

POSITION PAPER

N° 02

**GOBERNANZA Y  
PROTECCIÓN DE  
DERECHOS CIVILES  
Y POLÍTICOS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA COVID-19**



UNIVERSIDAD  
DE CHILE

## **Position Paper**

*Gobernanza y protección de derechos civiles y políticos en contexto de pandemia COVID-19*

Programa de Salud Global, Escuela de Salud Pública

Unidad de Redes Transdisciplinarias, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo

Universidad de Chile

## **EDICIÓN GENERAL**

Diego Aguilar

Alex Alarcón

Francisco Crespo

Jaqueline Meriño

Jorge Ramírez

Pablo Riveros

Lorena Rodríguez Osiac

Ignacio Silva

## **EQUIPO GESTOR**

Alex Alarcón

Francisco Crespo

Claudio Fuentes

Jaqueline Meriño

Nicolás Muñoz

Jorge Ramírez

Pablo Riveros

Lorena Rodríguez Osiac

Ignacio Silva

ISBN: 978-956-19-1201-4

## **DISEÑO**

Alicia San Martín Frez

## **FOTOGRAFÍAS**

Cristóbal Saavedra

## **CÓMO CITAR ESTE DOCUMENTO**

Programa de Salud Global, Escuela de Salud Pública y Unidad de Redes Transdisciplinarias, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile (2020) *Gobernanza y protección de derechos civiles y políticos en contexto de pandemia COVID-19*. Position Paper n°2. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

Todas las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de quienes la emiten y no representan institucionalmente a la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, la Escuela de Salud Pública o la Universidad de Chile.



POSITION PAPER

N° 02

Documento preparado y editado por el Programa de Salud Global de la Escuela de Salud Pública y la Unidad de Redes Transdisciplinarias de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile.

POSITION PAPER

# Índice

	<b>Prefacio</b>	<b>.5.</b>
	<i>Ennio Vivaldi, Rector Universidad de Chile.</i>	
	<b>Documentos para la Política Pública como producto de la reflexión y el trabajo inter y transdisciplinario al interior de la Universidad</b>	<b>.8.</b>
	<i>Flavio Salazar, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo</i>	
	<b>Presentación</b>	<b>.11.</b>
	<i>Verónica Iglesias, Directora Escuela de Salud Pública</i>	
	<b>Transcripción Conferencia "Respuestas de los Estados a la Pandemia COVID19, ¿qué hace la diferencia y cómo se protegen los Derechos Humanos?"</b>	<b>.15.</b>
	<i>Michelle Bachelet J., Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.</i>	
	<b>La crisis de la gobernanza en el Chile actual y los cambios a la democracia</b>	<b>.32.</b>
	<i>Hugo Frühling, Director Instituto de Asuntos Públicos.</i>	
	<b>La pandemia del COVID-19 y los Derechos Humanos en Chile</b>	<b>.45.</b>
	<i>Claudio Nash, Coordinador académico de la Cátedra de Derechos Humanos UCH</i>	
	<b>Confianza en las autoridades</b>	<b>.60.</b>
	<i>María Loreto Rebolledo, Directora Instituto de Comunicación e Imagen.</i>	
	<b>Excepción, derechos y deberes. Lecciones de las crisis sanitaria en Chile</b>	<b>.76.</b>
	<i>Pablo Ortuzar</i>	
	<b>Lecciones aprendidas y desafíos: crear juntas políticas adecuadas</b>	<b>.81.</b>
	<i>Programa de Salud Global</i>	

# Prefacio

## Ennio Vivaldi

*Rector Universidad de Chile*

La crisis sanitaria por COVID-19 nos ha obligado a reflexionar sobre las múltiples debilidades que quedaron expuestas durante la pandemia. Se trata de enfrentar ahora realidades no asumidas previamente y entender la falla en las priorizaciones que permitieron que esas debilidades no hubieran sido abordadas previamente, además de nuestro deber de expresar una voluntad de cambio. Universalmente nos preguntamos cuánto más debimos habernos preocupado del desarrollo científico y tecnológico, así como de las artes y humanidades. Cuánto debimos haber enfatizado la visión del colectivo por sobre los intereses grupales o individuales. Cuánto debimos sustentar valores de colaboración y complementariedad por sobre competencia y rivalidad, así como cuánto debimos promover la coordinación y colaboración internacional.

Estas reflexiones apuntan a la excesiva confianza que ha recaído -ya por décadas- en que lo privado, sin ser molestado por entes públicos, podía resolver óptimamente toda la dinámica y problemáticas de la sociedad. Si en alguna parte del planeta esa confianza fue desmedida, al punto que lo público llegó casi a ser denostado, fue precisamente en nuestro país. Un muy buen ejemplo de ello es que en todas partes se ha entendido que fortalecer la investigación científica y tecnológica es clave para la tranquilidad y el resguardo de la sociedad en su conjunto, mientras en Chile hasta hace menos de veinte años se decidió suprimir un centro productor de vacunas razonando que era más barato comprarlas en el exterior.

Los efectos de la primacía de criterios economicistas se hacen aún más dramáticos cuando debemos lamentar hoy los déficits en la atención

primaria y en los programas comunitarios de salud mental. Lamentablemente, las prestaciones y transacciones que revisten implicancias financieras inmediatas se dan más bien en la atención terciaria y, si han de ser esas implicancias el factor predominante, será allí donde se concentre el interés.

Ignorar los condicionantes sociales de la salud ha costado muy caro. La pandemia nos obliga a entender que hay problemas que solo podemos abordar como sociedad. Lo que vemos hoy tiene que ver con una pesada carga de desigualdad en nuestro país, que se expresa en la salud, así como en la situación de desamparo de una parte significativa de nuestra población en problemáticas como la precarización laboral y el hacinamiento, así como en otros ámbitos como la desigualdad de género, la migración y la segregación de la tercera edad y las niñas y niños.

La precarización del mundo del trabajo es una constatación evidente. Que se esgrimiera como argumento para no decretar medidas de distanciamiento más severas el que un porcentaje importante de los habitantes del país dependía de lo ganado durante el día fue algo que, lamentablemente, terminó por normalizarse. Hoy, tras meses transcurridos de pandemia, constatamos el impacto que esto ha tenido en el retroceso en casi una década de inserción laboral femenina.

La pandemia nos ha hecho recuperar una visión sistémica del mundo, donde es necesario que comencemos a comprendernos a nosotros mismos como sociedad. Por ejemplo, las campañas de vacunación, más que tratar a individuos, se proponen erradicar una enfermedad de una población.

En el caso chileno es notable que la pandemia haya ocurrido tras una convulsionada protesta social que instaló una promesa y la materialización de expectativas de cambios en la Constitución y en el modelo de sociedad. La ciudadanía chilena siente, por una parte, que sus derechos individuales fundamentales en áreas como educación, salud, vivienda o previsión, en la medida que están sometidos a otros intereses, son sólo nominales y no son derechos efectivos. Al mismo tiempo, está literalmente pidiendo a gritos volver a tener valores solidarios, cohesión social y un sentido de bien común.

Se hace necesario implementar modelos de respuesta que consideren las nuevas realidades, haciendo partícipe a la sociedad civil y fortaleciendo



la credibilidad de las instituciones. Dentro de esta labor es clave el rol de la opinión científica percibida como independiente y la capacidad de explicar a la población los fundamentos de las restricciones que se les imponen.

Toda política debe considerar que desde las humanidades y las ciencias sociales se deben hacer contribuciones a un entendimiento más claro de las comunidades y territorios, aportando por ejemplo al manejo de grandes volúmenes de datos sanitarios resguardando la privacidad de las personas, o pensando desde el derecho y la ciencia política una descentralización efectiva que potencie la respuesta sanitaria con un enfoque preventivo. Esto se hace aún más necesario en la medida en que el confinamiento y el distanciamiento social significan de por sí limitaciones a algunas libertades civiles. Como lo han señalado los expertos de nuestra Escuela de Salud Pública, la garantía de respeto irrestricto a los derechos humanos es totalmente compatible con las recomendaciones de los organismos internacionales como la OMS. Es necesario recordar esa sintonía en la que la declaración internacional de Derechos Humanos es un gran pacto civilizatorio para la humanidad.

La pandemia que hoy enfrentamos nos reafirma en nuestra voluntad de hacer efectivos y palpables los derechos de cada persona y de armonizarlos en un proyecto de sociedad solidaria, cohesionada e inclusiva; una de las tareas que más sentido han dado siempre a nuestra universidad pública.

Ennio Vivaldi Véjar

## **Documentos para la Política Pública como producto de la reflexión y el trabajo inter y transdisciplinario al interior de la Universidad.**

**Flavio Salazar**

*Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo*

Como una iniciativa puesta en marcha el año 2015 en la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo (VID), alineada con el rol público de la Universidad de Chile, la Unidad de Redes Transdisciplinarias (Redes Td) ha mantenido como objetivo general el incentivo y fomento del trabajo colaborativo inter y transdisciplinario. En esta tarea se han involucrado científicos provenientes de distintas disciplinas, actores de la sociedad civil y autoridades encargadas de la toma de decisiones en el país, con miras a potenciar la conexión del trabajo académico con las múltiples problemáticas complejas experimentadas por la sociedad chilena. Los cinco años de operatividad de esta unidad han permitido la concreción de numerosos objetivos relativos a la formulación y mantención de redes inter y transdisciplinarias dentro de la Universidad, documentadas mediante la publicación de insumos destinados a interpelar a la sociedad chilena en su conjunto, enriquecidos por la perspectiva y presencia activa de múltiples actores, siendo la presente edición de *Position Papers* o **"Documentos de Posición"** un ejemplo tangible de ello.

La serie *Position Papers* representa uno de los formatos mediante los cuales la VID expone a la comunidad universitaria y a la sociedad chilena los resultados y las virtudes de un trabajo académico coordinado y abierto a un diálogo horizontal entre actores y posicionamientos, aglutinando en su cuerpo central diversas posturas relativas a una problemática específica atingente a los desafíos sostenidos por el país a través del desarrollo de sus ejes discursivos particulares.

Refiriéndonos al contexto actual, se hace más que evidente señalar que

el impulso y gestión de cualquier tipo de reflexión o insumo académico que pretenda abordar y establecer proyecciones en torno a problemáticas vigentes en la sociedad chilena, no puede dejar de atender a la configuración de nuevos escenarios; tanto los elementos relacionados a la explosión social, al proceso constituyente respaldado por la inmensa mayoría del país y a los estragos causados por la pandemia del COVID-19. Los impactos de la emergencia sanitaria no han pasado desapercibidos para ningún país ni organismo internacional del mundo, profundizando y visibilizando en muchos casos las inequidades y brechas sostenidas en múltiples niveles, como por ejemplo en el plano sanitario, habitacional, económico, laboral y de género. Es en este sentido que los esfuerzos de Redes Td de la VID, han apuntado a articular una aproximación original desde múltiples perspectivas en torno al resguardo de los derechos civiles y políticos durante la pandemia, problemática que debe ser posicionada con suma urgencia dentro de la agenda global, venciendo la resistencia a formular propuestas a partir de una fluida colaboración internacional. La recesión económica que cruza América Latina, así como por sobre todo, la crisis de credibilidad causada por años de acumulación de desconfianzas de la sociedad civil en los gobiernos y autoridades se expresan en intensos períodos de movilización y transformación social destinados a enrostrar las múltiples problemáticas que aún no han logrado ser atendidas por las democracias del continente.

En el caso chileno, la decisión de las autoridades de cumplir con las estrategias preventivas recomendadas por los organismos internacionales mediante la aplicación plena de las cuarentenas en pos de combatir la expansión del COVID-19, a través de la implementación de medidas de excepción constitucional, como los estados de emergencia y los toques de queda, inmediatamente después de la aplicación de medidas similares en función de resguardar el orden público durante la revuelta social iniciada el 18 de octubre de 2019, y que dejó como saldo un profundo cuestionamiento a los métodos y procedimientos disuasivos utilizados por las policías, así como claras negligencias en torno al resguardo de los derechos humanos de la población durante el periodo de crisis, posicionan a la problemática esgrimida y desarrollada por el presente *Position Paper* como un debate sensible pero necesario en función de proyectar políticas y procedimientos que apunten a garantizar la protección integral de la ciudadanía tanto en momentos de estabilidad como de turbulencia social.

Evaluar la pertinencia y efectos de las decisiones de las autoridades y proyectar la construcción de nuevas propuestas para atender desafíos, que van desde la aplicabilidad de medidas inmediatas a la formulación de nuevos horizontes para la reactivación y reconstrucción nacional, son ejercicios que necesariamente deben formularse atendiendo a un enfoque democrático que permita vislumbrar nuevos parámetros destinados a establecer proyectos nacionales elaborados en sintonía con la protección de los derechos humanos de la población. De esta forma, el posicionamiento y ejecución de reflexiones colectivas, abiertas al diálogo entre la multiplicidad de perspectivas, como las expuestas en esta edición, significan aprovechar una oportunidad histórica para repensar el destino de nuestras sociedades y de la propia humanidad, así como una contribución para los cimientos de las futuras políticas públicas y medidas que regirán la reconstrucción de un horizonte democrático, pluralista e inclusivo para nuestro país.

POSITION PAPER

# Presentación

## Verónica Iglesias

*Directora Escuela de Salud Pública*

La pandemia generada por SARS-CoV2 nos ha enfrentado a una emergencia mundial ante la cual ningún país estaba del todo preparado, no tan sólo desde el punto de vista sanitario, sino que también social y económico. La mayor incidencia de casos y fallecidos por COVID-19 ha estado estrechamente relacionada con población de menor nivel socioeconómico, mayor índice de hacinamiento y de ocupación en trabajos informales, siendo dentro de este grupo donde también se concentra la mayor prevalencia de enfermedades crónicas como la hipertensión arterial, diabetes y obesidad, cuadros que han estado presentes con mayor frecuencia en los pacientes hospitalizados y que han aumentado su riesgo de fallecer. Paralelamente, la atención en salud dentro de los sectores de menor nivel socioeconómico ha dado cuenta de la menor dotación de recursos humanos destinados a la prevención, la baja disponibilidad de elementos de protección personal, de recursos para el seguimiento, testeo y trazabilidad y de la menor capacidad de atención en salud durante el peak de contagios, resultando en importantes diferencias de morbilidad y mortalidad entre los territorios del país.

El continente americano, compuesto del 13% de la población mundial, ostenta a la fecha casi un 50% del total de casos por COVID-19, representando justamente la región que sostiene mayores niveles de desigualdad, no tan sólo en términos de acceso a elementos básicos para la vida como salud, alimentación, saneamiento, vivienda y otros, sino también en términos de acceso a la educación y al derecho a vivir en un medio ambiente limpio. Irrumpiendo en este ya desfavorable escenario, la pandemia exige a los Estados extremar las estrategias y medidas de salud pública para responder ante las demandas sanitarias y sociales que se han posicionado de manera ininterrumpida, ante lo cual urge que tanto

las medidas como las políticas públicas a implementar mantengan un enfoque de Derechos Humanos que permita eliminar la discriminación, disminuir la desigualdad y aspirar a obtener mejores resultados en términos de salud y bienestar de la población. Estos resultados no serán alcanzados en el mediano y largo plazo en la medida que los Estados no inviertan en ello, por eso, el sentido de urgencia y el llamado para implementar medidas eficaces que permitan disminuir las brechas y expresar así el máximo potencial de las personas independiente de su género, origen y condición étnica, social y económica.

A nivel latinoamericano se requerirá de estrategias que permitan afrontar en conjunto los aprendizajes emergidos durante este período y los retos de la post pandemia, otorgando una especial atención debe ser otorgada a los grupos específicos que podrían ver vulnerados sus derechos a causa de las restricciones impuestas por la autoridad con el fin de evitar un mayor número de contagios. En esta sintonía el presente artículo sobre gobernanza y protección de Derechos Humanos en el contexto de pandemia COVID-19 tiene como punto de partida la conferencia realizada en el mes de mayo por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Michelle Bachelet, donde entre otros temas se reflexiona respecto a “el rol del Estado y la construcción de políticas públicas en el actual contexto de crisis sanitaria y la importancia de atenuar la repercusión de la pandemia en los grupos más vulnerables como mujeres, migrantes, trabajadores del sector informal, personas en situación de discapacidad entre otros” y “la importancia de incorporar en la discusión de las políticas públicas a personas que representen la diversidad social, étnica, geográfica, de género existente en nuestro país”, manteniendo como premisa que “el respeto de los Derechos Humanos incluyendo los derechos económicos, sociales, civiles y políticos, va a ser indispensable para el éxito de la respuesta de la salud pública, y para una exitosa reconstrucción”.

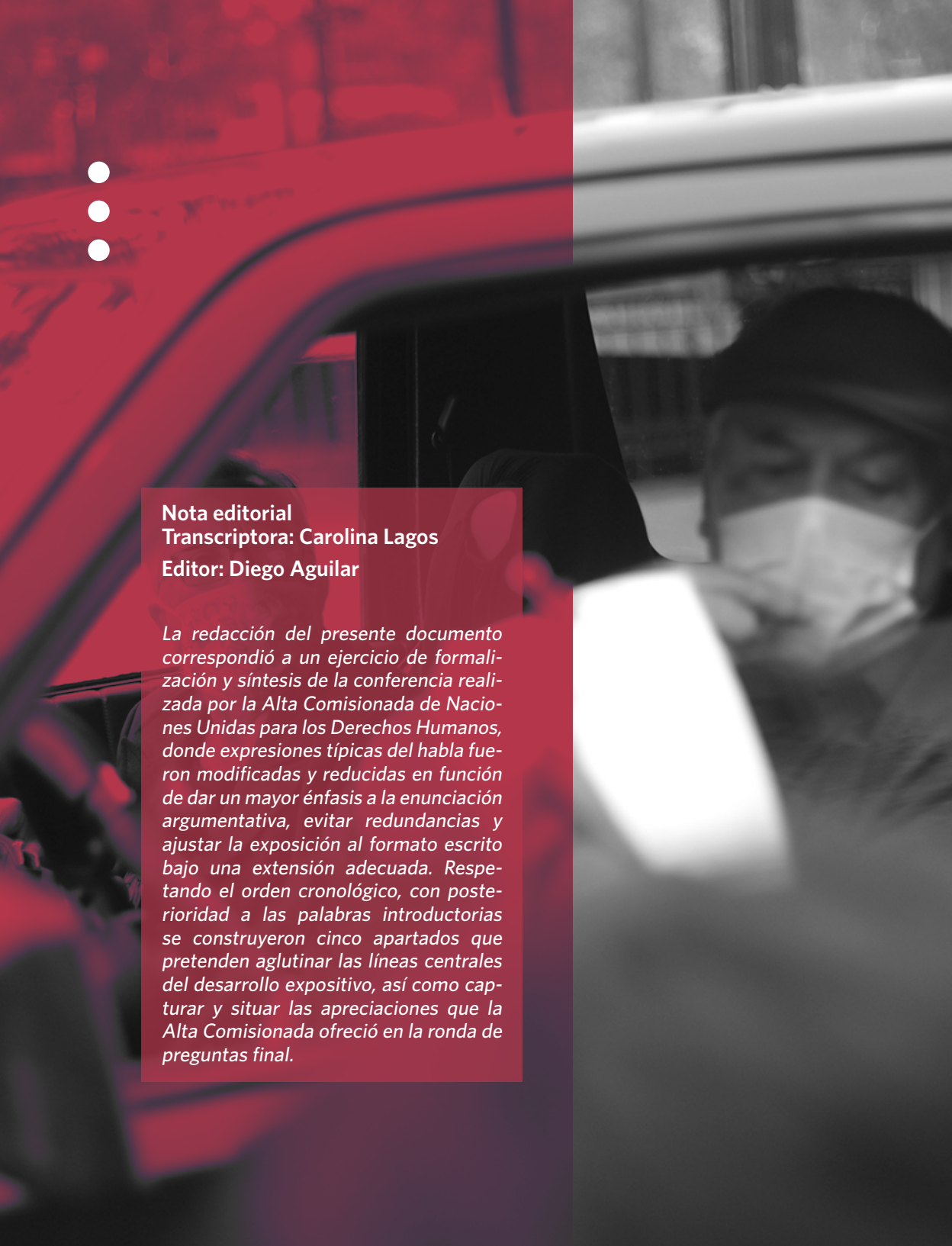
Posteriormente, el documento presenta diversos capítulos formulados en base al planteamiento sostenido por la Alta Comisionada que permitirán al lector a través del contenido argumentativo de los autores, imbuirse del valor de cada enfoque respecto de gobernanza y protección de derechos civiles y políticos, y su relación con la confianza por parte de la población en las autoridades y en sus decisiones en la crisis producto de la pandemia. Así, el profesor Hugo Frühling desarrolla un capítulo referido a “La crisis de gobernanza en el Chile actual y los cambios a la

democracia”, situando a la confianza en autoridades y expertos en Salud Pública como uno de los aspectos clave con que los países han enfrentado esta pandemia; la profesora Loreto Rebolledo profundiza en torno a la manera en que tanto la desconfianza y la confianza en las autoridades pueden reducir o aumentar la incertidumbre y propiciar o no la cooperación; y el profesor Pablo Ortuzar en el capítulo “Excepción, derechos y deberes. Lecciones de la crisis sanitaria en Chile”, responde a preguntas como ¿cuáles son las prioridades que se espera imponga el Estado en función de proteger a la población, pero perjudicando lo menos posible las libertades y derechos que no reciben preferencia prioritaria?. Por último, el documento cierra con un apartado destinado al abordaje de lecciones aprendidas y desafíos durante la crisis sanitaria.

