
Medidas de reparación en Chile desde 1990

Políticas públicas de
reparación por
violaciones a los ddhh
cometidas durante la
dictadura militar de
1973 a 1990

Última actualización: 1 de mayo 2012

El presente documento emplea antecedentes e información recopilada en la investigación que el Observatorio ddhh realizó para el Instituto Nacional de Derechos Humanos: 'Informe Final: Estudio de Reparaciones 2011'



Observatorio de Derechos Humanos
www.icso.cl/observatorio-derechos-humanos
observatorioddhh@mail.udp.cl



Descripción de las principales categorías y medidas de reparación aplicadas en Chile desde 1990

Notas:

- *La totalidad de las medidas aplicables, así como las definiciones técnicas o jurídicas que delimitan el universo de beneficiarios correspondiente a cada medida, está recogida en la Tabla de Leyes y Medidas que acompaña al presente informe.*
- *El término 'principales' quiere decir las que hacen referencia a las siguientes situaciones o categorías de personas: garantías de no repetición; desaparición forzada y ejecución política; exilio; salud mental y física de víctimas directas e indirectas; exonerados por razones políticas, y sobrevivientes de tortura y prisión política.*

Presentación

A continuación se analizan seis principales clase(s) de violaciones de ddhh o situaciones que han dado origen a derechos de reparación en Chile. Dentro de cada clase, se agrupa las principales medidas que han sido aplicadas a lo largo del tiempo y se resume su alcance actual, su relevancia y el contenido de los derechos asociados.

1. Garantías de no-repetición y la adquisición de nuevos compromisos en ddhh

Empezando en 1990 con la ratificación de la Convención Americana de los DDHH y el reconocimiento de la competencia de los mecanismos regionales (Comisión y Corte Interamericana de DDHH), Chile ha ido adquiriendo mayores compromisos formales con la normativa internacional vigente en materia de ddhh.

Alcance

Universal

Situación actual

En 2008 Chile ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU. En 2009 tipificó en legislación doméstica crímenes de lesa humanidad y promulgó los Estatutos de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) y el Protocolo Optativo contra la Tortura de la ONU. En 2010 se inauguró el Museo de la Memoria y los DDHH - si bien ésta última instancia tiene un estatus un tanto ambiguo con respecto a iniciativas estatales, ya que está concebido como una corporación privada que por lo pronto opera principalmente con fondos estatales - y se fundó el Instituto Nacional de DDHH, INDH. En 2011 se planteó la creación de una Subsecretaría de DDHH para concentrar el trabajo del Estado en la materia, instancia que podría asumir eventualmente algunas de las tareas de coordinación y permanente calificación en políticas de reparación que a lo largo de este estudio señalamos como un aporte significativo y urgente.

Relevancia a reparaciones

Tanto el Museo de la Memoria y los DDHH como el Instituto Nacional de DDHH pueden ser considerados en una doble calidad. Operan como signos de un compromiso nacional simbólico y valórico con los ddhh, y funcionan a la vez como instancias de preservación del derecho a la información y de garantías de no repetición, respectivamente.

Notas

En ese sentido y a pesar del avance que representa el asumir de los compromisos señalados, es preocupante observar una tendencia al atraso y al excepcionalismo en la adopción de compromisos internacionales. Ver por ejemplo el lenguaje y redacción deliberadamente no-específica de Ley 20.357 de 2009 (ley que tipifica crímenes de lesa humanidad); o los hechos de que Chile haya figurado entre los últimos países de América Latina en ratificar la CPI, siga siendo uno de solamente dos países de la región que no cuentan con un Ombudsman, introdujo excepciones unilaterales a su reconocimiento del Artículo 169 de la OIT y haya necesitado una largo y polémico proceso de tramitación para aprobar la Ley 20.405 creando el INDH. En este sentido cabe destacar también que se siga sin inaugurar el mecanismo de prevención y fiscalización de la tortura que el Protocolo Facultativo contra la Tortura estipula y que aún no se acata al fallo adverso emitido contra el gobierno de Chile por la Corte Interamericana de DDHH en 2006 en el caso Almonacid.¹

2. Víctimas de desaparición forzada y ejecución política

Alcance

Detenidos desaparecidos y ejecutados políticos (DD y EP) – víctimas oficialmente reconocidas de violencia política con resultado de muerte o desaparición ocurrida entre 11 de septiembre 1973 y marzo 1990.

Instancias de calificación: Comisiones de la Verdad: la Comisión Rettig (1990/91), CNRR (1992-96) y Comisión Calificadora (2010/11)*

**Títulos completos: Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, CNVR (conocida como la Comisión Rettig), Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, y Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (conocida como Comisión Clasificadora o Comisión Valech II)*

Las tres comisiones mencionadas completaron en 2011 el reconocimiento oficial de parte del Estado de Chile de 3.216 personas detenidas desaparecidas o ejecutadas políticas (DD o EP).

¹ Para mayor detalle consultar a los informes anuales del Centro de DDHH de la Universidad Diego Portales www.derechoshumanos.udp.cl

Situación actual

Las instancias mencionadas han sido desactivadas² para nuevas calificaciones, pero sus nóminas siguen activas como requisito para que familiares de personas calificadas ejerzan los derechos procedentes

Evolución histórica de las instancias

La Comisión Rettig fue creada como Comisión Presidencial por Patricio Aylwin en abril 1990. Reportó en febrero de 1991 al presidente, quien en un emotivo discurso presentó sus conclusiones y consideraciones al país con una petición de perdón a las víctimas en nombre del Estado. Este primer gesto de reparación simbólica fue reforzado por la entrega a cada familia de una copia del informe y por las recomendaciones del propio informe sobre la difusión de sus resultados para la educación y concientización de las generaciones venideras y del público en general sobre lo sucedido. No obstante, la fuerza de la reparación simbólica entregada fue contrarrestada por las críticas públicas y el rechazo al informe por parte de las FFAA y la Corte Suprema, así como por la postergación y eventual cancelación de las actividades de promoción y difusión debida al asesinato político del Senador de derecha Jaime Guzmán y las consiguientes aprensiones oficiales sobre un posible rebrote de violencia política.

La Comisión dio lugar en 1992 a su sucesor la CNRR, creada por la Ley 19.123 con dependencia del Ministerio del Interior y cuyas funciones más relevantes a la reparación fueron la continuación de las labores aun inconclusas de clasificación de casos; asistencia legal y social a familiares (incluyendo ayuda para acceder a las pensiones establecidas por la misma ley); y el esclarecimiento de paradero y/o ubicación de restos de personas desaparecidas (la Comisión Rettig no había podido llegar a una determinación con respecto a más de 600 de los casos que consideró, y surgieron a la vez nuevas denuncias; mientras que su total compuesto interino de 2.298 víctimas reconocidas incluía a 979 personas aún desaparecidas). La CNRR publicó una nueva nómina e informe en 1996, luego del cual la cifra oficial de víctimas DD y EP quedó fijada en 3.195. La cifra fue ajustada en forma 'no oficial' a partir de 2009 a 3.186, para tomar cuenta de errores denunciados o descubiertos, hasta quedar fija en 3.216 en 2011 debida a que la Comisión Calificadora encargada de considerar nuevas denuncias sumó en 2011 25 EP y 5 DD a la lista entonces existente. Una vez realizadas estas revisiones oficiales, las medidas de reparación relevantes fueron extendidas a los familiares de las víctimas recién incorporadas a la nómina.

² El actual Programa de DDHH del Ministerio del Interior da continuidad a algunos aspectos del trabajo del CNRR, mientras que la Comisión Calificadora de 2010 y 2011 completó el aspecto más relevante a reparaciones: la calificación oficial de víctimas reconocidas por el Estado

Observaciones especiales sobre la Comisión Rettig

Siendo principalmente concebida como una instancia de recuperación de la verdad, la Comisión Rettig de 1991 y sus descendientes han funcionado a la vez como una puerta de entrada a medidas de reparación, ya que sus nóminas de víctimas oficialmente reconocidas forman la base legal para asignación a familiares de medidas económicas (pensiones y atención en salud) y morales (exención del servicio militar obligatorio); y son un criterio de inclusión para medidas simbólicas (los nombres de las víctimas que ellas reconocen son incluidos en el listado de nombres tallados en el monumento estatal en el Cementerio General de Santiago).

Contenido de los derechos asociados a la Comisión Rettig, CNRR, Ley 19.123 y otras medidas relacionadas con DD y EP

Todos datan del año 1991, excepto donde se indica lo contrario.

