

## RAPID SOCIAL ASSESSMENT



# CHILE: HACIA UN ESTADO DIVERSO, INCLUSIVO Y SIN DISCRIMINACIÓN

16 de febrero de 2023

## ACRÓNIMOS

América Latina y el Caribe	ALyC
Consejo Nacional de Política Migratoria	CNPM
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	CONADI
Departamento de Extranjería y Migraciones (Servicio Nacional de Migraciones)	DEM
Derechos Humanos	DDHH
Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	CASEN
Encuesta Nacional de Derechos Humanos	ENDH
Fuerzas Armadas	FFAA
Grupos de Especial Atención	GEA
Instituto Nacional de Derechos Humanos	INDH
Instituto Nacional de Estadísticas	INE
Lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y queer	LGBTIQA+
Mercado Común del Sur	MERCOSUR
Mesa intersectorial sobre trata de personas	MITP
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	MDS
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	MinMujeryEG
Ministerio Secretaría General de Gobierno	SEGEOB
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	SEGPRES
Niños, Niñas y Adolescentes	NNA
Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación	OPCND
Organización Internacional	OIT
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	OCDE
Personas en Situación Migratoria Irregular	PSMI
Plan Nacional de Derechos Humanos	PNDH
Poder Judicial	PJUD
Política Nacional de Migración	PNM
Pueblo Tribal Afrodescendiente	PTACH
Pueblos Indígenas	PI
Pueblos Indígenas y Tribales	PIyT

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>1</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>PROSPERIDAD ECONÓMICA E INEQUIDAD</b>	<b>5</b>
<b>ESTIGMA Y DISCRIMINACIÓN POR RAZA, PERTENENCIA ÉTNICA O NACIONALIDAD</b>	<b>6</b>
<b>DIVERSIDAD, INCLUSIÓN SOCIAL E INSTITUCIONALIDAD</b>	<b>7</b>
<b>II. CONTEXTO</b>	<b>9</b>
<b>INEQUIDAD, VULNERABILIDAD SOCIAL Y PERCEPCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>III. FOCO</b>	<b>11</b>
<b>A. PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES: POLÍTICAS INTERCULTURALES Y DIÁLOGO VINCULANTE</b>	<b>11</b>
<i>Consulta Indígena como mecanismo para propiciar la participación política de los pueblos indígenas y tribales</i>	<i>12</i>
<b>B. PUEBLO TRIBAL AFRODESCENDIENTE CHILENO: VISIBILIDAD ESTADÍSTICA</b>	<b>14</b>
<i>Disponibilidad de datos e información sobre pueblos indígenas y tribales para el diseño de políticas públicas interculturales y diversas</i>	<i>15</i>
<b>C. MIGRANTES: IRREGULARIDAD Y OPORTUNIDADES DE LA NUEVA LEY DE MIGRACIÓN</b>	<b>16</b>
<b>D. DIVERSIDAD SEXUAL: DIVERSIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA INCLUSIÓN</b>	<b>20</b>
<b>IV. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD</b>	<b>24</b>
<b>HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA RED ESTATAL PARA LA DIVERSIDAD, INCLUSIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN</b>	<b>27</b>
<b>V. CONCLUSIONES</b>	<b>30</b>
<b>VI. ENTRANDO EN ACCIÓN</b>	<b>32</b>



## Reconocimientos

La preparación de este documento estuvo a cargo de un equipo de la Unidad de Desarrollo Social del Banco Mundial, liderado por Kennan Rapp (Especialista Senior en Desarrollo Social) con participación de Alejandra Sáez Molina (Consultora en Desarrollo Social), Paula Badilla (Consultora en Desarrollo Social) y Jorge Vásquez (Pasante en Desarrollo Social), y con el apoyo de Francisco Winter Donoso (Consultor en Operaciones y Estrategia).

Este trabajo contó con el respaldo permanente de la Oficina del Banco Mundial en Chile, dirigida por Virginia Brandon (Representante del Banco Mundial en Chile) y se benefició de los comentarios e insumos de Daniela Veas (Oficial de Operaciones), Paula Rossiasco (Especialista Senior en Desarrollo Social), Jose Antonio Cuesta (Especialista Senior en Desarrollo Social), y German Freire (Especialista Senior en Desarrollo Social). Fue invaluable la colaboración de Francisca Corona Ravest (Analista de Conocimiento) y Jaroslav Brejcha (Asistente de Operaciones).

Las reflexiones y propuestas incluidas en este documento no hubieran sido posibles sin el apoyo y la información brindada por cerca de 30 funcionarias y funcionarios entrevistados, pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (incluyendo la Unidad de Asuntos Indígenas), el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (incluyendo el Servicio Nacional de Migraciones, la Policía de Investigaciones y la dirección general y diversas dependencias de Carabineros), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores (a través de la División de Límites y Fronteras), el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Oficina de Desarrollo Afrodescendiente de la Municipalidad de Arica.

El equipo del Banco Mundial agradece especialmente a los equipos del Ministerio de Secretaría General de Gobierno por su amable invitación a presentar este conjunto de recomendaciones y sus valiosos aportes durante su preparación.



## RESUMEN EJECUTIVO

Desde 1990 el Estado chileno ha avanzado progresivamente en promover, reconocer y proteger los derechos humanos, a través de un conjunto de leyes, normas, instituciones y mecanismos que contemplan acciones y prestaciones estatales orientadas a la población en general, pero también hacia los llamados Grupos de Especial Atención (GEA), definidos por su condición de mayor vulnerabilidad e identidad colectiva diferenciada.

Dicho entramado institucional presenta un enorme potencial para diseñar una política nacional de diversidad e inclusión que permita coordinar acciones públicas integrales y transversales en materia de diversidad, inclusión y no discriminación.

Si bien la exclusión y la discriminación puede afectar a un amplio abanico de comunidades y colectivos, este documento centra su atención en tres grupos de la población que habita territorio nacional y que por su origen, pertenencia étnica, nacionalidad o identidad de género están mayormente expuestos a discriminación y expresiones de odio o xenofobia: los pueblos indígenas y tribales<sup>1</sup>, la población migrante y las diversidades sexuales y de género. Sin embargo, las conclusiones de este documento permiten proyectar una política pública para el fomento de la diversidad, inclusión y no discriminación que incluya también a otros GEA.

En la actualidad, los pueblos indígenas y tribales, que representan un 12.8% de la población total, muestran peores índices de pobreza y de desarrollo humano que el resto de la población chilena, quedando al margen de la prosperidad nacional. Según el Índice de Desarrollo Humano en la Población Mapuche (2013) este pueblo indígena presenta resultados más bajos que la población no mapuche en las tres dimensiones que mide el índice: ingresos, educación y salud<sup>2</sup>.

De acuerdo al Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2008) la evidencia histórica a la que tuvo acceso la Comisión permite concluir que “en la historia de la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas se verificaron hechos que los principios de una sociedad democrática, con conciencia de la dignidad de todos sus miembros, no debe estar dispuesta a aceptar” y que “es necesario admitir que el Estado y la sociedad chilena están en deuda con los Pueblos Indígenas que forman parte indisoluble de la nacionalidad chilena.”<sup>3</sup>

A pesar de los esfuerzos estatales en las últimas décadas para el reconocimiento de los derechos colectivos: políticos, sociales, culturales, territoriales y económicos de los pueblos indígenas y tribales, las vías institucionales para abordar su situación de desventaja son valoradas como insuficientes por las mismas comunidades indígenas y tribales, debido principalmente a la falta de

---

<sup>1</sup> La Norma 7 del Marco Ambiental y Social del Banco Mundial define pueblos indígenas como un grupo que posee las siguientes características: a) autoidentificación como miembros de un grupo social y cultural indígena bien diferenciado, y reconocimiento de esta identidad por parte de otros grupos; b) apego colectivo a hábitats geográficamente diferenciados, territorios ancestrales o áreas de uso u ocupación estacional, así como a los recursos naturales de esas áreas; c) instituciones tradicionales culturales, económicas, sociales o políticas bien diferenciadas e independientes de las de la sociedad o cultura predominante; d) una lengua o dialecto distintivos. En Chile habitan 10 pueblos originarios (Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Atacameños o Lickan Antai, Quechua, Colla, Chango, Diaguita, Kawésqar y Yagan) y un pueblo tribal de afrochilenos.

<sup>2</sup> Índice de Desarrollo Humano en la Población Mapuche. 2013. PNUD, Universidad de La Frontera.

<sup>3</sup> Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. 2008. Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas.



reconocimiento constitucional de sus derechos, así como también, a los escasos avances de políticas públicas culturalmente pertinentes<sup>4</sup>

Para avanzar en el establecimiento de confianzas y compromisos entre el Estado y los pueblos indígenas y tribales, un primer paso puede ser el establecimiento de diálogos vinculantes entre las partes, bajo la premisa del reconocimiento de sus derechos colectivos. En ese sentido, mejorar el mecanismo de Consulta Indígena consagrado como un derecho colectivo en el Convenio N°169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT (ratificado por Chile) se observa como uno de los primeros pasos para avanzar hacia un Estado diverso, incluyente y participativo. Estos diálogos pueden abrir la puerta para abordar una de las principales demandas de los pueblos indígenas: la restitución de tierras ancestrales, así como también pueden facilitar la formulación e implementación de políticas públicas culturalmente pertinentes en los diferentes sectores (educación intercultural bilingüe, salud intercultural, etnoingeniería, etc.)

Por otro lado, la reciente ola de inmigración regional ha provocado un aumento sin precedentes de personas migrantes en el país, la última estimación de población extranjera en Chile es de 1.482.390 residentes inmigrantes al 31 de diciembre de 2021. Esta cifra representa un alza del 1,5% (1.460.047) respecto a 2020; del 2,3% en relación a 2019 (1.448.391) y del 14,1% si se compara con el 1.299.43 de 2018. Todo esto, considerando datos actualizados para cada uno de esos años. Sin embargo, esta cifra no contabiliza a la población irregular que, según estimaciones, podría oscilar entre 500,000 a 700,000 personas<sup>5</sup>. La mayoría de las personas extranjeras residentes en el país al 31 de diciembre de 2021 proviene de Venezuela (30%), Perú (16,6%), Haití (12,2%), Colombia (11,7%) y Bolivia (8,9%), quienes por su nacionalidad podrían estar más expuestos a la estigmatización y expresiones xenófobas, tal como está documentado en la última encuesta del Banco Mundial en conjunto con el Servicio Nacional de Migraciones.

Finalmente, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer (LGBTIQA+) en Chile se enfrentan a desafíos de desarrollo únicos debido a la discriminación y la exclusión social. Este documento reconoce la importancia de abordar estos desafíos para promover la igualdad y la inclusión social, para identificar los principales desafíos para el desarrollo y la falta de datos oficiales disponibles para la población LGBTIQA+ en Chile.

Este documento analiza las oportunidades y desafíos institucionales en materia de diversidad, desarrollo con identidad<sup>6</sup>, inclusión bidireccional y no discriminación que presenta actualmente el Estado chileno para el diseño de una política pública transversal diversa o culturalmente pertinente, inclusiva y no discriminatoria basada en la perspectiva de derechos humanos. En ella abordamos los siguientes aspectos: (1) la coordinación interinstitucional; (2) atención a la población migrante; (3) desarrollo con identidad para la población perteneciente a pueblos indígenas y tribales; e (4) inclusión de la diversidad sexual y de género.

<sup>4</sup> Mapurbekistán\_ Ciudad, cuerpo y racismo. Diáspora Mapuche en Santiago, Siglo XX. Pehuén Editoriales. 2021. Alvarado Lincopi, Claudio.

La Historia del Despojo: El origen de la propiedad particular en el territorio mapuche. Pehuén Editores. 2021. Correa Cabrera, Martín.

<sup>5</sup> <https://www.ine.gob.cl/prensa/detalle-prensa/2022/10/12/poblaci%C3%B3n-extranjera-residente-en-chile-ileg%C3%B3-a-1.482.390-personas-en-2021-un-1-5-m%C3%A1s-que-en-2020>

<sup>6</sup> Entendemos por desarrollo con identidad aquellas intervenciones del sector público que cuentan con adecuaciones culturales pertinentes según las características socioculturales de los pueblos originarios del país. El desarrollo con identidad reconoce, incluye y trata de operativizar los conceptos socioculturales de los pueblos originarios (por ejemplo *Sumaq Qamaña* (Aymara) o *Küme Mongen* (Mapuche). La promoción de políticas públicas con pertinencia cultural contribuye a la consolidación de un Estado diverso e inclusivo.



Nuestras recomendaciones se centran en:

- ✓ La elaboración de una Política Nacional sobre Diversidad, Desarrollo con Identidad, Inclusión y No Discriminación que fije principios básicos de pertinencia cultural, inclusión y no discriminación en toda acción pública, objetivos generales, lineamientos y metas estatales, especialmente en lo relativo al acceso y garantía de derechos de los grupos de especial atención.
- ✓ La articulación y formalización de una red estatal en diversidad, inclusión y no discriminación capaz de ejecutar acciones públicas transversales a través de la gobernanza de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- ✓ El fortalecimiento del mecanismo de Consulta Indígena y de los ministerios sectoriales en políticas culturalmente pertinentes.
- ✓ La visibilidad e inclusión de los pueblos indígenas y tribales en el sistema nacional estadístico, especialmente la del Pueblo Tribal Afrodescendiente.
- ✓ El diseño de una respuesta coordinada y ordenada destinada a organizar y absorber de manera articulada el flujo migrante, con el fin de erradicar la irregularidad migrante y sus consecuencias.
- ✓ La definición de una institucionalidad encargada de diseñar, coordinar e implementar políticas públicas en favor del Grupo de Especial Atención LGBTIQ+.