No puedo finalizar esta presentación sin agradecer al Programa de Salud Global, a las académicas y académicos invitados que participaron en este artículo, a los equipos técnicos de la Escuela de Salud Pública y la Universidad de Chile y a todos quienes hicieron posible contar con la participación de la Alta Comisionada en el Seminario que dio origen a esta presentación. En su rol público, la Universidad de Chile y quienes formamos parte de ella tenemos la responsabilidad de trabajar unidos para superar la pandemia, sistematizar los aprendizajes de esta contingencia, anticipar desafíos y proponer mejoras que vayan en directo beneficio de la salud de la población. Este documento de posición va en esa línea y es una invitación a reflexionar respecto al país que queremos.



POSITION PAPER



Nota editorial  
Transcriptora: Carolina Lagos  
Editor: Diego Aguilar

*La redacción del presente documento correspondió a un ejercicio de formalización y síntesis de la conferencia realizada por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, donde expresiones típicas del habla fueron modificadas y reducidas en función de dar un mayor énfasis a la enunciación argumentativa, evitar redundancias y ajustar la exposición al formato escrito bajo una extensión adecuada. Respetando el orden cronológico, con posterioridad a las palabras introductorias se construyeron cinco apartados que pretenden aglutinar las líneas centrales del desarrollo expositivo, así como capturar y situar las apreciaciones que la Alta Comisionada ofreció en la ronda de preguntas final.*



# Gobernanza y Protección de Derechos Civiles y Políticos en Contexto de Pandemia COVID-19

**Michelle Bachelet Jeria**

*Alta Comisionada de Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos*

Hoy estamos viviendo un momento que ninguno de nosotros podrá olvidar. La pandemia del COVID19 sigue siendo un enorme desafío tanto para nosotros, nuestras sociedades y nuestros gobiernos. Corriendo a diario riesgos personales, los médicos, trabajadores de la salud e investigadores, realizan una labor incansable en pos de salvar la vida de las personas en todo el mundo, dando esperanza y consuelo, llevando a cabo un accionar extraordinario en la primera línea de la peor crisis global después de la Segunda Guerra Mundial.

No ha sido fácil para nadie. Por meses y tal vez años, vamos a seguir sometidos a duras pruebas. Un reporte de los encargados científicos en Suiza señala que por al menos por dos años va a haber que continuar con las medidas de prevención relativas a la distancia social y el uso de mascarillas. No es claro cuándo vamos a tener acceso a una vacuna que esté al alcance de todas las personas en el mundo y el que algunos estén en buenas condiciones y otros no nos termina afectando a todos. Por otra parte, aún no somos capaces de dimensionar el costo humano que esta crisis tendrá, ya que además de enfrentarnos a la crisis sanitaria más grande de las últimas décadas, los costos sociales y económicos han sido enormes.

No sabemos con certeza cómo va a evolucionar el virus, o si las personas que lo contrajeron han adquirido una inmunidad permanente. Podemos detectar su presencia a través del PCR y también podemos medir los niveles de inmunoglobulina, pero la inmunoglobulina IG y la IGM no dan

respuesta de si realmente va a haber una inmunidad permanente, ni de cuánto va a durar esa inmunidad. Los únicos que nos pueden dar esa respuesta son los anticuerpos neutralizadores, cuyo testeo se hace en muy pocas partes del mundo, ya que la mayoría de los países hoy día no cuenta con la capacidad.

Aún no sabemos si nos enfrentamos a un virus estacional como la influenza, y en ese caso no sabemos cómo se sumaría el COVID-19 a las campañas de invierno frente a la influenza en Chile; no sabemos si va a ser como el SARS o el MERS, cuya inmunidad dura de dos a 3 años. Carecemos de datos completos sobre quienes han sido infectados, ya que en la mayoría de los países la estrategia de testeo a los enfermos, así como las condiciones en las que se lleva a cabo ha sido variable. Todo el tipo de medidas que se están tomando no dan ninguna certeza y mientras no tengamos vacunas, lo único que sabemos que realmente va a seguir funcionando son las medidas higiénicas y la distancia social. La única manera de contener los efectos de la crisis sanitaria es volver a principios fundamentales que todos debiéramos compartir y apuntar a tomar medidas esenciales para mejorar los sistemas de salud y los servicios sociales, a fin de garantizar el máximo apoyo posible a quienes sufren las peores consecuencias de la epidemia. Tenemos que contar con datos transparentes y fiables, es fundamental que la gente tenga información clara, precisa, que le permita entender porque se toman ciertas medidas, y pueda seguir esas medidas.

Tenemos que actuar con prudencia y con humildad. Como doctora, por supuesto que sé la enorme importancia que tienen las medidas de aislamiento y cuarentena, pero también como Jefa de Estado, también sé que el confinamiento no puede continuar indefinidamente y la OMS ha entregado pautas claras sobre los requisitos básicos, que tienen que cumplirse para que pueda haber reapertura gradual de la economía.

Como Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que esta crisis es una crisis de Salud, pero también es una crisis humana. Para abordarla, tenemos que situar en el centro a las personas y a sus derechos y debemos hacer todo para proteger sus vidas. Debemos elaborar con cuidado estrategias de salidas de la crisis que faciliten la recuperación de nuestras sociedades y nuestros pueblos.

A pesar de tener la certeza de que estamos todos juntos en esto, en la práctica cada país ha optado por estrategias individuales sin considerar

que el virus no discrimina entre una frontera de un país u otro, y que nosotros vamos a estar bien en la medida que el país más débil esté bien. La superación de la pandemia exige una acción decisiva, coordinada e innovadora también de todos y para todos, porque es muy distinto lo que estamos viviendo hoy día a la crisis financiera del 2008. Hoy estamos viviendo una crisis de salud y además una crisis económica, financiera y social, que va a tener mucha más repercusión y una más lenta recuperación que la que tuvo la crisis del 2008.

Los esfuerzos de respuesta se harán más efectivos si ponemos los Derechos Humanos como eje central. El Secretario General de la ONU publicó un informe que demuestra cómo los Derechos Humanos pueden y deben guiar la respuesta y la recuperación de la COVID-19. Obviamente la prioridad es proteger vidas humanas y la respuesta tiene que ser inclusiva, transparente y responsable. Las medidas de emergencia que contribuyan a contener la propagación de la enfermedad deben ser temporales y proporcionales, protegiendo a las personas, pero también el estado de derecho.

La pandemia es un riesgo para todos nosotros, pero tiene efectos desproporcionados en la salud y en los medios de vida de ciertos grupos y de ciertas comunidades. El virus no discrimina, pero los impactos sí lo hacen: los más pobres, los más vulnerables, ya estaban en riesgo previo. Los sectores más vulnerables son aún más vulnerables en contextos de crisis. Hay una intersectorialidad de elementos que van a configurar una tormenta perfecta que nosotros no preveíamos antes de la crisis, donde países en conflicto, países frágiles, migrantes, refugiados, desplazados internos, mujeres y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, y también minorías como los pueblos indígenas o miembros de la comunidad LGBTI, viven de una manera particularmente mala la crisis sanitaria.

La labor pedagógica es muy importante. Miles de profesionales de la salud la están haciendo en todo el mundo por diversos medios, respondiendo dudas, dando contención a las angustias, explicando la complejidad de la situación, nunca perdiendo de vista el valor profundamente humano de la medicina y de la Salud Pública. La información relativa al COVID-19 y los esfuerzos para combatirlo deben llegar a todos, es preciso poner especial cuidado en identificar a las personas que podrían estar en peligro de exclusión, es decir, no estar incluidas en las respuestas y tampoco a la hora de la recuperación, teniendo en cuenta que hemos visto un cre-

cimiento importante de los discurso del odio y la xenofobia, en muchos países, culpando de la transmisión del virus a determinadas comunidades, sean estas religiosas o étnicas.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, las entidades de la sociedad civil, las comunidades locales, tienen un rol importante en ayudar a identificar las personas que de alguna u otra manera se verían excluidas o marginadas, labor es crucial para asegurar que no dejemos a nadie atrás. Lo que corría para la agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sustentable, aquí sigue siendo clave. Lamentablemente, es posible que muchos gobiernos tengan que dirigir esfuerzos que estaban haciendo para la agenda 2030, hacia la pandemia y hay que asegurarse de que nadie quede rezagado. El respeto de los Derechos Humanos incluyendo los derechos económicos, sociales, civiles y políticos, va a ser indispensable para el éxito de la respuesta de la salud pública, y para una exitosa reconstrucción.

La pandemia actual desnuda la nociva y tremenda desigualdad de nuestras sociedades: en los países desarrollados, las deficiencias en el acceso a los cuidados de salud, los derechos laborales, protección social, vivienda y en materia de dignidad. En los países en desarrollo, amplios sectores de la población dependen del ingreso del día para sobrevivir. En el caso de Chile el nivel de personas que dependen del trabajo informal es brutal, y hoy podemos ver como muchas personas de otros países que vinieron a buscar trabajo buscan retornar a sus países. No hay una respuesta global, ni siquiera regional, cuestión que también demuestra la alta precariedad del trabajo en Chile. Muchas veces nosotros creemos que estamos por sobre ese tipo de situaciones, pero la verdad es que no, existen.

El carácter universal de la amenaza del virus constituye hoy día, el argumento más convincente que jamás haya existido, en pro del acceso universal a la atención de salud, ahora la pregunta es si los gobiernos van a aceptar el reto de reforzar los sistemas de salud en esa dirección. Cuando se pide a la población que permanezca en sus hogares es fundamental que los gobiernos adopten medidas urgentes para ayudar a las personas que carecen de viviendas adecuadas, así mismo se tienen que implementar medidas de protección social para las personas que trabajan en el sector informal y aquellas que han quedado desempleadas. Las medidas de confinamiento domiciliario y de distanciamiento social, deberían tener en cuenta que su aplicación es muy difícil para las personas

que viven en condiciones de hacinamiento y, por cierto, para las que no disponen de acceso al agua y al saneamiento. Será preciso tomar medidas económicas y sociales de vasto alcance en todos los países a fin de atenuar la repercusión de la epidemia y reducir al mínimo el crecimiento de la desigualdad, porque sabemos que la pobreza y la desigualdad van a crecer. Probablemente el sector privado que va a ser capaz de mantenerse en pie será el compuesto por los más poderosos y los más grandes, por lo tanto, lo más probable es que se tienda a una mayor concentración de la riqueza y a un consecuente aumento de la desigualdad. Cuando una crisis de salud que además afecta el sistema económico tan importante, la verdad es que plantea un futuro no muy luminoso, que requiere de una mejor respuesta por parte de los gobiernos y de las instituciones internacionales.

### **LA NECESIDAD DE RESGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS EN MEDIO DE UNA PROFUNDA CRISIS SANITARIA/SOCIAL**

Todavía no hemos experimentado el efecto pleno de la pandemia sobre las economías nacionales y sobre el conjunto de la economía mundial. Según el último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la CEPAL, la pandemia provocará la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región, la cual calcula una caída de un 5,3% en el año 2020, y que no necesariamente se va a recuperar el 2021. Las consecuencias pueden ser catastróficas, entonces la pregunta es ¿se está actuando en consecuencia? ¿Nos estamos preparando adecuadamente?

Muchos Estados y regiones han adoptado medidas sin precedentes para proteger los derechos de los trabajadores y reducir al mínimo el número de desempleados, y yo creo que muchas naciones que dispongan de recursos suficientes deberían hacer otro tanto. Muchos países en desarrollo disponen de una menor capacidad para resolver y atenuar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia, estos países tal vez sean los más vulnerables a cualquier recesión mundial, entre otros factores debido a la fluctuación de los precios de las materias primas, el declive de la inversión extranjera, el endeudamiento, la disminución del comercio exterior y la disminución de las remesas, porque para muchos países el porcentaje de las remesas que vienen de afuera es una parte

muy importante de su Producto Interno Bruto, y sin duda, que al quedar desempleados muchas de las personas, esas remesas no van a continuar fluyendo. La Secretaría General ha propuesto soluciones como la reducción de la deuda, la ampliación del financiamiento por conducto del FMI y el aumento de las contribuciones al fondo humanitario mundial, pero estas medidas no excluyen otras que también podrían adaptarse. Los gobiernos, el sector público y el privado, y las organizaciones nacionales e internacionales, deberían intercambiar prácticas idóneas con miras a atenuar las repercusiones socioeconómicas negativas de esta crisis.

En esta etapa y también en la segunda fase cuando venga la etapa de la recuperación, existe una imperiosa necesidad de respetar los derechos civiles y políticos. Sabemos que muchos gobiernos del mundo afrontan divisiones difíciles, y que medidas de urgencia son necesarias para responder a esta emergencia de salud pública, sin embargo, la crisis no es un cheque en banco para no hacer caso en materia de obligaciones de Derechos Humanos. Las medidas de emergencia que se apliquen deben ser las indispensables y proporcionales para satisfacer esa necesidad. La población debe recibir toda la información posible acerca de esas medidas, y saber por cuánto tiempo estarán vigentes. Los gobiernos deben estar informando frecuentemente por cuánto tiempo más se prolongan ciertas medidas. Me inquieta que algunos gobiernos nacionales tengan asumidos poderes de emergencia sin fecha de término, así como las medidas adoptadas con el fin de limitar la libertad de prensa y expresión. Hay un número muy importante de países en todas las regiones que han utilizado mecanismos y han pasado leyes con objetivo de combatir las “fake news”, sin embargo, lo han hecho de una manera tal que en el fondo han contribuido a la disminución del espacio civil y de la libertad de expresión. Hay países donde los periodistas han sido castigados por informar acerca de la carencia de mascarillas, trabajadores de la salud amonestados por decir que no disponen de suficiente protección, y ciudadanos comunes y corrientes, arrestados por publicar en redes sociales comentarios relativos a la pandemia. No olvidemos, la crítica no es delito. En términos de las violaciones a Derechos Humanos, lo que hemos visto en algunos países es que a veces ha habido exceso de abuso de la fuerza, al tratar de hacer cumplir las medidas de confinamiento o de toque de queda. Nosotros hemos recomendado que la gente no sea detenida porque han pasado el toque de queda, lo que podría ser una medida contraproducente si uno piensa en prisiones o comisarías abarrotadas de gente

sin la posibilidad de tener el distanciamiento social. Esto puede agravar los problemas y puede generar mayores casos. Todos los Estados de Emergencia permiten restricciones de Derechos Humanos: la restricción de movilidad, por ejemplo, la libertad de asamblea, que no haya grandes congregaciones de gente, etc., pero lo que nunca en ningún Estado de Emergencia debería aceptar es el derecho a conminar el derecho de expresión, el derecho a la libertad de prensa o las detenciones arbitrarias.

### **EL ROL DEL ESTADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE CRISIS SANITARIA MUNDIAL**

Instamos a los gobiernos a aumentar considerablemente el acceso a la información y a las estadísticas precisas, porque la transparencia es de suma importancia y en una crisis de salud pública es capaz de salvar vidas. Solamente se puede luchar de manera eficaz contra una epidemia si se cuenta con la confianza de la población, la confianza de la gente en sus autoridades y en la certeza de que se está haciendo lo mejor posible para resolver los efectos de la crisis. Hay dos ámbitos de acción; la respuesta a la pandemia y los preparativos con miras a la recuperación, respecto a la primera existen algunas líneas de acción de importancia inmediata que pueden ayudar a elaborar políticas eficaces y compasivas a la vez, vinculadas a ligar todos los esfuerzos nacionales con objetivo de atenuar la repercusión de la pandemia sobre los grupos más vulnerables considerando por ejemplo a las mujeres, que tienen más probabilidades de percibir bajos salarios, de trabajar en el sector informal, así como a quienes no tienen licencias por enfermedades remuneradas, no tienen seguro de salud, ni protección social.

El único que puede asegurar la provisión de servicios sin discriminación es el Estado. Sin desconocer el rol de otros actores y entendiendo que el sector privado tiene un rol que jugar importante, considero que el Estado es clave porque es el único que realmente puede asegurar los bienes públicos, y asegurar que esos bienes públicos tengan acceso todas las personas. Ahora no se trata siempre de más Estado, a veces se requiere más Estado, en algunos lugares que no existe, pero sobre todo mejor Estado.

Desde la Salud se requiere observar cuales son aquellos elementos innovadores que podemos incluir de manera que los sistemas de salud estén en mejores condiciones. Los Estados, obviamente son clave, incluso

países como Estados Unidos que tienen gobiernos federales fuertes, a la hora de tener que conseguir equipamiento clave se han visto sobrepasados y han mirado al Estado nacional; los propios gobernadores han exigido que el gobierno nacional haga una parte. En todo el mundo han sido los Estados quienes han jugado roles centrales, y han podido hacerse cargo de la pandemia y dar la respuesta necesaria.

Los Estados, y los países, tienen que afrontar estos retos creando el necesario espacio fiscal para invertir en el acceso a la salud, la alimentación adecuada, y la educación. El Banco Mundial lanzó un informe que indicaba que el 70% o el 80% de la riqueza de los países desarrollados, dependía del recurso humano, en cambio en los países en desarrollo solo el 40% lo hacía. Claramente, los recursos humanos en países desarrollados son recursos que tienen mayor educación, mayor destreza y, más acceso a la tecnología, un conjunto de cosas que finalmente permite mayor productividad y finalmente mayor riqueza. En los países en desarrollo justamente esa “no inversión” en el Capital Humano, implica que justamente no sean el factor central en la generación de riquezas. Las conclusiones indican algo evidente, lo que uno gasta en salud es una inversión en salud y no hay que verlo como costo. Hay países que no tienen ese espacio fiscal y es clave generarlo para que los países puedan invertir en la salud, en la alimentación adecuada, y en educación.

El prestador de servicios puede ser privado, pero el propósito de su servicio es el bien público, por lo tanto, exijamos todas las garantías. Los esfuerzos del Estado tienen que concentrarse en poner en pie programas de prestaciones sociales que aseguren el uso y el derecho, como prestaciones públicas, que incluyan los que se ven o que podrían verse más afectados por la crisis, respetar los principios de transparencia, de participación y de responsabilidad, porque los programas y planes nacionales de seguridad social tienen que ser transparentes, y los beneficiarios tienen que poder participar en la administración y contribuir en igualdad de género. En Estados Unidos hay una discusión muy fuerte hoy día, bajo la interrogante de qué tiene que venir primero la salud o la economía. La verdad es que esa es una controversia falsa, porque evidentemente tenemos que salvar las vidas, lo primero, pero también en algún momento vamos a requerir generar actividad económica, para lo que hay que generar consensos nacionales, trabajar en planes plurianuales de inversión en sectores claves y cuestionar dogmas económicos que han demostrado su fragilidad.



Seguramente ante la respuesta y la etapa de recuperación van a seguir, los mismos argumentos neoliberales que se han escuchado siempre. Al contrario de lo acontecido en la crisis financiera del 2008, esta vez tenemos que asegurar que, si hay más dinero rondando, este tiene que ir a la economía real para que efectivamente produzca la reactivación que se busca. Tenemos que revisar los sectores económicos que generan riquezas y empleos para revisar la contribución que todos hacen al bienestar común, y explorar nuevas alternativas económicas sostenibles, y en relación al retorno.