Para:

Familiares y/o otros dependientes de víctimas oficialmente reconocidas de violencia política con resultado de muerte o desaparición ocurrida entre 11 de septiembre 1973 y marzo 1990 pueden tener derecho a:

- **Pensión (mensualidad) más bono compensatorio**

Pensión declarada compatible con cualquier otro tipo de beneficio social y no embargable.

Titulares de este derecho

La 'pensión Rettig' fue repartida en proporciones fijas entre distintas categorías de receptores, según su parentesco con la víctima reconocida, con un monto nominal de referencia de c. US\$537 mensuales repartidos en determinadas proporciones (finalmente, 40% a cónyuges sobrevivientes; 30% a la madre o, en su defecto, al padre; 15% a hijos menores de 25 años o discapacitados y 40% a parejas no-matrimoniales de víctimas reconocidas de desaparición forzada o ejecución política. (Los hijos no matrimoniales y parejas no matrimoniales fueron incorporados solamente a partir del 2004. La suma de los posibles porcentajes de repartición asciende a más de 100% ya que se calcula en base al monto nominal de referencia del momento y no en base al total del desembolso).

Al iniciar el cobro de la pensión, cada receptor recibe un bono compensatorio inicial, del valor de un año de pensión regular (12 veces la cuota mensual que a la persona le corresponda según su categoría de parentesco) siempre que se haya postulado a la pensión dentro de los seis primeros meses después de la publicación de la nómina correspondiente. En caso de fallecimiento de un receptor, su porcentaje de la pensión es redistribuido entre los demás receptores vivos. En caso de cumplimiento de 25 años de un hijo, cesa el pago de este porcentaje de la pensión, siempre que el hijo no sea discapacitado, en caso de así, su porcentaje de la pensión se mantiene de por vida.

- **Bono de reparación ('bono para hijo') de hasta \$10.000.000.-**
**introducido en 2004*

Titulares de este derecho

Hijos no discapacitados** (sean matrimoniales o no) de víctimas reconocidas de desaparición forzada o ejecución política, que cumplan o hayan cumplido los 25 años, para completar el total de ingresos recibidos hasta un monto máximo de \$10.000.000.

- Si el hijo nunca había recibido pensión antes de cumplir los 25 años, su bono es de \$10.000.000.-
- Si el hijo había recibido un total de \$10.000.0000 o más en pensión antes de cumplir los 25 años, su bono es de \$0.-
- Si el hijo había recibido un monto de entre \$1 y \$ 9.999.999 en pensión antes de cumplir los 25 años, su bono completa la diferencia entre el monto total ya recibido y \$10.000.000.-

*** Los hijos discapacitados pueden seguir recibiendo pensión después de los 25 años y de por vida. Es de suponer que están en libertad de optar a los 25 años por recibir el bono y renunciar su pensión vitalicia, pero no se conoce casos ya que en general es más favorable para el hijo optar por seguir recibiendo la pensión.*

- **Pensiones de gracia para situaciones especiales (**introducido en 2004*)**

Titulares de este derecho

Personas que mantenían vínculos importantes afectivos y/o de dependencia económica en víctimas reconocidas de desaparición forzada o ejecución política, pero cuya situación no era reconocida en ninguna de las categorías existentes de derecho a medidas de reparación. Introducida en 2004. La pensión es de 40% del monto total nominal de la pensión regular. El número total posible de receptores es limitado a 200. La calificación es hecha por una comisión especial constituida dentro del Ministerio del Interior, y el pago es realizado por la Tesorería General de la República.

- **Atención en salud (PRAIS)**

Titulares de este derecho

Inicialmente, personas receptoras de pensiones regulares Rettig más el padre y los hermanos de la víctima reconocida. Posteriormente extendido al núcleo familiar ampliado y/o a las nuevas categorías de pensionados mencionadas arriba.

- **Beca de estudio para hijo**

Titulares de este derecho

Hijos matrimoniales (hasta 2004) y no matrimoniales (desde 2004) de víctimas reconocidas de desaparición forzada o ejecución política, hasta que cumplan 35

años de edad. Permite subsidiar estudios secundarios y cursar estudios de pregrado en instituciones educacionales nacionales, sujeto a un reglamento técnico desde noviembre 2004 estableciendo usos y límites de la beca.

- **Exención del Servicio Militar Obligatorio**

Titulares de este derecho

Hijos matrimoniales (hasta 2004) y no matrimoniales (desde 2004) de víctimas reconocidas de desaparición forzada o ejecución política. Desde 2009 (Ley 20.405) se incluye también a nietos y sobrino-nietos.

Evolución histórica de registros oficiales de DD y EP en Chile

La nómina acumulada elaborada por las tres comisiones relevantes da una cifra total de 3.216 víctimas reconocidas de desaparición forzada o ejecución política, a agosto de 2011.

Evolución histórica:

1991 (Rettig) - 2.298 víctimas reconocidas

1996 (CNRR) - 3.195 víctimas reconocidas en total

2007-2009 (Reajustes por errores) - 3.186 víctimas reconocidas en total

2011 ('Valech II') - 3.216 víctimas reconocidas en total

Aparte de sus implicancias para reparaciones económicas, consideradas abajo, el progresivo reajuste de la nómina de víctimas DD y EP oficialmente reconocidas ha repercutido también en varias actualizaciones del Muro de Nombres en el Cementerio General de Santiago, inaugurado a principios de los 90 y que sigue siendo el único monumento 'estatal' edificado en Chile. Aun así, su cuidado y la definición de los nombres tallados en ello y del uso de los nichos para entierros que incorpora ha sido una tarea llevada en buena parte por las agrupaciones de familiares respectivas, en particular a nivel nacional por la AFDD y AFEP. Una serie de iniciativas impulsadas desde la sociedad civil para memorialización y/o recuperación de sitios asociados con particulares episodios represivos, de permanente existencia pero experimentado un alza notable a fines de los 90, ha sido parcialmente recogido y apoyado por el Estado a través del Programa de DDHH y fondos asociados. La relación entre ello y las nóminas oficiales ha sido en general flexible e informal, dependiendo en buena parte en definiciones locales por los grupos impulsores.

Evolución histórica de la activación de los derechos asociados a DD y EP

Fuente de cifras: el Instituto de Previsión Social, IPS, excepto donde se indica lo contrario:

- **Pensión (mensualidad) Rettig**

2.547 personas dentro del territorio nacional, y algunos residentes en el extranjero, recibían la pensión Rettig en julio 2011

COSTO MENSUAL DE PENSIONES RETTIG

Según Lira (2006), el gasto anual del Estado en relación a las 'pensiones Rettig' fue de unos US\$ 1.458.263 en 1995, luego de haber alcanzado en 1992 su punto más alto (US\$2.582.370). La reducción se debería en parte, presumiblemente, al efecto inicial en las cifras del desembolso en 1992 y 1993 de un bono 'de una vez'; pero también parecen responder a una disminución considerable del número de receptores, desde 5.794 en 1992 a 4.570 en 1996 y 3.210 a fines de 2001.³

Total histórico acumulado de receptores de pensiones Rettig: 5.127 personas (aprox.)⁴

Según los registros del Programa de DDHH del Ministerio del Interior, a fines de septiembre 2011 el total de personas que alguna vez habían percibido 'pensiones Rettig' (incluyendo a receptores posteriormente fallecidos) ascendía a cerca de 5.127 personas, distribuidas en las siguientes categorías de parentesco:

Madre de persona DD o EP	Padre de persona DD o EP	Cónyuge de persona DD o EP	Pareja no matrimonial que ha tenido hijos con persona DD o EP	Hijos de persona DD o EP
1.390	170	1.365	323	1.879

- **Bono para hijo**

A 2011, 4.478 personas dentro del territorio nacional, y algunos residentes en el extranjero, habían recibido el bono en algún momento desde 2005 (cuando fue introducido). El plazo para nuevas postulaciones se encuentra en teoría cerrada, si bien es de suponer que los hijos de las 30 personas calificadas por primera vez en 2011 podrán postular.

- **Pensiones de gracia**

Una fuente del Programa de DDHH del Ministerio del Interior informa verbalmente que a 2011 se ha asignado un total de 187 de un posible 200 pensiones de gracia.