## I. INTRODUCCIÓN

### Prosperidad económica e inequidad

Según el Informe sobre las nuevas amenazas para la seguridad humana<sup>7</sup>, aun cuando en 2019 el mundo había alcanzado niveles sin precedentes en el Índice de Desarrollo Humano, a nivel global seis de cada siete personas se sienten inseguras en lo relativo a poder satisfacer sus necesidades básicas, proteger su integridad física y su dignidad humana. Esto se explica porque en las últimas décadas el enfoque para el desarrollo ha estado orientado hacia el crecimiento económico y la seguridad territorial, en vez de centrarse en la seguridad humana<sup>8</sup> que busca garantizar una vida sin temor, sin miseria y con dignidad para todas y todos.

Paradójicamente, a pesar de que los indicadores económicos y de bienestar señalan tasas de crecimiento positivas para la región y para Chile en particular, de acuerdo al reporte Poverty and Shared Prosperity 2022<sup>9</sup> la brecha de ingresos entre los más ricos y lo más pobres en la región fue de 27 veces, mientras que en Chile fue de 29 veces. Hay riqueza, pero también hay desigualdades estructurales en su distribución.

Por otro lado, en 2021 el Índice Democrático publicado por *The Economist* señaló que Chile pasó de ser una “democracia plena” a una “democracia defectuosa”, debido principalmente a los bajos niveles de confianza en el gobierno, la baja participación ciudadana en las elecciones y la profundización de la polarización política<sup>10</sup>.

Estos datos permiten ilustrar un escenario de percepciones sociales que se podrían resumir en que en Chile el **desarrollo económico por sí solo no ha sido capaz de garantizar equidad, inclusión, seguridad y un porvenir próspero para todas las personas.**

La ola de protestas sociales entre 2019 y 2020 en Chile y en la región, junto a los efectos sociales y económicos de los dos primeros años de pandemia, mostraron la fragilidad con que subsisten las poblaciones más vulnerables: pueblos indígenas y tribales, personas migrantes, mujeres, niños, niñas, adolescentes, diversidades sexuales y de género, adultos mayores y personas con discapacidad.

La pandemia profundizó las desigualdades preexistentes, los grupos ya vulnerables o desfavorecidos fueron los más afectados. Los datos de las Encuestas Telefónicas de Alta Frecuencia (HFPS) recopilados en 2020 y 2021<sup>11</sup> para supervisar la situación socioeconómica de los hogares durante la pandemia mostraron que las mujeres, los jóvenes, los ancianos (mayores de 65 años) y los trabajadores poco cualificados representaron la mayor parte de las pérdidas de empleo resultantes de las medidas de bloqueo.

---

<sup>7</sup> Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno. PNUD. 2022 Fuente: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20Especial%202022%20-%20Las%20nuevas%20amenazas%20para%20la%20seguridad%20humana%20en%20el%20Antropoceno%20exigen%20una%20mayor%20solidaridad%20%28Panorama%20General%29.pdf>

<sup>8</sup> Seguridad Humana. Párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre 2005, resolución 6'/1. Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>9</sup> <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>

<sup>10</sup> Índice Democrático- The Economist. 2021 Fuente: [https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm\\_source=economist&utm\\_medium=daily\\_chart&utm\\_campaign=democracy-index-2021](https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source=economist&utm_medium=daily_chart&utm_campaign=democracy-index-2021)

<sup>11</sup> <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2020/11/11/covid-19-high-frequency-monitoring-dashboard>





### Estigma y discriminación por raza, pertenencia étnica o nacionalidad

Ante la imposibilidad de abordar todos los GEA en profundidad, este documento pone el foco en los mecanismos institucionales orientados hacia tres grupos de la población que presentan condiciones de base que los hacen susceptibles a sufrir exclusión, discriminación y vulnerabilidad, ya sea por su nacionalidad, pertenencia étnica u orientación de género: la población migrante y los pueblos indígenas y tribales, que en conjunto hoy representan cerca de un 18.7% de la población total del país<sup>12</sup>, así como también la comunidad LGBTIQ+.

Según CASEN 2020 tanto migrantes como indígenas presentan altas tasas de pobreza por ingresos. Si bien la tasa de pobreza por ingresos en el país aumentó desde un 8.6% en 2017 a un 10.8% en 2020, la población migrante fue el grupo que presentó el mayor aumento: de 10.9% en 2017 a 17% en 2020. Por otro lado, la región de la Araucanía, donde habita un 14.7% de la población indígena, fue la región del país que presentó la mayor tasa de pobreza en 2020, con un 17.4%.

Las actuales crisis en las macrozonas norte y sur<sup>13</sup>, producto de la crisis migratoria y de seguridad en el norte y de los hechos de violencia y afectación del orden público en el sur, complejizan aún más el diseño e implementación de acciones públicas orientadas hacia estos grupos. Por otro lado, la pobreza es un fenómeno que afecta a diversos grupos de la población, incluyendo a la comunidad LGBTIQ+. Si bien no existen datos oficiales sobre la pobreza en esta población en Chile, el Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH)<sup>14</sup> ha llevado a cabo estudios sobre la situación socioeconómica de las personas LGBTIQ+. Según sus cifras, el 30% de las personas LGBTIQ+ en Chile vive en situación de pobreza, en comparación con el 8,6% de la población general. Además, la tasa de desempleo en la comunidad LGBTIQ+ es más alta que la media nacional. Estas cifras evidencian la necesidad de medidas específicas para abordar la discriminación y la exclusión económica que enfrenta esta población.

**No solo se trata de implementar medidas que disminuyan las tasas de pobreza, es necesario promover acciones públicas culturalmente pertinentes, innovadoras e integrales fundadas en los principios de diversidad, inclusión y no discriminación.**

En adelante, analizamos las oportunidades que presenta actualmente la institucionalidad y las políticas públicas en materia de diversidad, inclusión y no discriminación tomando como ejemplo aquellas orientadas a estos tres grupos de la población, en lo relativo a la necesidad de políticas públicas con pertinencia cultural capaces de garantizar los derechos de todas y todos.

---

<sup>12</sup> El CENSO 2017 muestra que la población perteneciente a pueblos indígenas y tribales representa un 11.2% de la población total. Un 79.8% de ellos se autoidentifica como Mapuche y un 7.2% como Aymara. Por otro lado, según las proyecciones de población del INE, en 2020 la población migrante representaba un 7.5% de la población total. Un 30.7% de ellos son venezolanos.

<sup>13</sup> Macrozona Norte: Comprende las provincias de Arica y Parinacota en la región de Arica y Parinacota, la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá y la provincia del Loa en la región de Atacama.  
Macrozona Sur: Comprende las provincias de Biobío y Arauco en la región del Biobío; y las provincias de Cautín y Malleco en la región de La Araucanía.

<sup>14</sup> <https://www.movilh.cl/wp-content/uploads/2021/12/La-Homofobia-la-Bifobia-y-la-Transfobia-en-Chile-2021.pdf>



## Diversidad, inclusión social e institucionalidad

De acuerdo a recientes reportes<sup>15</sup>, “una sociedad incluyente debe contar con instituciones, estructuras y procesos que empoderan a las comunidades locales, de tal manera que pueden exigirles a sus gobiernos que les rindan cuentas. También hace falta la participación en los procesos de toma de decisiones de todos los grupos de la sociedad y, entre ellos, los grupos que tradicionalmente han estado marginados, como las minorías étnicas y las poblaciones indígenas”.

Se ha definido la inclusión social como “El proceso de mejorar la habilidad, la oportunidad y la dignidad de las personas que se encuentran en desventaja debido a su identidad, para que puedan participar en la sociedad”<sup>16</sup>. Así, los países que tienen éxito al abordar la exclusión social, por lo general, tienen instituciones fuertes. La fortaleza de las instituciones reside en gran medida en su agilidad y su maleabilidad para afrontar las necesidades de la inclusión social.

De acuerdo a estas definiciones, si bien es necesario mirar las oportunidades institucionales para garantizar la diversidad, la inclusión y no discriminación de todas y todos, también es necesario observar integralmente el entramado estatal en dichas materias con el fin de garantizar acciones estatales coordinadas para todos los grupos de especial atención.

Desde 1990 el Estado chileno ha avanzado progresivamente en promover, reconocer y proteger los derechos humanos, a través de un conjunto de leyes, normas, instituciones y mecanismos que contemplan acciones y prestaciones estatales orientadas hacia los llamados Grupos de Especial Atención (GEA) pero que muchas veces no conversan entre sí.

El entramado legislativo actual presenta un enorme potencial para el diseño de una Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación que garantice la transversalización y permanencia de los principios de diversidad, inclusión y no discriminación con enfoque de derechos humanos en la acción pública.

La idea de formalizar el entramado institucional existente a través de una red estatal en diversidad, inclusión y no discriminación tiene por objeto permitir al Estado el diseño coordinado de acciones públicas integrales que promuevan los principios diversidad, inclusión y no discriminación.

En ese sentido, la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se observa como la institucionalidad de más alto nivel, tomando en consideración el marco desarrollado por McConnell sobre el “Éxito de la política, falla de la política y áreas grises intermedias”<sup>17</sup>; que sería capaz de liderar el diseño de una Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación y de absorber la gobernanza de la Red que proponemos a través de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos.

En base al análisis que presentamos en las próximas páginas, al final de este documento listamos una serie de desafíos a corto plazo acompañados de propuestas de acción y costos de la inacción, para las políticas públicas orientadas a: personas migrantes, pueblos indígenas y tribales, y a la comunidad LGBTIQ+, así como también, a los grupos de especial atención, con el fin de dotar a las

<sup>15</sup> End Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity. Banco Mundial 2013b, 33. Fuente: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20138/899250WPOBox380PUBLIC00WB0goals2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>16</sup> Inclusión Social: clave de la prosperidad para todos. Banco Mundial. 2013. Pág. 7. Fuente: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16195/817480WPOspani0IC00InclusionMatters.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

<sup>17</sup> ALLAN McCONNELL. Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/abs/policy-success-policy-failure-and-grey-areas-inbetween/57FC50487A2A9B02ED757C76857C5CB0>



y los lectores de elementos para el diseño y trazado de estrategias concretas en materia de diversidad, inclusión y no discriminación que no requieren ajustes legislativos.



## II. CONTEXTO

### Inequidad, vulnerabilidad social y percepción

En las últimas tres décadas Chile ha disfrutado de un dinamismo económico fuerte, donde la pobreza medida por ingresos cayó precipitadamente y el país tiene ahora una de las tasas de pobreza más bajas de América Latina. De manera similar, el ingreso per cápita se ha más que duplicado y se encuentra entre los más altos de la región. Gracias a un mayor ingreso laboral y transiciones hacia sectores más productivos. Chile fue el primer país de América Latina en llegar a un estatus de altos ingresos. El crecimiento sustancial en los ingresos también ha traído consigo una expansión significativa de la clase media, la que alcanza a más de 60% de la población<sup>18</sup>.

Sin embargo, el Reporte de Inequidad Mundial 2022<sup>19</sup> señala que la desigualdad económica en Chile ha sido extrema durante los últimos 120 años. Una de sus conclusiones es que la mitad de la población en Chile gana solo el 10% del total de los ingresos del país, mientras que la décima parte de la población percibe casi el 60%. Además, indica que en los últimos 25 años, la riqueza media del 50% de la población se ha mantenido en torno a cero. Al tiempo que la riqueza del 10% más rico y del 1% más rico se ha duplicado con creces.

Según cálculos realizados por CEPAL en 2021 en base a datos de la revista Forbes, el patrimonio conjunto de los chilenos más ricos fue equivalente a un 16.1% del Producto Interno Bruto (PIB).

Según el Latinobarómetro<sup>20</sup> Chile es el país de la región que percibe más injusticia en el acceso de calidad a la educación, justicia y salud. El mismo reporte señala que las protestas en Chile en 2019 se desencadenaron, entre otros factores, por la desigualdad socioeconómica, el descontento político con el Gobierno y el reclamo ciudadano por mayores garantías en diversos aspectos en torno a la seguridad social. Mientras el promedio regional sobre percepción de garantías de seguridad social fue de un 35%, en Chile fue de un 20%, siendo el país con el promedio más bajo. Asimismo, Chile fue el país de la región con la mayor percepción de desigualdad, con un puntaje de 2.3<sup>21</sup> en una escala de 1 a 10, donde los grupos que obtuvieron puntajes por sobre un 10% en percepción de discriminación fueron: las personas pobres (21%), las personas indígenas (15%), las personas de la tercera edad (13%) y las personas migrantes (11%).

Hay riqueza, pero su distribución no ha sido equitativa; lo que ha generado que se vayan quedado atrás las personas de ingresos bajos y medios, en especial mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, pueblos indígenas y tribales, personas migrantes y otros grupos marginados de la población, entre los que se encuentra la población LGBTIQ+.

La crisis sanitaria de los últimos dos años no solo afectó el desempeño económico del país<sup>22</sup> a niveles que no habían sido vistos desde 2008, sino que también profundizó las brechas estructurales

<sup>18</sup> Piezas para el Desarrollo. <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/publication/piezas-para-el-desarrollo-notas-de-pol-tica-para-chile>

<sup>19</sup> World Inequality Report 2022. Fuente: <https://wir2022.wid.world/>

<sup>20</sup> Informe 2021 Corporación Latinobarómetro. Fuente:

<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0#:~:text=Informe%20Latinobar%C3%B3metro%202021>

<sup>21</sup> ¿Diría usted que el nivel de desigualdad de su país es aceptable o diría usted que es completamente inaceptable? En una escala de 1 a 10, donde 1 es Completamente inaceptable y 10 es completamente aceptable. Informe 2021 Latinobarómetro.