Tenemos 4 ejemplos: Japón, Singapur y Corea del Sur, la República de Corea, países que fueron ejemplo en torno al trato de la pandemia pero que finalmente han experimentado un rebrote, al levantar todas las medidas de excepción. En Chile cualquiera que sea la forma en que se reabra, va a tener que ser gradual, manteniendo turnos y teletrabajo; repensar la manera de trabajar es una oportunidad también de repensar la economía y la política. Hay estudios bien claros que demuestran que todos los países gobernados por mujeres han tenido excelentes resultados, y esto tiene varias explicaciones, dentro de las cuales creo que hay dos elementos que son clave: uno es que las mujeres -al contrario de lo que generalmente se dice- son capaces de tomar decisiones rápidas, decisiones decisivas y fundamentales, y otro es que el estilo de liderazgo ha sido clave: las mujeres han sido capaces de hablar con transparencia, de decir como Angela Merkel “probablemente un 70% de los alemanes nos vamos a infectar, esto es lo más grave que ha existido”, pero además, poniendo el toque humano, personal, buscando las respuestas; ambas cosas no se contradicen, el que haya una acción enérgica y fuerte, pero también una respuesta humana que se hace cargo de los miedos de la ciudadanía, de los problemas de salud mental que está generando este tipo de medidas.

La construcción del diseño políticas públicas y su respectiva evaluación, debieran generarse en espacios de participación, construyendo comisiones de expertos que incluyan a personas que representen a distintos sectores del país, en búsqueda de una representación plena de la diversidad geográfica, regional, de género, religión, etnia, etc. Hay sectores que son mucho más vulnerables que otros y la única forma de que las políticas públicas puedan tener resultados adecuados es que pongan en el centro a las personas, y a su diversidad biológica, social y económica, tratando de mirar el máximo espacio posible para que esas políticas de verdad respondan a sus realidades particulares.

Estoy convencida de que las políticas públicas tienen que adaptarse a las personas y no las personas a las políticas públicas, porque es la única manera de dar respuestas efectivas. Esto tiene un sinfín de estrategias porque tiene que ver desde el uso del lenguaje más adecuado, para que las personas puedan entender, hasta el empuje por el multilingüismo, apuntando además de la lengua oficial a distintas lenguas indígenas, hasta naturalmente el lenguaje para personas sordas y el lenguaje braille para los ciegos.

Llevar a cabo estos procesos no es fácil porque habitualmente los gobiernos le tienen temor a la sociedad civil, y más que verla como un factor fundamental para generar políticas públicas que sean sostenibles en el tiempo y que sean exitosas, muchas veces la ven como una amenaza. De acuerdo a la experiencia en mi gobierno, creo que es posible dar cuenta de lo contrario, un ejemplo de ello fue el programa Quiero Mi Barrio, donde la gente se juntaba y votaba y no era el Ministerio de Vivienda el que venía a decirles a ellos, qué es lo que tenían que hacer en su barrio, sino que ellos mismos se organizaban, ayudaban a construir comunidad, se juntaban, discutían y votaban. El programa logró que las personas se sintieran dueñas de sus comunidades o se sintieran parte de ellas y yo creo que eso hace mucho más exitosas las políticas públicas: cuando uno siente que tiene soberanía y la posibilidad de participar, de actuar, de gobernar, su propia realidad.

### **AUMENTO DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y LA DESFAVORABLE SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA**

Las medidas de confinamiento plantean cargas suplementarias a las mujeres, como la de cuidar a los enfermos, a los ancianos y a los niños que ahora no están asistiendo en las escuelas. En el contexto actual, además, se ha visto doblar o triplicar cifras de violencia intrafamiliar. Obviamente el confinamiento absoluto por un tiempo extendido, el miedo, la incertidumbre y la pérdida de ingreso generan una cantidad de tensiones muy fuertes. Este escenario sumado a que en el hogar haya una persona abusiva y violenta, son factores que contribuyen al dramático crecimiento de la violencia intrafamiliar. Independiente a la pandemia del COVID-19, lamentablemente los niveles de violencia intrafamiliar y la violencia de género, sobre todo en lugares de conflictos o en lugares donde la gente no tiene agua potable siguen siendo altos.

Las mujeres sin duda son más frágiles frente a los efectos de la pandemia del COVID19. Debemos proyectar un apoyo a todas aquellas mujeres que van a ser afectadas, no solo por el confinamiento, sino por las medidas sociales y económicas. El 70% del sector salud son mujeres, pero también sabemos que el 40% de las mujeres que trabajan en la región están empeñadas en áreas que han quedado afectadas como el turismo, el comercio, los restaurantes, los hoteles y el trabajo doméstico. En algunos países dado el confinamiento, ha disminuido la posibilidad de las mujeres de llegar a parir a hospitales o a lugares habilitados, con lo que cabe pensar que podrían crecer los riesgos relativos a la mortalidad materna y la mortalidad neonatal. Hemos insistido en promover la igualdad en la responsabilidad en el cuidado, y también en declarar los servicios relacionados con la violencia de género como esenciales, continuando con todas las otras medidas que permitan que las mujeres puedan seguir empoderándose y tomando sus propias decisiones.

Otros grupos vulnerables también necesitan atención y medidas de atenuación incluyendo las personas en centros de detención o en centros de confinamiento de otro tipo, por ejemplo, hospitales psiquiátricos o centros del Sename, personas con discapacidad, pueblos indígenas y minorías, migrantes, refugiados, desplazados internos, personas que están en zonas de conflictos, y en particular los ancianos, sobre todo los que viven solos o en instituciones. Hemos creado muchas orientaciones para apoyar a los gobiernos en la respuesta, así mismo, todos los países deben adoptar medidas de amplio espectro para reabsorber las repercusiones económicas y sociales de esta epidemia reduciendo al mínimo el crecimiento de la desigualdad y el crecimiento de la pobreza.

Es probable que la pandemia cause daños desproporcionados entre los más pobres, ante lo cual se necesita una enérgica acción gubernamental para garantizar a las personas más pobres la seguridad de algún ingreso, la protección de medios de subsistencia y el acceso a bienes y servicios sociales. Hay un conjunto de medidas que en varios países se están tomando para justamente proteger de alguna manera a los sectores más vulnerables. Hay países que han logrado mantener una proporción del salario por un tiempo, hay otros países que han indicado que las compañías no pueden cobrar, cortar el agua, la electricidad, o echar a la gente de las casas, si arriendan y no han podido pagar.

Para la seguridad de algún ingreso, la protección de medios de subsistencia y el acceso a bienes y servicios esenciales, es fundamental evitar

que las personas pierdan sus hogares a consecuencia de la pérdida del empleo, y en cuanto a los indigentes y otras personas que carecen de viviendas adecuadas, las medidas podrían abarcar el uso de casas y departamentos alquilados a corto plazo, o alojamientos de emergencia. Por cierto, la protección de los trabajadores de salud y su remuneración adecuada también debería ser de máxima prioridad, porque hay un problema adicional y es que el 70% de los trabajadores de salud son mujeres. Los reportes señalan que el 86% de las enfermeras son mujeres, y muchas de ellas, potencialmente se enfrentan a las obligaciones adicionales que señalé anteriormente, porque si están a cargo de los adultos mayores, de los niños, sus posibilidades de trabajo bueno también se van a haber de alguna manera afectadas. La realidad es que cualquier obstáculo perjudicial, para los esfuerzos de salud en un país incrementa el riesgo que todos corremos. Las sanciones sectoriales que repercuten negativamente sobre los cuidados sanitarios y los Derechos Humanos de las personas más vulnerables deben suspenderse de inmediato, o modificarse mediante secciones humanitarias a fin de garantizar el acceso a suministros esenciales. Hay países o compañías que están bajo sanciones sectoriales y hemos llamado ya públicamente que todas esas sanciones debieran levantarse y suspenderse o modificarse.

Las crisis tienen poderosos efectos reveladores, la historia nos ha enseñado que en los episodios más críticos se develan las capacidades de respuesta de todos, así como las grandezas y las bajezas humanas. La pandemia, ha estado generando una ola de estigmatización y de discriminación en todo el mundo: cuando partió en China, en Europa había discriminación contra gente de origen asiático; no cabe a lugar el nacionalismo y la búsqueda de chivos expiatorios. Esta tendencia al discurso del odio, a la xenofobia, claramente es anterior al COVID, pero claramente las personas ante el miedo, ante la incertidumbre derivada de la pandemia, generan este tipo de respuestas. Es clave que trabajemos juntos para hacer retroceder esta tendencia que se alimenta en la desinformación y en el miedo, con una campaña de sensibilización y de difusión de información precisa, clara, basada en hechos y en la ciencia. Los líderes tienen que jugar un rol fundamental, porque cuando uno escucha un líder echándole la culpa a algún país, o a alguien, o a algún grupo, la verdad es que se da espacio no solo para que esto se reproduzca, sino que también pueda generar actos de violencia estos grupos.

En todas las etapas de la respuesta, incluso en la etapa de la recupera-

ción, deben realizarse esfuerzos para lograr la participación de las entidades nacionales: universidades, activistas, sociedad civil y los defensores de Derechos Humanos. La epidemia ha dejado muy clara la necesidad de que aumentemos nuestros esfuerzos para asegurarnos de que toda la población, incluso los más vulnerables, disfruten de las ventajas del desarrollo. Tenemos que redoblar los esfuerzos para forjar sistemas económicos más integradores, más sostenibles, más inclusivos, y para crear sociedades más resilientes a las catástrofes; la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible, siguen siendo una buena herramienta para ello. Debe quedar claro que la protección del medio ambiente y la preservación de la diversidad biológica son cruciales para evitar una pandemia y proteger la salud y el bienestar de las personas. El deterioro medioambiental y la pérdida de biodiversidad crean las condiciones para la zoonosis de animales a seres humanos que en repetidas ocasiones ha degenerado en epidemia; de este modo es que el llamado que se está haciendo es a respetar el medioambiente y la naturaleza.

## **UN ESCENARIO GEOPOLÍTICO COMPLEJO Y LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO**

Esta es una crisis mundial y ningún país puede combatirla sólo, hemos confirmado que necesitamos cooperación científica internacional, es momento de confirmar que también necesitamos la solidaridad y la coordinación internacional. Esta crisis ha puesto de manifiesto nuestras debilidades, nacionales e internacionales y pone de manifiesto, por un lado, la urgencia de la necesidad del multilateralismo y la acción conjunta, así como el valor de las organizaciones multilaterales visibilizando sus limitaciones y dificultades. Las Naciones Unidas fueron creadas para prevenir, atenuar y abordar de manera más eficaz las crisis internacionales, pero sin duda, a nadie es ajeno el crecimiento de algunos sectores muy nacionalistas y anti-multilateralismo han hecho que lo que después de la Segunda Guerra Mundial fue posible hoy día sea mucho más difícil. Hoy día tenemos un G20 que no está completamente cohesionado, Rusia y China no están siendo capaces de liderar en conjunto; tenemos un orden internacional que no tiene la fortaleza y la fuerza que probablemente se tuvo antes. Esperamos que esto pudiera ser visto como una oportunidad para entender que estos son desafíos globales en los cuales todos tenemos una respuesta, y todos tenemos que ayudar. Todos tenemos la posi-

bilidad de que nos vaya bien, si somos capaces de trabajar en conjunto, por eso siempre hemos estado instando a aunar esfuerzos con el fin de promover una estrategia de cooperación mundial sólida y multilateral.

La OMS tiene sistemas de auditorías establecidos con objetivo de revisar los logros y fallos del abordaje de todo el proceso de pandemia una vez finalizado. En general ellos han hecho un rol de liderazgo del conjunto a las Naciones Unidas. Todos nosotros somos parte del equipo del manejo de la crisis, todos jugamos un cierto rol en esto, pero la OMS ha sido quien ha generado el liderazgo a partir de la iniciativa del Secretario General mostrando muy buen desempeño. La OMS aprendió de las otras crisis anteriores, del SARS, del MERS y sobre todo del Ébola. Ellos han generado alianzas amplias y han hecho llamados a generar iniciativas de búsquedas de tratamientos y vacunas adecuados en más de 90 países del mundo

Una autoobservación de las Naciones Unidas, sin duda es algo que tiene que tramitarse, y representa una pregunta que varios estamos haciéndonos y discutiendo en algunas instancias, no solo de las propias Naciones Unidas, sino que con otras personas. Hoy día se vive una situación muy compleja, ya que no existe o no se ve con claridad que podamos tener en el orden internacional actual una respuesta tan sólida como en el pasado, y esto tiene que ver desde conceptos ideológicos que propugnan en algunos lugares miradas más nacionalistas que multilateralistas desde conceptos populistas.

Creo que el sistema multilateral en su conjunto enfrenta una crisis estructural muy fuerte, relativa a discusiones mucho más amplias que el cambio de presidente en un país específico; una discusión que tiene que ver con el rol que ciertos países están ocupando y la resistencia de otros; se van generando obstáculos para que ciertos países mantengan el poder y la predominancia. Creo que requiere, por un lado, una pregunta mucho más profunda de que si lo que generó el sistema multilateral fue importante o si ha jugado un rol clave. La pregunta apunta a discernir si esos conceptos siguen siendo válidos o si hay elementos más estructurales que están implicando la dificultad extrema de progresar, cuestión evidenciada muchas veces en el consejo de seguridad, donde muchas veces no es posible tomar medidas porque hay vetos de un país a otros, y los países que tienen derecho a veto son los cinco países más grandes y más importantes después de la Guerra Mundial.

Estamos ante una situación de gobernanza internacional muy difícil. Uno habría pensado que esta pandemia hubiera permitido poder decir “tenemos que trabajar todos juntos”, sin embargo, es algo que no se ha dado todavía, no se ha dado ni entre los más grandes, ni se ha dado entre los más pequeños, o los medianos. Muchos de nosotros pensamos que cuando cae el muro y termina la Guerra Fría, con la Unión Europea el escenario iba a transformarse desde una bipolaridad a una tripolaridad, cuestión que tampoco se generó.

Naciones Unidas siempre está pensando y, de hecho, hicimos una reforma de desarrollo y una reforma a la seguridad. Hay una reforma a la administración interna para tratar de ser más eficientes y más eficaces, pero la verdad es que Naciones Unidas a fin de cuentas, es el conjunto de 193 países, no son los funcionarios y los burócratas que trabajan ahí, son los países que son los que toman las decisiones, y si en esa realidad de los países no hay la voluntad política, la convicción de que lo que se requiere es una cooperación internacional de verdad, solidaridad, etc.; lo que podemos hacer nosotros los funcionarios es muy poco. Varios de nosotros estamos más allá de nuestros roles, tratando de pensar y de imaginar cómo podemos, desde una mirada progresista, mejorar estas cosas y cuáles pueden ser las propuestas que tenemos al respecto. Hay reflexión, pero obviamente estamos en la acción, y muchos de mis colegas están trabajando cotidianamente en terreno ya sea en el trabajo humanitario, de UNICEF, del Programa de alimentos, del PNUD y de la OSHA; muchas veces ahí no hay mucho tiempo para pensar en las estrategias. Estoy convencida de que debemos hacer una mirada estructural, así como pienso que las sociedades que mantienen problemas políticos y económicos graves, por la falta de reflexión en torno a los modelos políticos y económicos que estábamos llevando adelante, donde no estamos haciéndonos cargo de lo que algunos llaman el nuevo poder. El nuevo poder es un poder mucho más horizontal, si vemos todos los movimientos del año pasado no tenían un líder, como antes que podía ser un partido político, un sindicato o varios sindicatos, son todos de jóvenes que no tienen un poder uno sobre otro. Un poder más horizontal y más transparente, pero también obviamente más difícil de abordar desde las estructuras más “jerarquizadas”. Es complejo saber cómo interactuar con ellos, entonces es necesario desarrollar una capacidad de absorber aquello y poder hacerse cargo y dar buenas respuestas, desde las instituciones más formales.

## HACIA UN “RECONSTRUIR MEJOR”

Cuando nos recuperemos de la pandemia tendremos que aprovechar la oportunidad de reconstruir mejor. No deberíamos aspirar a volver al día antes de la pandemia, deberíamos aspirar a pensar en forma conjunta, no solo en el mundo de la salud, sino en el mundo de la economía, de lo social, como hacemos en una sociedad. Las protestas en Chile, las protestas del año pasado en 80 países del mundo con la gente en la calle: gente joven y estudiante, demostró que este es un mundo que siente que la democracia no está generando los productos que uno esperaría de ella. Existe una convicción de que el modelo económico que estamos viviendo no da respuestas y ha ido aumentando la brecha entre los países más pobres y más ricos, así como también al interior de los países. Con todo lo dramático y tremendo que tiene esta pandemia, hay una tremenda oportunidad, hay gente que está pensando y repensando cómo reconstruimos un mundo que sea sostenible, que sea inclusivo, con otras reglas del juego.

Necesitamos ese “reconstruir mejor” porque tenemos que ser mejores de lo que éramos antes. Esa fue la razón que me impulsó a estudiar medicina y fue parte importante de la formación que recibí en la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Quisiera que esta fuera una oportunidad más allá de la economía y de la política; una oportunidad de redefinir lo que es verdaderamente relevante e importante para la humanidad. Una redefinición expresada en valores, pero también en acciones y prácticas, que ponga nuevamente en valor al medioambiente y la naturaleza, porque cuando tendemos a pensar en la pandemia, generalmente dejamos eso fuera, cuestión que ha sido un error en otras pandemias y considero clave. Por sobre todo yo quisiera pensar que de aquí en adelante todos estemos pensando en lo verdaderamente humano y en qué es lo que es realmente importante y relevante, tal vez hasta seamos más felices con eso.

Para cerrar quiero recordar y citar las palabras de la gran doctora Eloísa Díaz, colega ilustre y mujer gigante que decía: “Con levantado propósito he osado llegar a este recinto, donde se somete a prueba y se consagra al sacerdocio de la más noble de las profesiones porque “Qué cosa hay más noble y más grande que aliviar a la humanidad doliente y salvar la vida del deudo querido”. Estas palabras son una invitación a no bajar los brazos, y a seguir trabajando para aliviar a esta humanidad doliente.





PRESENTE  
TRABALHADOR  
NÃO É DELITO

# La crisis de gobernanza en el Chile actual y los cambios a la Democracia

Por Hugo Frühling<sup>1</sup>

*Director del Instituto de Asuntos Públicos*

## INTRODUCCIÓN

Una reflexión reciente respecto de la pandemia en el mundo señala que el factor confianza se encuentra en el corazón de las respuestas que diversos países le han dado a la pandemia producto del COVID-19. La confianza tiene dos caras: la que se entrega a las autoridades y la que se entrega a los expertos en salud pública, quienes pueden contribuir a la aceptación voluntaria de las restricciones sanitarias que se implementen.

Si bien puede constatarse que la crisis sanitaria y económica creada por la crisis se ha expresado en algunos casos en un aumento del apoyo hacia el Jefe del Gobierno, como ocurrió en Alemania, Canadá, Nueva Zelandia y Argentina entre otros países (Stoker et al. 2020), en nuestro país la confianza ciudadana en las autoridades ya era muy baja al comienzo de la pandemia, y si bien la respuesta a la crisis elevó inicialmente el apoyo al Gobierno, este experimentaría un nuevo decaimiento hacia junio de este año. Más allá de las encuestas, un seguimiento de los medios de comunicación y del debate político da cuenta muy claramente de la desconfianza expresada por diversos actores respecto de las cifras y los planes impulsados por el gobierno, tanto en lo sanitario como en lo referente a las medidas económicas para paliar la crisis social. Así, el 92% de los encuestados por CADEM (2020) se pronunció a favor del retiro del 10% de los fondos de retiro depositados en las AFP, medida a la que el

1 Se agradece el apoyo de Luis Felipe García en la investigación realizada para este artículo

gobierno se opuso tenazmente. No es posible afirmar que el bajo apoyo al gobierno se deba a un traspaso de apoyo a la oposición. Durante los últimos meses esta no parece haber logrado ese objetivo a pesar de haber apoyado medidas bastante populares. En ese marco no parece extraño que parte de los diálogos destinados a tomar decisiones con respecto a la crisis sanitaria hayan sido convocados por instituciones que no aspiran a representar políticamente a la ciudadanía, como las universidades principales del país y el Colegio Médico.