³ Lira, Elizabeth (2006) 'La política de reparación por violaciones a los derechos humanos en Chile', paper publicado en inglés en de Grieff, Pablo (2006) The Handbook of Reparations Oxford: Oxford University Press. Ver también Lira, Elizabeth y Brian Loveman (2005) Políticas de Reparación: Chile 1990-2004 Santiago: LOM Ediciones

⁴ Fuente: Programa de DDHH del Ministerio del Interior. El mismo Programa asigna categoría de provisional a esta cifra, habiendo iniciado averiguaciones adicionales para corroborar y actualizar sus archivos.

Se proyecta el uso de esta modalidad para algunos familiares de las víctimas nuevamente calificadas en agosto 2011.

- **Atención en salud (PRAIS)**

Debido a la falta de desglose por categoría de calificación de las cifras de receptores PRAIS, en estos momentos es imposible determinar cuántas personas hacen uso de este derecho en la calidad de 'familiares Rettig'.

- **Beca de estudio para hijo**

No se cuenta actualmente con este dato.

Evolución histórica de derechos a reparación económica asociados a DD y EP

Las víctimas de desaparición forzada o ejecución política son por definición víctimas ausentes, por tanto quienes perciben derechos económicos, morales y/o simbólicos nunca son las víctimas más directas sino el grupo familiar más cercano, en distinto grado según la ubicación de cada persona en una serie de círculos concéntricos demarcando su parentesco específico con el causante – desde el núcleo familiar hacia grados menos directos de consanguinidad y/o de lazos afectivos y/o económicos.

La Ley 19.123 de febrero 1991 introducía la mayoría de las medidas económicas mencionadas arriba (pensiones mensuales; prestaciones médicas gratuitas; becas y/o subsidios educacionales, y exención de Servicio Militar Obligatorio para hijos, nietos y otros descendientes). Las prestaciones económicas Rettig fueron actualizadas en 2004 en el contexto de la Comisión Valech (ver abajo), principalmente a través de una alza de 50% en el monto de la pensión mensual y la introducción de un bono pagado a los hijos quienes por no ser hijos matrimoniales o por el límite inicial de edad no habían recibido antes una pensión o bien habían recibido solamente un pago reducido durante un tiempo limitado.

Notas

En relación a reparaciones a 'familiares Rettig' se valora la temprana atención a este tema, siendo una de las principales categorías de diseño de medidas iniciales y habiéndose mantenido en el tiempo. La naturaleza relativamente reducida y consolidada/ organizada del universo de familiares directos ha ayudado en que existan mayores cuotas de participación – o bien, por lo menos, de consulta – en relación a estas medidas en comparación a otras.

Puntos débiles del programa de reparaciones económicas asociadas con desaparición y ejecución política incluyen el reajuste tardío y muy postergado del monto de pensiones asociadas, la discriminación contra parejas e hijos no matrimoniales ya mencionada; ambos puntos rectificadas recién en el año 2004. Una crítica adicional que se mantiene vigente es la imposición de plazos para postular a beneficios: el bono hijo introducido en 2004 quiso establecer un plazo máximo de solamente 12 meses, siendo necesaria una intervención ante el IPS y la Contraloría General de la República por el Programa de DDHH del Ministerio del

Interior para rectificar, y aun así, en vez de abolir el plazo, solamente se logró extenderlo (hasta 2010). Esta 'solución' parcial solamente ha generado la persistencia en el tiempo del problema, que por tanto vuelve a presentarse en 2011 respecto a hijos de las 30 víctimas calificadas recién en ese año.

La existencia misma de un plazo máximo para postular a medidas de reparación es cuestionable, ya que es aplicado solamente a algunas de las medidas existentes, y al parecer procede exclusivamente de consideraciones de conveniencia administrativa: la condición de afectado por violaciones que da origen al derecho no vence, por tanto no se entiende por qué el derecho sí. En combinación con una debilidad generalizada respecto a participación y comunicación – en que la política de la mayor parte de las instancias de reparación y calificación es requerir que familiares o sobrevivientes se acerquen, en vez de activamente rastrear o ubicarlos – la imposición de plazos representa un obstáculo significativo al acceso a reparaciones para algunos. Este impedimento *de facto* opera, por lo demás, de forma regresiva, ya que perjudica en forma desproporcionada a los familiares o sobrevivientes más social o geográficamente aislados quienes podrían ser, a la vez, los más necesitados.

3. Oficina Nacional del Retorno, ONR (1990-1994)

Alcance

Personas que alguna vez tuvieron o aun mantienen nacionalidad chilena, y sus hijos nacidos en el exilio, que entre septiembre 1973 y marzo 1990:

- habían sido sujetos a penas de extrañamiento, expulsión y/o prohibición de reingreso al territorio nacional bajo DL 504 o por resolución administrativa,
- habían sido otorgados estatus de refugiado bajo la relevante Convención de la ONU o por terceros países,
- abandonaron el país por ser exonerados de sus funciones laborales y luego fueron denegadas permiso para reingresar

Las medidas también alcanzaban a las familias de éstas personas siempre que los familiares habían residido en el extranjero durante un mínimo de 3 años.

Situación actual

La oficina operó entre 20 de agosto 1990 y 20 de septiembre 1994, fecha en que el programa y las medidas asociadas dejaron de existir.

Contenido de los derechos asociados

La ONR realizó, en forma directa y a través de ONGs y organismos de ddhh, labores de apoyo, reinserción laboral y social para personas en las categorías arriba descritas, quienes deseaban regresar a Chile. Entregaba homologación de títulos o acreditaciones profesionales adquiridos en el extranjero, franquicias y modificaciones de arancel para facilitar el traslado de bienes personales, asistencia jurídica, acceso al sistema de salud pública a través de inscripción PRAIS y acceso a enseñanza básica o media para personas con escolaridad incompleta.

Número de titulares de estos derechos

- Estimación inicial contenida en el proyecto ley creadora: 160.000 personas,
- Cifras oficiales al cierre en 1994: La oficina declaró haber atendido a 52.557 individuos (18.042 jefes de hogar más 34.515 integrantes del grupo familiar de éstos) ⁵

Se estima que finalmente algo menos de la mitad de las personas exiliadas que cumplían los requisitos establecidos por la instancia acudieron a ella para volver al país durante el período de su operación.

Notas

Es llamativo el enfoque esencialmente práctico y 'logístico' de la labor de la ONR. Con relativamente poca atención a las dimensiones culturales, personales, etc. de la experiencia del exilio y las necesidades de las personas exiliadas y sus familias. También cabe señalar que es una de las instancias que impone un plazo para postulación (los inconvenientes de lo cual se señalan arriba en la sección DD y EP), eso a pesar de todo lo que se sabe sobre los efectos duraderos e intergeneracionales de los daños infligidos por el exilio. La discusión aun vigente a fines del 2010 sobre la concesión del voto a chilenos residentes en el extranjero dice relación con el exilio ya que algunas de las aprehensiones que en sectores de la derecha política se tengan al respecto tienen que ver con la percepción de que la porción de chilenos residentes en el extranjero que sea exiliado o descendiente de exilado tendría una posición política opositora a la derecha. En la medida en que esta consideración haya contribuido a la postergación del otorgamiento de este derecho a lo largo de la transición, se debe considerar que representó parcialmente la perpetuación de la denegación de derechos civiles y políticos a la que fueron sujetos las personas exiliadas.

4. PRAIS, Programa de Reparación y Atención Integral de Salud para las Víctimas de Violaciones de DDHH, desde 1991

Alcance

PRAIS fue la primera medida específica iniciada (en 1991) y es la que actualmente tiene más amplia cobertura. Incluye a casi todas las otras categorías de receptores de medidas específicas:

- Familiares de desaparecidos y ejecutados políticos, 'personas que se individualizan en el Informe [Valech] y su grupo familiar', exonerados políticos y grupo familiar, retornados del exilio y grupo familiar, ex relegados y grupo familiar, campesinos exonerados de tierra y grupo familiar.

Y ha ido agregando en el camino algunas categorías únicas:

⁵ Fuente: Ambas cifras mencionadas proceden de datos oficiales reporteadas en *La Segunda* 9 de septiembre de 1994 y citadas en Lira (2006).