<sup>22</sup> El Banco Central de Chile señala que la constricción del Producto Interno Bruto en 2020 fue de un 5.8% y el aumento de la inflación de un 7.2%. Banco Central, IPoM Marzo 2021.



preexistentes en materia de distribución de la riqueza y acceso equitativo a servicios públicos de calidad tales como educación y salud.

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2020<sup>23</sup> (CASEN en Pandemia) muestra que la tasa de pobreza por ingresos a nivel nacional aumentó en 2.2 puntos desde 2017, siendo los grupos vulnerables quienes más se empobrecieron, aun cuando el gobierno duplicó el porcentaje de hogares que recibieron transferencias directas durante 2020 y 2021<sup>24</sup>.

Las personas que se vieron más afectadas fueron aquellas con empleos informales. Así como también: mujeres, personas migrantes, jóvenes, niños/as y adolescentes (NNA).

Tabla 1 Resultados encuesta CASEN en Pandemia 2020

Indicador	Desagregaciones
Pobreza Por Ingresos Nacional 10.8% (+2.2 que en 2017)	Migrantes: 17% (+6.1 que en 2017)
	Indígenas: 13.2% (-1.3 que en 2017)
	Mujeres: 11% (+2 que en 2017)
	Hogares monoparentales 15.2% (+3.4 que en 2017)
Pobreza Extrema Por Ingresos Nacional 4.3% (+ 2 que en 2017)	Migrantes: 7.9% (+3.7 que en 2017)
	Indígenas: 4.5% (+0.5 que en 2017)
	Mujeres: 4.3% (+1.9 que en 2017)
Tasa de Ocupación Nacional 48.3% <sup>25</sup> (-6.5 que en 2017)	Migrantes: 67.8% (-7.5 que en 2017)
	Indígenas: 45.1% (-8.1 que en 2017)
	Mujeres: 40.2% (-4.4 que en 2017).
Distribución Ingreso autónomo hogares	Índice 10/10: 251.3 (+220.5 que en 2017)
	Coficiente GINI: 0.530 (+0.028 que en 2017)
Pobreza Multidimensional hogares	Carencia de Ocupación: 13.8% (+4.0 que en 2017)
	Carencia de Seguridad Social: 22.1% (-8.6 que en 2017)

Elaboración propia en base a datos CASEN 2020 en Pandemia.

En el caso de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, la mayor afectación se dio en la tasa de ocupación, que disminuyó en un 8.1%, sin embargo, cabe señalar que la Región de la Araucanía, que es la segunda región donde habita más población indígena, presenta una tasa de pobreza por ingresos de 17.4%, siendo la región que presentó la tasa de pobreza más alta en el país.

Lamentablemente la CASEN 2020 no desagrega los datos de pobreza por identidad de género, por lo que no es posible conocer los índices de pobreza en dicha población; pero la CASEN 2022 tiene

<sup>23</sup> Producto de la Pandemia, en 2020 la CASEN fue aplicada en una versión resumida.

<sup>24</sup> Un 64% de los hogares recibieron transferencias por parte del Gobierno para enfrentar la emergencia sanitaria entre 2020 y 2021. Fuente: Resultados Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia, ronda 1, fases 1 y 2. Banco Mundial. Oct. 2021.

<sup>25</sup> Es la tasa más baja en los últimos 28 años.



un módulo sobre Orientación sexual e Identidad de género<sup>26</sup> que permitirá generar una línea de base para caracterizar dicha comunidad.

A la luz de estos datos, podemos ver que tanto personas migrantes como pueblos indígenas y tribales, además de ser susceptibles al estigma y la discriminación por pertenencia étnica o nacionalidad, particularmente para personas migrantes que sufren discriminación en el trabajo y la vía pública como los principales lugares, siendo los haitianos y colombianos quienes reportan niveles más altos; se encuentran también en una situación de pobreza material en una proporción más alta que el promedio de la población nacional.

### III. FOCO

#### a. Pueblos Indígenas y Tribales: políticas interculturales y diálogo vinculante

Como resultado del diálogo conocido como el “Acuerdo de Nueva Imperial” suscrito en 1989 entre el entonces candidato presidencial Patricio Aylwin<sup>27</sup> y representantes de las comunidades indígenas Mapuche, Huilliche, Aymara y Rapa Nui, surgió en 1993 la Ley N°19.253, más conocida como Ley Indígena, se incorporaron, entre otros compromisos, dos importantes compromisos políticos:

- 1) La ratificación del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>28</sup>, que fue ratificado por Chile 15 años después del Acuerdo, el año 2009.
- 2) El reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, que aún no se cumple.

Desde su promulgación, la Ley Indígena ha normado la relación entre el Estado y las comunidades indígenas en aspectos tales como el reconocimiento, protección y desarrollo de la tierra indígena; el derecho de asociación; el acceso a la cultura, la educación y salud de calidad e interculturales; y la participación indígena, a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Sin embargo, al ser un servicio público, las competencias de CONADI son limitadas, pues no tiene las facultades para formular y evaluar políticas públicas<sup>29</sup>.

Más adelante, en 2008, el informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato del Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas documentó la historia de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado para sugerir propuestas y recomendaciones de una nueva política de Estado tendientes a garantizar la participación, reconocimiento y goce de los derechos de los Pueblos Indígenas.

En dicho informe la Comisión señala que “en la historia de la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas se verificaron hechos que los principios de una sociedad democrática, con conciencia de la dignidad de todos sus miembros, no debe estar dispuesta a aceptar” y que “es necesario admitir que el Estado y la sociedad chilena están en deuda con los Pueblos Indígenas que forman parte indisoluble de la nacionalidad chilena” y propone, entre otras recomendaciones, la creación de un Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas cuyas facultades no se sobrepongan a las de CONADI y que actúe como un órgano especializado, de alto nivel, que colabore en el proceso

26

[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/221130\\_Documento\\_Metodologico\\_Cuestionario\\_Casen\\_2022.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/221130_Documento_Metodologico_Cuestionario_Casen_2022.pdf)

27 Primer Presidente de la República electo después de la dictadura cívico militar 1973-1989.

28Fuente: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

29 Verónica Figueroa Huencho (2021): Why do Indigenous public policies fail?, Policy Studies, DOI: 10.1080/01442872.2021.1954608. Fuente: <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1954608>



de definición, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas orientados a los Pueblos Indígenas.

La idea de crear una institucionalidad del más alto nivel en el Estado para centralizar el diseño de una política nacional indígena fue consensuada en 2014, a través de una consulta indígena a nivel nacional<sup>30</sup> desarrollada por el gobierno de la Presidenta de la República Michelle Bachelet y que concluyó en 2016 con el envío de un proyecto de ley al Poder Legislativo para la creación del Ministerio de los Pueblos Indígenas y que hasta la fecha sigue en trámite en el Congreso Nacional.

En la actualidad hay consenso en que la relación entre el Estado chileno y los pueblos indígenas está profundamente deteriorada. La complejidad del distanciamiento entre el Estado y las comunidades indígenas es multifactorial y de larga data, por lo que no corresponde a este documento profundizar en ese detalle. Sin embargo, el respeto y pleno reconocimiento de sus culturas, lenguas, identidades y sistemas de organización política, social, económica y territorial pueden ser el punto de partida para cimentar un espacio de diálogo entre el Estado y las comunidades que permita desarrollar políticas públicas con pertinencia cultural incluyendo las perspectivas de los pueblos indígenas.

Algunos ejemplos de los avances realizados hasta la fecha serían: las Guías de diseño arquitectónico Mapuche y Aymara para edificios y espacios públicos del Ministerio de Obras Públicas, los programas de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación, los programas de Salud Intercultural del Ministerio de Salud, el Modelo Forestal Mapuche de la CONAF, el Comité Indígena del Ministerio de Desarrollo Social y CORFO, entre otros.

Así, el diseño de una política nacional de diversidad, inclusión y no discriminación debiera considerar la pertinencia cultural como un componente base y transversal, donde los aspectos más relevantes a considerar son:

- 1) Reconocimiento de los derechos políticos y colectivos de los pueblos indígenas.
- 2) Reconocimiento de los derechos de propiedad ancestral de la tierra.
- 3) Elaboración de políticas y programas culturalmente pertinentes según las características culturales y de gobernanza de los diferentes pueblos originarios
- 4) Adaptación institucional con la creación de instrumentos de política pública culturalmente pertinentes para cada pueblo.
- 5) Garantía de participación política efectiva y vinculante.
- 6) Respeto por la auto identificación y la auto determinación.
- 7) Políticas y programas diversos y multiculturales.

### **Consulta Indígena como mecanismo para propiciar la participación política de los pueblos indígenas y tribales**

El desafío que plantea el reconocimiento y la plena inclusión de los pueblos indígenas y tribales a nivel estatal muestra varios caminos, complementarios entre sí. A continuación, analizamos la posibilidad de avanzar a través del marco institucional actual, fortaleciendo la participación política de las comunidades indígenas y tribales en la acción pública.

En esa línea, el mecanismo de Consulta Indígena es un elemento clave para avanzar en la reconstrucción de las confianzas y en la legitimación política de la voz indígena, aun cuando se hace necesario perfeccionarlo.

---

<sup>30</sup> La consulta fue desarrollada en 2014 y participaron los 9 pueblos indígenas que a la fecha contaban con reconocimiento. El proyecto de ley, boletín N°10687-06, pasó a segundo trámite constitucional en el Senado en junio de 2019, donde se encuentra hasta la actualidad.



El Convenio N°169 de la OIT señala en su artículo N°6 la obligación de los Estados firmantes de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” señalando también que dichos procesos de consulta deberán hacerse de “buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

En Chile, los mecanismos para la participación indígena se han ido instalando paulatinamente en la acción pública, hasta llegar a lo que conocemos hoy como Consulta Indígena. La primera regulación al respecto se dio a través de la Ley Indígena (1993), que señala en su Título N°V la obligación de los servicios del Estado, a nivel central y regional, de “escuchar y considerar la opinión de organizaciones indígenas en aquellas materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas”, así como también “permitir la representación indígena en las instancias de participación que también se reconozca a otros grupos intermedios” en aquellas regiones de alta densidad indígena. Estas normas, sin embargo, tuvieron escasa aplicación, particularmente por la falta de disposición de los organismos públicos para el desarrollo de procesos participativos que fuesen, además, incidentes (Aylwin, 2000).

Tras la ratificación del Convenio 169, el Ministerio de Planificación dictó el decreto Supremo N°124/2009 que “Reglamenta el artículo 34 de la ley N°19.253 [la Ley Indígena] a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas”. Este reglamento, sin embargo, fue criticado por las comunidades indígenas por no haber sido previamente consultado y por no cumplir con los estándares del Convenio N°169, lo que también fue afirmado por organismos expertos en derechos humanos (Anaya, 2012).

Finalmente, el año 2011 comenzó un nuevo proceso de elaboración del reglamento para la Consulta Indígena, que culminó en noviembre de 2013 con la dictación del Decreto Supremo 66, que “aprueba el reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 núm. 1 letra a) y núm. 2 del Convenio 169”, este Decreto, sin embargo, también ha recibido múltiples críticas por no ajustarse a los estándares internacionales en la materia (INDH 2014).

En la actualidad no es posible saber exactamente cuántos procesos de consulta indígena han sido ejecutados por el Estado desde que se mandató en la Ley Indígena (1993) y se reglamentó<sup>31</sup> (2013), pues no existe un registro centralizado y sistematizado de éstas. Ello porque según lo establecido en el Título N° III de su reglamento, será el órgano del Estado responsable de la acción que afecta a los pueblos indígenas y tribales el encargado de desarrollar la Consulta Indígena, pudiendo solicitar un informe de procedencia a la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, si así lo estima. Sin perjuicio de lo anterior, el Ejecutivo ha encargado estudios con el propósito de sistematizar y validar información sobre las consultas realizadas, especialmente luego de la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT. Entre ellos destaca un estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile que sistematiza las consultas realizadas desde la ratificación del Convenio N° 169 y hasta diciembre de 2017, identificando 129 procesos de consulta implementados y recomendando, entre otros puntos, mejorar la elaboración de los informes finales del proceso, estandarizando su contenido y manteniendo un adecuado registro de estos.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> En 2013 el mecanismo de consulta indígena fue reglamentado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través del Decreto N°66. Fuente: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1059961>

<sup>32</sup> Castro M. y Albornoz P. (2018), “Sistematización y análisis de experiencias del ejercicio del derecho de consulta previa desde la institucionalidad en Chile”, Universidad de Chile – Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Santiago.





De este modo, aun cuando el mecanismo consulta indígena ya está instalado en la administración pública como una práctica necesaria<sup>33</sup>, la dispersión en su diseño y ejecución limitan su sistematización, lo que afecta su credibilidad como instrumento capaz de recoger, legitimar y reflejar la voz de las comunidades indígenas en la acción pública.

Por otro lado, las comunidades indígenas han señalado la necesidad de contar con mecanismos que les permitan levantar iniciativas y participar activamente en el diseño de acciones públicas que involucren a sus territorios, comunidades o poblaciones.

### **b. Pueblo Tribal Afrodescendiente Chileno: visibilidad estadística**

El Pueblo Tribal Afrochileno (PTACH) tiene presencia en territorio chileno desde antes de la República, su origen se asocia al desplazamiento forzoso de poblaciones provenientes desde el continente africano al continente americano con fines de esclavitud durante las épocas de la conquista y colonial.

En Chile, los afrodescendientes se asentaron en el territorio que hoy conocemos como la Región de Arica y Parinacota y es posible rastrear su huella y aporte cultural<sup>34</sup> a través de diversas investigaciones y expresiones culturales<sup>35</sup>.