La falta de confianza ha golpeado fuertemente lo que se presentó durante años como el principal capital de Chile: estabilidad política e instituciones robustas y confiables. Los desafíos por delante obligan a repensar el camino para reconstruir la confianza perdida a objeto de restituir la capacidad de gobierno democrático para Chile. Ello nos lleva a repasar los factores que condujeron a la crisis política actual distinguiéndolos de aquellos aspectos en los que ha habido avances considerables, así como a proponer un ejercicio de análisis del futuro en función de un horizonte democrático.

La situación chilena ocurre en un contexto en el que el apoyo para las instituciones políticas del sistema democrático se ha venido reduciendo en los últimos años tanto en países de Europa Occidental como en Estados Unidos (Núñez et al., 2016). Evidentemente, no se trata de una situación que afecte sólo a Chile, aunque las razones del caso chileno puedan tener particularidades.

### **LAS INSTITUCIONES IMPORTAN Y MUCHO**

Nuestro análisis se centra en la crisis política, factor debilitante de las instituciones de nuestro país. Brinks et al. (2020) define a las instituciones formales como un conjunto de normas que se reconocen oficialmente y que estructuran las interacciones y expectativas de individuos y grupos en torno a determinada área o actividad. De esta forma, existen las instituciones propias de la actividad económica y cultural y también las instituciones políticas que son propias del sistema democrático. Las instituciones políticas efectivas son aquellas que cumplen los fines para los que fueron creadas.

Las normas constitucionales propias de un régimen democrático deben funcionar efectivamente para limitar la influencia política de las FF.AA. y

garantizar los derechos que la Constitución enumera. Hablamos de normas constitucionales inefectivas si la distancia entre normas y realidad es sideral, configurando un valor normativo nulo. Algo similar puede argumentarse en torno a las instituciones que vigilan el funcionamiento del mercado. Si estas permiten la colusión entre grupos económicos, entonces se les considerará con razón como inefectivas, situación que tiene consecuencias que pueden llegar a ser severas: desconfianza, percepciones de abuso y una amplificación del desdén por las normas jurídicas en general.

Cuando la inefectividad institucional se refiere a las instituciones centrales del régimen democrático, se configura un escenario que puede mermar considerablemente el estado de derecho y la calidad de la democracia. Manifestaciones de inefectividad institucional pueden referirse a los contratos públicos, que se deciden favoreciendo a determinados grupos o empresas, la falta de respeto a las garantías constitucionales mediante la represión desmedida hacia grupos opositores por parte de la policía, la no aplicación de determinadas normas jurídicas para evitar herir a ciertos intereses económicos, la infracción de las normas de financiamiento electoral, entre otras. Cuando ello sucede, las expectativas de los actores parten del supuesto que las normas jurídicas constituyen más bien declaraciones retóricas sin efectividad real. Si existe un trasfondo social que aliente el descontento, pueden potenciarse expresiones sociales extrainstitucionales.

Tal y como lo sostuvo el PNUD (2020), una serie de indicadores dan cuenta de un deterioro del apoyo a instituciones políticas y al gobierno a partir de aproximadamente el año 2005, situación que como lo han sostenido otros autores (Siavellis, 2009) son en parte una consecuencia de la subsistencia de enclaves de la transición democrática que deterioraron progresivamente la capacidad de gobierno en el país; las prácticas destinadas en un comienzo a posibilitar el tránsito a la democracia han terminado por comprometer su vigencia.

## LA CRISIS DE LA GOBERNANZA

En parte, como consecuencia del modelo de la transición democrática se afianzaron prácticas informales cuyo cambio enfrentaba fuertes obstáculos prácticos o políticos que beneficiaban a las elites políticas que

habían apoyado a la dictadura, pero también a las que pertenecían a la Concertación de Partidos por la Democracia (Siavellis, 2009). Entre ellas se encontraban el monopolio de la selección de candidatos por parte de la dirigencia partidaria y la dominación de partidos con decreciente apoyo popular en la política (Luna & Altman 2011), políticas públicas diseñadas mediante acuerdos elitistas que no se gestaban en el Congreso y que promulgaban la mantención del modelo económico heredado de la dictadura.

Si bien muchas de esas prácticas son consecuencia de instituciones creadas bajo dictadura, como el sistema binominal, se desarrollaron, consolidaron y practicaron con entusiasmo bajo democracia. Un correlato necesario de estas prácticas políticas fue la existencia de buenas condiciones de la economía mundial, que unidas a la mantención del orden social produjeron altas tasas de crecimiento y un mejoramiento sustantivo de los índices sociales. Cuando esas condiciones económicas empeoraron los signos de deterioro político se comenzaron a manifestar en toda su crudeza (Marshall 2020).

Las encuestas muestran un sostenido apoyo a la democracia como el mejor régimen político. Sin embargo, durante todo el siglo XXI ha existido paralelamente una mayoritaria percepción de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia que llegó casi al 80% el 2016, según la encuesta Latinobarómetro (2016). La encuesta CEP (2018) que formulaba la misma pregunta, introdujo la alternativa “satisfacción regular” mientras por otra parte elaboró la última medición con posterioridad al llamado estallido social. Sus resultados son una disminución creciente del ya minoritario porcentaje de las personas que se consideran satisfechas con el funcionamiento de la democracia y su reemplazo por un porcentaje en aumento que indica que su grado de satisfacción es solo regular; su última medición refleja un ínfimo grado de satisfacción con la democracia.

La insatisfacción con el funcionamiento de la democracia obedece en parte a las prácticas políticas a las que se ha hecho referencia. Sin embargo, también tiene como trasfondo las políticas económicas y sociales seguidas durante el período. Con respecto a esto es posible identificar un periodo breve (2008-2010) en el que la tendencia se revierte bruscamente como consecuencia de la valoración positiva a las políticas sociales seguidas por el primer gobierno de la presidenta Bachelet, en

particular lo referido a la reforma al sistema de pensiones y la apreciación frente a la forma satisfactoria con la que el país enfrentó el escenario económico internacional provocado por la llamada crisis subprime (Navia & Cabezas 2010). Sin embargo, la crítica al sistema de pensiones, a la salud pública y, sobre todo, al muy desigual acceso a los derechos sociales, tienen efecto respecto del aprecio sobre el funcionamiento del sistema político.

Si bien las instituciones políticas han mostrado niveles fluctuantes de apoyo desde el año 2000, se evidencia una tendencia a la caída en la confianza que inspiran (CEP, 2019) en correlato con el descenso de la participación electoral desde el mismo año. Como indica la Fig.1, el apoyo público a las principales instituciones políticas mantiene una tendencia sostenida a la baja, de la que cabe exceptuar parcialmente al gobierno a raíz de la existencia de períodos en que se identifican curvas ascendentes que tienen que ver tanto con los períodos de “luna de miel” del nuevo Presidente con sus electores, el último año de cada período presidencial y la ocurrencia de situaciones específicas -como la irrupción de la crisis subprime- que determinan la valoración de las políticas adoptadas para enfrentarlas. Sin embargo, se puede constatar que las “lunas de miel” son cada vez más cortas y la tendencia a que los niveles de apoyo al gobierno serán víctima del mismo fenómeno que experimenta el Poder Judicial, el Congreso y los partidos políticos.

La situación del Poder Judicial llama fuertemente la atención teniendo en cuenta que este ha experimentado cambios sustantivos en su funcionamiento y en la propia orientación de los jueces, situación que debería haber contribuido al incremento de sus niveles de apoyo. Ante esta situación, cabe mencionar el efecto del discurso de la elite política conservadora respecto del incremento del delito violento y la atribución de responsabilidades a su respecto al llamado garantismo judicial mediante la existencia de una “puerta giratoria”, que fortalece el apoyo social a la policía y aumenta la desaprobación por el sistema de justicia penal (Liebertz, 2017).

Superar la crisis política requiere de un diagnóstico realista en torno a las acciones que diversos gobiernos han realizado con el objetivo de responder ante la creciente desafección por las instituciones y la desigualdad social. Bajo este plano destacamos que en el período situado entre fines de los años noventa y 2018 se realizaron reformas institucionales que

ampliaron el horizonte de las libertades y derechos buscando contrarrestar el deterioro institucional al que nos venimos refiriendo, cabiendo mencionar dentro de ellas: la modificación al sistema de generación de la Corte Suprema, la integración a ésta de abogados ajenos al Poder Judicial, y la instauración de un nuevo proceso penal, que redundaron en mejor acceso a la justicia. El año 2005 se modificó la Constitución heredada y se puso término a los senadores designados y a los signos evidentes de tutela militar. Asimismo, se abrió paso a una futura modificación del sistema binominal y al traspaso de las policías a la tuición del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El año 2014 se inicia un proceso de reforma a la educación escolar y universitaria buscando con ello revertir la privatización de la educación, reforzando la diversidad social de los establecimientos que recibían subsidio estatal. En el 2015 se reemplazó el sistema electoral binominal, abriendo paso a la emergencia de nuevos actores políticos. Asimismo, a partir del Informe de la Comisión Engel se realizan reformas en el terreno del financiamiento de campañas electorales, funcionamiento de partidos políticos, conflictos de interés y otras normas relativas a la corrupción.

A pesar de ser numerosas, las reformas institucionales a las que nos referimos previamente no lograron detener la pérdida de apoyo a las instituciones políticas, situación que podría derivar del momento en el que se produjeron. Por ejemplo, la reforma constitucional de 2005 se hizo quince años después de la transición democrática y cuando la presencia de senadores designados había dejado de beneficiar a las fuerzas de la derecha, mientras otras modificaciones institucionales siguieron a que se conocieran hechos de corrupción que implicaban la influencia de grandes empresas en la política. En esas condiciones, la agenda para controlar la corrupción parecía más dictada por la necesidad que por la convicción. Dado a que algunos de estos hechos afectaron a partidos de diferente ideología, fue el conjunto del sistema político el que sufrió desprestigio.

El desprestigio generalizado tuvo efectos políticos importantes en el carácter de las coaliciones y en su capacidad de gobernar. Primero, la auto identificación política de los ciudadanos disminuyó de manera acelerada. En diciembre de 2019 un 72% de los encuestados por CEP (2019) indicó que no se identificaba con ninguna posición política, situación que quizá explica por qué en los últimos diez años los caminos emprendidos por los gobiernos electos no logran responder a las expectativas puestas por el electorado en su gestión, quien ha terminado por optar alternativamente

por gobiernos de derecha y de centroizquierda sin lograr el progreso sostenido esperado (Marshall 2020).

La encuesta CEP (2019), indicó que la identificación con los diversos sectores políticos tiende progresivamente a la disminución de forma paralela al interés por la discusión política. La Fig.2 da cuenta de cómo a comienzos del presente siglo la identificación con cada uno de los sectores políticos oscilaba entre el 7% y el 20%, mientras que, durante el 2019, ésta cayó a un margen entre el 5% y el 10%. La desafección hacia algún sector político determinado se ha consolidado a lo largo del siglo XXI pasando desde el 42% en 2000, al 72% en 2019. Dentro de este escenario, cabe destacar la tendencia a la baja que ha tenido la identificación con la derecha, mientras que la izquierda, a pesar de mantenerse en un nivel bajo, ha logrado posicionarse como la posición política de mayor identificación en los últimos años, situación evidenciada en la leve alza que ha experimentado tras el estallido social.

La disminución en la identificación política acompañada de la desconfianza por las instituciones de la política, dificultan mantener un apoyo estable para reformas estructurales que buscan transformar políticas privatizadoras fomentadas por décadas. Propuestas emblemáticas -como es el caso de la reforma educacional- no han logrado mantener un sólido apoyo en las encuestas al momento de implementarse, lo que sin duda debilita la capacidad para gobernar y la estabilidad de las políticas públicas.

Mientras el apoyo a los gobiernos en funciones se evapora con gran rapidez desde el año 2010 en adelante (Varas, 2017), desde 2011 se produce la irrupción de los movimientos sociales que ocupan los espacios dejados por los vacíos programáticos de la centroizquierda cuyas demandas representan sensibilidades y necesidades sociales de grupos específicos (educación gratuita, mejores pensiones, igualdad de género) en torno a las cuales es difícil recrear proyectos políticos complejos y estables. A su vez, la coalición que había conducido la transición democrática se resquebrajó y debilitó, lo que cuestiona que esta pueda seguir siendo el centro de articulación de una alianza política de la izquierda, como ocurrió el 2014.

Frente a este diagnóstico cabe preguntarse por las tareas políticas que se avecinan y los desafíos que presentan teniendo a la vista el reciente estallido social y la apertura de un proceso constituyente en el corto plazo.



## LA CRISIS POLÍTICA Y EL PROCESO CONSTITUYENTE

El reciente estallido social ha puesto en evidencia el elevado descontento con la desigualdad social, elaborando un llamado a la atención con respecto a la crisis de representación política a la que nos hemos referido. Una materia que muy probablemente requiere un mayor análisis es que la movilización en sus diversas expresiones revela la muy extendida distancia y rechazo hacia la autoridad y sus símbolos en sectores juveniles. Paralelamente, la duración de las protestas da cuenta también de la precaria capacidad del gobierno para mantener el orden público (Morales, 2020; Varas, 2017; Somma et al., 2020).

En este plano se plantea el debate respecto de la nueva Constitución y sus efectos respecto de la igualdad social. Han sido constantes las alusiones de sectores de la derecha en torno a que una nueva Constitución no resolverá las desigualdades existentes en el país, o a que el proceso constituyente mantendrá al país en vilo por más de un año, poniendo en riesgo la inversión, el empleo y el progreso económico (Agüero, 2020). Por otra parte, también se ha dicho que sin una nueva Constitución será imposible dar respuesta satisfactoria a la demanda social contra abusos y desprotección social (Heiss, 2020). Tanto el abordaje de las desigualdades y el resguardo del progreso económico requieren necesariamente de una problematización de la crisis política actual, ante lo cual el proceso constituyente abre un camino para una deliberación resolutive.

La aceptación de la Constitución de 1980 por parte de la oposición al gobierno de Pinochet constituyó un caso entre muchos en que un conflicto político y social se aborda mediante acuerdos políticos en que una parte acepta limitaciones a la competencia política y a la plena expresión de las mayorías. Cuando dichas estructuras institucionales se prolongan en el tiempo más allá de la necesidad que les dio origen, dan lugar a nuevas crisis y conflictos. En consecuencia, la discusión política abierta sobre la nueva Constitución debe entenderse como un paso en el camino adecuado al representar una deliberación colectiva de la que surgirán nuevos mecanismos de distribución del poder y de participación política.

Más allá de las reglas que la propia Convención se fije, la falta de acuerdos respecto de una nueva Constitución afectará a todos los sectores políticos, ya sean conservadores o reformistas o incluso revolucionarios. La convención constituyente como proceso fundacional se legitimará en la

medida en que dé lugar a una institucionalidad plenamente democrática. La falta de acuerdo respecto de una Constitución en su totalidad dañará de manera irreversible a las fuerzas políticas participantes y con ello, a la estabilidad política del país.

Tres aspectos a lo menos deberían abordarse en la nueva Constitución: la regulación de las funciones de representación política a nivel nacional (Congreso-Ejecutivo, normas electorales); la regulación de las relaciones entre gobierno central y gobiernos subnacionales, y nuevos mecanismos de participación política directa. A ello se suma el reconocimiento de los derechos sociales y la adopción de un quórum mucho más bajos que los actuales para aprobar reformas constitucionales.

La discusión constitucional que se va a iniciar no constituye el único camino que podría colaborar con la resolución de la crisis de gobernanza actual. Paralelamente se requiere más análisis y discusión en las universidades respecto de las causas de la crisis política actual y su relación con la pérdida de confianza en las instituciones y la cohesión social. Es necesario comprender mejor el estallido social del 18 de octubre del 2019 en sus manifestaciones de descontento social y de violencia colectiva. Sus consecuencias pueden durar mucho tiempo y desnudan la precariedad de la actuación policial y la muy débil adhesión a las normas de convivencia por parte de grupos numerosos de los manifestantes. Entender mejor los procesos educacionales y de socialización de esos jóvenes es imperativo si se desea comprender mejor los desafíos institucionales a futuro.

Quizá uno de los mayores desafíos es el que enfrentan los partidos políticos para mejorar su representatividad, que en buena parte proviene de sus prácticas políticas verticales y clientelares. Construir un camino de solución a partir de ese diagnóstico quizá constituye el principal desafío de la coyuntura actual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agüero, F. (2020) *La Constitución y la Derecha*, en Díaz-Romero Pamela, Rodríguez Alfredo y Varas Augusto editores, *Chile en cuarentena Causas y efectos de la crisis política y social*, Ediciones Sur, 13-32
- Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. (2019) *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions* (Elements in

- Politics and Society in Latin America*). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108772211.
- CADEM (2020) *Encuesta Plaza Pública. Cuarta semana de Julio*. Estudio N°341.
- CEP (2018) *Estudio Nacional de Opinión Pública N°82*. Octubre-Noviembre 2018.
- CEP (2019) *Estudio Nacional de Opinión Pública N°84*. Diciembre 2019
- Heiss, C. (2020) *Chile: entre el estallido social y la pandemia*. Análisis Carolina 18/2020, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-18.2020.pdf>
- Latinobarómetro (2016) *Informe Latinobarómetro 2016: El declive de la democracia*.
- Liebertz, S (2017) *Political elites, crime, and trust in the police in Latin America*. International Criminal Justice Review. <https://doi.org/10.1177/1057567717747012>
- Luna, J., & Altman, D. (2011) *Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization*. Latin American Politics and Society, 53(2), 1-28. doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00115.
- Marshall, J. (2020) *Una tarea urgente: resolver la crisis política de Chile*, El Mercurio 18 de agosto de 2020, B10.
- Morales, M. (2020) *Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos*. Análisis Político, [S.l.], v. 33, n. 98, p. 3-25, ene. 2020. ISSN 0121-4705. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/89407>. Fecha de acceso: 01 oct. 2020 doi:<https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89407>.
- Navia, P. & Cabezas, J. (2010) *Aprobación presidencial en el cuatrienio de Bachelet*. Chile 2009: Percepciones y Actitudes Sociales. Quinta Encuesta Nacional UDP. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Núñez, L., Close C. & Bedock, C. (2016) *Changing Democracy? Why Inertia is Winning Over Innovation*. Representation, 52:4, 341-357, DOI: 10.1080/00344893.2017.1317656.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020) *Diez Años de Auditoría a la democracia: Antes del Estallido*. PNUD, Chile.
- Siavelis, P. (2009). *Enclaves of the Transition and Chilean Democracy*. Revis-

ta de ciencia política (Santiago), 29(1), 3-21. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000100001>

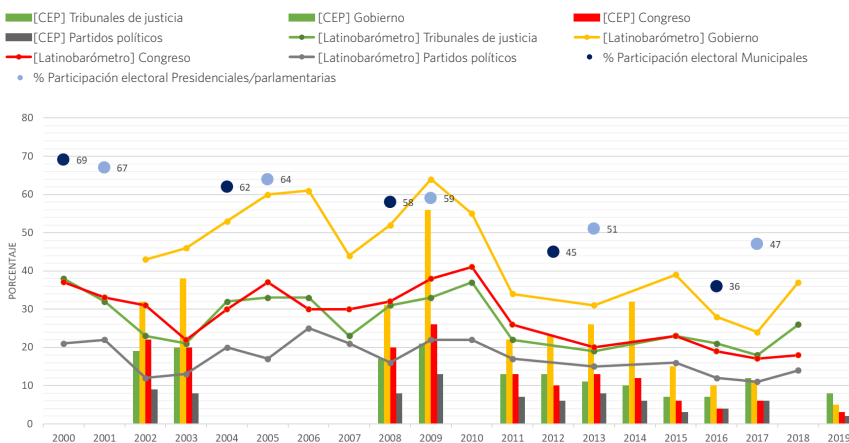
Somma, N. M., Bargsted, M., Disi Pavlic, R., & Medel, R. M. (2020). No water in the oasis: *the Chilean Spring of 2019-2020*. Social Movement Studies. doi:10.1080/14742837.2020.1727737.

Stoker, G., Jennings W., Devine, D. & Gaskell, J. (2020) *Two faces of trust. Why trust matters for COVID-19*. Disponible en: <http://www.cambridgeblog.org/2020/05/two-faces-of-trust-why-trust-matters-for-covid-19/>

Varas, A. (2017) *La silla de tres patas. La Nueva Mayoría y la base social progresista políticamente representable*, en Díaz-Romero Pamela, Rodríguez Alfredo y Varas Augusto editores, Bachelet II El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos, Ediciones Sur, 11-28.