- Defensores de los ddhh quienes habían atendido en forma directa a víctimas durante un periodo continuo de diez años entre 1973 y 1990,
- 'otras situaciones que el equipo PRAIS evalúe como prioritarias de acuerdo a lo señalado en la Norma Técnica',
- 'aquellas personas acreditadas como beneficiarias hasta el 30 de agosto de 2003'.⁶

La atención bajo modalidad PRAIS es realizada en cualquier punto de acceso normal al sistema de salud pública (consultorio, hospital, centro médico etc.) y el derecho a ella es certificada por un credencial intransferible emitido a nombre del usuario acreditado. Los criterios para admisión al programa PRAIS se encuentran elaborados principalmente en las leyes 19.234 (1993); 19.980 (2004) y 19.992 (2004), así como en normas técnicas producidas por la misma institución en 1994, 2000 y 2006. Las fichas técnicas publicadas por PRAIS son más amplias que las respectivas leyes en la identificación de la población clínica destinataria, lo cual sería propio de una perspectiva clínica y/o de salud pública. A la vez, la ley 19.980 respalda jurídicamente los criterios aplicados por el programa hasta septiembre 2003 al explicitar el reconocimiento del derecho a PRAIS de toda persona acreditada antes del 30 de agosto de ese año.

Situación actual

El programa PRAIS sigue activo tanto para acreditaciones nuevas como para facilitar y/o proveer atención a usuarios ya acreditados.

Contenido de los derechos asociados

En estricto rigor el programa PRAIS ofrece una garantía de atención gratuita para el cuidado de la salud física y mental del usuario dentro del sistema público de salud. En ese sentido el programa puede ser concebido como una puerta de acceso o modalidad de entrega de servicios generales - el 'usuario PRAIS' debe ser atendido, por lo general, por los mismos médicos y enfermeras que los demás usuarios del sistema público - si bien existe a la vez una infraestructura y personal PRAIS especializado en cada uno de los 29 servicios de salud nacionales que ofrece además en 'derecho propio' algunos servicios de atención en salud mental y/o medicina general. Esta ambigüedad explica en parte, las a veces largas demoras, de parte de familiares y/o sobrevivientes en acreditarse dentro del sistema PRAIS y/o en hacer uso de ello una vez acreditado. Tanto usuarios como operadores PRAIS, entrevistados para este estudio señalaron que muchas personas prefieren atenderse bajo sus sistemas regulares de previsión (ISAPRE o FONASA) mientras puedan, acercándose finalmente a PRAIS por haberse jubilados, para hacer uso de sus servicios especializados en atención psicológica, y/o para gestionar acceso a tratamientos de alta complejidad que su previsión regular no contempla (por ejemplo, un proyecto piloto desarrollado por el equipo PRAIS correspondiente al Hospital San José de Santiago que ha innovado en prótesis dentales para personas con traumas bucales causadas bajo tortura). Las disparidades se acentúan ya que

⁶ Documento-presentación del PRAIS, 2011, preparado para la visita de una delegación gubernamental de Colombia por Paula Godoy, coordinadora nacional de PRAIS, copia archivada con los autores del presente Informe.

algunos equipos PRAIS gestionan para sus usuarios calificados acceso a prótesis y otros tratamientos o suministros a través de la incorporación en 'COMPIN', el sistema nacional de registro de discapacitados, mientras que otros no han podido activar con la misma eficacia esta gestión.

Estas características - una amplia diversidad en los motivos y niveles de uso - combinadas con una fuerte regionalización y variación en lo ofertado por cada servicio de salud regional, bajo el paraguas del PRAIS, aportan a que existan percepciones contradictorias a nivel de usuarios sobre el estatus exacto de las prestaciones que PRAIS ofrece. Mientras algunos perciben que no ofrece más que el derecho a atención pública en el nivel más bajo posible de la escala socioeconómica, equivalente a calidad general de 'indigente', otros destacan las prestaciones específicas que ofrece - en salud mental en particular - y/o perciben que ofrece privilegios de prioridad con respecto a otros usuarios del sistema público en cuanto a tiempos de espera y asignación de horas para tratamientos más complejos.⁷ En ese sentido, el PRAIS ejemplifica algunos dilemas en relación al privilegio relativo de sobrevivientes y sus familiares a 'expensa' de otras personas socialmente necesitadas.

Evolución histórica de la instancia

A la fecha del 2011 el programa PRAIS depende formalmente del Gabinete del Subsecretario de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, y su trabajo está realizado por una oficina de coordinación central más equipos específicos insertos dentro de cada uno de los 29 servicios de salud regionales existentes en el país. Está reglamentada por una Norma Técnica cuya tercera, y actualmente vigente, iteración fue realizada en 2006 y lo define como esencialmente una "estrategia de articulación" de prestaciones médicas, "orientad[a] a la atención integral de la salud mental en el ámbito individual, grupal, familiar y social de las personas afectadas."⁸ El programa nació en 1990 como un proyecto gestionado por el primer gobierno de la Concertación y financiado por cooperación externa (la Agencia Internacional para el Desarrollo estadounidense, USAID). Su inicio previsto en 1991 fue adelantado en una zona debida al descubrimiento de restos de víctimas de desaparición forzada en Pisagua y la necesidad de proveer acompañamiento en salud mental a los familiares respectivos. Este inicio fue formalizado en 1992 a través de Resolución Exenta n° 729, pero a diferencia de las otras instancias o medidas señaladas en el presente informe PRAIS no fue provisto de un marco legislativo específico sino recién en 2004 (Ley 19.980). Otras leyes significativas en reparaciones (Ley 19.123 de 1991 y otras) hacen referencia a sus prestaciones.

⁷ Percepción que es desmentida por la actual coordinadora nacional de PRAIS, al observar que si bien los comités de usuarios PRAIS insisten en que deben tener 'prioridad', PRAIS ofrece más bien 'oportunidad' en atención. Entrevista con Paula Godoy, coordinadora nacional de programa PRAIS, Santiago, 8 de septiembre 2011

⁸ Documento-presentación del PRAIS, 2011, preparado para la visita de una delegación gubernamental de Colombia por Paula Godoy, coordinadora nacional de PRAIS, copia archivada con los autores del presente Informe.

Entre 1991 y 1994 PRAIS creció hasta contar con 7 equipos regionales atendiendo a personas acreditadas por, entre otras instancias, ONGs, la Oficina de Retornados y consultorios o hospitales dentro de las zonas atendidas.⁹ La primera de las tres normativas internas o 'fichas técnicas' que estructura sus actividades fue elaborada en 1994, principalmente en el marco de la necesidad de evaluar el programa y rendir los gastos efectuados a USAID en su calidad de donante. Su contenido y la lista de especialidades clínicas de los directores de equipo que provee (principalmente, psicólogos y/o psiquiatras) enfatiza claramente la identidad del programa, principalmente una atención en salud mental, especificidad que se ha ido complementando posteriormente con más énfasis en atención holística. Luego, en 1994, el programa pasó a ser responsabilidad financiera del Ministerio de Salud. Desde aquel entonces y hasta el 2004 PRAIS no cuenta con un presupuesto específico sino que sus asignaciones son parte del presupuesto general del MINSAL.

La ficha técnica de 2000, que se enfoca en normas de atención, precisa e incluso amplía las categorías de individuos que los equipos van acreditando y atendiendo, principalmente 'víctimas Rettig', personas exoneradas y sus familiares pero extendiendo hasta los así-llamado 'clandestinos', personas que habían retornados al país bajo identidades falsas en los años 80 para participar en movimientos de oposición política clandestina. Cabe señalar que los sistemas y procedimientos de acreditación en ese tiempo fueron necesariamente amplios y flexibles: solamente en el caso del Informe Rettig existía una nómina única (siendo esta misma provisoria hasta la publicación del informe CNRR en 1996), y tanto la literatura como las fuentes primarias consultadas sugieren que se utilizó una gama de reconocimientos documentales y/o derivaciones desde otros programas de reparación para aprobar el ingreso de una persona a PRAIS. Luego para acreditar parentesco del núcleo familiar alcanzado por las normas se utilizaron, entre otros, certificados del Registro Civil, libretas familiares y similares.

En el año 2002 se habrían realizados los primeros esfuerzos significativos para evaluar y aunar criterio a nivel nacional respecto a los niveles de cumplimiento de la ficha de 2000. Si bien la iniciativa habría sido finalmente desestimada a nivel de ministerio, los equipos nacionales existentes en su mayoría decidieron adoptarla a partir del 2004 para guiar su priorización y (re)estructuración interna hasta elaborar la ficha técnica actual, publicada en 2006. Se reporta una mejora en los niveles y frecuencia de reuniones de coordinación central a partir de 2011, coincidente con la llegada de la actual directora nacional y antigua funcionaria de equipo Paula Godoy. En 2011 se ha planteado la necesidad de centralizar y 'pulir' las listas de acreditaciones para crear un registro central, así como también de iniciar modelación de necesidades y presupuestos en cuanto a poblaciones y sus necesidades clínicas en vez del cálculo actual basado en la mantención de personal de los equipos regionales. El rediseño podría potencialmente abarcar la necesidad de darle una visibilidad y perfil más nacional a la instancia: en la actualidad no existe un sitio web institucional ni una política unificada de comunicación o de producción de materiales informativos.