Uno de los pocos registros censales que se tiene de ellos data de 1614, en el Censo de población ordenado por el Virrey Mendoza y Luna (Marqués de Montesclaros) que señala que en el Corregimiento de Arica figuraban 1.300 personas afrodescendientes y sólo 410 españoles.

Aunque por doscientos años el Estado chileno nunca reconoció al PTACH en ninguna estadística, destaca el “proceso de chilenización de Arica” patrocinado por el Estado en 1929, cuando Arica se anexó a territorio chileno, en el que se registraron grandes matanzas y persecuciones contra personas afrodescendientes a manos de grupos nacionalistas autodenominados “Ligas Patrióticas”<sup>36</sup>.

Desde los primeros años del siglo XXI, las organizaciones que forman parte del movimiento del Pueblo Tribal Afrochileno han desarrollado una agenda política en lo relativo a su relación con el Estado chileno, que se enfoca en:

- 1) Su reconocimiento constitucional.
- 2) La aplicación del Convenio Nº169 de la OIT.
- 3) Su inclusión en los Censos de población;
- 4) El diseño de un proceso de reparación histórica.

Gracias a su labor, en 2014 el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) realizó la primera Encuesta de Caracterización de la Población Afrodescendiente de la Región de Arica y Parinacota, lo que permitió reconocer que el PTACH es la segunda etnia mayoritaria en la región, luego del pueblo Aymara, representando un 4.7% de sus habitantes<sup>37</sup> con 8.415 personas.

<sup>33</sup> Con algunas excepciones, como por ejemplo, la Licitación del Litio 2021 cuya adjudicación quedó suspendida producto de dos demandas en las que se acusa la no realización de Consulta Indígena.

<sup>34</sup> Y llegaron con Cadenas. Ediciones Universidad de Tarapacá. 2019. Fuente: <http://sb.uta.cl/libros/y-llegaron-con-cadenas-VF2.pdf>

<sup>35</sup> La Pascua de los Negros, San Miguel de Azapa, la Celebración de la Cruz de Mayo, la Fiesta de San Juan y la Virgen Rosario de las Peñas, entre otras.

<sup>36</sup> Probablemente uno de los primeros antecedentes en Chile de grupos racistas organizados.

<sup>37</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015.



Aunque el Censo Nacional de Población de 1992 incorporó la pregunta sobre auto identificación con algún pueblo indígena, el PTACH es el único que aún no se ha incorporado. Su inclusión se prevé para el Censo 2024, a propósito de la aprobación de la Ley 21.151, en 2019, que otorga reconocimiento legal al Pueblo Tribal Afrodescendiente chileno.

La Ley 21.151 obliga al Estado a valorar, respetar y promocionar la identidad cultural del PTACH, reconociendo su aporte a la sociedad y su derecho a la consulta indígena, además de señalar que el Estado deberá procurar su inclusión en los censos de población.

### **Disponibilidad de datos e información sobre pueblos indígenas y tribales para el diseño de políticas públicas interculturales y diversas**

La falta de datos e información pertinentes, capaces de ser utilizados como insumo en las decisiones de las autoridades sobre el pueblo tribal Afrochileno en particular, pero también sobre pueblos indígenas, es un problema estructural para el diseño de políticas públicas pertinentes orientadas a fomentar sociedades justas que valoren la diversidad como un elemento clave del desarrollo sostenible. Sin datos no es posible estimar la magnitud de su población, su distribución geográfica y sus características socioeconómicas. A nivel global uno de los principales obstáculos para la recopilación de datos sobre pueblos indígenas y tribales ha sido el reconocimiento legal de éstos por parte de las naciones.

Desde 1919 la OIT ha puesto atención en la situación de los pueblos indígenas y tribales en el mundo. En 1957 se adoptó el Convenio N°107 sobre PlyT, y en 1989 se adoptó el Convenio N°169. América Latina y el Caribe es una de las regiones donde el Convenio N°169 de la OIT registra un alto índice de ratificación<sup>38</sup>, siendo Chile uno de ellos (en 2008).

El Convenio N°169 de la OIT establece que los Estados firmantes deberán incluir a los PlyT en sus censos de población con el fin de visibilizar estadísticamente a las comunidades indígenas y tribales que residen el territorio y así disponer de información desagregada que permita el diseño e implementación de políticas públicas con pertinencia indígena.

Durante 2021 el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) comenzó a diseñar el próximo Censo de población y vivienda que se llevará a cabo en 2024, y entre las actividades preparatorias llevó a cabo un proceso de Participación Intercultural<sup>39</sup> en el que participaron 908 organizaciones pertenecientes a PlyT, de las cuales 45 fueron organizaciones que representan al PTACH.

De esta forma, el Estado chileno inició la ruta hacia el reconocimiento estadístico del PTACH, lo que valoramos como una buena práctica institucional en el diseño de políticas públicas con participación activa de los PlyT.

En ese proceso, las comunidades del PTACH manifestaron su preocupación sobre cómo el INE diferenciará a la población tribal afrodescendiente de aquella que no pertenece al pueblo tribal pero que sí es afrodescendiente y chilena, por ejemplo: Personas afrodescendientes migrantes asentadas en el país<sup>40</sup>, o bien, hijas e hijos de estas personas que han nacido en Chile.

<sup>38</sup> Quince de los 24 países que han ratificado el Convenio N°169 de la OIT pertenecen a la región de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

<sup>39</sup> Proceso de Participación Intercultural Censo 2023. INE. Fuente: <https://www.ine.cl/Censo-de-poblacion-y-vivienda-2023/participacion-intercultural>

<sup>40</sup> Según datos del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, un 79% de las personas extranjeras residentes en el país al 31 de diciembre de 2020 proviene de Venezuela (30,7%), Perú



En términos del diseño de la política pública, diferenciar al PTACH de las personas afrodescendientes en los censos de población y en otros instrumentos estatales de recolección de datos se observa como fundamental en términos de reconocimiento efectivo de derechos y de caracterización del PTACH.

Para avanzar con mayor decisión hacia el reconocimiento y caracterización del PTACH, un paso fundamental es su inclusión en los instrumentos estadísticos y de caracterización socioeconómica que se llevan a cabo periódicamente, tanto a nivel nacional como local, como, por ejemplo, censos de población y encuestas de hogares y de uso de tiempo, entre otros. Además, es necesaria también su inclusión transversal en los registros administrativos de identificación y caracterización que mantienen las Instituciones del Estado<sup>41</sup>.

Sin embargo, desde el punto de vista del diseño e implementación de una política pública que reconozca, promueva y proteja los derechos del PTACH no basta con recopilar datos, sino que es necesario avanzar hacia su incorporación y diferenciación efectiva en los programas estatales. Con su inclusión en el sistema estadístico nacional y en los registros administrativos, Chile da el primer paso en ese sentido, pero se observa como necesaria la creación de mecanismos institucionales capaces de analizar los datos recolectados y de diseñar acciones públicas pertinentes según la realidad que vayan revelando esos datos, con especial atención al cumplimiento de los tratados internacionales en la materia y a la promoción y garantía de la participación de los grupos representantes del PTACH en la toma de decisiones sobre acciones que les afecten directamente en tanto pueblo tribal.

### c. Migrantes: irregularidad y oportunidades de la nueva Ley de Migración

Acorde a lo informado por Naciones Unidas<sup>42</sup>, en 2020 había cerca de 281 millones de migrantes en el mundo, lo que equivale al 3.6% de la población total a nivel global. De ellos, 10.9 millones se encontraban en la sub-región de América del Sur, la que experimentó un incremento de 4.8 millones de migrantes desde 2015, debido principalmente al desplazamiento de personas venezolanas<sup>43</sup> que para 2020 se calculaba en 6 millones, y de los cuales un 80% se ha quedado en la región de América Latina y El Caribe.

Los principales países receptores de la migración en América del Sur son Argentina, Colombia y Chile. Según los censos y las estimaciones de población realizadas por el INE, en 2017 la población migrante en Chile representaba un 4.4% y en 2020 un 7.5%<sup>44</sup> de la población total. De esta forma, se observa que en tres años la cantidad de personas migrantes residiendo en el país casi se ha duplicado.

---

(16,3%), Haití (12,5%), Colombia (11,4%) y Bolivia (8,5%). Fuente:  
<https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>

<sup>41</sup> El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) ya incluye la variable afrodescendiente en su ficha de identificación y caracterización para programas sociales.

<sup>42</sup> Portal de datos sobre migración. Fuente: [https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock\\_abs\\_&t=2020&m=2&sm49=5](https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020&m=2&sm49=5)

<sup>43</sup> Desde 2014 más de 6 millones de venezolanos han salido de su país huyendo de la inseguridad y la falta de servicios esenciales. El 80% de ellos se ha radicado en países de Latinoamérica y El Caribe. A nivel internacional existe consenso en que el desplazamiento venezolano tiene carácter de refugio y solo se compara con la crisis Siria de 2016.

<sup>44</sup> Lo que equivalente a 1.458.570 visas otorgadas a migrantes Datos del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior. Fuente: Estadísticas Migratorias DEM.  
<https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>



Esta ola migratoria solo es comparable con la experimentada por el país en 1907, cuando el censo estimó que la población migrante en Chile representaba un 4.4% de la población total<sup>45</sup>.

Sin duda el país no estaba preparado para absorber un aumento de población migrante de tal envergadura en tan poco tiempo. Al desafío intrínseco que supone organizar, a nivel institucional, la acogida e integración de dicha cantidad de migrantes se sumaron los retos que impuso, a nivel global, la pandemia por Covid-19 y que obligó a las autoridades, entre otras medidas, a cerrar las fronteras por motivos sanitarios y con ello la posibilidad de ingresar por pasos habilitados al país, disminuyendo significativamente el registro de ingresos al país.

Sumado a lo anterior, Chile no contaba con una política migratoria actualizada y moderna capaz de resolver con pertinencia los desafíos multidimensionales que plantea esta ola migratoria en materia de derechos humanos, seguridad humana, acogida e integración.

Desde 1975 y hasta fines de 2021 la política migratoria en Chile estuvo fundada en el Decreto con Fuerza de Ley N°1.094<sup>46</sup> y ha sido considerada por las y los expertos como una política restrictiva, porque se fundaba en los conceptos de seguridad y soberanía territorial<sup>47</sup>, al tiempo que facultó al Estado para desarrollar instrumentos de permisos y visado que le permitían “elegir” el tipo de migración<sup>48</sup>, pero, sobre todo, porque no reconocía a las personas migrantes como sujetos de derecho, respecto de quienes, independientemente de su situación migratoria, se deben respetar y garantizar un mínimo de derechos, de conformidad a los compromisos adquiridos por el Estado tras la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos<sup>49</sup>.

Uno de los mayores nudos de la política migratoria ha sido la migración irregular, pues la severidad regulatoria y la excesiva burocracia de la estructura administrativa han impedido su adaptación a las recientes olas migratorias. En los últimos 24 años el Estado chileno llevó a cabo seis procesos de regularización administrativa extraordinarios<sup>50</sup>, orientados a la regularización de la inmigración

<sup>45</sup> Inmigración en Chile: Una mirada multidimensional. 2019. Isabel Aninat y Rodrigo Vergara. Fondo de la Cultura Económica Fuente: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep\\_inmigracion.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep_inmigracion.pdf)

<sup>46</sup> Fuente: <http://bcn.cl/2fxa8>.

<sup>47</sup> Ver, por ejemplo, Lara D., “Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013)”, Revista de historia del derecho no.47, Buenos Aires, 2014; Bravo G. y Normambuena C., “Procesos migratorios en Chile: Una mirada histórico-normativa”, ANEPE, 2018; Biblioteca del Congreso Nacional, “Historia de la legislación migratoria nacional”, SSP116332, 2018.

<sup>48</sup> La Visa de Responsabilidad Democrática creada específicamente en 2018 para personas venezolanas, entre otros permisos orientados a dominicanos (2012) y haitianos.

<sup>49</sup> Como lo señala el INDH (2018), “(1) el derecho al libre tránsito y migración, (2) el principio de igualdad ante la ley y de no discriminación, (3) el derecho al debido proceso y al acceso a la justicia, (4) el derecho a la reunificación familiar y a la protección de la familia, (5) el derecho a la nacionalidad y a la identidad, (6) el principio del interés superior del niño, (7) el principio de no criminalización de la migración irregular, (8) el principio de no devolución, (9) el derecho de acceso a la información y (10) principio *pro persona*”.

<sup>50</sup> Procesos de regularización administrativa extraordinaria:

1. En 1998 el programa “amnistía provisoria” dio respuesta a la masiva migración peruana y otorgó una visa de residencia temporal a cerca de 44 mil extranjeros, la mayoría peruanos, eximiéndolos de exhibir un contrato de trabajo para regularizar su situación.
2. En 2000 se estableció la regularización migratoria de los ciudadanos peruanos que ingresaron con salvoconducto, un permiso de un año en base a un acuerdo entre Chile y Perú.
3. En 2002 se regularizó a los extranjeros implicados en el caso “timbres falsos” que regularizó a migrantes que ingresaron desde Perú a través del salvoconducto facilitado por el Convenio Arica-Tacna de 1931 que, aunque sólo permitía el ingreso a Chile por unos días, se ocupó como una fórmula para quedarse en el país de manera irregular.



regional en situación irregular (peruanos, bolivianos, ecuatorianos, haitianos y venezolanos) lo que demuestra que no ha existido una política migratoria capaz de responder al flujo y la naturaleza de la migración en las últimas décadas.

En 2021 a partir de la promulgación de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería, Chile cambió por primera vez desde 1975 su política migratoria. La nueva legislación no solo reconoce los derechos humanos de migrantes, también establece la obligación del Estado de proteger y respetar sus derechos humanos sin importar su condición migratoria. Además, define que la política migratoria deberá ser revisada cada 4 años, fortalece la institucionalidad a través de la creación del Servicio Nacional de Migraciones y sus respectivas direcciones regionales, así como también, fortalece el Consejo de Política Migratoria.

