceras, ya que las alternativas significan abandonar su espacio tradicional de trabajo: el centro de Temuco, que les provee un volumen aceptable de ventas. Para el resto de los grupos de comerciantes ambulantes (que incluyen mujeres mapuche urbanas, personas chilenas y migrantes) no se han presentado alternativas y nunca se les ha llamado a dialogar con el municipio.

1. La región que presenta mayor población indígena es la Metropolitana, la capital, lo que se explica por la intensa migración aparejada por la pérdida de tierra, la pobreza rural y la falta de oportunidades laborales en las ciudades de regiones. Información explicada en <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-rm-vive-casi-doble-mapuches-la-araucania/156628/> [↑](#footnote-ref-1)
2. OECD (2019) Society at a Glance 2019 OECD Social Indicators, p. 99. Consultado en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/soc_glance-2019-en.pdf?expires=1592581362&id=id&accname=guest&checksum=779EA9F9AFC1968C4AB2B33A36E48C36> [↑](#footnote-ref-2)
3. OECD (2018). Estudio Económico del OCDE de Chile 2018.Visión General, p.7. Consultado en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-sruvey-Spanish.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Boletín Estadístico de Informalidad Laboral de fecha 6 de Mayo. Instituto Nacional de Estadísticas Chile. [↑](#footnote-ref-4)
5. [https://www.ine.cl/docs/default-source/microemprendimiento/publicaciones-y-anuarios/documentos/s%C3%ADntesis-de-resultados-vi-eme-2019.pdf?sfvrsn=ec123f9a\_](https://www.ine.cl/docs/default-source/microemprendimiento/publicaciones-y-anuarios/documentos/s%C3%ADntesis-de-resultados-vi-eme-2019.pdf?sfvrsn=ec123f9a_4) [↑](#footnote-ref-5)
6. Román Cordero, Cristian. “El control de la legalidad de las ordenanzas municipales: criterios y propuestas”. Revista de Derecho Aplicado LLM UC 3 (2019). doi: 10.7764/rda.0.3.1557 [↑](#footnote-ref-6)
7. Son dos las ordenanzas promulgadas para estos efectos: Decreto Alcaldicio N°92 del 11/01/11 que prohíbe el comercio ambulante y estacionado en el centro de la ciudad, que establece un perímetro de exclusión para la venta ambulante; y la Ordenanza Municipal N°3 del 27/08/18 que regula el comercio estacionario y ambulante en bienes nacionales de uso público en la comuna de Temuco y establece la sanción de multas tanto para la venta como para la compra en la vía pública de entre 1 a 5 UTM. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cultural Survival (2020). La represión contra las hortaliceras por parte de la policía continúa

   <https://www.culturalsurvival.org/news/la-represion-contra-las-hortaliceras-por-parte-de-la-policia-chilena-continua> [↑](#footnote-ref-8)
9. Radio Cooperativa, 18 de junio de 2020. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/presentaron-una-querella-por-torturas-denunciadas-por-hortaliceras/2020-06-18/120739.html> [↑](#footnote-ref-9)
10. Ley N° 21.203 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1145400> y Ley N° 21.225 <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1144002> [↑](#footnote-ref-10)
11. Causa Rol O-5309- 2020, Ruc 2010031187-k, Juzgado de Garantías de Temuco. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ministerio de Desarrollo Social, 10 de junio 2020. <https://msgg.gob.cl/wp/2020/06/10/comenzo-primer-pago-del-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-cual-es-el-monto-y-como-saber-quienes-lo-reciben/> [↑](#footnote-ref-12)
13. Ministerio de Haciendo, 14 de junio 2020, p. 11 y 12. <https://static.emol.cl/emol50/documentos/archivos/2020/06/14/2020061411646.pdf> [↑](#footnote-ref-13)