## ANEXO

**Evolución de la confianza en las instituciones y participación electoral**  
 (CEP: % Mucha+ bastante confianza; Latinobarómetro: % Mucha confianza + algo de confianza)  
 (% Participación electoral: según datos de SERVEL)



**Fig. 1: Evolución de la confianza en las instituciones y participación electoral.**  
 / Fuente: CEP (2019)

### Evolución de la identificación con posiciones políticas

Fuente: Estudio Nacional de Opinión Pública CEP, periodo 2000-2019 .

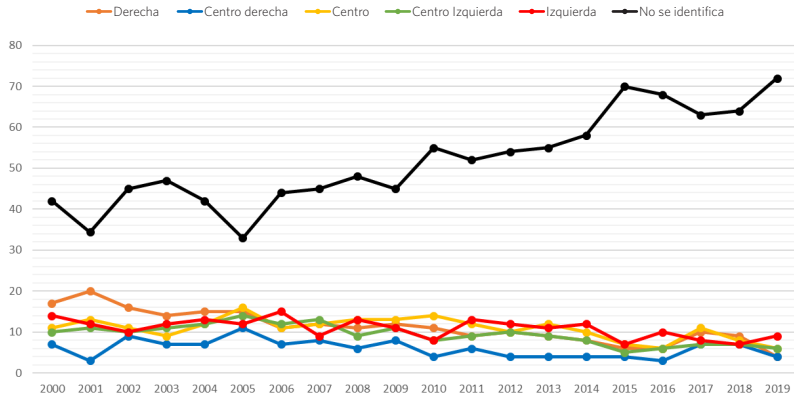


Fig. 2: Evolución de la identificación con posiciones políticas.  
/ Fuente: CEP (2019)





# La pandemia del COVID-19 y los Derechos Humanos en Chile

Por Claudio Nash Rojas (PH.D.)

*Coordinador Académico Cátedra de Derechos Humanos*

*Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones*

*Universidad de Chile*

La crisis generada por la pandemia del COVID-19 no es solo una crisis sanitaria, sino que también es una crisis de Derechos Humanos que obliga a los Estados a adoptar una respuesta multidimensional que los incluya dentro de su diseño. El presente documento explorará el impacto que esta crisis ha tenido en Chile y los desafíos que plantea para los Derechos Humanos.

El momento en que se declaró la pandemia mundial por el COVID-19 correspondió a un periodo particularmente desafiante para Chile. Por una parte, el Estallido Social del 18 de octubre de 2019 había generado un intenso proceso de demandas ciudadanas y una respuesta represiva del Estado que generó un cuadro de graves, masivas y sistemáticas violaciones de Derechos Humanos, mientras por otra parte, se estaba *ad portas* de iniciar un proceso constituyente inédito en la historia del país.

La pandemia del COVID-19 ha tenido impactos negativos en la población mundial que van mucho más allá de las afectaciones a la salud. En efecto, la pandemia ha dejado sus marcas en variados ámbitos vinculados con los Derechos Humanos: derecho a la salud, derechos laborales, derecho a un mínimo vital para sobrevivir, derecho a la educación, no discriminación, libertad de prensa, acceso a la información. Por otra parte, producto de las medidas que se han adoptado por las autoridades para enfrentar la pandemia se han afectado derechos políticos (procesos electorales suspendidos o aplazados) y derechos civiles (estados de excepción constitucional, cuarentenas, toque de queda, entre otros). Consecuentemente, en este contexto un riesgo evidente ha sido que se abran espacios para

pensar la crisis del COVID-19 como una oportunidad propicia para establecer una suerte de “receso” en las obligaciones de los Estados en materia de Derechos Humanos o como una oportunidad para avanzar en agendas restrictivas en materia de Derechos Humanos.

## LA RESPUESTA INTERNACIONAL

La magnitud de la crisis y las amenazas asociadas explican en buena parte la reacción de los organismos internacionales que han venido estableciendo una serie de estándares en materia de Derechos Humanos, con objetivo de guiar la actividad de los Estados en su respuesta ante la crisis del COVID-19.

La salud ha sido entendida como un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral; los Estados deben asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz, así como de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población (Corte IDH, 2018).

Frente a la pandemia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de su Resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, adoptada el 10 de abril de 2020, propone un enfoque de Derechos Humanos para enfrentar la crisis del COVID-19, expresado en los siguientes términos:

“La pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad” (CIDH, 10 de abril de 2020, p. 3).

El informe de la CIDH se estructura en una sección considerativa (derecho a la salud, estados de excepción, libertades fundamentales y estado de derecho, grupos en situación de vulnerabilidad, cooperación internacional e intercambio de buenas prácticas) y una sección resolutive donde



se formulan consideraciones generales, derechos económicos, sociales y culturales, estados de excepción, libertades fundamentales y estado de derecho, grupos en situación de vulnerabilidad (personas mayores, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas migrantes, solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas, víctimas de trata de personas y personas desplazadas internas, niños, niñas y adolescentes, personas LGTBI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad), cooperación internacional e intercambio de buenas prácticas.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también emitió una resolución relativa al manejo de la crisis del COVID-19 y Derechos Humanos (Corte IDH, 2020)<sup>2</sup>, en la cual insta a los Estados a trabajar coordinadamente, a respetar los Derechos Humanos en caso de establecer medidas restrictivas y en el uso de la fuerza, a garantizar derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación (vida, salud), a proteger a mujeres y niños, niñas y adolescentes de situaciones de violencia, a preocuparse de la situación de personas privadas de libertad, de los derechos laborales, el acceso a la información, el acceso a la justicia, y a una actuación contra formas de racismo, xenofobia y discriminación.

En cuanto a los organismos de Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha desarrollado una intensa actividad en torno al COVID-19<sup>3</sup>. El principal de dichos instrumentos han sido las “Directrices relativas a la Covid-19” que se encabezan con una declaración general:

“El COVID-19 pone a prueba a sociedades, gobiernos, comunidades y particulares. Esta es una época de solidaridad y colaboración para hacer frente al virus y atenuar los efectos, a menudo no deseados, de las medidas aplicadas para detener su propagación. El respeto de los derechos humanos en todo su espectro, que abarca tanto a económicos, sociales y culturales como civiles y políticos, será fundamental para el éxito de la respuesta de la sanidad pública y la recuperación de la pandemia”. (ONU, 2020: p. 1).

- 2 Es interesante tener en cuenta esta resolución ya que no es una práctica común de la Corte emitir este tipo de comunicados.
- 3 Para acceder a los documentos, declaraciones, entrevistas, ver: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx>

Luego, hay un exhaustivo desarrollo de temas (acceso a la atención médica, medidas de emergencia, vivienda, personas con discapacidad, personas mayores, personas detenidas o reclusas en instituciones, información y participación, estigmatización, xenofobia y racismo, migrantes, desplazados y refugiados, repercusiones sociales y económicas, alimentación, privacidad, niños, jóvenes, género, agua, saneamientos e higiene, pueblos indígenas, minorías, negocios y Derechos Humanos, sanciones internacionales y unilaterales, trata de personas, cooperación y solidaridad internacional) que por razones obvias tratan una mayor cantidad de problemáticas que las que preocupan a los organismos regionales.

En cuanto a los organismos del sistema de tratados, también hay resoluciones específicas sobre el tema. La más completa es la del Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales de fecha 17 de abril de 2020 donde se formulan 15 recomendaciones a los Estados para enfrentar la pandemia con pleno respeto de los DESC (CESCR, 2020). Por su parte, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también hizo una declaración centrada en el tema de los estados de excepción constitucional que se han dictado en distintos países en el marco de la pandemia (ICCPR, 2020). Por otra parte, también ha habido pronunciamientos de los comités de Derechos de Niños y Niñas, CEDAW, CAT, Trabajadores Migrantes y de Personas con Discapacidad<sup>4</sup>.

Por último, no podemos olvidar que las políticas públicas con un enfoque de Derechos Humanos deben satisfacer ciertos estándares mínimos, especialmente pertinentes en este contexto:

“una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objeto de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad”. (CIDH, 2018, p. 45)

4 Todas estas resoluciones están disponibles en <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>

En conclusión, es evidente que la pandemia ha generado una especial preocupación de los organismos de protección de Derechos Humanos, tanto a nivel internacional como nacional. Los énfasis han estado, obviamente, en el impacto de la pandemia COVID-19 en el derecho a la salud, pero también en otras áreas, como los derechos económicos, sociales y culturales y la afectación diferenciada y desproporcionada del impacto de la pandemia en grupos históricamente discriminados. Asimismo, no basta con que los Estados reaccionen, sino que deben hacer con un enfoque de Derechos Humanos, particularmente, en sus políticas públicas.

## LA RESPUESTA EN CHILE Y LOS DERECHOS HUMANOS

Con objetivo de evaluar la respuesta de Chile ante la pandemia del COVID-19 desde una perspectiva de Derechos Humanos, conforme a los estándares internacionales desarrollados por los principales organismos de Derechos Humanos, son tres las principales áreas de preocupación: a) Derecho a la salud; b) Grupos en situación de discriminación histórica y c) Riesgos para el estado de derecho y la democracia.

### Derecho a la salud

Sin duda, el primer gran desafío y la mayor urgencia generada por la pandemia era enfrentar la crisis de salud pública. El Estado chileno tenía el deber de enfrentar la pandemia garantizando a todas las personas sujetas a su jurisdicción el acceso a salud bajo los principios de accesibilidad, calidad, adecuación y aceptabilidad (CESCR, 2000). El gran problema era hacerlo a través de un sistema de salud que, desde hace años, estaba en crisis por la aplicación de políticas neoliberales en Chile desde la dictadura que no fueron sustancialmente modificadas desde el retorno a la democracia, profundizando el desmantelamiento del sistema de salud público<sup>5</sup>.

Para enfrentar la crisis se debían tomar medidas especiales para poder garantizar que las personas afectadas por el coronavirus COVID-19 pu-

5 El Estado destina un 4,3% del PIB al sistema de salud pública, la otra mitad del gasto en salud corresponde a inversión privada. Ver: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/02/chile.pdf>

dieran acceder a un sistema de salud con capacidad de responder a las necesidades que planteaba la atención de casos más graves a través de mecanismos de ventilación mecánica, requiriendo de aparatos de ventilación mecánica, camas para tratamientos de alta intensidad y personal capacitado para dicha atención. En este sentido, el retardo de la llegada del virus al país daba un margen de tiempo para prepararse adecuadamente y seguir los lineamientos entregados por la autoridad mundial en la materia, la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>6</sup>, sin embargo, el paso del tiempo dio cuenta de que sólo a través de medidas especiales que incorporaron al sector privado se pudo reaccionar en los momentos más críticos, viéndose el sistema al borde del colapso de cualquier forma<sup>7</sup>.

Paralelamente, era necesario adoptar medidas para contener la propagación de la pandemia. La estrategia adoptada por la autoridad fue la política de un “contagio de rebaño”, similar a la adoptada por Inglaterra y Suecia, esto es, asumir que la población se iba a contagiar del COVID-19 y que había que adoptar medidas para que esto fuera controlado y disponer de un sistema de salud reforzado para hacerse cargo de los casos más graves que si se distribuían en el tiempo, no implicaría un colapso del sistema y facilitando la atención de la población de más alto riesgo (adultos mayores y personas con enfermedades congénitas relevantes, como problemas cardiacos, diabetes o hipertensión)<sup>8</sup>. Pese a los llamados del Colegio Médico (2020) y otras instituciones especializadas de que era necesario modificar la estrategia y se debían tomar medidas destinadas a controlar los desplazamientos (cuarentenas regionales), testear la

6 A modo de ejemplo, ver: <https://www.who.int/es/news-room/detail/30-03-2020-who-releases-guidelines-to-help-countries-maintain-essential-health-services-during-the-covid-19-pandemic>

7 Ver reportaje completo en: <https://www.dw.com/es/chile-al-borde-del-colapso-sanitario-para-quién-será-la-última-cama/a-53564827>

8 Una síntesis de la estrategia del Gobierno la hizo el propio Ministro de Salud de la época, Jaime Mañalich en una entrevista televisiva realizada el 2 de abril de 2020: “Lo que tenemos que lograr es que la tasa de contagio sea baja, que vayan lentamente contagiándose las personas, de manera tal que por ejemplo cuando llegue a un familiar o adulto mayor, que va a ocurrir de todas maneras, sea lo más tarde posible y nuestro sistema de salud sea capaz de sacarlo adelante” (T13, 2020)

mayor cantidad de gente y desarrollar una estrategia de trazabilidad y aislamiento eficaz; el Gobierno rechazó esta estrategia e insistió en su política de cuarentenas dinámicas. Esto se tradujo, como era de esperar, en un resultado desastroso. Así, en pocas semanas las cifras escalaron, llegando a los primeros lugares en el mundo de muertes por millón de habitantes y uno de los primeros lugares en el mundo de contagiados, en un grupo donde todos los otros Estados a lo menos cuadruplicaban el número de habitantes de Chile (INTERFERENCIA, 2020). El gobierno debió asumir su error e implementar una estrategia con medidas de cuarentena más amplias, las que no fueron acompañadas con medidas de apoyo socioeconómico para que la población las pudiera cumplir adecuadamente, transformándose en una medida gravosa e ineficaz<sup>9</sup>.

### Grupos en situación de discriminación histórica

La respuesta del Estado frente a la situación de los grupos históricamente discriminados está muy ligada al tema de la estrategia de confinamiento masivo, ya que amplios sectores de la población viven en una situación de enorme precariedad económica sin que la autoridad lo asumiera<sup>10</sup>. Por ello, cuando se decretan las cuarentenas, era imposible que estas medidas restrictivas pudieran ser cumplidas por quienes vivían en condiciones de hacinamiento y, menos aún, por quienes vivían de los ingresos diarios que obtenían de sus actividades laborales (formales e informales). No existe en el país una red de seguridad social que pudiera hacerse cargo de la crisis, lo que impidió cumplir a cabalidad con la cuarentena y, por tanto, reducir la movilidad y la expansión del virus entre los más pobres, donde las malas de condiciones de salud previa a la pandemia gatillaron resultados devastadores en este sector; por cada persona muerta en

9 Una buena síntesis de estos problemas de implementación de la estrategia en el reportaje “Chile celebrated success against the coronavirus — and began to open up. Infections have soared” (The Washington Post, 2020)

10 El 26 de junio de 2020 Jaime Mañalich enunció una frase que quedará en la historia de las políticas públicas fracasadas en este país: “Las fórmulas de proyección con las que me seduje en enero, se han derrumbado como castillo de naipes” (CNN, 2020).

sectores más acomodados de la sociedad dos morían en las comunas más desaventajadas (CIPER, 2020)<sup>11</sup>.

Por otra parte, la crisis afectaba en forma desproporcionada a los sectores que han vivido formas estructurales de discriminación en el país. De esta forma, la violencia contra las mujeres pasó a ser un tema crítico desde el comienzo de la crisis, donde las denuncias por violencia intrafamiliar se dispararon las primeras semanas y la situación de los niños, niñas y adolescentes no era la mejor, encontrándose sin acceso a educación por no contar con condiciones tecnológicas, sin poder escapar del encierro y viviendo situaciones de violencia. Los migrantes vivieron la cara amarga del “sueño chileno”, sin acceso a las labores cotidianas que les permitían ganarse la vida y sin acceso a condiciones mínimas de vida, muchos presionaron a sus países de origen para ser repatriados, pero el contexto no era propicio con fronteras cerradas y sin medios de transporte internacional funcionando. En el caso de las personas con discapacidad, no solo había problemas para seguir con los tratamientos de salud, sino que el Gobierno tampoco adoptó medidas para acceder a servicios de salud adaptados a sus necesidades, sin contar protocolos especiales de atención ni acceso a residencias sanitarias con sus respectivas cuidadoras/es. Finalmente, la situación de las personas privadas de libertad se hacía insostenible; el hacinamiento carcelario y las condiciones de vida inhumanas hacían imposible adoptar las medidas mínimas sanitarias y la cárcel volvía a ser una bomba de tiempo para quienes están en ellas (internos y gendarmes).

11 En el reportaje publicado por Ciper-Chile (2020) se leía: “CIPER accedió a registros de la tasa de mortalidad (proporción de fallecidos por Covid respecto del total de hospitalizados por el virus) de hospitales públicos y clínicas. Y las diferencias son abismantes. Los casos extremos son el Hospital Padre Hurtado (25,1%) y Clínica Las Condes (5%). El director (s) del Padre Hurtado explica que la desigualdad social es un factor determinante: su recinto recibe principalmente pacientes empobrecidos con enfermedades crónicas mal atendidas”.

## Riesgos para el estado de derecho y la democracia

La pandemia traía aparejados riesgos insospechados para el estado de derecho y la democracia<sup>12</sup>. Un contexto de catástrofe permite a las autoridades implementar medidas excepcionales que pueden implicar afectación legítima de derechos humanos, situación que genera un doble riesgo: que estas medidas restrictivas sean desproporcionadas y que la excepcionalidad pase a ser una “nueva normalidad”. En el caso chileno este riesgo aumentaba exponencialmente por el contexto de crisis política y social que se vivía desde el 18 de octubre de 2019 (INDH, 2019). En un escenario de amplias movilizaciones ciudadanas contra el Gobierno, la pandemia no solo traía consigo medidas restrictivas (estado de excepción constitucional de catástrofe, toque de queda, cuarentenas, prohibición de reunión, entre otras), sino que también un aprovechamiento político del contexto.

El gobierno ha aprovechado la pandemia para implementar una serie de medidas destinadas a la criminalización de la protesta y a mejorar la respuesta represiva del Estado, dando urgencia a un proyecto para otorgar a las FF.AA. un rol de orden público y seguridad interna, a través de la utilización de las instituciones armadas en la custodia de lo que el proyecto de ley considera “infraestructura crítica” (Boletín 13088-02, 2019). Además, se ha impulsado una ley que fortalece el estatuto legal de las policías que establece algunas exenciones de responsabilidad penal por actos de represión y uso de la fuerza, paralelamente a un proyecto de ley que reforma el sistema de Inteligencia del país, reconfigurando la idea de seguridad como una cuestión de seguridad interna, retomando de esta forma la idea de la doctrina de la seguridad nacional de un enemigo interno que autoriza el uso de las FF.AA. para infiltrar organizaciones sociales, entre otras facultades extraordinarias al presidente (Boletín 12234-02, 2018). Como si ello no fuera suficiente, se ha propuesto una ley para dar beneficios penitenciarios a criminales de lesa humanidad, dentro del paquete de medidas para enfrentar la situación carcelaria generada por el COVID-19, sin cumplir con los estándares internacionales en la materia (Boletín 12345-07, 2018).

12 “Mientras los líderes mundiales discuten la acción conjunta para contener y superar la pandemia, es esencial que la necesidad de evitar el daño permanente a los principios de estado de derecho y las libertades fundamentales sean tomados en consideración” (Zouev, 2020).

En síntesis, la crisis de la pandemia ha sido un mal escenario para la democracia y el Estado de Derecho en Chile. Todo apunta a una profundización de la tendencia autoritaria y una muy probable escalada en los conflictos sociales, atendidas las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. Frente a esta situación la respuesta violenta y autoritaria parece ser una opción muy probable en la región y en Chile (Nash, 2020a).

## LOS RETOS PARA EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS

En este contexto de crisis los desafíos para los Derechos Humanos no son menores. En particular, cuando pensamos en los retos de corto y mediano plazo surgen una serie de cuestiones que deben ser enfrentadas en un nuevo escenario generado por una pandemia que vino para instalarse (Nash, 2020b).

En primer lugar, una agenda de Derechos Humanos en Chile debe necesariamente, hacerse cargo de las deudas en materia de Derechos Humanos; las cuestiones pendientes desde el fin de la dictadura cívico militar (1973-1990) en materia de verdad, justicia, reparación y memoria no pueden ser dejadas de lado; es fundamental incorporar estas exigencias en la agenda de la sociedad civil y, en particular, aunar esfuerzos con las organizaciones de las víctimas de la dictadura para trabajar en conjunto, tal como se venía haciendo desde el 18-O pasado. Por otra parte, los cuestionamientos de la ciudadanía en el marco del 18-O, referidas a las desigualdades, abusos, discriminaciones y desconfianzas con la política y la institucionalidad, no solo siguen presentes, sino que se han profundizado y el grave cuadro de violaciones de Derechos Humanos producto de la violencia represiva post 18-O impone un nuevo desafío para la sociedad civil en términos de verdad, justicia, reparaciones, memoria y garantías de no repetición. De esta forma, vamos a tener que sumar a una ya recargada agenda, la discusión sobre las responsabilidades por el manejo de la pandemia; la sociedad civil tiene que plantear de qué forma incorporará la lucha por establecer las responsabilidades de las autoridades a cargo de implementar una estrategia que claramente fue un fracaso. Debemos saber qué motivó este fracaso y si era posible un actuar distinto, si hay responsabilidades políticas, administrativas y/o penales. Muchas vidas y familias se han visto gravemente afectadas por los efectos de una estrategia errada y mantenida pese a las críticas y la evidencia. Esto no puede quedar en el olvido.