Actualmente la situación de las y los migrantes en Chile es preocupante. No sólo la pobreza ha aumentado para este grupo, sino que se observa un aumento de personas migrantes en situación migratoria irregular, ya sea porque ingresaron por pasos no habilitados entre 2020 y 2021 -producto del cierre de las fronteras por Pandemia- o bien, porque sus permisos vencieron y no han sido renovados. Los efectos sociales de la irregularidad migratoria no afectan únicamente la seguridad de la población migrante, sino también afectan la seguridad nacional, pues promueve la creación de mercados informales y facilita el funcionamiento de redes de trata y tráfico de personas, donde muchas veces las víctimas son migrantes.

La Policía de Investigaciones reportó que, entre 2018 y 2021, se recibieron 55.510 declaraciones o “autodenuncias”, de las cuales un 59% corresponden a personas venezolanas. Esta información, sin embargo, corresponde a datos administrativos parciales, pues sólo se refiere a aquellos migrantes que, estando en situación irregular, han realizado una Declaración Voluntaria por Ingreso Clandestino a través de las policías.

Tabla 2 Cantidad de autodenuncias 2017 a 2021

País	2017	2018	2019	2020	2021
Venezuela	9	101	3.331	12.934	18.090
Cuba	715	3.574	1.448	449	198
Bolivia	300	322	755	844	3.146
República Dominicana	1.450	1.785	1.191	288	214
Colombia	251	270	439	742	1.038
Haití	12	19	641	1.089	908
Perú	70	120	117	332	478
Ecuador	25	45	40	75	147
Otros	39	43	67	69	34
Argentina	32	31	21	26	49
<b>Total</b>	<b>2.903</b>	<b>6.310</b>	<b>8.050</b>	<b>16.848</b>	<b>24.302</b>

4. En 2008 el proceso extraordinario de regularización bautizado como el “perdonazo” benefició alrededor de 50 mil migrantes irregulares, la mayoría peruanos, bolivianos y ecuatorianos, otorgándoles una visa de residente temporario con un año de vigencia y eximiéndoles de pagar multas.

5. En 2018, el Estado impulsó un proceso de regularización extraordinario que benefició a 77.262, mayoritariamente haitianos y venezolanos. Más de 260.00 personas solicitaron regularizar su situación migratoria.

6. En 2021 se abrió un proceso de regularización extraordinario para personas que ingresaron al país a través de pasos habilitados y que registró más de 200 mil solicitudes.



Elaboración propia en base a datos la Policía de Investigaciones al 31 de agosto de 2021

Es necesario señalar que el desplazamiento venezolano de los últimos años es el más grande experimentado en la región, lo que convierte a esta ola migratoria en una crisis humanitaria que atañe a Chile, pero también a los países vecinos.

Las personas migrantes que se encuentran en situación irregular, no sólo corren un alto riesgo en términos de seguridad humana, sino que enfrentan una gran inseguridad al vivir fuera de la protección y cobertura de la mayoría de las instituciones y servicios formales, pues la ausencia de registro no solo provoca que el Estado desconozca la magnitud del fenómeno que debe enfrentar, sino que muchas veces impide o afecta su inclusión en planes y programas públicos, tales como el Registro Social de Hogares, el acceso a subsidios o la obtención de una cuenta bancaria.

La ausencia de una respuesta coordinada y ordenada destinada a organizar y absorber de manera articulada el flujo migrante no sólo ha afectado a las y los extranjeros que residen en territorio chileno, sino que también ha afectado a las poblaciones y autoridades de los territorios de acogida inicial, tránsito y residencia, quienes se han visto obligados a abordar un fenómeno complejo y multidimensional sin las herramientas que les puede otorgar una política pública en materia de migración diseñada con pertinencia y perspectiva de derechos humanos.

Ello ha exacerbado la percepción negativa de la población chilena respecto de la población migrante. Según la encuesta Chilenos y Chilenas Hoy de 2021<sup>51</sup>, un 43% de los encuestados declara que la migración es dañina para el país porque aumenta los problemas sociales. Así, además de la emergencia humanitaria que se vive actualmente en la frontera del país, se suman violentas expresiones de xenofobia y discriminación hacia una población muy vulnerable.

Si junto a la actual crisis humanitaria en el norte del país, se considera que en general las personas que migran se establecen de manera permanente en los países receptores, es absolutamente necesario que Chile revise su política migratoria y establezca mecanismos de integración que permitan a las y los migrantes ejercer sus derechos y aportar, desde la diversidad, al desarrollo del país a través de su inclusión en los ámbitos laborales, económicos, sociales y culturales<sup>52</sup>.

El diseño de una nueva política migratoria planteado en la Ley 21.325 representa una oportunidad para que el Estado y sus instituciones diseñen una respuesta con perspectiva de derechos humanos, articulada, coordinada y efectiva capaz de responder al aumento de flujos migratorios como el observado en los últimos 3 años, especialmente donde la política anterior no acertó, esto es: en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes<sup>53</sup>, con énfasis en la protección de los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, y en la implementación de mecanismos de inclusión e integración. Además, su actualización cada 4 años permite adaptar las acciones públicas de protección social con pertinencia.

<sup>51</sup> Chilenos y chilenas hoy: Desafiando los prejuicios, complejizando la discusión. 2021. Espacio Público e IPSOS. Fuente: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-12/INFORME%20IPSOS%20ESPACIO%20P%20C3%9ABLICO%202021%205%20A%20C3%91OS.pdf>

<sup>52</sup> Ver, J. Martínez Pizarro y M. Cano Christiny (eds.), "Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/195), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

<sup>53</sup> Pizarro J. et al, "Migración internacional en Chile: Tendencias, políticas, normas y participación de la sociedad civil", en Chiarello L (Ed.), Las Políticas Públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina, Scalabrini International Migration Network, NY, 2013, p.165.



#### d. Diversidades sexuales y de género: hacia una institucionalidad LGBTIQ+

La inclusión y la igualdad son fundamentales para el desarrollo sostenible, y una parte integral de este desarrollo es asegurar la protección de los derechos de las personas LGBTIQ+. En este sentido y de acuerdo a las estimaciones oficiales de población LGBTIQ+ del Gobierno de Chile y de la Sociedad Civil, se estima que entre el 5% y 10% de la población chilena se identifica como LGBTIQ+<sup>54</sup> lo que implicaría que entre 960,000 y 1,920,000 personas en Chile podrían pertenecer a esta comunidad. En el año 2020, el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) realizó la X Encuesta Nacional de Juventud<sup>55</sup>, en la que se incluyó una pregunta sobre orientación sexual. Los resultados indican que el 7,6% de las personas jóvenes encuestadas se identifican como LGBTIQ+. Estas cifras son importantes para comprender la magnitud y las necesidades de las comunidades LGBTIQ+ en Chile, y para garantizar la inclusión y la igualdad en todas las esferas de la sociedad.

En cuanto a los datos disponibles sobre crímenes de odio por razón de género, Chile ha experimentado un aumento alarmante en los casos de violencia hacia personas LGBTIQ+ en los últimos años. Según el Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH), en el año 2021 se registraron al menos 104 casos de agresiones físicas y verbales, incluyendo 10 casos de homicidio. Estos datos ponen de manifiesto la urgente necesidad de implementar medidas para prevenir y combatir la discriminación y la violencia contra personas LGBTIQ+.

En relación a la discriminación, el Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH) también ha recopilado datos sobre este tema en Chile. En su informe anual sobre homofobia, bifobia y transfobia<sup>56</sup>, el MOVILH registró un total de 1,182 denuncias de discriminación en el año 2021. Estas denuncias incluyen casos de discriminación en el ámbito laboral, educativo y de acceso a servicios de salud, entre otros. Estos datos subrayan la importancia de seguir trabajando en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas LGBTIQ+ en Chile y en todo el mundo.

La protección de los derechos de las personas LGBTIQ+ es esencial para el desarrollo sostenible e inclusivo en todo el mundo. Los datos disponibles sobre crímenes de odio por razón de género y discriminación en Chile subrayan la necesidad de continuar trabajando en la promoción y defensa de estos derechos.

Cabe recordar que hasta inicios del siglo XXI, la homosexualidad todavía era considerada un delito en Chile. La ley de sodomía, que penalizaba las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo, estuvo vigente desde la época colonial hasta su derogación en 1999. Además, la homosexualidad fue clasificada como una enfermedad mental por la Organización Mundial de la Salud hasta el año 1990. Estas medidas reflejan una larga historia de discriminación y exclusión de la comunidad LGBTIQ+ en Chile<sup>57</sup>.

Desde 2010 en adelante Chile ha ido construyendo un marco legal orientado a reconocer y proteger los derechos de las personas con identidades de género diversas, gracias al trabajo sostenido de las organizaciones de la Sociedad Civil. El actual gobierno de Chile se ha comprometido a impulsar una

<sup>54</sup> Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2018). Propuesta metodológica para la identificación de población LGBTI en el marco de la política de equidad e inclusión social. Recuperado de <https://www.gob.cl/ministerios/ministerio-de-desarrollo-social/documentos/propuesta-metodologica-para-la-identificacion-de-poblacion-lgbti-en-el-marco-de-la-politica-de-equidad-e-inclusion-social/>

<sup>55</sup> [https://www.injuv.gob.cl/sites/default/files/informe\\_general\\_de\\_resultados\\_-\\_10ma\\_encuesta\\_nacional\\_de\\_juventudes.pdf](https://www.injuv.gob.cl/sites/default/files/informe_general_de_resultados_-_10ma_encuesta_nacional_de_juventudes.pdf)

<sup>56</sup> <http://www.movilh.cl/documentacion/2022/XX-Informe-Anual-DDHH-MOVILH.pdf>

<sup>57</sup> Ilabaca, J. C. (2018). De la invisibilidad a la inclusión. Historia y luchas LGBTI en Chile. CEPAL.



amplia agenda de inclusión social que incorpora algunos de los reclamos de la sociedad civil, tales como: el perfeccionamiento de la Ley de No Discriminación y Participación Ciudadana, y la transversalización de la perspectiva de género en la política pública.

En 2012 se promulgó la Ley 20.690 que establece medidas contra la discriminación, y que prohíbe y sanciona la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad y expresión de género<sup>58</sup>.

Más adelante, en 2018 se promulgó la Ley 21.120 sobre reconocimiento a la Identidad de Género, que otorga reconocimiento legal al derecho a la identidad de género y establece un procedimiento administrativo para que las personas transexuales mayores de 14 años puedan cambiar sus nombres registrados en los registros públicos<sup>59</sup>.

En 2021 se promulgó en Chile la Ley de matrimonio igualitario, que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo y garantiza los mismos derechos de filiación, económicos y sociales que los contemplados en el matrimonio de personas heterosexuales<sup>60</sup>.

Chile está obligado por su legislación nacional y por los diversos acuerdos y compromisos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones ; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 10 sobre reducir las desigualdades y ODS 16 sobre promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; que lo mandatan a asignar recursos económicos a políticas que garanticen la igualdad, a aplicar medidas contra la discriminación y derogar o modificar normas que contribuyan a exclusiones arbitrarias.

La implementación de políticas públicas y privadas antidiscriminatorias puede abordarse desde cuatro ángulos: (1) la creación de una institucionalidad específica en la materia que es explorada por este documento;(2) acciones a nivel ministerial; (3) gobiernos locales, medidas municipales y acciones empresariales o gremiales; (4) y la creación de nuevas políticas debe ir necesariamente acompañada de un proceso de evaluación y monitoreo de todas las acciones o programas antidiscriminatorios existentes o futuros, con el fin de asegurar su cumplimiento y/o perfeccionamiento.

Dado que los municipios son los más cercanos a la ciudadanía y, en consecuencia, tienen la posibilidad de influir directamente en las transformaciones culturales a favor de la diversidad social, pueden desempeñar un papel importante en la lucha contra la discriminación por motivos de identidad de género. En este ámbito, varios municipios ya han creado oficinas antidiscriminación y/o aprobado ordenanzas antidiscriminación. Entre ellas se encuentran los municipios de Santiago, La Serena, Puerto Montt, Puchuncaví, Chillán, San Antonio, Independencia, El Monte, Vallenar y El Quisco, entre otras. El hecho de que la Ordenanza contra la Discriminación requiera la aprobación de todo el Concejo Municipal, asegura que las iniciativas contra las exclusiones serán más exitosas al considerar la variedad de voces representadas por los concejales.

Los resultados del Estudio Exploratorio de Discriminación y Violencia contra personas LGBTIQ+<sup>61</sup>, realizado por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, son alarmantes. En Chile existe una visión pesimista respecto al reconocimiento y respeto

<sup>58</sup> Ley 20.609. Fuente: <https://bcn.cl/2g7mr>

<sup>59</sup> Ley 21.120. Fuente: <https://bcn.cl/2f8z8>

<sup>60</sup> Ley 21.400. Fuente: <https://bcn.cl/2ucii>

<sup>61</sup> <https://www.gob.cl/subsecretaria-de-prevencion-del-delito/publicaciones/informes-especiales/informe-especial-estudio-exploratorio-de-discriminacion-y-violencia-contra-personas-lgbtiqua/>





de los derechos de la diversidad sexual y de género. Los encuestados reportaron altos niveles de discriminación y victimización que respaldan este punto de vista crítico.

Además, el 89% de los entrevistados había sufrido discriminación en su vida, y el 64% en el último año. Aunque la delincuencia y el acoso son menos frecuentes, siguen existiendo. Según la encuesta, el 63% de los encuestados los había experimentado al menos una vez en su vida, y el 31% en el último año.