⁹ Entrevista con Paula Godoy, coordinadora nacional de programa PRAIS, Santiago, 8 de septiembre 2011

Evolución histórica de la activación de los derechos asociados

Según el Ministerio de Salud, a febrero de 2011 habían **606.347** usuarios acreditados de PRAIS a lo largo del territorio nacional, con un presupuesto específico destinado para el 2011 de **M\$3.340.493**.

La evolución histórica descrita en Lira (2006) es de 93.272 personas acreditadas en 2002; 132.000 a mediados de 2003; ambas antes de la publicación de las nóminas Valech y de las Leyes 19.980 y 19.992, ambas de 2004, ambas extendiendo el derecho PRAIS a nuevas categorías de causantes y/o familiares. Ya que el beneficio actualmente se hace extenso a familiares Rettig, sobrevivientes Valech, exonerados políticos y de tierra, distintos niveles del núcleo familiar de cada uno de esas categorías, más defensores de ddhh, no es posible estimar con precisión el total universo posible de beneficiarios ni por tanto la proporción aproximada de esto representado por distintas cifras históricas.

En términos de atención directa entregada por equipos PRAIS, las horas semanales profesionales correspondientes específicamente a personal de los 29 equipos PRAIS existentes a la misma fecha eran: psicología, 2.057 horas; psiquiatría, 289 horas; asistencia social, 2.013 horas; medicina general y familiar, 938 horas; enfermería, 88 horas; servicios paramédicos, 176 horas; odontología, 110 horas; y administración, 1,821 horas.¹⁰ Ver sección Análisis de cifras presupuestarias para la evolución de los gastos asociados a estas horas de atención directa desde 2006.

El costo de las demás prestaciones de salud gestionadas a través del programa PRAIS no es distinguible del presupuesto general del servicio de salud en que se haya realizado la atención. Además sería incorrecto, por dos razones principales, asignar a todo gasto en salud realizado a favor de una persona usuario PRAIS la calidad de un desembolso en reparaciones. Primera, y a pesar de la imposibilidad clínica de distinguir con exactitud, no toda atención en salud requerida por un usuario PRAIS dice relación con su condición de afectado directa o indirecta de violencia política: existe por tanto una cuota de gastos que se hubiera requerido hacer 'de todos modos'. Segunda, porque irrespectivo del origen específico de la patología o enfermedad presentada, existe un deber preexistente del Estado de proveer servicios en salud para garantizar la sanidad pública. En esta dimensión las causantes del perfil sanitario de la 'población PRAIS' importan menos que sus características, y es en ese sentido que PRAIS opera como una modalidad más de política pública en salud.

Notas

Una característica del PRAIS que constituye a la vez una fortaleza y una debilidad es su naturaleza descentralizada. La 'regionalización' de sus prestaciones y carácter – incluso de la composición de sus equipos, que en algunas regiones

¹⁰ Documento-presentación del PRAIS, 2011, preparado para la visita de una delegación gubernamental de Colombia por Paula Godoy, coordinadora nacional de PRAIS, copia archivada con los autores del presente Informe.

consisten más en médicos generales, en otros en psicólogos, psiquiatras o asistentes sociales – le permite responder de buena forma a necesidades locales, evitando la rigidez de la que sufren algunas medidas de reparación administradas en forma central. No obstante, la misma descentralización a juicio de algunos funcionarios implica que los equipos locales están demasiado sujetos al parecer del jefe de servicio de salud regional, quien podría tener o no particular sensibilidad o conocimiento del programa y las necesidades de sus usuarios. En esas circunstancias se producen disparidades en que algunos equipos locales han logrado establecer ‘enclaves’ de buena práctica y relaciones fluidas con otros operadores de salud, negociando por ejemplo acceso preferencial a ‘cuotas’ de horas de atención especializada para las necesidades médicas más complejas de sus usuarios.

La fortaleza de muchos de los equipos pareciera estar en el compromiso específico de sus funcionarios, quienes incluyen personas sobrevivientes abocadas a la entrega de una calidad de servicio que excede en cierto sentido los parámetros institucionales establecidos.¹¹ Lo que posibilita pero también deja en situación de precariedad esta ambición es precisamente en su informalidad y, por tanto, su reversibilidad. La experiencia acumulada de algunos equipos PRAIS y médicos especialistas que atienden a sus usuarios ha llevado a innovación y avances en conocimiento y en trato digno de pacientes¹² que podrían tener efectos multiplicadores beneficiosos para el sistema en general si fueran hechos extensos a través de una mayor difusión y visibilización del programa dentro del medio clínico internacional e incluso internacional. PRAIS es también el programa que más evidencia ofrece de algún grado de participación, tanto en la etapa de diseño como a través de Comités de Usuarios, instancias autónomas que existen en función a la mayoría de los equipos PRAIS y cuyos integrantes en algunos casos han hecho además esfuerzos para participar también en los comités más amplios de usuarios de los hospitales y/o servicios de salud correspondientes. En eso, según un funcionario, “los usuarios nuestros tienen un perfil bien distinto: son personas generalmente con bajos niveles de educación formal pero alta experiencia de militancia y conocimiento de sus derechos”.¹³

¹¹ Conclusión general de entrevistas realizadas por el Observatorio ddhh en 2011, que hace eco de una conclusión similar plasmada en Lira (2006:98): “el programa depend[e] en gran medida de la motivación individual de los profesionales que forma[n] los equipos”.

¹² Un ejemplo particular es el desarrollo de una atención en prótesis y tratamiento maxilofacial de alta complejidad en el hospital San José, informada por la experiencia acumulada de atender a personas con daños catastróficos maxilares y de dentadura producidos por tortura, quienes necesitan además ser atendidos bajo anestesia general y/o con horas de atención más largas que lo habitual para permitir contención y acercamiento apropiado relacionado con la alta incidencia de re-traumatización y ‘flashbacks’ ocasionado por la dinámica física habitual del tratamiento dental. Entrevistas en terreno, equipo y usuarios PRAIS y médicos especialistas, Hospital San José, Santiago, 30 de agosto 2011.

¹³ Entrevista con funcionario de equipo PRAIS, identidad reservada, Santiago, agosto 2011.

Entre los principales desafíos actuales para el PRAIS se incluye, en el ámbito clínico, la necesidad de modificar el programa para seguir atendiendo a un universo de usuarios iniciales cuyas necesidades específicas están evolucionando hacia secuelas a largo plazo de mayor complejidad agudizadas por procesos 'normales' de envejecimiento. En el ámbito económico y presupuestario, la progresiva formulación realizada por el mismo Programa desde 1991 en cuanto a la definición de beneficiarios, en tiempos en que inicialmente no existían otras nóminas oficiales acreditando las categorías de víctima relevante, operó en los hechos hacia una presunción de expansión. Los continuos esfuerzos para 'normar hacia atrás', tratando de conciliar en las fichas técnicas prestaciones ya realizadas, la imposición de categorías de usuario esencialmente ajenas¹⁴ (violencia familiar), y/o la incorporación de nuevas instancias y normas de calificación han complejizado la doble tarea de gestionar y sistematizar en forma simultánea el programa.

5. Exonerados por Motivos Políticos, desde 1993

El Programa de Exonerados Políticos, existente desde 1993, depende del actual Ministerio del Interior y Seguridad Pública y nació para regularizar la situación previsional y/o establecer beneficios por gracia para ex funcionarios públicos quienes habían sido despedidos por motivos políticos entre septiembre 1973 y 1990. Posteriormente su ámbito de alcance fue expandido en forma progresiva para abarcar a empleados de empresas privadas intervenidas por el Estado, miembros de las FFAA, poder judicial y poder legislativo quienes perdieron sus posiciones en el mismo período. Si bien ofrece calificación para una medida complementaria (PRAIS), el beneficio central que ofrece es esencialmente una regularización de la situación previsional más que un desembolso directo o exclusivo del Estado. Las personas calificadas por la instancia reciben, en primer lugar, un 'abono de tiempo' que completa su record de cotizaciones para jubilación, según los años que se habían trabajado, hasta un tope de 54 meses.¹⁵ Luego si corresponde se le extiende a la persona la posibilidad de comprar abonos adicionales de tiempo para completar ésta y/u otras lagunas de cotización que pueda tener. El monto final rectificado de cotizaciones es luego utilizado para el cálculo de la pensión mensual de jubilación correspondiente. Solamente en algunos casos esta pensión consistirá en total o en parte de un subsidio estatal, en la forma de una pensión no contributiva por gracia.