En otro plano, la experiencia de la pandemia y la constatación de la desprotección en que se encuentra la ciudadanía debe ser un elemento a considerar en la futura discusión constitucional. El debate constituyente debe hacerse cargo de los grandes acuerdos sociales y uno de ellos es que el Estado debe estar en condiciones de garantizar el acceso a la salud en condiciones de igualdad, debe existir un real sistema de seguridad social y la obligación para las autoridades de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno goce y ejercicio de estos derechos. Durante la pandemia las promesas de los Derechos Humanos no han sido cumplidas. Una nueva Constitución no evitará una futura pandemia, pero sí permitirá una mejor respuesta del Estado.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

La pandemia del COVID-19 se ha traducido en un enorme desafío para los Derechos Humanos. El impacto de esta crisis ha ido más allá de las afectaciones obvias a la salud de la población, sino que ha generado un impacto multidimensional afectando derechos económicos y sociales y también derechos civiles y políticos.

Frente a la tentación por parte de las autoridades de ver la pandemia como una oportunidad para poner en “receso” los Derechos Humanos, es fundamental reforzar el discurso de los Derechos Humanos. Contrastar las medidas para enfrentar la pandemia con los estándares internacionales es un primer paso, pero no el único. Es vital que la ciudadanía se empodere del enfoque de derechos y le haga ver a las autoridades que en tiempos de crisis los Derechos Humanos están más vigentes que nunca y que la única salida a la crisis no es al margen de los derechos, sino que es reforzando una cultura de los Derechos Humanos que le dé legitimidad al actuar del Estado.

En tiempos de crisis es cuando debemos sostener con mayor fuerza que estos también son tiempos de Derechos Humanos. Por ello, necesitamos y tenemos derecho a un poder ejecutivo que implemente políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos; un legislativo que desarrolle una agenda pro derechos y no pro represión; y un poder judicial que asuma su rol de garante de los Derechos Humanos. Un Chile muy distinto al que hemos vivido desde el 11 de septiembre de 1973.

*Santiago de Chile, 11 de septiembre de 2020.*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boletín 13088-02. *Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas para establecer el rol de éstas en la protección de la infraestructura crítica del país cuando sea indispensable para la seguridad nacional*. Chile. Fecha de ingreso: martes 26 de Noviembre, 2019. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13088-02](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13088-02)
- Boletín 12234-02. *Proyecto de ley que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado*. Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Interior y Seguridad Pública & Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos. Chile. Fecha de ingreso: martes 13 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12757&prmBoletin=12234-02>
- Boletín 12345-07 *Proyecto de ley que regula la sustitución de penas privativas de libertad por razones humanitarias para las personas que indica*. Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Chile. viernes 28 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12863&prmBOLETIN=12345-07>
- CESCR (2020) *Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales*. 17 de abril de 2020, E/C.12/2020/1. Disponible en: <https://undocs.org/es/E/C.12/2020/1>
- CESCR (2000) *Observaciones Finales No. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. 11 de agosto de 2000, E/C.12/2000/4. Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=9&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=es&TreatyID=9&DocTypeID=11)
- CIDH (2020) *Resolución 1/2020*. 10 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- CIDH (2018). *Informe de políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. 15 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>
- CIPER (2020) *Coronavirus: tasa de mortalidad de los hospitales públicos metropolitanos duplica la de las clínicas*. Por: Nicolás Sepúlveda & Benjamín Miranda. Fecha de publicación: 21 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/06/21/coronavirus-tasa-de-mortalidad-de-los-hospitales-publicos-metropolitanos-duplica-la-de-las-clinicas/>

- CNN (2020) *Mañalich: “Las fórmulas de proyección con las que me seduje en enero, se han derrumbado como castillo de naipes”*. Fecha de publicación: 26 de mayo de 2020- Disponible en: [https://www.cnnchile.com/pais/manalich-formulas-proyeccion-enero-derrumbado-castillo-naipes\\_20200526/](https://www.cnnchile.com/pais/manalich-formulas-proyeccion-enero-derrumbado-castillo-naipes_20200526/)
- COLMED (2020) *Recomendaciones sobre el Manejo del COVID19 en Chile* Coordinación Sociedades Científicas y Colegio Médico de Chile. Fecha de publicación: 29 de mayo 2020. Disponible en: [http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/05/Declaración-Estrategia-Sanitaria-Sociedades-y-COLMED-29\\_05-1.pdf](http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/05/Declaración-Estrategia-Sanitaria-Sociedades-y-COLMED-29_05-1.pdf)
- Corte IDH (2018) *Caso Cuscul Pivara y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo: Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párr. 105.
- Corte IDH (2020) *Resolución 01/2020: “Covid-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones Internacionales”*. Fecha de publicación: 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/>
- ICCPR (2020). *Declaración sobre la suspensión de obligaciones dimanantes del Pacto en relación con la pandemia de COVID-19*, Fecha de publicación: abril de 2020, CCPR/C/128/2. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>
- INDH (2019). *Informe Anual 2019. Sobre la situación de derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social*. Fecha de publicación: 17 de octubre - 30 de noviembre 2019. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INTERFERENCIA (2020) *Coronavirus: Chile es el país del mundo con más contagios por millón de habitantes*. Por: Maximiliano Alarcón. Fecha de publicación: 9 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/coronavirus-chile-es-el-pais-del-mundo-con-mas-contagios-por-millon-de-habitantes>
- Nash, C. (2020a). *Desafíos para el movimiento social post COVID-19*. Fecha de publicación: 27 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/07/27/desafios-para-el-movimiento-social-post-covid-19/>

Nash, C. (2020b) *Tiempo de pandemia, ¿tiempo de derechos?*. Fecha de publicación: 30 de junio de 2020. Disponible en: <https://dialogoderechoshumanos.com/blog/36-ciclo-grupo-constitucional/712-tiempo-de-pandemia-tiempo-de-derechos>

T13 (2020) *La declaración de Mañalich que contradice versión de Rubilar sobre la “inmunidad de rebaño”*. Fecha de publicación: 18 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/inmunidad-rebaño-declaracion-manalich-contradice-rubilar-18-06-2020>

The Washington Post (2020) *Chile celebrated success against the coronavirus — and began to open up. Infections have soared*. Por: John Bartlett. Fecha de publicación: 23 de junio de 2020. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/chile-coronavirus-lockdown-sebastian-pinera/2020/06/23/70e9701a-b4a7-11ea-aca5-ebb63d27e1ff\\_story.html?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=wp\\_main](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/chile-coronavirus-lockdown-sebastian-pinera/2020/06/23/70e9701a-b4a7-11ea-aca5-ebb63d27e1ff_story.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=wp_main)

Zouev, A. (2020) *El Covid-19 y el Estado de Derecho*. Disponible en: <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/covid-and-rule-law-dangerous-balancing-act>

POSITION PAPER

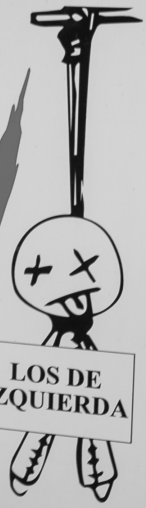


LOS DE DERECHA

RENUNCIEN

LEGIS\$  
LADORE\$

LEGISLAN PARA LOS PUROS RICOS



LOS DE IZQUIERDA

# Confianza en las autoridades

por Loreto Rebolledo

*Directora del Instituto de Comunicación e Imagen*

La pérdida de confianza en las instituciones y en las autoridades ha sido un proceso que ha ido creciendo en el país de manera sostenida a través de las últimas décadas, aflorando de manera estruendosa en octubre de 2019. Durante el contexto de la pandemia y el consecuente periodo de confinamiento aquella desconfianza se ha mantenido larvada, sin embargo, esporádicamente se ha hecho notar a través de manifestaciones callejeras y redes sociales.

Es necesario tener en cuenta que la confianza está ligada estrechamente a la desconfianza a pesar de ubicarse en lugares contrapuestos, ya que las experiencias negativas pueden llevar a mellar la primera y acrecentar la segunda, situación consecuente del hecho de que ambas cumplen funciones similares en cuanto a su utilidad política y social, al reducir la incertidumbre y propiciar o no la cooperación. Es en la relación con los otros que la confianza o la desconfianza cobran importancia. La confianza es necesaria para aumentar las posibilidades de colaboración más allá de lo individual, de la inmediatez de lo familiar y del entorno cercano, mientras que la desconfianza aparece como necesaria cuando la confianza se rompe al no estar garantizado el funcionamiento del sistema o cuando la relación de éste con el entorno es conflictiva por indiferenciación, por ejemplo entre el sistema económico y el político; como sostiene Durand Ponte (2006) “la desconfianza resta potencialidad al sistema, reduce el ámbito de las relaciones tanto en el tiempo como en el espacio, pero crea la certidumbre necesaria en condiciones de reciprocidad débil o poco previsible” (pág, 279).

En el caso de Chile, si miramos hacia atrás y partimos de la premisa de que la pérdida de la confianza es producto de la experiencia negativa de las personas, se constata que a partir del golpe de estado de 1973, donde se restringieron todas las libertades de los chilenos dejando al margen de la ley a las organizaciones políticas y sociales, se cerró el parlamento, se intervino las universidades y gran parte de la población quedó viviendo

entre el terror y la incertidumbre; la confianza en los otros y en las instituciones y sus representantes se lesionó de una manera profunda, más aún cuando el poder judicial, la única institución de poder que no fue disuelta, fue incapaz de frenar las arbitrariedades de la dictadura, impidiendo así salvar vidas de la tortura y la muerte a manos de integrantes de las FF. AA. y Carabineros.

Las esperanzas de revertir en algo esta desconfianza hacia las instituciones y autoridades renacieron durante el proceso de transición que siguió al plebiscito de 1988, depositándose especialmente en la alianza de partidos y movimientos que lucharon por el retorno de la democracia que finalmente llegaron al gobierno en 1990. Esa confianza de la sociedad civil en recuperar libertades que le fueron conculcadas en el periodo anterior, así como la esperanza de ver modificado un sistema económico que los había hundido en la pobreza en el período dictatorial, se fue perdiendo con los años ante los amarres de la transición, siendo leída como una falta de voluntad política de quienes la llevaron adelante. Si bien la situación económica mejoró durante este periodo logrando sacar a amplios sectores de la pobreza, se incrementó la desigualdad en el país a costa de un gran endeudamiento, configurando la instalación de una desconfianza en los políticos manifestada en la pérdida de credibilidad en los representantes elegidos.

Los informes del PNUD (2020) fueron los primeros en alertar sobre el avance de la desconfianza, la degradación de la imagen de los políticos, la desigualdad y los riesgos que estos factores significan para la democracia. Un primer indicio de la desafección política entre los chilenos se hizo evidente en 1997 con la abstención electoral, sin embargo, y de manera bastante temprana ya en 1995 se había iniciado el proceso de pérdida de confianza.

La intromisión entre poderes que se dio en tiempos de dictadura reapareció en la democracia evidenciando la falta de autonomía entre partidos políticos de cualquier ideología y el poder económico a partir del financiamiento de las campañas parlamentarias. A ello se agregaron prácticas partidarias cada vez más alejadas de las bases y negociaciones cupulares a puertas cerradas (a las cuales se denominó "la cocina"), dentro en un contexto en que la brecha de desigualdad entre los grupos socioeconómicos más pudientes y los más pobres se fue acrecentando de forma paralela a la frustración frente a las promesas incumplidas de la democracia.

Cuando las formas de financiamiento de las campañas políticas salieron a la luz pública, se hizo evidente la intromisión de los intereses económicos en la política, apuntando directamente a los parlamentarios y autoridades de gobierno. Simultáneamente se volvió a sentar en el banquillo de la desconfianza al poder judicial a propósito de las “clases de ética” que se aplicaron como sanción a los empresarios involucrados, marcando nuevamente la distancia entre los unos y los otros, según el tipo de justicia al que se accede.

Como si fuera poco, se dieron a conocer escándalos financieros de las FF.AA que involucraron a los altos mandos, dañando aún más una credibilidad que nunca se recuperó del todo cuando estas instituciones se negaron a entregar información sobre el destino de los detenidos desaparecidos, configurándose una situación homóloga a la ocurrida con Carabineros, donde a la malversación de fondos de sus altos jefes se sumaron a los abusos y montajes en el contexto de represión al pueblo mapuche como la operación Huracán y el asesinato de Camilo Catrillanca, así como a los ataques armados contra manifestantes durante el estallido social de octubre 2019 que posicionaron a Chile a la cabeza mundial de pérdida de ojos por violencia policial.

La Iglesia Católica, destacada por su defensa de los Derechos Humanos en dictadura, perdió la confianza de la gente a raíz de los abusos sexuales a niños cometidos por sacerdotes de diversas congregaciones encubiertos durante mucho tiempo por sus autoridades superiores, mientras que la Iglesia Metodista Pentecostal por su parte, cayó en el descrédito después de los escándalos derivados de que la vida privada de su obispo se viera develada, así como los negocios hechos con el dinero de la Iglesia. El PNUD (2020) señala que instituciones como Carabineros, FF.AA. y la Iglesia Católica, que hasta el año 2008 mantenían un nivel relativo de confianza, lo perdieron a tal extremo durante el 2018 posicionando a Bomberos como la única institución que contaba con más de un tercio de la confianza de los encuestados.

## **DESCONFIANZA Y DESIGUALDADES ESTRUCTURALES EN CHILE**

Mientras que los medios opositores que jugaron un rol de fundamental de denuncia durante los últimos años de dictadura desaparecieron progresivamente ante la falta de apoyo publicitario, los medios de co-



municación tradicionales, que en tiempos de dictadura -por el contrario- contribuyeron a ocultar o avalar los abusos del régimen, tendieron a una concentración muy fuerte durante el periodo de transición, siendo comprados por grupos empresariales manteniendo una fuerte participación de estos en sus directorios. El “cuarto poder” en buena medida perdió autonomía dejando de lado su rol fiscalizador y poniéndose al servicio de los dueños del poder económico y la derecha política.

La desconfianza que partió con la política y los políticos se hizo extensiva a otras instituciones y sus respectivas autoridades con el paso de los años mientras palabras como corrupción y colusión se fueron haciendo cada vez más cotidianas. CIPER (2009, 2016, 2018) documentó la existencia de diferentes colusiones empresariales ejecutadas en rubros como transporte, *retail* y medios de comunicación, entre ellas las más conocidas la colusión de los pollos, la del papel higiénico y la de las farmacias. Cada una de estas experiencias, develadas en numerosos casos por los periodistas de investigación de medios alternativos y digitales, fueron mostrando con hechos a chilenos y chilenas que ese malestar y desconfianza que se había instalado en la sociedad tenía motivos y no era un problema de percepciones individuales. Esa sensación de abusos por parte de unos pocos, que parecían ser los dueños del país porque controlaban el gobierno, la política, los medios de comunicación, así como los bienes materiales y simbólicos, fueron evidenciando de manera pública e irrefutable la brecha existente entre los unos y los otros, fortaleciendo el posicionamiento de una desconfianza mutua.

Mientras unos concentraban riqueza y la facultad de tomar decisiones, los otros, los más pobres, los mapuche, los que protestan, las mujeres y todos los que habían creído en el discurso de la meritocracia y en la igualdad de derechos, vieron desmoronarse sus esperanzas ante una realidad que imponía desigualdades abismales en lo económico y las extendía al plano social y al trato cotidiano. Por ejemplo, en Chile de 2018 era incuestionable la existencia de una educación de primera para unos y una de segunda para los otros, situación similar a lo ocurrido en términos de salud y previsión social; existían zonas de sacrificio en territorios donde la contaminación del aire enfermaba (y sigue enfermando) a niños y adultos y otros, así como zonas donde solo existe agua una vez a la semana cuando llega el camión aljibe, mientras grandes plantaciones frutícolas destinadas a la exportación consumen el agua de todos.

Un rasgo central de la desigualdad en el país es la concentración de ingreso y riqueza en el 1% más rico. El 33% del ingreso que genera la economía chilena lo capta el 1% más rico de la población, mientras una parte importante de los chilenos y chilenas sobrevive con bajos salarios en empleos precarios e inestables. Una serie de miedos, que van desde el ser objeto de maltrato, violencia, y discriminación en espacios públicos, hasta la posibilidad de encontrar la muerte en el propio hogar en el caso de las mujeres, rodean la vida de amplios sectores de chilenos y chilenas.

La última década coincidió con un incremento de las movilizaciones sociales dando cuenta de un malestar social en diversos ámbitos, como del hecho de que no se había producido un abandono de la política en el país, sino que un desplazamiento de esta hacia nuevos temas que lograron instalar en la agenda pública las demandas por una educación más inclusiva y gratuita, una salud buena y al alcance de todos, una jubilación digna, la defensa del medio ambiente, los derechos de las mujeres y de los indígenas, entre otros. La desconfianza acumulada por múltiples experiencias negativas y frustraciones cotidianas, aparejada con el malestar por una desigualdad percibida como injusticia, explica en buena medida el estallido del 18 de octubre de 2019 resumido en la consigna “no son treinta pesos, son treinta años” refiriéndose a un movimiento social transversal que se levantó luego de un alza de 30 pesos en el transporte.

Las feministas del 2018 que exigían el fin de los abusos sexuales y la violencia contra las mujeres, así como otras discriminaciones; los enfermos que pedían una salud digna; los adultos mayores con jubilaciones que no les alcanzaban para vivir; los estudiantes que lucharon por la gratuidad; los ambientalistas contra el extractivismo y los mapuche. Todos los “otros” se encontraron en las calles a fines del 2019 protestando, reconociéndose en este espacio se reconocieron en un “nosotros” construido en torno a un enemigo común: un gobierno entendido como elitista con intereses indiferenciados con el poder económico, los partidos políticos, jueces, legisladores y medios de comunicación tradicionales.

Cuando las manifestaciones callejeras y el eco del estallido social aún no se calmaban llegó la pandemia de la mano de los que regresaban de sus vacaciones en Europa y otros países. Precedida por una gigantesca celebración del 8 de marzo donde un millón de mujeres coparon la Alameda exigiendo una vida sin violencia, el derecho a decidir sobre sus cuerpos, el acceso a trabajos dignos y pagados igual que los hombres, el apoyo

estatal en el cuidado de niños y enfermos y una participación igualitaria en el plebiscito del 2020: uno de los mayores logros del estallido social de octubre, la pandemia llevó al gobierno a decretar el estado de emergencia y el confinamiento de los barrios del sector oriente de Santiago, donde se concentraban los contagios. Sin embargo, la prohibición de no salir de esos barrios, donde reside la gente con mejor situación socioeconómica de la ciudad, no fue acompañada de la prohibición de que trabajadores diversos y trabajadoras de casa particular se desplazaran a trabajar a esos barrios, impulsando la dispersión de la pandemia entre la ciudad, colapsando los hospitales y causando miles de muertos. Se hizo evidente así otra dimensión de la desigualdad social y económica, la que se resume en el rayado de un muro de una calle del sector sur poniente: “los ricos ponen el virus y los pobres ponen los muertos”.

### **MUJERES EN PANDEMIA: LA NECESIDAD DE INCLUIR UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Más allá de los devastadores resultados de la dispersión de la pandemia en términos sanitarios y económicos, donde nuevamente han sido los habitantes de las comunas con población más vulnerable las que se han llevado la peor parte, parece importante hacer algunos alcances desde una perspectiva de género, ya que una mirada más profunda que se detiene en los efectos diferenciales que ha tenido la pandemia para hombres y mujeres muestra que han sido ellas las que han soportado las situaciones más adversas, situación explicada por una desigualdad de base anclada en factores socioculturales que no han logrado resolverse pese a décadas de movilizaciones y la firma de acuerdos y tratados internacionales.