Las experiencias de discriminación difieren de las de delincuencia y acoso. A diferencia de las primeras, que pueden experimentarse tanto en la esfera pública como en la privada, las segundas se limitan casi exclusivamente a la esfera pública. Resulta preocupante el bajo nivel de denuncia, justificado en el caso de la discriminación porque las situaciones no se consideran graves y por la desconfianza en la policía y los tribunales, mientras que la victimización se produce como consecuencia de la vergüenza asociada a la denuncia de la situación.

El sentimiento de poder expresarse libremente existe en tensión con la autoaceptación. Puede entenderse así porque incluso en círculos íntimos y con amigos íntimos se denuncian experiencias de discriminación, lugares que deberían ser espacios "protegidos" para las personas. Según la encuesta, el 88,6% de las personas LGBTIQ+ presentan bajos niveles de bienestar subjetivo.

No existe un marco político o institucional claro que garantice que las personas LGBTIQ+ tengan igualdad de acceso a los servicios, mercados y oportunidades. Según algunas conclusiones cualitativas de la Hoja de Ruta Institucional de la Violencia de Género (2020), las personas transexuales se enfrentan a situaciones de alta vulnerabilidad, tienen niveles más bajos de acumulación de capital humano y un acceso limitado a los mercados y las oportunidades económicas.

Dentro de los principales desafíos para la inclusión de este grupo de especial atención se pueden encontrar diversas razones, entre las que podemos enumerar:

**Discriminación:** Las personas LGBTIQ+ en Chile sufren discriminación en diversos ámbitos de la vida, como el empleo, la educación, la atención sanitaria y la vivienda que son enumeradas por la encuesta de Orientación Sexual e Identidad de Género (2018), realizada por el Ministerio de Desarrollo Social recopiló datos sobre las experiencias y percepciones de discriminación y violencia contra las personas LGBTIQ+ en Chile.

**Violencia:** Los crímenes de odio y los abusos físicos y verbales contra las personas LGBTIQ+ son frecuentes en Chile temas que son abordados por la comúnmente llamada Ley Zamudio, según fuentes de la Sociedad Civil; existe un aumento de 14,7% los casos y denuncias por homofobia y transfobia según el XX Informe Anual de Derechos Humanos de la Diversidad Sexual y de Género realizado por el MOVILH.

**Salud mental:** Las personas LGBTIQ+ en Chile corren un mayor riesgo de sufrir problemas de salud mental, como depresión y ansiedad, debido a la exclusión social y la discriminación; que fueron levantados por la Encuesta Nacional de Salud (2016-2017) que recopiló datos sobre orientación sexual, identidad de género y salud mental entre los adultos chilenos.

**Falta de protección legal:** Chile no cuenta con leyes integrales contra la discriminación que protejan a las personas LGBTIQ+ de la discriminación en todos los ámbitos de la vida. Esta falencia en parte está cubierta por la Ley Antidiscriminación contra delitos de odio que actualmente se encuentra en discusión en el Congreso para realizar diversas modificaciones que permitan ampliar el concepto de discriminación.



Situación socioeconómica: Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017) que incluyó preguntas sobre orientación sexual e identidad de género para comprender mejor la situación socioeconómica de la población LGBTIQ+ en Chile se ven grupos especialmente vulnerables como las personas trans que sufren de acoso, hostigamiento y falta de protección.

Falla en la política pública: Las personas LGBTIQ+ carecen de todo servicio, ministerio o presupuesto focalizado, aun cuando es un sector históricamente discriminado. Falta una gobernanza que proteja a través de la institucionalidad pública las diversidades sexuales y de género, que se haga cargo de manera coordinada de todos los ámbitos de ayuda estatal a través de políticas públicas intersectoriales.

Estos puntos, nos proponen abordar los desafíos de desarrollo que enfrenta la población LGBTIQ+ en Chile, la cual requiere un enfoque integral que incluya protecciones legales, políticas públicas y cambios sociales y culturales. Los datos disponibles pueden informar intervenciones basadas en evidencias que promuevan la igualdad y la inclusión social de las personas LGBTIQ+ en Chile.

Por esta razón se recomienda que se realicen más investigaciones y análisis de línea de base para fundamentar políticas e intervenciones que promuevan la inclusión social y económica de las personas LGBTIQ+ en Chile.



#### IV. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD

Desde 1990 con el regreso de la democracia y en concordancia con los tratados internacionales en materia de DDHH y no discriminación que Chile ha ratificado<sup>62</sup>, el Estado ha avanzado sustancialmente en reconocer, proteger y promover los DDHH, la inclusión y la no discriminación a través de reformas constitucionales, la aprobación y creación de leyes e instituciones cuya misión es promover, proteger y garantizar los DDHH de todas y todos, con énfasis en los Grupos de Especial Atención (GEA): niños, niñas y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, pueblos indígenas y tribales, y personas LGBTIQ+, entre otros.

Ello ha permitido la creación de instituciones, programas y acciones públicas que en su conjunto representan una tremenda oportunidad para avanzar en el diseño de una Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación, basada en los principios de desarrollo con identidad, pertinencia cultural, inclusión y no discriminación, que permitiría formalizar y articular una red estatal intersectorial en diversidad, inclusión y no discriminación cuya actuación sea coordinada.

A continuación, listamos el marco normativo y la institucionalidad -a nivel central o nacional- que analizamos en materia de reconocimiento de derechos, diversidad, inclusión y no discriminación, tanto de los grupos estudiados en detalle: migrantes y pueblos indígenas y tribales, como de otros grupos de especial atención, con el fin de identificar brechas y oportunidades de mejora en la materia:

Tabla 3 Marco normativo analizado

Tipo	Nº	Año	Norma	Ministerio	GEA
Reforma Constitucional	Artículo N°5	1989	Eleva a rango constitucional el reconocimiento y respeto por los derechos humanos y el deber del Estado por protegerlos.	Todos	Todos
Ley	19.253	1993	Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Pueblos indígenas
Ley	20.405	2009	Crea el Instituto Nacional de DDHH (INDH)	Entidad autónoma	Todos
Ley	20.430	2010	Establece disposiciones sobre protección de refugiados	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Refugiados
Ley	20.500	2011	Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Todos
Ley	20.609	2012	Establece medidas contra la discriminación	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Todos
Ley	20.885	2016	Crea la Subsecretaría de DDHH	Ministerio de Justicia y DDHH	Todos
Ley	21.067	2018	Crea la Defensoría de la Niñez	Entidad autónoma	Infancia
Res. Ex.	1.757	2018	Crea Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Todos
Ley	21.151	2019	Otorga reconocimiento legal al pueblo afrodescendiente chileno	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Pueblo Tribal Afrodescendiente chileno
Ley	21.325	2021	De migración y extranjería	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Migrantes

<sup>62</sup> Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Chile sobre Derechos Humanos. Biblioteca del Congreso Nacional. 2020. Fuente:

[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28223/1/Acuerdos\\_internacionales\\_e\\_incidencia\\_constitucional\\_rev\\_BH.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28223/1/Acuerdos_internacionales_e_incidencia_constitucional_rev_BH.pdf)



La siguiente tabla organiza las principales institucionalidades del nivel central vinculadas al marco normativo descrito, según el Grupo de Especial Atención al que está dirigida, así como también según al nivel de injerencia que cada una de ellas tiene respecto del diseño e implementación de la política pública, con el fin de identificar cuál o cuáles de ellas poseen mayores facultades para liderar el diseño de una política pública nacional sobre diversidad, inclusión y no discriminación, junto con coordinar una red intersectorial para la diversidad, inclusión y no discriminación<sup>63</sup>.

Tabla 4 Principales instituciones del nivel central, por GEA y nivel de injerencia en la PP

Grupo de especial atención	Institucionalidad	Nivel de injerencia en la PP
Niños, niñas y adolescentes (NNA)	Defensoría de los Derechos de la Niñez	<b>Alto</b> <b>Autónomo</b> No depende del Ejecutivo y tiene la capacidad de fiscalizar y querrelarse
Víctimas de violaciones a los DDHH por parte del Estado	Instituto Nacional de DDHH	
Mujeres	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (MinMujeryEG) <sup>64</sup>	
Niños, niñas y adolescentes (NNA)	Subsecretaría de la Niñez del MDS	
Población LGBTIQ+ y Sociedad Civil	Ministerio Secretaría General de Gobierno SEGEGOB (División de Organizaciones Sociales y Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación).	<b>Alto</b> Posee partida presupuestaria propia, tiene la capacidad de diseñar y monitorear políticas públicas
Grupos vulnerados	Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS)	
Víctimas de violaciones a los DDHH por parte del Estado durante la dictadura cívico-militar <sup>65</sup>	Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de DDHH del Ministerio de Justicia y DDHH	
Migrantes y refugiados	Servicio Nacional de Migración <sup>66</sup> del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	
Niños, niñas y adolescentes (NNA)	Servicio Nacional de Menores del Ministerio de Justicia y DDHH Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (MDS)	<b>Medio</b> Su partida presupuestaria está anexada a su Ministerio, solo puede ejecutar y monitorear programas y acciones públicas
Personas mayores	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) del MDSF	
Personas en situación de discapacidad	Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS) del MDSF	
Personas privadas de libertad	Gendarmería de Chile del Ministerio de Justicia y DDHH	
Pueblos Indígenas y tribales	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) del MDS	
Víctimas de Trata de Personas	Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (MITP) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública <sup>67</sup>	

<sup>63</sup> Existen también ministerios sectoriales y gobiernos locales que ejecutan políticas públicas orientadas hacia la diversidad, inclusión y no discriminación de los GEA, sin embargo, este documento se centra en las instituciones del nivel central a cargo de implementar el marco normativo descrito.

<sup>64</sup> A partir de marzo de 2022 el MinMujeryEG forma parte del Comité Político, que tradicionalmente ha estado compuesto por los Ministerios de Interior, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaría General de Presidencia y Ministerio de Hacienda.

<sup>65</sup> El Programa de Derechos Humanos tiene facultades para la representación de víctimas y familiares de víctimas de ejecución política y desaparición forzada. Sus facultades no se extienden a las personas víctimas de tortura durante la dictadura cívico-militar, quienes no tienen una institución especializada de atención en el Estado.

<sup>66</sup> Ex Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM) hasta inicios de 2022.

<sup>67</sup> Liderada por la Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.



Cabe mencionar que las diversidades sexuales y el Pueblo Tribal Afrochileno no cuentan con una institucionalidad en particular que ejecute acciones públicas orientadas a proteger y garantizar sus derechos, lo que ha generado una falta de transversalización de un enfoque orgánico en las iniciativas, programas y políticas públicas adoptadas para estas poblaciones.

En los casos de población migrante y de pueblos indígenas, las instituciones a cargo de implementar las políticas públicas orientadas a ellos se ubican en un nivel de injerencia medio, esto es, que son instituciones que solo pueden ejecutar y monitorear programas y acciones públicas, pero que ven limitadas sus facultades en cuanto al diseño de la política pública y la ejecución presupuestaria, pudiendo recomendar a sus ministerios los ajustes necesarios, pero estando supeditados a la aprobación de sus autoridades. Así, la posibilidad de transversalizar políticas públicas orientadas a estos grupos de población se ven limitadas y por ende, sus acciones segmentadas.

Desde la perspectiva normativa, la ley 20.609 que Establece medidas contra la discriminación significó un importante avance tras su promulgación, pues conceptualizó la discriminación arbitraria dentro del marco jurídico nacional e incorporó una serie de categorías sospechosas a ser protegidas de discriminación, las que han sido extendidas en dos oportunidades, con la incorporación de nuevas categorías. Sin perjuicio de lo anterior, esta ley ha sido criticada por centrar la protección contra la discriminación en el ámbito jurisdiccional (acción de no discriminación arbitraria), incorporando un mandato muy general al Ejecutivo para el diseño e implementación de políticas de inclusión y no discriminación. La ausencia de una norma que de manera expresa mandate a un organismo público para la coordinación y evaluación de las políticas públicas adoptadas en esta materia ha sido una de las principales ausencias reclamadas por la sociedad civil y la academia<sup>68</sup>.

Actualmente se tramita un proyecto de ley que modifica y fortalece la ley N°20.609, incorporando obligaciones para que los órganos de la administración implementen políticas contra la discriminación en el ámbito de sus competencias y reconociendo a la Subsecretaría de Derechos Humanos un rol coordinador de las acciones contra la discriminación del Ejecutivo, a través de los compromisos del Plan Nacional de Derechos Humanos y de la asesoría técnica que puede prestar a otros organismos.

---

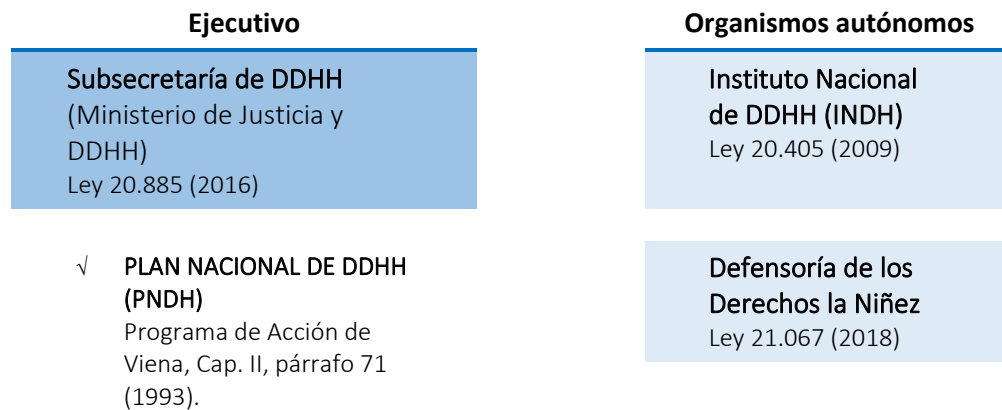
<sup>68</sup> Ver Informe de Política Pública de Espacio Público, "Chile Diverso: Institucionalidad para la Igualdad", Santiago (2016), p.44; y, el Informe Final de los Diálogos Participativos Regionales de la Ley 20.609, del Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación – SEGEGOB, p.10.