Titulares de ese derecho

Inicialmente, ex funcionarios de la Administración Pública quienes perdieron su empleo por motivos políticos o como 'consecuencia del quiebre institucional' de

¹⁴ Responsabilidades adicionales en atención a víctimas de violencia intrafamiliar le fueron impuestas al programa PRAIS en 1996

¹⁵ Quienes postularon durante los primeros dos años de introducción de la ley relevante (en agosto de 1993) reciben además un pago único de desahucio en el caso de no haber recibido en el momento de su despido el pago correspondiente por año de servicio.

1973. Luego fue extendido a empleados de instituciones semifiscales y de administración autónoma y de las empresas autónomas del Estado; a funcionarios de partidos políticos al momento de la disolución de estos; a empleados despedidos desde empresas privadas intervenidas pos golpe; y a funcionarios despedidos de las FFAA, Congreso y Poder Judicial (según Ley 19.582). Se requiere constatación del presunto motivo político del despido solamente en el caso de que este haya ocurrido antes del 11 de septiembre 1973 o después del 31 de diciembre del mismo año. Entre esas fechas se establece una presunción legal de motivo político.

Situación actual

El programa ha sido cerrado desde julio de 2004 para recepción de nuevas postulaciones; pero sigue activa en la clasificación de postulaciones aun pendientes que fueron recibidas dentro de dicho plazo

Contenido de derechos asociados

Los derechos asociados a la calidad de exonerado político dependen del historial previsional de cada quien, siendo incluso en algunos casos solamente simbólicos si bien siempre implica el derecho a atención de salud a través del programa PRAIS. En el caso de que exista un derecho económico en forma de pensión, esta es heredable por el cónyuge sobreviviente.

Los derechos asociados a calificación pueden incluir, según el caso, uno o más de los siguientes:

- **abono de tiempo para completar lagunas en el historial previsional**
Este abono sirve principalmente para la reliquidación de la pensión (IPS) o bien del bono de reconocimiento para quienes hayan cambiado al sistema AFP
- **pensión no contributiva por gracia**
- **pensión por expiración obligada de funciones**
- **pago de desahucio por despido**
Este solamente para quienes postularon en los primeros dos años de funcionamiento de la instancia (1993-1995) y no habían recibido el pago de desahucio en el momento de ser despedidos

Evolución histórica de la instancia

Es llamativo que la oficina de exonerados aún existe y aun este clasificando casos, dado la expiración desde hace 7 años del plazo para presentación de antecedentes. Otras instancias de similares características ya se encuentran cerradas, quedando solamente activa la entrega de pensiones mensuales correspondientes de parte del IPS. Según algunas fuentes consultadas, su permanencia en el tiempo se debe incluso a factores administrativos y políticos más que a necesidades imperantes: una reducción significativa de actividades y/o intento de cierre realizado en el primer semestre de 2010 habría sido resistida por la Contraloría de la República

bajo el argumento de que la legislación y normativa que rodea la instancia no contemplaba su cierre definitivo. Si bien esta posibilidad aparece un tanto insuficiente o inverosímil dado el cese de funciones de las otras instancias similares mencionadas, ofrece por lo menos una posible explicación por la aparentemente eterna prolongación del proceso de clasificación de postulaciones pendientes.

Evolución histórica de la activación de los derechos económicos asociados

157.038 individuos calificados (y c. 93.000 postulantes esperando decisión definitiva), a septiembre 2011, de un total histórico de c. 250.000 postulaciones recibidas entre 1993 y 2004.¹⁶

73.666 individuos dentro del territorio nacional, y algunos en el exterior, recibían pensiones asociadas a la categoría de exonerado político regular¹⁷ a julio 2011. Se desconoce cuántos de éstos sean causantes y cuantos cónyuges sobrevivientes, así como también cuantas de las pensiones serían no-contributivas en su totalidad.

En el contexto de la actual polémica sobre posibles calificaciones fraudulentas a este programa (ver abajo, Notas) es particularmente llamativo el hecho de que – sujeto a completar el dato de pensionados residentes en el extranjero – algo menos de la mitad de las personas calificadas como exonerados políticos cobraban derechos económicos asociados a mediados de junio del 2011.¹⁸ Las exclusiones – personas calificadas que no reciben actualmente pensiones – corresponden a varias categorías:

- exonerados alguna vez pensionados pero luego fallecidos sin dejar cónyuge con derecho a heredar la pensión
- exonerados quienes por motivos personales¹⁹ hayan optado por no cobrar la pensión teóricamente a su disposición

¹⁶ Cifras suministradas por el Departamento de Exonerados Políticos en septiembre 2011, si bien a la misma fecha, las nóminas de personas calificadas apareciendo en el sitio web de la institución individualizaron un total de 121.930 calificados. <http://www.oep.gov.cl/Listados.html> , último acceso 30 de septiembre 2011

¹⁷ Se estima, sujeto a confirmación, que esta categoría incluye a los exonerados de tierra que en forma posterior entraron en el programa de calificación regular pero que excluye a los que siguen recibiendo pensiones de gracia (ver abajo).

¹⁸ Otro tanto, una proporción en teoría potencialmente superior, estaría haciendo uso del derecho complementario de atención PRAIS. Es imposible con los registros actuales establecer la proporción de usuarios PRAIS que lo sean en calidad de exonerados políticos

¹⁹ Incluyendo motivos esencialmente políticas, como es el caso por ejemplo de Sergio Onofre Jarpa o Hermógenes Pérez de Arce, prominentes personajes de la derecha política quienes califican por haber sido funcionarios políticos y/o miembros de parlamento al momento de su disolución. Ambos han comentado públicamente la importancia simbólica de su calificación junto con anunciar su intención de no cobrar cualquier beneficio económico al que eventualmente podrían tener derecho

- exonerados quienes han optado por seguir recibiendo otras medidas de reparación económica consideradas incompatibles con la pensión de exoneración (p/ej exonerados de tierra con derecho a pensión de gracia, o sobrevivientes Valech)²⁰
- exonerados quienes por su particular historial previsional o laboral hayan optado por seguir bajo un régimen alternativo (AFP o similar) o simplemente no hayan calificado para recibir una pensión. Estos últimos incluyen quienes solamente hayan calificados para recibir un abono de tiempo, ya considerado para la reliquidación de su pensión regular.

Una nota de prensa del 26 de octubre de 2011, de autoría de una ex funcionaria de IPS antes responsable para el cálculo de pensiones para situaciones especiales tales como esta,²¹ sugiere las siguientes cifras aproximadas a 2011 (si bien no existe corroboración desde las autoridades actuales):

- 100 'pensiones por expiración de funciones'
- 82.829 pensiones no contributivas pagadas a causantes y/o cónyuges sobrevivientes
- 53.000 abonos de tiempo asignados para reliquidar pensiones regulares IPS y/o bonos de reconocimiento AFP, para quienes habían en algún momento de su historia laboral optados por cambiar a esta modalidad.

Notas

La imposición de plazos fijos para postulación, ya cuestionada arriba en relación al 'bono hijo Rettig', parece haber generado en el caso de la Oficina de Exonerados otro efecto específico no deseado: la generación de un alza de demanda justo antes del cierre de plazo formal, lo cual tiende a colapsar sistemas administrativos. Esto puede prolongar de modo irrazonable la resolución definitiva de casos, imponiendo a postulantes (millares de ellos, en el caso de la Oficina de Exonerados) largas esperas para la notificación de una decisión final o bien la activación administrativa de una decisión ya tomada (según el jefe actual de la oficina, c. 7.700 casos aprobados seguían pendientes de notificación final a septiembre de 2011, algunos de ellos a años de su aprobación formal por la Comisión calificadora). Un colapso por alza de demanda o falta de capacidad de procesamiento de cuellos de botella también corre el riesgo de incrementar las probabilidades de un relajamiento de facto de criterios y/o la multiplicación del inevitable margen de error en el procesamiento de peticiones. En el caso de la Oficina de Retornados todas estas externalidades negativas parecen estar presentes a la vez.