Al entender la desigualdad en un sentido amplio que considere lo económico, lo social y sus manifestaciones en la vida cotidiana, afloran elementos que condicionan la vida de hombres y mujeres evidenciando diversas desventajas e inequidades que no tienen más sustento que el ser resultado de una construcción cultural. Bajo esta lógica las vidas de las mujeres se desenvuelven en un entorno más desfavorable que el de los varones en diversos ámbitos; por ejemplo, en el plano laboral las mujeres se emplean en sectores feminizados del mercado de trabajo que se caracterizan por ser menos productivos, más precarizados y con salarios más bajos; en el plano político, tienen menor participación y representación pese a ser el

50% de la población; en el plano familiar son las responsables principales de las labores domésticas y de cuidado sin reconocimiento social ni económico. Paralelamente a todo esto se agrega que son víctimas de violencia callejera y doméstica, situándose así en una posición de desventaja y vulnerabilidad tanto en el ámbito público como en el privado.

La pérdida de empleos producto de la pandemia ha afectado a hombres y mujeres, sin embargo, dada la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado, la inexistencia de corresponsabilidad y la imposibilidad de gestionar el trabajo remunerado con las tareas de la casa y de los hijos, un 88% de las mujeres que perdieron el empleo no lo están buscando nuevamente según información de ComunidadMujer (2020), en un año donde la pérdida de puestos de trabajo ha afectado considerablemente más a las mujeres.

La pandemia mostró con crudeza la indefensión en que se encuentran alrededor de las 130.000 mujeres que actualmente se desempeñan como trabajadoras de casa particular. Muchas de ellas fueron despedidas y teniendo o no contrato de trabajo, no pudieron recibir el subsidio de cesantía y tampoco fueron beneficiarias del Fondo Solidario que sirvió a otros trabajadores a aminorar los efectos de la cesantía. Esta situación las dejó en una situación de pobreza extrema junto a sus hijos, lo que obligó a muchas a realizar trabajos informales o a dedicarse al comercio ambulante asumiendo el riesgo sanitario que esto conlleva.

El confinamiento al que ha obligado la pandemia ha sacado a lo público la desigualdad en que desarrollan sus vidas las mujeres en los espacios privados. Aquellas que cuentan con pareja estable y que han conservado sus empleos, han tenido que asumir una doble jornada de trabajo, ya que son ellas quienes se hacen cargo de la mayor parte de las tareas domésticas y de los cuidados, así como también son ellas quienes han debido apoyar los hijos/as en sus labores escolares. Para las mujeres jefas de hogar -que representan el 42% del total en Chile- la situación es más compleja, ya que han tenido que hacerse cargo solas de las labores domésticas, de cuidado y educativas de los niños, además de sus trabajos remunerados o de las labores que les permiten generar ingresos. Por otra parte, las trabajadoras de la salud -que representan el 73% del total de los trabajadores de aquel sector- han tenido una sobrecarga aún mayor a raíz de los turnos que tienen que cumplir, debiendo optar en algunos casos por sacar a sus hijos fuera de la casa por la necesidad de cuidados

y el alto riesgo de contagio, con todo el stress emocional que ello implica. Situación que fue advertida por el Colegio Médico y que se agudizó con el cierre de colegios y salas cunas.

Otra de las situaciones injustas y abusivas que se hizo evidente durante estos meses, pero que corresponde a una situación que durante años han debido soportar un importante número de mujeres chilenas, es el no pago de pensiones alimenticias por parte de los padres de sus hijos. A propósito del retiro del 10% de los fondos de las AFP se permitió dimensionar las cifras escandalosas de padres deudores, cuando más de medio millón de mujeres aprovechó de demandarlos. El poco respeto hacia la maternidad, pese a que en el discurso público se dice lo contrario y el presidente Piñera siempre insiste en la importancia de la familia, también se evidenció en el tira y afloja entre gobierno y parlamentarios a propósito de la prolongación del permiso postnatal.

Para los hombres el hogar es un lugar seguro, pero esto no siempre ocurre con las mujeres y prueba de ello son las múltiples denuncias de violencia doméstica durante el confinamiento en casos donde estas han tenido que vivir a puertas cerradas con el abusador. La Universidad Católica (2020) revelaba que para junio los llamados al fono de ayuda 1455 habían aumentado en 70% respecto al año anterior, razón por la cual el Ministerio de la Mujer implementó con las farmacias una forma de pedir ayuda solicitando Mascarilla 19. Las medidas implementadas, sin embargo, han sido insuficientes, ya que hacia fines de septiembre habían ocurrido 27 feminicidios según el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, cifra que se eleva a 37 de acuerdo a la información de la Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres (2020). Dentro de estas cifras se incluye el asesinato de una joven carabinera que no fue protegida por las autoridades de su institución cuando denunció el abuso sexual de un carabinero que posteriormente se convirtió en su asesino, estableciendo una vez más profundos cuestionamientos a una institución policial que ya se enfrentaba a una profunda deshonra por mentir y proteger a quienes dejaron ciegos a Gustavo Gatica y Fabiola Campillay y a los que mataron a Camilo Catrillanca.

La suma de todo lo señalado anteriormente explica que las mujeres, especialmente las de mediana edad, entre los 35 y 45 años, conformen el grupo que ha visto deteriorarse más su salud mental por los efectos de la pandemia, según confirman los datos levantados por el Ministerio de Sa-

lud y DESOC U. de Chile (2020). Los efectos emocionales y psicológicos descritos dan cuenta del temor, angustia y soledad por el encierro que ha acompañado a las mujeres en estos meses.

Dada la desconfianza en las autoridades de gobierno, en los medios de comunicación tradicionales y otras instituciones en un contexto de desigualdad social importante que se había hecho ostensible con el estallido social de octubre; en el momento de enfrentar la pandemia, uno de los temas donde era necesario ser especialmente cuidadosos era el de las comunicaciones pues se requería recuperar algo de confianza y credibilidad para que una población escéptica y recelosa pudiera alinearse y cooperar con las medidas y recomendaciones sanitarias que se le hicieran. Se requería de una política comunicacional que no dejara de lado ningún aspecto, desde quien sería la o las personas que comunicaran la información, los contenidos a entregar junto a las medidas a seguir, así como los medios por los cuales se lo haría. Paralelamente a la política sanitaria, era necesario informar de manera rápida las medidas paliativas a los problemas económicos que provocaría el confinamiento al que obligaba el control de la pandemia y la cesantía que se produjo como efecto de las cuarentenas, de modo de evitar manifestaciones masivas de descontento social.

### **MEDIOS DE COMUNICACIÓN DURANTE LA PANDEMIA: MENSAJES INEFICIENTES Y CONFIANZAS PERDIDAS**

En párrafos anteriores hemos mencionado brevemente cómo los medios de comunicación tradicionales no contaban con la credibilidad del conjunto de la población, tanto por su accionar y sus vínculos con los grupos económicos y políticos de élite que detentan el poder, en un escenario donde al duopolio de la prensa escrita se sumó la pérdida de la televisión universitaria dando paso a una televisión privatizada guiada por el rating, así como la compra masiva de radios por parte de grupos religiosos. Según indica el informe de comunicaciones en pandemia elaborado por la Universidad de Chile, la concentración aparece como un factor atentatorio contra la libertad de expresión y el acceso a la información, con lo cual se ha afectado la posibilidad de generar sentido de comunidad y de profundizar la democracia y asegurar el respeto y promoción de los derechos humanos.

La encuesta CEP de diciembre 2019 dio cuenta de cómo la confianza en las radios entre 2008 y finales del 2019 decreció de un 50% al 29%, en la televisión de un 38% al 8% y en los diarios de un 34% al 11% (CEP, 2019). Paralelamente, la desconfianza también se hizo extensiva a los periodistas que durante el estallido social y en medio de las movilizaciones fueron objeto de la molestia de los manifestantes por el sesgo político evidente de sus despachos, donde se desvirtuaba el carácter de la protesta mostrando solo su lado más violento. Sin embargo, pese a ello, estos medios de comunicación tradicionales siguen representando una de las principales formas de informarse de una parte importante de la población que no tiene acceso al cable o no utiliza redes sociales; situación ante la cual evidentemente aflora la importancia de las personas a cargo de entregar la información sobre las medidas sanitarias.

En una situación de crisis como la pandemia del COVID-19, la comunicación no fue la adecuada. El ministro de salud de un gobierno desgastado y con poca credibilidad de la ciudadanía, con una personalidad poco empática fue la persona encargada de informar los avances de la pandemia y las medidas a seguir por parte de la población. El modo de hacerlo fue a través de transmisiones conjuntas de todos los canales de televisión abierta donde los recurrentes errores del ministro de salud en su forma de explicar los eventuales escenarios futuros de la pandemia no permitieron revertir la pérdida de confianza en las autoridades a cargo.

El errático modo de comunicar del gobierno que pasó desde la soberbia de minimizar los efectos que tendría la pandemia sobre los chilenos, dada la supuesta preparación del sistema de salud para abordar el problema exitosamente, a tener que reconocer una cuantas semanas después que se había subestimado las cifras de contagiados y muertos, explicando los cambios que se hicieron en más de una oportunidad en el modo de registrarlos e informarlos, haciendo evidente las disparidades entre lo informado por el gobierno con las cifras manejadas por especialistas de Universidades o las de Espacio Público, no solo contribuyó a aumentar la incertidumbre, sino que más bien acrecentó las sospechas y dudas respecto a las decisiones que se estaban tomando, incidiendo en que una parte de la población no le tomara el peso a los riesgos que implicaba el COVID-19. Paralelamente, esta actitud no contribuyó a despejar las sospechas y las preguntas sin respuesta sostenidas en torno a los espacios y los montos pagados por el arriendo de espacios privados para residencias sanitarias y los supuestos vínculos de sus propietarios con algún personero de gobierno.

La dificultad que experimentó la élite gubernamental a la hora de leer la realidad de la mayor parte de los ciudadanos del país implicó que la pandemia se asumiera únicamente como un problema sanitario, obviando las consecuencias sociales, económicas y relacionadas a la salud mental. Esta situación no sólo acentuó la pérdida de credibilidad sobre lo que se estaba informando, sino que también hizo más evidente el distanciamiento entre las autoridades y la ciudadanía, así como con los grupos socioeconómicos vulnerables a quienes se les ordenó el confinamiento sin tener condiciones para hacerlo ni para obtener ingresos que les permitieran mantenerse. Tampoco ayudó la confesión del Ministro de Salud sobre su ignorancia respecto a las condiciones de hacinamiento de una parte de la población que obviamente impedían cumplir de la manera adecuada con la distancia social recomendada o su reconocimiento de que “el castillo de naipes se derrumbó” cuando la cifra de contagiados y muertos hizo evidente que no bastaba con comprar ventiladores para controlar el COVID-19.

En un contexto en que el país se encontraba en estado de emergencia, con toque de queda y con militares patrullando las calles en las noches, ya instalada la desconfianza en las autoridades y en los medios de comunicación tradicionales, las redes sociales se convirtieron en fuentes de información para algunos, entregando información fidedigna en algunos casos y en otros difundiendo noticias falsas o burlándose de lo dicho por las autoridades, contribuyendo así a crear escepticismo entre los usuarios más jóvenes y conduciéndolos a no creer en la información entregada y desobedecer las recomendaciones de confinamiento.

La incapacidad de las autoridades de gobierno de “ver” las necesidades y angustias de los otros condujo a manifestaciones callejeras contra el hambre y la falta de ayuda estatal. Simultáneamente, esta incapacidad hizo emerger otras voces autorizadas más cercanas y empáticas con la realidad de la mayoría: el Colegio Médico, epidemiólogos y otros especialistas del área de la salud, instituciones como Espacio Público y universidades, así como alcaldes y otras autoridades locales que en muchos casos levantaron discursos abiertamente discrepantes y críticos con los del gobierno y el MINSAL en los medios de comunicación. Sin embargo, esas voces no siempre fueron escuchadas por el gobierno, ejemplo de esto fue la puesta en marcha de cuarentenas flexibles, el lanzamiento de la idea de “nueva normalidad” y posteriormente con el desconfinamiento derivado del Plan Paso a Paso.



Tampoco ayudó a la credibilidad y cooperación de chilenos y chilenas el hecho de que en un contexto de Estado de Emergencia, con la ciudad en cuarentena y movilidad restringida para el conjunto de santiaguinos el presidente de la república se paseara y se sacara fotos en Plaza Italia, epicentro del estallido social y del cual los manifestantes habían sido violentamente desalojados por la fuerza policial, o que cuando a toda la ciudadanía se le informaba que solo podían pedir permiso para hacer trámites y compras de primera necesidad la más alta autoridad del país fuera a comprar a una vinoteca. Paralelamente, la presencia diaria de alcaldes cercanos a las posiciones del gobierno en los programas matinales de la televisión abierta como comentaristas estables cuando faltan pocos meses para las elecciones de autoridades regionales y locales, acrecentó la percepción del uso de la pandemia como pretexto encubierto para dar visibilidad a algunos candidatos en desmedro de otros.

La sensación de desigualdad de trato y de abuso por parte de las autoridades se reafirmó con fuerza en conjunto a la sospecha de utilización política de la pandemia por parte del gobierno, cuando la televisión acompañó a alcaldes y autoridades gubernamentales a entregar las cajas con alimentos a los más necesitados. La cobertura sensacionalista de la pobreza y la explotación del morbo a costa de los más pobres, a la que anteriormente se habían visto expuestos grupos de migrantes que no podían cumplir el confinamiento dado el hacinamiento de sus viviendas, mostró una vez más la falta de sintonía y de respeto de la televisión abierta y los medios de comunicación tradicionales con los ciudadanos más pobres.

Las contradictorias y caóticas instrucciones entregadas por personeros del gobierno respecto al programa de fiestas patrias “Fondéate en tu casa”, así como la denuncia por parte de autoridades regionales y locales así como de especialistas sobre los riesgos que implicaba, sembraron confusión y levantaron suspicacias respecto a las verdaderas intenciones que tendría el gobierno y la derecha que está por la opción “rechazo” en relación a la postergación del plebiscito que definirá si se aprueba o no el cambio de la Constitución y por ende, de las reglas que regirán nuestro futuro como nación y nuestro accionar colectivo.

Con la pandemia la desconfianza hacia las autoridades y el gobierno se ha visto acrecentada por sus erráticas decisiones y medidas propuestas para atacarla, así como por el uso de argumentos políticos con objetivo de rebatir las cifras y datos entregados por especialistas y entes técnicos con respecto a la trazabilidad de los contagios o a las razones para

avanzar en el plan “paso a paso”. La entrega de ayuda económica bajo la forma de subsidios y el retiro del 10% de ahorro de los cotizantes de las AFP a lo que las autoridades de gobierno han accedido luego de la presión de la oposición y de especialistas, han mostrado ser un paliativo a la situación de pobreza de muchos desnudando simultáneamente que el gobierno concede mayor importancia a los indicadores económicos que a la realidad de los más pobres.

De acuerdo a un estudio del Proyecto Vida en Pandemia de la Universidad de Chile, la desconfianza en el gobierno alcanza el 66%, mientras un 63% de las personas encuestadas considera que el gobierno ha sido poco o nada efectivo en su actuar durante la pandemia (Vida en Pandemia, 2020). Si a ello se suman los errores comunicacionales y la sospecha del uso político de esta crisis de cara al plebiscito por parte de los que apoyan la opción “rechazo”, vemos que hoy el país enfrenta un escenario complejo, que solo podrá modificarse si se generan cambios profundos impulsando reformas capaces de atacar la desigualdad y otras fuentes del malestar social, con decisiones tomadas de manera participativa por el conjunto de la ciudadanía y no a puertas cerradas por una elite. Estas medidas deben apuntar a garantizar los Derechos Humanos de todos y todas en un plano económico, social y cultural, dando garantías a las mujeres de una vida sin violencia y estableciendo un control y distanciamiento real de los abusadores y la posibilidad de contar con residencias de refugio para ellas y sus hijos. Además, será necesario que en la reactivación económica se considere la creación de empleos para mujeres, dando facilidades para el cuidado de niños en salas cuna y jardines infantiles.

Tal vez con la implementación de estas medidas y con una amplia participación en el plebiscito de octubre se recupere algo de la perdida confianza en las autoridades.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEP (2019) *Estudio Nacional de Opinión Pública N°84*. Diciembre 2019
- CIPER (2009) *El dossier del caso farmacias: Así se subieron los precios según FASA*. Por: Francisca Skoknic. Fecha de publicación: 9 de abril de 2009. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2009/04/09/el-dossier-del-caso-farmacias-asi-se-subieron-los-precios-segun-fasa/>

- CIPER (2016) *Nueva colusión por el precio del pollo: acusan a las tres principales cadenas de supermercados*. Por: Francisca Skoknic y Juan Pablo Figueroa. Fecha de publicación: 6 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2016/01/06/nueva-colusion-por-el-precio-del-pollo-acusan-a-las-tres-principales-cadenas-de-supermercados/>
- CIPER (2018) *Colusión del papel: el secreto que cubre los \$2.795 millones que recibieron Conadecus y Odecu*. Por: Catalina Albert y Fernando Vega. Fecha de publicación: 11 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2018/10/11/colusion-del-papel-el-secreto-que-cubre-los-2-795-millones-que-recipienton-conadecus-y-odecu/>
- ComunidadMujer (2020) *El 88% de las mujeres que perdió el empleo no volvió al mercado laboral*. Fecha de publicación: 5 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.comunidadmujer.cl/2020/09/comunidad-mujer-el-88-de-las-mujeres-que-perdio-el-empleo-no-volvio-al-mercado-laboral/>
- Durand Ponte, V.. (2006). *Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad*. Opinión Pública, 12(2), 277-296. Disponible en: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762006000200003&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762006000200003&script=sci_arttext). <https://doi.org/10.1590/S0104-62762006000200003>.
- MINSAL & DESOC U. de Chile (2020) *Encuesta Termómetro Social 3. Junio 2020*. Disponible en: <https://www.microdatos.cl/termometro-social-junio>
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2020) *Violencia de género: la pandemia que viven las mujeres en cuarentena*. Disponible en: <https://www.uc.cl/noticias/violencia-de-genero-la-pandemia-que-viven-las-mujeres-en-cuarentena/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2020) *Diez Años de Auditoría a la democracia: Antes del Estallido*. PNUD, Chile.
- Red Chilena contra la Violencia hacia las Mujeres (2020) *Registro Femicidios año 2020*. Disponible en: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s\\_g16Tsm0S1\\_9oMH2xilgDMRNaJTALjV-wAdR5xVc/edit#gid=1952631340](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1s_g16Tsm0S1_9oMH2xilgDMRNaJTALjV-wAdR5xVc/edit#gid=1952631340)
- Vida en Pandemia (2020) *Conducción política y moral colectiva durante la pandemia*. Santiago. Fecha de publicación: 24 de agosto de 2020. Disponible en: <https://media.elmostrador.cl/2020/09/INFORME-VIDA-EN-PANDEMIA-CONDUCCION%CC%81N-POLI%CC%81TICA-Y-MORAL-COLECTIVA-.pdf>



transbank

VISA



MAGNA

La Cisterna Ilustre Municipalidad de La Cisterna  
LA CISTERNA

# CLAUSURA

FECHA: 21/04/2020

NÚMERO DE DECRETO:

CIÓN MUNICIPAL

COMUNIDAD  
MANANA

# Excepción, derechos y deberes. Lecciones de la crisis sanitaria en Chile.

Por Pablo Ortúzar Madrid

*Antropólogo social. Investigador IES y estudiante del programa doctoral en teoría política de la Universidad de Oxford*

La crisis sanitaria produce dos demandas en relación al Estado que se encuentran en tensión: se le exige, por un lado, un intenso control sanitario y, por otro, respeto por las libertades fundamentales y protección de las minorías. Es decir, se espera que imponga prioridades claras en función de proteger a la población, pero perjudicando lo menos posible las libertades y derechos que no reciban preferencia prioritaria.

Junto con esto se plantea la expectativa de que el poder excepcional concentrado producto de la pandemia no sea utilizado con fines políticos distintos al combate de ella, y que dichas capacidades sean devueltas a su curso normal apenas sea posible.

La transparencia en la información es postulada como garantía de todos estos logros. Gracias a ella, se cree, la ciudadanía y el sistema de la opinión pública podrían ejercer un control efectivo sobre el ejercicio del poder por la autoridad de turno. Estos postulados, planteados así, suenan intachables. El problema es lograr que funcionen en la práctica. El desarrollo de la crisis sanitaria en Chile nos ofrece un muy buen ejemplo de lo que los países deberían intentar evitar al momento de enfrentar una situación sanitaria de esta naturaleza.

## EL CASO CHILENO

En el caso chileno se produjo una temprana y dañina politización de las decisiones sanitarias, combinada con la incapacidad por parte de la au-

toridad de fijar un guión que estableciera con claridad el rol de los ciudadanos en medio del momento de peligro. El gobierno, muy golpeado por la crisis social en su popularidad, decidió concentrar en sí mismo las decisiones en vez de construir grandes consensos con los actores relevantes de la oposición política. La expectativa era una cosecha privada de aprobación ciudadana, pero terminó siendo exactamente lo contrario.

La estrategia inicial consistió en restricciones lo menos severas posibles al desplazamiento y en la adquisición de respiradores artificiales, que al comienzo de la crisis eran a los gobiernos como el alcohol gel a los consumidores privados: el amuleto fundamental.

El intento del gobierno por concentrar las decisiones sanitarias sin consultar a las demás fuerzas políticas -es decir, de no actuar por consenso- tuvo como respuesta una competencia de pujas por endurecer las medidas de control desde los actores de la oposición. Los alcaldes, a su vez, cosechaban popularidad local exigiendo medidas draconianas al poder central. El código de ese calamitoso debate fue el de la dudosa oposición entre economía y vida. Quienes alegaban por medidas extremas (confinamiento total) acusaban a la autoridad de poner la economía antes de la vida humana. Cada muerto, en ese discurso, constituía un sacrificio innecesario en el altar de la avaricia económica.

Las teorías conspirativas y la información falsa jugaron un rol decisivo en medio de la politización del debate sanitario. Se acusaba al gobierno de “esconder muertos” abusando de la confusión en el manejo de conceptos técnicos (como el “exceso de muertes”) y la masiva discapacidad en el uso de aritmética básica de la mayoría de la población nacional. La exigencia de datos que el propio gobierno no tenía -pues las bases de datos producidos por diversas instituciones estatales no se encontraban debidamente cruzadas- terminaron por octubrizarse el sistema de la opinión pública. Todo se volvió sospechoso, excepto el encierro forzado, que parecía la medida más segura, al ser la más radical.

La demanda de darle prioridad absoluta a la conservación de la vida biológica terminó imponiéndose en la medida en que los números de contagiados y muertos aumentaban. Los augurios deslizados por académicos y representantes afines a la oposición política eran terribles. Como suele ocurrir, se postuló a Chile como el país que peor estaba manejando la pandemia “en el mundo”. Así, se pasó de ciertas intervenciones controladas, al confinamiento total, medida que logró que la tasa de contagios

y muertes disminuyera -al menos por esta temporada- suponiendo un daño económico brutal para la mayoría de las familias chilenas, además de severas restricciones a las libertades más básicas. El daño físico y psicológico producto del encierro prolongado en espacios pequeños ni siquiera ha sido tomado en cuenta. Esto, sin contar el daño severo a la educación de las nuevas generaciones, que vieron interrumpidos sus estudios presenciales por meses.

Al final del primer round contra el nuevo coronavirus tenemos, entonces, una comedia de confusiones que terminó generando todos los daños posibles: alta tasa de contagios y muertes, politización de las decisiones y, finalmente, un daño profundo a las libertades y derechos fundamentales. Este resultado debe considerarse un fracaso tanto de la clase política como de la ciudadanía: simplemente fue imposible generar el ambiente y los espacios de responsabilidad común que hacen posible equilibrar el estado de emergencia y la protección de libertades y derechos fundamentales.

## LECCIONES

Para el manejo de una futura crisis sanitaria -por el propio nuevo coronavirus o por otra causa- vale la pena tomar en cuenta la experiencia recién vivida, frente a la cual podemos enumerar una importante serie de lecciones.

- a. Lo más importante es fortalecer la eficacia de las comunicaciones iniciales: debe aclararse que enfrentamos una emergencia, el grado de información con que contamos, enunciando con total claridad que esto supondrá que muchas personas morirán, más allá de las medidas que se adopten, pero que nuestro deber común es intentar disminuir lo más posible esas muertes. Paralelamente, es necesario asignar un rol claro a cada ciudadano en el contexto de este relato: lo que cada uno debe hacer para contribuir a combatir la crisis.
- b. Deben aclararse los desafíos institucionales que supone la crisis para el propio Estado: los datos con los que no se cuenta, los límites de la capacidad sanitaria y las estrategias y herramientas que se utilizarán para satisfacer estas necesidades en el corto plazo.

- c. Debe hacerse un llamado a la responsabilidad en el consumo y reproducción de información, especialmente en redes sociales. Aclarar que mucha información falsa o malintencionada estará circulando y que el objetivo de esas informaciones es producir caos y confusión.
- d. Debe convocarse, desde el gobierno, tanto a una mesa técnica como a una mesa política que cubra todo el espectro relevante de especialistas, organizaciones civiles especializadas y fuerzas políticas, potenciando la formulación de un accionar en conjunto a dichas mesas, aclarando las razones existentes para actuar por fuera de esa consulta cuando la autoridad lo considere necesario.
- e. Debe establecerse una sala de prensa virtual o presencial permanente con periodistas acreditados de los medios de comunicación profesionales dedicados a cubrir y monitorear la situación. Esto asegura una línea directa y un acceso privilegiado a la información emanada del gobierno, restando credibilidad al sensacionalismo y las noticias falsas. La existencia de periodistas con dedicación exclusiva al tema durante la pandemia asegura una mejora progresiva en la calidad de la información, al tener más tiempo para familiarizarse y estudiar el tema.
- f. Deben fijarse condiciones mínimas de protección de la salud física y mental durante la pandemia, y especialmente durante el confinamiento. La posibilidad de ejercitarse en movimiento en espacios públicos abiertos y dar paseos diarios caminando debería restringirse sólo en casos extremos y por períodos acotados. La habilitación y regulación de los espacios públicos para el ejercicio debe ser una prioridad coordinada con los municipios.

## CONCLUSIÓN

El equilibrio entre medidas excepcionales y resguardo de derechos y libertades fundamentales durante una pandemia pasa por incentivar una cultura de la emergencia nacional que evite espirales de politización, radicalización innecesaria de las medidas y proliferación de la desinformación.

Por supuesto, la posibilidad de éxito en esta empresa se ve afectada por ciertas condiciones estructurales. Un país que carga con una desigualdad



económica y educacional extrema, con élites polarizadas y en medio de una crisis social marcada por la desconfianza generalizada, como ocurre en el caso chileno, tiene todas las de perder. Sin embargo, incluso en dicho contexto muchas cosas podrían haberse hecho de manera distinta, conduciendo a mejores resultados, equilibrando de mejor manera la intervención excepcional del Estado y la protección de derechos y libertades fundamentales.

En un plano general, la crisis sanitaria producida por el nuevo coronavirus ha puesto en evidencia la comunidad biológica de la vida humana, y esto nos obliga a pensar nuestros propios actos en un nivel distinto al acostumbrado: en vez de un cálculo de costos y beneficios individuales, exige una acción coordinada, conjunta, pues no hay manera de controlar individualmente las externalidades de los propios actos. La autoridad política debe mediar para facilitar el paso de un modo de razonar al otro, propio de la emergencia, pero sin convertir al individuo en un mero instrumento del colectivo. Hacerlo implica especialmente desafíos de comunicación y de coordinación, así como asignar a cada ciudadano un rol delimitado en la autodefensa del colectivo y un ámbito de decisión claro en relación a su propia conducta.





# Gobernanza y protección de los Derechos Humanos en contexto de pandemia por COVID-19: Lecciones aprendidas y desafíos.<sup>13</sup>

## Programa de Salud Global

El derecho a la salud reconocido en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), requiere que los Estados tomen acciones concretas para la prevención, tratamiento y control de las epidemias, asegurando las medidas de salud pública y los servicios médicos y de atención a la población. Frente a esto el enfoque de derechos humanos como base para la respuesta de los países ante la pandemia por COVID-19 es fundamental para evitar la discriminación y asegurar la equidad.

En el contexto de la limitación de las libertades individuales por razones sanitarias con objetivo de enfrentar esta emergencia de salud pública, se corre el riesgo de limitar otras libertades más allá del objetivo primordial de proteger la salud de la población. El enfoque de derechos humanos como un todo integral implica el cuidado de los derechos civiles y políticos en todo momento a pesar de la crisis sanitaria y en ese sentido, por ejemplo, el uso extendido del estado de emergencia puede ser considerado un abuso de autoridad y una reducción del espacio de afirmación de los derechos humanos.

Desde su creación formal en el año 2011, el Programa de Salud Global ha venido abogando por un enfoque de estudio y acción en materia de salud pública desde la globalidad. El ideario ha sido claro desde su inserción, entendiendo a la salud global como una manera de ver y abordar la salud

13 Contribuyeron en la producción de este texto: Alex Alarcón, Francisco Cumsille, Alejandra Figueroa, Marta Maurás, Jorge Ramírez, Lorena Rodríguez Osíac, Ignacio Silva, Giorgio Solimano y Leonel Valdivia.

como un bien público mundial, un tema de justicia social y un derecho universal que gira en torno a la equidad, la ética y el respeto a los derechos humanos; un enfoque que supone el establecimiento de vínculos de cooperación y solidaridad y el reconocimiento de una interdependencia entre los pueblos del mundo.

La salud global surge para dar respuesta a la necesidad de abordar las grandes inequidades en salud a nivel mundial, siendo un concepto que se entiende como un proceso poblacional dinámico influido por determinantes que superan las fronteras nacionales y se transforman en comunes, tales como los modelos de desarrollo, el comercio, el medioambiente, el avance tecnológico, las comunicaciones y el transporte, entre muchos otros. La pandemia por COVID-19 que afecta a todo el planeta ha venido a vindicar, con creces, el estudio y la práctica de la salud global, ante lo cual la reflexión colectiva sobre las lecciones aprendidas y desafíos respecto al manejo de la pandemia contenido en este documento es de total coherencia con nuestros fines y objetivos.

El propósito de este Position Paper es exhibir diversas posturas de contenido argumentativo intentando convencer al lector del valor de cada enfoque, para posicionar una multitud de voces con respecto a la gobernanza y protección de derechos civiles y políticos, a partir de la tónica asentada por el conversatorio organizado por el Programa de Salud Global de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile a principios de Septiembre de 2020, en conjunto a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Michelle Bachelet Jeria. En este capítulo específico plantearemos algunas reflexiones finales, lecciones aprendidas y desafíos en tres ámbitos que se entrelazan: la gobernanza, los sistemas de salud y los dilemas socioambientales.

## GOBERNANZA

Durante el conversatorio que dio origen a este manuscrito, la Alta Comisionada entregó una nota de optimismo estratégico al tomar conciencia de nuestro entorno y de las debilidades del sistema, estableciendo un llamado a prepararnos frente a futuras crisis y a trabajar en pos de convertirnos en una sociedad mejor. Por otra parte, su intervención alertó respecto a que, a propósito de las medidas destinadas al control de la pandemia, se corre el riesgo de disminuir libertades civiles como la li-

bertad de prensa y el acceso a datos y a las miradas críticas, ante lo cual la transparencia cobra un mayor valor para generar certidumbres en la población.

La pandemia posicionó grandes desafíos de gobernanza y liderazgo frente al manejo con medidas razonables de una situación nueva e incierta, evidenciando condiciones en las que la confianza en las autoridades fue determinante a la hora de garantizar la adhesión a medidas controversiales y de compleja implementación (e.g. confinamiento, restricción de movilidad, uso de mascarillas) dentro de un contexto difícil de explicar, así como carente de evidencia y de insumos suficientes. Cabe preguntarse ¿cómo entiende la población el escenario cambiante?, ¿cómo se están comunicando los riesgos?, ¿qué estrategias de difusión y transmisión de información se utilizan para ello? Sólo una mirada retrospectiva permitirá valorar lo hecho durante este periodo, con distancia y evidencia.

Cuando esperamos que una decisión dé resultados y en el camino surge evidencia en contra o apuntando hacia otra dirección, obligadamente se deben implementar cambios bruscos en las políticas que terminan por confundir a la población, creando una incertidumbre de difícil manejo si no hay un lazo de confianza establecido. La confianza de la población está muy ligada a la transparencia y la humildad en el actuar; frente a una situación desconocida, esos dos elementos permiten reconocer y comprender la necesidad del cambio en el curso del evento mismo, en sintonía con la transparencia en las acciones y decisiones, acción que contribuye a evitar las crisis de expectativas.

La articulación entre el mundo académico, el gobierno y la sociedad civil es una fortaleza que permite afrontar mejor las incertidumbres, siendo una alianza que requiere de generosidad y humildad para compartir conocimientos y decisiones. Con objetivo de llevarla a la práctica, puede ser necesario establecer una modificación sustantiva del Estado en su conjunto que consolide una mayor integración entre los poderes –dentro del marco de su autonomía– y el fortalecimiento de la gobernanza como eje de esta articulación.

## **SISTEMA DE SALUD**

Si bien el sistema de salud chileno presentaba algunos elementos de integración de sus subsistemas público y privado antes de la pandemia por

COVID-19, durante el abordaje de la crisis sanitaria y, a partir de su gravedad y urgencia colectiva, este sistema se vio obligado a generar una integración mucho más amplia, no tan solo destinada a proveer las prestaciones de salud, sino que a garantizarlas. Antes de marzo de 2020, algunas prácticas daban cuenta de la interacción entre el aseguramiento público (FONASA) y la prestación privada. La compra de camas en clínicas en convenio para beneficiarios del sistema público durante los inviernos, la realización de diálisis para pacientes con insuficiencia renal en centros privados cercanos a hospitales públicos, o el funcionamiento de una lista única para la gestión de trasplante de órganos, son ejemplos de algunas de estas prácticas. Por el contrario, las largas listas de esperas quirúrgicas electivas y los déficits en la atención de las urgencias del sistema público -dentro de muchas otras aristas- han contribuido a la percepción generalizada de la existencia de una atención de salud para ricos y otra para pobres, perpetuando la lógica individual y de “libertad de elección” limitada al poder adquisitivo, como expresión de un modelo económico que privatiza el bien común y “libera” al Estado de su responsabilidad, creando un mercado marcadamente neoliberal en torno a la salud.

Aún en desarrollo, la pandemia ha sido abordada con un énfasis en la atención hospitalaria. De acuerdo con la dinámica de la situación, los pacientes han sido derivados por múltiples vías a los centros que pueden darles mejor respuesta, en términos de atención de urgencia como de disponibilidad de camas críticas. Independientemente del juicio que pueda realizarse sobre esta decisión y su costo de oportunidad en términos de la ética en salud pública, los pasos administrativos y logísticos realizados terminaron configurando el funcionamiento de un sistema totalmente integrado de atención. De esta forma, aunque limitado a la patología derivada del COVID-19 y a la prestación hospitalaria de mayor complejidad, en la práctica, las personas han recibido atención de acuerdo a su necesidad y han aportado de acuerdo a su posibilidad económica, o a través de sus cotizaciones, cuando existen.

La tan temida integración público-privada mediante una práctica sin discriminaciones era posible. Constatar su puesta en práctica no hace más que respaldar la reiterada propuesta de generar un seguro único y universal de salud, impulsada ya hace varios años y obstaculizada por la apatía política de un sector que debiese promover mayores cuotas de justicia social y por las barreras institucionalizadas en nuestra actual Constitución. Es muy probable que, en la discusión de la nueva carta magna, el

accionar ligado al enfrentamiento de la pandemia durante estos meses sea de gran utilidad para vislumbrar los cambios de amplio consenso en este ámbito.

## DILEMAS SOCIOAMBIENTALES

Una buena salud implica un bienestar integral a nivel físico, mental y espiritual, algo que no es posible de alcanzar en espacios de desigualdad rodeados de un medio ambiente degradado y de ciudades que se construyen omitiendo los umbrales sociales y ambientales, que hacen posible la resiliencia y la adaptación. Los Estados deben construir economías que abran oportunidades a su población, pero no a costa de la naturaleza, sino que de la mano de ésta.

Intervenimos, transformamos y degradamos. Hemos sido testigos de los avances generados en todos los campos de las ciencias dentro de pocos años, así como también de los mayores y más dramáticos cambios planetarios. Nuestro espacio de seguridad se hace cada vez más incierto. En 2019, Chile fue el primero en agotar sus recursos naturales, de acuerdo con el Reporte del Global Footprint Network.

La historia de las pandemias es producto de una relación insostenible con nuestro entorno. La ciencia y conocimiento local han puesto en evidencia las consecuencias de traspasar los límites de la naturaleza, y que tanto el cambio climático, el COVID-19 o el déficit hídrico son consecuencias de un sistema productivo y económico que debe cambiar. Frente a esto cabe cuestionarse ¿por qué no se han atendido las alertas? ¿cómo preparar adecuadamente a la sociedad frente a los episodios de crisis?, ¿cómo reconstruir espacios saludables y sostenibles?

El Desarrollo Sostenible es una ambiciosa agenda de Naciones Unidas que en 2015 compromete acciones a nivel global para revertir la actual crisis sanitaria, requiriendo de una conducción política y socio ambiental diferente y de una transformación que haga posible la gobernanza, entendida como un proceso de construcción para el bienestar, en equidad. De acuerdo a los lineamientos destinados a cumplir sus principales objetivos, sostener economías basadas en la extracción de recursos naturales como la base del desarrollo, reduce el bienestar de las personas y el capital natural del que dependemos para una salud integral. Los modelos de desarrollo de las ciudades deben mantener en consideración tanto a

los ejemplos exitosos como aquellos que han costado vidas humanas. Un ejemplo es Latinoamérica y el Caribe, con una población urbana que crece sostenidamente, sin planificación, exponiendo a la población humana a mayores riesgos, modificando nuestras defensas naturales ante desastres, enfermedades e inseguridad alimentaria.

Las pandemias no pueden resolverse mirando sólo una parte del escenario. El COVID-19 no es solo un problema sanitario, es la expresión de un mundo globalizado, y comparte factores causales con otras pandemias, como el hambre, la obesidad, las enfermedades no transmisibles y el cambio climático; es una sumatoria de pandemias que se potencian entre sí constituyendo un fenómeno denominado como sindemia global. Esta crisis debe ser enfrentada con políticas públicas estructurales de educación, empleo, vivienda, medio ambiente y alimentación entre otros, y su manejo no se puede reducir tan sólo al número de camas disponibles y al desarrollo de una vacuna que nos “libere”. Debemos atender cuidadosamente a las formas de vida, la expansión urbana desigual, las migraciones producto de crisis políticas o ambientales, el hacinamiento, la calidad de atención en salud, de la alimentación y de los espacios de recreación, ya que todo ello es un círculo virtuoso (o vicioso) que ha sido desatendido, y que subyace a los problemas socioeconómicos y contextos políticos (Horton, 2020).

Durante la pandemia hemos visto cómo algunos conceptos han sido relevados y se han convertido en parte del lenguaje cotidiano, principalmente a través de la prensa y también del mundo político, destacando entre ellos los conceptos de epidemiología y salud pública. Teniendo esto en cuenta, el desafío ahora es lograr que los determinantes fundamentales que están detrás de estos conceptos también puedan ver la luz, a través de la profundización en los determinantes sociales de la salud y las causas socioambientales que la gatillan las pandemias, elementos que permiten entender sus consecuencias diferenciales y, por lo tanto, la inequidad en salud que se ha producido para abordarlas de forma pertinente y oportuna en las comunidades afectadas.

En síntesis, el desafío es hablar no solo de salud pública, sino sacar de la sombra a los elementos explicativos de algunas causas y consecuencias de la pandemia en búsqueda de atender al riesgo ambiental, económico y social y pasar de atender la emergencia a atender la gestión del riesgo y la gobernanza. Disminuir inequidades y alcanzar mejores niveles de



salud en la población es posible sólo con una mirada integral de la salud pública que incluya una perspectiva de salud en todas las políticas a nivel central, regional y local, con objetivo de abordar los conductores causales comunes de la sindemia global descrita por Horton.

Las políticas de desarrollo deben promover la superación de los determinantes sociales de la salud y potenciar la creación de entornos y comunidades saludables de manera equitativa y solidaria.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ONU (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

Horton, R. (2020) *COVID-19 is not a pandemic*. The Lancet Vol. 396. Fecha de publicación: 26 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2932000-6>.



POSITION PAPER