## Hacia la consolidación de una red estatal para la diversidad, inclusión y no discriminación

El diseño, desarrollo y consolidación de una política pública transversal con perspectiva de derechos humanos basada en los principios de diversidad, inclusión y no discriminación requiere de la formalización de una red intersectorial dirigida y coordinada por una institución del más alto nivel, capaz de diseñar, ejecutar y coordinar acciones intersectoriales que garanticen el abordaje multidimensional que presentan las poblaciones que presentan riesgos de discriminación y que requieren ser reconocidas.

En base a la Tabla N°4 es posible observar que la institucionalidad en materia de DDHH en el Estado contempla 3 organismos del más alto nivel. Pero solo uno en el Poder Ejecutivo: La Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y DDHH, que desde 2017 está a cargo de diseñar e implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos.



Mientras que el INDH y la Defensoría de la Niñez son órganos autónomos que tienen por misión velar porque las instituciones del Estado reconozcan, respeten y protejan los derechos humanos de la ciudadanía, la Subsecretaría de DDHH, dependiente del Ministerio de Justicia y DDHH, tiene entre sus funciones el diseño, desarrollo e implementación del Plan Nacional de DDHH<sup>69</sup> cuyo objetivo es el monitoreo integral de las acciones que ejecutan y comprometen en el Plan las instituciones del Estado en materia de garantía de derechos humanos, así como también, la articulación interinstitucional para el cumplimiento de las metas planteadas.

El diseño y ejecución del Plan Nacional de DDHH responde a una de las recomendaciones de la Declaración del Programa de Acción de Viena (1993), donde los Estados parte reconocen la universalidad de los derechos humanos y se comprometen a elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos, y es visto como un excelente instrumento para organizar y valorar la acción pública en materia de DDHH de manera integral. Desde el 2021, además, la Subsecretaría de Derechos Humanos cuenta con la asistencia técnica del Banco Mundial para el desarrollo de un sistema de indicadores para el Plan Nacional que permita monitorear y evaluar con mayor precisión la efectividad de las medidas comprometidas en este instrumento y adoptar las medidas necesarias y pertinentes para reformular los compromisos cuando sea necesario<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> La primera versión del PNDH se ejecutó entre 2018 y 2021. La segunda versión comenzará a implementarse entre 2022 y 2026 y su formulación contó con el apoyo de la oficina en Chile del Banco Mundial.

<sup>70</sup> Proyecto ASA Strengthening Delivery of the National Human Rights Action Plan (NHRAP) (ID: P176708)



En base a la misión y funciones definidas en la ley para la Subsecretaría de DDHH, y dado que ésta es una institución del más alto nivel y que a través de su rol en el Plan Nacional de DDHH está llamada a coordinar a aquellas reparticiones estatales que comprometen acciones en el Plan, estimamos que esta subsecretaría posee las competencias necesarias tanto para articular, dirigir y coordinar la red que proponemos, como para diseñar una Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación.

Con el fin de reducir a la brevedad la percepción de inequidad por parte de la ciudadanía, la organización de una red intersectorial en diversidad, inclusión y no discriminación, a cargo de la Subsecretaría de DDHH, tendría como desafíos a corto plazo:

- 1) Elaborar una Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación. Sin perjuicio del avance que representa el Plan Nacional de Derechos Humanos como instrumento de articulación de iniciativas públicas en la materia, un modelo de gobernanza de la red estatal para la diversidad, inclusión y no discriminación requiere de una política que fije los objetivos generales, fines y lineamientos del actuar público en derechos humanos, especialmente en lo relativo al acceso y garantía de derechos de los grupos de especial atención.

Una Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación puede servir como el instrumento de diseño y regulación de la red estatal de inclusión y no discriminación, estableciendo, también, un modelo de trabajo que permita el abordaje intersectorial e interseccional de la inclusión y no discriminación. Finalmente, una Política de esta naturaleza debe ser pensada para establecer líneas de trabajo prioritarias de largo aliento, por lo que es recomendable que su vigencia sea superior a dos periodos de gobierno.

- 2) Prestar asesoría técnica en el diseño de procesos de sensibilización y capacitación para funcionarios/as públicos de la red en materia de DDHH, diversidad, inclusión y no discriminación con perspectivas de DDHH y de género, tendientes a instalar uniformidad de criterios en la atención de los GEA en todos los niveles de administración pública.

Junto con ello, es altamente recomendable incorporar estos procesos de sensibilización y capacitación en el sistema de formación de agentes públicos de la Dirección Nacional del Servicio Civil del Ministerio de Hacienda, comprometiéndolo su reconocimiento en las hojas de vida funcionaria o en los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

Será necesario prestar especial atención al modelo de tercerización<sup>71</sup> que algunas Instituciones de la red utilizan para ejecutar sus programas, donde los entes ejecutores (terceros) suelen ser las municipalidades u otras organizaciones sin fines de lucro y cuyos equipos profesionales no se rigen por el Estatuto Administrativo.

- 3) Liderar mejoras en sistema de indicadores del Plan Nacional de DDHH con el fin de avanzar hacia el diseño de indicadores de impacto, para medir las acciones del PNDH según estándares internacionales<sup>72</sup>, tales como el sistema de Indicadores SMART que se utiliza para medir las acciones del PNDH de Nueva Zelanda. Para ello, mantener el trabajo colaborativo con el Banco Mundial, como el que ha desarrollado hasta ahora en el contexto del proyecto *“Strengthening Delivery of the National Human Rights Action Plan”* incorporando también a otros actores públicos (Subsecretaría de Servicios Sociales, Subsecretaría de Evaluación Social, Dirección de

<sup>71</sup> Algunas de las Instituciones que utilizan el modelo de tercerización para la ejecución de sus programas son: El Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, el Servicio Nacional de Menores, entre otras.

<sup>72</sup> Guía para la medición y aplicación de indicadores de DDHH. ACNUDH 2012. Fuente: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)



Presupuesto, INE) que puedan nutrir de información y fortalecer la sostenibilidad del sistema de indicadores en el tiempo.

- 4) Diseñar y difundir una narrativa estatal sobre diversidad, inclusión y no discriminación con énfasis en el compromiso de todos los agentes del Estado por el respeto de los derechos fundamentales de la población, especialmente los GEA.
- 5) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en lo relativo al diseño de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de las personas, especialmente los GEA.





## V. CONCLUSIONES

En materia de DDHH, diversidad, inclusión y no discriminación el Estado chileno cuenta con un entramado institucional que observamos como la base para avanzar hacia el diseño unificado de una Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación basada en los principios de inclusión y no discriminación orientada a garantizar los derechos fundamentales de todas y todos, con énfasis en los grupos de especial atención.

El respeto por los derechos humanos de todas y todos, la diversidad, inclusión y no discriminación son pilares del modelo de desarrollo sostenible, porque fortalecen la cohesión social y la equidad, y por ello el Estado debe garantizarlos y promoverlos.

Desde el punto de vista del diseño, implementación y medición de políticas públicas en diversidad, inclusión y no discriminación, observamos que es clave organizar de forma articulada e integral la acción de las instituciones estatales a cargo de las políticas públicas en la materia, a través de la creación y formalización de una red intersectorial de servicios estatales en diversidad, inclusión y no discriminación cuya gobernanza se ubique en un organismo del más alto nivel del Estado en materia de DDHH, diversidad, inclusión y no discriminación.

En ese sentido, valoramos y reconocemos la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos a cargo de la Subsecretaría de DDHH, que inicia su segunda versión en 2022, cuyo diseño y ajustes fue acompañado en 2021 por equipos del Banco Mundial a través de asistencia técnica, y que tiene como principal objetivo monitorear las acciones estatales que las instituciones han comprometido en el Plan de forma integral, articulada y pertinente, pero con foco prioritario de DDHH.

Por lo mismo, se recomienda que se evalúe a la Subsecretaría de DDHH como la institución encargada de la gobernanza de la red que proponemos en este documento y cuyo primer desafío es formalizar la integración de las Instituciones públicas existentes en la materia, pero que en adelante también debiera tender a liderar, articular y acompañar la incorporación de la perspectiva de DDHH y los principios de diversidad, inclusión y no discriminación en el quehacer público de todas las Instituciones del Estado a través del diseño de una Política Nacional sobre Inclusión y No Discriminación.

En la actualidad, el Estado chileno enfrenta dos grandes desafíos en materia de inclusión, no discriminación, y garantía de derechos fundamentales para migrantes y pueblos indígenas y tribales:

1. La crisis humanitaria producto del inédito aumento de la migración en los últimos 3 años, con especial atención en la migración venezolana, que presenta carácter de desplazamiento forzoso, y que exige una respuesta acorde al compromiso internacional de protección de estos grupos humanos por parte de las naciones receptoras.

Además, deberá resolver con perspectiva de derechos humanos, el aumento de la irregularidad migratoria, cuya envergadura solo podemos cuantificar a través de las cifras que informan las policías cuando las mismas personas migrantes se auto-denuncian, pero que es necesario cuantificar y cualificar para diseñar procesos de integración que permitan disminuir el estigma de la migración entre la población nacional, pero también, que permitan aumentar la cohesión social y fomentar una convivencia basada en el respeto, la empatía, el reconocimiento y la paz.

En ese sentido, vemos que la nueva Ley de Migraciones, dictada en 2021, ofrece espacios de mejora sustantiva respecto de la política migratoria anterior, especialmente en lo relativo a la coordinación intersectorial para articular respuestas oportunas en los territorios.



2. El quiebre de las confianzas entre el Estado y los pueblos indígenas y tribales cuyo origen se sitúa en el mismo nacimiento de la República y en el diseño de los mecanismos institucionales que reconocen y legitiman (o no) sus derechos en tanto grupos con organizaciones y prácticas territoriales, económicas, sociales y culturales diferentes a la nación chilena. Despojo, invisibilización y estigma son solo algunos de los conceptos que se repiten en las reivindicaciones de los PItY que están altamente documentadas en diversas publicaciones que han sido citadas a lo largo de este documento y en la bibliografía del presente documento.

Los desafíos para el Estado en materia de pueblos indígenas y tribales son múltiples y van desde su reconocimiento constitucional; el reconocimiento institucional de sus sistemas culturales, económicos y políticos; su plena visibilización e inclusión en el sistema nacional de estadísticas; el establecimiento de espacios formales de participación política bidireccional y vinculante, hasta la elaboración de políticas y programas públicos culturalmente pertinentes, entre otros.

Actualmente el Estado cuenta con normativas, nacionales e internacionales, que lo obligan a avanzar en el reconocimiento y legitimidad de los pueblos indígenas y tribales, especialmente en lo dispuesto en el Convenio N°169 de la OIT. Al respecto, sugerimos fortalecer el mecanismo de consulta indígena a través del establecimiento de una estructura institucional que permita su centralización en términos operativos y que ponga énfasis en mejorar sustantivamente la forma para llegar a acuerdos vinculantes a través de este mecanismo.



## VI. ENTRANDO EN ACCIÓN

A continuación listamos una serie de desafíos a corto plazo, acompañados de propuestas de acción y costos de la inacción, para las políticas públicas orientadas a: migrantes; pueblos indígenas y tribales; y los grupos de especial atención, con el fin de dar algunos insumos a las y los tomadores de decisiones de elementos para el diseño y trazado de estrategias concretas en materia de diversidad, inclusión y no discriminación que no requieren ajustes legislativos y que pueden permitir avanzar hacia el fomento de un Estado diverso, inclusivo y sin discriminación.

Además, creemos que es necesario establecer una narrativa estatal común entre las instituciones que forman parte del Estado, sobre plena diversidad, inclusión y no discriminación con énfasis en el compromiso de todos los agentes estatales por el respeto de los derechos fundamentales de la población.

GEA	Desafío a corto plazo	Costo de la inacción	Acciones de política pública
Todos	<p>Elaborar una <b>Política Nacional sobre Diversidad, Inclusión y No Discriminación</b> que establezca lineamientos institucionales y objetivos temáticos transversales basada en los principios de diversidad, inclusión y no discriminación.</p> <p>Articular y dar <b>gobernanza</b> a las instituciones públicas que ejecutan planes y programas orientados a los GEA, con una mirada integral de garantía de derechos fundamentales para todas y todos a través de la formalización de la red de servicios estatales en DDHH.</p>	<p>Duplicidad de acciones dirigidas a un mismo grupo.</p> <p>Dispersión de recursos fiscales.</p> <p>Acciones públicas débiles.</p> <p>Incapacidad para observar resultados a nivel estatal.</p> <p>Falta de sistematización en la medición de impacto de la acción pública en DDHH, inclusión y no discriminación.</p>	<p>Establecer un mecanismo formal de gobernanza del más alto nivel, basado en una Política Nacional de Diversidad, Inclusión y No Discriminación, que permita la formalización y articulación de una red de servicios estatales orientados a los GEA y que facilite la coordinación de la acción pública entre las instituciones -a nivel nacional, regional y comunal- involucradas en la prestación de servicios a los GEA, tomando como eje del diseño de la política pública la multidimensionalidad de las poblaciones a las que está dirigida y no la organización administrativa del Estado.</p> <p>La articulación propuesta demandará la producción de datos y estudios sobre la realidad de la discriminación en el país, así como la sistematización de buenas prácticas replicables en las distintas instituciones.</p> <p>En materia de producción de datos, se sugiere revisar la experiencia en la creación de encuestas, tales como la Encuesta de Violencia contra la Mujer en el Ámbito de Violencia Intrafamiliar y en Otros Espacios (ENVIF-VCM), con miras a la generación de un instrumento transversal para la caracterización del fenómeno de la discriminación en el país.</p>



GEA	Desafío a corto plazo	Costo de la inacción	Acciones de política pública
Todos	Establecer un sistema de planes de <b>sensibilización y capacitación funcionaria</b> en diversidad, inclusión y no discriminación con enfoque de Derechos Humanos permanente y obligatoria en la administración pública del Estado, los gobiernos locales y las fuerzas armadas, de orden y seguridad pública con énfasis en reconocimiento y derechos de pueblos Indígenas y tribales, migrantes y refugiados, mujeres y diversidades sexuales.	Fracaso de la política pública en los niveles de atención directa o primaria a los GEA por desconocimiento funcionario de los derechos fundamentales de estos grupos.	Otorgar a un organismo del más alto nivel la función de revisar y aprobar los planes de sensibilización y capacitación funcionaria en DDHH en todo el Estado. Establecer la obligatoriedad de capacitación en DDHH para funcionarios/as de primera atención a través del sistema de evaluación de la carrera funcionaria. Incluir a las y los profesionales que se desempeñan en programas sociales a través de entes ejecutores <sup>73</sup> en los territorios.
Todos	Fortalecer y fomentar la <b>participación ciudadana</b> en materia de diseño e implementación de política pública, especialmente en aquella orientada a reconocer y garantizar los derechos de todas y todos.	Falta de legitimidad ciudadana en la toma de decisiones en materia de política pública. Desconocimiento ciudadano de la acción pública.	Fortalecer institucionalmente el rol del Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación <sup>74</sup> para que, en coordinación con la Subsecretaría de DDHH del Ministerio de Justicia y DDHH, pueda posicionarse como un agente estratégico de apoyo en el desarrollo de políticas de diversidad, inclusión y no discriminación por parte de otras instituciones, ampliando su labor más allá de las actuales funciones que ejecuta respecto a la difusión de la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación. En particular, dado su trabajo con organismos públicos tanto a nivel nacional como regional y municipal, el Observatorio puede jugar un rol clave en el levantamiento de información, datos y buenas prácticas en materia de inclusión y no discriminación. Fomentar el diseño y uso de indicadores de percepción de las y los beneficiarios sobre las políticas públicas vinculadas a DDHH, No discriminación e inclusión en los servicios públicos que las ejecutan.

<sup>73</sup> Los Entes Ejecutores son terceros a cargo de ejecutar los planes y programas públicos en los territorios a través de convenios que celebran con los Ministerios o Servicios Públicos. Normalmente son municipalidades, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro quienes, a través de las orientaciones técnicas que les entrega la autoridad llevan a cabo el programa o acción encomendado. Las y los profesionales que se desempeñan a través de un ente ejecutor NO son funcionarios/as públicos y normalmente prestan servicios a honorarios al ente ejecutor.

<sup>74</sup> El Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación depende del Ministerio Secretaría General de Gobierno.



GEA	Desafío a corto plazo	Costo de la inacción	Acciones de política pública
Migrantes, pueblos indígenas y tribales	<b>Reconocer y visibilizar a:</b> migrantes; pueblos indígenas; y pueblos tribales a través de su incorporación en los instrumentos de recolección de datos estadísticos y administrativos.	Vacíos de información sobre estos grupos para el diseño e implementación de la política pública. Fracaso de la acción pública por falta de información pertinente sobre su realidad. Reclamos ciudadanos por fallos en la política pública.	Transversalizar la recolección de datos sobre estos GEA en todo registro administrativo sin importar la calidad migratoria en el caso de migrantes. Incorporar en los procesos de medición de la política pública las variables migrante, pueblo indígena y pueblo tribal.
Pueblos indígenas y tribales	Fortalecer la <b>Consulta Indígena</b> como un mecanismo internacional legítimo para el diseño, implementación y medición de aquellas acciones públicas que les afectan.	Falta de confianza por parte de los pueblos indígenas y tribales en el Estado. Profundización de los conflictos entre el Estado y las comunidades indígenas y tribales. Falta de legitimación por parte de los pueblos indígenas y tribales de las decisiones que se tomen aun cuando se hayan realizado consultas indígenas.	Asignar a una institucionalidad del Estado del más alto nivel la responsabilidad de homologar el procedimiento para una Consulta Indígena, así como también, otorgar la facultad de asesorar técnicamente su ejecución y de observar, sistematizar, documentar y difundir los resultados de las consultas indígenas. Incorporar de forma paritaria en dicha institución representantes legítimos de los pueblos indígenas y tribales con el fin de garantizar la adaptación de las consultas indígenas a los contextos y tradiciones de dichas comunidades. Crear una plataforma digital unificada de consulta indígena en la que se acopien las experiencias ya realizadas, se difunda el sentido de este mecanismo y se permita realizar solicitudes de consulta indígena, entre otras funciones.
Pueblos Indígenas y tribales	Incorporar <b>critérios de diversidad, inclusión y no discriminación en los procesos de evaluación para proyectos de inversión pública, privada o conjunta en sectores productivos que involucran territorios indígenas.</b>	Que los esfuerzos de diversidad, inclusión y no discriminación se queden en el papel. Profundización de conflictos entre privados y pueblos indígenas y tribales. Pérdida de transferencia de conocimiento ancestral en proyectos de inversión.	Realización de consulta indígena en proyectos de inversión. Análisis multidimensional de Impacto y pertinencia con plena participación de los pueblos indígenas en los procesos productivos. Fomento a la producción y la innovación con pertinencia cultural tendiente a garantizar la sustentabilidad del desarrollo con identidad.



GEA	Desafío a corto plazo	Costo de la inacción	Acciones de política pública
Personas LGBTQIA+	Definir la institucionalidad encargada de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas dirigidas al GEA LGBTQIA+.	Falta de visibilidad y respuesta estatal a las necesidades de LGBTQIA+. Duplicidad y disgregación de la acción pública por falta de liderazgo y coordinación.	Asignar una institucionalidad que se haga cargo de la competencia para diseñar y coordinar con otros servicios las políticas públicas que correspondan a las necesidades de LGBTQIA+. Elaboración de un diagnóstico de línea base, amplio y participativo, para la definición de las prioridades de política pública dirigidas a la LGBTQIA+. Transversalizar el enfoque sobre las diversidades en los distintos organismos públicos para la definición de acciones sectoriales pertinentes. Generación de un Índice de Inclusión dirigida a las necesidades de LGBTQIA+ <sup>75</sup> .

<sup>75</sup><https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/608921536847788293/a-set-of-proposed-indicators-for-the-lgbti-inclusion-index>

## Referencias y Bibliografía

- Anaya, J. (2012): Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: "Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo", Chile.  
<http://unsr.jamesanaya.org/wp-content/uploads/2012/11/2012-11-29-unsr-comentarios-a-propuesta-reglamento-consulta-chile.pdf>
- Aninat, I., R. Vergara (eds) (2019): Inmigración en Chile: Una mirada multidimensional. Fondo de la Cultura Económica.  
[https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep\\_inmigracion.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20191119/20191119093613/librocep_inmigracion.pdf)
- Aylwin, J (2000): Materialización y Conflictos: Aplicación de la Ley Indígena en el Territorio Mapuche (1994 – 1997), Instituto de Estudios Indígenas, Temuco, Chile.
- Banco Central de Chile (Marzo 2021): Informe de Política Monetaria (IPoM).  
[https://www.bcentral.cl/documents/33528/2917755/IPoM\\_Marzo\\_2021.pdf/998bd805-857c-4266-9b8d-96be12534ec0?t=1617650009520](https://www.bcentral.cl/documents/33528/2917755/IPoM_Marzo_2021.pdf/998bd805-857c-4266-9b8d-96be12534ec0?t=1617650009520)
- Banco Mundial (2013): Inclusión Social: clave de la prosperidad para todos.  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16195/817480WP0Spani0IC00InclusionMatters.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Banco Mundial (2021): Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia, ronda 1, fases 1 y 2. Chile.  
<https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/4050>
- Biblioteca del Congreso Nacional. Asesoría Técnica Parlamentaria (Enero 2020): Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Chile sobre Derechos Humanos.  
[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28223/1/Acuerdos\\_internacionales\\_e\\_incidencia\\_constitucional\\_rev\\_BH.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28223/1/Acuerdos_internacionales_e_incidencia_constitucional_rev_BH.pdf)
- Corporación Latinobarómetro (2021): Informe Latinobarómetro Adiós a Macondo.  
<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0&Idioma=0#:~:text=Informe%20Latino%20bar%C3%B3metro%202021>
- Díaz Araya, A. , L. Galdames Rosas y R. Ruz Zagal (2019): ...Y Llegaron con Cadenas...Las Poblaciones Afrodescendientes en la Historia de Arica y Tarapacá (Siglos XVII-XIX).  
<http://sb.uta.cl/libros/y-llegaron-con-cadenas-VF2.pdf>
- Espacio Público (2016): Informe de Política Pública 10. Chile Diverso: Institucionalidad para la Igualdad.  
[https://espaciopublico.cl/nuestro\\_trabajo/chile-diverso-institucionalidad-para-la-igualdad/](https://espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/chile-diverso-institucionalidad-para-la-igualdad/)
- Espacio Público e IPSOS (2021): Chilenos y chilenas hoy: Desafiando los prejuicios, complejizando la discusión. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-12/INFORME%20IPSOS%20ESPACIO%20P%C3%9ABLICO%202021%205%20A%C3%91OS.pdf>
- Ex Ministerio de Planificación y Cooperación, hoy Ministerio de Desarrollo Social y Familia (1993): Ley N°19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. <http://bcn.cl/2u07b>

- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2014): Informe Anual. Derechos de los Pueblos Indígenas: Territorios y Consulta Previa. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/740>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) (2018): Informe sobre Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06) y las Indicaciones Presentadas. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1138>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) (2017): Censo nacional de población y vivienda. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/informacion-historica-censo-de-poblacion-y-vivienda>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE) (2021): Proceso de Participación Intercultural para Censo 2023. <https://www.ine.cl/censo-de-poblacion-y-vivienda-2023/participacion-intercultural>
- Ministerio de Desarrollo Social (2020): Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2020 en Pandemia. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2014): Actas Consulta Indígena Nacional sobre Nueva Institucionalidad. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/conoce-las-actas-que-dejo-la-consulta-indigena-a-nivel-nacional>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019): Ley N°21.151 que Otorga Reconocimiento Legal al Pueblo Afrodescendiente Chileno. <http://bcn.cl/2f9j2>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de Servicios Sociales (2014): Reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena. <http://bcn.cl/2lp47>
- Ministerio de Justicia y DDHH (2015): Ley N°20.885 que Crea la Subsecretaría de DDHH. <http://bcn.cl/2lo15>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (1975 – 2021): Decreto con Fuerza de Ley N°1.094 que Establece Normas sobre Extranjeros en Chile. <http://bcn.cl/3085y>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2010): Ley N°20.430 que Establece Disposiciones sobre Protección de Refugiados. <http://bcn.cl/2f74l>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2021): Ley N°21.325 De Migración y Extranjería. <http://bcn.cl/2oodq>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2011): Ley N°20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. <http://bcn.cl/2f7nb>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2012) : Ley N°20.609 que Establece Medidas Contra la Discriminación. <http://bcn.cl/2g7mr>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2018): Resolución Exenta N°1.757 que Crea Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación. <http://bcn.cl/2o81c>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2020): Informe Final de los Diálogos Participativos Regionales de la Ley 20.609, del Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación. [https://observatorio.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Final-Dialogos-Participativos\\_.pdf](https://observatorio.msgg.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Final-Dialogos-Participativos_.pdf)



- Ministerio Secretaría General de Gobierno, Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación. <https://observatorio.msgg.gob.cl/observatorio/>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2009): Ley Nº20.405 Del Instituto Nacional De Derechos Humanos. <http://bcn.cl/2kdph>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2018): Ley Nº21.067 que Crea la Defensoría de la Niñez. <http://bcn.cl/2fl6e>
- Naciones Unidas (2005): Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Los objetivos del milenio: cinco años después. A/RES/60/1. [https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1_sp.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2012): Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la medición y aplicación. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf)
- OIM. Centro de Análisis de Datos Mundiales sobre la Migración (GMDAC) (2022): Portal de Datos sobre Migración. [https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock\\_abs\\_&t=2020&m=2&sm49=5](https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020&m=2&sm49=5)
- Organización Internacional del Trabajo (1989): Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022): Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20Especial%202022%20-%20Las%20nuevas%20amenazas%20para%20la%20seguridad%20humana%20en%20el%20Antropoceno%20exigen%20una%20mayor%20solidaridad%20%28Panorama%20General%29.pdf>
- Servicio Nacional de Migración (2021): Estimación de Extranjeros. Consultado en diciembre de 2021. <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/estimacionesdeextranjeros/>
- Servicio Nacional de Migración (2021): Registros Administrativos. Consultado en diciembre de 2021. <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>
- Subsecretaría de DDHH, Ministerio de Justicia y DDHH (2022): Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos. <https://planderechoshumanos.gob.cl/>
- The Economist (2021): Índice Democrático. [https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm\\_source=economist&utm\\_medium=daily\\_chart&utm\\_campaign=democracy-index-2021](https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source=economist&utm_medium=daily_chart&utm_campaign=democracy-index-2021)
- Verónica Figueroa Huencho (2021): Why do Indigenous public policies fail?, Policy Studies, DOI: 10.1080/01442872.2021.1954608. Fuente: <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.1954608>
- World Inequality Lab (2022): Word Inequality Report. <https://wir2022.wid.world/>