En 2010 la investigación, inicialmente no relacionada, de posibles fraudes realizados por proveedores educacionales subcontratadas por el Ministerio de Educación para proveer cursos costeados por las 'Becas Valech', llevó al descubrimiento de timbres de la Oficina de Retornados en poder de terceros. Una subsecuente revisión de una muestra aleatoria de postulaciones ya aprobadas por

²⁰ En el segundo caso, la persona habría recibido un bono de una sola vez al momento de optar.

²¹ Romina Morales Baltra, "Exonerados Políticos: ¿Quién entrega datos errados?" *El Mostrador* 26 de octubre 2011

la Oficina llevó al doble cuestionamiento de, primero, la veracidad de antecedentes suministrados y, segundo, la rigurosidad de criterios de calificación respecto a una porción de ellas. Con respecto al primero se cuestionó en particular el otorgamiento por parte de parlamentarios actuales de certificaciones aseverando que determinados postulantes hayan tenido la calidad de funcionario partidista a tiempo completo al momento del golpe de Estado.²² Con respecto al segundo, se cuestionó la rigurosidad y/o consistencia de criterio con que habría operado a lo largo del tiempo el proceso de revisión de antecedentes dentro de la Oficina. Dicho proceso tiene como última autoridad una Comisión calificadora de 5 integrantes – nombrados por el Presidente de la República por el plazo que estime conveniente – que debe resolver en forma definitiva cada postulación según los antecedentes presentados por cada postulante y pre-evaluados por el personal permanente de la instancia. Se ha cuestionado, por ejemplo, una supuesta alza notoria en las tasas de calificación en los años 1998 y 1999, seguida por un descenso brusco en 2004/5, coincidente con un cambio de gestión en la instancia.

En definitiva, varios de los aspectos del trabajo de la instancia actualmente siendo cuestionados podrían finalmente acusar fraude de parte de algunos funcionarios, operadores, postulantes y/o gestores así como podrían tener explicaciones ‘inocentes’. Las distintas categorías de calificación que la Oficina ha tratado en forma básicamente secuencial a lo largo de su historia presentan niveles muy dispares de dificultad en la recopilación y verificación de antecedentes,²³ y la celosa promoción y difusión del programa por su entonces director en los meses anteriores al cierre de su plazo en 2004 es consistente con el deber moral y legal de comunicarse con víctimas y ofrecerles en forma proactiva acceso a la activación de sus derechos. Sería necesario por tanto reservar juicio hasta que se conozcan todos los antecedentes relevantes, si bien las siguientes consideraciones generales son relevantes:

- La rectificación de alguna calificación de exonerado y/o otorgamiento de beneficios asociados por vía administrativa será muy difícil, dado que las normativas legales imperantes establecen un plazo máximo de entre dos y tres años para solicitar la revisión administrativa de beneficios concedidos por errores en la interpretación o aplicación de la ley
- Es conveniente y funcional al cumplimiento pleno del deber de reparación la rigurosa fiscalización e investigación de todo tipo de posible fraude asociado con el otorgamiento de reparaciones
- En el caso de que se descubra algún intento de fraude sistemática o generalizado en relación a alguna medida, el Estado debería de tomar todo

²² Lo cual constituiría motivo de calificación, ya que el golpe llevó a la disolución de los partidos políticos

²³ Siendo, por ejemplo, el periodo de septiembre a diciembre 1973 particularmente sencillo de calificar debido a la presunción automática de motivo político ya mencionado; o bien la calificación de empleados públicos más fácil que la de empleados de empresas intervenidas solamente en parte o en determinadas fechas, requiriendo la conciliación de fechas de intervención con fechas de empleo y motivos – generalmente disfrazados – de despido en cada caso individual.

cuidado para establecer responsabilidades específicas, distinguiendo donde sea relevante entre gestores y receptores de beneficios y permitiendo la reevaluación con nuevos antecedentes de casos calificados por actores o métodos fraudulentos sin el conocimiento, colusión activa o mala fe comprobable del titular actual del derecho

5.1 Exonerados de la Tierra

Alcance

Este programa fue introducida en 1995 para responder a la situación de campesinos excluidos de la reforma agraria, despedidos de la fuerza laboral de asentamientos y/o expulsados de sus tierras por el régimen militar, por razones políticas. Esta situación es atendida en dos fases principales: primera a través de un programa especial, entre 1995 y 1996, administrada a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura; y segunda, incorporada como una categoría más de calificación para la calidad de exonerado político regular. La primera nació como un arreglo especial para contestar presiones desde organizaciones campesinas al gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle para la restitución de tierras para compensar sus pérdidas durante la dictadura. Pero una vez que se determinó que el programa especial otorgaría pensiones individuales en vez de acceso a fondos de tierra, la principal diferencia práctica entre las dos modalidades reside en la calidad de la pensión otorgable (vitalicia y no heredable, en el caso de los calificados en la primera fase, y heredable al cónyuge sobreviviente, en el segundo caso).

Situación actual

Fase 1: Desactivada para postulaciones, activa para entrega de beneficios ya otorgados (pensiones vitalicias de gracia, de montos diferenciados en tres tramos según edad, pagadas por la Tesorería General de la República; y derecho a atención médica a través del programa PRAIS).

Fase 2 (consideración como una categoría más de exoneración regular): Desactivada desde 2004 para postulaciones, activa para entrega de beneficios ya otorgados (pensiones a titulares o cónyuges sobrevivientes, administradas por IPS, y derecho a atención médica a través del programa PRAIS).

Contenido de derechos asociados

Primera fase: pensión vitalicia de gracia, no heredable, monto variable según tramo de edad. Acceso al sistema de salud pública por PRAIS. Compatible con bono de reconocimiento de la calidad de exoneración regular, pero no con la pensión de exonerado regular.

Segunda fase: derechos otorgables a los demás exonerados regulares, según situación previsional. En caso de no calificar para una pensión no contributiva, se

podría pagar el bono de reconocimiento de exonerado regular y luego seguir pagando la pensión vitalicia específica de exonerado de tierra (primera fase).

Evolución histórica

Fase 1 del programa nació en reclamos de dirigentes campesinos, apoyados por la Iglesia Católica, por un Fondo de Tierras que les restituiría las mismas o equivalentes tierras por concepto de las tierras usurpadas por el régimen dictatorial. Pero en negociaciones durante la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se convenció a las organizaciones aceptar la sustitución de esa modalidad de reparación por un subsidio individual, bajo la figura administrativa de una pensión de gracia presidencial, a hasta 5,000 individuos afectados. Los montos otorgados fueron diferenciados según tres rangos de edad, y el programa se inició en 1995. La acreditación requerida fue una certificación del Servicio Agrícola y Ganadero, SAG, con la venida del INDAP y la colaboración de varias organizaciones campesinas y de sociedad civil para identificar a los receptores. La pensión es vitalicia, intransferible y compatible con otros ingresos similares y su recepción también implica calificación para el PRAIS. Si bien finalmente se entregó un beneficio concreto, la transformación de éste desde lo solicitado a algo de mayor conveniencia administrativa y/o política no es del todo valorable desde una perspectiva de participación ni de restauración cultural y socialmente apropiada del derecho vulnerado.

Según Lira (2006: 120), al año 2002 habían 2.999 receptores registrados de pensiones de gracia por exoneración de tierras, representando en aquel tiempo un desembolso anual de CLP\$2.347.045.260 (US\$3,406, 748 según el cambio del momento); y durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se anunció haber llegado al total inicialmente acordado de 5.000 personas recipientes. Si bien en la actualidad las instancias relevantes parecen no contar con datos fiables, las cifras de Lira son respaldadas en términos generales por un ex funcionario de la Oficina de Exonerados entrevistado por el Observatorio en 2011, quien durante su paso por la institución se especializó en la calificación de postulaciones de campesinos en fase 2, postulaciones a la calidad regular de exoneración. Esa persona estima que INDAP y SAG identificaron 5.000 casos posibles en fase 1, procediendo a calificar c. 3.000 de ellos con la ayuda de organizaciones campesinas. La misma fuente relata que durante 2004 y 2005 se habrían investigado c. 22.000 casos de posible exoneración general cuya base fue la aplicación de DL 208 u otras leyes de la época de la dictadura relacionadas con la administración de tierras. Se desconoce la proporción específica de estas postulaciones que habrían sido aprobadas, si bien tanto las calificaciones relevantes como cualquier derecho económico derivado estarían incluidas en las cifras generales para exonerados políticos mencionados arriba.

Notas

Tanto en fase 1 como en fase 2, la calificación de campesinos como exonerados políticos presenta desafíos particulares relacionados con la verificación fehaciente de antecedentes en un contexto de informalidad y/o de inexistencia de archivos

escritos precisos. En las circunstancias la opción por la flexibilización de requisitos y/o la cooperación cercana con organizaciones campesinas y con INDAP, el Servicio Agrícola y Ganadero y hasta los Seremis de agricultura de las zonas involucradas es valorable, si bien los potenciales costos en rigurosidad y replicabilidad son evidentes.

Los particulares desafíos presentados por el contexto rural y de la reforma agraria incluyen niveles relativamente reducidos de alfabetización; la pérdida o inaccesibilidad de registros de asentamientos o bien su registración oficial solamente en fechas posteriores al golpe y por nuevos integrantes simpatizantes del régimen; la falta de demarcaciones rigurosas entre asentamientos contiguos y la repetición de los nombres de éstos; la división de facto de los habitantes de asentamientos en 'asentados' propiamente tales – quienes no podrían ser titulares en derecho de tierras o parcelas mientras menores de edad – y 'fuerza laboral', mano de obra que podría ser empleada legalmente, con imposiciones reconocidas, desde los 12 años de edad aproximadamente. El proceso de calificación tuvo que saldar todas estas dificultades, proceso que generó la adquisición de experticia especializada en el tema dentro de la Oficina de Exonerados.

6. Sobrevivientes de prisión política y tortura

Estas medidas existen como tales desde 2004, si bien el programa PRAIS admitía algunas personas en esa situación antes de la formalización de las nóminas oficiales respectivas (Informe Valech en sus tres ciclos de calificación, ver abajo).

Alcance

Personas a las que se les reconoce oficialmente haber sufrido privación ilegal de libertad²⁴ y/o torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.

Instancias de calificación: Comisión Valech (2003/04 y informe de reconsideración en 2005) y Comisión Clasificadora (2010/11)*

**Títulos completos: Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (conocida como la Comisión Valech) y Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (conocida como Comisión Clasificadora o Comisión 'Valech II')*

Al igual que las Comisiones Rettig y CNRR, las 'comisiones Valech' son principalmente instancias de recuperación de la verdad que funcionan a la vez como una puerta de entrada a medidas de reparación ya que sus nóminas forman la base legal para asignación de derecho a medidas de reparación relevantes.

²⁴ Para la definición exacta de los parámetros y duración de detenciones consideradas calificables, ver informe Valech o Informe de la Comisión Clasificadora, pp 51-54 – básicamente, excluyendo situaciones de detención reconocida y procesada de modo regular y/o detenciones masivas de corta duración en el contexto de manifestaciones públicas o similar

Situación actual

Las comisiones de calificación se encuentran desactivadas²⁵ y cerradas. Las nóminas siguen vigentes para acceder a derechos procedentes.

Evolución histórica de las instancias

38.254 personas fueron reconocidas a agosto de 2011 como sobrevivientes de prisión política y tortura según las listas acumuladas elaboradas por las dos instancias.

19.478 personas dentro del territorio nacional percibían pensiones en julio 2011 en función de algún causante incluido en las nóminas Valech de 2003/4.

La Comisión Valech fue anunciada por el entonces presidente Lagos en 2003 como parte del anuncio de una serie de medidas de políticas públicas en DDHH bajo el título 'No Hay Mañana Sin Ayer'. Su principal función era la de extender reconocimiento simbólico de parte del Estado al número extenso de sobrevivientes de graves violaciones que, al no ser individualizados por las instancias anteriores, nunca habían recibido reconocimiento individual del Estado de los crímenes cometidos en su contra. La Comisión recibió testimonios durante una porción del 2003 y publicó sus conclusiones en 2004 en un informe de gran connotación pública. El informe fue presentado a la vez a todas las personas calificadas en las nóminas que acompañaban el informe, quienes representaron aproximadamente 70% de las personas que habían dado testimonio en su propio nombre o a favor de algún familiar ya fallecido. Posteriormente, en 2005, se ajustaron las nóminas para reconocer en calidad plena de sobrevivientes a menores de edad detenidos juntos con sus padres quienes habían sido considerados por separados en un anexo al informe inicial. Los testimonios presentados ante la Comisión fueron objeto de una legislación específica estableciendo reserva sobre su contenido por un período de 50 años.

La Comisión Calificadora de 2010/11 fue el resultado de presión generalizada de parte de quienes estimaron no haber alcanzado a presentarse ante la comisión anterior y/o contar con elementos adicionales permitiendo la reconsideración de su caso antes no calificado. Sus seis meses iniciales de recepción de testimonios fueron extendidos en seis más por la alta demanda, y seguido por un plazo de seis meses de consideración y calificación dio una duración total de 18 meses al trabajo de la instancia, finalizada en agosto de 2011 con la entrega de sus resultados a la Presidencia de la República. La Comisión repitió en términos generales los procedimientos y criterios de calificación y reserva de contenidos de la comisión anterior (y pudo acceder las bases de datos de la anterior comisión para propósitos de verificación de antecedentes), si bien la ausencia tanto de un mecanismo de

²⁵ La primera Comisión Valech cesó sus labores en 2005 y la segunda, Clasificadora, en septiembre de 2011.

reconsideración de casos no calificados como de una modalidad de notificación personal a los testificantes del resultado fueron objetos de crítica ya que representaron variaciones significativas desde la perspectiva de los usuarios. Siendo una reapertura de listas y no una instancia nueva a derecho propio, la Comisión no publicó un informe comprensivo sino un recuento de actividades junto con nóminas otorgando calificación a 9.795 personas adicionales a las 28.459 ya calificadas en primera vuelta (2004). Al igual que la Comisión anterior, la Comisión Calificadora incluía entre sus listas algunas personas conocidas como agentes de los servicios de seguridad: incluyendo, en esta oportunidad, a un represor actualmente cumpliendo una pena de cárcel por violaciones a los ddhh. A diferencia de la Comisión anterior, la Comisión calificó a solamente c. 30% de los casos presentados. Ambos aspectos de su trabajo provocaron controversia posterior.

Derechos asociados

Inclusión en las nóminas oficiales confiere al causante y su grupo familiar derechos a servicios PRAIS y exención del Servicio Militar Obligatorio. A la persona calificada como sobreviviente se le confiere el derecho a recibir una pensión mensual reajutable de monto variable según edad y situación. La pensión es reemplazable por un bono de indemnización de una vez ('bono de opción') en el caso de personas ya calificadas como exonerados políticos o de tierra quienes optan por seguir recibiendo su actual pensión de exoneración, ya que las dos pensiones son incompatibles. La pensión puede ser transferida al cónyuge sobreviviente en el caso de posterior fallecimiento del causante calificado. Al causante le corresponde además una beca de estudios técnicos o superiores, heredable a un descendiente en el caso de no hacer uso de ella; acceso al Fondo Solidario de subsidio de Vivienda y facilidades de perdón de mora para personas sustentadores de hogares unipersonales; acceso a subsidios habitacionales por quienes ya han recibido prestaciones similares

Notas

Para evaluación y discusión de la realización e implicancias de la Comisión Calificadora, ver Observatorio DDHH (2011) 'Taller Comisión Valech II', disponible en <http://www.icsoc.cl/observatorio-derechos-humanos> . En particular, se resalta la insuficiencia del cierre supuestamente definitivo de las instancias de reconocimiento de la verda, en circunstancias en que el poder judicial sigue investigando causas, produciendo así 'verdades jurídicas' que deberían de ser susceptibles de reconocimiento administrativo por los otros poderes de estado. Todo apunta a la necesidad de una instancia permanente de calificación y reparación a víctimas y sobrevivientes.

El único punto adicional que cabe destacar aquí es que la inclusión en ambas nóminas de ex agentes de las fuerzas de seguridad a la vez responsables de prácticas represivas, uno de ellos a la fecha preso por un triple homicidio, desató discusiones sobre la 'doble militancia' de ser a la vez víctima y victimario y la conveniencia de que estas personas reciben medidas de reparación. Ha de observar que nada en el marco teórico y normativo imperante lo prohíbe, ya que la reparación es en concepto del daño causado y tiene su base en la universalidad de los ddhh y no la idoneidad moral de la víctima.



CentroDerechosHumanos
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES