

Los 20 artículos más leídos de 2020 en CIPER Académico

28.12.2020

Por Juan Andrés Guzmán

TEMAS: CIPER/Académico, Constitución, Convención Constituyente, Convención Mixta, Coronavirus, COVID-19, Cuarentena, Derechos Humanos, Economía, Educación, Nueva Constitución, Pandemia, Plebiscito, Virus

CIPER/ACADÉMICO

LO MÁS LEÍDO DE 2020

Textos que se adelantan y envejecen muy bien

Un chiste en internet preguntaba: “¿listos para dejar atrás el 2019 y dar la bienvenida a 2021?” En esta selección están las columnas y artículos más leídos en este año que no quisiéramos haber vivido, pero que difícilmente vamos a olvidar.

Este año CIPER Académico publicó más de 400 columnas y artículos que dieron cuenta de los intensos debates en Chile. Investigadores e investigadoras de todo el país y de Latinoamérica nos ayudaron a entender e informar mejor sobre impuestos, COVID, pensiones de alimento, educación, escaños reservados, endeudamiento, mercado del trabajo, violencia policial y previsión, entre otros grandes temas. Buena parte de estas 400 publicaciones no habría sido posible sin la confluencia entre un trabajo académico de primer nivel y una edición periodística centrada en enriquecer el debate público. Esta alianza, que en muchos aspectos hace de CIPER Académico una propuesta única e inédita, ha permitido no solo aportar información de calidad al debate público, sino que, en sus mejores versiones, levantar preguntas nuevas sobre el futuro. Y eso es algo esencial en una época en que los actores políticos usualmente seguros de conocer todas las variables han terminado reconociendo que “no lo vimos venir”. En estas breves líneas queremos dar gracias a todos y todas las autoras que trabajaron intensamente las 20 columnas más leídas y las otras cientos de columnas que influyeron en el debate público de este año.

1) COVID-19: Chile no está aplanando la curva, la perdimos de vista

(Publicada el 16.04.2020) En esta detallada y clara columna sobre las estrategias para mitigar los efectos del COVID-19, los autores explican que la vía que sigue Chile requiere “un testeo de la población a gran escala, capaz de seguir el crecimiento del contagio de manera adecuada”. Si eso no se hace, advierten, podemos descubrir que fracasamos sólo cuando los enfermos graves colapsen el sistema. Debido a que no se hacen los testeos necesarios, parece que aplanamos la curva; pero no lo hacemos, dicen: desde fines de marzo no sabemos dónde está la curva de contagios.

Rafael I. González. Profesor asistente, Centro de Nanotecnología Aplicada, Universidad Mayor.

Miguel Kiwi. Departamento de Física, Facultad de Ciencias, Universidad de Chile y Centro para el Desarrollo de la Nanociencia y la Nanotecnología – CEDENNA.

2) Retiro del 10%: Limitaciones de un proyecto regresivo

(Publicada el 14.07.2020) El autor analiza críticamente el proyecto que autoriza el primer retiro del 10% de los fondos de las AFP. Los grandes beneficiados serán trabajadores dependientes de altos ingresos que no han perdido su empleo e incluso podrían beneficiarse del Estado con una “bicicleta tributaria”. El proyecto sería

financiado en parte con menores recursos para los pobres del futuro y un impuesto al trabajo formal, argumenta.

Por Fernando López. Académico, Departamento de Gestión y Negocios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.

3) El desastre está aquí

(Publicada el 13.06.2020) Nos esperan días oscuros, advierten los autores de esta columna. Tras analizar la capacidad de respuesta sanitaria de Chile estiman que “es difícil creer que antes de agosto logremos reducir las cifras de personas fallecidas”. Entre los errores cometidos por el gobierno en el manejo del COVID, destacan el alimentar la idea de que no es un peligro enfermarse en un país con suficientes camas y respiradores. La mortalidad en el caso de tratamiento con respiradores es altísima, más aún cuando la mayor parte de las personas están hoy conectadas a un ventilador mecánico en “UCIs improvisadas”, explican.

Autores:

Gonzalo Bacigalupe, investigador Asociado CreaSur, Universidad de Concepción.

Rafael I. González, profesor asistente, Centro de Nanotecnología Aplicada, Universidad Mayor.

Cristóbal Cuadrado, profesor asistente, Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile.

Vicente Sandoval, PhD. Investigador Asociado, Unidad de Estudios sobre Desastres, Universidad Libre de Berlín, Alemania.

Cristian Farias, director del Departamento de Obras Civiles y Geología de la Universidad Católica de Temuco.

4) Pago de pensiones de alimentos: ¿de quién es la deuda?

(Publicada el 06.08.2020)

Un efecto inesperado de la entrega del 10% de los fondos previsionales fue la proliferación de filas de mujeres, afuera de los tribunales de familia, intentando acceder a la devolución de padres que deben las pensiones de sus hijos e hijas. El hecho de que nadie viera venir estas filas muestra cómo un problema masivo se ha tratado como una dificultad entre particulares, obviando que los derechos de niños y niñas están en juego. En esta importante columna la autora usa datos judiciales, económicos y sociales para retratar un problema multicausal, que puede estar exacerbado por el elevado desempleo, pero es una constante también en la bonanza. Identifica nudos críticos en

el sistema de cobros de pensión que “favorecerían potencialmente” al padre obligado a pagar; y destaca los países donde el Estado paga la pensión y cobra al deudor.

Por Fabiola Cortez-Monroy Muñoz, asistente social, académica Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile.

5) Políticas laborales en tiempos de pandemia: por qué hay que garantizar el 75% del ingreso de los trabajadores y cómo hacerlo

(Publicada el 26.03.2020) Aplanar la curva de contagios no se puede lograr sin aplanar la actividad económica, lo que dañará la situación de muchos trabajadores. El autor analiza la propuesta del gobierno para reducir este daño y destaca que, aunque va en la dirección correcta, es insuficiente. Presenta aquí una serie de propuestas “factibles de implementar” para que los trabajadores mantengan la mayor parte de sus actuales ingresos. “Estas propuestas implican un mayor gasto del orden de 4% del PIB por los tres meses que se estima que durará la emergencia. Estos órdenes de magnitud están en línea con las recomendaciones que expertos internacionales”, escribe.

Por Cristóbal Otero, economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

6) Académico acusa que estadística del Minsal considera «recuperados» a personas que están en riesgo de morir

(Publicada el 30.04.2020) El autor de esta columna critica duramente la manera en que el Ministerio de Salud informa sobre los “recuperados”, pues incluye a personas que siguen en riesgo de muerte. Explica que la autoridad cuenta como “recuperado” al que está vivo dos semanas después de que se confirmó su contagio, sin importar si se encuentra en su casa o en la UTI. El autor reporta casos de pacientes críticos informados como “recuperados” que terminaron perdiendo la batalla y pasaron en cosa de horas a “fallecidos”. ¿Cuántos chilenos están en esta situación? “No existen datos públicos para responder esta pregunta básica”, escribe el autor. La columna ofrece algunas estimaciones basadas en la experiencia de países que informan bien.

Por Jorge Pérez, doctor en Ciencia de la Computación y Académico de la Universidad de Chile.

7) El peligroso espejismo de la “baja letalidad” del COVID-19 en Chile

(Publicado el 17.05.2020) Los autores de la columna “COVID-19 y la ilusión de que podemos frenar un tren de carga en pocos metros”, examinan aquí la baja tasa de letalidad que exhibe Chile y explican por qué es una ilusión. Se preguntan también si

estamos contando bien nuestros muertos y muestran que los adultos mayores y los jóvenes y niños están bajo más riesgo del que creemos.

Rafael I. González, profesor asistente, Centro de Nanotecnología Aplicada, Universidad Mayor.

Gonzalo Bacigalupe, investigador Asociado CreaSur, Universidad de Concepción.

Vicente Sandoval, PhD. Investigador Asociado, Unidad de Estudios sobre Desastres, Universidad Libre de Berlín, Alemania.

Cristian Farias, director del Departamento de Obras Civiles y Geología de la Universidad Católica de Temuco

8) Educación online de emergencia: Hablando a pantallas en negro

(Publicada el 08.06.2020). La educación a distancia sólo es posible con meses de preparación, argumentan los autores de esta columna. Destacan que la mayor parte de las clases online que se han implementado en Chile son más bien respuesta de emergencia a la crisis sanitaria. Así, profesores estresados y sin preparación adecuada para el e-learning, intentan transmitir conocimientos a jóvenes cuyas familias pueden estar empobreciéndose. A partir de datos de una investigación en curso, reportan frecuentes clases con pantallas en negro y micrófonos apagados, en las que el profesor predica como en el desierto. Esas clases son una metáfora de la complejidad actual de educar y también de las dimensiones que está tomando la distancia social.

Fredy Cea, Ricardo A. García, Héctor Turra Chico, Beatriz Moya Figueroa, Sergio Sanhueza Jara, Rodrigo Moya Sobarzo y Wilma A. Vidal Hernández.

Todos académicos del Centro de Desarrollo e Innovación de la Docencia Universidad Católica de Temuco.

9) Por qué el plan económico ante el Covid-19 es insuficiente y lo agrava el dictamen que permite no pagar remuneraciones

(Por 27.03.2020) Mientras otros países están entregando importantes sumas de dinero mensual a los trabajadores para que hagan frente a la pandemia, el gobierno chileno ha propuesto entregar un bono de \$50 mil pesos por una vez. En este detallado análisis de las propuestas del gobierno, los economistas de la Fundación Sol estiman que ese bono, en el mejor de los casos, llegará al 15% de los trabajadores más desprotegidos.

Marco Kremerman Strajilevich. Investigador de la Fundación SOL. Economista y Máster en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales.

Gonzalo Durán Sanhueza. Investigador de la Fundación SOL. Economista y Máster en Economía Laboral Aplicada al Desarrollo.

10) La política económica frente al COVID-19 en Chile y el mundo: una invitación a ampliar las fronteras de lo posible

(Publicado 24.05.2020) Esta columna revisa en detalle lo que se ha hecho en Chile para proteger a las empresas y los trabajadores; y lo compara con las políticas que se despliegan en el mundo. El resultado es un muy informativo retrato sobre las herramientas que se están usando hoy en distintas latitudes: desde países que niegan ayuda a empresas que tributan en paraísos fiscales, a aquellos que estudian impuestos permanentes para el 0,1% más rico; desde países que revisan el rol de su banco central para que ayude a generar empleos, hasta aquellos que ya están organizando sistemas de alimentación nacional pues “la hambruna puede convertirse en la próxima pandemia que enfrenten las sociedades”. La exploración que ofrecen los autores tiene una finalidad central: invitar “a pensar las políticas económicas actuales de cara a los desafíos del futuro”.

Por Jorge Atria, Nicolás Grau, Vicente Inostroza Sánchez, Alfredo Joignant, Aldo Madariaga y Claudia Sanhueza. Todos investigadores y académicos del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES)

11) Entrevista a Marco Kremerman. ¿Aguanta usted una cuarentena? Radiografía económica del hogar chileno que se enfrenta al Covid-19

(Publicado el 17.03.2020) La grave expansión del coronavirus parece llevarnos a una cuarentena. ¿Cómo afectará eso a las familias chilenas? En esta entrevista, el economista de la Fundación Sol, Marco Kremerman, advierte que 3 millones 600 mil trabajadores se verán en serias dificultades para quedarse en la casa porque carecen de un contrato que les dé protección. Si el Estado no asegura un ingreso mínimo por hogar, advierte, colapsarán o simplemente no podrán cumplir la cuarentena.

Por Marcela Ramos, editora de CIPER Académico

12) La actual Constitución no es compatible con las demandas sociales

(Publicado 04.02.2020) Quienes apoyan el “rechazo” a la nueva Constitución aseguran que con algunas reformas el actual texto puede satisfacer las demandas sociales. Para Miriam Henríquez, constitucionalista de la Universidad Alberto Hurtado, los fallos del TC desmienten esta idea: consistentemente éste impide reformas sustantivas, argumentando que contradicen la Carta Fundamental. La autora explica que eso se

debe a que la Constitución no es neutra: promueve un Estado subsidiario que por principio considera como servicios provistos por particulares aquello que se quiere transformar en “derechos sociales”. Por ello, la actual Constitución y las demandas sociales no son compatibles, explica.

Por Miriam Henríquez, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Alberto Hurtado.

13) Cuando el Estado opta por no actuar como tal: el arriendo del Espacio Riesco

(Publicado 26.03.2020) En vez de arrendar “Espacio Riesco”, el gobierno pudo ocuparlo usando las atribuciones que le da el Estado de Catástrofe, argumentan los autores de esta columna. Cuando ya se evidencia la falta de insumos en hospitales y millones de trabajadores sienten el miedo de contagiarse, pero deben salir a trabajar, los autores se preguntan por qué el gobierno no actuó “como Estado” –optando por la vía más beneficiosa para la sociedad- sino como un privado más que arrienda. La pregunta es central, en un país donde la desconfianza en los negocios de la elite es altísima y en un contexto donde se teme que el virus golpee muy fuerte a países con estados débiles.

Flavio Quezada Rodríguez, profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Valparaíso.

Matías Guilloff Titun, profesor de Derecho Administrativo, Universidad Diego Portales.

14) La casa no es una escuela: propuestas de política educativa en tiempos de pandemia

(Publicado el 08.04.2020) La educación en línea asume que todos tienen condiciones óptimas de conexión a internet, profesores con las capacidades suficientes y padres con tiempo. Pero no es así y presionar para que las familias eduquen en la casa puede traer más problemas que beneficios para el bienestar de los niños y niñas, plantean los autores de esta columna. Proponen medidas para que la política educativa responda adecuadamente al momento: postergar la decisión sobre las vacaciones escolares, suspender calificaciones y el Simce; ajustar los contenidos de la PSU; apostar por la televisión educativa. También recuerdan que la sobre exigencia a las familias por el rendimiento académico, deja a los niños expuestos a los “altos índices de violencia psicológica y física” que existen en Chile.

Cristián Bellei, investigador CIAE y académico FACSO U. de Chile.

Gonzalo Muñoz, profesor de la Facultad de Educación y director del Magíster en Liderazgo y Gestión Educativa de la Universidad Diego Portales.

15) Entrevista a Francis Green, economista UCL. “Hemos llegado a un punto en que el éxito de los colegios privados está produciendo un daño al sistema público de educación”

(Publicado 05.04.2020) El libro “Motores de privilegio” desafía el sentido común de muchas familias chilenas, para las cuales los colegios de elite son el ideal de la educación. En esta entrevista, uno de sus autores, el economista Francis Green de la UCL, plantea que esos colegios dañan la democracia, pues jueces, ministros y empresarios terminan saliendo de un mismo grupo; y anulan la meritocracia, al facilitar el acceso de la elite a las mejores universidades y trabajos. Dice que no son un ideal a imitar sino un gran problema social. Su libro sugiere que si se busca reducir el poder de los más ricos, esos colegios tienen que cambiar.

Por Marcela Ramos editora de CIPER Académico.

16) Retrato de un clan de la Primera Línea

(Publicado el 06.01.2020) Durante dos meses, la antropóloga Magdalena Claude observó y entrevistó a un clan de Primera Línea: cinco hombres, entre 25 y 30 años, trabajadores del sector servicios, sin militancia política. En esta columna, ilustrada con fotografías de Laura González, junto con una detallada descripción de los roles que existen en esta organización, se describen algunos de los motivos por los que ellos asisten todos los días a enfrentarse con Carabineros; y también, su opinión sobre una violencia que parece aumentar.

Por Magdalena Claude, antropóloga de la Universidad Alberto Hurtado.

17) Nueva Constitución: una hoja en blanco con tinta invisible

(Publicado el 09.01.2020) Se ha afirmado que la nueva Constitución se redactará sobre una hoja en blanco. Y muchos esperan que allí se escriban nuevos derechos de acceso a salud, educación y protección social. En esta columna, el abogado Jean Pierre Matus llama la atención sobre un hecho no considerado. Producto del trabajo del Comité Técnico, se le fijaron límites a la hoja en blanco. Entre ellos, los tratados internacionales ratificados por Chile que regulan inversiones extranjeras hechas en salud, educación, AFP's. ¿Cuánto puede afectar esto la posibilidad de consagrar nuevos derechos sociales?

Por Jean Pierre Matus A. Abogado y profesor Titular de la Universidad de Chile

18) Femicidios y Violencia Intrafamiliar contra la mujer

(Publicado el 07.03.2020) Esta columna de opinión presenta evidencia que permite vincular causalmente Violencia Intrafamiliar (VIF) y femicidio. El autor sugiere que, al menos en teoría, podría reducirse el femicidio desplegando políticas públicas en zonas que registran altos niveles de VIF. ¿Qué tipo de políticas serían útiles? El autor sostiene que, a medida que aumentan los años de escolaridad de hombres y mujeres, así como la empleabilidad de estas últimas, las tasas de VIF contra la mujer tenderían a disminuir.

Por Hugo Contreras Gómez, investigador del Centro de Políticas Públicas (CPP) y Centro de Investigación en Complejidad Social (CICS), Universidad del Desarrollo.

19) Mixta versus Constitucional

(Publicado el 03.10.2020) El autor explica muy didácticamente las principales diferencias entre la convención mixta y la constitucional. La característica más notoria de la primera es que las y los parlamentarios que la integren pueden tener una doble función: legislar y redactar la nueva Constitución. Incluso, podrían ser nuevamente candidatos/as mientras actúan como convencionales. Sin hacer juicios de valor, el texto deja en evidencia por qué la convención mixta conviene tanto a quienes quieren conservar la mayor parte de la Constitución actual, así como los mecanismos a través de los cuales se hace política hoy.

Por Claudio Fuentes S. profesor titular en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, investigador asociado del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, CIIR.

20) El problema de las tres comunas: cómo evitar que las elites dominen la constituyente

(Publicada el 26.10.2020) La paliza que recibieron ayer quienes querían preservar la Constitución se puede diluir –al igual que la efervescencia de la marcha del millón de personas del año pasado–, si esa fuerza no se canaliza institucionalmente, advierte el politólogo Juan Pablo Luna. “El voto de ayer era un voto ‘fácil’, porque era contra el sistema. Fue un voto destituyente”. Lo que viene es más difícil: “Transformar un movimiento destituyente en una Convención Constituyente”. Y aquí topamos con la crisis de los partidos políticos. Estima que la elite política y económica debe entender que, aunque puede quedarse con los cupos de la constituyente –pues tienen lobby y recursos– “ya no le es posible gestionar el país desde y con la lógica de las tres comunas”. Y, por lo tanto, debieran optar por compartir el poder “y sentarse a negociar

de igual a igual un modelo de país con representantes de la parte de Chile que desconocen y desdeñan”.

Por Juan Pablo Luna, profesor titular del Instituto de Ciencia Política y Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile, investigador asociado del Instituto Milenio Fundamento de los Datos e investigador del Centro de Ecología Aplicada y Sustentabilidad, CAPES.

ÍNDICE:

Contenido

COVID-19: Chile no está aplanando la curva, la perdimos de vista	14
Nadie es experto	15
La estrategia de Chile	16
Aplanando la curva ¿Fake news?	20
¿Debimos activar el plan B?	23
Notas y referencias	24
Retiro del 10%: Limitaciones de un proyecto regresivo	25
Contexto del proyecto y sinopsis de los resultados de esta evaluación	26
Funcionamiento del retiro de fondos.....	28
Financiamiento: fondo colectivo solidario de pensiones (fcsp).....	28
Limitación 1: no hay estudios técnicos	29
Limitación 2: se podría retirar más del 10%.....	29
Limitación 3: bicicleta tributaria que beneficia a personas de mayores ingresos	31
Limitación 4: beneficia principalmente a trabajadores formales	32
Limitación 5: se paga con menor gasto público futuro e impuesto al trabajo formal	32
Autoprestamo: una alternativa no regresiva	33
Reflexión final	34
Notas y referencias	35
El desastre está aquí	36
Un desastre por elección	37
Fuera de control	39
Crisis hospitalaria.....	41
Jugar al gato y el ratón.....	47
Pago de pensiones de alimentos: ¿de quién es la deuda?.....	49
Antecedentes	50
Sistema de cumplimiento del pago de pensiones.....	51
Género y cuidado	52
Un asunto del estado.....	56
Notas y referencias	57
Políticas laborales en tiempos de pandemia: por qué hay que garantizar el 75% del ingreso de los trabajadores y cómo hacerlo	59

Seguro de cesantía.....	61
La propuesta del ejecutivo.....	62
Notas y referencias.....	66
Académico acusa que estadística del Minsal considera «recuperados» a personas que están en riesgo de morir	68
Caso 1: el sobreviviente.....	69
Caso 2: el que no sobrevivió.....	69
La estadística del minsal.....	70
¿Cuántos casos?	72
Epílogo.....	73
Postdata.....	74
El peligroso espejismo de la “baja letalidad” del COVID-19 en Chile.....	75
Letalidad, un indicador tardío para la toma de decisiones	76
El espejismo de la baja letalidad en chile	78
Letalidad comparada	80
La letalidad entre los adultos mayores	81
La letalidad entre los jóvenes.....	84
Conclusiones	85
Educación online de emergencia: Hablando a pantallas en negro	87
¿Dónde está el estudiante?.....	88
Enseñanza y aprendizaje.....	89
Notas y referencias	92
Por qué el plan económico ante el Covid-19 es insuficiente y lo agrava el dictamen que permite no pagar remuneraciones	93
Examinando el mundo del trabajo	94
Limitaciones y preguntas para las medidas anunciadas	97
Las complejidades del seguro de cesantía.....	99
Notas y referencias	102
La política económica frente al COVID-19 en Chile y el mundo: una invitación a ampliar las fronteras de lo posible	102
Cuánta hambre.....	103
Tipos de ayuda fiscal: ingreso básico y seguro de desempleo	105
Formas de financiamiento	107
Tipos de política monetaria	109

Ampliar las fronteras de lo posible: el debate que viene	112
Notas y referencias	113
¿Aguanta usted una cuarentena? Radiografía económica del hogar chileno que se enfrenta al Covid-19	114
Una Cuarentena: ¿Cómo afectará eso a las familias chilenas?	114
Los trabajadores más vulnerables: 3,6 millones de personas	121
La actual Constitución no es compatible con las demandas sociales	122
¿Algunas reformas a la actual Constitución son suficientes?	122
Notas y referencias	126
Cuando el Estado opta por no actuar como tal: el arriendo del Espacio Riesco	126
¿Por qué el gobierno no actuó como Estado?	127
La casa no es una escuela: propuestas de política educativa en tiempos de pandemia.....	130
Sacudiéndonos de la maraña educacional	132
La educación en línea no se improvisa	135
Desahogando el confinamiento: la importancia de las decisiones políticas	137
Notas y referencias	139
“Hemos llegado a un punto en que el éxito de los colegios privados está produciendo un daño al sistema público de educación”	140
Motores de privilegio.....	140
Los colegios privados y la reproducción del privilegio en Chile: peor que el caso inglés	149
Retrato de un clan de la Primera Línea.....	150
“Todo surge por necesidad”	152
Estaré aquí hasta que haya un cambio real”	155
Nueva Constitución: una hoja en blanco con tinta invisible	157
Femicidios y Violencia Intrafamiliar contra la mujer	161
Política pública	172
Notas.....	173
Mixta versus Constitucional.....	174
Convención mixta (congresistas y electos(as)).....	175
Convención constitucional	177
Temas pendientes para ambas convenciones	178
El problema de las tres comunas: cómo evitar que las elites dominen la constituyente	179

COVID-19: Chile no está aplanando la curva, la perdimos de vista

16.04.2020

Por Rafael I. González y Miguel Kiwi



En esta detallada y clara columna sobre las estrategias para mitigar los efectos del COVID-19, los autores explican que la vía que sigue Chile requiere “un testeo de la población a gran escala, capaz de seguir el crecimiento del contagio de manera adecuada”. Si eso no se hace, advierten, podemos descubrir que fracasamos sólo cuando los enfermos graves colapsen el sistema. Debido a que no se hacen los testeos necesarios, parece que aplanamos la curva; pero no lo hacemos, dicen: desde fines de marzo no sabemos dónde está la curva de contagios.

El COVID-19 encontró al mundo sin preparación para una pandemia. Pero si bien todo es vertiginoso y cambiante en este tema, hay algunos puntos clave que podemos examinar para entender cómo Chile está enfrentando esta enfermedad. En esta columna nos centraremos en entender **la estrategia que está usando Chile**; y discutiremos si es real el “aplanamiento de la curva” de contagios, como dice la autoridad.

Nadie es experto

Desde que se supo del brote de COVID-19 en China, hace unos cuatro meses, los esfuerzos mundiales se han concentrado en intentar controlar la pandemia. El mundo científico se volcó a estudiarla desde diferentes aristas, en un esfuerzo interdisciplinario que incluye especialistas en epidemiología, medicina, biología, estadística, ciencias sociales, entre otros. Pese a este esfuerzo gigante, las certezas científicas no están maduras y el conocimiento, junto con las recomendaciones, cambia de dirección de forma vertiginosa.

Esta situación hace que el diálogo abierto entre las autoridades y los científicos sea central. Hoy no existe en el mundo una persona que se pueda denominar “experto” en la superación de la pandemia, es decir experto en minimizar sus daños humanos y económicos. De hecho, China sigue en alerta y atenta a posibles rebrotes; y Corea del Sur –que ha dado una de las mejores batallas-, sigue peleando.

Por esto resulta alarmante escuchar a las autoridades chilenas referirse a las medidas que **toman, como si se tratase de asuntos resueltos o evidentes**. En esta situación de alta complejidad se necesita que la autoridad delegue en el comité de expertos científicos, apoyado por la comunidad científica local, una mayor capacidad de decisión e interpretación de la situación.

Eso se hace hoy en el mundo. Los gobiernos convocan a sus científicos para lidiar con la toma de decisiones complejas y los ubican en una “línea de apoyo” directa a esa “primera línea” de salud, que lucha por salvar vidas.

Mientras escribimos esta columna, la Sociedad Chilena de Inmunología hizo pública una carta que va en esta misma línea; se pide al gobierno que sus políticas consideren lo que se sabe y lo que se desconoce sobre la enfermedad. Se titula “Consideraciones inmunológicas para el alta médica de pacientes con COVID-19” (disponible en su página web) y discute los criterios que el ministerio de salud usa para determinar cuándo un paciente está recuperado y cuándo es inmune. “Los criterios actuales de alta médica y medidas como el carnet de alta, ameritan un análisis más profundo de la evidencia científica disponible y que consideren la experiencia exitosa de otros países”, sugiere la carta.



La estrategia de Chile

Aunque cada país adapta las estrategias disponibles a su realidad, en este texto simplificaremos las opciones en dos grandes estrategias, cuyo éxito en mitigar los efectos del COVID-19 depende de la prolijidad con que se ejecuten.

- **Estrategia A:** Es la que sigue Chile y se basa en un **alto número de testeos diarios**. Se definen cuarentenas locales y dinámicas, las que dependen del número de contagiados activos (sea cual sea esa definición). Lo anterior se debe complementar con estrictas medidas de aislamiento social, seguimiento de contagios y contactos. Según indican nuestras autoridades, esta estrategia puede reducir el daño económico. Islandia, con cerca de 340.000 habitantes, asoma como un caso prometedor.
- **Estrategia B:** La siguen los países que –temprana o tardíamente– admiten que no son capaces de hacer el número de testeos diarios necesarios para seguir la curva de contagios apropiadamente. Por lo tanto, se recurre a **una cuarentena completa en el país**, lo que permite reforzar las medidas estratégicas de contención, dar tiempo para que aumente la capacidad de testeo y mejorar toda la infraestructura sanitaria, entre otras medidas. Esta estrategia, cuando se ha tomado tempranamente, ha sido presentada por las autoridades como una forma de reducir las pérdidas humanas. Así lo hizo Bélgica, que tiene 11 millones de habitantes y

casi dos veces el número de camas UCI que tenía Chile antes de 2020: anunció cuarentena total cuando llevaba cerca de 1.500 casos confirmados.

Es importante remarcar que ambas estrategias consideran cuarentenas. En la práctica, varios países intentaron seguir la **estrategia A**, pero fallaron ya que el contagio creció de forma repentina. Entonces debieron acudir a la **estrategia B**, la cuarentena total. Italia la decretó cuando llevaba unos 9.000 contagios detectados; España unos 4.200 y Reino Unido más de 6.600 casos.

El 16 de abril Chile tiene cerca de 8.807 casos confirmados, a menos de 200 casos de superar a Italia cuando debió decretar cuarentena total.

En una entrevista en La Tercera, la subsecretaria Paula Daza defendió la **estrategia A**, que sigue Chile y descartó la **estrategia B**, por ser impracticable.

Las cuarentenas tienen muchos problemas asociados, sobre todo para los sectores más vulnerables. Esos problemas se agudizan a medida que estas cuarentenas se extienden. Si se deben decretar repentinamente, como en Reino Unido, Italia o España, es difícil saber cuánto tiempo tomarán. Siguiendo la estrategia A, se pueden evitar esas cuarentenas prolongadas. Pero para lograr eso se requiere **un testeo a gran escala**, capaz de seguir el crecimiento del contagio de manera adecuada.

De otra forma, si se pierde de vista la tasa de crecimiento del número de contagios, **se corre el peligro de descubrir que la estrategia falló cuando los contagiados graves llegan en masa a los hospitales y colapsan el sistema**.

Ahora la pregunta clave es: ¿Está Chile testeando lo suficiente para seguir la curva de contagios, y por lo tanto, llevar a cabo con éxito la de “cuarentenas dinámicas”?

Nuestra respuesta es un NO rotundo.

Qué nos dicen hoy los datos.

El 14 de abril, Chile reportó 392 casos nuevos en base a 2.752 test diarios, alcanzando 7.917 casos acumulados.

Comparemos el testeo de otros países cuando tenían un número similar de contagios acumulados (alrededor de 8.000). Las cifras que se entregan a continuación corresponden al número de casos acumulados seguido de casos y test diarios esa fecha:

Reino Unido, el 24 de marzo registraba 1.497 casos nuevos en base a 6.497 test reportados solo aquel día;

Italia, el 8 de marzo, reportó 1.492 casos nuevos en base a 7.875 test reportados solo aquel día.

Bélgica, el 24 de marzo, confirmó 1.194 casos nuevos a partir de 3.284 test reportados solo aquel día;

y Turquía el 28 de marzo detectó 1.704 casos nuevos a partir de 7.641 test reportados solo aquel día.

¿Qué nos dicen estos números? Primero, que esta información es de hace 3 a 5 semanas, por lo que tenemos la ventaja de saber lo que ocurrió con esos países, cómo y qué medidas tomaron otros y con qué nivel de mitigación. Además, nos dice que nuestros 392 casos diarios pueden deberse a que, salvo el caso de Bélgica, hacemos entre 3 y 4 veces menos test que todos estos países, en similares etapas de contagio.



Algo similar se puede concluir del caso de estado de Nueva York, que se abordará luego en detalle. Allí el primer contagio se reportó 1 día antes que Chile y desde entonces han hecho más de 500.000 test. Chile recién se acerca a los 100.000 test acumulados[1].

Esto plantea una pregunta clave respecto de nuestra capacidad de ser exitosos siguiendo la estrategia A: **¿Está Chile testeando lo suficiente para seguir la curva de contagios, y por lo tanto, llevar a cabo con éxito la estrategia A?**

Nuestra respuesta **es un NO rotundo**. Intentaremos explicar de manera simple por qué.

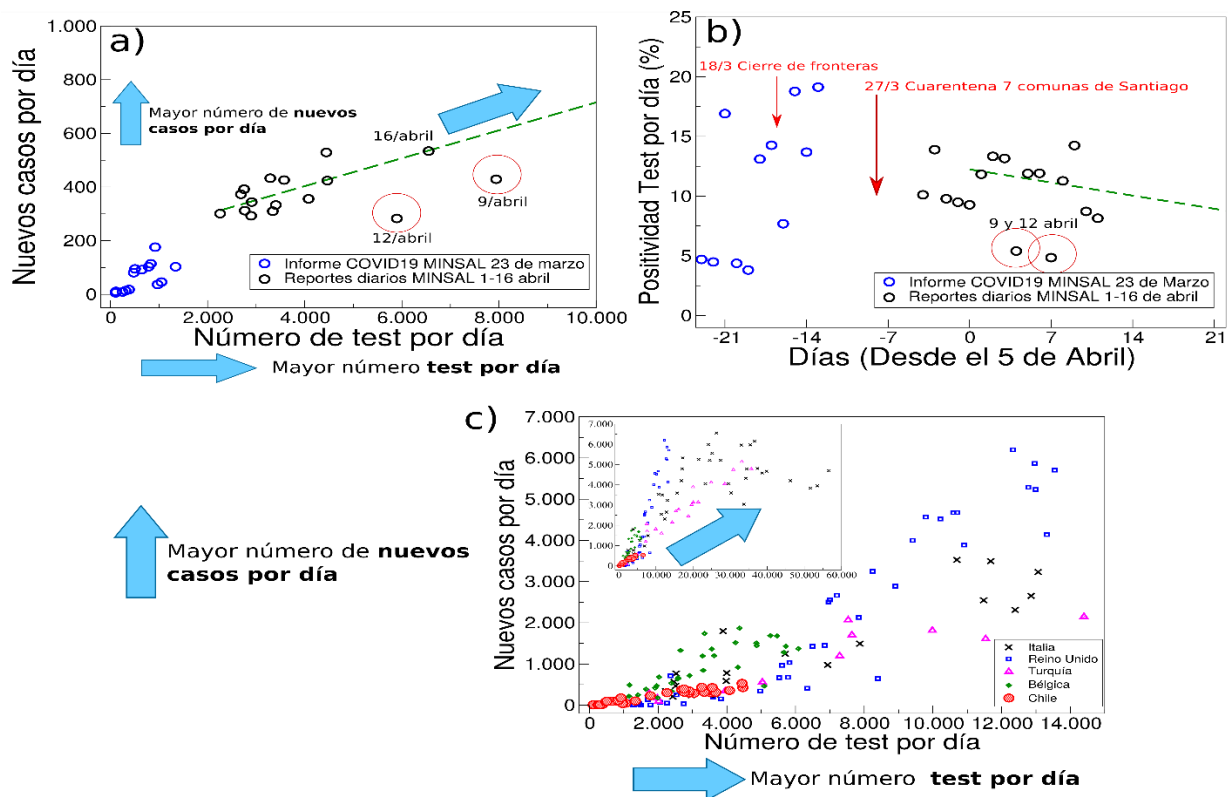
Lo primero que se debe tener en cuenta es que sólo el 1 de abril el ministerio de Salud empezó a reportar “el número de exámenes informados las últimas 24 horas” en sus “reportes diarios”.

Desde entonces, un análisis estadístico de las cifras nos dice que la cantidad de casos nuevos que tenemos depende de la cantidad de test que se hacen. Dicho de otra manera, mientras más test hace el ministerio, más contagiados aparecen.

Matemáticamente, esto se puede definir como una relación lineal, es decir, el número de casos nuevos es proporcional al número de test por día. Si calculamos el porcentaje de casos confirmados, sobre el total de test realizados tenemos que es de 9,8%. Dicho de otro modo, la relación nos dice que por cada 10 test aplicados hay 1 caso confirmado. A esta relación la llamamos “positividad”.

Solo dos mediciones informadas por el ministerio escapan a este promedio de positividad y son los test realizados el 9 de abril (429 casos nuevos con 7.942 test) y el 12 de abril (283 casos nuevos con 5.897 test). La positividad de estas dos fechas es más baja: 5,4% y 4,8% respectivamente.

Hasta donde sabemos, no hay una explicación clara por parte del ministerio sobre el origen de esta gran diferencia. En los cuadros que se adjuntan en esta columna los días 9/4 y 12/4 fueron excluidos porque su distancia respecto de la recta es mayor a lo esperado según el modelo aplicado (valores atípicos) ¿Por qué se escapan de lo esperado? Quizás la causa está en otras variables, no consideradas por la autoridad.



En el grafico 1 muestra la relación lineal del número de contagios por día. El gráfico 2 indica la positividad diaria. El gráfico 3 resume la relación entre tests diarios y casos confirmados para Chile, Italia, Reino Unido, Turquía y Bélgica.

Aplanando la curva ¿Fake news?

Estados Unidos siguió la estrategia A. En una entrevista hecha por 24 Horas (TVN) al vice decano de Salud Pública de la Universidad Johns Hopkins, Joshua Sharfstein, se le preguntó qué hizo mal Estados Unidos. Su respuesta fue clara: “No era posible ver dónde estaba avanzando el virus por falta de tests. No tuvimos la oportunidad de ver dónde estuvo el virus”.

También se le preguntó por qué había tantos contagios y muertes en Nueva York. Sharfstein dijo: “al virus le gusta la gente cuando vive muy cerca. En Nueva York, solo en una cuadra, puede haber 2.000 personas. No nos dimos cuenta qué estaba pasando y, cuando nos dimos cuenta, era muy difícil de controlar”.

Esta entrevista es muy importante, pues es la advertencia de un especialista enfrentando lo peor. También es relevante porque, guardando las muchas diferencias que tenemos, hay elementos que nos deben alertar. Nueva York tiene cerca de 8,5 millones de habitantes, mientras la Región Metropolitana tiene cerca de 8 millones (y el

estado de Nueva York tiene cerca de 19 millones, mientras Chile se empina sobre los 18 millones).

Santiago tiene lugares de alta concentración de habitantes, que son especialmente buenos para el virus: pensemos, por ejemplo, en los tristemente famosos, “Guetos verticales”. Y tenemos menos recursos de salud. El estado de Nueva York contaba con cerca de 4.000 camas críticas (ICU beds, en inglés) entre 2018 y 2019. Según informe presentado por los senadores Guido Girardi y Rabindranath Quinteros, Chile llegó a esta emergencia con cerca de 1.000 camas críticas.^[2]

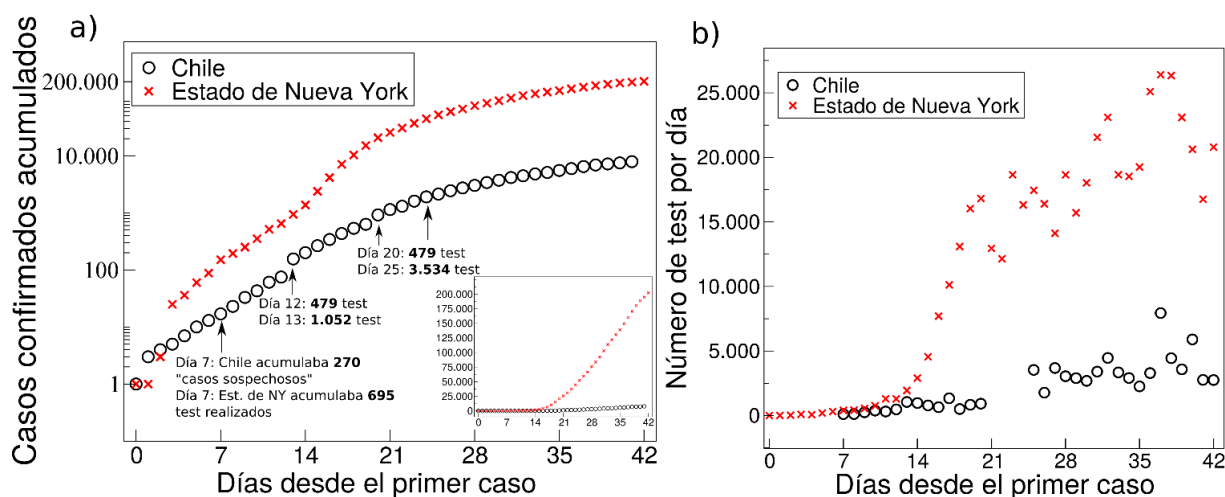


Ilustración 1 a) Casos confirmados acumulados en escala logarítmica y en el gráfico pequeño, en escala lineal. Se destacan algunos días mostrando la diferencia en testeo en día 7 y luego resaltando que cuando Chile aumentó su testeo.

Nueva York reportó el primer caso un día antes que Chile y al comienzo hizo un número de test diarios levemente mayor al nuestro, registrando un número de casos confirmados similar. Todo cambió abruptamente cuando el estado de Nueva York aumentó fuertemente el testeo. Así, mientras el día 13 –contado desde el primer contagio-, el estado de Nueva York registraba 942 casos confirmados a partir de 1.932 test diarios, una semana más tarde, es decir en el día 20, registraba 20.875 casos confirmados acumulados y reportaba 16.812 test diarios.

Chile, en el día 13 tenía 75 casos confirmados acumulados cuando reportaba unos 1.000 test diarios (el dato no es exacto, porque solo está publicado en un gráfico de la primera página del reporte del 23 de marzo). El día 20, Chile alcanza 632 casos confirmados, acumulados con 900 test reportados aquel día.

El 15 de abril (el día 44 desde el primer contagio) Chile estaba haciendo menos de 4.000 test diario promedio y acumulaba 8.273 casos confirmados. Mientras Nueva York llegó a 202.208 casos confirmados, es decir, más de 24 veces lo reportado en Chile.

En términos de fallecimientos el estado de Nueva York llegó a 10.834, mientras Chile llegó a 92. Es decir, el estado de Nueva York registra 117 veces más muertos.

La explicación para estas enormes diferencias, no la sabemos. Esperemos que uno de los factores importantes sea que Nueva York puede considerarse el centro del mundo y Chile muy alejado de todos, al sur del mundo.

Lo que sí es claro es que Chile no está aplanando la curva. Creemos, en realidad, que Chile la perdió de vista, siendo optimistas, el 1 de abril. Siendo pesimistas, dejamos de saber qué estaba pasando a fines de marzo, cuando Chile tardaba unos 4 días en duplicar el número de casos confirmados. Creemos que Chile dejó de testear bien alrededor del 25 de marzo.



Para estimar cuantos test deberíamos estar haciendo ahora, supongamos que a partir del 1 de abril, cada 4 días, tendríamos que haber duplicado el número de test, para seguir la curva de contagios –que es fundamental en el éxito de la **estrategia A** de cuarentenas dinámicas. Supongamos también que el 1 de abril hicimos 3.500 test; entonces el 5 de abril debimos haber hecho 7.000 test; 9 de abril 14.000; el 13 de abril 28.000, y mañana, 17 de abril deberíamos estar haciendo 56.000 test.

Nos parece importante hacer una aclaración en este punto. Con ninguna estrategia de fuerte testeo, se va a lograr detectar el número real de contagios en un país. Eso es imposible, aunque se testeara a todo el país a la vez, aun así, tendríamos falsos positivos o negativos. Lo que se logra, con un gran número de testeos es que la curva

de **casos confirmados** sea un reflejo del comportamiento del **contagio real**. Así si aumenta el contagio real, lo haga la curva de casos confirmados, y si se reduce la tasa de contagio real, se refleje en un aplanamiento de la curva. **El número de test en Chile es tan bajo, que no permite relacionarlo con el contagio real de manera simple y segura, por lo tanto, creemos que estamos ciegos.**

Un bajo nivel de testeo hace muy difícil aplicar modelos predictivos, que por ejemplo, nos avisen de cuándo sería el peak de contagios o siquiera una estimación de la demanda para los próximos días en el sistema de salud. No se puede tomar decisiones de cuarentenas locales en base a este testeo, es totalmente deficiente. A partir de nuestro análisis concluimos, entonces, que la estrategia tomada por el gobierno tiene su principal indicador inservible. Este nivel de testeo, considerando la estrategia del gobierno de “cuarentenas dinámicas”, es tan inútil como los ventiladores mecánicos sin especialistas de salud que los manejen. Si el gobierno no protege al personal de salud, el escenario es aún más preocupante.

Todos los países han intentado aumentar tanto como han podido el testeo. Turquía ha llegado a más de 34.000 test por día, Italia ha superado los 50.000 test por día. Gran Bretaña no ha podido hacer el testeo suficiente, pese a que ha logrado unos 14.000 test día a mediados de abril (el plan de Reino Unido es llegar a 100.000 test por día a fines de abril.) Nueva York hace más de 25.000 test por día y es insuficiente.

Todo lo anterior se refuerza con que tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como los científicos han llegado a un acuerdo mayoritario: se debe hacer tanto testeo como sea posible. El “coronavirus” no es ni buena ni mala persona. No atiende estadísticas, o valora rankings internacionales.

Pero aumentar la capacidad de testeo requiere de un conjunto de acciones logísticas de laboratorios, reactivos, personal, transporte y un largo etc. Actualmente, muchos países hacen grandes esfuerzos por aumentar el testeo, pero no lo han logrado en los pocos días que se requiere, producto del explosivo incremento de contagios.

¿Debimos activar el plan b?

Esto nos lleva a sostener que no podemos, en el corto plazo, pensar en seguir la curva de contagios como necesitamos hacerlo para que la estrategia del gobierno pueda tener éxito. Y que corremos el riesgo de darnos cuentas de que hemos fracasado cuando sea tarde. El ministro Jaime Mañalich ha informado de los esfuerzos que Chile hace en esa dirección, pero los pocos números que se han escuchado, parecen absolutamente

insuficientes: 7.000 o 10.000 test por día que podría llegar a hacer Chile. Pero eso es lo que necesitábamos a mediados de marzo para seguir la **Estrategia A**.

¿Entonces, qué hacemos? Como dijimos, Bélgica, con 11 millones de habitantes, estuvo en una situación similar a Chile. Tenía 1.500 contagios y la capacidad de hacer tan solo entre 2.500 y 3.500 test diarios. Bélgica optó por entonces por la **Estrategia B** y decretó una cuarentena total. Han anunciado que aumentarán a 10.000 test diarios prontamente. Por estos días evalúan extender la cuarentena total hasta el 3 de mayo. Los belgas estiman que estas medidas lograron mitigar los efectos devastadores del COVID-19, pese a lo cual su número de muertes es desalentador. Como efecto de la cuarentena su número de muertes parece estar estabilizándose en “tan solo” unos 300 diarios. Un horror.

El número de test en Chile es tan bajo, que no permite relacionarlo con el contagio real de manera simple y segura, por lo tanto, creemos que estamos ciegos.

Junto con la injustificada seguridad con la que las autoridades chilenas enfrentan este tema, preocupa lo lejos que sus estimaciones están de lo que se observa hoy. El presidente Sebastián Piñera, según consignó el diario La Tercera, estimó que podríamos hacer frente a un escenario grave de 100 mil enfermos simultáneamente, con 16 mil de ellos hospitalizados y de ellos, 8 mil en tratamiento intensivo en camas críticas y 4 mil con “algún tipo de ayuda o ventilación artificial”. Estos números son muy distintos de la realidad. En Nueva York, a fines de marzo, con la emergencia desatada, el gobernador Andrew Cuomo, dijo: “Los oficiales de salud estiman que el estado va a necesitar 110.000 camas (hospitalarias) y entre 18 mil y 37 mil camas críticas”.

En un reportaje publicado en La Tercera el 25 de Marzo y en una columna en CIPER publicada el 6 de abril, discutimos sobre una alerta temprana de peligro para Chile, y analizábamos por qué Chile, en nuestra opinión, debió seguir la **estrategia B** antes de los 500 casos. A cuatro meses que el gobierno se empezara a preparar para la pandemia, y a cerca de 45 días del primer contagio, la población pareciera recién estar empezando a entender el PLAN A. Los datos disponibles hoy nos llevan a reiterar nuestra opinión. Más ahora que el subsecretario Arturo Zúñiga reconociera que el aza de casos registrada el 16 de abril es resultado de que se hicieron más test. Es urgente activar un PLAN B. Pero cabe la duda de si este realmente existe.

Notas y referencias

[1] Otra forma de ver el déficit en test es esta: el presidente Sebastián Piñera declaró que Chile se había preparado para, en un caso grave, tener 100.000 enfermos al

tiempo. Considerando un 10% de exámenes positivos, vale decir 1 de cada 10 test resulta positivo como COVID-19, deberíamos hacer 1.000.000 de test para detectar esa cantidad de enfermos.

[2] El senador Girardi decía “En el sistema público tenemos 592 camas (críticas), con las privadas podríamos juntar unas 1.000 y reconvirtiendo otras se llegarían a 1.500”.

Retiro del 10%: Limitaciones de un proyecto regresivo

14.07.2020

Por Fernando López



El autor analiza críticamente el proyecto que autoriza retirar el 10% de los fondos de las AFP. Los grandes beneficiados serán trabajadores dependientes de altos ingresos que no han perdido su empleo e incluso podrían beneficiarse del Estado con una “bicicleta tributaria”. El proyecto sería financiado en parte con menores recursos para los pobres del futuro y un impuesto al trabajo formal, argumenta.

El 8 de julio de este año la Cámara de Diputados aprobó el primer trámite del proyecto de ley que modifica la Constitución para “*incorporar como parte del derecho a la seguridad social, la facultad de los afiliados al sistema de capitalización individual, de*

retirar parte de sus fondos previsionales, durante la vigencia de un estado de excepción constitucional de catástrofe.”

Aprobado con 95 votos de diputados de distintos colores políticos, 25 en contra y 31 abstenciones[1], el proyecto tiene por objeto “*mitigar los efectos sociales derivados del Estado de Excepción Constitucional de catástrofe por calamidad pública decretado a causa del COVID-19*”. A la fecha de redacción de este artículo, 24 senadores habían anunciado su intención de votar a favor de esta iniciativa que necesita un total de 26 votos[2]. A continuación, presento una evaluación del proyecto que identifica cinco falencias significativas y planteo una propuesta que contribuiría a mitigar las consecuencias de la pandemia con un mecanismo de auto préstamo que no tiene estas falencias.

Contexto del proyecto y sinopsis de los resultados de esta evaluación

El proyecto se plantea en un contexto que tiene cuatro elementos que es necesario tener presente para su evaluación.

Primero, casi 4 millones de personas se han visto afectadas por el impacto de la pandemia en el mercado laboral. Según datos de la Universidad Católica, 2,1 millones de personas han perdido su empleo en los últimos 12 meses y 1,1 millones no están buscando trabajo, pero lo habrían hecho si no estuviéramos en la actual crisis sanitaria[3]. Adicionalmente, la Superintendencia de Pensiones reporta que 765.635 trabajadores habrían solicitado suspensiones de contratos[4]. Además de una reducción en el ingreso de millones de familias, estas cifras se suman al temor por los contagios, la pérdida de seres queridos y la incertidumbre sobre la capacidad que tendrán para enfrentar sus múltiples necesidades.

Segundo, tanto la ciudadanía como diversos actores consideran que la propuesta del gobierno para enfrentar la pandemia ha sido lenta e insuficiente en relación con la profundidad de la crisis y las necesidades de la población.

El retiro de fondos beneficia principalmente a trabajadores formales ya cubiertos por el seguro de cesantía y que no se han visto en la necesidad de utilizarlo.

Tercero, el efecto económico de la pandemia pone a los fondos de pensiones en el centro de la discusión en medio de una crisis de legitimidad. Las razones de esto último son varias y conocidas: su origen en dictadura, pensiones bajas en relación con la promesa y expectativas creadas por sus fundadores; el hecho de que algunos actores reciben un pedazo grande de una torta que no alcanza para la mayoría[5] o la baja

discrecionalidad de los afiliados para disponer de sus ahorros previsionales en etapas de vacas flacas, que es el tema central en el escenario actual.

Cuarto, el proyecto se da en un contexto de desconfianza en los distintos actores políticos. De acuerdo con la última encuesta CEP (2019), solo un 5% de la ciudadanía confiaba en el gobierno, 3% en el congreso y 2% en los partidos políticos[6].

En conjunto, estos elementos aumentan la tentación de promover iniciativas que sintonizan con los dolores y descontento de la ciudadanía, pero que en la práctica pueden ser perjudiciales desde una perspectiva social. Un ejemplo es el proyecto de resolución que permite el retiro de APV libre de impuestos aprobado con 112 votos a favor de diputados de distintos colores políticos, el cual describí en una columna anterior en este medio (ver [COVID-19 y retiro de APV libre de impuestos: Un proyecto regresivo](#)). Lamentablemente, el proyecto que plantea el retiro de ahorros previsionales es otra iniciativa regresiva que tiene al menos cinco limitaciones significativas:

- **No está respaldado por estudios de conocimiento público que fundamenten su diseño**, evalúen sus diversos impactos ni expliquen cómo se articula con el paquete de medidas que se han utilizado para aliviar los efectos de la pandemia.
- Aunque se dice que los afiliados podrán retirar hasta el 10 % de los fondos para la mayoría de los afiliados eso no es así. El proyecto autoriza que las personas que tengan menos de 1 millón de pesos a retirar todos sus fondos. Y una gran cantidad de personas tiene muy poco en sus cuentas, por lo que el resultado será que **el afiliado promedio podría retirar un 44% de sus fondos previsionales y 7,5 millones de afiliados (70%) podrían retirar un promedio de 59,4% de sus fondos previsionales**, no el 10% que se escucha en diversos medios de comunicación.
- **El proyecto abre la puerta para una “bicicleta tributaria” que beneficiaría en mayor grado a personas de mayores ingresos** y, en consecuencia, incentivaría el retiro de fondos de quienes no han visto reducidos sus ingresos producto de la pandemia. De hecho, los más beneficiados en términos monetarios serán personas con ingresos superiores a los \$16 millones líquidos quienes recibirán un regalo del Estado que asciende a \$1.720.000 si retiran el tope de UF150 y la invierten en APV.
- El retiro de fondos beneficia principalmente a trabajadores formales ya cubiertos por el seguro de cesantía y que no se han visto en la necesidad de utilizarlo.
- Los retiros se financiarían encareciendo el costo del empleo formal (impuesto al trabajo) y con recaudación tributaria futura, la cual disminuirá los recursos fiscales

que las generaciones futuras podrán asignar a otras necesidades que consideren más apremiantes.

Este artículo concluye con una propuesta de “auto préstamo” que resguarda las pensiones futuras, no es regresiva, mejora el mercado financiero y si se diseña con mecanismos de participación ciudadana, eventualmente contribuiría a mejorar la legitimidad del sistema previsional.

Funcionamiento del retiro de fondos

El proyecto permite que los afiliados al sistema de capitalización individual retiren hasta el 10% de los fondos acumulados ahorrados en su cuenta de cotizaciones obligatorias, de manera voluntaria y por única vez. Dependiendo del saldo de ahorro que tengan los afiliados, el proyecto tiene tres condiciones respecto a los montos que se pueden retirar:

- El monto por retirar no puede ser inferior a UF35 (\$1.000.000) ni superior a UF150 (\$4.300.000).
- Para quienes el 10% de sus ahorros sea inferior a UF35 podrán retirar hasta dicho monto (UF35).
- Si el total de fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual son menores a UF35, el afiliado podrá retirar la totalidad de los fondos.

La entrega de los fondos se realizaría en dos cuotas iguales. La primera se entregaría a los 10 días hábiles de la solicitud y la segunda a los 30 días del primer desembolso.

El proyecto abre la puerta para una 'bicicleta tributaria' que beneficiaría en mayor grado a personas de mayores ingresos.

Financiamiento: fondo colectivo solidario de pensiones (fcsp)

Los recursos retirados se financiarían con aportes de los empleadores y del Estado. A un año de la aprobación de la reforma, el presidente debería proponer la forma y financiamiento del Fondo Colectivo Solidario de Pensiones (FCSP), la cual debería incorporar criterios de progresividad (en que los más ricos aporten más). Este fondo sería administrado por una entidad pública y autónoma de forma directa y solidaria, procediendo al momento de la jubilación del afiliado a complementar la pensión en la forma que señale la ley respectiva con el objeto de que el retiro de fondos que autoriza el proyecto no afecte el derecho a la seguridad social establecido constitucionalmente. Las inversiones del FCSP debieran velar porque sus inversiones sean realizadas promoviendo la sostenibilidad económica, social y medioambiental del Estado.

Limitación 1: no hay estudios técnicos

El proyecto no está respaldado por estudios que fundamenten su diseño, que describan en detalle los grupos de la población que serían más beneficiados, la manera en que esta propuesta aliviaría su situación actual y cómo se articula con el paquete de medidas que se han propuesto para aliviar los efectos de la pandemia.

Tampoco explica quienes pagarían los costos de la medida. De hecho, **el mecanismo de financiamiento es uno de los puntos más débiles del proyecto, puesto que se limita a definir que los recursos retirados se financiarán con aportes de los empleadores y del Estado sin precisar los mecanismos con que se efectuarían dichos aportes**. Es más, los parlamentarios delegan esta tarea en el Presidente, para que a un año de la aprobación de la reforma este defina la manera en que se restituirán los recursos. En resumen, se dice que gastemos ahora y que de aquí a un año se decida la forma de pago. Como describo en la limitación 5, costo del proyecto será financiado vía menores recursos para políticas sociales futuras y un impuesto al trabajo formal.

Los parlamentarios tienen más de \$33.000 millones al año en asignaciones que podrían usar en asesorías. **Considerando la envergadura y relevancia del proyecto, es difícil entender las razones por las cuales no tengamos mayores detalles de su diseño ni estudios de conocimiento público que lo evalúen^[5]**, especialmente cuando la gran mayoría de los parlamentarios se ha mostrado a favor y donde un mal diseño podría acentuar uno de los principales problemas de política pública en Chile y el mundo, que es como se financiaran las pensiones de las generaciones futuras.

Limitación 2: se podría retirar más del 10%

La Tabla 1 presenta el número de afiliados según el monto de dinero que podrían retirar con el proyecto de ley. Cerca de 3 millones podrían retirar el 100% de sus fondos previsionales puesto que no superan las UF35 (\$1.000.000). En el tramo más numeroso, los 4.652.000 afiliados cuyo 10% de saldo en sus fondos de pensiones es inferior a las UF35 podrán retirar un promedio de 34% de sus ahorros previsionales. Considerando estos dos grupos, 7.554.091 afiliados del sistema podrían retirar un promedio de 59,4% de sus ahorros previsionales. A nivel agregado, los cerca de 11 millones de afiliados podrían retirar un promedio de 44% de sus ahorros previsionales.

Tabla 1

Número de afiliados según monto de retiro permitido

Monto del retiro	Número de Afiliados	Monto retirado como % del fondo de pensiones del afiliado (Promedio por tramo)		
		Total	Hombres	Mujeres
Retira todo su ahorro previsional	2.902.049	100%	100%	100%
Retira UF35	4.652.042	34%	33%	35%
Retira 10%	2.603.528	10%	10%	10%
Retira tope UF150	696.098	7%	7%	7%
Total	10.853.717	45%	39%	50%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones al 31 de marzo de 2020.

El impacto de estos retiros en las pensiones de cada uno de los afiliados es altamente heterogéneo y depende de los múltiples factores que determinan el monto de las pensiones, como las características de los afiliados que efectúen estos retiros (edad, sexo, ingresos y formalidad de su empleo futuro), la implementación de una reforma previsional que conlleve una mayor cotización, así como la rentabilidad de los fondos de pensiones en el mercado financiero, entre otras. Esto podría determinarse con estudios actuariales que a la fecha desconozco si están disponibles.

Los retiros se financiarían encareciendo el costo del empleo formal (impuesto al trabajo) y con recaudación tributaria futura.

Por su parte, **en lo inmediato, las AFPs se beneficiarían con esta medida porque se reducirá su requerimiento de encaje. La regulación actual establece que las administradoras deben invertir de su patrimonio el equivalente a 1% de los fondos de pensiones de los afiliados.** Cuando la rentabilidad de los fondos es positiva, las AFP deben pagar impuesto a la renta por dicha utilidad pese a que al mismo tiempo no pueden retirarla porque la mayor rentabilidad de los fondos se traduce en un mayor requerimiento de encaje. Sumando y restando, el encaje genera costos para la AFPs. Si los afiliados retiran una parte de sus fondos de pensiones, manteniendo todo lo demás constante, las AFPs también podrán retirar una parte de su encaje y así aumentarán sus ganancias. Nuevamente, para ponerle números a este beneficio es necesario un estudio detallado.

Desde la perspectiva de las AFP, este proyecto aumenta su riesgo regulatorio. En términos prácticos, esto se puede entender como una reducción en sus flujos de caja esperados y en la rentabilidad exigida por inversionistas producto de la posibilidad de

que se aprueben regulaciones que deterioren su capacidad de obtener ganancias bajo el esquema regulatorio actual.

Limitación 3: bicicleta tributaria que beneficia a personas de mayores ingresos

La posibilidad de retiro de fondos de pensiones en los términos planteados por el proyecto abre la puerta a una bicicleta tributaria para las personas de mayores ingresos. En efecto, una persona que no ha perdido su trabajo y tiene más de \$43 millones ahorrados en su cuenta de capitalización individual puede retirar el tope de \$4,3 millones (UF150) y depositarlo en un APV, manteniendo su ahorro previsional y recibiendo un beneficio tributario que es más generoso con las personas de mayores ingresos.

La Tabla 2 presenta simulaciones del beneficio tributario que podrían recibir quienes ahorren el tope de UF150 anuales según su nivel de renta promedio. Se aprecia que, **de implementarse esta medida, las personas con rentas liquidas superiores a los \$16 millones mensuales recibirán un regalo de \$1.720.000 de parte del estado en su declaración de renta de abril de 2021.** En la práctica, esta persona habrá ahorrado de su bolsillo \$2.580.000 (\$4.300.000 – \$1.720.000), con lo cual la bonificación fiscal ascendería a 66,7% ($\$1.720.000/\$2.580.000$).

Si los afiliados retiran una parte de sus fondos de pensiones, manteniendo todo lo demás constante, las AFPs también podrán retirar una parte de su encaje y así aumentarán sus ganancias. Nuevamente, para ponerle números a este beneficio es necesario un estudio detallado.

Demás está decir que ningún instrumento financiero entrega dicha rentabilidad. En el caso de personas con rentas de \$3.000.000 mensuales y que no tengan necesidad de usar estos recursos, el beneficio fiscal ascendería a \$610.693 y un 14,2% de lo que ahorren de su bolsillo.

La posibilidad que abre esta bicicleta tributaria genera incentivos para que todos los afiliados retiren sus fondos de pensiones incluso cuando su empleo e ingresos no se hayan visto afectados por la pandemia.

Tabla 2

Beneficio tributario APV que podrían recibir quienes ahorren el tope de UF150

(Cifras vigentes a julio de 2020)

Renta líquida promedio mensual (\$)	Bonificación Fiscal (\$)	Bonificación fiscal sobre ahorro del bolsillo de la persona
3.000.000	610.693	14,2%
4.000.000	989.000	29,9%
5.000.000	1.307.200	43,7%
7.000.000	1.505.000	53,8%
16.000.000 y más	1.720.000	66,7%

Nota: Simulaciones elaboradas por el autor en base a la normativa vigente y datos del SII.

Limitación 4: beneficia principalmente a trabajadores formales

Las personas con mayores ahorros en los fondos de pensiones son trabajadores formales de alto ingreso. En efecto, a mayo de 2020 un 98,5% de los cotizantes eran trabajadores dependientes y menos del 1,5% eran independientes. El número de cotizantes en el sistema de AFP a mayo de 2020 disminuyó en 306.724 personas (5,5%) respecto al mismo periodo del año anterior. En el caso de los trabajadores dependientes, la caída ascendió a 4,7%, mientras que el número de cotizantes independientes cayó un 41,3%. En este contexto, los beneficios monetarios del proyecto son más generosos con personas de mayores ingresos, especialmente a quienes ganan sobre \$16 millones y a trabajadores que dependientes que continúan en sus trabajos y no han utilizado sus fondos de cesantía. A continuación, el proyecto beneficia a trabajadores dependientes de altos ingresos que han cotizado por periodos prolongados de tiempo que cuentan con mayores niveles de ahorros previsionales, aunque ya han utilizado su seguro de cesantía producto de la ley de protección al empleo[6] o porque han quedado desempleados. Luego vendrían personas con bajo nivel de cotizaciones y quedarían fuera quienes no tienen ahorros previsionales.

Limitación 5: se paga con menor gasto publico futuro e impuesto al trabajo formal

Aunque es complejo evaluar este aspecto del proyecto sin los detalles de su diseño, es posible identificar dos problemas. Primero, si bien no se ha definido la cuantía y forma del aporte de los empleadores, **esto será un impuesto al trabajo formal donde una**

parte de la carga la soportarán empresas que no sabemos cómo estarán cuando pase el peak de la crisis y además aumentarán la cotización previsional de sus trabajadores cuando se apruebe la reforma previsional. Segundo, la carga fiscal asociada a este proyecto disminuirá los recursos fiscales que las generaciones futuras podrán asignar a otras necesidades más apremiantes, incluyendo las pensiones de estas mismas generaciones que vivirán por más tiempo y tendrán un menor porcentaje de la población activa que podría ayudarlos a financiar sus pensiones vía impuestos generales. Esto es particularmente relevante cuando una parte de estos recursos se habrán utilizado para financiar un proyecto regresivo que permite bicicletas tributarias y beneficia en mayor grado a trabajadores de mayores ingresos que no han tenido que utilizar su seguro de cesantía porque no han quedado desempleados ni se han acogido a los planes de protección al empleo.

Autoprestamo: una alternativa no regresiva

Cualquier medida que contemple el uso de fondos de pensiones para aliviar shocks de corto plazo **debe resguardar que los recursos se restituyan para el pago de pensiones futuras y no distorsione los incentivos del sistema previsional, por ejemplo, abriendo espacio para bicicletas tributarias.** Para esto hay varias alternativas y su diseño específico requiere de evaluaciones especializadas. Un ejemplo es el auto préstamo. Su principal ventaja es que no desprotege los fondos de pensiones porque estos podrían ser devueltos con cargo a remuneraciones (vía descuento por planilla) y/o devoluciones de impuestos en el caso de los trabajadores independientes.

Hoy tenemos un esquema similar a través de los créditos sociales de las cajas de compensación. Los afiliados piden créditos para diversos fines que luego pagan en cuotas vía descuentos por planilla en el caso de trabajadores y descuentos de la pensión en el caso de los jubilados. Por ejemplo, a junio de este año, por un crédito de \$1.500.000 pagadero a 24 meses un afiliado a la Caja de Compensación Los Andes paga una CAE (tasa promedio anualizada que incluye todos los costos del crédito) de 26,9%, lo cual en términos monetarios es un costo total del crédito igual a \$2.017.326. Este costo es elevado al compararlo con la tasa de interés que podría asociársele a un auto préstamo, con la gran diferencia es que dichos intereses se sumarían a la rentabilidad de los fondos de pensiones del afiliado.

En efecto, una persona que no ha perdido su trabajo y tiene más de \$43 millones ahorrados en su cuenta de capitalización individual puede retirar el tope de \$4,3 millones (UF150) y depositarlo en un APV, manteniendo su ahorro previsional y

recibiendo un beneficio tributario que es más generoso con las personas de mayores ingresos.

De hecho, con un buen diseño no sería necesario pasar por un intermediario para que los afiliados accedan a dichos créditos. Sin duda esta sería una innovación financiera basada en un modelo que ya existe y que no solo ayudaría a sobrellevar las dificultades de la crisis, sino que con un buen diseño (1) contribuiría a la legitimidad del sistema de pensiones, reforzando el sentido de propiedad del sistema y aumentando el valor agregado de dichos fondos para los las y los trabajadores (2) aumentaría la rentabilidad de los fondos de pensiones si el interés con que se devuelva dicho préstamo fuera superior a la rentabilidad de los fondos de pensiones y (3) reduciría la necesidad de recursos fiscales para otros segmentos de la población que enfrentan mayores dificultades y tienen menos medios para abordarlas.

Una debilidad del auto préstamo es que beneficia en mayor grado a trabajadores dependientes de mayores ingresos y que han cotizado por un mayor periodo de tiempo. Sin embargo, esta idea tiene tres ventajas respecto al proyecto de ley. Primero, el auto préstamo no se paga con un impuesto al trabajo ni lo pagan generaciones futuras a costa de menor gasto social que uno esperaría se focalice en los grupos más vulnerables. Segundo, al dar una vía de escape a quienes cuentan con mayores fondos previsionales, permite al estado focalizar recursos escasos en quienes no tienen otras formas de protección. Tercero, para trabar la bicicleta tributaria, bastaría eliminar los beneficios tributarios del APV hasta que el auto préstamo sea pagado en su totalidad. Por último, si el mecanismo de descuento por planilla no permitiera restituir la totalidad los fondos utilizados por los afiliados, la diferencia podría deducirse de la pensión. Esto operaría como los actuales créditos de la caja de compensación, con la diferencia que los afiliados no pagarían los intereses que cobran estas instituciones.

Reflexión final

No podemos darnos el lujo de aprobar un proyecto en que los grandes beneficiados serán trabajadores dependientes de altos ingresos que no han perdido su empleo e incluso podrían beneficiarse del Estado con una “bicicleta tributaria”. Menos aun cuando este proyecto sería financiado en parte con menores recursos para los pobres del futuro y un impuesto al trabajo formal.

Permitir el acceso a los ahorros previsionales para aliviar problemas de liquidez es un tema que se puede y debería explorar, con rigurosidad, en un proceso que considere la experiencia internacional, nuestra realidad nacional y mecanismos de participación

ciudadana que permitan recoger las necesidades y preferencias de los dueños de los ahorros, quienes en definitiva vivirán bajo las reglas de ese diseño.

Notas y referencias

[1] El detalle de la votación está disponible en el siguiente [enlace](#).

[2] [El Mostrador, 10 de julio del 2020. «Oposición pone presión a La Moneda: los 24 senadores anunciaron su voto a favor al retiro del 10% de fondos de la AFP»](#)

[3] Resultados del estudio disponibles en el siguiente [enlace](#) .

[4] Datos al 5 de julio de 2020, disponibles en el siguiente [enlace](#).

[5] Algunos ejemplos de esto último son las ganancias de las administradoras de pensiones, que son mayores a las necesarias para atraer capital a la actividad (TDLC, 2008; Comisión Pensiones, 2015; Grupo Mejores Pensiones para Chile, 2016); las diferencias en los beneficios recibidos por civiles y fuerzas armadas (Comisión Pensiones, 2015); o las sospechas que levanta el tránsito de autoridades del Estado que ocupan cargos ejecutivos en las administradoras o empresas en las que éstas eligen directores (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019).

[6] Estudio disponible en el siguiente [enlace](#).

[7] Para realizar su labor, los parlamentarios cuentan con asignaciones parlamentarias mensuales que pueden llegar a \$24 millones en los senadores y \$11,5 millones en los diputados. Considerando que el congreso tiene 43 senadores y 155 diputados, las asignaciones presupuestarias ascenderían a \$2.815 millones de pesos mensuales y \$33.774 al año.

[8] https://clasemediaprotegida.gob.cl/fichas/ley_de_proteccion_del_empleo

El desastre está aquí

13.06.2020

Por Gonzalo Bacigalupe, Rafael I. González, Cristóbal Cuadrado, Vicente Sandoval y Cristian Farias



Nos esperan días oscuros, advierten los autores de esta columna. Tras analizar la capacidad de respuesta sanitaria de Chile estiman que “es difícil creer que antes de agosto logremos reducir las cifras de personas fallecidas”. Estamos en una crisis peor que la que enfrentaron Italia y España y afirman que se debe a los errores cometidos por el gobierno, los cuales detallan en esta columna. Entre ellos, destacan el alimentar la idea de que no es un peligro enfermarse en un país con suficientes camas y respiradores. “Es irreal y peligroso considerar a los ventiladores como la estrategia fundamental para resolver la pandemia. La mortalidad en el caso de tratamiento con respiradores es altísima, más aún cuando la mayor parte de las personas están hoy conectadas a un ventilador mecánico en “UCIs improvisadas”, explican.

El sistema hospitalario está colapsado. Ya estamos contando de a cientos los muertos por día, no en decenas como hace unas semanas. La medicalización de la crisis llevó al gobierno a poner todos los recursos en fortalecer el sistema hospitalario, en vez de enfrentar la pandemia desde la prevención del contagio y la mitigación del impacto sobre los contagiados.

El gobierno no comunicó de modo coherente y sistemático la gravedad del virus y, la evidencia sugiere, que se alimentó la idea que contagiarse no era un peligro en un país con suficientes camas y respiradores. Este mantra se repite hasta hoy en el discurso gubernamental, y ha desestimulado el énfasis en parar el contagio, a pesar de las advertencias de científicos y expertos, como también de lo que se observaba en países que ya se encontraban en el pico de contagios, enfermedad y muerte.

En Chile se alimentó, por lo tanto, una suerte de aceptación del contagio y una tremenda autocomplacencia de una estrategia que una y otra vez mostró estar fracasando.

Terminar con el contagio nos tomará al menos el doble de tiempo de lo que le tomó a Italia, España o Alemania. Considere, por ejemplo, que Italia decretó la cuarentena total el 9 de marzo cuando tenía 7.985 contagiados y 473 personas fallecidas. Y comenzó a levantar sus cuarentenas (fase 2) casi dos meses después, el 4 de mayo, sin descartar otras medidas de confinamiento. Chile, entonces debiera estar al menos hasta agosto con áreas extensas en confinamiento. Con la insistencia en cuarentenas de áreas pequeñas (“dinámicas”, a nivel comunal o subcomunal), es posible esperar que esta situación se alargue aún más, dado que las cuarentenas para ser efectivas, requieren aplicarse sobre ciudades enteras como mínimo.

Si el gobierno continúa con una estrategia de contagio progresivo y no acepta ayuda experta, entonces la catástrofe será aún mayor. **Chile podría estar entre 6 y 8 meses con confinamientos**, lamentando cientos de miles de enfermos, **decenas de miles de fallecimientos** y con una economía fuertemente debilitada. El germen de una crisis social violenta debe también estar en nuestras mentes.

Un desastre por elección

La devastación en Italia, especialmente en la región de Lombardía está en el imaginario global de la pandemia. Ciertas particularidades sociales y culturales nos hacen pensar en paralelos importantes: nuestra permanente necesidad de compartir de modo cercano y una infraestructura de salud pública desmantelada por políticas neoliberales que antecedieron a la llegada del coronavirus. Es importante entender que las pandemias intensifican y visibilizan la desigualdad y la precariedad. Las pandemias no son sólo una amenaza biológica. **Una pandemia es un desastre por diseño y elección.** El virus carece de intencionalidad y solo actúa dinamitando el espejismo de una sociedad en la cual no todos tienen derecho a la salud, la vivienda, la educación, un ingreso digno, y la participación en las decisiones que definen una nación.

Para salir del desastre en el que estamos, debemos aprender de las buenas medidas de otros países, pero también de nuestros errores. A pesar de la devastación que observamos, tenemos también mucha experiencia frente a situaciones adversas. La identidad de Chile está determinada por nuestros grandes terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, aluviones, incendios, y graves sequías. Todavía **podemos salvar muchas vidas**.

Un error importante fue no poner atención a la experiencia de otros países para elegir la estrategia con mayor probabilidad de éxito. Hay claves que indican que la que eligió el gobierno, aún no explicitada en un reporte oficial, fue la del contagio progresivo. Esta estrategia se derrumbó como un castillo de naipes. Otro error fue el triunfalismo prematuro, un espejismo peligroso que debemos abandonar. Debemos asumir que somos como muchos otros países, con sus recursos y sus falencias. Es probable que para corregir esto sea necesario cambiar al equipo a cargo de la pandemia en el Ministerio de Salud.

Una pandemia es un desastre por diseño y elección. El virus carece de intencionalidad y solo actúa dinamitando el espejismo de una sociedad en la cual no todos tienen derecho a la salud, la vivienda, la educación, un ingreso digno, y la participación en las decisiones que definen una nación.

Tampoco **éramos, como se dijo, el país mejor preparado**. Según datos de la OECD, Chile está en el lugar 36 de 42 países en cuanto a número de camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes; mucho más abajo que Italia y España. **Si comparamos el número de camas en unidades críticas** (UCI y UTI, donde debieran estar en tratamiento los pacientes más graves o que requieren apoyo ventilatorio), **nuestras 5,3 camas críticas cada 100.000 habitantes, nos ubican mejor que Nueva Zelanda y al nivel de Suecia; pero Italia y España tienen el doble y Alemania siete veces más**. Estas cifras debieran haber significado una alerta roja, porque nuestro sistema de salud es, además, muy inequitativo. Por ejemplo, según la OPS, el número de Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP) en el decil de ingreso más bajo es 273.9 por 1.000 habitantes (antes de los 80 años), mientras que la cifra es solo de 181.2 AVPP por 1.000 en el decil más alto.

Otro error más: no oír a la comunidad científica en su reclamo por la falta de datos y en su advertencia de que el camino que estábamos tomando no era correcto. El falso “aplanamiento del contagio” que se celebró en abril fue advertido “COVID-19: Chile no está aplanando la curva, la perdimos de vista”). El Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia simplemente consideró que se basaba en “creencias” (ver la respuesta que se le dio al ministerio). Es un ejemplo más del tipo de respuestas que

muchos grupos científicos han recibido y que llevó al IMFD a abandonar la mesa de datos que asesoraba al gobierno. Otro ejemplo más reciente es la carta pública enviada al presidente Piñera firmada por 40 científicos. La carta no ha recibido una respuesta oficial pese a que el gobierno prometió implementar algunas de las medidas sugeridas.

Estos errores llevaron a que Chile **se demorara en reaccionar, con un costo de vidas muy alto**. A pesar de los esfuerzos por fortalecer el sistema hospitalario de estos últimos meses, con un aumento significativo de la cantidad de camas y de ventiladores, **comenzamos a despertar muy tarde**. Según la encuesta del 10 de junio de la Sociedad Chilena de Medicina Intensiva, Chile prácticamente a más que duplicado su oferta de camas UCI desde mediados de abril, llegando a unas 2.500 camas disponibles los primeros días de junio. Por otro lado, desde la mesa de datos del Ministerio de Ciencias, se reportó la cantidad de ventiladores disponibles que aumentó desde el 14 de abril –primer día en que se informa el dato– casi al doble, desde 1.550 ventiladores a 2.876 el día 11 de junio.

Fuera de control

¿Por qué nos dejamos llevar por el triunfalismo y cometemos estos errores? Hay algunas explicaciones.

Los primeros en contagiarse fueron jóvenes del sector oriente de la capital, personas saludables y con acceso a buenos servicios médicos. Esa población, obviamente, resistió bien al coronavirus, pero no reflejaba la realidad de la mayoría de los habitantes en Chile. En retrospectiva, ese era el momento de poner un cordón sanitario fuerte a la zona oriente y activar sistemas para la detección temprana de contagios en puertos de entrada al país. Con ello habríamos comprado tiempo para preparar una respuesta nacional. Una cuarentena rígida a las comunidades con más riqueza y acceso a recursos era posible, y **había concientizado y elevado la percepción del riesgo de todo el país**, porque los medios, las autoridades, y otras fuentes de poder están localizadas en ese sector de la población, en una ciudad fragmentada y centralista.

Ignorando las recomendaciones de expertos e investigadores, además de la ya evidente desconfianza de la ciudadanía, la autoridad implementó “cuarentenas dinámicas”, que más bien podrían denominarse como cuarentenas de áreas pequeñas, incluso menos que una comuna. Un experimento no aplicado en el mundo y que demostró ser un desastre en la Región Metropolitana.

Chile abordó el contagio sin considerar cuarentenas amplias olvidando un supuesto fundamental, que ya conocíamos por la experiencia de otros países: **ese tipo de**

cuarentenas requieren un elevado nivel de testeo y montar una alta capacidad para trazar contactos rápidamente. Esto requiere que la autoridad salga a buscar al virus –sobre todo a los grupos de riesgo– y que no sólo cuente los que llegan a las urgencias porque se sienten muy mal. Que las personas con síntomas sean aisladas y estudiados sus contactos para ponerlos en cuarentenas de manera precoz.

Un testeo insuficiente, una trazabilidad débil y un exceso de confianza llevó a la autoridad a pensar que estábamos aplanando la curva, pero lo cierto es que habíamos perdido de vista al virus. Esto no lo vimos inmediatamente porque el Covid-19 es un desastre lento, uno donde su impacto se aprecia tres semanas más tarde, al menos. Los que se dejó de hacer en ese momento, el exitismo de abrir centros comerciales e invitar a una “nueva normalidad” o un “retorno seguro” a nuestros trabajos, incrementó la movilidad y redujo el efecto de las cuarentenas.

Muchos se preguntan hoy cuándo llegaremos al peak del contagio. Pero eso no parece relevante hoy pues lo que estamos observando depende de la capacidad de testeo. Y como el testeo se ha vuelto insuficiente para un contagio fuera de control, es posible que nos engañemos con nuevas 'mesetas' o con un 'altiplano'

Hoy Chile es uno de los líderes mundiales en testeo por millón de habitantes, pero a la vez es líder mundial en contagio diario y circulación del virus. **Hoy uno de cada tres test es reportado como positivo (sobre el 35% de positividad).** Nueva Zelanda llegó en el momento de mayor dificultad a reportar uno de cada 25 test como positivo. Italia en los últimos días de marzo, cuando se vio más apremiada, reportó uno de cada cuatro a cinco test positivos por dos semanas. Antes y después Italia mantuvo su testeo en mejor situación respecto a su propio nivel de contagio, es decir, se mantuvo bajo el 20% de positividad. Chile lleva tres semanas sobre el 20% de positividad, y en **la Región Metropolitana, cerca de 1 de cada 2 test fueron positivos entre el 10 y 11 de junio de acuerdo a los reportes diarios del MINSAL.**

Las universidades, laboratorios y el sistema de salud han hecho un esfuerzo colosal para llevar el nivel de testeo diario de Chile a este gran nivel. Sin embargo, esto no ha sido suficiente, **porque tenemos un proceso epidémico totalmente fuera de control.** El análisis de Espacio Público y la Universidad de Chile nos muestran, que existen demoras de semanas en reportar el resultado de un test, lo que deja en evidencia que definitivamente el sistema de testeo está totalmente sobrepasado. No estamos llegando a tiempo.

Y no estamos llegando donde debemos. Los testeos se siguen haciendo “bajo demanda” y, principalmente, en urgencias y consultorios. Aún no salimos a buscar al virus, por lo que básicamente el testeo está sirviendo para encontrar enfermos y darles

tratamiento, aunque tardíamente. Pero no permite seguir la evolución del contagio, ni realizar modelos predictivos. De hecho **el gobierno no ha presentado públicamente ningún modelo predictivo oficial para seguir el contagio en Chile a 100 días** del primer caso confirmado.

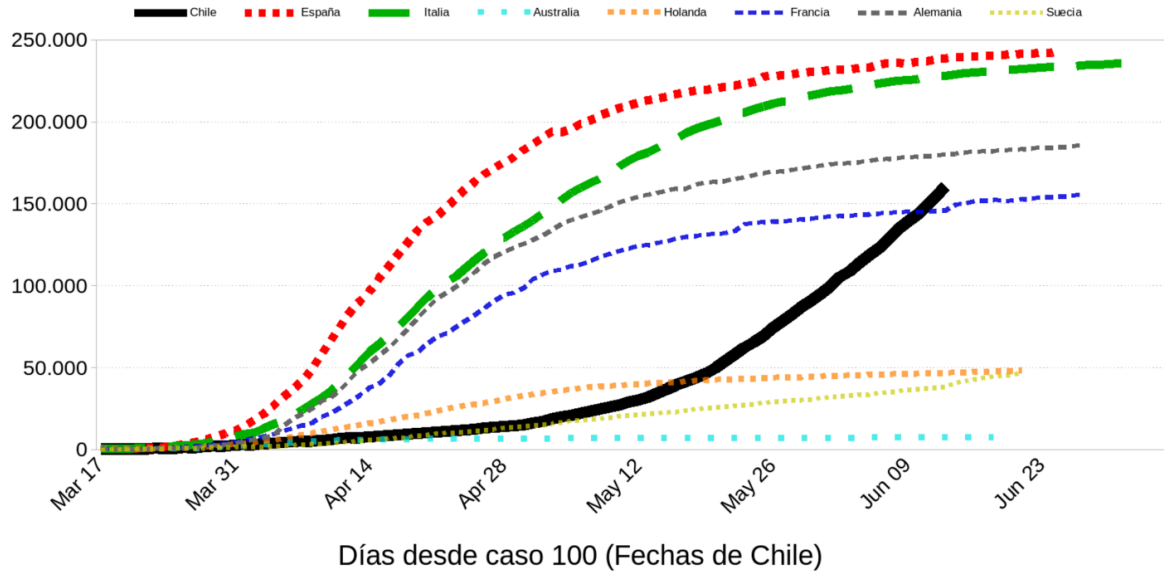
Muy temprano, en marzo, el Consejo Asesor Covid-19 instaba a la autoridad a hacer público los modelos predictivos usados. También planteó medidas de restricción fuerte, junto con una estrategia agresiva de testeo y pesquisa de casos sintomáticos. No se hizo caso y el virus se tomó la capital y varias zonas del país. El peligro en el que estamos ahora se debe a que el gobierno insiste en que el virus tiene baja letalidad. Hace algunas semanas advertimos el peligro de confiar en la tasa de letalidad y que se debe enfatizar el testeo en nuestros adultos mayores.

Crisis hospitalaria

A continuación, **compararemos la situación que enfrenta hoy Chile con lo vivido por países que la pasaron muy mal con el COVID-19, como España e Italia, ahora en franca recuperación y superado el colapso hospitalario de una primera ola de contagios.**

En la Figura 1 vemos el crecimiento avasallador del contagio en Chile en las últimas semanas (curva negra). Nos hemos acostumbrado a ver comparaciones con otros países en escala logarítmica (algo que puede ser poco familiar para algunas personas) o dividido por la población de cada país. Este gráfico muestra los casos acumulados COVID-19 al 12 de junio en Chile frente a muchos países en valores absolutos. **Nuestro país superó en contagiados confirmados a Francia (3,5 veces mayor población), a Holanda y Australia, que tienen una población similar a Chile y parece que va a superar a Alemania, España e Italia en pocos días (tres a cuatro veces la población de Chile).** Como no estamos dividiendo por población, observe que en números absolutos el testeo de Alemania, España e Italia ha sido cinco veces mayor que el Chile al 11 de junio. **Simplemente el brote está fuera de control en el país. Mientras todos estos países tienen una positividad acumulada menor al 7%, Chile tiene un 20%, y más de un 25% de positividad promedio en junio.**

Casos Acumulados Confirmados COVID-19 (12 junio)



Fuente: European Centre for Disease Prevention and Control <https://www.ecdc.europa.eu/>

Hace unos días el ministro de salud dijo: “Ya no fuimos el España o Italia de Sudamérica”. Sostenemos lo contrario. Debido a la precariedad de nuestro sistema de salud, a la demanda presente y a la probable demanda futura, enfrentamos una crisis hospitalaria peor que la azotó a esos países.

Desde que se inició la pandemia los países han reforzado sus sistemas de salud, por ejemplo, comprando ventiladores y convirtiendo las camas hospitalarias en camas más complejas. Sin embargo, el refuerzo tiene un límite: el personal de salud no es un *commodity* que se puede adquirir en el plazo de meses. **Sin el personal de salud especializado, o con muchos de ellos enfermos, los ventiladores mecánicos son solo costosos pisapapeles.** En los cálculos que presentamos a continuación asumimos que el personal de salud en cada país se relaciona con el número de camas hospitalarias. Por lo tanto usamos las camas hospitalarias como una medida de la capacidad de respuesta sanitaria. Para Chile el valor más reciente es de 2,11 camas de hospital por cada 1.000 habitantes. Es decir unas 40.000 camas.

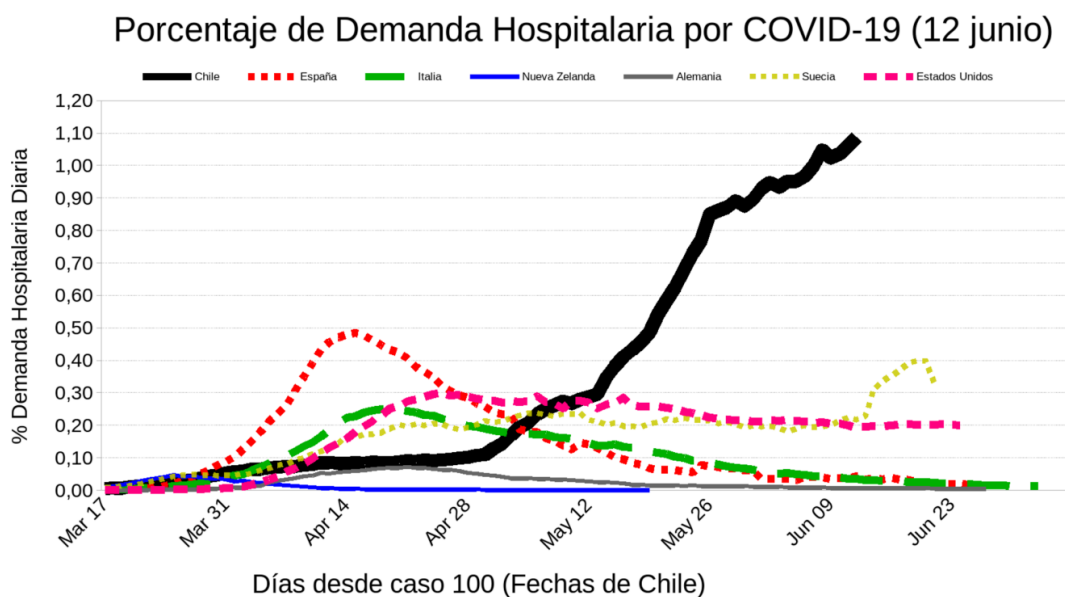
Según datos de la OECD el sistema hospitalario chileno presenta una ocupación de camas hospitalarias cercano al 80%. Esta ocupación se calcula en base anual y puede ser mayor en los meses de invierno. Por otro lado, el 100% de ocupación es solo un valor teórico que nunca se alcanza, el colapso hospitalario se alcanza antes.

Un testeo insuficiente, una trazabilidad débil y un exceso de confianza llevó a la autoridad a pensar que estábamos aplanando la curva, pero lo cierto es que habíamos

perdido de vista al virus. Esto no lo vimos inmediatamente porque el Covid-19 es un desastre lento, uno donde su impacto se aprecia tres semanas más tarde, al menos.

Todos los sistemas de salud se han reforzado de cara la pandemia, pero Chile hoy presenta una presión diaria sobre el sistema muy grande, lo que tiene un efecto acumulativo muy fuerte. Con más de 100 días de emergencia, y con meses por delante, es crítico que la población siga recibiendo tratamiento oportuno para prevenir muertes por otras causas tratables, por lo que no se debe copar el sistema de salud por COVID-19. Más aún, en la actualidad estamos dejando sin tratamiento a miles de personas con otras enfermedades graves como cánceres, infartos entre otros que no pueden acceder por el colapso del sistema hospitalario.

En la figura 2 se ilustra **la respuesta hospitalaria que seis países han dado a la pandemia**. Para esto definimos el **porcentaje de demanda diaria hospitalaria** (ver recuadro en figura 2) considerando que en Chile, cerca de un 8,5% de los casos ha necesitado hospitalización. Considerando que las cifras fluctúan diariamente en todos los países, graficamos este porcentaje como promedio móvil de siete días. Estos porcentajes pueden variar, pero en términos relativos, la situación de Chile sigue siendo preocupante.



Fuentes: European Centre for Disease Prevention and Control <https://www.ecdc.europa.eu/>
<http://www.oecd.org/>

% de **demanda hospitalaria diaria** es una estimación considerando un 8,5% de **casos COVID-19 hospitalizados** según porcentaje del reporte epidemiológico al 1 de junio.

% Demanda Hospitalaria diaria = $\frac{100 \times 0,085 \times \text{casos nuevos diarios}}{\text{camas hospitalarias país}}$

Para facilitar la comprensión de lo que enfrenta Chile el cuadro muestra la evolución de la enfermedad considerando las fechas en Chile. El resto de los países fue desfasado temporalmente. De esta forma, todos se ajustaron al 17 de marzo, cuando reportaban más de 100 casos acumulados. La curva que representa a Chile nos sugiere que nuestra meseta se puede parecer a una meseta en el altiplano, con una forma similar a la de Suecia y Estados Unidos, pero con niveles de demanda hospitalaria persistente a niveles muchos más altos en relación con la capacidad basal del sistema. Esto es un colapso hospitalario sostenido y de proporciones.

La figura 2 nos indica que Nueva Zelanda pasó la parte más grave de la emergencia en aproximadamente un mes. A Italia, España y Alemania les tomó dos. Tanto Nueva Zelanda como Alemania no superaron el 0,1% de demanda hospitalaria diaria. Suecia en cambio, no parece haber llegado a un *peak*, y luego una reducción de casos; más bien está en un “altiplano” con sobresaltos por más de dos meses. Chile tiene una demanda equivalente a más del 1% de su capacidad a diario. Esto es más del doble de lo que tuvo España en sus peores momentos.

Nueva Zelanda (que tiene la mitad de habitantes que Suecia) consiguió, en poco más de un mes de **acción decidida y temprana, mitigar el contagio**. Su estrategia ha resultado más efectiva que el horror sin fin de Suecia, **país que optó por no hacer cuarentenas extensivas y apostó por la “inmunidad de rebaño”** (que no ha llegado). Si Chile intentara eso y cinco millones de personas se contagiaron, considerando la letalidad que tenemos hoy (en aumento), tendríamos un mínimo de 50.000 muertos. La inmunidad de rebaño acarrea una mortalidad que carece de sustento ético.

Con su estrategia de cuarentenas dinámicas, Chile lleva tres meses con un crecimiento sostenido de la demanda hospitalaria diaria. Nuestro crecimiento es terrorífico: si comparamos con el *peak* de cada país Chile ha crecido su exigencia a más del doble que España y el cuádruple de Italia y Suecia.

Hoy en Chile uno de cada tres test es reportado como positivo (sobre el 35% de positividad). Italia en los últimos días de marzo, cuando se vio más apremiada, reportó uno de cada cuatro a cinco test positivos por dos semanas. En la Región Metropolitana, cerca de 1 de cada 2 test fueron positivos entre el 10 y 11 de junio.

Italia y España llegaron al 0,1% de demanda hospitalaria diaria luego de dos y tres semanas de superar los 100 casos. En esos días decretaron cuarentenas totales. Chile llegó a esa misma exigencia a mediados de abril. En ese momento teníamos menos de un 20% del país sujeto a “cuarentenas dinámicas” y realizábamos un testeo cada vez más insuficiente. Esto produjo un “aplanamiento” aparente de los casos

durante varias semanas de abril. Según el sitio [Our world in data](#), Chile hacía alrededor de 0,15 test/mil habitantes la primera semana de abril y cerca del doble a fines de ese mes. Mientras Italia hacía 0,1 test/mil habitantes (10 de marzo) lo aumentó en cinco veces hacia fines de marzo y con todo el país en cuarentena.

El camino parece claro: testear tanto como sea posible, aislar precozmente, pesquisar pacientes y contactos con tantos encuestadores como sea posible y detener el contagio ahora.

Muchos se preguntan hoy cuándo llegaremos al *peak* del contagio. Pero eso no parece relevante hoy pues lo que estamos observando depende de la capacidad de testeo. Y como el testeo se ha vuelto insuficiente para un contagio fuera de control, es posible que nos engañemos con nuevas “mesetas” o con un “altiplano”. Suecia, por ejemplo, lleva cerca de dos meses en una “meseta de alto contagio” probablemente por un testeo insuficiente. **Es importante entender que el testeo no es alto o bajo respecto a rankings internacionales, lo es respecto a la expansión del contagio. En Chile, con un contagio fuera de control, podríamos decir que el testeo se vuelve “exponencialmente insuficiente” a diario (hace más de dos meses).**

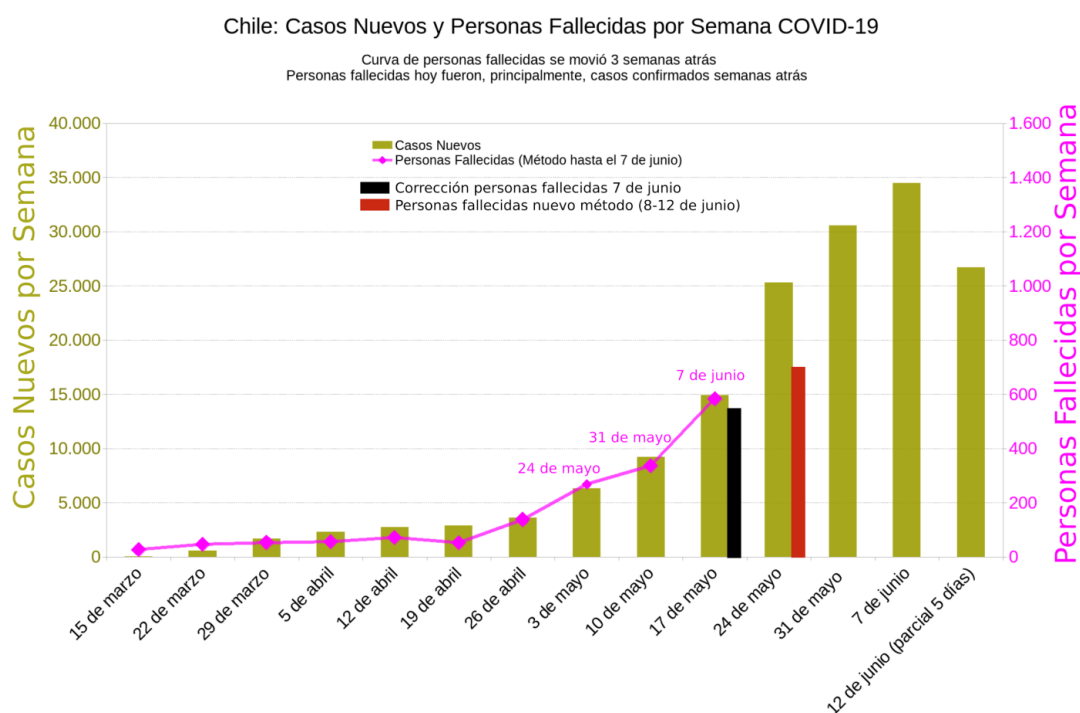
Lo relevante es cuándo volveremos a estar en una situación de control. Por ejemplo, España decretó cuarentena total (ver la figura 2) en la semana dos, al pasar el 0,1% en el gráfico y le llevó otras 8-9 semanas bajar del 0,1%. Italia supera el 0,1% en la semana tres, y tras decretar cuarentena total, tuvo un reventón menor que España en términos de demanda hospitalaria: le llevó unas siete semanas bajar del 0,1% diario. España e Italia (Inglaterra también) no lograron mitigar la pandemia con sus estrategias iniciales, por lo que no vieron otra opción más que pasar a un confinamiento radical. Les llevó cerca de dos meses volver a una situación de contagio similar al que tenían al empezar el cierre.

En el escenario actual lo más probable es que las víctimas fatales por día sigan aumentando por varias semanas. Este es un desastre lento de semanas y meses donde el término aún no se visualiza. **Las personas que se contagiaron hoy recién serán contadas en unas 3 semanas más. Una parte de los casos confirmados hoy se agravará y terminará en camas UCI en unos siete a 10 días.** Las personas que terminan en unidades críticas están, a grandes rasgos, entre dos y cuatro semanas en ellas. Luego deben pasar al menos una semana adicional en recuperación. Por lo tanto, los fallecidos a comienzos de junio, corresponden a personas que se contagiaron a mediados de abril cuando el gobierno promovía la vuelta a la normalidad. Con más de la mitad del país fuera de medidas de contención, es difícil creer que antes de agosto

logremos ir liberando los hospitales y reduciendo las cifras de personas fallecidas. Nos gustaría tener primavera.

El gobierno no ha presentado públicamente ningún modelo predictivo oficial para seguir el contagio en Chile a 100 días del primer caso confirmado.

En la figura 3, y a modo ilustrativo, desplazamos la curva de personas fallecidas por COVID-19 3 semanas atrás. Independiente de cómo se contabilicen, lamentablemente, es razonable esperar un aumento sostenido en el número de personas fallecidas diarias.



La élite política en Chile no ha entendido la gravedad de la situación de emergencia que vivimos. Solo considerando una letalidad entre los casos sintomáticos del 1,5% (recuerde la "baja letalidad" de Chile es un espejismo peligroso) de los cerca de 35.000 casos nuevos de la primera semana de junio, **lamentaremos al menos otros 500 fallecidos por semana por varias semanas más.**

Pero esta simple proyección queda rápidamente corta al considerar que, aún con toda la confusión de la nueva contabilidad de fallecidos, en los primeros 11 días de junio se reportaron 1.594 personas fallecidas, cerca de la espantosa cifra de 150 personas diarias. Llegar a más de 300 personas fallecidas diarias no parece lejano, ni descabellado (vuelva sobre la figura 3).

Finalmente, **cada semana de retraso en medidas efectivas sufrimos más de mil personas fallecidas adicionales a las que teníamos a principios de Abril:** dos veces las víctimas que lamentamos el pasado terremoto y tsunami del año 2010, pero cada semana.

El gobierno de Chile va muy lento y ha resistido reiteradas veces de avanzar en la dirección adecuada. Esa lentitud contagia, enferma, mata, empobrece, estimula una crisis social sin precedentes. La evidencia sugiere que un país con “cuarentenas dinámicas” por seis meses, sufre más que un país en cuarentena total como Nueva Zelanda por un poco más de un mes.

Jugar al gato y el ratón

La información veraz y precisa es imprescindible porque crea realidades y estimula conductas sociales que reducen o aumentan el contagio. Nuestras columnas, como muchos reportes de investigadores independientes de la labor de los organismos oficiales, intentan saltar por encima de la continua confusión en la comunicación que ha caracterizado las vocerías diarias. Muchos expertos, incluidos [#Los40deLaCarta](#), han consistentemente perseguido la evidencia y analizado los errores de una estrategia que a la base es esencialmente política.

Deseamos contribuir a romper con la infodemia ya que produce tanta incertidumbre como el no saber cuándo y cómo terminará la pandemia, y tiene un impacto real en el aumento de los contagios. La incertidumbre y confusión respecto a la información necesaria para desarrollar una percepción social del riesgo –apropiada tanto de las personas como de los que toman decisiones– requiere reducirse. Es una herramienta fundamental en la prevención y mitigación del desastre al que estamos enfrentados.

El trauma colectivo es el resultado lógico de las pérdidas humanas y de las consecuencias de las medidas de cuarentena. El escenario del contagio es muy complejo. **Sabemos que está impactando a las personas más vulnerables, aquellas que tienen menos recursos y apoyo para cuidarse y cuidar a sus familias.** Son además las comunidades que presentan mayor riesgo de enfermar y no tener acceso al cuidado del sistema de salud. Estamos en esta situación después de transitar una serie de malas decisiones. A pesar de ser imposible evitar las muertes de las siguientes dos o más semanas, si podemos prevenir que el contagio escale a tal nivel que, independiente de la tasa de letalidad, los números absolutos de muertos sean aún más altos y extremadamente dolorosos.

Si la pandemia es de un alto riesgo para todos los habitantes de Chile, lo es aún más para grupos vulnerabilizados y aquellos más marginados. No solo las personas hacinadas y empobrecidas por falta de ingresos, también miles de mujeres víctimas de la violencia por sus parejas y otros familiares; o las personas sin documentos para permanecer legalmente en Chile, pero que aportan a la salud de la economía del país. La respuesta a la pandemia, no solo su impacto sanitario, hasta ahora también han intensificado los rasgos xenófobos, racistas y machistas de nuestra sociedad.

Suecia optó por no hacer cuarentenas extensivas y apostó por la “inmunidad de rebaño”. Si Chile intentara lo mismo y cinco millones de personas se contagiaron, considerando la letalidad que tenemos hoy, tendríamos un mínimo de 50.000 muertos. La inmunidad de rebaño acarrea una mortalidad que carece de sustento ético.

Todavía el mensaje no es claro. El énfasis sigue estando en la ampliación de la capacidad hospitalaria y parece implicar que no es tan peligroso contagiarse. Tanto la imposibilidad de tener camas para todos debido al crecimiento exponencial de la demanda debe deconstruirse y es lo que esperamos que sea claro en nuestro trabajo. Es irreal y peligroso considerar a los ventiladores mecánicos como la estrategia fundamental para resolver la pandemia. La mortalidad en el caso de tratamiento con respiradores es, además, altísima, más aún cuando la mayor parte de las personas están hoy conectadas a un ventilador mecánico en “UCIs” improvisadas.

La estrategia de la inmunidad de rebaño continúa permeando las decisiones y creencias acerca de la pandemia tanto en autoridades como la población. Es simplemente peligroso asumir que altos porcentajes de contagio implica resolver la pandemia a través de la inmunización.

Si la tasa de letalidad se mantuviera en el 1% y los contagiados fueran cuatro millones de personas, tendríamos 40.000 fallecidos en un cálculo extremadamente conservador en la cual no se considera el colapso hospitalario. Las “cuarentenas dinámicas” como estrategia para controlar el contagio y asegurar esta inmunidad, deben ser desechada como guía orientadora. Se requieren cuarentenas preventivas y efectivas, asociadas a subsidios directos a los hogares suficientes para que las personas puedan cumplirlas, y una estrategia de testear, aislar casos y trazar contactos masiva que permita frenar la cadena de contagio.

Debemos admitir, con dolor, que el escenario que enfrenta Chile hoy es mucho peor que el de España, Italia o Suecia. Si no enmendamos el rumbo, la post-pandemia se parecerá a las imágenes traumáticas de Talcahuano después del 27F pero a través de todo el país y por un largo período de tiempo.

Este artículo es parte del proyecto CIPER/Académico, una iniciativa de CIPER que busca ser un puente entre la academia y el debate público, cumpliendo con uno de los objetivos fundacionales que inspiran a nuestro medio.

CIPER/Académico es un espacio abierto a toda aquella investigación académica nacional e internacional que busca enriquecer la discusión sobre la realidad social y económica.

Pago de pensiones de alimentos: ¿de quién es la deuda?

06.08.2020

Por Fabiola Cortez-Monroy Muñoz



Un efecto inesperado de la entrega del 10% de los fondos previsionales fue la proliferación de filas de mujeres, afuera de los tribunales de familia, intentando acceder a la devolución de padres que deben las pensiones de sus hijos e hijas. El hecho de que nadie viera venir estas filas muestra cómo un problema masivo se ha tratado como una dificultad entre particulares, obviando que los derechos de niños y niñas están en juego. En esta importante columna la autora usa datos judiciales, económicos y sociales

para retratar un problema multicausal, que puede estar exacerbado por el elevado desempleo, pero es una constante también en la bonanza. Identifica nudos críticos en el sistema de cobros de pensión que “favorecerían potencialmente” al padre obligado a pagar; y destaca los países donde el Estado paga la pensión y cobra al deudor.

Cuando se aprobó la reforma constitucional que permite el retiro excepcional del 10% de los fondos acumulados en las AFP, pocos imaginaron que una consecuencia sería ver miles de mujeres frente a tribunales de familia, demandando la retención de estos dineros por concepto de pensiones de alimentos impagas. Según cifras del Poder Judicial, entre el 28 y el 31 de julio, llegaron 210.104 solicitudes de ese tipo.

Para acoger estas demandas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ingresó una ley corta, que “refuerza las facultades y obligaciones de los jueces, a la vez que facilita la acción de las y los demandantes, para asegurar la retención de los fondos mientras se mantengan vigente la deuda y mientras no haya garantías suficientes para su pago” (Ministerio de Justicia y DDHH, 2020).

Las imágenes de las largas filas de mujeres en Tribunales de Familia reflejaron con dureza y claridad, que el no pago de las pensiones alimenticias es un problema social que traspasa las fronteras de la familia, cuya comprensión requiere ser profundizada y que exige un rol más activo al Estado. Este texto busca contribuir a una ampliación de la mirada, evidenciando que el no pago de las pensiones de alimentos es un asunto que atañe al sistema de cumplimiento de pago de pensiones, un asunto de género y de la manera cómo se entiende el cuidado, y cuya solución es un asunto que interpela al Estado.

Antecedentes

El derecho a la alimentación está consagrado en instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25, número 1) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27, número 1), que reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

Desde este punto de vista, “la obligación alimentaria no solo es legal, sino incluso anterior, pues emana del derecho fundamental a la vida y la integridad física y psíquica. En el Derecho de Familia el legislador lo protege como efecto de la filiación. En este sentido, el derecho de alimentos es un derecho humano fundamental que no solo le corresponde al deudor de alimentos, sino también al Estado en cuanto debe proteger,

El Código Civil establece en su artículo 323 que los alimentos deben habilitar al alimentado para subsistir modestamente de un modo correspondiente a su posición social. De ahí que los alimentos refieren no solo a las sustancias que las personas beben o comen para subsistir, sino que incluyen la satisfacción de otras necesidades, como salud, educación, vestuario, transporte, entre otros.

Tabla 1. Pensiones de alimentos.

	2015		2016		2017		2018		2019 (a-bril)		Total						
	Decretadas	Impagas	Decretadas	Impagas	Órdenes de arresto	Decretadas	Impagas	Órdenes de arresto	Decretadas	Impagas	Órdenes de arresto	Decretadas	Impagas	Órdenes de arresto			
Total de causas	79.625	71.518	75.989	67.189	61.114	79.288	62.303	55.892	80.100	64.290	54.685	21.279	17.802	13.911	336.281	283.102	185.601
Tasa de no pago		90%		88%			79%			80%			84%			84%	
Tasa de órdenes de arresto					91%			90%			85%			78%			88%

Sistema de cumplimiento del pago de pensiones

No hay muchas investigaciones sobre por qué las pensiones de alimentos tienen una morosidad tan alta. En un estudio realizado por investigadores de la Pontificia Universidad Católica de Chile (ver Valdivia, Cortez-Monroy, Escárte y Salinas, 2014), se identificaron siete nudos críticos[1] en el sistema de cumplimiento del pago de

pensiones, que potencialmente favorecerían que el padre obligado a pagar la pensión pudiera eludir su responsabilidad:

- Procesos de mediación mal implementados, cuyos acuerdos no satisfacen a ninguna de las partes, y por ello no se cumplen.
- Dificultades prácticas para notificar al padre renuente a pagar una pensión.
- Problemas para poder determinar la capacidad económica real del deudor/a.
- Plazos contemplados en la legislación para iniciar el proceso de cobro de la deuda e imponer apremios, que disminuirían la efectiva fuerza coactiva del proceso.
- Dificultades para hacer efectivos los apremios personales que la ley contempla para persuadir a los deudores de alimentos: arraigo nacional; suspensión de licencia de conducir hasta por seis meses; arresto nocturno hasta por 15 días; retención de devoluciones anuales de impuestos, entre otros.
- Mantención del valor nominal de la pensión de alimentos lo que permite, por una parte, que no se generen intereses derivados del retraso en el pago y, por otra, que su reajuste no opere de forma automática, debiendo el alimentario pedir continuamente al tribunal que aplique el reajuste a las cantidades adeudadas.
- Abuso generalizado por parte deudor de alimentos de la posibilidad legal de solicitar la suspensión del pago de la pensión de alimentos.

Género y cuidado

En la actualidad, según cifras del Gobierno de Chile (2020), sólo 16% de deudores de pensiones alimenticias se hace responsables de su deuda. Del total de personas que no reciben el pago de pensión de alimentos, el 65% forma parte de la población de menores ingresos. Asimismo, de cada 10 deudores, 9 son hombres y 1 es mujer.

Estas cifras desalentadoras, serían la expresión de lo que Gauthier, Guillaume & Bawin-Legros (1991), denominaron como “un indicador valioso de ruptura o discontinuidad en las relaciones entre los padres y entre el padre y sus hijas/os” (p.855). Según estas autoras, **cuatro serían los factores que, después del divorcio o la separación, influirían en el no pago de las deudas por concepto de alimentos:**

- Un matrimonio efímero (menos de 5 años) predispone al no pago. Quienes invierten menos tiempo en un proyecto de pareja, tienden a abandonar el vínculo de solidaridad después de la separación.

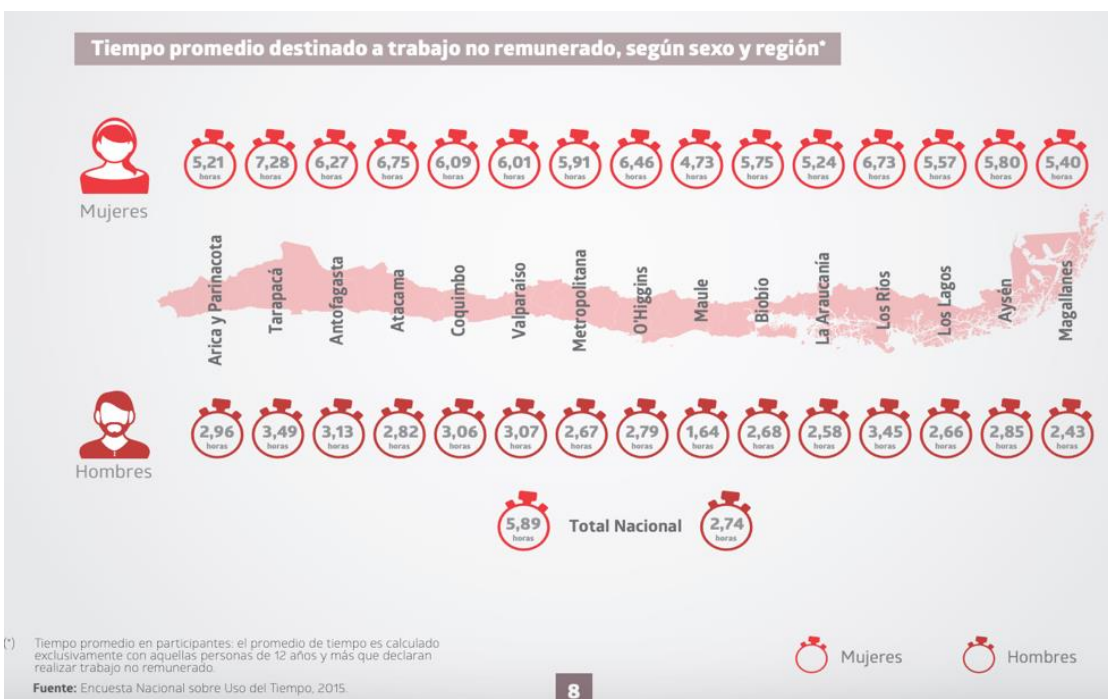
- Un matrimonio organizado de un modo tradicional, donde la educación de los hijos y el trabajo doméstico es realizado exclusivamente por la madre.
- La pertenencia a ciertas categorías socioprofesionales que se destacan por una mayor irregularidad en el pago: trabajadores manuales no calificados, trabajadores independientes e inactivos (personas desempleadas que reciben beneficios). Por otra parte, en las familias donde ambos miembros de la pareja trabajan, la participación de los hombres en la gestión de lo doméstico y en la educación de los niños y niñas, los alienta a mantener el ejercicio de sus deberes parentales luego de la separación.
- Las relaciones de la pareja post separación o divorcio: más que el compromiso del padre en una nueva relación conyugal o de pareja, es la ausencia de relaciones o las “malas” relaciones con la expareja, las que afectan la regularidad del pago de las pensiones alimenticias.

La recaudación de las pensiones de alimentos ha sido reconocida en países desarrollados, ya no como una cuestión exclusiva las familias, sino como un asunto legal, social y político, un problema social, que requiere de la participación del Estado.

En el caso de Chile, el alto porcentaje de pensiones adeudadas, la gran mayoría por hombres, remite al trabajo de cuidado y al rol de las mujeres en este ámbito. A través del tiempo, nuestra sociedad ha ido enraizando una idea de maternidad intensiva (Hays, 1998) – madre a tiempo completo, eje en torno al cual se construye la identidad de mujer – transformándose en un imaginario colectivo, difícil de sobrellevar para muchas mujeres, pero que sin embargo la sociedad ha reforzado a través de la construcción de estereotipos en los roles de género.

De esta forma, el cuidado ha estado reservado esencialmente a las mujeres, su distribución se realiza de manera inequitativa y se ha invisibilizado y subvalorado como trabajo. Esto se ve reflejado en la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (INE, 2015), cuyos resultados muestran que en nuestro país, mujeres y hombres distribuyen desigualmente el uso del tiempo, lo que se traduce en desigualdad social, inequidad y discriminación de género. Así en un día tipo, si bien los hombres y mujeres dedican horas al trabajo no remunerado, se observa una clara diferencia según sexo en la población de 12 años y más. En efecto, mientras que los hombres dedican en promedio 2,74 horas al trabajo no remunerado, las mujeres duplican este número, destinando 5,89 horas. El gráfico 1, muestra estas diferencias según sexo y tramo de edad.

Gráfico 1: Tiempo promedio destinado al trabajo no remunerado según sexo y región



Fuente: INE (2019). Encuesta Nacional sobre Uso del tiempo 2015 (ENUT). Síntesis de resultados regionales 2015, p.8.

La morosidad y el no pago de las pensiones alimenticias, es posible situarlas también en la configuración tradicional de la división sexual del trabajo, puesto que son principalmente las mujeres a quienes se les atribuye las labores de cuidado de niños y niñas. Tal vez sea lo que Montecino denominó como el “peso de la simbólica materna” (2014, p.204), una especie de mandato que conflictúa a las mujeres para adoptar otros modelos identitarios, lo que simultáneamente operaría como una “autorización” a los hombres deudores para dejar de cumplir con la corresponsabilidad parental. **Evadir esta responsabilidad es, por tanto, también cultural, vinculado a la raigambre machista de nuestro país que deja el cuidado principalmente a las mujeres.**

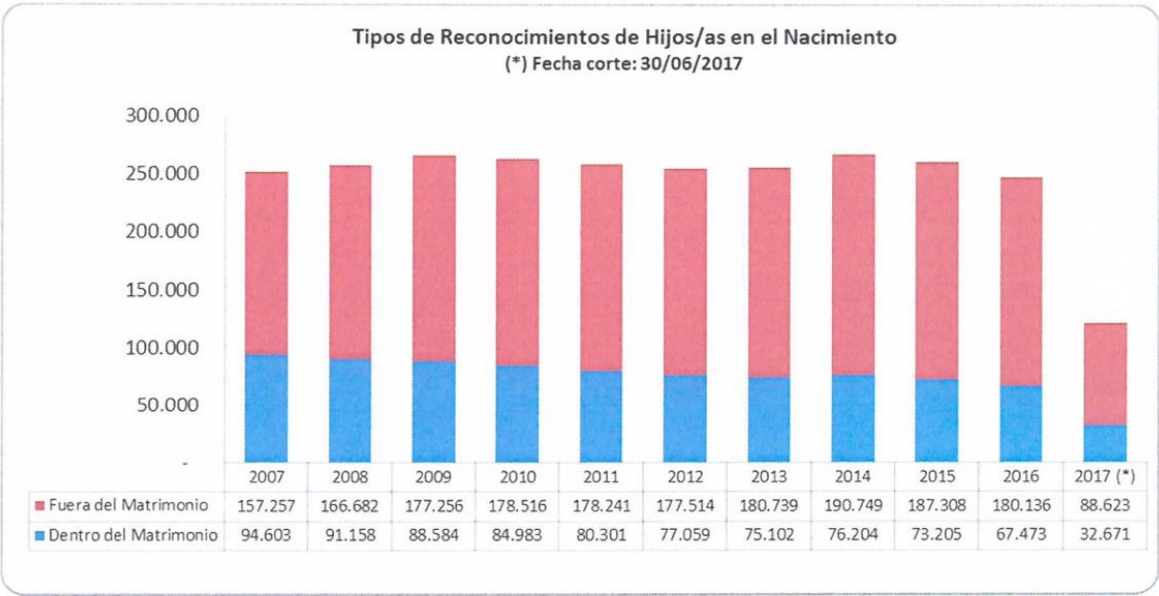
Por otra parte, en el actual escenario de incremento de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares monoparentales (19,1% según la Encuesta CASEN 2017) y de un gran porcentaje de nacimientos fuera del matrimonio (71,1%), que supera ampliamente a los nacimientos dentro del matrimonio (tabla 2), ubicando a Chile, en este aspecto, en el lugar número uno de los 34 países de la OCDE, puede resultar tentador para algunos, asociar estos datos con la alta tasa de morosidad en el pago de las pensiones alimenticias.

Ese argumento, sin embargo, es cuestionable, pues en nuestra sociedad, el divorcio y la separación han dejado de ser considerados como la sanción a una falta, representando más bien una forma de remediar una situación que se había hecho

insostenible para la pareja. De esta forma, la separación o divorcio pone fin la relación de pareja, pero no a la relación parental, dando lugar a un nuevo vínculo en torno al ejercicio de la parentalidad, que genera otros derechos: derecho al cuidado personal, derecho a la relación directa y regular con hijas e hijos menores de edad, y derecho de alimentos.

Cabe señalar que, en la legislación, la responsabilidad parental es vista más que como un deber, como una responsabilidad compartida, que no caduca con la separación o divorcio y que reconoce la igualdad de todos los hijos/as, sea que tengan o no filiación matrimonial (Ley 19.585). Esta co-responsabilidad, se funda en el principio del interés superior del niño, reconocido en la Convención de Derechos del Niño y en el artículo 222 de nuestro Código Civil, que establece que “la preocupación fundamental de los padres es el interés superior del hijo, para lo cual procurarán su mayor realización espiritual y material posible, y lo guiarán en el ejercicio de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana de modo conforme a la evolución de sus facultades.

Gráfico 2. Tipos de reconocimiento de hijos/as en el nacimiento



Fuente: Servicio de Registro Civil e Identificación, Gobierno de Chile (2017). Datos Registrales con Enfoque de Género, p. 6.
Nota: los reconocimientos de hijos/as aquí presentados corresponden a inscripciones de nacimientos realizadas tanto en Chile como en el extranjero.

Un asunto del estado

La Convención sobre los Derechos del Niño, cuya entrada en vigor en Chile tuvo lugar el 2 de septiembre de 1990, en su artículo 27 número 1, “reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” y, en el número 3, establece que los Estados Partes “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

Al observar nuestra realidad país, hasta ahora la responsabilidad de asegurar los sustentos mínimos que en derecho corresponden a los hijos e hijas a través de una pensión de alimenticia, se ha abordado con un enfoque restringido que enfatiza la responsabilidad parental y que no interpela al Estado en el cumplimiento de este derecho. Las deudas por concepto alimentos, han sido tratadas fundamentalmente como un asunto privado y, el rol del Estado, se ha centrado más bien en endurecer las medidas coactivas para los deudores, como por ejemplo, a través del proyecto presentado por el Gobierno, que busca disuadir y motivar el pago de las pensiones, mediante la incorporación de los deudores de alimentos al “Boletín de Informaciones Comerciales”[2].

La recaudación de las pensiones de alimentos ha sido reconocida en países desarrollados, ya no como una cuestión exclusiva las familias, sino como un asunto legal, social y político, un problema social, que requiere de la participación del Estado. De ahí que se han esforzado en encontrar fórmulas diferentes, más rápidas y efectivas, **para aquellos casos en que la pensión alimenticia es adeuda, sea por la negativa del obligado al pago de alimentos a satisfacerlos o por la imposibilidad real del deudor a cumplir con esta responsabilidad.** Mediante estas medidas, el Estado garantiza el pago de los alimentos, reconocidos e impagados en favor de hijos e hijas (Tabla 2) y asume la recuperación de estos fondos, procedimiento utilizado en países como Francia y España.

Tabla 2: Experiencias de España y Francia

España	Fondo de Garantía del Pago de Alimentos (Real Decreto 1618 - 07/12/2007) cuya vigencia se inicia el 1 de enero de 2008.	Garantiza a los hijos menores de edad el pago de alimentos reconocidos e impagados, establecidos en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial en procesos de separación, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, filiación o alimentos, mediante el abono de una cantidad que tendrá la condición de anticipo.
Francia	Garantía Contra las Pensiones de Alimentos Impagas (GIPA) (Art. 27 Ley 2014-873, 04/08/2014).	Pago al padre a quien corresponde el mantenimiento, una Asignación de Manutención Familiar (ASF) por mes y por hijo dependiente o niño acogido menor de 20 años, durante el procedimiento de recuperación por parte de la Agencia de Cobro de Deudas de Pensiones Alimentarias (ARIPA).

En síntesis, la obligación alimentaria emana del derecho fundamental a la vida y la integridad física y psíquica, y como tal no se trata solo de un tema legal. De ahí que los setenta mil alimentarios, principalmente, niños, niñas y adolescentes, que no reciben lo que por ley les corresponde, no pueden seguir esperando. Al mismo tiempo, es un asunto de género y cuidado, expresión de un abandono paterno en términos afectivos y económicos de muchas niñas y niños, y de una lógica que ha traspasado el cuidado esencialmente a las mujeres.

Finalmente, es también un asunto del Estado de Chile, que al momento de ratificar la CDN, se comprometió a reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y a adoptar medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho. Por tanto, la deuda por concepto de alimentos no es solo de los padres, sino que involucra al Estado y a la sociedad en su conjunto.

Notas y referencias

Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. [Disponible aquí.](#)

Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. [Disponible aquí.](#)

Gobierno de Chile. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). **Proyecto de ley ‘Ponte al día con tus hijos’** Boletín N° 13.330-07.

INE, Instituto Nacional de Estadísticas – Chile. (2020). Boletín estadístico: empleo trimestral Región Metropolitana. Edición N°41/31 de julio. [Disponible aquí.](#)

Ministerio de Justicia y DDHH, Gobierno de Chile (31 de julio de 2020). *Ministerio de Justicia ingresa con discusión inmediata Ley Corta para asegurar el pago de pensiones alimenticias con los retiros de fondos de AFP.* [Disponible aquí.](#)

Valdivia, C., Cortez-Monroy, F., Escárate, C., & Salinas, C. (2014). Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia. En I. Irrarrázaval, C. Pozo, M. Letelier (Eds.). *Propuestas para Chile 2014*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, p.305 – 333.

Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, que incorpora a los deudores de pensiones de alimentos al Boletín de Informaciones Comerciales (Boletín 13.330- 07).

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). Proyecto de ley ‘Ponte al día con tus hijos’. Boletín N° 13.330-07. Recuperado de

Gobierno de Chile, Gob.cl. (23 de marzo 2020). *Actualmente en nuestro país sólo 16 por ciento de deudores de pensiones alimenticias se hacen responsables de su deuda.* [Disponible aquí.](#)

Gauthier A., Guillaume J.F., Bawin-Legros, B.(1991) Intérêt de l'enfant et paiement des pensions alimentaires après divorce en Belgique. *Population* n°4, p. 855-879; doi: 10.2307/1533299. [Disponible aquí.](#)

Hays, S. (1998). *Las contradicciones culturales de la maternidad*. Barcelona: Paidós.

INE, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2019). Encuesta Nacional sobre Uso del tiempo 2015. ENUT Síntesis de resultados regionales 2015. [Disponible aquí.](#)

Montecino, S. (2014). *Madres y huachos. Alegorías del mestizaje chileno*. Séptima edición. Santiago: Catalonia.

Ley 19.585 de 26 de octubre de 1998. “Modifica el código civil y otros cuerpos legales en materia de filiación.

Código Civil (2019). Edición Oficial. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Servicio de Registro Civil e Identificación, Gobierno de Chile (2017). Datos Registrales con enfoque de género. Fecha de corte 30/06/2017. [Recuperado el 3 de agosto de 2020.](#)

[1] Cada uno de estos nudos tiene sus propias complejidades y obedecen a momentos de un proceso que se mantiene a través de los años. De ahí que el orden es fundamentalmente secuencial.

[2] En la Cuenta Pública del 31 de julio de este año el Presidente Sebastián Piñera dijo: “Muchas madres no reciben las pensiones de alimentos a las que tienen derecho y deben enfrentar solas la crianza y la educación de sus hijos por incumplimiento de los padres. De hecho, más de 4 de cada 5 padres demandados no cumplen con esta obligación. Para facilitar el pago de estas pensiones de alimentos, hoy he enviado a este Congreso un proyecto de ley que permite al Poder Judicial ordenar, en cualquier etapa del procedimiento, la retención del todo o parte del retiro del 10% de los ahorros previsionales a aquellas personas que tengan deudas por pensiones alimentarias.

Políticas laborales en tiempos de pandemia: por qué hay que garantizar el 75% del ingreso de los trabajadores y cómo hacerlo

26.03.2020

Por Cristóbal Otero



Aplanar la curva de contagios no se puede lograr sin aplanar la actividad económica, lo que dañará la situación de muchos trabajadores. El autor de esta columna analiza la propuesta del gobierno para reducir este daño y destaca que, aunque va en la dirección correcta, es insuficiente para amplios grupos de trabajadores y precariza la situación de los desempleados en el futuro. El autor discute una serie de propuestas “factibles de implementar” para que los trabajadores mantengan la mayor parte de sus actuales ingresos. “Estas propuestas implican un mayor gasto del orden de 4% del PIB por los tres meses que se estima que durará la emergencia. Estos órdenes de magnitud están en línea con las recomendaciones que expertos internacionales”, escribe.

En medio de la pandemia causada por el Covid-19, el consenso global es que la única solución para frenar la expansión del coronavirus exige aislar a los enfermos y distanciar físicamente a la población. El objetivo es “aplanar” la curva de contagios, para ganar tiempo y disminuir la congestión del sistema de salud. Esta estrategia implica, en la práctica, suspender parcialmente el funcionamiento de la economía. En ausencia de políticas públicas desde el estado, muchos empleos serán destruidos y un número importante de empresas cesará sus operaciones.

Una de las políticas que se ha propuesto para conservar las relaciones laborales actuales, es que el estado colabore con el financiamiento de los salarios de los trabajadores de las empresas afectadas. Países como Dinamarca, Inglaterra, Irlanda y Nueva Zelanda han adoptado estas políticas para enfrentar la crisis. Estas medidas buscan (i) proteger a los trabajadores, (ii) que no se destruyan vínculos laborales valiosos, y (iii) evitar la quiebra de empresas que en tiempos normales son solventes, y que generan buenos empleos. Asimismo, en el mediano plazo, se espera que incrementen la demanda agregada una vez que pase la crisis sanitaria, y ayuden así a evitar una recesión más profunda.

El gobierno de Sebastián Piñera anunció recientemente un paquete económico para enfrentar esta crisis. Las medidas incluyen un bono directo, y la adaptabilidad y suspensión de la jornada laboral con subsidios al salario a través del Seguro de Cesantía. Estas políticas permiten a las empresas afectadas disminuir los costos de plantilla, manteniendo el vínculo laboral y la protección social de los trabajadores (cotizaciones previsionales y salud), y más importante aún, evitando una caída drástica de los salarios y un aumento del desempleo.

Evitar la caída de los ingresos es urgente, sobre todo considerando que los costos de vida permanecerán constantes (ante la ausencia de medidas como el congelamiento de créditos, rentas y servicios básicos). Una caída brusca de los ingresos generaría sobreendeudamiento en las personas más afectadas, probablemente ya endeudadas y

sin acceso a crédito barato. A su vez, la evidencia muestra que el desempleo genera cicatrices en la trayectoria laboral, que en algunos casos ni siquiera el tiempo es capaz de sanar.

En esta columna evalúo las propuestas laborales del Gobierno. Concluyo que ellas **avanzan en la dirección correcta, aunque son insuficientes porque dejan desprotegida a una parte importante los trabajadores**. Luego, hago una serie de recomendaciones concretas y factibles de implementar, que permitirían al Ministro de Hacienda dar un potente mensaje a los trabajadores del país: **garantizar el 75% de sus sueldos de durante los meses que dure la emergencia**.

Seguro de cesantía

El Ejecutivo ha anunciado que las políticas de protección al empleo y los ingresos serán implementadas utilizando los mecanismos y los requisitos (con cierta flexibilidad) del Seguro de Cesantía, que es la institucionalidad que provee protección económica en caso de desempleo. A continuación, describo brevemente cómo opera el Seguro, para luego saltar a la evaluación y propuestas.

Para acceder a los beneficios del Seguro, las condiciones son estar desempleado y haber cotizado un número de veces en los meses previos. Mensualmente, entre el empleador y el trabajador, aportan un 3% de la plantilla de remuneraciones, la mayoría de la cual va a cuentas que pertenecen a los individuos (Cuentas Individuales) y una parte menor a un fondo común que actúa con criterios redistributivos (el Fondo Solidario).^[1] Este último también es financiado por el estado con cargo a impuestos generales.

Cuando una persona pierde su empleo, accede a los beneficios del Seguro de Cesantía y recibe ingresos mensuales mientras busca un nuevo trabajo. Los pagos provienen de los fondos que ha acumulado en su cuenta individual. Luego, una vez agotados esos recursos, y si cumple con requisitos adicionales, se accede a recursos del Fondo Solidario. **La persona recibe un monto proporcional a sus ingresos previos al desempleo (esto se conoce como la tasa de reemplazo) de acuerdo con la siguiente estructura**. El primer mes se recibe un 70% del último salario, el segundo un 55%, y el monto disminuye progresivamente hasta un 30% en el sexto mes, y dura por la cantidad de meses hasta que se acaben los fondos. Luego, si es que el afiliado cumple con ciertos requisitos adicionales, comienza a operar el Fondo Solidario, por un tiempo máximo de 3 meses para empleados con contrato de plazo fijo y de 5 meses para trabajadores con contrato indefinido. Adicionalmente, en el Fondo Solidario

se actualizan las tasas de reemplazo -más bajas que en Cuentas Individuales- y se imponen límites máximos y mínimos por pago.[2]

La propuesta del ejecutivo

El Gobierno presentó un paquete que contiene tres medidas en la dirección de subsidiar los salarios de los trabajadores por el periodo que hiberne la economía:[3]

1. Por el periodo que dure la emergencia, se permitirá la suspensión temporal de las funciones de los trabajadores que no puedan realizar su trabajo, porque la emergencia sanitaria lo impida y que no puedan trabajar a distancia. Durante ese lapso, los trabajadores podrán hacer uso de los beneficios del Seguro de Cesantía, y la empresa será responsable de las cotizaciones previsionales y de salud. Los trabajadores recibirán los mismos pagos que recibirían si estuviesen desempleados.
2. Se permitirá que las empresas que vean afectadas significativamente sus ventas puedan reducir temporalmente la jornada de sus empleados, y remunerarles proporcionalmente (en vez de reducir el número de trabajadores). El Seguro de Cesantía, por su parte, subsidiará un 50% de los salarios que dejan de percibir los empleados.[4] Por ejemplo, si un trabajador ve disminuida su jornada en un 50%, recibiría un sueldo de un 50% pagado por el empleador y un 25% adicional cubierto por el Seguro. La compensación será financiada en un 90% por la cuenta individual del trabajador y un 10% por el Fondo Solidario. [5]
3. Se entregará un bono de apoyo a los ingresos familiares: un bono de \$50.000 para personas de escasos recursos e informales.[6]

Relativo a las condiciones elegibilidad del Seguro, los requisitos para acceder a la suspensión de jornada se flexibilizan de forma importante.[7] Por su parte, las condiciones de elegibilidad para disminuir la jornada laboral también disminuyen, aunque siguen siendo restrictivas para un número importante de trabajadores.

Países como Dinamarca, Inglaterra, Irlanda y Nueva Zelanda han adoptado políticas donde el estado colabora con el financiamiento de los salarios de los trabajadores de las empresas afectadas por la crisis. Estas medidas buscan proteger a los trabajadores, que no se destruyan vínculos laborales valiosos, y evitar la quiebra de empresas que en tiempos normales son solventes, y que generan buenos empleos.

La propuesta del Gobierno es una buena noticia en tanto avanza la idea de permitir a los negocios hibernar mientras dura la crisis, y a los trabajadores, mantener una buena parte de sus ingresos. **Sin embargo, como discuto a continuación, es insuficiente**

y no considera a una parte importante de los trabajadores que se verán afectados por las medidas de mitigación para enfrentar la pandemia.

La política del Gobierno olvida a

... los trabajadores informales. Por definición[8], este es un grupo que no recibe cotizaciones y por lo tanto no puede acceder a los beneficios del Seguro de Cesantía. La propuesta del Ejecutivo para este sector, **que corresponde a un 30% del total de los ocupados del país**, es un bono por una sola vez de \$50,000. Dado que se entrega en general más de un bono por familia, a modo de establecer una tasa de reemplazo, consideremos lo siguiente. El bono se otorga a cerca de 1 millón de familias y tiene un costo fiscal de \$108.000 millones, por lo que en promedio cada familia recibe un bono de \$108.000. Considerando que el ingreso mensual promedio de ocupados informales es de \$280.000[9], la tasa de reemplazo que resulta del bono es un 39%.[10] Además, este ingreso lo recibirán por una sola vez. El bono es, en consecuencia, a todas luces insuficiente.

... los trabajadores por cuenta propia e independientes de bajos ingresos. Ellos no tienen acceso al seguro de cesantía y la política laboral no les ofrece ninguna protección para la crisis sanitaria. Por ejemplo, un gasfiter probablemente tendrá ventas muy menores durante ese periodo y tampoco recibirá ayuda monetaria para compensar la caída de sus ingresos.

... los desempleados. Si es que la búsqueda de empleo era cuesta arriba antes de la pandemia del Covid-19, será una tarea titánica en unos meses más cuando la economía global enfrente una recesión profunda y se visualicen los efectos de la cuarentena local e internacional. La política del Gobierno no modifica las condiciones actuales del Seguro de Cesantía para quienes están desempleados hoy.

... a quienes buscan empleo por primera vez. Este sector no califica dentro en los criterios de elegibilidad del Seguro, pues para ello hay que haber estado empleado alguna vez. En general, este grupo lo componen recién egresados con largas deudas de su educación superior.

... los desempleados que dejará la crisis. Probablemente muchas empresas deberán cerrar, y el desempleo será sin ninguna duda una cifra de dos dígitos. La propuesta del gobierno deja a esos futuros desempleados (que hoy sí tienen un empleo), en una situación muy precaria. Las políticas de adaptabilidad propuestas obligan a los trabajadores que quedan suspendidos o ven su jornada reducida a usar los fondos en sus cuentas individuales durante la crisis sanitaria. Solamente los que son elegibles

podrán echar mano al Fondo Solidario, y aún así, enfrentarán menores tasas de reemplazo y una menor duración total del Seguro de Cesantía.

Propuestas:

A continuación, **discuto propuestas que son factibles de implementar y permitirían a los trabajadores mantener el 75% de sus ingresos previos a la crisis sanitaria.** Estas políticas no solo son necesarias para evitar el sobreendeudamiento y la precariedad de los trabajadores, sino que también para evitar la destrucción de cientos de miles de puestos de trabajo, y para que, dentro de lo posible, se pueda amortiguar la recesión global que vivirá la economía mundial en los próximos meses. Es importante recalcar que ésta es una situación única de crisis, y que, por lo tanto, muchas de las objeciones que son relevantes en tiempos normales, hoy no tienen justificación. Por ejemplo, si en tiempos normales nos preocupa que la duración y el nivel de los beneficios del seguro de cesantía desincentive la búsqueda de empleo, hoy el objetivo es mantener a las personas en su casa sin destruir sus empleos.

Propuesta 1: aumentar a un 75% la tasa de reemplazo para los trabajadores que quedan suspendidos temporalmente, en línea con lo que recibirían quienes se acojan a la reducción de la jornada laboral y con lo que han hecho otras economías. Actualmente la tasa de reemplazo es del orden del 57% (considerando solo los tres primeros meses).

Propuesta 2: entregar un bono de \$210.000 a todos los *trabajadores informales* por el periodo que dure la emergencia. Para llegar a este monto, considero un ingreso promedio previo de \$280.000 y una tasa de reemplazo de un 75%, igual a la que se le debería otorgar a trabajadores formales. Si bien no existe información para individualizar a trabajadores informales, los datos del Registro de Información Social deberían ser suficientes para capturar a gran parte de esta población.

Propuesta 3: permitir que *trabajadores a cuenta propia e independientes de bajos ingresos* accedan a beneficios equivalentes a los del seguro de cesantía, al menos por el periodo que duren las medidas de mitigación. Ellos deberían tener una tasa de reemplazo similar a los trabajadores dependientes, de acuerdo con el promedio de sus ingresos del año anterior. Esta información está inmediatamente disponible en sus declaraciones anuales de impuestos. Esto se podría instrumentalizar a través del Fondo Solidario, el que debería recibir una compensación exacta por este monto con cargo a impuestos generales. Otra alternativa, por temas de eficacia administrativa, es que el Servicio de Impuestos Internos sea la entidad responsable de implementar las transferencias a este grupo, usando los mecanismos que se utilizan año a año para la devolución de impuestos.

Propuesta 4: modificar los requisitos de elegibilidad, tasas de reemplazo y duración del Seguro de Cesantía para *desempleados y quienes buscan trabajo por primera vez*, y permitir que varíen de acuerdo con las condiciones del mercado del trabajo.^[11] Para ellos será más difícil que antes encontrar trabajo y las condiciones del seguro se mantienen más o menos constantes. Se propone:^[12]

1. Disminuir los requisitos adicionales de elegibilidad para el Fondo Solidario.
2. Al menos duplicar la duración del seguro de cesantía con cargo al Fondo Solidario para quienes están cesantes o buscando trabajo actualmente.^[13]
3. Aumentar las tasas de reemplazo con cargo al Fondo Solidario para quienes hoy están desempleados.
4. Por el periodo de la pandemia y meses posteriores, se debería igualar la tasa de reemplazo para trabajadores de contrato indefinido y trabajadores a plazo fijo (igualando hacia arriba).
5. Aumentar significativamente la duración del seguro de cesantía para quienes queden desempleados en el futuro.

Propuesta 5: financiar los programas de subsidio al empleo con carga al Fondo Solidario. Esto evitará precarizar el Seguro de Desempleo (tanto las tasas de reemplazo como la duración del seguro) de *quienes estén desempleados en el futuro*. Consideremos, por ejemplo, a un trabajador con contrato a plazo fijo y que cumpliera con los requisitos para girar contra el Fondo Solidario. Si esta persona agotase sus recursos en su cuenta individual durante la pandemia, luego solo tendría un máximo de 5 meses donde recibiría pagos máximos en promedio del 37% de sus ingresos previos a la crisis.

Propuesta 6: Modificar las condiciones para que empresas puedan adherir a los beneficios de adaptabilidad del empleo.

1. Dada la urgencia actual, las condiciones deben basarse solamente en indicadores fáciles de observar, como, por ejemplo, el porcentaje de caída en las ventas mensuales.^[14]
2. El beneficio de suspensión temporal del empleo debe estar sujeto a mantener a todos los empleados durante el periodo de la emergencia. La propuesta actual permite poner término al contrato de trabajo invocando como causal las “necesidades de la empresa”.^[15]

Todas estas políticas son posibles de implementar de manera rápida y efectiva bajo la institucionalidad vigente. Asimismo, son posibles de costear de manera

precisa usando la información administrativa que posee el estado. Una primera aproximación conservadora es que, respecto a las políticas laborales del Gobierno, estas propuestas implican un mayor gasto del orden de 4% del PIB por los tres meses que se estima que durará la emergencia.^[16] Estos órdenes de magnitud están en línea con las recomendaciones que expertos internacionales han hecho a nuestro país.

Estos son gastos que se efectúan una sola vez, por lo que no se requiere aumentar la recaudación fiscal de forma permanente. Además, éste es un gasto con un efecto *boomerang* en el mediano plazo. La mayor demanda agregada que generará el subsidio a los ingresos de los trabajadores permitirá una mayor recaudación de impuestos en el futuro (relativo a la recaudación en ausencia de ellas). Esta mayor recaudación futura financiará, al menos parcialmente, el costo corriente de estas medidas.

El financiamiento puede efectuarse vía deuda, usando activos del Tesoro Público, o a través de un impuesto transitorio a la riqueza. Asimismo, se pueden reorganizar otras partidas presupuestarias en el presupuesto vigente utilizando el 2% constitucional.

Notas y referencias

- [1] Un 0.8% de la remuneración de los empleados con contrato indefinido va al Fondo Solidario, mientras que en el caso de los trabajadores con contrato definido es un 0.2%. Se pueden ver las tablas aquí.
- [2] La tabla de pagos y requisitos adicionales pueden encontrarse aquí.
- [3] Las medidas 1 y 2 están contenidas en el Mensaje N° 020-368 (PDL disponible aquí). La medida 3 está contemplada en el Mensaje N° 13-368 (PDL disponible aquí e informe financiero aquí).
- [4] De modo más general, estas políticas son conocidas como Políticas de Compensación de Corto Plazo (Short-time Work Compensation) y se han usado extensamente como medidas para proteger el empleo durante recesiones. Ver, por ejemplo, aquí.
- [5] Estos pactos de reducción temporal del empleo tienen una duración máxima de 5 meses para empleados con contrato definido y 3 meses para los a plazo fijo.
- [6] Técnicamente es un bono de \$50.000 pesos por cada causante de subsidio único familiar o SUF (2 millones de personas) y uno bono de 50.000 por familias para usuarias del subsistema de Seguridades y Oportunidades (100 mil familias). Una de las condiciones para acceder al SUF es no tener afiliación a un sistema

provisional, es decir, en la práctica requiere que sean trabajadores informales, desocupados o desempleados sin cotizaciones.

- [7] Por ejemplo, para acceder a la suspensión de jornada solo se requieren 3 cotizaciones continuas con el mismo empleador en los meses previos.
- [8] Las ocupaciones informales agrupan a los empleados que no tienen acceso a salud ni previsión social y trabajadores por cuenta propia que no tienen registro en el Servicio de Impuestos Internos (SII).
- [9] Ver informe [aquí](#). Corrijo ingreso informal promedio por IPC.
- [10] Nótese que esto es una cota inferior, porque hago el supuesto conservador de que hay solo una persona ocupada en cada núcleo familiar.
- [11] Esto no debería ser problemático. Hoy ya existe algo similar: si la tasa de desempleo es alta respecto a años anteriores, se alarga la duración del seguro con cargo al Fondo Solidario por dos meses.
- [12] El proyecto de ley Boletín N° 13.175-13, ingresado en Enero 2020 a raíz del estallido social, propone fortalecer el Seguro de Cesantía por el período de un año. Estas medidas no fueron anunciadas por la autoridad para enfrentar la crisis actual, se le retiró la urgencia, y los artículos relativos a la adaptabilidad laboral se incluyeron en el Mensaje N° 020-368. Esta propuesta, aunque insuficiente, avanzaba en la dirección correcta: aumentaba transitoriamente las tasas de reemplazo, aumentaba los montos máximos y mínimos del Seguro y eliminaba el requisito de alto desempleo para acceder a dos giros adicionales con cargo al Fondo Solidario. El proyecto, sin embargo, no se acompañaba con mayores recursos.
- [13] El proyecto de ley Boletín N° 13.175-13, elimina transitoriamente el requisito de alto desempleo para alargar la duración del Seguro.
- [14] Actualmente, la suscripción de pactos de reducción de la jornada de trabajo requiere que las empresas inicien un “Procedimiento Concursal de Reorganización” en la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.
- [15] Las empresas pueden invocar el Artículo 161 del Código del Trabajo.
- [16] El costo total de la política sería cercano a 4.7% del PIB (0.5 [participación de los ingresos del trabajo]* 0.5 [gobierno subsidia los salarios de la mitad de los ocupados] * 0.75 [tasa de reemplazo] * 3/12 [3 meses]. El Plan de Emergencia del Gobierno, incluye gastos por cerca de 1.5% del PIB (el resto son inyecciones de

liquidez y reasignaciones). De ellos, la mitad son dirigidos a las políticas para subsidiar el empleo.

Académico acusa que estadística del Minsal considera «recuperados» a personas que están en riesgo de morir

30.04.2020

Por Jorge Pérez



El autor de esta columna critica duramente la manera en que el Ministerio de Salud informa sobre los “recuperados”, pues incluye a personas que siguen en riesgo de muerte. Explica que la autoridad cuenta como “recuperado” al que está vivo dos semanas después de que se confirmó su contagio, sin importar si se encuentra en su casa o en la UTI. El autor reporta casos de pacientes críticos informados como “recuperados” que terminaron perdiendo la batalla y pasaron en cosa de horas a “fallecidos”. ¿Cuántos chilenos están en esta situación? “No existen datos públicos para responder esta pregunta básica”, escribe el autor. La columna ofrece algunas estimaciones basadas en la experiencia de países que informan bien.

Caso 1: el sobreviviente

El 25 de abril, la portada del Austral de Temuco muestra dos noticias positivas. La primera se titula “El Flaco Flores vuelve a sonreír: fue dado de alta tras un mes de lucha”. En la misma portada el título principal anuncia: “718 personas le han ganado la batalla al coronavirus”, información entregada por la Seremi local, quien asegura que “más del 60% de los contagiados en La Araucanía ya está recuperado”.

“El Flaco” al que se refiere la portada es Alex Flores funcionario municipal de 67 años. Según indica la nota en el Austral, fue internado en una clínica local el día 26 de marzo por complicaciones derivadas del COVID-19. Según indica otro medio, ingresó a la Unidad de Paciente Crítico el día 31 del mismo mes y estuvo 13 días en coma inducido conectado a un ventilador mecánico. Alex fue dado de alta el jueves 23 de abril, exactamente **4 semanas después de haber sido hospitalizado, y según cuenta, deberá cumplir una cuarentena de 10 días adicionales en su casa como le indicaron los doctores.**

Esta es una historia alegre que nos muestra la cara de la lucha contra la pandemia y de la capacidad de los trabajadores y las trabajadoras de la salud. Pero también nos muestra lo inverosímil de los números que nos presenta la autoridad.

Desde el día 11 de abril, cuando Alex aún se encontraba inconsciente y conectado a un ventilador mecánico, el Ministerio de Salud (Minsal) ya lo contaba como uno de los recuperados del coronavirus. Lo contaba como uno de esos 718 anunciados por la Seremi en la portada del Austral. Un número más de la estadística que el presidente Piñera, el ministro Mañalich y la subsecretaria Daza usan para dar esa dosis de normalidad necesaria que nos permita ir con tranquilidad al centro comercial el fin de semana.

Caso 2: el que no sobrevivió

El siguiente caso, que llamaremos el “Ciudadano B”, fue internado en el Hospital Clínico de Magallanes el 27 de marzo según informa La Prensa Austral. Exactamente dos semanas después, el día 10 de abril, fue trasladado a Santiago para liberar cupos de la Unidad de Cuidados Intensivos de Punta Arenas. El Ciudadano B, de 65 años, murió por coronavirus en Santiago el jueves 23 de abril, el mismo día en que dieron de alta al Flaco en Temuco.

La familia del Ciudadano B, en voz de su hijo, “solo tuvo palabras de agradecimiento para las autoridades de Salud”. Lo que posiblemente desconoce la familia es que el día

15 de abril, fecha en que el Ciudadano B aún batallaba por su vida, el **MINSAL** ya lo contaba como recuperado.

Pero la estadística en este caso es más macabra: el día de su muerte, el Ciudadano B dejó de ser contado como recuperado y pasó a ser contado como muerto. Ese día se le restó 1 al número de recuperados y se le sumó 1 al número de muertos. Ese “1” era el Ciudadano B, que pasa de una estadística a otra siguiendo la fórmula con que el **MINSAL** cuenta a los pacientes libres de COVID.

La estadística del minsal

El ministro Mañalich ha dicho muchas cosas acerca de los recuperados, pero la más clara es que inicialmente se calculaban como pacientes que habían “cumplido la cuarentena de 14 días” desde la fecha de diagnóstico de COVID positivo.

La primera semana de abril estalló la polémica porque este número incluiría también a los muertos.

Ante innumerables críticas que incluso llegaron desde el exterior, el **MINSAL** decidió crear un nuevo cálculo. Desde el 11 de abril se cuenta como paciente recuperado al que fue confirmado como COVID positivo 14 días atrás (o más) y que hoy se encuentra vivo.

Para ponerlo en matemáticas básicas, en Chile la cantidad total de recuperados en una fecha F sigue la fórmula:

(Total de confirmados dos semanas antes de F) – (Total de muertos hasta la fecha F)

El MINSAL ha matizado este cálculo de varias maneras pero al final del día, los números siempre los reportan así. Si el lector o lectora dudan, pueden seguirme con un cálculo muy simple. Debo aclarar primero que todos los informes oficiales reportan casos hasta las 21:00 horas del día anterior. Para simplificar, en lo que sigue usaré la **fecha del reporte** en cada cálculo.

Concentrémonos en el reporte del día 17 de abril. En él, Chile contaba 9.252 casos confirmados y 116 muertos. Dos semanas (14 días) antes, el día 3 de abril, Chile contaba 3.737 casos confirmados. Siguiendo la fórmula, la cantidad de recuperados el día 17 de abril se calcula como

Recuperados al 17 de abril = (confirmados al 3 de abril) – (muertos al 17 de abril)

Recuperados al 17 de abril = 3.737 – 116 = 3.621

La cantidad de 3.621 es exactamente el número de recuperados anunciados ese día por la subsecretaria Daza. En el conteo de recuperados de ese día estaban incluidos El Flaco Flores y el Ciudadano B a pesar de que ambos se encontraban en estado crítico. **Como estaban vivos y habían sido diagnosticados más de dos semanas antes, se cuentan como recuperados, punto.**

En la siguiente tabla se muestran los hitos mencionados, con las fechas en cada caso. La tabla también muestra otro ejemplo: el cálculo de 6.327 recuperados para el día 24 de abril, que se obtiene de considerar los confirmados el 10 de abril (6.501) y restar los mueritos de ese día 24 (174). Uno de estos muertos era el Ciudadano B. Según la estadística del MINSAL, el Ciudadano B pasó de estar recuperado de coronavirus el día 23 de abril, a estar muerto por coronavirus el día 24. El lector puede comprobar que para el resto de los días el cálculo es siempre el mismo.

	Fecha	Muertos	Confirmados	
	27/03	5	1610	
	28/03	6	1909	
	29/03	7	2139	
Semana del	30/03	8	2449	
lunes 30 de marzo	31/03	12	2738	
	01/04	16	3031	
	02/04	18	3404	
Alex Flores y el Ciudadano B	03/04	22	3737	
están ambos en la UCI	04/04	27	4161	
contabilizados como	05/04	34	4471	
2 de los 3.737 confirmados.	06/04	37	4815	
	07/04	43	5116	
Semana del	08/04	48	5546	
lunes 6 de abril	09/04	57	5972	
	10/04	65	6501	
	11/04	73	6927	
	12/04	80	7213	Recuperados
	13/04	82	7525	2059
	14/04	92	7917	2367
	15/04	94	8273	2646
	16/04	105	8807	2937
Alex Flores y el Ciudadano B	17/04	116	9252	3299
siguen ambos en la UCI	18/04	126	9730	3621
pero ya son contabilizados como	19/04	133	10088	4035
2 de los 3.621 recuperados.	20/04	139	10507	4338
Cadena nacional del Presidente Piñera	21/04	147	10832	4676
	22/04	160	11296	4969
	23/04	168	11812	5386
Alex Flores fue dado de alta.	24/04	174	12306	5804
El Ciudadano B murió. Hoy dejó de ser	25/04	181	12858	6327
contabilizado como recuperado	26/04	189	13331	6746
y pasó a ser contabilizado como muerto.	27/04	198	13813	7024
	28/04	207	14365	7327
Semana del				7710
lunes 27 de abril				

= 3737 - 116

= 6501 - 174

Tabla 1: Datos de confirmados, muertos y recuperados según reportes diarios del MINSAL.

¿Cuántos casos?

Una pregunta razonable es cuántas personas se encuentran en la situación de los dos casos que vimos antes: pacientes vivos que pasaron más de dos semanas luchando contra el coronavirus y pacientes que murieron luego de esa batalla. Lamentablemente en Chile **no existen datos públicos suficientes** para responder estas preguntas básicas. La comunidad científica, en particular la de ciencia de datos, ha observado esto en múltiples instancias siendo completamente ignorada por la autoridad.

Incluso el Ministerio de Ciencias ha sido cómplice de la precariedad en el acceso a los datos, presentando como “datos de investigación” la transcripción manual de datos que el Minsal publica en formatos PDF.

Entonces, para responder parcialmente la pregunta no nos queda más que recurrir a la estadística de algunos países de Latinoamérica que sí publican datos de muy buena calidad, desagregados y anonimizados. Me refiero a México y Colombia que publican la información de cada caso positivo de coronavirus de manera individual (México además incluye a los sospechosos). Todos los cálculos que haré son 100% replicables siguiendo estas instrucciones técnicas.

En sus datos individuales, México reporta para cada caso, su fecha de inicio de síntomas, y si este murió o no de coronavirus y la fecha en que lo hizo. Consultando los datos, podemos obtener las siguientes estadísticas simples de “cantidad de muertos”, “tiempo medio entre inicio de síntomas y muerte”, y en cuántos de estos casos el tiempo fue “mayor o igual a 14 días”. Los resultados son los siguientes (todos según datos reportados al 29 de abril de 2020):

2020	10.12 días	383
en México al 29/04 Cantidad de muertos	muerte de síntomas y fecha de Tiempo medio entre inicio	tiempo días o más desde inicio de sín- Cantidad de muertos con 14

Esto quiere decir que más del 24% de los pacientes muertos por coronavirus (383/1.569) deben luchar al menos 2 semanas. Al día 29/04, Chile cuenta con 216 muertos. Si nos aventuramos y trasladamos el porcentaje de México a nuestra realidad, tendríamos que **52 pacientes muertos en Chile habrían sido contados como recuperados hasta justo antes del día de su muerte**.

Colombia sí reporta pacientes recuperados y también reporta fecha de diagnóstico de COVID-19. En este caso podríamos hacer una consulta más simple aún y preguntarnos cuántos de estos pacientes fueron considerados como recuperados en una fecha posterior a los 14 días desde su diagnóstico. Los datos (al 29 de abril de 2020) son los siguientes:

Cantidad de recuperados en Colombia al 29/04	Cantidad de recuperados con 14 días o más desde diagnóstico
1.269	353

O sea, en Colombia definitivamente no se usa la fórmula de Chile para designar recuperados. Más aún, se reporta un 28% de pacientes que necesitaron más de dos semanas para recuperarse. En Colombia, El Flaco Flores habría sido tratado con la dignidad que se merece.

Epílogo

Como científico, una de las cosas que más duele de todo esto es que el Ministerio de Ciencias se preste para reportar en su sitio oficial estos datos como “pacientes recuperados”. Está bien que los datos no sean generados por ellos y sea esa la nomenclatura usada por el MINSAL, pero como investigadores e investigadoras no nos debemos a un gobierno, ni menos a un ministerio, nos debemos a la verdad y a las personas. Esto es muy grave. **Todos los científicos y científicas deberíamos exigir que se deje de publicar ese estadístico, o que al menos se cambie clara y definitivamente la nomenclatura.**

La población en general no tiene la culpa de leerlo de manera directa. Nosotros somos los y las responsables de que la Seremi de La Araucanía nunca más use la expresión “le ganaron la batalla al coronavirus” para referirse a personas que posiblemente mañana estén muertas. Hagamos algo para que nunca más esto ocurra en Chile.

Muchos, hace tiempo, sabíamos de este cálculo del MINSAL. Lo que quise hacer en esta nota fue ponerles nombre a algunos de esos números, darle un poco de dignidad a la estadística que, desde mi punto de vista, la autoridad utiliza casi únicamente como un producto de marketing. De hecho, el Presidente Piñera lo usó el día 19 de abril en su cadena nacional donde dijo que “el número de enfermos [...] disminuye todos los días con las nuevas personas recuperadas. Como se ve en la figura, el número de nuevos recuperados, la línea verde en su televisor se está acercando rápidamente al número de nuevos contagiados, la línea roja en su pantalla”. Al menos dos de los

recuperados a los que se refería el presidente ese día, estaban conectados a un ventilador mecánico aun luchando por su vida. Uno de ellos, representado por el presidente con un esperanzador punto verde, no está más con nosotros.

Postdata

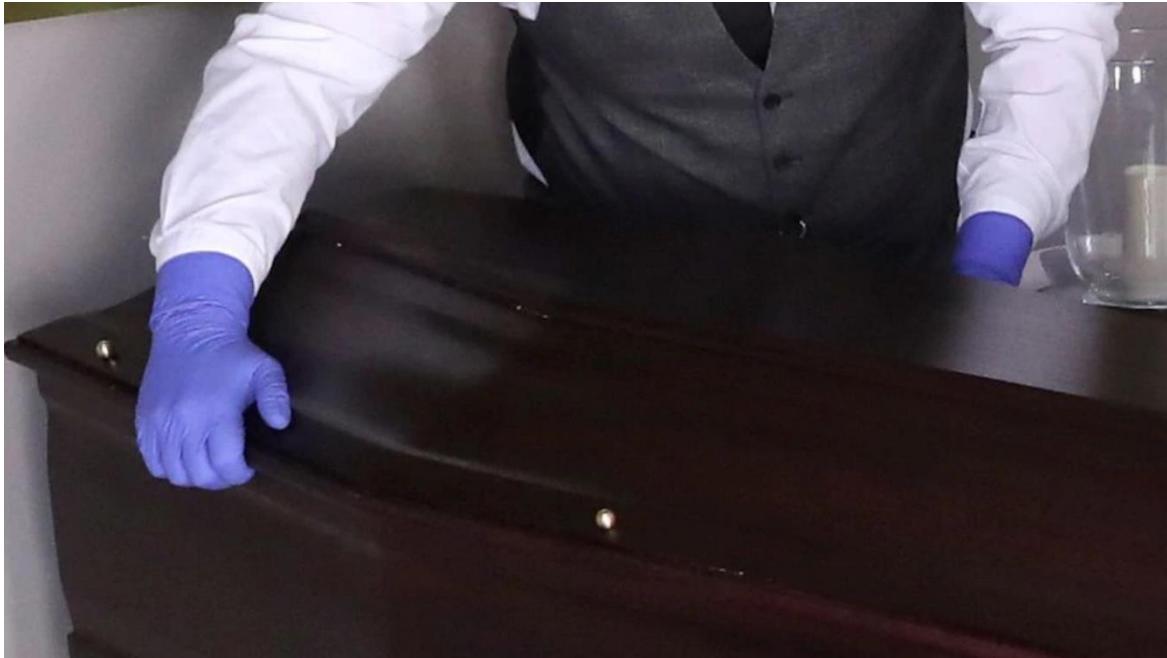


El 29 de abril conocimos en Chile el primer caso de una trabajadora de la salud que murió por Coronavirus. Su nombre era Lorena Durán y estuvo más de un mes hospitalizada en Temuco. Tras su muerte recibió amplias palabras de agradecimiento del gobierno. El Presidente escribió “Mi reconocimiento y gratitud para ella y todos los que arriesgan sus vidas para proteger las nuestras”. Como Lorena murió a las 3:15am del día 29, no alcanzó a ser considerada como un muerto dentro de la estadística de ese día. Sí fue considerada como un recuperado, uno de los 8.057, número que el Minsal publicó acompañado de un emoji que expresaba éxito y que calculó como 8.273 (los confirmados del día 15 de abril, entre los que estaba Lorena) menos 216 (los muertos del día 29). ¿Cómo le explica esto el presidente, el ministro y los demás personeros de gobierno a la familia y amigos de Lorena?

El peligroso espejismo de la “baja letalidad” del COVID-19 en Chile

17.05.2020

Por Rafael I. González, Gonzalo Bacigalupe, Vicente Sandoval y Cristian Farias



Los autores de la columna “COVID-19 y la ilusión de que podemos frenar un tren de carga en pocos metros”, examinan aquí la baja tasa de letalidad que exhibe Chile y explican por qué es una ilusión. Se preguntan también si estamos contando bien nuestros muertos y muestran que los adultos mayores y los jóvenes y niños están bajo más riesgo del que creemos.

La mortalidad que causa el coronavirus parece una cifra certera e incuestionable. Todos los días los medios la comparan con la de otros países y como nuestra cantidad de fallecidos parece baja, eso trae cierta tranquilidad en momentos de incertidumbre. También sirve a propósitos políticos: cuando el ministro de Salud declara que Chile tiene una de las tasas de letalidad más bajas de la OECD, da a entender que lo que han dicho tantos expertos está mal o vale muy poco. Este indicador afecta la percepción de riesgo con el consiguiente impacto en la conducta individual y comunitaria. Si como ciudadano pienso que la mortalidad es baja, disminuye la sensación de peligro. Sin embargo, esta percepción puede ser un espejismo.

La cifra de fallecidos es un número más complejo de lo que parece. No es bajo o alto en sí, sino que depende del contexto. Por ejemplo, si se muere mi madre, no me calmará que el número de casos sea solo uno. Si las 26 personas fallecidas ayer son todos mis familiares y amigos, es un trauma inconmensurable.

La pandemia del COVID-19 es un desastre lento aún en desarrollo, un tren de carga que requerirá tiempo detener. No sabemos si Chile ha empezado a detenerlo o si el tren sigue acelerando. Con la cuarentena, el gobierno apretó el freno. Pero lo cierto es que la cantidad de fallecimientos que veremos en los próximos días no se verá influida por ese freno, porque depende de lo que hicimos hace tres semanas o más. Dicho de otro modo, los datos ya están echados respecto a lo que sucederá durante las próximas semanas, y mucho depende del personal de salud.

Del mismo modo, si comparamos cifras absolutas de EE.UU. (que tiene más de 87 mil muertos) o Brasil (con casi 15 mil) con nuestros más de 400 muertos, Chile parece un caso excepcional, una especie de *outlier*. Pero si en vez de usar números absolutos comparamos cifras per cápita, la figura es distinta. El 16 de mayo Brasil tenía una tasa de 67 muertos por millón de habitantes. En la Región de Magallanes, las 16 personas fallecidas reportadas ese mismo día, significaron 90 muertos por millón de habitantes.

En lo que sigue, discutiremos las cifras de mortalidad chilenas para compararlas en su contexto local, regional y global; y abordaremos cómo entenderlas para evaluar la efectividad de las medidas de mitigación del contagio pasadas y actuales. Se trata de un análisis delicado, pues cada vida tiene un valor incalculable a pesar de solo aparecer como una cifra en un gráfico o curva.

Letalidad, un indicador tardío para la toma de decisiones

La pandemia del COVID-19 es un desastre lento aún en desarrollo, un tren de carga que requerirá tiempo detener. No sabemos si Chile ha empezado a detenerlo o si el tren sigue acelerando. Con la cuarentena, el gobierno apretó el freno. Pero lo cierto es que la cantidad de fallecimientos que veremos en los próximos días no se verá influida por ese freno, porque depende de lo que hicimos hace tres semanas o más. Dicho de otro modo, los datos ya están echados respecto a lo que sucederá durante las próximas semanas, y mucho depende del personal de salud.

Lo que podemos hacer es tratar de influir en reducir los nuevos contagios que tendremos dentro de tres semanas y más. Para hacer esto un requisito central es interpretar adecuadamente el número de fallecimientos ocurridos hasta hoy. Pero, ¿sabemos realmente cuántas personas han muerto por COVID-19? Para responder

esa pregunta, que se hacen cada vez con más fuerza los chilenos, necesitamos, además de contar a todos los oficialmente fallecidos por COVID-19, sumar a todos los que **probablemente** fallecieron por COVID-19 (por ejemplo, por haber estado en contacto estrecho con contagiados o presentar sintomatología similar a los pacientes testeados positivamente). También se sugiere contar a aquellos que fallecieron de manera indirecta por la pandemia (no necesariamente por COVID-19). Por ejemplo, aquellos que tenían problemas tratables pero, por la sobrecarga hospitalaria, no recibieron atención y terminaron falleciendo (“muertes en exceso”).

Es de la máxima relevancia contabilizar a los fallecidos probables por COVID-19 (sin test PCR) y que son atribuibles a la pandemia de manera indirecta. Un estudio hecho en Nueva York estima en 24.172 las muertes atribuibles a la pandemia entre el 11 de marzo y el 2 de Mayo. De ellas, un 57% dio positivos PCR (13.831 casos); un 21% fueron calificadas como “probables” muertes por COVID-19 (5.048 casos) y un 22% de muertes fueron asociadas de manera indirecta a la pandemia (5.293 casos). Al 16 de Mayo, Nueva York informa 15.756 fallecidos confirmados COVID-19 y otros 4.820 probables COVID-19.

También necesitamos que esos datos estén disponibles en tiempos más cortos, para evitar el desfase que se produce hoy entre un fallecimiento y su transformación en un dato que permita evitar más muertes.

Así como la mortalidad por COVID-19 es un indicador relevante para aquilatar el efecto de la pandemia, hay otro, muy impreciso, que sin embargo ha ganado mucha importancia en la discusión en Chile. Se trata de la tasa de letalidad.

Hacer este conteo requiere de una serie de factores. Que se registre la causa de muerte directa, aquellas relacionadas y las concomitantes. Esa información ayuda al departamento de estadísticas e información en salud (DEIS) a clasificar de manera correcta y publicar las estadísticas oficiales. Es un proceso largo y detallado que incluye a veces el contacto directo con los médicos, hospitales o incluso con el Servicio Médico Legal para aclarar la verdadera causa de muerte.

Por otra parte, dar acceso rápido a ese dato significa en Chile resolver las contradicciones en los reportes de distintos servicios públicos. Debiera ser posible, además, que los certificados de defunción sean inmediatamente anonimizados y depositados en una plataforma de datos abierta para ser analizados por expertos e investigadores. La verificación posterior que hace el MINSAL requiere más tiempo, pero esos datos iniciales pueden ser útiles para evitar el mencionado desfase.

Los fallecidos son un dato significativo si la información es precisa y oportuna, pero pueden ser extremadamente imprecisos si son mal contados y luego estas cuentas mal interpretadas.

En un reciente artículo publicado en *The Lancet*, los autores hicieron un llamado urgente a los gobiernos del mundo a mejorar esta información. Escribieron que contar “el exceso semanal de muertes” podría darnos “la forma más objetiva y comparable de evaluar la escala de la pandemia. Esta medida puede construirse comparando las muertes semanales observadas a lo largo de 2020 con los valores esperados de la experiencia de años anteriores, sin pandemia. Este enfoque permite la evaluación de los efectos de mortalidad total de la pandemia en diferentes lugares. Desafortunadamente, la mayoría de los países no publican tales estadísticas, y aquellos países que sí lo hacen, lo hacen con considerable retraso”.

El espejismo de la baja letalidad en Chile

Así como la mortalidad por COVID-19 es un indicador relevante para aquilatar el efecto de la pandemia, hay otro, muy impreciso, que sin embargo ha ganado mucha importancia en la discusión en Chile. Se trata de la tasa de letalidad. Desde el 8 de mayo, el MINSAL la incluye en sus reportes diarios y la usa para compararnos con los países OECD. El Presidente ha recalcado que Chile es uno de los países que más testea y tiene una de las tasas de letalidad más bajas.

La tasa de letalidad relaciona la cantidad de fallecimientos sobre los casos confirmados. Y es un indicador impreciso porque, como explicamos en una columna anterior, considera los casos confirmados y los fallecidos **en un mismo día**. El problema es que esos dos grupos corresponden a etapas distintas de la enfermedad y, por lo tanto, la tasa compara variables que tienen semanas de desfase.

De acuerdo con el análisis de la revista *The Lancet*, **si queremos saber la tasa de mortalidad deberíamos relacionar el número de muertos que tenemos hoy con el número de infectados que había cuando esos fallecidos se contagiaron**. Por supuesto, tener esta última cifra no es posible, pues los casos asintomáticos o los pacientes con síntomas muy leves no son registrados por el sistema.

Otro problema aparece cuando se compara la tasa de letalidad entre países. Como Chile sale favorecido, esa comparación se hace constantemente y se la atribuye a que lo estamos haciendo mejor. Pero la diferencia de tasas puede deberse a otros motivos: por ejemplo, a las características del testeo que hace cada nación; a la estructura

demográfica de las poblaciones; a las características del sistema de salud de cada país y también, a factores desconocidos (ver informe de la Universidad John Hopkins).

Mayor aún es la distorsión que se produce cuando comparamos nuestra tasa de letalidad con países que llevan más tiempo en la pandemia, como Italia y Corea del Sur. Ellos enfrentaron al virus en una etapa en la que había muy poca información; nosotros, en cambio, hemos aprendido de lo que ellos vivieron. La doctora Marisa Torres, epidemióloga del Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina UC, resume la ventaja que tenemos al ir detrás en esta pandemia: «*los expertos de Europa publican todo el tiempo y dan consejos: ‘usen este medicamento, no usen el otro, nos resultó mal con esto’; y los médicos de acá están aprendiendo de eso. Se están usando mejores estrategias de intervención que las que pudieron usar los italianos, porque, lamentablemente, hubo un aprendizaje con la experiencia*». Dicho esto, la letalidad sí parece ser útil para comparar países que han tenido condiciones similares.

Entre el 22 y el 29 de abril, Chile alcanzó una meseta en el valor de la letalidad, que se situó en 1,4%. Aunque esto se consideró una evidencia del éxito de nuestra forma de enfrentar el COVID-19, la verdad es que esa meseta se explica porque el aumento de contagios y de fallecidos fue prácticamente el mismo.

La letalidad, por otra parte, puede aumentar o bajar en 24 horas solo por cambios en la forma en que cada país cuenta sus muertos o sus contagiados. En el Reino Unido, por ejemplo, los fallecidos aumentaron en un 41% cuando se contó a las personas que habían muerto fuera de los hospitales. Ecuador redujo su letalidad en 24 horas cuando aumentó al doble el número de casos confirmados, pues se incluyeron en el cálculo exámenes que tenían semanas de retraso.

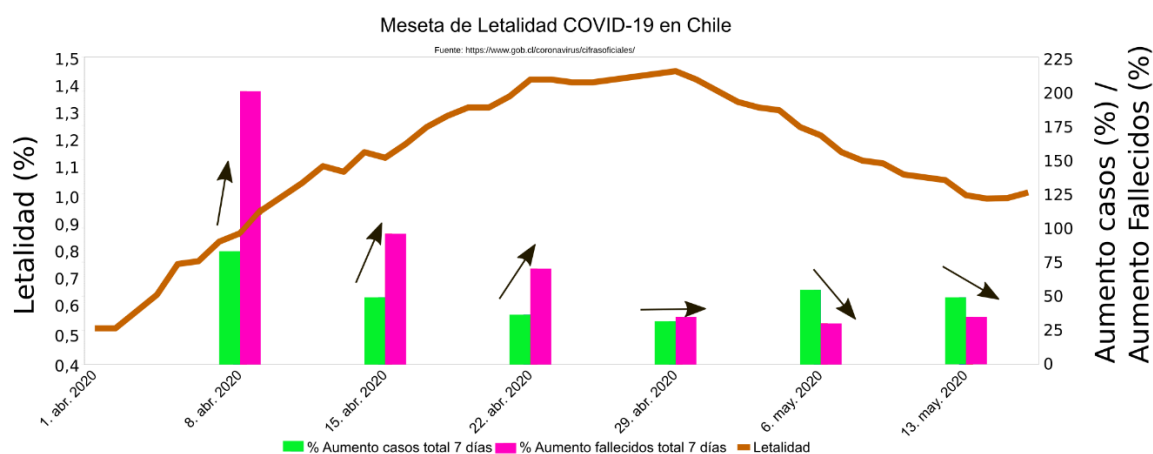


Gráfico 1.

En Chile, los datos muestran que la **tasa de letalidad es afectada por la diferencia entre los contagiados y los fallecidos** (variables que, como se dijo, corresponden a momentos diferentes de la enfermedad). Así cuando aumentan más los fallecidos que el número de contagiados, la tasa de letalidad crece (eso ocurrió antes del 22 de abril, elevando la letalidad de 1% a 1,4%). Al contrario, cuando la cantidad de contagiados aumenta más que la de fallecidos, la letalidad baja (eso ha ocurrido después del 29 de abril, en que la tasa de letalidad se redujo de 1,4% a 1%).

Entre el 22 y el 29 de abril, Chile alcanzó una meseta en el valor de la letalidad, que se situó en 1,4%. Aunque esto se consideró una evidencia del éxito de nuestra forma de enfrentar el COVID-19, la verdad es que esa meseta se explica porque el aumento de contagios y de fallecidos fue prácticamente el mismo.

Es posible que el espejismo de la baja letalidad haya confundido a las autoridades cuando a fines de abril sugirieron que debíamos comenzar a volver a la normalidad. Lo cierto es que no había fundamentos para confiar en ese indicador. Mientras la letalidad se reducía, los fallecidos totales aumentaron en un 60% desde abril. La tasa de letalidad no registró ese significativo aumento de muertes, sino que nos mostró, en cambio, una meseta.

Esta relación entre muertes y contagios nos da una señal de advertencia. Aunque los fallecimientos suban, como está ocurriendo en estos días, la letalidad se puede mantener estable o incluso bajar, si la cantidad de contagiados crece con más fuerza.

Letalidad comparada

Como se ha dicho, en Chile la letalidad se ha interpretado erróneamente como un reflejo de medidas adecuadas para la contención del contagio. El 1% actual se señala como un valor “bueno”, lo que lleva a preguntarse ¿cuál sería una cifra “mala”? Alemania, un país que ha dado una dura lucha contra la pandemia y parece haber tenido un buen cometido, registra un 4,5%, que podemos considerar entonces una “buena” letalidad. Estados Unidos tiene un valor de un 6%, viviendo una realidad horrible, y con menos de la mitad de la letalidad de Suecia, de 12,9% ¿Será que Estados Unidos está la mitad de “mal” que Suecia en algún sentido?

Chile ha reportado más de 23.000 casos nuevos durante los primeros 15 días de Mayo, y un número de fallecidos en aumento. Algo plausible, no un pronóstico, es que Chile sume al menos una cantidad similar de casos nuevos durante el resto de Mayo (lo que depende del testeo que se siga reportando). Con esto, Chile podría tener más de 65.000 casos acumulados a fines de Mayo. Con esos contagios, para que Chile esté aún “bien”

en letalidad y de acuerdo al criterio político dominante, podría estar como Alemania, es decir, con un 4,5% de letalidad. Esto es aumentando los 421 fallecimientos reportados ayer 16 de Mayo hasta unos 3.000 fallecidos.

Si, por otro lado, lo hiciéramos tan “mal” como Estados Unidos, deberíamos reportar cerca de 4.000 fallecidos; y en un escenario como el de Suecia más de 8.000. Algo no cuadra; ya sean 500, 1.000 o más fallecidos por COVID-19, esto nos parece horrible. Al mismo tiempo debe considerarse algo que no es medible: el dolor de miles de personas afectadas por la partida de sus seres queridos. Este dolor no encuentra consuelo en un discurso político por la “tarea bien hecha”.

Al igual que con los adultos mayores la situación de los jóvenes en Chile es muy preocupante. Sin embargo, no la notamos, porque la foto que nos entrega la letalidad puede mostrar mesetas donde hay abismos.

La letalidad entre los adultos mayores

La baja letalidad chilena también puede explicarse porque el coronavirus, a comienzos de marzo, contagió principalmente a población joven y con buen acceso a la salud. Luego se distribuyó a la población general y ahora parece estar llegando a los adultos mayores, que son las más vulnerables. Pero no tenemos certeza de eso porque el testeo no ha estado enfocado en ellos.

En esta sección examinaremos los datos disponibles sobre cómo el COVID-19 impacta en la población de 60 años y más, y en los niños.

La fuerza con que el coronavirus impacta en la población de adultos mayores ha empujado a países a tomar medidas más drásticas. Por ejemplo, Italia y España decretaron cuarentena nacional antes del 15 de marzo, cuando sus adultos mayores representaban cerca del 50% de los casos confirmados. En esos momentos, ambos países registraban más de un 3,5% de letalidad. Sólo ahora, dos meses después, estos países comienzan a ver resultados esperanzadores.

Suecia, en cambio, no tomó ese tipo de medidas, pues en esos mismos días solo tenía tres fallecidos y una letalidad de tan solo 0,3%. Posiblemente, parte de la mala decisión de los suecos se debió a esa letalidad. Sin embargo, desde mediados de abril, empezaron a reportar cientos de muertos diarios y hoy su modelo de respuesta es cuestionado internacionalmente pues tiene una de las mayores tasas de mortalidad del mundo.

¿Por qué Suecia tuvo tan baja letalidad al inicio? La explicación puede deberse a que la población que primero se enfermó fue más joven y, por lo tanto, menos vulnerable al

COVID-19. En marzo, solo 20% de los casos reportados en ese país eran adultos mayores. En vez de aprovechar esa situación para detener el contagio, apostaron por la “inmunidad de rebaño” y así permitieron que el virus se expandiera hacia las personas de más de 60 años. Dos meses después, los adultos mayores representaban el 50% de los casos reportados. Al día 10 de Mayo se reportaban más de 3.000 fallecidos: más del 90% eran adultos mayores.

Necesitamos comunicar mejor el indicador de mortalidad. Para ello, primero debe haber una empatía total con aquellos que pierden a sus familiares y amigos. Y segundo, se debe dejar de hacer comparaciones simplistas entre la mortalidad de distintos países. Esas comparaciones llevan a las personas a desconfiar de las cifras de mortalidad, a crear desinformación.

Chile tuvo un inicio similar al de Suecia. A fines de marzo, se reportaron unos 400 casos en adultos mayores contagiados. Es decir, menos de un 15% del total de casos. En el gráfico 2 se muestra el porcentaje de casos de adultos mayores para Chile y países de la OECD. Hoy Chile reporta menos de un tercio que Suecia, Holanda, España, Bélgica, Reino Unido e Italia. Y menos de la mitad que Dinamarca, Australia, Corea del Sur, Alemania, Portugal, y Canadá. Chile tiene el menor porcentaje de mayores de 60 años positivo por COVID-19 que los otros 19 países de la OECD. Esto, puede ser interpretado como una buena noticia, si se piensa como que los adultos mayores se han enfermado poco. Sin embargo **que, en comparación con otros países, el porcentaje de casos positivos por examen PCR de adultos mayores sea bajo, no significa necesariamente que pocos hayan enfermado; puede significar que hay otro grupo que ha enfermado, pero no lo hemos encontrado.**

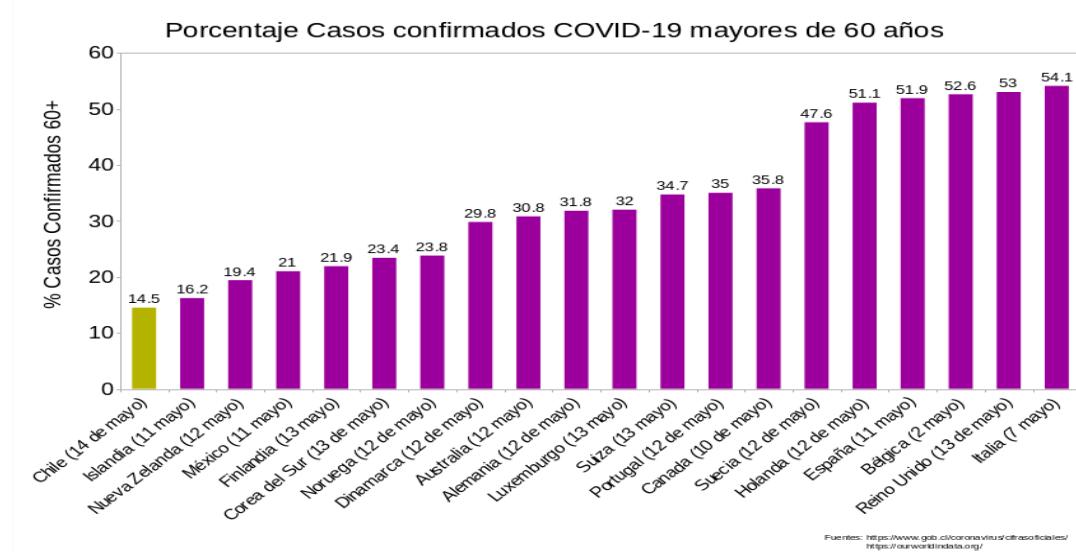


Gráfico 2.

Si lo analizamos mejor, esto puede deberse a que no estamos saliendo a testear a la población vulnerable como hace la mayoría de los países. Y eso resulta muy preocupante cuando miramos la edad de los que fallecen en Chile: cerca del 85% son mayores de 60 años.

Si Chile sigue testeando a toda la población bajo la demanda en urgencias y no focaliza el testeo en los adultos mayores -y en el personal de salud- la letalidad se volverá un peor indicador. Adicionalmente, se debe considerar que algunos adultos mayores se pueden complicar rápidamente, fallecer en 24-48 horas y no alcanza a ser testeados. Si además consideramos los problemas de insumos para los test PCR, se vuelve crítico aprovechar mejor los test que se pueden realizar.

Poner la mirada en los adultos mayores cambia la perspectiva. Por ejemplo, en el reporte oficial del MINSAL del 14 de mayo, se argumenta que Australia tiene una letalidad 40% mayor que Chile; y que la de Corea del Sur es 2,5 veces mayor que la nuestra. Pero la situación es muy distinta cuando comparamos la letalidad para los mayores de 60 años.

En el gráfico 3, se ordenan los países según el tiempo transcurrido desde el primer fallecido. Australia, que lleva peleando contra los fallecimientos por el virus 18 días más que Chile, tiene una menor letalidad en los adultos mayores; y Corea del Sur, -cuyo combate empezó 4 semanas antes que el nuestro-, tiene una letalidad similar. En ese contexto, cuando estamos en una etapa temprana de la enfermedad y aún la situación hospitalaria no ha colapsado, los números de Chile no parecen tan alentadores.

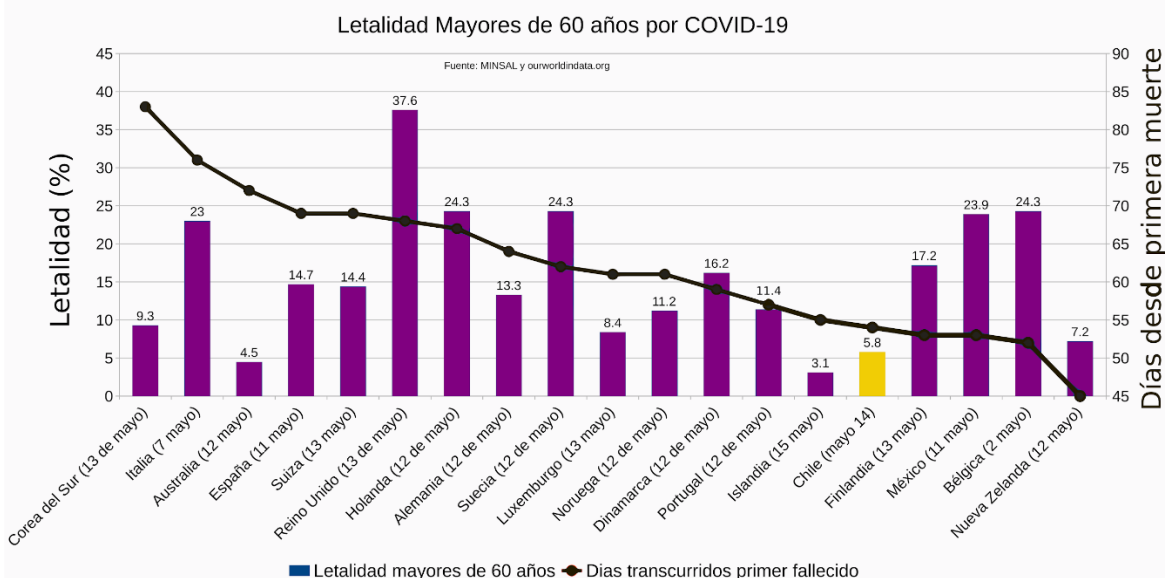


Gráfico 3.

La letalidad entre los jóvenes

Al igual que con los adultos mayores la situación de los jóvenes en Chile es muy preocupante, como veremos a continuación. Sin embargo, no la notamos, porque la foto que nos entrega la letalidad puede mostrar mesetas donde hay abismos. Esa foto, además genera una percepción social del riesgo que se transforma en una presión política que se ejerce sobre la decisión de las autoridades.

En el caso de los niños, es un error no preocuparnos por su nivel de contagio pues, aunque la letalidad es muy baja, se han reportado casos graves; y son vectores de contagio para sus padres, abuelos y abuelas.

Lo cierto es que Chile tiene un alto porcentaje de niños menores de 10 años entre casos confirmados frente a varios países de la OECD como lo muestra el gráfico 4. Más preocupante es que Chile tiene un número absoluto y relativo mayor que países como Reino Unido y España, que son entre 2 y 3 veces más grandes que Chile y que -al 14 de Mayo- habían testeado entre 6 y 7 veces más que nosotros.

Una ciudad, región o país es exitoso en esta pandemia cuando controla de manera efectiva el contagio por COVID-19, y logra una reducción drástica de fallecimientos. La curva que se necesita eliminar, no sólo aplanar, es la de fallecimientos diarios.

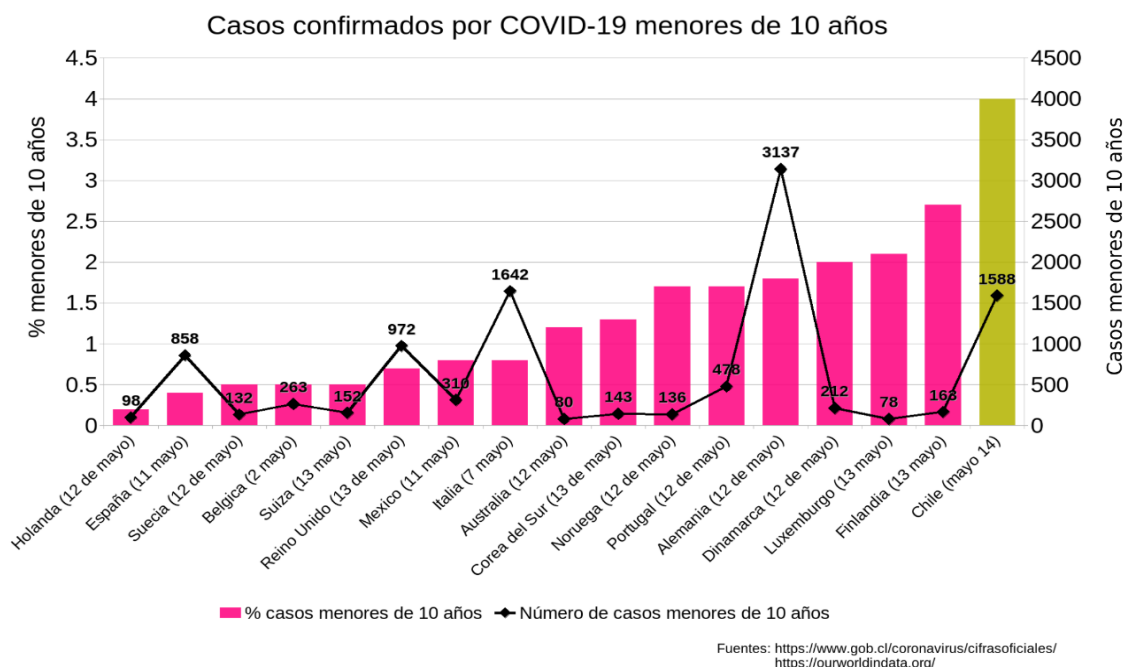


Gráfico 4.

El caso de jóvenes menores de 20 años es igualmente preocupante. Con 3.688 casos registrados el 14 de mayo, Chile reportó más casos que Holanda (585 casos al 12 de mayo), Australia (291 casos al 12 de mayo), Reino Unido (2217 casos al 13 de mayo) y España (2449 casos al 11 de mayo).

Alemania reportó unas 3 veces más jóvenes contagiados que Chile; e Italia solo un 25% más. Pero ambos países tienen entre 3 y 4 veces más habitantes que nosotros y han testeado unas 9 veces más personas y llevan mucho más tiempo de contagio.

Es difícil imaginar en qué situación estaríamos si no se hubiera decidido suspender las clases en colegios y universidades de manera temprana.

Al 16 de Mayo, la ministra del deporte anunció «la vuelta a la actividad física y el deporte, progresiva, segura y responsable» en comunas sin cuarentena, a contar de la semana siguiente. En las comunas sin cuarentena incluye a unas 11 millones de personas, equivalente a la población de Suecia.

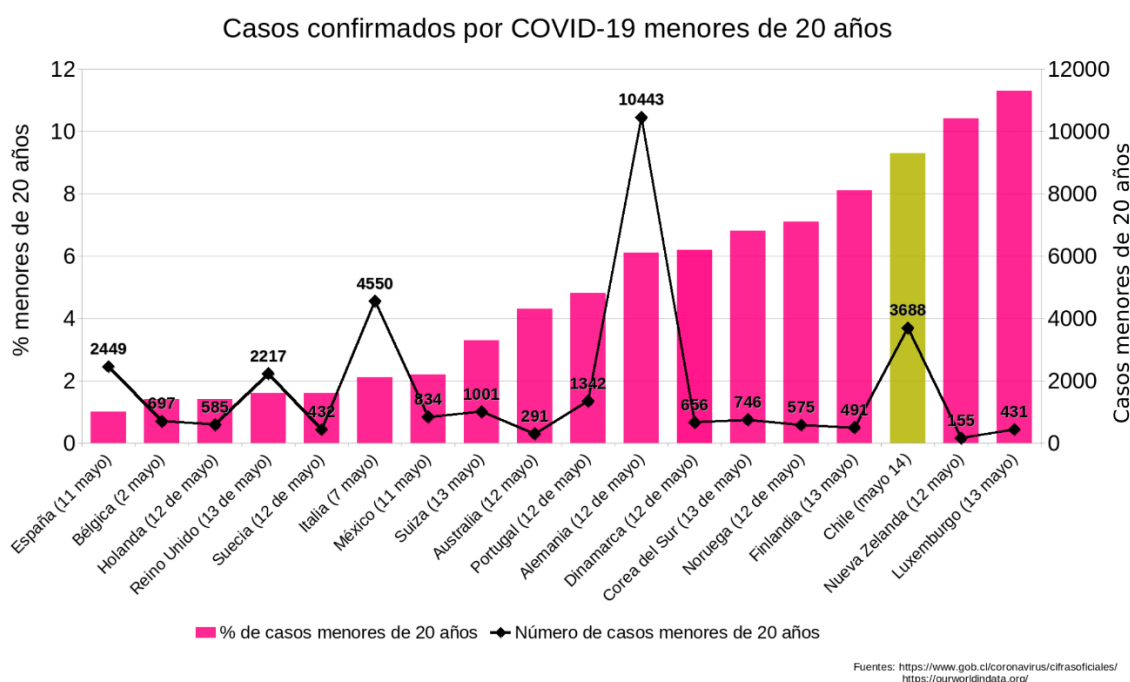


Gráfico 5.

Conclusiones

Esperamos haber mostrado que la tasa de letalidad no es un buen indicador. La cifra de mortalidad (el registro del número de fallecidos) es, sin embargo, esencial para aquellos que estudiamos los indicadores de salud. Es un determinante clave en la

asignación de recursos de un país y en la generación de recomendaciones por parte de los organismos internacionales. **La mortalidad permite evaluar la salud y la calidad de vida. Pero es un número complejo de utilizar y de recolectar, sobre todo en el contexto de una enfermedad como ésta.**

La mortalidad es, sin embargo, una cifra poco precisa para evaluar las medidas debido a que los datos de hoy reflejan medidas adoptadas semanas atrás. Por consiguiente, las medidas hoy pueden tener implicancias en los indicadores de mortalidad después de las siguientes 3 a 6 semanas.

Debido a que los números comparativos de mortalidad en Chile son cuantitativamente bajos, aparentemente las autoridades los han utilizado para justificar sus medidas de mitigación, incluso en los momentos más críticos, cuando se elimina la estrategia de cuarentena dinámica por una regional más drástica. Con ello ha tendido a disminuir la percepción de riesgo en la población general, lo que constituye un problema pues la sensación de que podemos sufrir una pérdida familiar tiene un impacto significativo en la percepción de riesgo respecto al virus; y nos lleva a adoptar medidas precautorias. Disminuir la percepción de riesgo es la misma conducta que la autoridad denosta cuando muchas personas violan la cuarentena, la distancia social, o las medidas de higiene.

Necesitamos comunicar mejor el indicador de mortalidad. Para ello, primero debe haber una empatía total con aquellos que pierden a sus familiares y amigos. Y segundo, se debe dejar de hacer comparaciones simplistas entre la mortalidad de distintos países. Esas comparaciones llevan a las personas a desconfiar de las cifras de mortalidad, a crear desinformación, o más tarde al pánico cuando comencemos a enfrentarnos a un aumento de la mortalidad que estará directamente relacionada con más contagios y/o el colapso de una atención adecuada del sistema de salud.

Una ciudad, región o país es exitoso en esta pandemia cuando controla de manera efectiva el contagio por COVID-19, y logra una reducción drástica de fallecimientos. La curva que se necesita eliminar, no sólo aplanar, es la de fallecimientos diarios. Las pérdidas humanas son un trauma que no se superará fácilmente con el término de la pandemia. Las medidas que tomemos ahora para eliminar las muertes futuras son la señal más poderosa de que las pérdidas irremediables que hemos sufrido no fueron en vano.

Educación online de emergencia: **Hablando a pantallas en negro**

08.06.2020

Por Fredy Cea, Ricardo A. García Hormazábal, Héctor Turra Chico, Beatriz Moya Figueroa, Sergio Sanhueza Jara, Rodrigo Moya Sobarzo y Wilma A. Vidal Hernández



La educación a distancia sólo es posible con meses de preparación, argumentan los autores de esta columna. Destacan que la mayor parte de las clases online que se han implementado en Chile son más bien respuesta de emergencia a la crisis sanitaria. Así, profesores estresados y sin preparación adecuada para el e-learning, intentan transmitir conocimientos a jóvenes cuyas familias pueden estar empobreciéndose. A partir de datos de una investigación en curso, reportan frecuentes clases con pantallas en negro y micrófonos apagados, en las que el profesor predica como en el desierto. Esas clases son una metáfora de la complejidad actual de educar y también de las dimensiones que está tomando la distancia social.

La pandemia ha impactado enormemente las prácticas de docencia universitaria. Si bien se había avanzado en educación e-learning a nivel de educación superior esta modalidad aún tenía una baja cobertura hasta 2019 (4,41% del total de matriculados en el sistema el año pasado, según datos base de www.mifuturo.cl).

Hodges y colaboradores (2020) hacen una distinción entre educación e-learning y la educación a distancia en emergencia, que actualmente se desarrolla producto de la pandemia. Señalan que si bien la educación a distancia en general carga con un estigma de menor calidad, esta se desarrolla en universidades prestigiosas y ha demostrado importantes avances en la última década. La educación a distancia descansa en un diseño y planificación cuidadoso con vasta evidencia y se rige por indicaciones instruccionales definidas (los autores indican un periodo de 6 a 9 meses para preparar un curso universitario en modalidad online).

Observando aquello, las clases que hoy se organizan no reúnen estas características. La emergencia ha llevado a las instituciones de educación superior a implementar cursos en línea sin mayor preparación, diseño, capacitación o evidencia. Es por esto que es necesario flexibilizar, priorizar, ser creativos, inclusivos y aceptar que, sin duda, se verán afectadas las competencias que se desean desarrollar en los estudiantes.

¿Dónde está el estudiante?

Estamos levantando información sobre la docencia a distancia en contexto de emergencia, indagando las dificultades, necesidades, oportunidades y vivencias de los docentes de la Universidad Católica de Temuco. En una etapa cualitativa inicial se quería identificar categorías emergentes asociadas al proceso de educación a distancia, para luego generar un cuestionario de aplicación a los 785 docentes de la Universidad.

En las entrevistas emergió de manera frecuente que los estudiantes apagan sus cámaras y el audio cuando se desarrollan las clases online. Este pequeño detalle se podría explicar a priori por dificultades en la conexión, interferencias producidas en los audios u otras razones de carácter logístico. Pero, como argumentaremos más adelante, puede deberse también a que se perciban como una pérdida de tiempo clases expositivas sobre contenidos disponibles en otros formatos.

Sin lugar a duda, en el proceso de enseñanza-aprendizaje, la comunicación bidireccional docente-estudiante es básica e indispensable. Hoy el docente se aísla en su casa, en un lugar donde no pueda ser interrumpido, dejando carteles del tipo “mamá en clases” o “no molestar a papá”, para evitar chascarros que luego puedan convertirse en memes. Hay una presión extra para el docente en torno a evitar el error ya que las clases hoy están en la nube, en YouTube, pueden ser registradas por los celulares, etc.

La emergencia ha llevado a las instituciones de educación superior a implementar cursos en línea sin mayor preparación, diseño, capacitación o evidencia. Es por esto

que es necesario flexibilizar, priorizar, ser creativos, inclusivos y aceptar que se verán afectadas las competencias que se desean desarrollar en los estudiantes.

Una vez que se establecen los controles y los encuadres en torno a lo que se ve en cámara, comienza la clase, intentando replicar, en muchos casos, lo que se hacía presencialmente. Sin embargo, ahora, el docente hace preguntas y nadie contesta, no ve gestos, no sabe si sus estudiantes están escuchando, o si siquiera están. No hay nada en la corporalidad del otro que ayude a la comunicación; pareciera que la necesaria comunicación no-verbal cede ante la presencia de los emoticones, manifestación explícita de la nueva comunicación virtual (Cuadrado, Martín-Mora y Fernández, 2015).

El estar sentado es en muchos casos una acción nueva para el docente. Hay que sumar a ello las dificultades con las plataformas, que se caen, que no emiten sonido, que no proyectan y para cuyo manejo no hay capacitación suficiente. Lo más complejo es que el interlocutor es una incógnita: no se lo ve ni se lo oye. Es solo un nombre. En las entrevistas realizadas los y las docentes dicen “siento angustia”, “es agotador”, “es frustrante”.

Este contexto ha cambiado la percepción de autoeficacia del docente, pues esta se configura a partir de las experiencias sociales cotidianas. Los tropiezos y resultados adversos, contribuyen a mermar la confianza, a demeritar su autoconcepción y evidentemente, a disminuir la autoeficacia percibida en el desarrollo de sus cursos con las implicancias que ello pudiera traer: la pérdida de control, la baja motivacional y el estrés. Esta sintomatología es una repuesta a lo que se ha denominado corona teaching (IESALC, 2020), la cual se deriva de transformar la docencia sin hacer cambios curriculares.

Enseñanza y aprendizaje

Un segundo elemento de análisis tiene que ver con las estrategias metodológicas de los docentes. Tradicionalmente, el proceso de “enseñanza” tenía un énfasis en la transmisión de información, y en la enseñanza en sí. Se dejaba un poco de lado el “aprendizaje”, fundamentado en una educación centrada en los contenidos donde el docente era poseedor de conocimientos y los estudiantes meros receptores. Esta concepción ha sido tensionada por el aumento explosivo en la cobertura y acceso de estudiantes a la educación superior, incorporando por primera vez a sectores menos privilegiados, lo que ha diversificado las características y necesidades de aprendizaje del estudiantado universitario (Biggs y Tang, 2011).

Esto demanda un cambio radical en la concepción de la educación. Hoy la preocupación se centra en el aprendizaje. **El estudiante adquiere un rol protagónico y los esfuerzos se centran en él mientras el docente asume solo un rol de facilitador y de acompañamiento.** Si bien, gran parte de las universidades han adoptado este enfoque en sus modelos educativos, dichas transformaciones no siempre se realizan con la celeridad necesaria. En todas las universidades vemos resabios del antiguo modelo, y quizás la demostración más patente de esto es “la clase magistral”.

Ahora bien, este tipo de estrategia en el contexto de educación a distancia de emergencia no colabora con el proceso de enseñanza-aprendizaje y podría ser una explicación, en parte, de la desconexión del estudiante. **Es posible que el hecho de escuchar al docente de manera ininterrumpida por largos periodos, sin mayor interacción y sobre la base de contenidos disponibles en diversos medios pueda ser percibido como una “pérdida de tiempo”.** Desde antes de la emergencia, la literatura sustenta la noción que la cátedra no contribuye al aprendizaje activo y, por ende, a la construcción de aprendizajes significativos por parte del estudiante (Gibbs, 1981; Fry, 2014).

El docente hace preguntas y nadie contesta, no ve gestos, no sabe si sus estudiantes están escuchando, o si siquiera están. No hay nada en la corporalidad del otro que ayude a la comunicación. En las entrevistas realizadas los y las docentes dicen 'siento angustia', 'es agotador', 'es frustrante'.

Otro punto a destacar es la nueva forma de relación entre estudiantes y entre estudiantes y profesores. Debe ser extraño para los estudiantes de primer año no conocer (más allá del nombre) a sus compañeros, no conocer “su universidad”, las instalaciones y a sus jefes de carrera. Sin duda en clases “normales” el recreo, un cafecito, una ventana con la clase que sigue, son los momentos de afianzar lazos y también son parte importante de la colaboración y amistad que tributa de manera oculta en los procesos de formación. Hoy dicha relación es mediada por el docente en la clase sincrónica en alguna de las plataformas y con ello “todo se hace formal” dificultando los lazos de amistad y la colaboración para el aprendizaje. En una de las entrevistas realizadas a un jefe de carrera, comentaba explícitamente que sentía que “no conocía a sus nuevos estudiantes”. Probablemente este impacto es menor en estudiantes de cursos superiores, sin embargo, aún en ellos es probable que exista un cierto distanciamiento con sus compañeros.

A propósito de la “formalización” de las relaciones en el proceso de enseñanza-aprendizaje en el contexto de educación a distancia de emergencia, es posible que el

uso de plataformas haya introducido mayor efectividad, en cuanto al tiempo de implementación de las clases. Entrevistados mencionan que al no existir desplazamientos casa/universidad podría ocurrir un mayor cumplimiento en la hora de inicio de las sesiones; ahora bien, si a ello sumamos las escasas preguntas e interacciones entre el docente con los estudiantes, clases que antes tenían una duración de dos horas, hoy toman menos tiempo.

Creemos que este fenómeno de eficiencia también está ocurriendo en reuniones de trabajo, quizás se sobreentienda que hay diversas tareas que cumplir, por lo que las reuniones se inician a la hora, no se comentan muchas cosas externas a la reunión y se avanza en los temas rápidamente. Si bien las plataformas permiten la comunicación, esta no es del todo fluida, lo que muchas veces se traduce en la preferencia por guardar silencio por parte de algunos de los interlocutores y con ello optimizar los tiempos (sumar la inexistencia de los café y las escasas salidas de protocolo o de distensión tan propios de nuestra cultura, que probablemente se hacen internamente por WhatsApp, ya que no todos son amigos o muchas veces la presencia de autoridades inhibe ese tipo de conductas).

Es posible que el hecho de escuchar al docente de manera ininterrumpida por largos periodos, sin mayor interacción y sobre la base de contenidos disponibles en diversos medios pueda ser percibido como una 'pérdida de tiempo'.

Un último elemento tiene que ver con como la vulnerabilidad se vincula con el mundo digital. Esto ocurre con particular fuerza en nuestra región, la Araucanía, que presenta la mayor incidencia de la pobreza a nivel nacional (17,2% en la población regional, Casen, 2017). Las cifras de personas que no acceden a internet en nuestra región ascienden al 29% (Baeza y Ocaña, 2020). Al respecto la UCT aplica todos los años una encuesta para caracterizar el perfil tecnológico de los estudiantes de primer año y según cifras preliminares de la Dirección de Docencia para la cohorte 2020 un 16% de estudiantes declara no tener acceso a Internet y un 30% no cuenta con un computador.

Sin duda, la pandemia empeorará estas cifras, aumentará el desempleo, el endeudamiento y la precarización de la vida de los estudiantes y sus familias. Hoy el estudiante puede tener familiares contagiados por COVID-19 (o estar enfermo él mismo). Puede tener padres desempleados y deba recurrir a trabajar para colaborar con la familia, por lo que sus prioridades están en constante tensión. Habrá otros que no quieren mostrar sus condiciones de hacinamiento y el no poder contar con un espacio digno que permita hacer compatible la vida familiar con los estudios. Muchos de ellos no tienen un computador, revisan el material solo desde el celular, muchas veces tienen que recorrer kilómetros para conectarse o encontrar una señal gratuita,

algunos deben subirse a los techos como bien mostraron algunos medios de comunicación. Esta pandemia esta haciendo visible lo que antes no era, a pesar de los diversos esfuerzos que se realizan al interior de las instituciones educativas.

Probablemente el docente quisiera decir ¡por favor prendan sus cámaras y activen el audio! Pero conociendo a sus estudiantes y sus realidades seguirá más bien predicando en el desierto, a menos que adapte su docencia para hacerla más flexible, más inclusiva y centrada en el estudiante.

Notas y referencias

Baeza R. y Ocaña C.,(2020) Desconexión y brecha digital en Chile durante la epidemia Covid-19. Colegio de Ingenieros de Chile. [Disponible aquí.](#)

Biggs, J., & Tang, C. (2011). Teaching for Quality Learning at University – What the Student Does. Clinical infectious diseases : an official publication of the Infectious Diseases Society of America (4th ed.). Glasgow: McGraw-Hill Education. [Disponible aquí.](#)

Cuadrado, I; Martín-Mora, G. y Fernández, I. (2015). La expresión de las emociones en la Comunicación Virtual: El ciberhabla. Icono 14, volumen (13), pp. 180-207. doi: 10.7195/ri14.v13i1.716

Fry, H. (2014). *A Handbook for Teaching and Learning in Higher Education. A Handbook for Teaching and Learning in Higher Education.* <https://doi.org/10.4324/9781315763088>

Hodges Ch., Moore S., Lockee B., Trust T. y Bond A. (2020) The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning. Educause review.

IESALC (2015). Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones. [Disponible aquí.](#)

Gibbs, G. (1981). Twenty Terrible Reasons for Lecturing. In SCED Occasional Paper No. 8. [Disponible aquí.](#)

Por qué el plan económico ante el Covid-19 es insuficiente y lo agrava el dictamen que permite no pagar remuneraciones

27.03.2020

Por Marco Kremerman Strajilevich y Gonzalo Durán Sanhueza



Mientras otros países están entregando importantes sumas de dinero mensual a los trabajadores para que hagan frente a la pandemia, el gobierno chileno ha propuesto entregar un bono de \$50 mil pesos por una vez. En este detallado análisis de las propuestas del gobierno, los economistas de la Fundación Sol estiman que ese bono, en el mejor de los casos, llegará al 15% de los trabajadores más desprotegidos.

Hace una semana, el 19 de Marzo, el Presidente Sebastián Piñera junto al ministro de Hacienda, Ignacio Briones, anunciaron un plan económico de emergencia para enfrentar los efectos del coronavirus en Chile. Identificaron tres ejes principales: protección de los empleos, inyección de liquidez a las empresas y apoyo a los chilenos más vulnerables. Una parte clave de la efectividad de este plan pasa por determinar a quién se considera vulnerables y por lo tanto, merecedores del apoyo del Estado. Cuando el plan se analiza en detalle, se observa que **la definición de vulnerable del gobierno es insuficiente**; ignora el alto nivel de endeudamiento de los chilenos y

asume una condición homogénea entre las y los trabajadores, como si la precariedad que cruza el mundo laboral tuviese una sola cara.

En esta columna analizaremos cada una de las medidas; identificaremos puntos ciegos, limitaciones y debilidades que van a afectar a trabajadores, sobre todo ahora que comenzó oficialmente la cuarentena en algunas comunas de Santiago.

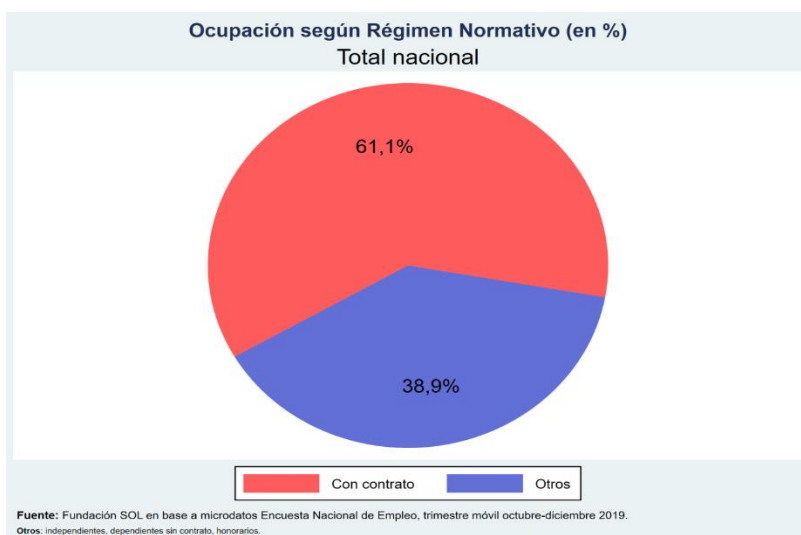
En términos generales mostraremos que el plan económico de ayuda del Gobierno compromete apoyos marginales a los trabajadores. Esto se agrava con el reciente dictamen de la Dirección del Trabajo que señala que se pueden reducir asignaciones de movilización y remuneraciones de trabajadores que no asistan a su lugar de trabajo por la crisis. .

El rol de la Dirección del Trabajo es velar porque se cumplan los derechos de los trabajadores y protegerlos dada su posición asimétrica de poder en relación a los empleadores. Sin embargo, con este tipo de medidas se está comportando más bien como la Dirección del Capital. Y el gobierno está empujando a los trabajadores a exponer su vida para llegar al trabajo ante el temor de quedarse sin su remuneración.

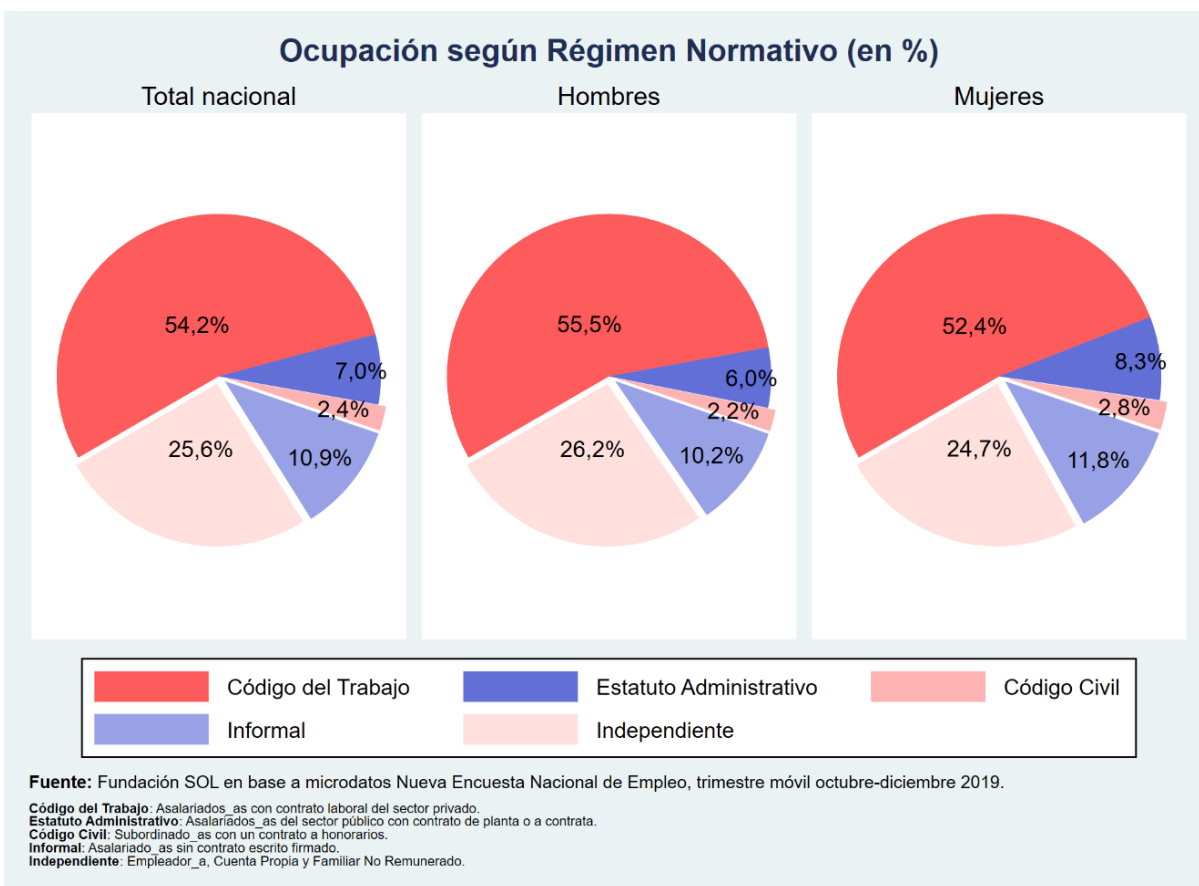
Antes de analizar el plan de gobierno, presentaremos algunos datos sobre el mundo del trabajo en Chile que nos permiten entender más claramente las limitaciones de este plan.

Examinando el mundo del trabajo

En una entrevista reciente en Ciper, planteamos que los trabajadores más vulnerables para enfrentar una cuarentena son aquellos que no tienen contrato. Estos constituyen el 38,9% de la fuerza de trabajo ocupada y equivalen a 3,6 millones de personas (ver gráfico a continuación).

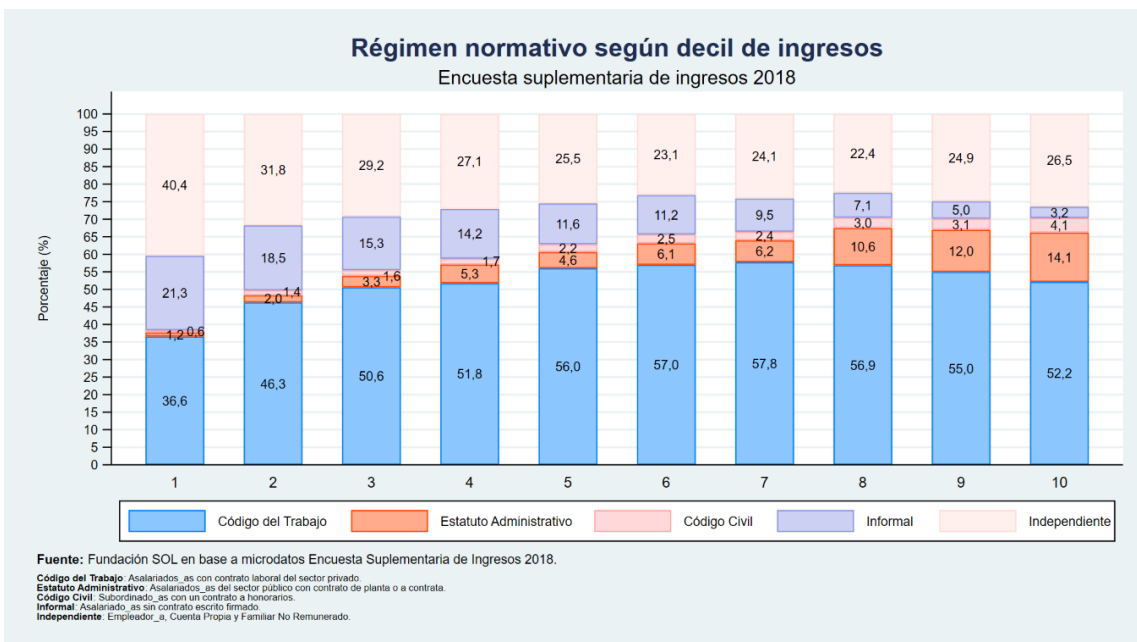


Los trabajadores sin contrato viven distintos tipos de desprotección, dependiendo de su condición. A continuación desagregamos ese 38,9% en los distintos grupos que lo conforman, dependiendo del “régimen normativo” que los rige y el género.



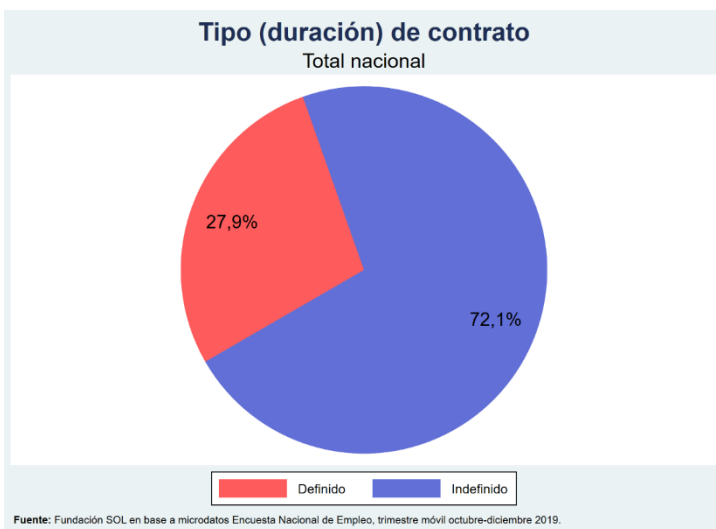
Como se ve, se trata de tres perfiles. **En primer lugar, están los trabajadores independientes (25,6% en el gráfico 1, total nacional).** La mayoría de ellos, trabajan en la calle, en comercio ambulante, etc. **En segundo lugar están los trabajadores informales (10,9% en el gráfico 1, total nacional).** Esto es, quienes trabajan bajo una relación de subordinación (la mayoría de ellos recibe órdenes y cumple horarios), pero que no cuentan con un contrato de trabajo escrito y por lo tanto operan en la clandestinidad, sin seguridades y sin opciones de asociarse en organizaciones sindicales. Finalmente, están los trabajadores bajo el sistema de boleta de honorarios (regidos por el código civil), en cuyo caso existe un contrato de prestación de servicios, también carente de garantías laborales mínimas.

Estos tres perfiles también se pueden analizar a nivel país según decil de ingresos, lo que permite mostrar dónde se concentra la informalidad y los trabajos precarios (ver gráfico a continuación).



En este caso es posible advertir que los grupos más castigados por una inserción laboral endeble y precaria son los deciles más pobres. En otras palabras, hay un componente de regresividad en cuanto a la inserción precarizante. Mientras que los y las ocupadas que pertenecen al 10% más pobre labora un 62,2% en trabajos sin ningún tipo de protección laboral o tienen protecciones mínimas (honorarios), en el caso de quienes pertenecen al 10% de mayores ingresos la cifra llega a un 33,8% (cifra que, aun así, está lejos de ser baja).

Otro aspecto de especial interés es la estabilidad laboral. Chile presenta una de las más altas tasas de empleo temporal, entendiéndose éste como aquel que se encuentra bajo contratos de trabajo de tiempo definido (28%).



Además, si se analiza la duración efectiva de los contratos que prometen ser indefinidos, el diagnóstico no es mejor. A nivel país, el 50% de los trabajadores y trabajadoras con contrato de trabajo **indefinidos** y que cotizan, duran menos de 15 meses en sus puestos de trabajo (datos extraídos de la base de datos del seguro de cesantía). **Se trata entonces de una especie de**

contratos indefinidos “efímeros”, que dan cuenta de lo que podríamos denominar una formalidad de cartón, una formalidad precaria.

Los datos presentados nos permiten identificar al menos tres tipos de problemas que afectan a los hogares chilenos: desprotección por la no existencia de contratos laborales y alta informalidad; una vulnerabilidad concentrada en los deciles más pobres, pues son los que tienen más empleos informales, pero una vulnerabilidad que cruza también horizontalmente los distintos grupos, si se asume que la protección la da el contrato de trabajo. Por último, un tercer componente a tomar en cuenta es la duración efectiva de los contratos. Ello tiene un directo impacto en el real acceso de los chilenos a los “beneficios” del seguro de cesantía: uno de los componentes clave de las medidas anunciadas por Hacienda para enfrentar la crisis del coronavirus.

Limitaciones y preguntas para las medidas anunciadas

Para “proteger los ingresos de las familias chilenas”, el ministro Briones anunció dos medidas.

La primera, un **Bono Covid-19**. Este es un bono de \$50.000 que se entregará a las cargas o causantes de los beneficiarios del Subsidio Unico Familiar (SUF).

¿Qué significa esto? De acuerdo a las características del SUF, hay cuatro posibilidades para ser “causante” dentro de un hogar beneficiario del SUF: i) los menores hasta los 18 años de edad (en el caso de los niños mayores de 6 años deben acreditar que son alumnos regulares del sistema educacional); ii) los inválidos de cualquier edad que vivan a expensas del beneficiario; iii) las madres de menores, no los padres, cuyos hijos vivan a sus expensas y por los cuales perciben subsidio familiar y iv) las mujeres embarazadas.

Si llevamos esto a números concretos, nos vamos a encontrar en el “mejor” de los casos con hogares que pueden llegar a percibir hasta \$150.000. Por ejemplo, un hogar con dos personas menores de 18 años, y una madre que cumple los requisitos para ser causante, porque no cuenta con los recursos para mantener a sus hijos. Si es un hogar monoparental, con una madre que trabaja de manera informal en el comercio, con hijos menores de 18 años que viven a sus expensas, este hogar también podría recibir un bono equivalente a \$150.000.

¿Es suficiente este monto? Claramente no.

Hoy la línea de la pobreza para un hogar promedio es de \$448.324. Este es el monto mínimo que actualmente el Ministerio de Desarrollo Social ha establecido para la supervivencia de un hogar de cuatro personas. Una cantidad similar debiese ser la que

se entregue mensualmente a los hogares, como piso básico, hasta que puedan volver a generar ingresos.

Hoy la línea de la pobreza para un hogar promedio es \$448.324. Este es el monto mínimo que actualmente el Ministerio de Desarrollo Social ha establecido para la supervivencia de un hogar de cuatro personas. Una cantidad similar a ésta debiese ser la que se entregue mensualmente a los hogares como piso básico hasta que puedan volver a generar ingresos.

En segundo lugar, si el bono beneficia solo a los hogares que reciben SUF, queda un grupo importante de chilenos vulnerables fuera. **Por ejemplo, ¿qué pasa con aquellos hogares donde vive una persona sola o una pareja que no tiene hijos? Se trata de hogares que pueden pertenecer al 60% más pobre, pero no van a recibir nada, porque no hay causantes.**

En tercer lugar, si analizamos el universo de trabajadores desprotegidos, la cobertura del bono es insuficiente. De acuerdo a los datos de la Fundación SOL, en Chile 3 millones 600 mil personas carecen de un contrato o relación laboral que los proteja. Según nuestros cálculos, de ese grupo menos de un 15% recibirá el bono por una o más cargas^[1]. En este grupo, incluimos a los beneficiarios del SUF que se definen como “personas ocupadas”, a los beneficiarios que no tienen contrato escrito de trabajo y aquellos trabajadores informales o independientes que viven en hogares donde algún integrante recibirá el bono^[2].

Pero hay que tener clara una cosa: el grueso de los beneficiarios directos del SUF son personas sin trabajo (85%).

Esto quiere decir que, prácticamente, 9 de cada 10 trabajadores/as sin contrato de trabajo no son tocados por la medida, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países. Entonces este bono es más bien una política social que laboral. Las implicancias de ello son complejas. Porque si la política no está pensada para los trabajadores y trabajadoras, estos grupos no podrán quedarse en su casa para cuidarse y no contagiarse del coronavirus.

Cuando se anunció este bono, el Presidente Piñera dijo que beneficiaría a dos millones de personas “sin trabajo formal”. Como se ve, sin embargo, nuestros análisis muestran un panorama muy distinto.

Por último y tan relevante como lo anterior, se trata de un bono pagado por una única vez. Esto es complejo. Porque está claro que los problemas asociados al coronavirus se van a extender por meses y por lo tanto un pago único resuelve algo muy circunstancial. De hecho, si se revisa la experiencia en América Latina o en países

como Estados Unidos, Escocia, Dinamarca, Alemania y España, se puede ver que hay un Estado que privilegia a los trabajadores más vulnerables y con beneficios que se extienden por varios meses.

Entonces, a nivel comparado y tomando en cuenta las precarias condiciones laborales, se trata de un bono insuficiente porque es bajo el monto, porque se aplica por una sola vez y porque no está contemplando al universo de trabajadores vulnerables.

Las complejidades del seguro de cesantía

Una segunda medida anunciada por el ministro es la “**protección a los ingresos laborales**”.

En este caso, se planteó que “se garantizará el pago de ingresos de quienes por motivos de la emergencia deban permanecer en su hogar sin posibilidad de realizar las labores a distancia (teletrabajo). Esta garantía se permitirá cuando: (a) exista acuerdo mutuo con su empleador; (b) haya un mandato de la autoridad sanitaria. **Cumplidas estas condiciones, el trabajador pasará a recibir ingresos desde el seguro de cesantía (...)**”.

Como se ve, esta “protección de ingresos laborales” está estrechamente asociada al seguro de cesantía, del que son objeto todos los chilenos que tienen un trabajo con contrato formal y que han cotizado en este seguro por al menos tres meses (en estricto rigor son seis meses mínimo, pero el gobierno dijo que se iba a reducir a tres meses este requisito). No forman parte del seguro de desempleo los trabajadores del sector público.

Anclar una medida de “protección” al seguro de desempleo presenta al menos tres problemas. En primer lugar, hay que considerar que el seguro de cesantía se alimenta de dos fuentes: de la cotización de los trabajadores (0,6% de la remuneración para quienes tienen contratos indefinidos) y de los empleadores (2,4%). **Se trata entonces de una medida que se nutre de un aporte de los propios trabajadores. De hecho, si usted fuera despedido, podría acogerse a este seguro.**

Pero uno podría considerar que la medida es atendible, pues lo que se busca es garantizar la continuidad laboral y también apoyar a los empleadores. La idea de hecho es que se suspende la relación laboral sin cortar el vínculo, de tal forma que el empleador lo único que va hacer es pagar las cotizaciones de los trabajadores: salud y AFP.

Un problema, sin embargo, es que esta medida puede ser tomada por grandes empresas que, aunque tengan dificultades en esta pasada, tienen la caja y las espaldas

para mantener los salarios de los trabajadores sin despedirlos. Por ejemplo, Andrónico Luksic planteó que no iba a despedir a nadie de sus empresas en estos cuatro meses. Bueno, nos imaginamos que el grupo Luksic no se va a acoger a este beneficio. Es decir, que efectivamente no va a despedir a nadie y le va a mantener su salario.

En resumen, esta medida puede ser un buen apoyo para las empresas pequeñas, en particular aquellas que en estos meses se enfrentarán a problemas de liquidez; y para los propios trabajadores de esas empresas, para que no tengan que ser despedidos. **Pero para un mundo de empresas grandes o empresas medianas con valor agregado, esta medida puede tener algunos incentivos perversos. Es decir, empresas grandes que van a ver mermas en su producción y trabajo efectivo podrían decir, “sabes que, en vez de seguir pagándole yo al trabajador, me conviene suspender la relación laboral y que pague el seguro de cesantía parte de su salario”.**

En segundo lugar, lo que plantea el documento oficial es que, para que las personas puedan acceder a esta protección, tienen que activarse dos causas: 1) tiene que existir mutuo acuerdo con el empleador y 2) tiene que haber un mandato de la autoridad sanitaria.

Aquí la crítica se refiere al punto 1, porque la idea del “mutuo acuerdo” es una ilusión en Chile. Por los niveles de precarización, endeudamiento, baja sindicalización, en general la posibilidad de pactar un acuerdo y establecer los argumentos de ambas partes es muy limitada en nuestro país.

Al revés, en general se trata de decisiones unilaterales, donde el trabajador o trabajadora queda en una posición de “tómalo o déjalo”. Además, como hemos dicho y visto a lo largo de estas semanas, en nuestro país el temor a perder el empleo es mucho mayor al temor de contagiarse por el coronavirus. Entonces este mutuo acuerdo es bien engañoso y los trabajadores no tendrán el poder para defender la posibilidad de que se mantenga el pago de su salario completo por el tiempo que no sea posible acudir al lugar de trabajo ni realizar teletrabajo.

Un tercer problema tiene que ver con las limitaciones propias del seguro de cesantía. Este seguro es para aquellas personas del mundo privado que tienen contrato de trabajo. Los cotizantes actuales del seguro de cesantía son un poco más del 50% de la Fuerza de Trabajo Ocupada, en total 4 millones 700 mil personas que cotizan regularmente.

Pero el mundo del seguro de cesantía es diverso: están las personas con contratos indefinidos y quienes tienen contrato a plazo fijo; están quienes llevan años cotizando

y quienes apenas cumplen algunos meses; están los que tienen sueldos altos y una gran mayoría que gana 500 mil pesos o menos. Todas estas diferencias afectan la calidad de la protección que se promete.

El seguro de cesantía se compone de dos fondos: los fondos de las cuentas individuales y el fondo solidario. Cuando se acaban los recursos de las primeras, se acude al segundo. Pero las condiciones no son las mismas. Por ello es necesario tener presentes las “tablas de pagos” del seguro de cesantía.

Las tablas de pago entregan claridad sobre los potenciales montos de salario que las personas pueden llegar a recibir durante esta crisis. Por ejemplo, un trabajador con contrato indefinido que se acoge a esta medida podría recibir el primer mes un pago correspondiente al 70% de su remuneración promedio de los últimos 12 meses. Si bien es un valor que al menos se acerca a lo que ganaba, ya es una merma de un 30%. El segundo pago es un 55% de la remuneración promedio. Y el tercer pago baja a 45%, luego a 40% y así hasta llegar a 30%, si es que los fondos individuales alcanzan.

En el caso de los trabajadores con contrato a plazo fijo, la tabla de pagos empieza en el 50% del salario promedio de los últimos 12 meses. Es decir, su primer salario en condiciones de crisis será 50% menor.

Pero no solo hay diferencias entre quienes tienen contrato a plazo fijo e indefinido. También hay mínimos y máximos, que es otra cosa importante, dependiendo de si los recursos provienen de la cuenta individual o del fondo solidario. Si por ejemplo el salario de una persona es de \$1 millón 200 mil, el monto del primer pago podría ser mucho menor a eso si es que se financia con los recursos del fondo solidario. En este último caso hay tope. Es decir, no va a recibir el 70% de ese millón 200 mil (que serían \$840.000) sino que será de \$624.241, que es el tope de salario para quienes deben recurrir al Fondo Solidario porque sus cuentas individuales no le alcanzan para cubrir los salarios de reemplazo.

Por último, con el fin de anticipar una eventual avalancha de suspensiones de relaciones laborales, la propuesta de gobierno contempla inyectar recursos al Fondo Solidario (dos mil millones de dólares), una vez que la plata de las cuentas individuales se acabe. Sin embargo, se planteó que el gobierno acudirá al Fondo de Reserva de Pensiones para financiar esos dos mil millones de dólares, lo que es altamente cuestionable pues ese fondo se creó en 2006 para enfrentar contingencias del Pilar Solidario, el cual paga Pensiones Básica Solidarias y el Aporte Previsional Solidario y podría requerir recursos extras para enfrentar esta contingencia. Vale decir, se viste un santo para desvestir a otro.

Notas y referencias

[1] En este porcentaje se considera incluso la indicación propuesta ayer jueves en la Comisión Mixta que contempla un aumento en 670 mil beneficiarios.

[2] Cálculos realizados en base a la Encuesta Casen y beneficiarios SUF.

La política económica frente al COVID-19 en Chile y el mundo: una invitación a ampliar las fronteras de lo posible

24.05.2020

Por Jorge Atria, Nicolás Grau, Vicente Inostroza Sánchez, Alfredo Joignant, Aldo Madariaga y Claudia Sanhueza



Esta columna revisa en detalle lo que se ha hecho en Chile para proteger a las empresas y los trabajadores; y lo compara con las políticas que se despliegan en el mundo. El resultado es un muy informativo retrato sobre las herramientas que se están usando hoy en distintas latitudes: desde países que niegan ayuda a empresas que tributan en paraísos fiscales, a aquellos que estudian impuestos permanentes para el 0,1% más rico; desde países que revisan el rol de su banco central para que ayude a generar empleos, hasta aquellos que ya están organizando sistemas de alimentación

nacional pues “la hambruna puede convertirse en la próxima pandemia que enfrenten las sociedades”. La exploración que ofrecen los autores tiene una finalidad central: invitar “a pensar las políticas económicas actuales de cara a los desafíos del futuro”.

La pandemia del COVID-19 que se expande a nivel global y las medidas sanitarias asociadas han llevado a los países a presentar una serie de políticas destinadas a mitigar sus fuertes efectos económicos. El FMI ha pronosticado para 2020 una caída de -3% de la economía mundial y de -1% para las economías emergentes. Para Chile se proyecta una caída incluso mayor, de un -4,5%, la peor desde la crisis de 1982-1983.

Dada la gravedad de la situación, los países se han visto obligados a ensayar soluciones de política poco convencionales. Muchas de ellas habían comenzado ya a discutirse en el marco de la crisis financiera de 2007-2008, y en el contexto de crisis climática que enfrenta la humanidad. Así, esta “triple crisis del capitalismo” como la denomina Mariana Mazzucato –como pandemia, como crisis económica y como crisis climática– plantea un escenario propicio para discutir no sólo las mejores políticas para salir de la emergencia actual, sino de manera más general, para prefigurar lo que será una transformación sustancial de cómo pensamos la economía, la sociedad y la democracia en la post-pandemia. Esta columna constituye una invitación a pensar las políticas económicas actuales de cara a los desafíos del futuro, y en ese sentido, una invitación a ampliar las fronteras de lo posible.

La hambruna durante y posterior al coronavirus puede convertirse en la próxima pandemia que enfrentan las sociedades.

Cuánta hambre

Las medidas sanitarias establecidas producto de la pandemia –cuarentenas obligatorias, cierre de fronteras, de establecimientos educacionales y empresas– ha tenido enormes repercusiones humanas, sociales y económicas, disminuyendo la seguridad alimentaria, el acceso a servicios básicos y el dinamismo de la economía. **La hambruna durante y posterior al coronavirus puede convertirse en la próxima pandemia que enfrentan las sociedades.** En efecto, el Programa Mundial de Alimentos estima que las personas que padecen hambre podrían duplicarse a nivel global si no se toman las medidas necesarias.

El hambre en tiempos de cuarentena lleva a conflictos económicos y sociales que tensionan las medidas sanitarias necesarias para evitar la propagación del virus. Según un informe reciente de la CEPAL, la desigualdad y la pobreza en sus múltiples dimensiones aumentarán en toda América Latina, dada la masificación de la

precariedad laboral. De este modo, existen altas probabilidades que la hambruna se profundice debido a las cada vez más extremas condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que conlleva la pérdida de empleos en contextos de alta informalidad.

La situación socioeconómica ha llevado a tensiones y protestas que se han ido incrementando con la extensión de las cuarentenas: el símbolo de los trapos rojos en las ventanas (Colombia), disturbios sociales en la comuna de El Bosque (Chile) y en la ciudad de El Alto (Bolivia), o protestas de organizaciones sociales en Argentina. Los lemas se repiten: “por una cuarentena sin hambre” o “con hambre, no hay cuarentena”.

¿Qué medidas han adoptado los Estados? Estas se pueden dividir en dos tipos: **recursos monetarios para seguridad alimentaria y entrega directa de alimentos.**

Por ejemplo, **el gobierno de Argentina está extendiendo la cobertura del beneficio “Tarjeta Alimentaria” a más de un millón de familias**, con la posibilidad de aumentar el monto en zonas más pobres debido a la inflación alimentaria.

¿Chile está haciendo un esfuerzo fiscal que, dado sus opciones reales, se corresponde con el desafío social y económico actual? A nuestro juicio, los datos muestran claramente lo contrario.

Mientras tanto, Costa Rica está entregando una canasta de alimentos a familias más vulnerables, y Uruguay aplica dicha medida a trabajadores informales sin cobertura social. Ambas políticas se complementan con la discusión de una renta de emergencia familiar para otros gastos del hogar y la extensión de comedores sociales que están aumentando su demanda rápidamente.

El hambre se ha posicionado recientemente en la agenda pública chilena luego de la cuarentena total en el Gran Santiago. Desde antes se estaban observando iniciativas de la sociedad civil y los municipios mediante el levantamiento de ollas comunes o entrega de alimentos en barrios vulnerables. El punto de quiebre estuvo en un anuncio televisivo en cadena nacional del presidente Sebastián Piñera: la entrega de 2,5 millones de cajas de alimentos, las que serán repartidas a domicilio y contendrán alimentos no perecibles y elementos de limpieza.

El anuncio estuvo seguido de una gran confusión sobre la cifra real de beneficiarios (como aquella sobre “el 70% del 40%” de las familias más vulnerables) y la logística de la distribución, acusaciones de aprovechamiento político, y el surgimiento de aglomeraciones en municipios y de protestas sociales en algunos barrios vulnerables debido a las altas expectativas creadas en la población.



En particular, se ha instalado la discusión de si no era más fácil y efectivo fortalecer e incrementar las medidas de ayuda a personas y empresas ya anunciadas.

Tipos de ayuda fiscal: ingreso básico y seguro de desempleo

Dada la profundidad de la crisis económica y social, en el mundo se han implementado una amplia gama de programas fiscales de ayuda a personas y empresas ([ver OECD para un resumen por país](#)).

Chile ha seguido una estrategia mixta. Para las empresas la ayuda ha consistido en asegurarles que podrán endeudarse (con el fisco como garante), permitirles detener sus actividades sin pagar salarios (ley de protección del empleo) o posponer sus impuestos. Para los trabajadores formales, la ayuda ha sido principalmente flexibilizar el acceso a sus propios ahorros vía seguro de desempleo (con un subsidio que sólo opera cuando se acaban los ahorros individuales) –en Australia, por ejemplo, bajo ciertas condiciones se puede acceder también a una parte de las cuentas de ahorro previsional individual.



En el caso de los trabajadores informales y sectores de más bajos ingresos, además de las canastas de alimentos, se ha aprobado recientemente un ingreso familiar de emergencia con un tope de \$65 mil por persona, por tres meses, y con valores decrecientes en el tiempo.

Si bien los montos involucrados son cuantiosos (sobre todo en el papel), su naturaleza diversa exige un análisis cuidadoso. Por ejemplo, desde el punto de vista del esfuerzo fiscal, no es lo mismo que el Estado asuma (parte de) los costos salariales de las empresas fuertemente afectadas, a que lo hagan los mismos trabajadores a través de sus ahorros del seguro de cesantía, como sucede en el caso chileno.

En ambos casos, la intención es la mantención de los ingresos y evitar destrucción de relaciones laborales, algo clave tanto para mitigar el hambre como para una recuperación económica más rápida. Sin embargo, mientras en el primer caso el costo de la crisis recae en las personas y empresas que van a pagar más impuestos a futuro, **en el segundo, el costo de la crisis recae en las y los trabajadores, quienes tendrán una fuerte pérdida de ahorros y con ello quedarán desprotegidos para situaciones de desempleo post crisis.** Es decir, el costo lo pagan las y los trabajadores, pues aumenta su vulnerabilidad frente a shocks futuros.

Otra pregunta clave es si acaso el Estado de Chile está haciendo un esfuerzo fiscal que, dado sus opciones reales, se corresponde con el desafío social y económico actual. A nuestro juicio, los datos muestran claramente lo contrario.

Profesores de la London School of Economics y de la Universidad de Berkeley que han estudiado largamente las desigualdades económicas internacionales, sugieren un impuesto a la riqueza neta del 1% de los contribuyentes más ricos de la Unión Europea por 10 años.

Aunque la diversidad de los tipos de ayudas hasta ahora anunciados y ejecutados hace difícil tener una mirada global respecto a la magnitud del esfuerzo pues los montos totales mezclan peras (gastos efectivos) con manzanas (ingresos fiscales que sólo se posponen), **existe una forma simple de cuantificar el esfuerzo fiscal extraordinario propuesto: ver cuánto mayor es la proyección de deuda pública debido al COVID.** Este ejercicio está transparentemente descrito en el informe de la Dipres (cuadro 8.2): mientras que la proyección de la deuda fiscal bruta al año 2021 realizada con información a enero del 2020 (pre-COVID), era de 32,2 puntos del PIB, la misma aumentó a 35,7 a finales de abril (post-COVID). **Es decir, el esfuerzo neto de las finanzas públicas de acuerdo a las estimaciones de Dipres, es en torno a los 3,5 puntos del PIB.**^[1]

¿Cómo se compara esta cifra con lo que están haciendo otros países? Este es un ejercicio no simple de hacer, pero una mirada gruesa refuerza la conclusión anterior^[2]. Según el FMI (tabla 1.2, cap. 1), en promedio la deuda fiscal en el mundo subirá 13 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 (de 83 a 96% del PIB); 17 puntos en las economías avanzadas (de 105 a 122% del PIB), y 9 puntos (de 53 a 62% del PIB) en

las economías emergentes y de ingreso medio. Esto indica que el esfuerzo fiscal que está haciendo Chile (cuya deuda total subirá de 28 a 35% del PIB, es decir 7 puntos, pero donde sólo 3,5 puntos se deben realmente al COVID) se acerca más bien al que están haciendo los países de bajos ingresos, cuyo aumento promedio de la deuda será de 4 puntos porcentuales (de 47 a 43% del PIB).

Lo acotado del incremento de la deuda en comparación con otros países da una clara idea de que Chile tiene todavía espacio para llevar a cabo un programa de ayuda fiscal más audaz. En efecto, junto con Perú nuestro país es uno de los con mayor margen de acción en la región para llevar a cabo programas de ayuda fiscal más ambiciosos. De hecho, muchas veces se hace referencia a este margen de acción para desestimar medidas más audaces, por ejemplo, de política monetaria, que abordamos más adelante.

Una discusión adicional que se ha planteado en el plano internacional es la posibilidad de limitar las ayudas fiscales y/o exigir ciertos comportamientos por parte de las empresas que los reciben. **Países tan distintos como Canadá, Escocia, Polonia, Dinamarca o Francia han explicitado que para algunas o todas sus medidas de apoyo estarán excluidas las empresas con registro o destino parcial de sus recursos en paraísos fiscales**, territorios que atraen e incentivan la salida de capitales que de otra manera podría quedarse en sus países de origen y contribuir al financiamiento público de bienes y servicios sociales. Esta propuesta es interesante porque remarca que los recursos públicos deben servir a las empresas que demuestran compromiso con el financiamiento del fisco. Asimismo, es coincidente con un planteamiento reciente del Financial Times, que llama a dotar de un rol más activo al Estado, promoviendo una noción de solidaridad que fomente la contribución recíproca,



tanto del Estado a las empresas como de éstas al Estado. En Chile este debate ha estado ausente.

A continuación, revisaremos la manera en que los países han logrado aumentar los recursos disponibles para financiar su política fiscal.

Formas de financiamiento

Las principales formas que están utilizando los países para financiar sus paquetes de ayuda son dos: las herramientas tributarias y el uso de fondos soberanos. En el primer

caso, podemos **distinguir entre medidas que modifican y medidas que no modifican la carga tributaria**. Dentro de las segundas, las respuestas iniciales a nivel mundial han considerado medidas como alivio a empresas y contribuyentes; aplazamientos o pagos parciales de IVA; contribuciones o impuesto al ingreso; alza de tramos mínimos imposables; y condonaciones de multas e intereses.

Respecto de las primeras, países tan distintos como **España, Suiza, Perú, Rusia o el Reino Unido, discuten en la actualidad propuestas para subir las tasas de los contribuyentes más ricos y/o crear impuestos especiales de solidaridad que afecten a un pequeño número de contribuyentes de alta riqueza**.

Profesores de la London School of Economics y de la Universidad de Berkeley que han estudiado largamente las desigualdades económicas internacionales, sugieren una de las medidas mejor formuladas: un impuesto a la riqueza neta del 1% de los contribuyentes más ricos de la Unión Europea por 10 años. Este impuesto, cuya recaudación estimada anual sería de 1% del PIB de la Unión Europea, aportaría recursos para sustentar las fuentes de financiamiento más inmediatas como las ya mencionadas líneas de crédito, eurobonos o fondos de rescate, evitando una crisis de pago posterior o una sobrecarga de deuda mayor a la que ya tienen varios países.

Al presentar este impuesto a la riqueza un diseño progresivo, temporal y de costos localizados en un grupo pequeño y bien definido y cuya posición aventajada en la economía mundial está largamente documentada, el impacto de esta medida es muy controlado y produce escasos desincentivos económicos.

No es que los bancos centrales hayan abandonado su objetivo anti-inflacionario o su autonomía de los gobiernos, sino que se ha instalado la idea de que durante las crisis el primer objetivo es secundario respecto de otros como la mantención del empleo y la recuperación económica más generalmente.

Esta propuesta ya ha sido estudiada en profundidad para Estados Unidos por Saez y Zucman, es coincidente con las propuestas más amplias de rediseño de los sistemas tributarios de Thomas Piketty e incluso ha sido considerada una medida plausible si es por un tiempo limitado por acérrimos detractores a este tipo de tributación, como Wojciech Kopczuk, de la Universidad de Columbia.

En el caso de Chile, las medidas tributarias no se han modificado desde que se hicieran los primeros anuncios, que establecieron diferimientos y alivios tributarios temporales que no alteran los componentes esenciales del sistema tributario. Esto significa que se mantiene una carga tributaria relativamente baja en comparación con países de ingreso medio y alto, con variaciones menores en los

últimos 20 años, y un sistema regresivo donde los impuestos indirectos como el IVA aportan más que los directos –como el impuesto a la renta. En este contexto, medidas como las discutidas arriba harían posible no sólo elevar la recaudación tributaria y disminuir la necesidad de grandes planes de endeudamiento, sino sobretudo lograr un financiamiento más orgánico de la crisis, donde quienes tienen más demuestren un compromiso mayor con la sociedad chilena, más allá de acciones caritativas individuales.

En el caso de los fondos soberanos, en el mundo la contingencia ha llevado a aumentar su contribución a los paquetes de rescate económico, ya sea a través de la inyección de liquidez en porcentajes mayores a lo normal (ej. en Noruega), o estimulando el crecimiento económico de las empresas más golpeadas (ej. en Turquía).

Otro ejemplo es la Unión Europea que ha utilizado fondos estructurales y creó un fondo de solidaridad para ofrecer un soporte adicional a sus estados miembros. En Chile, si bien el Fondo para la Estabilización Económica y Social (FEES) acumula el equivalente



al 5% del PIB, el gobierno no ha considerado su utilización. Recientemente un grupo de economistas que representan distintas sensibilidades políticas ha planteado la posibilidad de utilizar estos recursos para ampliar el financiamiento disponible y así aumentar las exiguas medidas de ayuda planteadas.

Tipos de política monetaria

Desde la crisis de 2007-8 se ha venido resquebrajando el consenso global respecto a que los bancos centrales (BCs) deben preocuparse exclusivamente de la inflación (para lo cual se asignan metas) y deben buscar la mayor autonomía de las decisiones de los gobiernos en ejercicio (bajo el supuesto que BCs a merced de decisiones políticas generarían grandes males colectivos) (ver dossier publicado en Project-syndicate que incluye a destacados economistas como Kenneth Roggoff de la U de Harvard y Barry Eichengreen de la U de Berkeley).

En la práctica, no es que los bancos centrales hayan abandonado su objetivo anti-inflacionario o su autonomía de los gobiernos, sino que **se ha instalado la idea de que**

durante las crisis el primer objetivo es secundario respecto de otros como la mantención del empleo y la recuperación económica más generalmente.

Asimismo, se plantea por sobre la autonomía, la importancia de la coordinación de los esfuerzos fiscales y monetarios para potenciar las respuestas a la crisis y evitar que estos generen efectos contrarios. Entre las medidas antes consideradas anatema, y que ahora están poniéndose sobre la mesa podemos contar el financiamiento del Banco Central a los gobiernos (ya sea directa o indirectamente) y las tasas de interés negativas.

Como una manera de actuar rápidamente ante la crisis económica que se avecina, los principales bancos centrales del mundo como la FED, el Banco de Inglaterra y el Banco Central Europeo han comenzado a implementar estas medidas poniendo un fuerte énfasis en el empleo y la recuperación económica en coordinación con la autoridad fiscal (ver resumen y referencias [aquí](#)). Quizás la experiencia más decidora es la del Banco de Reserva de Nueva Zelanda (RBNZ), el primero en declararse formalmente independiente del gobierno en 1989 y en aplicar el marco de metas de inflación que rigen hoy en Chile. El RBNZ anunció en abril un paquete que incluye compras de bonos del tesoro que implicarían recapitalizar hasta un 25% de la deuda pública, y que por su magnitud, muchos ven como un financiamiento directo al gobierno.

Si bien puede argumentarse que la realidad de los países desarrollados es distinta de aquellos en vías de desarrollo, recientemente el Banco de Pagos de Basilea ha instado incluso a los bancos centrales de países emergentes a utilizar herramientas monetarias poco convencionales.



En Chile, la respuesta del Banco Central hasta ahora sido positiva pero acotada. En primer lugar, ha mantenido su tasa de interés en el “mínimo técnico” de 0,5% y aumentado sus facilidades para otorgar financiamiento barato a las instituciones financieras locales de manera de asegurar liquidez

en el mercado. **En segundo lugar, en mayo pasado pidió al FMI una línea de crédito por US\$23,800 millones para ampliar sus reservas y utilizar en caso que sea necesario, por ejemplo, ante una corrida contra el peso.**

Si bien estas medidas son importantes y apuntan en la dirección correcta, parece relevante preguntarse por la necesidad de ampliar su rango de maniobra en línea con los principales bancos centrales del mundo y repensar su rol en la política económica de manera de prepararse para la crisis económica que se avecina, especialmente en un contexto de esfuerzos fiscales insuficientes.

En abril, un grupo de parlamentarios presentó un proyecto para ampliar los objetivos del banco e incluir el de velar por el empleo en contextos de crisis. Como hemos planteado, esto va en línea con el movimiento de los bancos centrales de los principales países desarrollados. De hecho, la ley que rige al banco de central neozelandés fue recientemente modificada justamente para incorporar el objetivo de “promover el máximo empleo sostenible” a sus preocupaciones.

No parece descabellado, además de esto, incluir con mayor fuerza la necesidad de coordinación con la autoridad fiscal en el cumplimiento de sus objetivos, que algunos economistas como los ex-ministros Valdés y Céspedes plantean, ya se encuentra implícito en la ley del BC. Finalmente, cabe preguntarse por la posibilidad de que el BC pueda comprar bonos del gobierno.

Varios ex-presidentes del Banco Central se han mostrado partidarios de cambiar la ley para que el BC compre bonos del tesoro en mercados secundarios, mientras que un ex-consejero, diversos analistas del mundo financiero y parlamentarios de la comisión de hacienda se han abierto a la posibilidad de que en tiempos extraordinarios, el BC tome acciones extraordinarias como financiar directamente al fisco. **Como demuestra la exitosa experiencia de nuestro país a inicios de los años noventa, la coordinación adecuada entre política fiscal y monetaria, y el perseguir distintos objetivos monetarios no implica necesariamente rescindir la autonomía del BC ni**



tampoco amenazar su objetivo antiinflacionario. Por el contrario, la dura experiencia durante la crisis asiática demuestra que hacerse cargo de sólo un objetivo y descuidar la coordinación con Hacienda puede tener efectos muy perniciosos.

Ampliar las fronteras de lo posible: el debate que viene

Desde hace varios años que se viene gestando un importante debate entre los economistas de la academia estadounidense, especialmente en el perímetro de la gran crisis del 2008-2009, la que llevó a ensayar un conjunto de políticas no convencionales que han terminado por definir una nueva normalidad (new normal).^[3]

Detrás de estas nuevas herramientas, muchas de las cuales vuelven a ensayarse en el contexto actual de pandemia, hay un amplio debate intelectual que dista mucho de haber concluido, y que tensiona a la ciencia económica.

El núcleo de este debate fue bien resumido en un texto programático de Naidu, Rodrik y Zucman en el que discuten y critican el hecho de que el neoliberalismo se haya transformado en sinónimo de la economía de corriente principal. Si bien este verdadero manifiesto ha recibido algunas críticas desde la sociología económica por no ir lo suficientemente lejos en la deconstrucción de las fundaciones del mainstream económico, resulta evidente constatar una importante crisis intelectual de la economía como ciencia, de la cual nuestro país no escapa. Tras 40 años de historia e imperio de esa gran convergencia entre capitalismo, neoliberalismo y economía al punto de fundirse en un mismo fenómeno, lo que la crisis del 2008-2009 y, hoy, la pandemia ponen en evidencia es la posibilidad de una gran divergencia, esto es, la lenta y gradual separación de estos tres componentes.

Es esta divergencia lo que explica que se estén discutiendo muy seriamente fenómenos y políticas hasta hace poco tan inimaginables como la desglobalización (que El-Erian percibe en la ruptura de las cadenas de suministro global costo-efectivas, lo que podría traducirse en enfoques más locales), planes de reconexión en torno a la salud pública y el clima para llegar a una nueva globalización, o formas de renta básica de emergencia que abren el horizonte de posibilidad para algún tipo de ingreso básico universal como parte de una nueva normalidad (cuya fundamentación filosófica y política se encuentra en el libro de Van Parijs y Vanderborght *Ingreso básico*).

Es importante al mismo tiempo, no perder de vista que la tentación de volver al estadio previo de la pandemia estará muy presente una vez finalizada la misma, sobre todo si se confirma el carácter inevitable de una globalización finalmente encadenada por prácticas, reglas, instituciones e intereses poderosos. Nos parece, en este contexto, que es fundamental abrir espacios para ampliar las fronteras de lo posible, y abrazar el escenario de transformación que se abre con la post-pandemia munidos de estas nuevas herramientas.

Notas y referencias

- ^[1] Cabe destacar que esta proyección depende de muchos factores, entre ellos, del efecto directo de la caída del crecimiento sobre la recaudación tributaria y del esfuerzo que está haciendo el gobierno en disminuir la ejecución de su presupuesto en otras áreas (particularmente, vivienda y OOPP).
- ^[2] Una nota precautoria: esta comparación no es perfecta, pues en el informe del FMI no hay una estimación de cuánto va a aumentar la deuda pública sólo producto del COVID (como hacemos para el caso de Chile), sino que la proyección muestra lo que aumentará la deuda total durante el 2020.
- ^[3] Ejemplos de ello son las tasas de interés negativas, para enfrentar lo que Larry Summers llamó el “estancamiento secular”, la creciente preocupación por subir las metas de inflación en los países del norte, la expansión cuantitativa (quantitative easing, QE) y, para enfrentar problemas de liquidez en coyunturas de crisis, la resurrección de los arreglos de intercambio conocidos como SWAP entre la FED y los bancos centrales de los países desarrollados (lo que hace de la FED el prestador de última instancia dado el carácter dominante del dólar).

¿Aguanta usted una cuarentena? **Radiografía económica del hogar** **chileno que se enfrenta al Covid-19**

17.03.2020

Por Marcela Ramos



Una Cuarentena: ¿Cómo afectará eso a las familias chilenas?

La grave expansión del coronavirus parece llevarnos a una cuarentena. ¿Cómo afectará eso a las familias chilenas? En esta entrevista, el economista de la Fundación Sol, Marco Kremerman, advierte que 3 millones 600 mil trabajadores se verán en serias dificultades para quedarse en la casa porque carecen de un contrato que les dé protección. Si el Estado no asegura un ingreso mínimo por hogar, advierte, colapsarán o simplemente no podrán cumplir la cuarentena.

Los datos parecen indicar que Chile deberá recurrir a una cuarentena para enfrentar la expansión del coronavirus. Esta medida no se debe a que toda la población esté en riesgo (80% de los infectados desarrolla síntomas similares a los de un resfrío común), sino a que hay un 4% que enfermará gravemente y va a necesitar atención hospitalaria. El problema es que si muchos chilenos se enferman al mismo tiempo, el sistema de salud colapsará y no podrá atender a todos los enfermos graves. Como han advertido

los expertos, “lo que quede fuera de la capacidad del sistema puede transformarse en fallecimientos” (ver columna).

En ese escenario, las recomendaciones de distancia social y de no salir de la casa son razonables. Pero, ¿qué familias chilenas pueden permitírselo? El economista Marco Kremerman, que ha dedicado gran parte de su carrera profesional a entender el mercado laboral chileno, estima que para la mayoría de los trabajadores será difícil o imposible acatar el llamado a quedarse en la casa si no cuentan con algún soporte económico del Estado.

“Muchas personas, desde el día uno, van a tener problemas importantes, pues necesitan generar recursos diarios para poder costear las necesidades básicas y llegar a fin de mes”, explica.

Un primer grupo vulnerable, dice, lo constituye un 38,9% de la fuerza de trabajo ocupada, casi 3 millones 600 mil personas, “que no tienen la protección mínima adecuada, es decir, un contrato de trabajo”. Se trata de un grupo heterogéneo, donde hay una mayoría de independientes que trabaja en condiciones precarias y con ingresos muy bajos y también trabajadores dependientes (pero sin contrato), situación que se ve en la construcción o el servicio doméstico (ver recuadro).

-¿Ese 38,9% es el grupo más vulnerable en esta crisis?

-Ese es un punto de partida, porque nos estamos refiriendo a quienes no tienen un vínculo laboral que de alguna manera les dé algún grado de protección o formalidad que los cubra ante una falta al trabajo; o ante un decreto donde se les inste a no salir de sus casas. Si bien hay heterogeneidades dentro de este grupo, solo un porcentaje pequeño puede hacer trabajos desde la casa, porque tienen un alto nivel de educación. La mayoría, sin embargo, se enfrentará a la pregunta urgente: ¿cómo lo hace para comer? ¿cómo lo hace para llegar a fin de mes? Es probable que tengan que salir a la calle igual.

-Dentro de este grupo, ¿cuántos son los que están bien económicamente?

-Es difícil cuantificar eso, pero cuando uno revisa los empleos que se han creado en los últimos diez años, y mira los independientes, ve que la mayoría son independientes de baja cualificación. No son profesionales con postgrado que pueden resolver esta situación a través del teletrabajo, ni son los consultores que pueden escribir sus documentos desde la casa. Son independientes que no tienen educación media completa y están subempleados. Es decir, son personas que trabajan pocas horas o menos horas de las que necesitarían trabajar. O sea esta idea de que el independiente es un emprendedor próspero es una situación marginal en Chile.

-¿Qué otro grupo de trabajadores está en riesgo?

-El otro gran grupo vulnerable, que es gigante, es el que recibe bajos salarios, donde una mayoría puede tener contrato. Los últimos datos disponibles indican que la mitad de los trabajadores y trabajadoras gana menos de \$400 mil líquidos; y el 70% gana menos de \$550 mil líquidos. Es importante esa cifra porque \$550 mil hoy en Chile es un valor muy exiguo en términos del costo de vida. Que el 70% de los trabajadores y trabajadoras esté recibiendo esa cantidad, da cuenta de una alta vulnerabilidad. Ello, a pesar de que gran parte de ellos está trabajando jornada completa.

Hoy hay entre un 26 y un 30% de los adultos mayores trabajando. Eso es más del doble de lo que uno observaba hace 30 años.

-Hablemos del nivel salarial de quienes tienen contrato. ¿Es mejor que el de los sin contrato?

-Según un estudio que realizamos, la mitad de los trabajadores asalariados de las empresas privadas gana menos de \$400 mil, que es la misma cifra que a nivel nacional. En tanto, el 70% gana menos de \$568 mil. También hicimos un zoom dentro de los asalariados de empresas privadas, sobre aquellos que trabajan en empresas con más de 200 trabajadores, es decir grandes empresas. Si bien los salarios son un poco más altos, tampoco se están abanicando: la mitad gana menos de \$480 mil líquido, y el 70% gana menos de \$700 mil líquido.

-Si dentro de los próximos días se dispone que esas personas permanezcan en sus casas, ¿ellos van a seguir recibiendo esa remuneración?

-Eso depende del tipo de medidas que se implementen y la capacidad de pago de las empresas. Pero supongamos que por distintos factores esas personas logran mantener su remuneración por uno o dos meses. El problema es que, de esas personas, la mayoría están precarizadas, están endeudadas. Entonces, actualmente, muchas de ellas obligatoriamente hacen horas extras. **Y en un mismo hogar se da una combinación de situaciones: personas que trabajan con contrato y otras que no lo tienen. Esto es bien importante. Aquí la unidad clave de análisis es el hogar**, y a veces no se ve así desde las políticas públicas o de gobierno. Entonces quizás yo puedo resolver la situación de una persona y llegar a \$400 mil, pero lo que pasa es que en ese mismo hogar, para llegar a fin de mes y poder pagar las deudas, al menos trabajan 2 ó 3 personas, y esos otros son cuenta propia o independientes, quienes pueden quedarse ahora sin trabajo. Entonces en ese hogar va haber igual un desmedro importante, porque una persona va a perder su fuente laboral, total o parcialmente. **Entonces hay una serie de combinaciones que los hogares en Chile**

realizan para llegar a fin de mes. Y el otro tema es la deuda. La obligatoriedad que ésta genera para la mayoría de los hogares, donde se trabaja formal o informalmente. Esa mayoría tiene que seguir produciendo como resultado de la deuda contraída.

-Según los estudios que la fundación ha publicado, se registran en Chile 11,5 millones de personas endeudadas. ¿Qué sabemos del endeudamiento de los hogares? ¿Hay mucha morosidad?

– Las deudas las podemos diferenciar entre deudas patrimoniales, que son aquellas que en teoría te permiten un mejor pasar en el futuro, y ahí se ubica la deuda hipotecaria y la deuda automotriz, entre comillas. Y en algunos casos la deuda por educarte, cuando efectivamente logras estar mucho mejor luego de haber salido de la educación superior y ello te permite pagar con creces la deuda contraída. La otra deuda es aquella que contraes para llegar a fin de mes: la deuda para vestirse, para comer, para pagar cuentas básicas, para pagar salud y también para pagar educación cuando se transforma en una técnica de sobrevivencia. Este tipo de deuda ha ganado harto espacio en el último tiempo y **lo más preocupante, además del número de endeudados, es el número de deudores morosos, que son los deudores que no pueden pagar las deudas que han contraído, y esto puede ser más de una deuda en condición de impaga. Los morosos son 4 millones 700 mil personas según el último informe de Dicom Equifax.**

No más de un 20% de la fuerza laboral ocupada podría pasar esta situación con cierta tranquilidad.

-Entonces la informalidad, los bajos salarios y el endeudamiento son los principales factores que afectarán la situación de la mayoría de los trabajadores en Chile y su posibilidad de quedarse en sus casas a causa de la pandemia...

-Sí, y al grupo de los bajos salarios agregaría los subempleados, que son las personas que realizan jornada parcial involuntaria. Vale decir, aquellos que necesitan y están disponibles para trabajar más horas. Esas personas en Chile llegan a los 850 mil, es decir, son más que los desempleados. Estamos hablando de personas que probablemente necesitan trabajar la jornada completa, pero la economía no les brinda ese tipo de trabajo. En Chile, casi la mitad de las personas que trabajan jornada parcial lo hacen de manera involuntaria, no porque quieren trabajar menos horas y quieran combinar con vida familiar o por necesidades propias, sino porque no les queda otra, porque la economía no les brinda un trabajo más sólido.

-¿Ese subempleado tiene alguna edad? ¿Tiene un género?

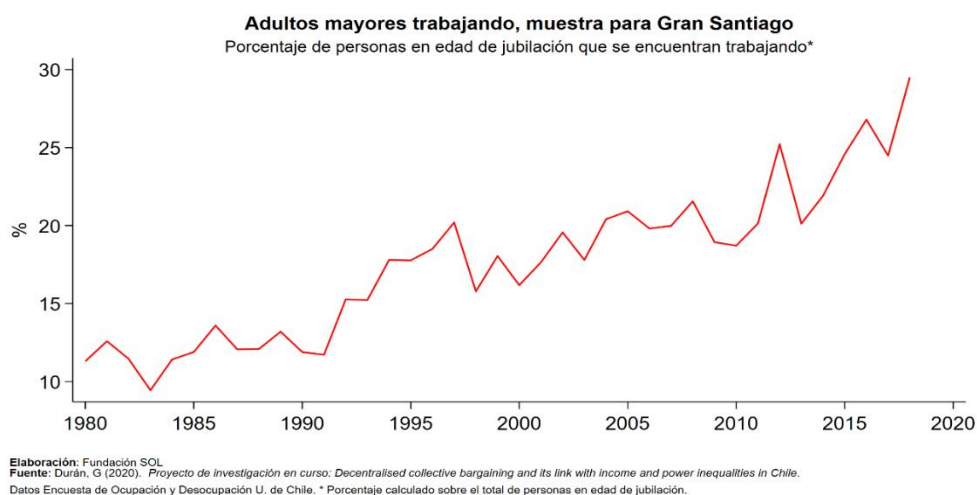
-Mira, se da un poco más de subempleo en los hombres que en las mujeres de acuerdo a los datos. Y eso puede explicarse porque las mujeres no pueden trabajar más horas porque no tienen quién cuide a los hijos. Se da muy fuerte el subempleo en la construcción y en la industria, y en algunas actividades de servicio. Las regiones con mayores nivel de subempleo son la VI, Libertador Bernardo O'Higgins; la región de Los Ríos; las regiones de La Araucanía y Atacama. Esas son las cuatro regiones con más subempleo.

-Si analizamos la dimensión salarial por sector, ¿qué trabajadores son más vulnerables?

-Los trabajadores de la agricultura, comercio, algunas áreas de servicio e industria y construcción. Esos son los sectores más vulnerables en Chile en términos salariales, pues perciben menos de \$400 mil. Y en términos de contrato, o asalariados que no tienen contrato, los sectores con más problemas son la agricultura, la construcción y el servicio doméstico.

-Una población de riesgo en particular son los adultos mayores. ¿Cómo puede afectar esta crisis a los adultos mayores? ¿Tenemos datos de su ocupación o nivel de endeudamiento?

-Sí, ahí hay un dato interesante. Según la encuesta del gran Santiago de la Universidad de Chile, hoy entre un 26 y un 30% de los adultos mayores (mujeres mayores de 60 y hombres mayores de 65 años) está trabajando. Esto es, más del doble de lo que uno observaba hace 30 años (ver gráfico a continuación). La misma encuesta muestra que cerca del 11% de los adultos mayores se encontraba trabajando en el año 80; y para el año 92, hay un 12%. Pero en 2019 estamos hablando de 28% aproximadamente.



-Hasta ahora hemos hablado de vulnerabilidad y desprotección. Pero qué pasa si hacemos la pregunta al revés. ¿Cuántas personas en Chile, de los ocupados, pueden enfrentar un mes de trabajo desde el hogar con restricción de movimiento?

-Si uno junta la dimensión salarial, las deudas, los trabajadores cuya remuneración tiene un componente variable, yo creo que no más de un 20% de la fuerza laboral ocupada podría pasar esta situación con cierta tranquilidad. Pero también hay que tomar en cuenta que hay personas que pueden tener salarios más altos, por ejemplo las mujeres, pero ellas necesitan que otra mujer en general cuide de sus hijos, a través de un contrato de trabajo o una relación laboral. Pero si esas mujeres no pueden asistir a realizar esas labores, se genera una complicación. Entonces ahí hay otro efecto muy importante: ¿quién hace las labores de casa en el caso de aquellas familias con ingresos medios que no les queda otra que contratar otra persona para que realice todo o parte de las labores de casa? Ahí tenemos otro problema: el de los cuidados. Cuando esas personas no pueden llegar a los hogares, ¿quién lo hace? Producto de temas como éste en España, que es uno de los cinco países más afectados por el coronavirus, se está discutiendo la posibilidad de un plan de choque social. Este contemplaría



suspender el alquiler, que no hayan despidos, y que se genere una discusión sobre la renta básica para quien se quede sin ingresos. Es decir, que exista un piso salarial para todas las personas.

-Tomando en cuenta las distintas dimensiones y problemas que hemos identificado, ¿qué políticas debiese llevar adelante el gobierno y los privados para permitirles a la diversidad de los trabajadores enfrentar esta crisis?

Marco Kremerman.

-Hay como tres líneas. Una línea tiene que ver con la seguridad o el reemplazo de los ingresos, me refiero a aquellas personas que no tienen una relación laboral típica, o a los independientes que no pueden trabajar. Ahí sin duda se va a tener que discutir una

especie de renta básica temporal, para no adelantarnos a la discusión estructural y de fondo. Esa es una discusión clave que debiese darse junto con otra, igual de central, que son las causales de despido. Porque en Chile tenemos un mundo del trabajo enormemente flexible y **las causales de despido por necesidades de la empresa o por fuerza mayor debiesen suspenderse** o implementarse ciertas medidas para que no se apliquen de la misma manera que antes de esta crisis. Por último están las empresas pequeñas. Sin duda que estas requieren un acompañamiento especial. En algunos casos tienen que ser tratadas como trabajadores, en términos de acceso a crédito, de condiciones de pago. Ahí se requiere un plan de verdad, para que ellas puedan tratar a sus trabajadores de la mejor manera posible.

Las causales de despido por necesidades de la empresa o por fuerza mayor debiesen suspenderse.

-¿De qué empresas estás hablando?

-Hay de todo, empresas de servicios, comercio, almacenes. De acuerdo a nuestro datos, más del 45% de los asalariados en Chile está en empresas grandes. Si le sumas las medianas, llegas a más de un 60% de los trabajadores asalariados. Pero yo creo que el tema de cuidado central son las mypes, las micro y pequeñas; esas son las unidades productivas donde el gobierno tiene que aplicar un plan de protección especial en este período, porque son las más vulnerables en términos efectivos, son las contratistas de las grandes y medianas, reciben pagos de ellas, les cuesta una enormidad acceder a créditos, están endeudadas con la banca.

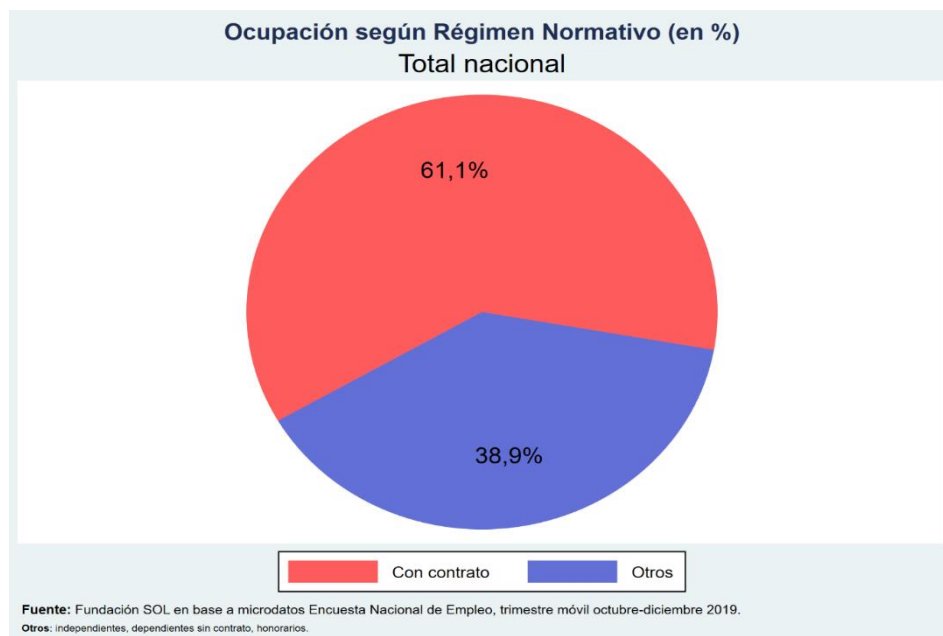
-Así como estas mypes, otra unidad de análisis debiese ser el hogar, más que cada trabajador en particular

-Sí. Sin duda hay que ver un tratamiento del hogar porque conviven diferentes unidades de análisis: subempleados, informales, contratados. Y otro grupo dentro de la unidad del hogar son los pensionados. Porque acá se está juntando el coronavirus con una importante crisis económica que se está incubando. Entonces las personas que están a punto de jubilarse este año, no les conviene pensionarse ahora, porque sus fondos administrados por las AFP están siendo afectados. O los que en estos momentos están recibiendo su plata de la AFP a través de la modalidad de retiro programado, la crisis puede afectar también las tasas de interés del retiro programado. Y también están los pensionados que reciben muy bajas pensiones. A lo mejor se va a tener que adelantar la pensión básica solidaria, de 165 mil pesos, para el resto de los pensionados, que son casi el 80% de los que faltan para llegar a los 165 mil pesos. A lo mejor se va a tener que adelantar ese reajuste, lo cual es un gasto fiscal que les pueda permitir a los pensionados enfrentar mejor lo que se está viviendo.

Los trabajadores más vulnerables: 3,6 millones de personas

Marco Kremerman señala que los trabajadores que pueden tener más dificultades para enfrentar una cuarentena son los trabajadores sin contrato. Estos constituyen el 38,9% de la fuerza de trabajo ocupada (3,6 millones) los que se dividen en “independientes”, “dependientes” y “trabajadores a honorarios”.

El 26% de la fuerza de trabajo son “independientes”, los que a su vez se dividen en tres categorías: trabajadores por cuenta propia, empleadores y familiar no remunerado.



El grupo de los “cuenta propia”, explica Kremerman, constituye un mundo heterogéneo compuesto principalmente por trabajadores vinculados al “trabajo ambulante o con muy pocas horas de trabajo”. Otro tipo de independientes es el “familiar no remunerado” y el emprendedor, «que se asocia con una persona que trabaja desde su casa y le va bastante bien, pero que es un grupo minoritario».

Un 11% de los trabajadores son “dependientes” (más de 1 millón de personas). Estas personas tienen que cumplir horarios, reciben órdenes, pero no tienen un contrato de trabajo escrito. Este tipo de trabajos se da en el área de la construcción, el sector comercio, los servicios y el servicio doméstico. Los datos indican que más del 10% de la fuerza de trabajo ocupada en Chile tiene estas características: un trabajador o trabajadora dependiente pero que no tiene contrato de trabajo escrito.

Finalmente están los trabajadores a honorarios (principalmente los del Estado) que tienen un vínculo laboral a través del código civil, «pero tienen menores prestaciones que los que tienen contrato».

La actual Constitución no es compatible con las demandas sociales

04.02.2020

Por Miriam Henríquez



¿Algunas reformas a la actual Constitución son suficientes?

Quienes apoyan el “rechazo” a la nueva Constitución aseguran que con algunas reformas el actual texto puede satisfacer las demandas sociales. Para Miriam Henríquez, constitucionalista de la Universidad Alberto Hurtado, los fallos del TC desmienten esta idea: consistentemente éste impide reformas sustantivas, argumentando que contradicen la Carta Fundamental. La autora explica que eso se debe a que la Constitución no es neutra: promueve un Estado subsidiario que por principio considera como servicios provistos por particulares aquello que se quiere transformar en “derechos sociales”. Por ello, la actual Constitución y las demandas sociales no son compatibles, explica.

**Audio realizado por [CarolinaPereira.de](https://carolinapereira.de)*

Estos últimos días se han puesto de relieve nuevas tesis que buscan rechazar una nueva Constitución y mantener el *statu quo* constitucional. Un argumento reciente afirma que **las demandas sociales enarboladas tras el estallido social del 18/O**

pueden satisfacerse –sin más– en el marco de la Constitución Política actual. Otros refuerzan este argumento y señalan que la redacción genérica de los derechos constitucionales permite las reformas legislativas y de políticas públicas sin necesidad de sustituir la Constitución o modificarla. En este último sentido, han llegado a explicar que las administradoras de fondos de pensiones (AFP), las instituciones de salud previsional (ISAPRES) y los sistemas de jubilación, entre otros asuntos, no están consagrados en la Carta Fundamental, de modo que podrían incluso eliminarse de la legislación vigente sin necesidad de quitar una coma de la Constitución actual[1].

Las explicaciones son sugestivas y sencillas: simples reformas legales podrían satisfacer las demandas sociales sin cambiar la Constitución.

Revisemos ¿Simples reformas legales? Sobre este asunto cabe recordar que la ley no es una categoría unitaria en la Constitución Política, es decir, no existe un tipo único de ley en nuestro ordenamiento jurídico (tales como las leyes orgánicas constitucionales, las leyes de quórum calificado y las leyes simples u ordinarias). Si bien la regulación del ejercicio de los derechos debe realizarse por ley simple (reserva legal), ciertos derechos deben regularse por leyes de quórum reforzado (doble reserva legal). ¿Cuáles derechos son regulados por uno u otro tipo de reserva legal? No existe un criterio, la definición es casuística. La Constitución vigente reservó a las leyes de quórum reforzado algunas materias ¿Cuáles materias? Aquellas que el constituyente decidió que debían quedar sustraídas de las simples mayorías contingentes. **Tal es el caso del derecho a la seguridad social que requiere para la aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio[2].** Lo mismo ocurre, aunque con un quórum más elevado de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio, **respecto de los derechos educacionales – el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza[3] –** que mandata la regulación por ley orgánica constitucional de los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento; así como los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel[4].

“La Constitución Política no es neutra. El propio Tribunal Constitucional ha destacado que la Carta establece en su artículo 1° un modelo de Estado subsidiario que incide en la manera en que el destinatario de los derechos cumple con el deber de satisfacer las prestaciones de seguridad social, salud y educación”

Los procedimientos y quórum más exigentes de aprobación, modificación y derogación establecidos por la Constitución Política para la regulación de estos derechos

prácticamente han petrificado la legislación vigente y dificultan los cambios legislativos futuros. ¿Puede entonces cambiarse ahora lo que no se ha enmendado en 40 años?

La junta de gobierno impuso decretos leyes que desarrollaron estos derechos; más adelante, los Gobiernos que decidieron modificarlos y que tenían mayoría en ambas Cámaras del Congreso Nacional debieron contar con el acuerdo de la oposición, situación que solo excepcionalmente se logró bajo el alero del sistema electoral binominal, no permitiendo la real modificación del sistema.

La segunda explicación señala que los cambios legales pueden realizarse sin cambiar la Constitución. ¿Sin cambiar una coma de la Constitución? En este punto es útil insistir en que la Constitución Política no es neutra. El propio Tribunal Constitucional ha destacado que la Carta establece en su artículo 1° un modelo de Estado subsidiario que incide en la manera en que el destinatario de los derechos cumple con el deber de satisfacer las prestaciones de seguridad social, salud y educación.

Tempranamente el Tribunal Constitucional expuso que la Constitución Política admite solo ciertas regulaciones en estos asuntos, aquellas que se encuadren en el “marco de carácter valórico y conceptual que viene a limitar la acción del Estado dentro de la sociedad, abriendo el mayor campo posible a la iniciativa de los particulares”[5]

“La Constitución vigente privilegia a las instituciones privadas (ISAPRES, AFP’s) en la satisfacción de las prestaciones vinculadas con los derechos sociales. De modo que no es posible modificar la legislación vigente que las regula sin cambiar antes la Constitución, no solo en el apartado de los derechos fundamentales sino en la propia concepción del rol del Estado respecto de la sociedad”

En tal sentido, si bien la Constitución no se refiere efectivamente a las ISAPRES o a las AFP -tal como lo aclara la columna del 28 de enero de Jean Pierre Matus- sí menciona al sistema privado de salud y a las instituciones privadas de seguridad social. De modo que cualquier cambio legal vinculado con dichos derechos quedará sujeto al control de constitucionalidad que verificará si las normas legales se ajustan al principio de subsidiariedad. Difícilmente una “eliminación” legal de estas instituciones será declarada constitucional, máxime cuando el propio órgano de justicia constitucional las ha reconocido en un plano análogo al Estado en la satisfacción de los derechos sociales.

Basta recordar los fallos del Tribunal Constitucional dictados con motivo de las acciones de inaplicabilidad del artículo 38 ter de la Ley de ISAPRES, que señalan:

“El deber de los particulares y de las instituciones privadas de respetar y promover el ejercicio de los derechos consustanciales a la dignidad de la persona humana en cuanto

a su existencia y exigibilidad, se torna patente respecto de aquellos sujetos a los cuales la Constitución, como manifestación del principio de subsidiariedad, les ha reconocido y asegurado la facultad de participar en el proceso que infunde eficacia a los derechos que ella garantiza. Tal es, exactamente, lo que sucede con las instituciones de salud previsional, en relación con el derecho de sus afiliados a gozar de las acciones destinadas a la seguridad social, así como a la protección de la salud, consagrados en el artículo 19, N.º 9º y 18º de ella, respectivamente. Ellos deben hacer cuanto esté a su alcance, dentro del ordenamiento jurídico, por materializar el goce del derecho a la protección de la salud”[6].

“Si bien la Constitución no se refiere efectivamente a las ISAPRES o a las AFP -tal como lo aclara Jean Pierre Matus- sí menciona al sistema privado de salud y a las instituciones privadas de seguridad social. De modo que cualquier cambio legal vinculado con dichos derechos quedará sujeto al control de constitucionalidad que verificará si las normas legales se ajustan al principio de subsidiariedad”.

Incluso en ciertas decisiones el Tribunal Constitucional, invocando nuevamente el principio de subsidiariedad, **dejó asentado que las entidades privadas son verdaderos sustitutos del Estado en el deber de garantizar el derecho a la protección de la salud**: “Los particulares no sólo pueden coadyuvar con el Estado en su deber de garantizar el derecho fundamental a la protección de la salud, lo que se halla en plena armonía con el principio de subsidiariedad que reconoce la Carta Fundamental, sino que, además, las Isapre, al hacerlo con relación a sus afiliados, se sitúan en un plano análogo al de su titular originario, el Estado.”[7]

Es así como la Constitución vigente privilegia a las instituciones privadas en la satisfacción de las prestaciones vinculadas con los derechos sociales. De modo que no es posible modificar la legislación vigente que las contempla o regula sin cambiar antes la Constitución, no solo en el apartado de los derechos fundamentales sino en la propia concepción del rol del Estado respecto de la sociedad.

De esta forma, los argumentos expuestos desconocen que la legislación dictada simultáneamente con la Constitución de 1980 sobre seguridad social, educación y salud ha sido sumamente difícil de reformar en estos últimos 30 años. Lo anterior, no por falta de voluntad política de las mayorías, sino porque la reserva legal reforzada a que están sujetos algunos derechos sociales por mandato de la Constitución dificulta el cambio. Pero la complejidad también estriba en el rol subsidiario del Estado en la satisfacción de estos derechos porque no todas las reformas legales propuestas estos días se enmarcan en este principio. Ambos asuntos atañen al actual diseño constitucional y son

estructurales del mismo, de modo que su superación requeriría de un cambio total de la Constitución Política de 1980.

Notas y referencias

- [1] El Mercurio, 24 de enero de 2020. Ex Presidentes del TC: no se necesita una Nueva Constitución para atender demandas sociales, C 6.
- [2] Por mandato del inciso segundo del artículo 19 N° 18 de la Carta
- [3] Consagrados en el 19 N° 10 y 11 respectivamente.
- [4] Artículo 19 N° 11 inciso final de la Constitución
- [5] Sentencia Tribunal Constitucional N° 167
- [6] Sentencias Tribunal Constitucional N° 1287, 1218, 976
- [7] Sentencia Tribunal Constitucional N° 1287

Cuando el Estado opta por no actuar como tal: el arriendo del Espacio Riesco

26.03.2020

Por Flavio Quezada Rodríguez y Matías Guilloff Titium



¿Por qué el gobierno no actuó como Estado?

En vez de arrendar “Espacio Riesco”, el gobierno pudo ocuparlo usando las atribuciones que le da el Estado de Catástrofe, argumentan los autores de esta columna. Cuando ya se evidencia la falta de insumos en hospitales y millones de trabajadores sienten el miedo de contagiarse, pero deben salir a trabajar, los autores se preguntan por qué el gobierno no actuó “como Estado” –optando por la vía más beneficiosa para la sociedad- sino como un privado más que arrienda. La pregunta es central, en un país donde la desconfianza en los negocios de la elite es altísima y en un contexto donde se teme que el virus golpee muy fuerte a países con estados débiles.

El mundo enfrenta una epidemia de proporciones y nuestro país se prepara para afrontar sus más duras consecuencias antes de la llegada del invierno. En este contexto, poco antes de la declaración del estado de excepción constitucional por el Presidente de la República, el ministro de salud anunció el arriendo de un centro de eventos para habilitarlo como un recinto médico de emergencia. Ello abre la interrogante de ¿por qué la administración, en vez de ocupar el “Espacio Riesco” ejerciendo las atribuciones que otorga la declaración de Estado de Catástrofe, recurre a un arrendamiento, como si fuera un privado más?

La pregunta es pertinente, toda vez que **la declaración de aquel estado de excepción constitucional habilita al Presidente de la República para restringir, entre otros derechos, la propiedad privada, ya sea limitando su ejercicio, disponiendo requisiciones de bienes y adoptando todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad.** Por cierto, estas limitaciones y medidas deberán ser posteriormente compensadas de conformidad al régimen constitucional que corresponda, en este caso, el propio de los estados de excepción constitucional, según el cual, **la indemnización es posterior a la ocupación del bien inmueble y, salvo que exista un acuerdo entre las partes, procede solo previa declaración judicial, es decir, después de un juicio.**

Respecto a esta indemnización, es importante precisar que solo resulta exigible si se causa cierto tipo de daño bastante específico, pues no se indemnizan todos. Así, en este caso, cuando las circunstancias lo exigen, el Estado puede ocupar bienes y compensará solo aquellos daños que sean de índole patrimonial, efectivos y directos. Es decir, **se excluyen aquellos llamados “morales”, vinculados a la apreciación subjetiva o sentimental del dueño, como aquellos probables o eventuales, esto es, lo que probablemente habría dejado de ganar el dueño.** Esto es así, pues no resulta razonable que bajo la excepción se le otorgue al propietario afectado un

tratamiento más favorable que el previsto para la normalidad constitucional, según la cual la privación de la propiedad por razones de utilidad pública solo da lugar al pago del daño patrimonial efectivamente causado.

Es de esperar que la decisión de arriendo del centro de eventos no se materialice o, si ya se concretó, se deje sin efecto. El régimen de excepción constitucional no solo lo permite, sino que también lo justifica.

Que el dueño deba asumir algunos de estos daños se justifica en el carácter social de la institución de la propiedad privada, del que se sigue que esta también debe servir al bienestar de la comunidad. A la inversa y con el propósito de establecer un adecuado reparto de cargas y beneficios entre el Estado y el privado afectado por la medida, la ley dispone que los gastos asociados a la conservación y aprovechamiento del bien le corresponden al fisco, para este caso, aquellos destinados a evitar el deterioro del establecimiento como los que permiten destinarlo a prestaciones médicas. Esto es de suma relevancia ya que pone de cargo del Estado todos los desembolsos que sean necesarios para que el bien pueda volver a ser utilizado para aquello que lo venía siendo.

Pero además de las anteriores, **existen otras tres consideraciones adicionales que demuestran que la ocupación de Espacio Riesco ejerciendo las atribuciones que otorga el régimen de excepción constitucional es mucho más beneficiosa para la sociedad que un arriendo mediante trato directo (esto es, sin que se realice una licitación para seleccionar al contratista) y en normalidad constitucional:**

Primero, mientras el arriendo requiere que la autoridad acuerde todas y cada una de las condiciones como si fuera un particular más frente al dueño, quien siempre puede rechazar firmar el contrato y, por tanto, no entregar su propiedad, la potestad expropiatoria, y especialmente aquella prevista para situaciones de excepción constitucional, permite que el poder público imponga las condiciones que exija la necesidad social. El particular no está en posición de aceptar o no la ocupación de su inmueble, su voluntad es irrelevante. El Estado se impone.

Que el estado abdique de actuar como tal es particularmente preocupante en contextos de excepción, pues se trata de la única organización capaz de disciplinar a los poderes privados y encausarlos hacia las necesidades que demanda el bienestar colectivo.

Esto asegura que siempre prime el interés colectivo en el que la propiedad privada se fundamenta, ya que para que ella exista, se requiere que previamente el Estado, teniendo en consideración un interés colectivo que lo justifique, haya aprobado un cuerpo legal que establezca el respectivo régimen de propiedad

privada. Esta mayor vulnerabilidad comparativa de la propiedad es bastante pacífica en la literatura y explica la tradicional distinción entre derechos protegidos por “reglas de propiedad” (de los que su dueño solo puede ser privado si media su consentimiento) y “reglas de responsabilidad” (cuya privación no requiere consentimiento, sino que el pago de una indemnización).

Segundo, mientras el arriendo impone comenzar a pagar según lo dispuesto en el contrato, la excepción permite que aquello acontezca después de la decisión de un juez, es decir, mientras que el alquiler exige gasto público a la brevedad, la ocupación directa posterga el pago. Esto no es menor, pues el costo de oportunidad social de los recursos es muchísimo mayor en un contexto como el actual que en uno de normalidad. **El dinero que se debería destinar al pago del arriendo puede ser usado para otras exigencias del interés colectivo (como comprar más camas o invertir en procesos que permitan un mejor seguimiento de la expansión del virus),** pudiendo postergarse el pago por la ocupación para cuando la excepción constitucional hubiese pasado.

Tercero, mientras que un contrato de arrendamiento muy probablemente establecerá una renta cercana al “precio de mercado”, la excepción permite que se compense mucho menos que aquello. En efecto, piénsese ¿qué daño patrimonialmente efectivo, de carácter directo, sufre un dueño de un centro de eventos, por no poder usarlo en el contexto de una epidemia que impide las aglomeraciones? Difícilmente podría haberlo destinado para albergar eventos y, seguramente, habría estado cerrado durante la pandemia. Y no solo eso, el dueño además deja de gastar en la conservación de su propiedad, que ahora la financiará el fisco. Así, no es descabellado pensar que el monto de la indemnización puede ser bastante pequeño, incluso cercano a cero.

¿Qué daño patrimonialmente efectivo, de carácter directo, sufre un dueño de un centro de eventos, por no poder usarlo en el contexto de una epidemia que impide las aglomeraciones? Difícilmente podría haberlo destinado para albergar eventos y, seguramente, habría estado cerrado durante la pandemia.

En suma, un arriendo pareciera ser mucho más gravoso para el erario público, sea porque se paga mucho más, sea porque se tiene que comenzar a pagar pronto. No existe duda alguna que el Estado puede ocupar este centro de eventos en ejercicio de sus potestades, lo que beneficia en mayor medida el interés general que la alternativa de recurrir a un contrato. Sin embargo, y no obstante ello, el Estado opta por utilizar esta última vía, decisión que, en estas circunstancias, resulta altamente beneficioso para su contraparte. Lo anterior lleva legítimamente a preguntarse, ¿porque ayudar al titular de esta propiedad y no a otro?

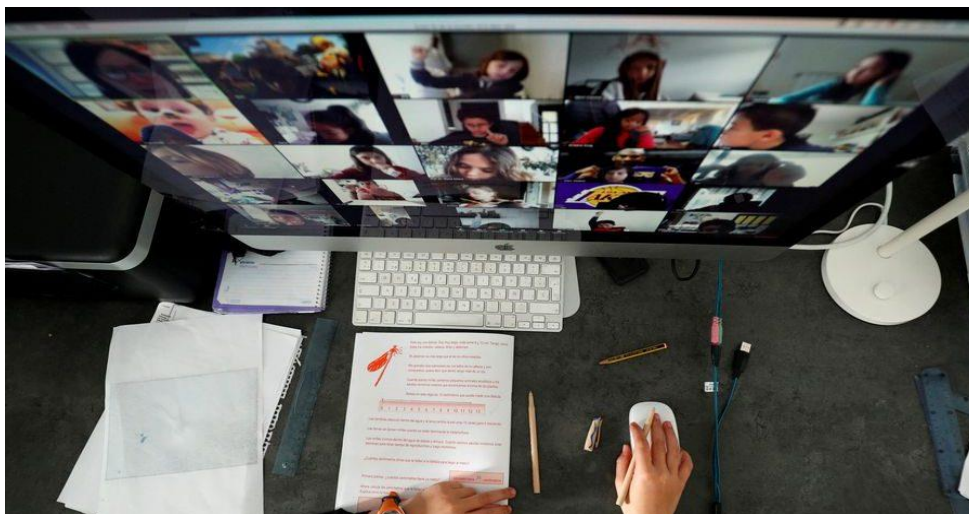
Que el estado abdique de actuar como tal es particularmente preocupante en contextos de excepción, pues se trata de la única organización capaz de disciplinar a los poderes privados y encausarlos hacia las necesidades que demanda el bienestar colectivo. Si bien corresponde compensar a los dueños afectados, la determinación del monto de la indemnización se sujeta a reglas diversas que las previstas para situaciones de normalidad constitucional. Lo anterior está lejos de ser un capricho, pues es en estos momentos cuando más fuerte se impone el carácter legal y social de la propiedad privada exigiendo que ella se ponga al servicio de la sociedad que la crea y permite su existencia,

Las atribuciones que hasta ahora el Estado no ha querido ejercer resultan esenciales para implementar políticas que se están usando en otras latitudes, tales como la ocupación de grandes hoteles o la gestión directa de establecimientos sanitarios privados. Hoy más que nunca el Estado debe concretar la solidaridad social y estas potestades son un medio privilegiado para lograr este propósito. Por todas estas consideraciones, es de esperar que la decisión de arriendo del centro de eventos no se materialice o, si ya se concretó, se deje sin efecto, el régimen de excepción constitucional no solo lo permite, sino que también lo justifica.

La casa no es una escuela: propuestas de política educativa en tiempos de pandemia

08.04.2020

Por Cristián Bellei y Gonzalo Muñoz



La educación en línea asume que todos tienen condiciones óptimas de conexión a internet, profesores con las capacidades suficientes y padres con tiempo. Pero no es así y presionar para que las familias eduquen en la casa puede traer más problemas que beneficios para el bienestar de los niños y niñas, plantean los autores de esta columna. Proponen medidas para que la política educativa responda adecuadamente al momento: postergar la decisión sobre las vacaciones escolares, suspender calificaciones y el Simce; ajustar los contenidos de la PSU; apostar por la televisión educativa. También recuerdan que la sobre exigencia a las familias por el rendimiento académico, deja a los niños expuestos a los “altos índices de violencia psicológica y física” que existen en Chile.

La crisis ocasionada por la pandemia del covid-19 ha afectado prácticamente todas las áreas de nuestra organización social, también la educación. Las medidas de aislamiento físico han forzado el cierre de escuelas y liceos en buena parte del planeta, incluyendo Chile. Según la Unesco, hoy más de 1.500 millones de niños y jóvenes en el mundo han sido obligados a dejar de asistir a la escuela. En Chile, de acuerdo a los datos del Censo 2017, en cerca de 2,5 millones de hogares (un 45% del total) viven niños, niñas y jóvenes. La educación ha llegado a ser una institución social medular en el funcionamiento cotidiano de la sociedad, no sólo de profesores y estudiantes, sino de sus familias, el trabajo y muchas otras actividades. En este inédito contexto, es importante reflexionar sobre cómo afrontar el proceso educativo y cómo conciliarlo con las otras áreas de la vida impactadas por la emergencia.

El impacto más obvio del cierre de escuelas es la interrupción de las clases presenciales, principal medio de operación del proceso educativo formal. Dado que este proceso se organiza secuencialmente en ciclos, grados, planes de estudio, unidades, objetivos y contenidos que aprender, la preocupación de familias, educadores y autoridades es inmediata: ocurrirá un severo atraso en el proceso educacional, atraso que de no remediarse tendrá un efecto hacia el futuro. Así, importantes esfuerzos se han gatillado a todo nivel para que los estudiantes “no paren de aprender” y se minimice el predecible retraso escolar. El currículum oficial aparece como un largo camino, que se ha hecho cuesta arriba, sinuoso y resbaladizo; la educación, como una carrera contra el tiempo y los demás (sí, estamos llenos de formas de competencia entre compañeros y escuelas). No hace falta mucha imaginación para conocer el resultado. Unos pocos han echado mano a la 4x4 y parecen enfrentar la situación con fluidez, mientras la mayoría avanza a tropezones improvisando soluciones; un importante grupo camina allá atrás, abajo, entre el barro y las quebradas.

Frente a esa desoladora imagen, es natural que las energías de quienes estamos comprometidos con la educación tiendan a concentrarse en cómo emular de la mejor forma la 4×4, para que la carrera no sea tan desigual. Para dejarlo claro: no podemos estar más de acuerdo con quienes buscan dotar de la mayor cantidad y mejor calidad de medios de enseñanza-aprendizaje para todos los estudiantes que no forman parte del grupo de privilegiados, es decir “ese 95% de abajo”. Sin embargo, creemos que la alteración de la vida en sociedad que la pandemia está produciendo es tan significativa, que debemos mirar con perspectiva hasta las cosas que damos por sentadas, como la educación formal. **Quizás descubramos que ese impulso inicial por tratar que el proceso educativo 2020 se vea lo menos alterado posible no sea la mejor idea, e incluso pueda traernos algunos problemas que debiéramos evitar.** De paso, puede que nos demos cuenta de la trampa que se esconde detrás de la imagen de la educación como una gran carrera fratricida y dejemos de correr, aunque sea por un tiempo.



Sacudiéndonos de la maraña educacional

Comencemos por una constatación simple pero contundente. El proceso educacional formal es de muy largo plazo y afortunadamente Chile cuenta con la capacidad para garantizar universalmente el derecho a la educación por 13 años, y posee tasas de retención escolar muy altas. Es decir, aún si esto fuese una carrera, no sería un sprint de 100 metros planos, sino una larga maratón. Además, Chile tiene un régimen de jornada escolar completa, totalizando 1.444 horas anuales de educación en básica y 1.596 en media, una de las más extendidas en el mundo. Todo lo anterior implica que hay tiempo. Por lo pronto, hay tiempo más que suficiente para compensar cualquier

“atraso” que esta interrupción pudiera producir. Hay que mirar la educación con más perspectiva: nada escrito en el curriculum es tan urgente de aprender como para estresarse y estresar a los niños; ni para obsesionarse por cumplir metas y plazos. **El modo ultra detallado en que planificamos contenidos semana a semana, día a día, simplemente no aplica para los tiempos excepcionales que vivimos. Los adultos y autoridades debemos transmitir confianza a los niños y jóvenes, no histeria ni angustia.**

Además, dado que tampoco sabemos cuánto se prolongará esta situación de confinamiento total o relativo, es importante tomarla con tranquilidad, sin saturar las capacidades ni exacerbar los ánimos. **A ambos lados del proceso educacional, docentes y familias están haciendo enormes esfuerzos para acomodar su vida cotidiana y personal al nuevo, desconocido y tensionante escenario. Si la vida cotidiana está desarmada, si no se asienta, si es un caos, todo el resto del edificio personal y social tiembla, la salud mental y la convivencia familiar tambalean y, por cierto, cualquier intento de proceso de “enseñanza-aprendizaje” es sólo una ilusión, pudiendo convertirse en pesadilla.** Si la investigación ha mostrado de sobra que el “clima socioemocional” en el aula es tan importante para enseñar y aprender, ¡imagínese su relevancia en el living-comedor en momentos como el que estamos viviendo!

El modo ultra detallado en que planificamos contenidos semana a semana, día a día, simplemente no aplica para los tiempos excepcionales que vivimos. Los adultos y autoridades debemos transmitir confianza a los niños y jóvenes, no angustia.

En definitiva, lo **más importante en este período, luego del cuidado de la salud, es asegurar el bienestar psicológico, emocional y social de los niños y sus familias. Creemos que toda decisión relacionada con la educación formal debiera supeditarse a ese objetivo esencial, por lo demás, condición indispensable para que el propio aprendizaje tenga alguna chance de ocurrir.** Si alguna decisión educacional pone en riesgo este propósito de cuidar el bienestar sicosocial y emocional de los niños, debiera revisarse. Si bien la educación es muy importante para las personas, en momentos en que el barco da bandazos y amenaza con naufragar, debemos volver a lo que constituye su esencia para liberarnos de lo prescindible: **la educación es un proceso en que los adultos intentamos proveer oportunidades significativas de desarrollo y aprendizaje a los niños y jóvenes en condiciones de respeto, dignidad y equidad.**

Nada de lo que hemos dicho implica que debemos abandonar temporalmente el esfuerzo por la educación, pero sí que debemos saber calibrarlo.

En efecto, en ese espíritu, por cierto que es importante intentar mantener procesos de aprendizaje para los estudiantes; de hecho, sostener el proceso educacional puede contribuir también al bienestar emocional y sicosocial de los niños, al dotar de propósito y significado algunas actividades; al ayudar a estructurar su cotidianeidad, y al sostener en ellos una continuidad con su “vida anterior”, su normalidad. Mantener vivo el proceso educativo también puede dar un sentido colectivo a la vida reclusa de los niños, si éste les permite comunicarse de alguna forma con sus profesores y compañeros. Bien implementada, la educación en emergencias provee un enorme soporte social y subjetivo; por cierto, también puede permitir aprender muchas cosas significativas. **Nuestro temor es que, mal llevada, mal orientada, puede ser una fuente adicional de tensión, estrés, frustración, e incluso conflicto y maltrato. Ciertamente, encontrar el equilibrio entre ambos propósitos no es nada fácil y dada la poca experiencia y evidencia acumulada, debemos confiar en nuestro buen criterio y -sobre todo- en lo que vayan reportando familias, estudiantes y docentes. Empatía es lo que más se necesita para contribuir a mejorar y no a empeorar la inestable y delicada situación. La rigidez y la arrogancia sobran.**

Reconociendo entonces que es deseable apoyar a las familias para organizar procesos de aprendizaje en los hogares, pero al mismo tiempo que eso debe hacerse en base a una visión como la que acabamos de esbozar, a continuación proponemos algunas ideas y criterios. Lo hacemos con el ánimo de alimentar una conversación social sobre cómo mejor organizar este extraordinario tiempo.

A ambos lados del proceso educacional, docentes y familias están haciendo enormes esfuerzos para acomodar su vida cotidiana y personal al nuevo, desconocido y tensionante escenario. Si la vida cotidiana está desarmada, si no se asienta, si es un caos, todo el resto del edificio personal y social tiembla, la salud mental y la convivencia familiar tambalean y, por cierto, cualquier intento de proceso de ‘enseñanza-aprendizaje’ es sólo una ilusión, pudiendo convertirse en pesadilla.

Lo primero es evitar una actitud rígida y monolítica, abriéndose a aprender en este complejo momento. A pesar de que nuestro país ha enfrentado variadas catástrofes, es poco el conocimiento que hemos sistematizado sobre “educación en tiempos de crisis”. Nos haría bien aprender de las experiencias y conocimientos acumulados, por ejemplo, por Unicef y Unesco, que han dedicado parte de su trabajo a entender y gestionar la educación en emergencias y catástrofes alrededor del mundo.

También debemos atender el conocimiento preliminar^[1] que comienza a elaborarse en torno a los países que nos precedieron en el desarrollo de la pandemia y que muestra, por ejemplo, que la continuidad del proceso educativo formal (por la vía on line, como

está ocurriendo en Chile) enfrenta numerosas barreras: infraestructura tecnológica, capacidades docentes, apoyo en el hogar; y que éstas pueden terminar amplificando las brechas de aprendizaje, por lo que es razonable no descansar solo en esa estrategia (ver [Zhang et al., 2020](#)). Como muestra este [reciente reporte](#), el mundo recién está aprendiendo cómo hacerlo (Reimers & Schleicher, 2020), igual que Chile. No queda otra, entonces, que ser flexibles; revisar permanentemente las decisiones; estar atentos al cambio de situaciones, escuchar a las personas, ser sensibles a la realidad. Por cierto, también aceptar soluciones diferentes para territorios y contextos variados.

La educación en línea no se improvisa

Así, parece deseable y razonable distribuir materiales y desarrollar actividades en línea, pero creemos que no es momento de contarse historias. La educación en línea no se improvisa[2]. Lo que logremos hacer será bueno, pero insuficiente, pues muchos docentes no tienen habilidades, condiciones o recursos para hacerlo satisfactoriamente. ¿Será un buen momento para ponerlos bajo esta presión a aprender, peleando con los tutoriales y las conexiones? Quizás no. Tal vez sus esfuerzos son mejor invertidos en lo que saben hacer, o en lo que nadie puede hacer por ellos: llamar a sus alumnos para ver cómo están, monitorear sus condiciones y necesidades, darles retroalimentación en tareas y actividades.

La reciente experiencia de China también muestra esto: que no es razonable pedir a cada profesor replicar sus cursos online o en videos, sino apoyarles con recursos de colegas más equipados para ese propósito, y pedirles en cambio que ellos ayuden a sus alumnos a sacar provecho de dicho material. Excelente si un profesor puede desarrollar algunas horas de clases en línea, pero la verdad es que hoy hace más sentido invertir la energía ahí donde son irremplazables: acompañar a sus alumnos de un modo cercano, individualizado, con un llamado por teléfono, con un intercambio de emails o wasaps; revisando sus progresos, escuchando, respondiendo sus dudas, aconsejando.

Hay que asumir que por el lado de las familias, los hogares y los estudiantes, las cosas tampoco están fáciles. En lo material, no todos tienen internet, no todos computadores, no todos un espacio, tiempo y tranquilidad, no todos un adulto que los guíe en el trabajo escolar. Esta es la razón más importante para entender por qué no se pueden poner todos y ni siquiera los más valiosos huevos en la canasta virtual de la web. Por cierto, está muy bien organizar los recursos informáticos y online, y enseñar cómo explotarlos: son millones, muchos son de alta calidad, ¡hay que usarlos! Pero no podemos descansar en ellos ni menos asumir que son el estándar. El estándar

de lo que hacemos es lo que damos a los menos privilegiados que, en este caso, no nos engañemos, no son solo los pobres de una escuela rural aislada: **las condiciones óptimas que asume la “educación online” se dan para una minoría de los niños y niñas que viven en Chile** (según la última encuesta de acceso y uso de internet de la Subtel (2017), menos de la mitad de los hogares en Chile cuenta con una conexión fija a internet, que como hemos dicho es sólo el piso: ¿está disponible el computador, hay un espacio tranquilo para estudiar?) .



Afortunadamente, Chile tiene varios recursos alternativos a la educación en línea: televisión educativa, textos de estudio universales, una red de distribución de materiales y guías. Al final del día, el aprendizaje no requiere tanta parafernalia: un buen programa de televisión educativa, claras orientaciones para el uso del texto escolar que está en la casa, una desafiante guía de trabajo, un interesante libro, tienen enorme potencial. No nos vaya a ocurrir que por intentar pasarnos a la hipermodernidad tecnológica de enmarañadas sesiones de clases en línea en salas virtuales, complejas plataformas y múltiples aplicaciones, nos autoengañemos en una mímica confusa y perdamos la oportunidad de aprender y enseñar.

Más sistémicamente, todos debiéramos ayudar a los docentes y escuelas a enfocarse en lo esencial, lo importante y lo posible, y aliviarles la carga material y psicológica. Obviamente que en estas condiciones no se va cubrir todo el currículum y que hay materias más abordables que otras. Por cierto, debiéramos aprovechar la oportunidad para aprender otras cosas que son importantes y que quizás ni siquiera están en el plan de estudio. **Autoridades, académicos, profesores, y comunidad debiéramos contribuir con ideas sobre esto, sobre qué es lo más importante y posible de enseñar en estas circunstancias.** Por ejemplo, reflexionar sobre cuestiones de

civilidad, de solidaridad, sobre la vida social; estudiar la salud y sus cuidados, los virus, enfermedades, las epidemias, la historia de estos sucesos; comprender la globalización, la interconexión y cómo nos afecta; apreciar la solidaridad intergeneracional, el valor del bien común, en fin, mil asuntos que están soplando en el viento, ¿cómo conversarlos, cómo estudiarlos, cómo aprender de ellos, cómo conectarlos con la experiencia individual y colectiva que estamos teniendo?

Es el tiempo de ver películas y documentales; es tiempo de leer, escuchar música, dibujar y pintar, escribir, relajarse, conversar, hacer ejercicio en espacios pequeños; es el tiempo de priorizar lo que demasiado a menudo postergamos en la escuela y en la vida contemporáneas. ¿Qué no tendremos formas de evaluarlo, de supervisarlo? Bueno, siempre es buen momento para poner las cosas en su lugar: rendir un test y obtener un puntaje no es el fin del proceso de aprendizaje.

Desahogando el confinamiento: la importancia de las decisiones políticas

Por último, para que todo lo anterior sea viable, las autoridades educacionales podrían colaborar mucho, por ejemplo:

1. Aceptando que hoy no podemos planificar de forma definitiva el calendario escolar y que **no es razonable poner las “vacaciones” de invierno en medio del confinamiento obligado**. El país entenderá que es sensato ir tomando decisiones en el camino, con prudencia, con transparencia. Por ahora, hagamos lo mejor posible para apoyar a las familias en sus hogares. Del calendario escolar, las vacaciones y las recuperaciones, ya nos ocuparemos.
2. Ayudando a los profesores y directivos escolares a identificar lo esencial/posible de enseñar-aprender en estas circunstancias, y reconociendo que sí, a la vuelta habrá que repasar, completar, replanificar, para los meses que queden este año, y también para el próximo: no nos mudaremos de planeta, seguiremos por acá, podemos pensar en el ciclo largo del proceso educativo. **Habrà que aclarar también que nadie será penalizado por esos vacíos, que todos serán apoyados para completarlos. Eso supone suspender calificaciones y la amenaza de la repitencia, y por cierto, no aplicar el SIMCE ni ninguna de sus consecuencias.** Todo eso es postergable, prescindible. Más presión y tensión es lo que menos necesitamos.
3. Aclarando pronto el panorama para los jóvenes que este año rendirán la PSU. Las autoridades de gobierno y del CRUCH, que ya se comprometieron a revisar el instrumento para este 2020, bien harían en además ajustarla de modo que la

evaluación no incluya – o lo haga minimamente – los contenidos de 4º medio. Y junto a ello, que se ponderen otros méritos y se hagan más relevantes los procesos de admisión compensatorios. **Que ningún joven se angustie por pensar que sus oportunidades de educación universitaria serán disminuidas porque en este turbulento 2020 no pudo prepararse lo suficiente.**

4. Asegurando todas las condiciones básicas para que el sistema educativo no sufra otros efectos negativos fruto de la pandemia. Por ejemplo, valioso sería ampliar y mejorar la política de alimentación que implementa la JUNAEB, asegurar la provisión de financiamiento a todos los colegios independiente de la asistencia durante todo este año escolar y flexibilizar todas las normas posibles – partiendo por la extensión horaria del calendario escolar anual – para no estresar innecesariamente a las comunidades educativas.
5. Apoyando este período sin clases presenciales con mejores y más variadas herramientas para las familias. **Hay que entender que la mayoría de los hogares necesita apoyo para enfrentar este período; sugerencias razonables sobre cómo organizar espacios y tiempos para los niños, cómo introducir rutinas, cómo ser flexibles y sensibles, cómo estar atentos a sus necesidades, a su ánimo, sus emociones cambiantes.** La casa no puede pretender emular la escuela, ni podemos pretender transformar a los padres y madres en profesores, ni menos hacerles sentir frustrados por no poder hacerlo. **Con respeto y sensibilidad hay que ayudar a las familias para que puedan apoyar a sus hijos. Ayudaría mucho un plan de televisión educativa con franjas por ciclo o nivel, como han propuesto diversos actores de la educación y se está haciendo en distintas partes del mundo.**
6. Pensando más allá de la educación, desplegando acciones para prevenir la violencia en los hogares. No **podemos olvidarnos de la triste realidad de ser un país con altos índices de violencia psicológica y física hacia los niños, y de violencia doméstica hacia las mujeres.** Todo esto, ya dramático en tiempos “normales”, puede convertirse en una caldera, una bomba de tiempo durante este confinamiento obligado. ¿Cómo estamos previniendo esto? ¿Cómo abordaremos los casos que se identifiquen? ¿Cómo protegeremos a los niños violentados, a las mujeres abusadas?

Si bien la educación es muy importante para las personas, en momentos en que el barco da bandazos y amenaza con naufragar, debemos volver a lo que constituye su esencia para liberarnos de lo prescindible: la educación es un proceso en que los

adultos intentamos proveer oportunidades de desarrollo a los niños y jóvenes en condiciones de respeto, dignidad y equidad.

Igualmente importante que las medidas que tomemos en las próximas semanas en el ámbito educacional, serán las que tendremos que adoptar una vez superada la emergencia. Un buen criterio para enfrentar ese período futuro será recapitular algunos aprendizajes que esta crisis nos está recordando. Nos ha recordado, por ejemplo, la relevancia de la escuela como institución social, lo difícil que es la profesión docente, y que los aprendizajes son solo posibles cuando existen los apoyos y condiciones necesarias. También nos ha recordado que la educación no debiera transformarse en el sinsentido de una carrera fraticida por indicadores y métricas de rendimiento.

Por último, nos ha recordado que **el mayor desafío educacional chileno es proveer oportunidades de aprendizaje integral, relevantes y significativas para todos los niños y niñas, con independencia de su origen o condición social**. Nunca cobró más sentido la idea de proveer a todos “una educación para la vida”; pero el confinamiento obligado también nos recuerda que la educación es parte de la vida.

Notas y referencias

[1] En este [link](#) se puede encontrar un conjunto de artículos sobre los efectos educacionales de la pandemia en China

[2] Por cierto, acá una simple y útil [guía](#) al respecto.

“Hemos llegado a un punto en que el éxito de los colegios privados está produciendo un daño al sistema público de educación”

05.04.2020

Por Marcela Ramos



El libro “Motores de privilegio” desafía el sentido común de muchas familias chilenas, para las cuales los colegios de elite son el ideal de la educación. En esta entrevista, uno de sus autores, el economista Francis Green de la UCL, plantea que esos colegios dañan la democracia, pues jueces, ministros y empresarios terminan saliendo de un mismo grupo; y anulan la meritocracia, al facilitar el acceso de la elite a las mejores universidades y trabajos. Dice que no son un ideal a imitar sino un gran problema social. Su libro sugiere que si se busca reducir el poder de los más ricos, esos colegios tienen que cambiar.

Motores de privilegio

En 2019, el economista y académico de UCL Francis Green y el historiador económico David Kynaston publicaron el libro “Motores de Privilegio, el problema de los

colegios privados en Gran Bretaña” (Engines of Privilege: Britain’s Private School Problem. Bloomsbury. 2019). Allí presentan un acabado análisis de lo que identificaron como el “elefante en la sala” del debate sobre la desigualdad: los establecimientos donde se educa la elite; una industria pujante que año a año atrae al Reino Unido también a la descendencia de billonarios chinos, rusos y árabes bajo la promesa de una educación de calidad y acceso a los más exclusivos recursos deportivos, culturales, sociales.

Según los investigadores, estos colegios se han transformado en un problema de interés público por tres razones: primero, porque reproducen lo que la sociología denomina privilegio y la economía “ventajas agregadas”. Esto se manifiesta en que quienes estudian allí, por el solo hecho de egresar de esos establecimientos, ganan un salario que en promedio es 10% más alto (un premio que es, dicho sea de paso, mayor para hombres que para mujeres).



Segundo, porque estos colegios concentran una inversión altísima en educación, lo que es ineficiente desde una perspectiva económica: en vez de distribuir los recursos para que la mayoría acceda a una educación de calidad, la sociedad invierte mucho, y de manera creciente, en unos pocos.

Por último, porque sus egresados tienen más chance de entrar a universidades como Oxford, Cambridge o Bristol y acceder luego a puestos clave: la mayoría de los ministros de Estado, jueces de corte, abogados influyentes, parlamentarios, hombres o mujeres de negocios, son egresados de establecimientos privados. Frente a eso, los investigadores plantean las siguientes preguntas: **¿es esto justo? ¿queremos que los tomadores de decisión sean solo representantes de colegios de elite? ¿acaso**

el grupo dirigente no debe representar a la diversidad de la sociedad en un país que aspira a ser meritocrático?

Quienes envían a sus hijos a colegios privados de elite en Inglaterra no están haciendo un sacrificio económico. Tienen vacaciones en lugares exclusivos y van a restaurantes caros. Se trata de familias ricas, no familias que hacen sacrificios económicos para acceder a mejores oportunidades

Green y Kinaston no ven a los colegios privados como un ideal, sino como un problema social. Y crearon una organización para promover un debate informado sobre 'este problema'. Han propuesto seis medidas para generar mayor inclusión en la educación escolar, que hacen sentido en Chile, un país donde los tomadores de decisión también vienen de los colegios privados (ver recuadro). El punto que los investigadores hacen es que, en un momento de la historia en el cual la educación se ha vuelto un bien estratégico, es necesario discutir sobre cómo transitar del modelo actual a uno inclusivo, donde los hijos de las clases trabajadoras y medias puedan acceder a una educación de calidad, sin importar los recursos económicos con los que cuentan sus familias.

“La proporción de personas influyentes en distintas áreas que proviene de la educación privada es altísima, en algunos casos grotesca. Por ejemplo en el área judicial, 74% de los magistrados fueron educados en el sistema privado; y entre los parlamentarios el 34%. Estos números nos hablan de una sociedad donde comprar el privilegio de la buena educación significa también comprar el privilegio de la buena vida y la influencia”, resume Green.

El economista plantea que el caso chileno es aún más complejo. Mientras en Gran Bretaña, para acceder a puestos altos es central haber pasado por una universidad de elite (altamente exigente y competitiva), en Chile el factor clave es el colegio privado. “Ustedes están peor que nosotros. Pues hay estudios econométricos, por ejemplo el de **Seth D. Zimmerman (ver recuadro)**, que muestran como en Chile interactúan muy fuertemente el colegio de elite y la universidad de elite. En el caso chileno, igual que aquí, son los hombres los que consiguen estas ventajas adicionales no educativas. Es decir, son ellos los que acceden a mejores salarios y mejores puestos de trabajo”, explica.

Es la concentración de la riqueza de manera sostenida en el extremo alto de la distribución la que ha ayudado a mantener la educación privada en las últimas décadas.

-En su libro usted plantea que la educación privada es ineficiente desde un punto de vista económico. ¿Puede explicar por qué?

-Porque es ineficiente tener tantos recursos concentrados en un pequeño grupo de estudiantes. Cerca del 6 – 6,5% de los alumnos está en la educación privada en Gran Bretaña y cada uno de esos niños recibe tres veces los recursos que se invierten en un estudiante del sistema público. Ahora, si nos concentramos en la población de entre 16 y 18 años, ese 6% se transforma en 16%. A los 16 años muchos estudiantes deciden cursar un programa técnico, o irse al mundo laboral o derechamente al desempleo. Entonces, en el subgrupo de 16 a 18 años, quienes van a escuelas privadas son una proporción mayor; y las mensualidades que pagan son tan altas que es probable que los recursos que esos niños reciben sean tres y medio o cuatro veces lo que reciben los niños del sector público. En términos de dinero esto implica que mientras las escuelas públicas gastan en promedio 5,500 libras per cápita (cerca de \$590 mil mensuales), en los establecimientos privados el promedio llega a las 18,000 libras (cerca de \$ 2 millones mensuales). En el top está el “internado exclusivo”, donde la inversión al año puede llegar a más de 30,000 libras por año (\$32.000.000, es decir poco más de \$3 millones al mes).



Saint George's College, uno de los colegios privados de elite de Chile.

-¿Y por qué eso es ineficiente?

-Porque si tienes mucho dinero para gastar en la educación de las personas de un país, ¿por qué querrías hacerlo dándole a los niños de un lado acceso no solo a dos sino a diez canchas deportivas, mientras que los del otro lado no tienen acceso a ninguna? Nuestra propuesta es que una redistribución de los recursos educativos desde el lado que tiene más al que tiene menos y que lo necesita, será mucho más económica y socialmente eficiente.

En nuestro libro además planteamos que hay un segundo problema con estos establecimientos. Aquí me refiero al déficit democrático que se produce cuando solo un pequeño número de colegios tiene el potencial de proveer los líderes de un país. Estamos hablando de los líderes políticos, jurídicos, y sobre todo quienes trabajan en el mundo de los negocios. Si tienes suficiente dinero y le das mucha más oportunidades de ser ministro de Estado a un niño de colegio privado que a los que crecen en las clases trabajadoras, no es democrático. Creo que es un déficit en la forma en que la democracia debe funcionar.

-Es ineficiente y poco democrático. Pero además usted plantea que es injusto...

-Puede ser que los argumentos de eficiencia y democracia no sean suficientes para algunas personas. Entonces se debe apelar también a la injusticia de esta situación. Si usted cree en una sociedad meritocrática, como la gran mayoría en este país dice creer; si usted cree en el principio de que, si trabajas duro, ese esfuerzo va a ser recompensado, el acceso a una educación de calidad debe ser distribuido de manera equitativa. Pero hoy nos encontramos con que la educación, que es tan importante para la vida moderna, está desigualmente distribuida. Así, en nuestro país, solo una pequeña proporción de la población está percibiendo los beneficios y recompensas del esfuerzo. Yo planteo que esto es injusto porque la educación es muy importante en la vida -en los trabajos a los que accedes, la influencia, el tipo de vida que tienes-, entonces la educación finalmente puede transformarse en recursos para “comprar” una vida mejor. Por todo lo anterior este es un problema que debe ser abordado por la sociedad actual.

Si tienes suficiente dinero y le das muchas más oportunidades de ser ministro de Estado a un niño de colegio privado que a los de las clases trabajadoras, eso no es democrático.

-¿Pero qué pasa con aquellos padres, madres que gastan enormes recursos para educar a sus hijos e hijas? ¿Por qué es injusto que esos hijos perciban salarios altos, si mal que mal hubo un enorme esfuerzo familiar detrás de su educación? ¿No es eso también meritocrático?

-La idea de que las personas que van a la educación privada son hijos de padres que han hecho enormes sacrificios económicos –o que incluso pueden estar sufriendo dificultades económicas-, es equivocada, según los datos. Quienes envían a sus hijos a colegios privados de elite en Inglaterra no están haciendo un sacrificio económico. Las familias que invierten en educación privada tienen vacaciones en lugares exclusivos y van a restaurantes caros. Es decir, se trata de familias ricas, con abuelos que también cuentan con recursos económicos. No son familias que hacen sacrificios económicos para acceder a mejores oportunidades. **Los colegios privados en**

Inglterra han triplicado el valor de la colegiatura en los últimos 30 años. Entonces estamos hablando de instituciones extremadamente ricas, con recursos increíbles.

-Y que reproducen el privilegio...

-Sí, pero particularmente el privilegio de los más ricos. Una de las consecuencias de la creciente desigualdad de riqueza que hemos visto en muchos países en las últimas décadas, y que Thomas Piketty ha descrito con mucha claridad, es el mantenimiento de la educación privada. Eso rige para Inglaterra y sospecho que para otros países también.



-¿Entonces un motor de la concentración de la riqueza es el sistema educativo privado?

-Mi punto en realidad es justamente lo contrario. Creo que la desigualdad en la riqueza sostiene la demanda por educación privada. Si pensamos en las cuotas que se pagan en promedio, las 18,000 libras por año, eso es una proporción muy alta de los ingresos. Entonces, para pagar eso por dos hijos, por ejemplo, durante toda su vida escolar, necesitas tener ahorros o riqueza. Según mis investigaciones, es la concentración de la riqueza de manera sostenida en el extremo alto de la distribución la que ha ayudado a mantener la educación privada en las últimas décadas. Porque antes los precios que cobraban estos colegios privados no eran tan altos. Pero actualmente son tres veces lo que eran en los 80' o los 90', y la proporción de clientes se ha mantenido más o menos igual.

-¿Y eso qué significa?

-Que la riqueza de estos grupos ha aumentado de tal manera que pueden pagar esos precios altos.

Si mis hijos o tus hijos llegan a universidades de alta calidad debiese ser resultado de su habilidad y de cuán duro trabajan, no de la inversión que podemos hacer los padres.

–En su libro propone reformas para generar un sistema de educación inclusivo. Por ejemplo, que estos colegios privados se abran a recibir estudiantes de orígenes diversos. Tomando en cuenta los datos que me acaba de dar, que las familias hoy están dispuestas a pagar más por la exclusividad, ¿usted cree que pueden aceptar reformas como la que plantea?

-Esa es una muy buena pregunta. Creo que un número de padres no va a estar de acuerdo, porque la ventaja para algunos está justamente en la exclusividad, y pagas por ello. Sin embargo, cuando hablo con los directores de colegios privados, ellos manifiestan una disposición a ser menos exclusivos socialmente. Creo que para algunos de ellos es un deseo genuino, porque reconocen que esto es injusto y les gustaría que hubiese cambios. Entienden además que buena parte de las familias que asisten a esas escuelas no se van a alarmar y les gustaría ver más diversidad dentro de su población. Por supuesto esto va a requerir muchos ajustes, pero creo que es posible si se lleva a cabo un trabajo con los estudiantes y sus familias, que permita incluir un 30% de niños de escuelas públicas.

-Usted plantea que, para generar un sistema más inclusivo, es necesario hacer cambios a la educación privada. En Chile eso sería leído como “nivelar hacia abajo”, pues lo que habría que hacer es mejorar la educación pública y llevarla a los niveles de la educación privada. ¿Qué piensa de ese argumento?

-Mi respuesta a ese tema es que éstas no deben entenderse como políticas sustitutas. Es decir, yo no estoy diciendo que vas a resolver los problemas de la educación pública reformando la educación privada. Aclarado eso, me parece necesario decir lo siguiente: **hemos llegado a un punto en que el éxito de los colegios privados está produciendo un daño al sistema público de educación.** Ello pues hay una competencia muy fuerte por acceder a cupos en las universidades de elite entre dos tipos de familias. Por un lado, la que gasta mucho dinero para que su hijo obtenga mejores resultados y logra que entre a una universidad de elite perteneciente al Grupo Russell. Y tienes otra familia que no cuenta con esos recursos materiales, culturales o sociales. Pues bien, en el caso del primer estudiante que accede a la universidad de elite, se le está permitiendo que suba, que consagre su posición, mientras el otro cae. Esto quiere decir que la educación privada te da mejor educación en un sentido absoluto y relativo. Y creo que muchas personas consideramos eso injusto.

-¿Por qué?

-Porque si mis hijos o tus hijos llegan a universidades de alta calidad debiese ser resultado de su habilidad y de cuán duro trabajan, no de la inversión que podemos hacer los padres. Entonces, **frente a aquellos que dicen por qué no mejorar el nivel de las escuelas públicas en lugar de bajar el nivel de los establecimientos privados, lo que yo les diría es que lo que necesitamos hacer es nivelar, pero nivelar en una dirección ascendente. Si tu tienes una integración parcial del sistema, que es lo que proponemos, los colegios privados están obligados a recibir a una proporción de niños de colegios públicos; estudiantes de escasos recursos.** Si ellos se hacen cargo de estos niños, sin aplicar mecanismos de selección, esos colegios se volverán menos exclusivos de manera real. Y de esa manera puedes empezar de verdad a reducir las diferencias de recursos entre los dos sectores. Yo no pienso necesariamente que sea bueno llegar y abolir la educación privada. Pero podemos reducir el gap entre ambos sistemas y contribuir a una mejora general.

En el área judicial, 74% de los magistrados fueron educados en el sistema privado; y entre los parlamentarios el 34%. Estos números nos hablan de una sociedad donde comprar el privilegio de la buena educación significa también comprar el privilegio de la buena vida y la influencia.

-En su libro usted explica que “los estudiantes de colegios públicos tienden a tener un mejor desempeño en la universidad que los egresados de colegios privados”. ¿Cómo puede ocurrir eso tomando en cuenta todos los recursos invertidos y la especialización de la educación privada?

-Según nuestros datos, cuando comparamos los resultados en la universidad, en promedio, el egresado de colegio público lo hace un poco mejor. Estoy hablando de dos estudiantes, hombres o mujeres, egresados con las mismas calificaciones de la escuela, solo que uno viene de colegio público y el otro de un establecimiento privado.



-¿Por qué ocurre eso? Si en uno de estos estudiantes se invirtió tanto, uno esperaría que le fuera mejor...

-Claro, pero la inversión se hizo en la etapa escolar. Una vez que llegan a la universidad, parten de igual a igual, están sentados en la misma sala de clases.

-Entiendo, pero uno de ellos tuvo acceso a experiencias educativas de mejor calidad...

-Sí. Entonces, la explicación puede estar en las habilidades propias de los individuos, lo que quiera que llamemos habilidades propias o naturales. Estas cuentan y quizás el estudiante de escuela pública tiene algunas habilidades que le permitieron llegar allí, y entonces una vez que están en la universidad y compiten, digamos, en una cancha igual -es decir, rinden los mismos exámenes, asisten a las mismas clases-, bueno, esas habilidades pueden explicar la diferencia.

-Le hago esta pregunta porque ese resultado me recuerda algunas ideas planteadas por el sociólogo Shamus Khan. En un libro llamado Privilegio, resultado de una etnografía en un colegio de elite en Estados Unidos, plantea que esos espacios exclusivos, más que exigencia académica, proveen la posibilidad de encarnar el privilegio; enseñan a ser y comportarse como privilegiado. Y concluye que esos estudiantes llegan arriba fundamentalmente por su acceso a redes, a un conocimiento sobre formas de ser, etc. Es decir, hay mucho más de clase que de capacidades, por decirlo de alguna manera...

-Eso es quizás en Estados Unidos, pero las situaciones varían entre países. Yo creo que en este país tenemos un sistema meritocrático de ingreso a las universidades. Es decir, tienes que tener buenos resultados en tus *A levels* (las pruebas que rinden los estudiantes en Inglaterra para postular a una universidad). Si postulas a Oxford o Cambridge, se aplica además un sistema de entrevistas estricto, entonces la gente trabaja duro para conseguir un cupo en una universidad buena. Y por ello dicen 'bueno, yo trabajé duro, entonces me merezco lo que tengo' y no se dan cuenta de los privilegios de los que han gozado también en el camino. Coincido en que esfuerzo y dinero pueden no ser equivalentes, pero tiendo a pensar que en este país caminan juntos, por lo menos actualmente. Hace 50 años, cuando yo estaba en la universidad, podías encontrarte ahí gente que quizás no se había esforzado mucho, pero que tenían mucho dinero y lograban llegar a Oxford y estar bien ahí, porque luego había un trabajo que los estaba esperando. Pero esos tiempos han cambiado. Hay distintas formas de convertirse en elite. Pero creo que la educación de calidad se ha vuelto el principal camino.

Si usted cree en una sociedad meritocrática, como la gran mayoría en este país dice creer; si usted cree en el principio de que, si trabajas duro, ese esfuerzo va a ser recompensado, el acceso a una educación de calidad debe ser distribuido de manera equitativa.

Los colegios privados y la reproducción del privilegio en Chile: peor que el caso inglés

La influencia social del colegio privado chileno ha sido documentada por el economista de la Universidad de Yale **Seth D. Zimmerman**, quien publicó recientemente un estudio donde analiza las trayectorias de los egresados de programas universitarios de elite en el área de los negocios.

Zimmerman muestra que el 1,8% de los egresados de estos programas ocupa el 41% de los puestos directivos y percibe el 39% de los salarios del 0,1% más alto. Estas ganancias (llegar a las mejores posiciones y figurar en el 0,1% de los mejor pagados) se las llevan fundamentalmente los hombres egresados de colegios privados exclusivos, pero no las mujeres egresadas de esos establecimientos ni los hombres egresados de otro tipo de colegios (pese a haber sido compañeros en los mismos programas universitarios de elite).

Este estudio de 2019 es la continuación de un estudio que Zimmerman publicó en 2013, en el cual demostró que los egresados de colegios privados de élite – Saint George, Verbo Divino, Grange, Sagrados Corazones de Manquehue, Tabancura, San Ignacio, Alianza Francesa, Craighouse y Scuola Italiana- acapararon el 53% de los 3.759 altos puestos directivos en Chile.

En línea con lo encontrado por **Zimmerman**, una encuesta publicada por La Tercera en julio de 2019, mostró que la esfera pública también está dominada por egresados de colegios privados. El 54% de los ministros, subsecretarios, diputados y senadores, egresó de algún colegio particular, mientras el 30% lo hizo de la educación municipal. Cuando el foco se pone en el gabinete de Piñera “el 87% de los ministros y subsecretarios estudió en un colegio particular pagado”, consigna la encuesta. Solo tres de las 60 autoridades de gobierno venían de un liceo municipal.

Retrato de un clan de la Primera Línea

06.01.2020

Por Magdalena Claude



Durante dos meses, la antropóloga Magdalena Claude observó y entrevistó a un clan de Primera Línea: cinco hombres, entre 25 y 30 años, trabajadores del sector servicios, sin militancia política. En esta columna, junto con una detallada descripción de los roles que existen en esta organización, se describen los motivos por los que ellos asisten todos los días a enfrentarse con Carabineros; y también, su opinión sobre una violencia que parece aumentar: “En ambos lados hay gente buena y mala, pero a los pacos les gusta reprimir porque se sienten con poder. De eso se trata: de disputar el poder”, dice el escudero del clan.

Fotografías: Laura González M.

Desde el estallido social del 18/O, la Primera Línea se ha transformado en un actor gravitante y reconocible. El gobierno y varios medios los acusan de ser responsables del saqueo y del vandalismo que ha destruido la llamada zona cero; pero muchas personas les reconocen la protección que brindan a las manifestaciones frente la actuación policial, que cuatro informes de derechos humanos han condenado como brutal.

En una columna publicada este fin de semana, el cientista político Alfredo Joignant planteó que existen varias Primera Línea, integradas por una diversidad de grupos:

capuchas, barras bravas, narcos, liceanos y estudiantes, niños y adolescentes del Sename. La particularidad del fenómeno estaría justamente en ser un “espacio” por el que distintos grupos transitan.

En esta columna me propongo presentar a un grupo en particular dentro de esta Primera Línea: el clan ACAB. La descripción se sustenta en aproximadamente dos meses de observación etnográfica y entrevistas realizadas a algunos miembros del grupo, todos jóvenes de una comuna del sector poniente de Santiago que participan en Primera Línea desde el inicio del estallido social. ACAB proviene de un acrónimo inglés: *all cops are bastards* (en español: todos los policías son bastardos), una expresión que tiene distintos orígenes pero que popularizó el punk inglés. Llegué a este clan de manera fortuita. Estaba en un café conversando con una persona sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas tras los primeros días de protesta, y quien nos atendía se interesó en nuestra conversación. El joven garzón era integrante del clan y me puso en contacto con su grupo.

“Yo sé que mucha gente nos ve como ‘vándalos’ por los saqueos y porque los medios generalizan hechos aislados. Aunque yo no participo de esas cosas, en la Primera Línea hay diversidad social, básicamente hay de todo. Pero la gran mayoría está ahí peleando por más dignidad social. Con Carabineros tenemos una diferencia ética porque no atacamos deliberadamente” (Peñasquero, Clan ACAB).

La Primera Línea se organiza en clanes, sin líderes ni coordinación centralizada pues se identifican como un movimiento autoconvocado, cuya primera tarea es defender la marcha de la arremetida policial. Un clan en términos modernos podría corresponder a un grupo de personas con un interés común. Pero desde una mirada más clásica, representa una forma de organización política y social basada en relaciones de parentesco de grupos socialmente fragmentados. El Clan ACAB está compuesto por cinco jóvenes que se conocían de su barrio de origen y algunos comparten lazos de parentesco. Dentro del clan ocupan roles variados, que se refieren fundamentalmente a las tareas defensivas y ofensivas que desempeñan en la Primera Línea de la marcha, donde hay escuderos/as; peñasqueros/as; antigases o ‘*apagalacris*[1]’; honderos/as; punteros/as; hidratadores y mineros/as, o pirquineros/as. Dos de quienes cumplían roles defensivos en este clan fueron gravemente heridos por perdigones y golpes de Carabineros. Quienes aquí exponen sus testimonios son el escudero, el peñasquero y el antigases.

Es importante mencionar que este es un estudio de caso en desarrollo. En diálogo con lo afirmado por Joignant, considero que es apresurado determinar hoy qué grupo es

mayoría, pues en la Primera Línea actúan desde adolescentes hasta personas del perfil del Clan ACAB

“Todo surge por necesidad”

Los clanes son estructuras que emergieron espontáneamente tras el 18/O para cumplir con el siguiente objetivo: resguardar la manifestación pacífica. Su tarea es impedir el avance de Carabineros hacia el centro de la manifestación.

La posición que cada uno ocupa *“está relacionada con los límites personales. Yo me considero pacifista y cristiano e incapaz de atacar a alguien, por eso definí que mi forma de aportar era recogiendo gases o apagándolos”* (Antigases, Clan ACAB).

“No niego que más de algún manifestante empiece la provocación porque ha tenido malas experiencias anteriores con la policía, es un círculo. En ambos lados hay gente buena y mala, pero a los pacos les gusta reprimir porque se sienten con poder. De eso se trata: de disputar el poder” (Escudero, Clan ACAB).

El escudero ocupa la primera ubicación defensiva, su función es formar una barrera de contención frente a Carabineros. Los escudos están fabricados de forma artesanal con antenas satelitales, barriles, tablas, señaléticas o techumbres y están personalizados con frases o símbolos que los representan. En el caso del escudero del Clan ACAB, la consigna que decora su protección es ‘nunca te rindas’. *“Hay un vínculo que se genera en la Primera Línea, no tanto porque se conoce gente, sino que cuando se ayuda a personas que uno ni siquiera conoce, te da un sentimiento de satisfacción”* (Escudero, Clan ACAB).

Los miembros del Clan ACAB tienen entre 25 y 30 años, nacieron en democracia y se identifican como parte de una ‘generación sin miedo’. Explican que su forma de manifestarse *“surge por la necesidad de protegerse de la violencia de Carabineros. En realidad, todo surge por necesidad, la palabra clave es: necesidad. Desde los implementos que usamos para protegernos o atacar... Con el paso de los días nos dimos cuenta de que ayudábamos a que la manifestación pacífica se pudiera desarrollar porque conteníamos el ataque de la policía”* (Antigases, Clan ACAB).



Antigases

(foto: Laura González M)

Si bien en todos los movimientos sociales han existido grupos que se resisten a las fuerzas especiales de manera directa y en muchas ocasiones también violenta, generalmente esos enfrentamientos ocurren al final de las marchas y de manera marginal. La Primera Línea, en esto es distinta.

“Como su nombre lo indica, está primera, haciendo frente a los pacos. Como es tanta gente la que se manifiesta, no se hacen marchas, sino que concentraciones y de estar en el fondo pasamos a estar al frente” (Peñasquero, Clan ACAB).

En la segunda posición del frente se ubica el *peñasquero*, que corresponde a la línea ofensiva de corto alcance: *“Una piedra igual puede dañar a un carabinero, pero ningún carabinero se encuentra desarmado o desprotegido; y hay que guardar las dimensiones porque son piedras contra bombas y balines”*, explica el Peñasquero del Clan ACAB.

En la tercera posición está el *antigases*. Su rol defensivo es clave para todos los manifestantes: son los encargados de apagar lacrimógenas en botellones de agua con bicarbonato o lanzarlas de vuelta a Carabineros. Pero muchos prefieren ‘cazarlas’ porque las coleccionan. A menudo actúan desde el fondo de la Primera Línea, y buscan impedir que las bombas lacrimógenas cumplan su objetivo de dispersión de la manifestación.

Cerca de los *antigases* y en posición ofensiva, se encuentra el *hondero* que actúa de manera individual o colectiva, según el tamaño del proyectil.

El 12 de noviembre, durante el paro nacional que convocó Unidad Social, la línea de fondo defensiva *incorporó* luces láser color verde manejadas por las y los *punteros*. Son los más numerosos de la Primera Línea y su rol es obstaculizar la visión de Carabineros. Los láser se pueden conseguir fácilmente porque los venden durante las concentraciones. En esta zona también están las y los *hidratadores* que ayudan a las personas afectadas por los gases con agua de laurel, agua con bicarbonato y leche de magnesio.



Peñasquero

(foto: Laura González M)

Alejados del epicentro de acción de la Primera Línea, están las y los *mineros*, que con estacas o martillos extraen adoquines para fabricar proyectiles y proveer a las posiciones ofensivas. Su labor, fundamental en el despliegue defensivo y ofensivo de Primera Línea, deja huella en muros, pavimento, maceteros y aceras. Las y los *mineros* tienen su propia

organización y actúan en grupos. Entre ellos están quienes pican los materiales en canteros improvisados, una cuneta o un muro; y quienes trasladan los peñascos en bolsas y mochilas e incluso bicicletas. También generan cadenas humanas para entregar el material y las piedras más grandes se utilizan para construir muros con los que imposibilitan el paso de carros policiales en puntos estratégicos previamente identificados. Esta *“técnica se imitó de Hong Kong ya que, al igual que las barricadas, permite delimitar simbólicamente el territorio de conflicto y se hace más necesaria al caer la noche para evitar la emboscada de carros policiales en la ‘cacería’—el punto más álgido de la represión—»* (Peñasquero, Clan ACAB).



Minera

(Foto: Laura González M.)

Estaré aquí hasta que haya un cambio real”

Quienes integran el Clan ACAB son jóvenes que, terminada su jornada laboral, se dirigen a la Primera Línea. Ninguno pertenece a organizaciones políticas, pero algunos votan. Cuando se les pregunta sobre los porqués del movimiento social, lo explican como el resultado de la desigualdad, la lucha de clases y la disputa del poder. *“Finalmente todos estamos acá por lo mismo, por mayor justicia social, solo que lo expresamos de diferentes formas”* (Peñasquero, Clan ACAB).

Con su participación en este frente buscan ayudar a la construcción de una sociedad donde se garanticen derechos básicos. Pero en su forma de manifestarse, enfrentándose constantemente a la policía, expresan también la ira individual que acumulan contra un sistema que les ha fallado muchas veces. *“Nuestra abuela murió esperando que la llamaran para que se pudiera atender en el hospital, y cuando nos llamaron ya era tarde, ni siquiera revisan si la persona sigue viva. Otro de mis amigos que participa acá tiene un familiar con cáncer y han sufrido mucho con el proceso”* (Antigases, Clan ACAB).

Escucharlos y observarlos en el ‘campo de batalla’, permite comprender que para los jóvenes como el Clan ACAB, lo que se construye es también un relato y una estrategia que busca potenciar el sentido de justicia social y los frágiles lazos de la comunidad perdida. Muchos de los discursos de desarrollo, con sus indicadores económicos, que eran de uso común antes del 18/O, carecen de sentido en la Primera Línea. Una de las

ideas que más valor ha perdido es la de la meritocracia, a la que consideran una trampa de las elites y la clase política para mantener sus privilegios. Piensan que el Estado, a través de lo que llaman “la *doctrina del shock*”, busca poner a ‘pobres contra pobres’, para mantener el *statu quo*.

“El Clan ACAB está compuesto por cinco jóvenes que se conocían desde el barrio y algunos comparten lazos de parentesco. Dentro del clan ocupan roles que se refieren a las tareas defensivas y ofensivas que desempeñan en la Primera Línea de la marcha, donde hay escuderos/as; peñasqueros/as; antigases o ‘apagalacris’; honderos/as; punteros/as; hidratadores y mineros/as, o pirquineros/as”

Frente a la violencia que ellos ejercen, el escudero piensa que se trata de un daño “colateral” para enfrentar una realidad violenta a la que no quieren volver. *«Mi mamá (...) no está tan de acuerdo con esta forma de manifestarse porque se preocupa y no le parece que se rompan cosas de la vía pública –que es un daño colateral-, pero yo creo que no lo entiende. Yo, que salgo todos los días al trabajo y me muevo en metro y micro, veo como es la realidad de la gente, que se demora horas en llegar a la casa y lo que ganan no les alcanza para vivir. Te dicen que eres de ‘clase media’ para vivir endeudado, pero la clase media no existe porque si no te alcanza para lo básico, eres pobre. Entiendo esto porque lo veo y recién después de la primera semana empecé a moverme a la Primera Línea porque encontré una antena en la casa y pensé que me podía servir para algo y terminé siendo escudero”* (Escudero, Clan ACAB).

La Primera Línea no solo enfrenta a la policía. Hay testimonios de que ayudaron a contener el incendio del Cine Arte Alameda, y que también prestan ayuda a las Brigadas de Salud. “Muchas veces me ha tocado ver como miembros de la Primera Línea colaboran en acciones de protección y traslado de heridos” (Peñasquero, Clan ACAB). Pero también hay acusaciones y fotografías que vinculan a grupos de la Primera Línea con el incendio de la iglesia San Francisco de Borja. En este caso, la prensa habló de encapuchados, que pueden ser o no Primera Línea. Los entrevistados del Clan ACAB reconocen que la diversidad de la Primera Línea abre espacio a distintos tipos de violencia.

“Yo sé que mucha gente nos ve como ‘vándalos’ por el tema de los saqueos, porque los medios generalizan hechos aislados. Aunque yo no participo de esas cosas, en la Primera Línea hay diversidad social, básicamente hay de todo. Pero la gran mayoría está ahí peleando por más dignidad social. Con Carabineros tenemos una diferencia ética porque no atacamos deliberadamente” (Peñasquero, Clan ACAB).

Todos condenan los saqueos a pequeños locatarios porque los identifican como parte su misma clase social. Parte de esa clase es la policía.

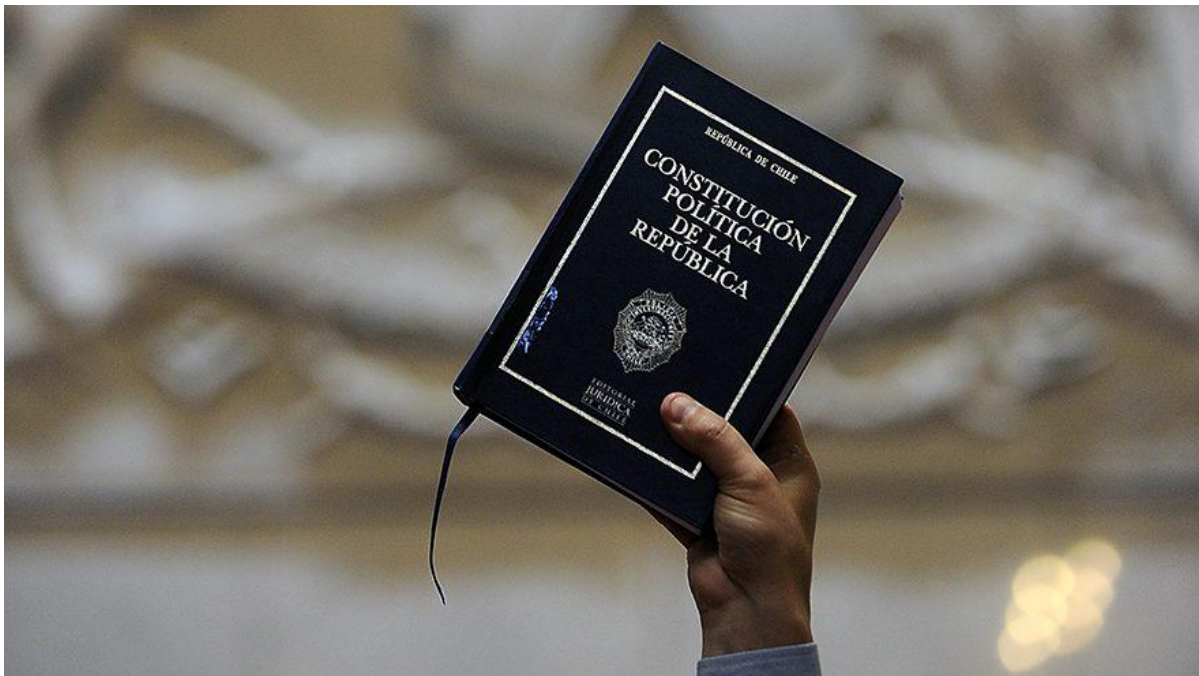
“Mi mamá (...) no está tan de acuerdo con esta forma de manifestarse porque se preocupa y no le parece que se rompan cosas de la vía pública –que es un daño colateral-, pero yo creo que no lo entiende. Yo que salgo todos los días al trabajo y me muevo en metro y micro, veo como es la realidad de la gente, que se demora horas en llegar a la casa y lo que ganan no les alcanza para vivir”. (Escudero, Clan ACAB).

“Con los pacos siento rabia e impotencia. ¿Por qué no se sacan la venda de los ojos y se dan cuenta que también son esclavos del sistema y están ahí cuidando los intereses de la élite? Es una respuesta y sí, es violencia, es una relación violenta entre manifestantes y Carabineros. No niego que más de algún manifestante empieza la provocación porque ha tenido malas experiencias anteriores con la policía, es un círculo. En ambos lados hay gente buena y mala, pero a los pacos les gusta reprimir porque se sienten con poder. De eso se trata: de disputar el poder. Yo reconozco que voy con miedo, pero no me detiene porque no podría lograr ningún cambio con miedo y el lema de mi escudo no serviría. Quizás es utópico, pero estoy en esto hasta que haya un cambio real” (Escudero, Clan ACAB).

Nueva Constitución: una hoja en blanco con tinta invisible

09.01.2020

Por Jean Pierre Matus A.



Se ha afirmado que la nueva Constitución se redactará sobre una hoja en blanco. Y muchos esperan que allí se escriban nuevos derechos de acceso a salud, educación y protección social. En esta columna, el abogado Jean Pierre Matus llama la atención sobre un hecho no considerado. Producto del trabajo del Comité Técnico, se le fijaron límites a la hoja en blanco. Entre ellos, los tratados internacionales ratificados por Chile que regulan inversiones extranjeras hechas en salud, educación, AFP's. ¿Cuánto puede afectar esto la posibilidad de consagrar nuevos derechos sociales?

La Ley Nº 21.200, de 24 de diciembre de 2019, incorporó a la Constitución vigente las normas que habilitan el llamado a plebiscito para el 26 de abril de este año, con el objeto de iniciar el proceso de formación de una nueva Constitución, si así se aprueba, mediante una de las formas de Convención que se adopten.

Según una difundida interpretación del “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución” de 13 de noviembre, que posibilitó esta reforma, **“se parte de una hoja en blanco que no da ventaja a ningún sector político en particular”** (“Declaración de 262 profesores y profesoras de derecho y ciencia política”). Dicha interpretación **parece fundarse en el punto 5 del texto del mencionado acuerdo, donde se dice que la Convención Mixta o Constitucional “tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución”, sin agregar cuál sería su texto de referencia o las limitaciones que tendrían los Convencionales en su redacción.**

En efecto, las únicas limitaciones que el punto 5 del Acuerdo establecen, están referidas a la prohibición que se impone a la Convención para no afectar las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado durante la redacción de la nueva Constitución, ni alterar los quórums ni el procedimiento para su funcionamiento y la adopción de acuerdos.

Estas limitaciones se encuentran recogidas en términos más o menos similares en los primeros incisos del nuevo Art. 135 de la Constitución, bajo el epígrafe *“disposiciones especiales”*.

Sin embargo, la reforma del 24 de diciembre incorporó **un inciso final a ese nuevo Art. 135** de la Constitución, que **expresamente limita las facultades de la Convención en la redacción del “texto de la Nueva Constitución”**.

Se afirma que este texto **“deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”**. Estas limitaciones **provienen del trabajo de la llamada Comisión Técnica**, cuyo objetivo,

según el Acuerdo que la creó, era abocarse “a la determinación de todos los aspectos indispensables para materializar” el llamado a plebiscito y la formación de la Convención que la redactará.

“Al incorporarse el respeto a lo establecido en todos los tratados internacionales ratificados por Chile, las restricciones a las decisiones o al efecto de las decisiones que se adopten pueden ser bastante más que las previstas por quienes pensaron en una 'hoja en blanco' como punto de partida”.

¿Por qué la Comisión Técnica puso este límite a la hoja en blanco? En la *Historia de la Ley N° 21.200* se pueden encontrar solo dos alusiones a la materia, más allá de las votaciones en bloque para la aprobación de la propuesta de la Comisión Técnica, ambas hechas en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados. La primera se encuentra en la sesión N° 153 de 29 de octubre de 2019, donde el diputado Marcelo Díaz explica que, según su parecer, “no se puede decir de antemano cuál es la Constitución que va a aprobar la asamblea constituyente o el mecanismo que finalmente se resuelva, pero es de toda lógica que nadie va a suprimir la existencia de tres poderes independientes del Estado o el capítulo del Ministerio Público por ejemplo, **el único límite son los tratados internacionales ratificados y que se encuentren vigentes**”. Un par de semanas después, la diputada Natalia Castillo mencionó, en la sesión N° 159 del 19 de noviembre de 2019, que “le parece importante explicitar” (...) “que los tratados internacionales sobre DDHH son el piso para la discusión de fondo para una nueva Constitución y que dichos textos internacionales ya son parte del acuerdo”, aunque ello no quedó en el texto definitivo.

Suponiendo que estas expresiones políticas sean el antecedente que tomó en cuenta la Comisión Técnica al formular su propuesta, como cualquiera puede advertir, ambos diputados hablaban de cosas diferentes. Pues una cosa son los tratados internacionales sobre una materia específica, como los derechos humanos; y otra, mucho más amplia, *todos los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes*, que abarcan una multiplicidad de materias. Ésta última fue la idea que **propuso la Comisión Técnica. Sin embargo, carezco de antecedentes para afirmar o negar que su origen estuvo precisamente en la propuesta del diputado Díaz, que no fue parte de ella** (sobre la composición de la Comisión, véase el reportaje de este medio “Los vínculos con el poder político y empresarial de los miembros de la comisión técnica constituyente”).

Sin embargo, sea cual sea el origen de esta idea, **lo cierto es que incorporándose a las limitaciones del texto de la nueva Constitución el respeto a lo establecido en todos los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren**

vigentes, las restricciones a las decisiones o al efecto de las decisiones que se adopten pueden ser bastante más que las previstas por quienes pensaron en una “hoja en blanco” como su punto de partida.

Desde luego, la nueva Constitución no podrá alejarse, en su catálogo de derechos, de los comprendidos en los tratados sobre derechos humanos, entre los cuales los más importantes y de aplicación frecuente en nuestros tribunales son la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo contenido deberá respetar el texto de la nueva Constitución, incluyendo la protección de la propiedad privada y las limitaciones a la expropiación. **Pero ese texto también deberá respetar el contenido de los tratados internacionales en materia económica, desde las convenciones multilaterales que están en la base de la OCDE hasta los tratados bilaterales que regulan el comercio con Estados Unidos, China y la Unión Europea.** La importancia de estos tratados para el tipo de sistema económico que vivimos es innegable: el hecho de ser una economía abierta a las exportaciones y los bajos precios de las importaciones dependen de ellos. Pero también dependen de ellos la protección de las inversiones extranjeras, incluyendo las que se han hecho en materia de educación superior, salud, AFP y servicios básicos como agua, luz eléctrica y los derechos de aprovechamiento de aguas que permiten su generación.

El texto de la nueva Constitución también deberá respetar los tratados en materia de Derecho penal internacional y transnacional, incluyendo las regulaciones detalladas sobre terrorismo, criminalidad organizada, drogas, tráfico de personas, pornografía infantil, corrupción, etc. Al menos una cosa es segura: sólo los tratados internacionales ratificados y vigentes limitan el texto de la nueva Constitución, no el llamado *soft law*, compuesto de una multiplicidad de declaraciones, recomendaciones y demás instrumentos sin valor jurídico de tratado que suelen producir las burocracias internacionales y los propios Estados cuando no están por la labor de comprometerse en serio con determinados objetivos compartidos, como sucede especialmente en materia de combate a la pobreza y protección del medio ambiente.

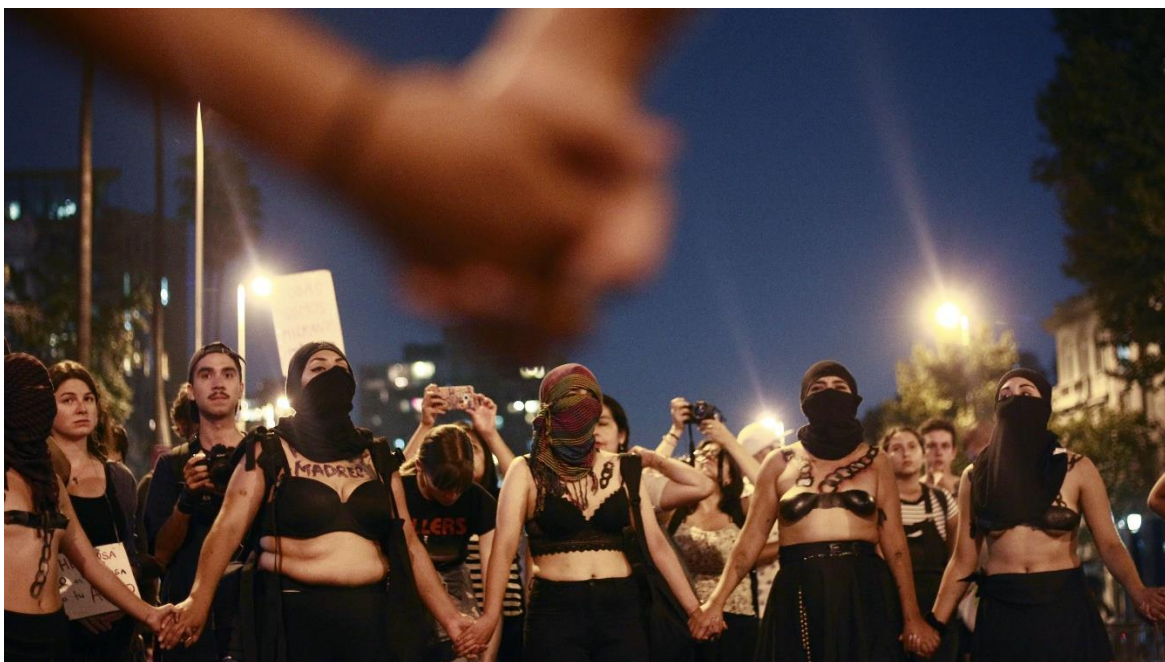
Junto a lo anterior, aparte de no poder restablecer el Reino de Chile, el texto de la nueva Constitución deberá respetar “su régimen democrático”. Esta mención, dicha así al pasar y sin contenido preciso, presenta varios problemas de interpretación: *su régimen democrático*, ¿se refiere a la *actual estructura de poderes*?, ¿o solo a la *idea* de un régimen democrático (“separación de poderes”, “imperio de la ley”, “elecciones libres de autoridades”, “sorteo de ciudadanos para las magistraturas que no se eligen”)?; ¿cuán democráticas han de ser las nuevas instituciones?, ¿qué

haremos con las autoridades no electas (jueces, contralor, directores del Banco Central, p. ej.)?, etc. ¿es realmente parte de la institucionalidad democrática la actual forma de organización del Ministerio Público, como insinuó el diputado Díaz? Es relevante analizar cada uno de estos aspectos para entender cómo será el proceso constitucional que se espera se iniciará en caso que se apruebe un cambio a la Constitución el próximo 26 de abril.

Femicidios y Violencia Intrafamiliar contra la mujer

07.03.2020

Por Hugo Contreras Gómez



Esta columna de opinión presenta evidencia que permite vincular causalmente Violencia Intrafamiliar (VIF) y femicidio. El autor sugiere que, al menos en teoría, podría reducirse el femicidio desplegando políticas públicas en zonas que registran altos niveles de VIF. ¿Qué tipo de políticas serían útiles? El autor sostiene que, a medida que aumentan los años de escolaridad de hombres y mujeres, así como la empleabilidad de estas últimas, las tasas de VIF contra la mujer tenderían a disminuir.

La literatura académica, así como el conocimiento popular, relacionan los conceptos “femicidio” y “violencia contra la mujer”. Si bien el término femicidio es reconocido en muchos países como el asesinato de una mujer (sólo por el hecho de serlo), sin que

exista o sea necesario establecer una relación entre el homicida y la víctima, en Chile, la Ley 20.480 lo define como “*el asesinato de una mujer realizado por quien es o ha sido su esposo o conviviente*”.

Por su parte, la Ley 20.066 define la Violencia Intrafamiliar (VIF) como “*todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él. En este último caso, la Violencia Intrafamiliar hacia la mujer implicaría todo maltrato, físico y/o psicológico, por parte de su cónyuge o conviviente*”.

El aumento de la violencia hacia la mujer y los casos de femicidio son una tendencia que no sólo se observa en Chile, sino en todo el mundo. Esta columna plantea la hipótesis de que los casos de Violencia Intrafamiliar contra la mujer y los femicidios están causalmente vinculados. Para ello se examinan los datos públicos del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG) y los casos policiales de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Por otro lado, también se busca explicar las causas de la Violencia Intrafamiliar contra las mujeres.

Tabla 1. Número de femicidios consumados por región y año

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Arica y Parinacota	0	0	0	0	0	0	2
Tarapacá	0	0	0	0	0	1	1
Antofagasta	0	1	2	3	1	0	3
Atacama	2	0	3	0	0	1	0
Coquimbo	1	0	1	0	3	1	0
Valparaíso	3	2	5	2	2	4	6
Metropolitana	18	19	13	16	16	14	14
O'Higgins	1	1	4	1	5	2	4
Maule	4	3	3	1	4	4	1
Nuble	-	-	-	-	-	-	2
Biobío	3	7	4	6	5	4	2
Araucanía	3	1	6	2	2	6	0
Los Ríos	0	2	0	1	1	4	2
Los Lagos	3	3	3	2	2	1	8
Aysén	1	0	1	0	3	0	0
Magallanes	1	1	0	0	0	0	1
Total	40	40	45	34	44	42	46

Fuente: Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género

En la **Tabla 1** se presenta el número de femicidios consumados, ocurridos entre 2013 y 2019 en Chile. Si bien se observa una reducción de un 24,4% en el año 2016 respecto del 2015 (de 45 a 34 casos), esa tasa llega a 29,4% en 2017 (44 muertes). En el año 2018 se observan 42 femicidios y en 2019 se registran 46 (aumento de un 9,5%)[1]. Se observa que la zona central (regiones de Valparaíso, Metropolitana y de O'Higgins) concentra cerca del 50% de los casos a nivel nacional.

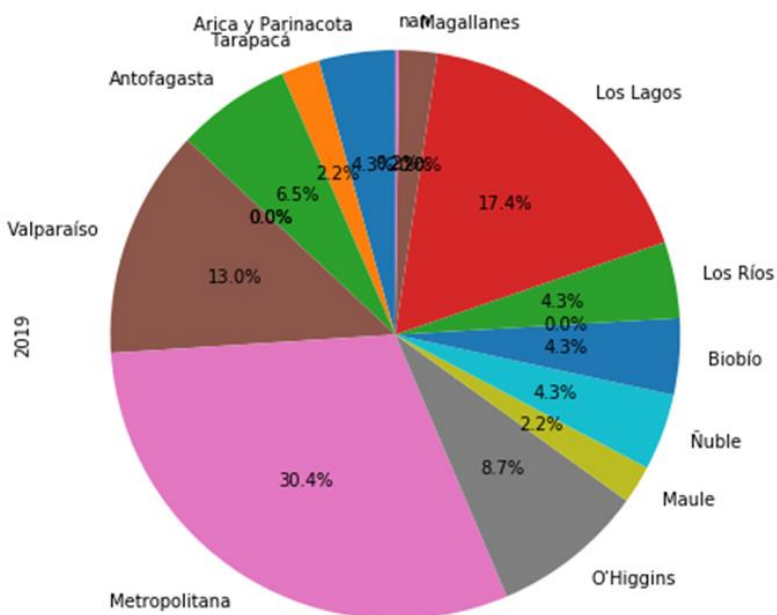


Figura 1. Distribución regional de femicidios, año 2019

La Figura 1 muestra la distribución regional de femicidios para el año 2019. Es importante destacar que, las estadísticas del SernamEG también registran la distribución regional de **femicidios** frustrados, o sea, de aquellos intentos de asesinato no consumados.

Tabla 2. Número de femicidios frustrados por región y año

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Arica y Parinacota	2	2	4	2	3	1	7
Tarapacá	6	4	6	10	6	4	4
Antofagasta	4	4	7	11	8	5	4
Atacama	0	0	5	4	3	4	2
Coquimbo	3	12	10	3	4	6	6
Valparaíso	3	14	10	13	13	14	9
Metropolitana	25	32	22	34	24	30	25
O'Higgins	5	5	8	6	12	11	11
Maule	9	6	3	10	6	9	6
Nuble	-	-	-	-	-	-	3
Biobío	9	9	10	15	14	8	5
Araucanía	4	1	5	3	7	10	9
Los Ríos	1	3	6	4	1	3	7
Los Lagos	4	7	10	10	11	10	6
Aysén	1	2	3	1	1	0	3
Magallanes	2	2	3	3	2	5	1
Total	78	103	112	129	115	121	108

Fuente: Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género

La Tabla 2 muestra dicha distribución para el periodo 2013-2019.

Tabla 3. Tasa efectiva de femicidios (consumados)

Femicidio	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Consumados	40	40	45	34	44	42	46
Frustrados	78	103	112	129	115	121	108
Tasa efectiva	33,9%	28,0%	28,7%	20,9%	27,7%	25,8%	29,9%

Fuente: Elaboración propia

Relacionando la información de femicidios consumados y frustrados, la **Tabla 3** muestra la tasa efectiva de femicidios, o sea, el porcentaje de muertes respecto del total de intentos de asesinato (femicidios consumados más femicidios frustrados) contra las mujeres en Chile[2].

Como se observa, en los últimos años la tasa promedio de muertes es cercana a un 25%, siendo en los años 2018 y 2019 de un 27,7% y 25,8%, respectivamente. Esto quiere decir que, en Chile, en los dos últimos años, uno de cada cuatro intentos de asesinato terminó en muerte de la mujer.

Si bien la literatura asocia las causas del femicidio a factores o características relacionados al cónyuge o conviviente de la víctima, (por ejemplo, vulnerabilidad, antecedentes psicológicos y/o psiquiátricos, alcoholismo y drogadicción, entre otros) en muchas ocasiones el femicidio es el resultado de la Violencia Intrafamiliar contra la mujer, ejercida principalmente por su pareja o cónyuge. Esta columna propone entender esta relación a través de un modelo con rezago, es decir, asumiendo que el femicidio que ocurre hoy es el resultado de la Violencia Intrafamiliar contra la mujer que se vivió antes.

De acuerdo a esto, en las siguientes figuras se presenta la distribución comunal de femicidios y tasas[3] de casos de Violencia Intrafamiliar contra la mujer con rezagos anuales. O sea, mostramos la distribución de femicidios de un año respecto de la Violencia Intrafamiliar contra la mujer ejercida el año anterior.

En la **Figura 2** se muestran los casos comunales de femicidios de 2019 respecto de la distribución comunal de VIF contra la mujer en 2018; en la **Figura 3** los femicidios de 2018, respecto de la VIF contra la mujer en 2017; y finalmente, en la **Figura 4** los femicidios del año 2019 respecto de la VIF contra la mujer del año 2018. Como se observa en la Figura 2 y Figura 4, los femicidios se producen y concentran en las comunas donde el año anterior se concentraban altas tasas de Violencia Intrafamiliar

contra la mujer. En ambas figuras, la correlación entre casos de femicidio y Violencia Intrafamiliar presenta un ajuste que permite concluir la presencia de esta relación.

En los dos últimos años, uno de cada cuatro intentos de asesinato terminó en muerte de la mujer.

Es importante señalar que estas relaciones solo son descriptivas y evidencian la posible relación causal entre la Violencia Intrafamiliar contra la mujer y el femicidio. Se requiere generar mayor evidencia, a partir de más estudios, para rediseñar políticas públicas que apunten combatir y reducir este fenómeno social.

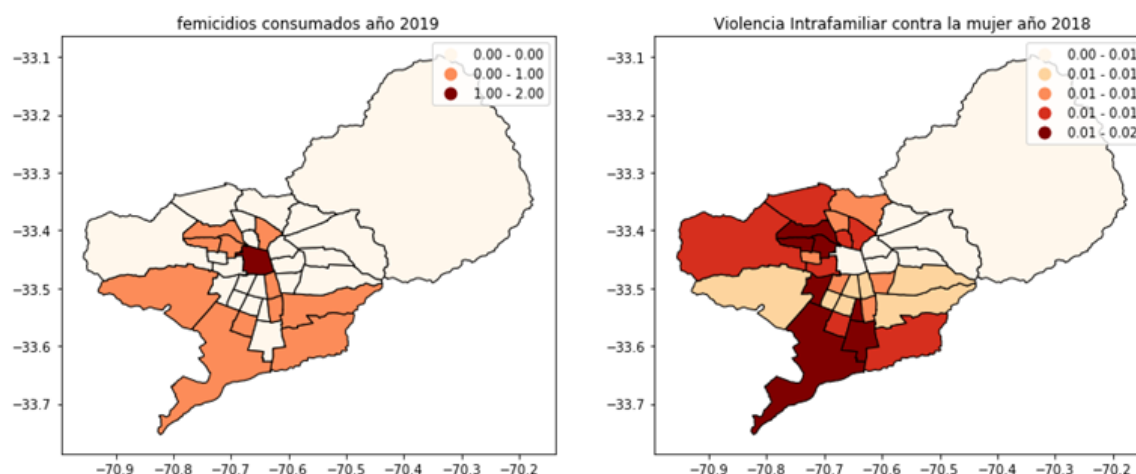


Figura 2. Distribución comunal de femicidios (2019) y VIF contra la mujer (2018)

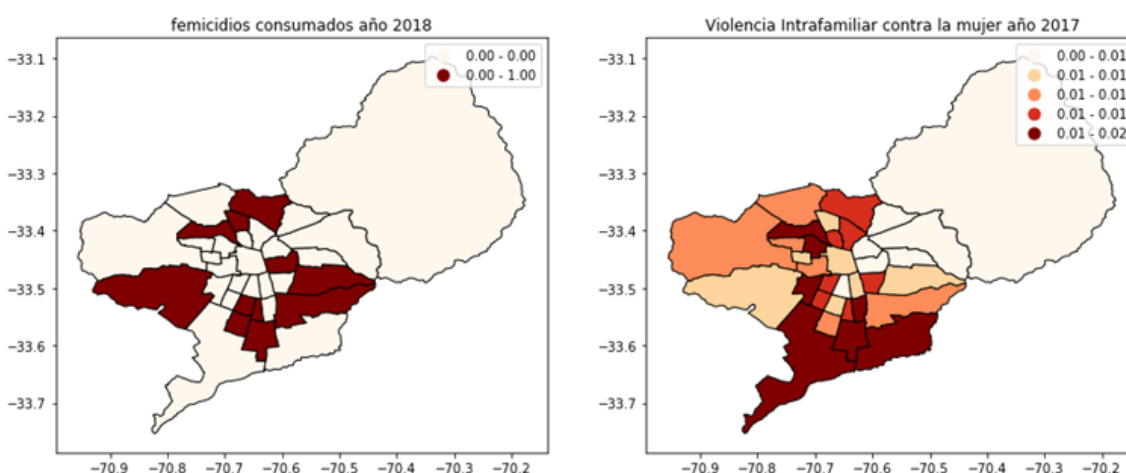


Figura 3. Distribución comunal de femicidios (2018) y VIF contra la mujer (2017)

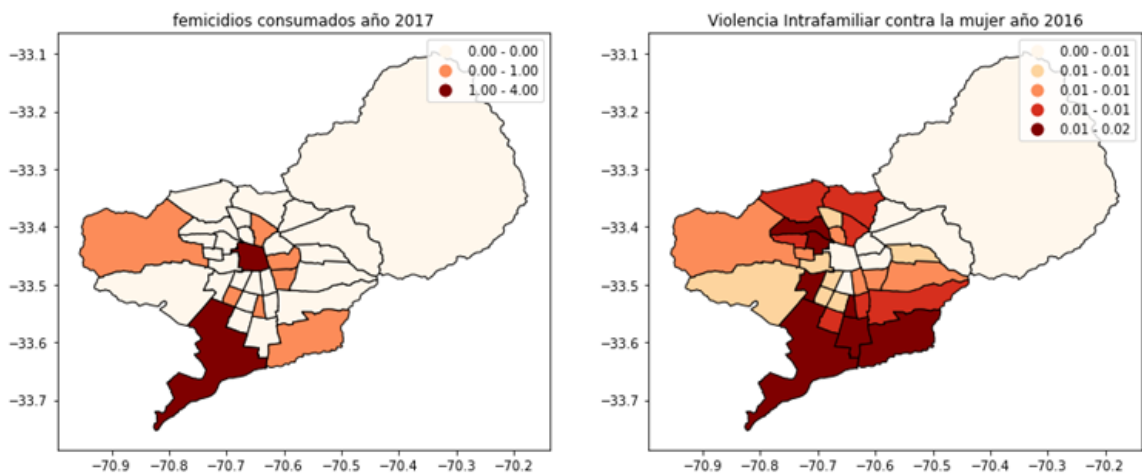


Figura 4. Distribución comunal de femicidios (2017) y VIF contra la mujer (2016)

En la **Tabla 4** y **Tabla 5** se presentan las distribuciones por comuna de casos de femicidio y de Violencia Intrafamiliar contra la mujer, respectivamente, para los años evaluados.

Tabla 4. Femicidios en el Gran Santiago por comuna y año

Comuna	2015	2016	2017	2018	2019
Santiago	0	3	2	0	2
Cerrillos	0	0	0	0	0
Cerro Navia	0	1	0	0	1
Conchalí	0	0	0	1	0
El Bosque	0	0	0	1	1
Estación Central	0	0	0	0	0
Huechuraba	0	0	0	1	0
Independencia	0	0	0	0	0
La Cisterna	0	1	0	1	0
La Florida	1	0	0	1	1
La Granja	1	1	0	0	1
La Pintana	0	0	0	1	0
La Reina	0	0	0	0	0
Las Condes	0	0	0	0	0
Lo Barnechea	1	0	0	0	0
Lo Espejo	0	0	1	0	0
Lo Prado	0	0	0	0	0
Macul	0	0	1	0	0
Maipú	2	1	0	1	1
Nuñoa	0	1	1	1	0
Pedro Aguirre Cerda	0	0	0	0	0
Peñalolén	0	0	0	1	0
Providencia	0	0	0	0	0
Pudahuel	1	1	1	0	0
Quilicura	0	0	0	0	0
Quinta Normal	0	0	0	0	1
Recoleta	0	1	1	0	1
Renca	0	1	0	1	1
San Joaquín	0	0	0	0	1
San Miguel	0	0	0	0	0
San Ramón	0	0	1	1	0
Vitacura	0	0	0	0	0
Puente Alto	4	0	1	0	1
San Bernardo	0	0	4	0	1

Fuente: Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género

**Tabla 5. Violencia Intrafamiliar contra la mujer en Gran Santiago por comuna y año
(casos de VIF por cada 100 mujeres)**

Comuna	2016	2017	2018
Santiago	0,009	0,010	0,009
Cerrillos	0,015	0,016	0,017
Cerro Navia	0,013	0,013	0,015
Conchalí	0,011	0,011	0,013
El Bosque	0,013	0,012	0,014
Estación Central	0,012	0,012	0,013
Huechuraba	0,014	0,013	0,013
Independencia	0,013	0,013	0,014
La Cisterna	0,011	0,009	0,011
La Florida	0,013	0,012	0,012
La Granja	0,014	0,014	0,013
La Pintana	0,017	0,017	0,016
La Reina	0,009	0,007	0,006
Las Condes	0,005	0,004	0,004
Lo Barnechea	0,006	0,007	0,005
Lo Espejo	0,011	0,013	0,012
Lo Prado	0,012	0,011	0,013
Macul	0,013	0,013	0,012
Maipú	0,011	0,011	0,010
Nuñoa	0,006	0,007	0,007
Pedro Aguirre Cerda	0,012	0,013	0,012
Peñalolén	0,012	0,011	0,011
Providencia	0,004	0,005	0,005
Pudahuel	0,012	0,012	0,013
Quilicura	0,013	0,013	0,013
Quinta Normal	0,015	0,015	0,014
Recoleta	0,014	0,013	0,013
Renca	0,015	0,014	0,014
San Joaquín	0,012	0,009	0,011
San Miguel	0,009	0,009	0,009
San Ramón	0,014	0,013	0,015
Vitacura	0,003	0,004	0,003
Puente Alto	0,016	0,016	0,014
San Bernardo	0,015	0,015	0,014

Fuente: Elaboración propia

Ahora, y sobre la evidencia que la violencia contra la mujer podría ser una causa del femicidio, se hace importante estudiar este fenómeno e identificar los factores que determinan o explican este tipo de violencia. La razón, las políticas públicas y el diseño de programas o intervenciones para reducir/eliminar los casos de VIF contra la mujer

debiesen focalizarse sobre la base del conocimiento y la distribución de dichas variables.

A partir de los registros de casos policiales de Violencia Intrafamiliar (VIF) contra la mujer (violencia física y psicológica) del Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD) se evaluó la concentración de dichos casos en la zona urbana del Gran Santiago para el año 2017. Estos casos corresponden a la suma de denuncias más las detenciones en fragancia. Para la evaluación, la unidad de análisis correspondió a las zonas censales. La estandarización de los casos de VIF por zona censal se realizó a partir de la población de mujeres proporcionada por el Censo de Población y Vivienda de 2017.

Los resultados muestran una relación negativa entre la VIF y la educación y el trabajo. Respecto de la educación se observa que, a medida que aumentan los años de escolaridad de hombres y mujeres, las tasas de Violencia Intrafamiliar contra la mujer disminuyen.

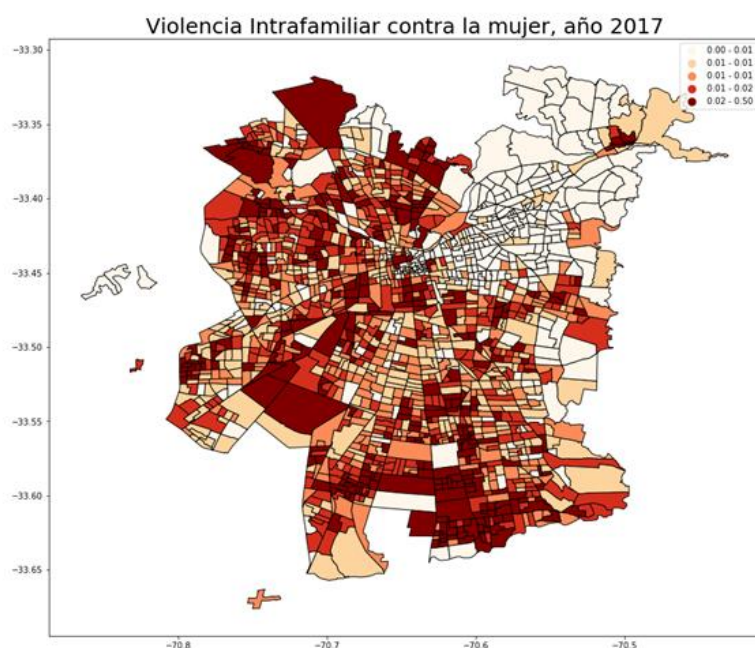


Figura 5. Distribución espacial de casos de Violencia Intrafamiliar contra la mujer, 2017 (casos de VIF por cada 100 mujeres)

En la **Figura 5** se presenta la distribución espacial, a nivel de zona censal, de los casos de Violencia Intrafamiliar total. A diferencia de las figuras anteriores, en este caso, además de la VIF total, se presenta su descomposición en VIF física y VIF psicológica (Figura 6 y Figura 7, respectivamente).

En el caso de la VIF física se observa una menor concentración de casos en toda la zona oriente del Gran Santiago, a diferencia de la VIF psicológica que solo la

presenta en la zona nor-oriental. No obstante, en ambos tipos de violencia, así como en la total, las zonas nor-poniente, sur-poniente y sur son las que presentan las mayores concentraciones de casos de VIF. Es importante realizar esta desagregación, pues la distribución de la violencia total podría estar sesgada por los casos de VIF psicológica y física.

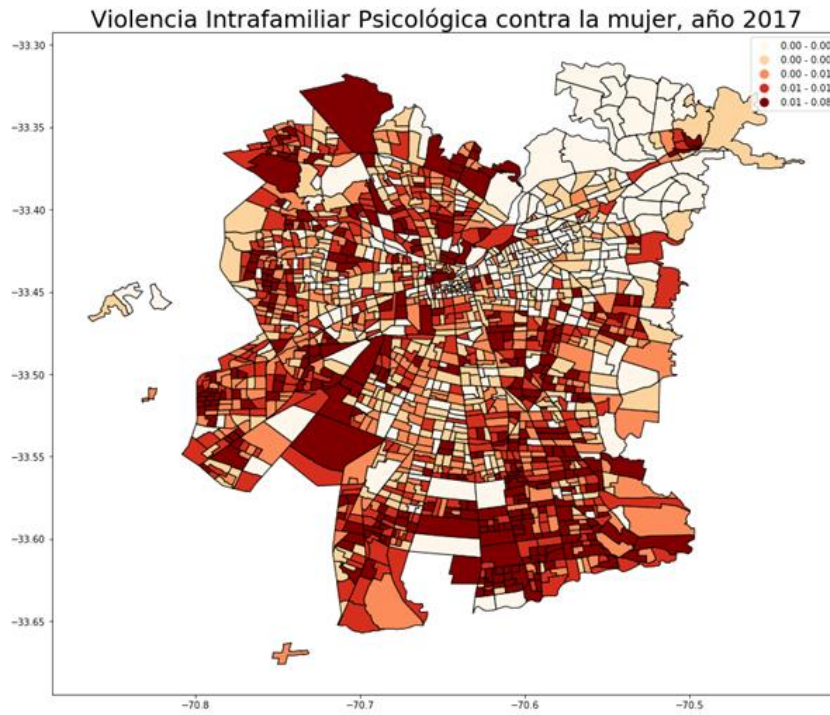


Figura 6. Distribución espacial de casos de Violencia Intrafamiliar Psicológica contra la mujer, 2017 (casos de VIF por cada 100 mujeres)

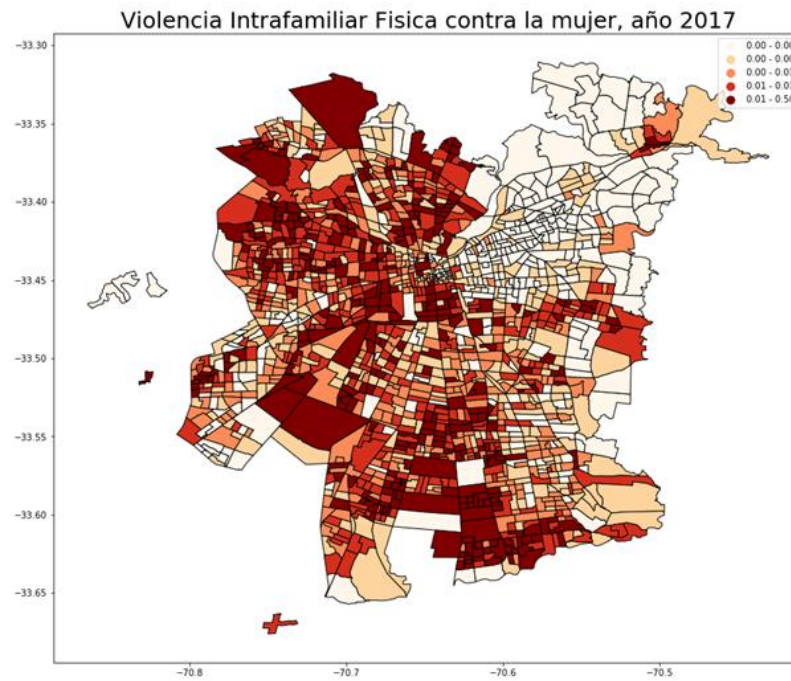


Figura 7. Distribución espacial de casos de Violencia Intrafamiliar Física contra la mujer, 2017 (casos de VIF por cada 100 mujeres)

Como se observa en la **Tabla 6**, entre 2016 y 2018 la VIF total fue cercana, en promedio para las zonas censales del Gran Santiago, a un caso de violencia por cada 100 mujeres. En el mismo periodo se generó un aumento de un 23,8% en los casos de VIF total contra la mujer. En cuanto a la VIF Física y Psicológica, el aumento fue cercano a un 36% y un 13%, respectivamente.

Tabla 6. Tasas promedio de Violencia Intrafamiliar contra la mujer (casos de VIF por cada 100 mujeres)

Año	VIF Total	VIF Física	VIF Psicológica
2016	0,97%	0,45%	0,52%
2017	1,20%	0,62%	0,58%
2018	1,20%	0,62%	0,59%
Diferencia 2018-2017	23,80%	36,26%	12,93%

Fuente: Elaboración propia

Es importante destacar el posible sesgo de los resultados presentados, señalar que los casos policiales de VIF corresponden a la suma de denuncias más las detenciones en fragancia. En este contexto, si bien las denuncias pasan a ser tratadas en los juzgados respectivos, no necesariamente terminan en un veredicto donde se concluya que corresponde efectivamente a un caso de violencia.

Por otro lado, es importante señalar la subdeclaración que podría tener la violencia psicológica. Esto implica que este tipo de violencia es mucho menos identificada y denunciada por parte de las víctimas que la padecen.

A partir de los mismos registros, construimos un modelo espacial **para evaluar la distribución territorial, y explicar la Violencia Intrafamiliar contra la mujer en la zona urbana del Gran Santiago**. Dicho modelo fue construido para el año 2017, considerando la misma unidad territorial (zona censal). **Los resultados muestran una relación negativa entre la VIF y la educación y el trabajo. Respecto de la educación se observa que, a medida que aumentan los años de escolaridad de hombres y mujeres, las tasas de Violencia Intrafamiliar contra la mujer disminuyen.**

Considerando que la violencia sería ejercida principalmente por la pareja, la educación y el trabajo de la mujer podrían verse como una medida de empoderamiento que reduce la prevalencia de que sea víctima de violencia.

Respecto del trabajo, medido como la proporción de mujeres que trabajan, se observa una relación negativa y significativa respecto de los casos de VIF. Considerando que la violencia sería ejercida principalmente por la pareja, **la educación y el trabajo de la mujer podrían verse como una medida de empoderamiento que reduce la prevalencia de que sea víctima de violencia.** Por otro, y como la literatura señala que la violencia contra la mujer es ejercida mayoritariamente en sectores vulnerables, se evaluó y encontró una relación positiva entre los casos de VIF y su ocurrencia en viviendas sociales, lo que implica que los casos de VIF aumentan si registran en este tipo de vivienda. Finalmente, y en un contexto de violencia territorial, se relacionó la VIF contra la mujer con la tasa de Delitos de Mayor Connotación Social, encontrándose una relación positiva. Esto implicaría que en barrios violentos o con mayores tasas de delitos, los casos de Violencia Intrafamiliar contra la mujer aumentan[4].

Política pública

De acuerdo a lo descrito anteriormente, las tasas más altas de Violencia Intrafamiliar contra la mujer se distribuyen espacialmente de manera similar a los casos de femicidio. Esto podría ser evidencia que la VIF contra la mujer antecede al femicidio, y que esa es la variable que hay que intervenir para reducir dichos crímenes.

Es importante considerar la distribución espacial, así como los determinantes que explicarían las altas tasas de VIF para prevenir el femicidio, por lo que las políticas públicas e intervenciones sociales debiesen identificar los territorios donde se concentran los casos de Violencia Intrafamiliar contra la mujer. El diseño programas sociales debe focalizarse de acuerdo a las características de la población que determinan la prevalencia de violencia de género como la educación, el trabajo o la vulnerabilidad de las mujeres. Estas intervenciones debiesen generar como resultado un empoderamiento de la mujer víctima de Violencia Intrafamiliar a través de la educación y el trabajo.

La Ley 20.066 de Violencia Intrafamiliar obliga al estado a otorgar protección a las víctimas y adoptar las medidas conducentes a garantizar la vida, integridad personal y seguridad de los miembros de la familia, e implementar políticas orientadas a prevenir la Violencia Intrafamiliar. Para esto, entre los objetivos estratégicos de la Agenda de Género del Servicio Nacional de la Mujer está la idea de ampliar la Ley para abordar todas las formas de violencia contra las mujeres, en los distintos espacios, y no sólo las que se dan en el contexto familiar, pues el femicidio es catalogado como tal solo si es causado por el esposo o conviviente de la víctima, y no cuando el asesinato es causado por una persona que no tenga dicho vínculo.

Finalmente, y para que funcione la Ley en lo que respecta a la protección de las mujeres víctimas de Violencia Intrafamiliar, es importante identificar la diferencia entre una constancia de violencia respecto de una denuncia, pues es esta última la que determina que el caso pase a tribunales y se generen las medidas cautelares y condenas para que la violencia de género sea prevenida y erradicada. El conocimiento y aumento de las denuncias por parte de las mujeres víctimas de Violencia Intrafamiliar también estaría relacionado al empoderamiento que se debiese buscar como resultado de una política pública

Notas

[1] De acuerdo a al SernamEG, al 4 de marzo de 2020, ya se registran seis femicidios consumados.

[2] Ambos, casos de femicidios consumados y frustrados se consideran intentos de asesinato hacia las mujeres. Es importante destacar y relacionar ambas cifras, pues los casos frustrados aumentarían los casos de femicidio consumado si los victimarios hubiesen logrado su objetivo.

[3] Descriptivamente, la Violencia Intrafamiliar contra la mujer está medida como número de casos por cada 100 mujeres. De acuerdo a esto, su interpretación resulta similar a un porcentaje (1% implica que 1 de cada 100 mujeres sufre de violencia).

[4] Es importante destacar el posible sesgo de los resultados presentados. Como se señaló los casos policiales de VIF corresponden a la suma de denuncias más las detenciones en fragancia. En este contexto, si bien las denuncias pasan a ser tratadas en los juzgados respectivos, no necesariamente terminan en un veredicto donde se concluya que corresponde efectivamente a un caso de violencia. Por otro lado, es importante señalar la subdeclaración que podría tener la violencia psicológica. Esto implica que este tipo de violencia es mucho menos identificada y denunciada por parte de las víctimas que la padecen. Finalmente, destacar que existe el concepto de cifra negra, el cual corresponde a los casos que no son descubiertos o condenados por la justicia, por lo que no son considerados en las estadísticas de violencia.

Mixta versus Constitucional

03.10.2020

Por Claudio Fuentes S.



El autor explica muy didácticamente las principales diferencias entre la convención mixta y la constitucional. La característica más notoria de la primera es que las y los parlamentarios que la integren pueden tener una doble función: legislar y redactar la nueva Constitución. Incluso, podrían ser nuevamente candidatos/as mientras actúan como convencionales. Sin hacer juicios de valor, el texto deja en evidencia por qué la convención mixta conviene tanto a quienes quieren conservar la mayor parte de la Constitución actual, así como los mecanismos a través de los cuales se hace política hoy.

El propósito de esta columna es describir y comparar la Convención Mixta Constitucional y Convención Constitucional, que son las dos opciones sobre las cuales deberá decidir la ciudadanía el próximo 25 de octubre de 2020 y que aparecerán en el segundo voto.

Debe recordarse que al momento de sufragar, cada elector o electora recibirá dos papeletas separadas. En la primera se pregunta si quiere una nueva Constitución (Apruebo/Rechazo), y en la segunda se pregunta sobre el mecanismo para escribir esta nueva Constitución (Mixta vs. Constitucional).

El plebiscito es voluntario y vinculante, es decir, si la mayoría (50% + 1) de los votos válidamente emitidos se inclina por el “Apruebo”, entonces, se iniciará el proceso de escribir la nueva Constitución. Se hará a través de la preferencia que obtenga el mayor número de votos (50% + 1) válidamente emitidos en el segundo sufragio. A continuación analizaré en detalle las opciones de este voto:

Convención mixta (congresistas y electos(as))

Sus principales características son:

- **Congresistas y representantes electos(as) por la ciudadanía integran la Convención.** Como su nombre lo indica, se trataría de un cuerpo mixto conformado por 172 integrantes, de los cuales 86 son congresistas en ejercicio y 86 representantes electos por la ciudadanía.
- **Elección de congresistas (86 asientos).** En este caso, el Congreso pleno (senadores y diputados en ejercicio), elegirán estos 86 en un sistema de votación por listas o pactos electorales que se conformaría en dicho cuerpo legislativo para tales efectos. Se escogerían aplicando una fórmula de D'Hont tal cual se establece en la ley 18.700. En otras palabras, su distribución dependerá de la cantidad de congresistas que cada partido tiene y de la cantidad de listas que se presenten. Debe tenerse en cuenta que la coalición de Chile Vamos cuenta con un número de congresistas (senadores + diputados) que representa un 44% del Congreso pleno. Este porcentaje es algo superior al porcentaje de votos que obtuvieron en las últimas elecciones, que llegó a cerca del 40%. Esta diferencia es resultado de lo siguiente: en esa elección, mientras la derecha llevó 2 listas, la centro-izquierda se dividió en 7. Entonces, la coalición de Chile-Vamos ya tiene una sobrerrepresentación en el Congreso producto del modo en que se conformaron las listas. Si en el caso de elegir congresistas Chile Vamos conforma una sola lista—cuestión muy probable—y la oposición se divide en más de una lista, la primera coalición podría mantener y eventualmente aumentar dicho porcentaje de representación dentro de los 86 que debe definir.
- **Elección popular (86 asientos).** La otra mitad de la Convención Mixta se elige por votación popular utilizando el sistema proporcional con listas abiertas, tal cual ocurre en la elección de la Cámara de Diputados. En este caso, el número de asientos a distribuir oscilaría entre 2 y 4 dependiendo del distrito. Se incluye la posibilidad de establecer listas de independientes.

- **Distritos binominales (8).** En 8 distritos solo se elegirían 2 convencionales, retornando al esquema de un sistema de elección binominal para esos casos. Se trata de los distritos N° 1 (Arica), 2 (Alto Hospicio), 16 (San Fernando), 18 (San Javier), 22 (Ercilla), 25 (Osorno), 27 (Coyhaique) y 28 (Punta Arenas). Como son pocos los asientos y por lo tanto la posibilidad de alcanzar uno es menor, esto podría incentivar que se establezcan pactos en estos casos.
- **Paridad se aplica en el 50% de Convención.** La ley 21.216 establece la paridad tanto para la Convención Mixta como la Convención Constitucional, pero en los cargos que son de elección popular. Por lo tanto, en el caso de la Convención Mixta, la regla se aplicará solo con el 50% de los asientos. Esta norma establece la obligación de presentar un número igual de mujeres y hombres en las listas, que deben presentarse en forma encadenada (mujer, hombre, mujer, etc...); y un factor de corrección para asegurar una representación paritaria en el resultado. Pero en el caso de la Convención Mixta se excluyó a la selección de los congresistas, por lo que muy probablemente no podría darse la paridad, salvo que todas las mujeres congresistas sean electas por parte de sus colegas congresistas—cuestión que es altamente improbable.
- **Doble función de congresistas.** La norma aprobada establece que “serán compatibles los cargos de parlamentario e integrantes de la Convención Mixta” (art 134 de la Constitución). Además se indica en el mismo artículo que los diputados y senadores que la integren quedarán eximidos de la obligación de asistir a las sesiones de sala y comisión del Congreso. Así, podrían no asistir a las sesiones pero como no son incompatibles ambas funciones, eventualmente podrían participar de votaciones de proyectos en el Congreso durante el período que dure la elaboración de la Constitución.
- **Convención mixta no considera inhabilidad, por lo que congresistas que la integran podrían postular a reelección.** A diferencia de la Convención Constitucional, la Convención Mixta no considera inhabilidad. Esto quiere decir que si alguno de los 86 representantes congresistas en la Convención no tiene limitaciones para repostularse a parlamentario, podría perfectamente ser parte de la Convención y al mismo tiempo ser candidato a reelección en las elecciones de 2021 por su distrito o circunscripción que representa.
- **Dietas diferenciadas.** En el caso de la Convención Mixta, los congresistas seguirían recibiendo su dieta y asignaciones vinculadas a su cargo, por lo que contarían con el apoyo técnico y los mismos recursos con los que ejercen su función parlamentaria (dieta de \$7 millones más asignaciones). En el caso de los electos

por la ciudadanía, su dieta sería de 50 UTM (aproximadamente \$2.5 millones), y no se consideran asignaciones extras. Lo anterior implica una desigualdad de recursos para ejercer la función de participar en la elaboración de la Constitución.

Convencion constitucional

- **Se trata de un cuerpo colegiado electo por votación popular.** Sus 155 integrantes son electos íntegramente por votación popular. El sistema de elección es por el sistema proporcional, con listas abiertas y en 28 distritos, tal cual ocurre hoy en la elección de diputados. Por cada distrito se asigna un número de escaños que oscila entre 3 y 8 asientos. Se incorpora la posibilidad de organizar listas de independientes aunque se está debatiendo en el Congreso la facilitación de la inscripción de estas listas.
- **Convención Constitucional paritaria.** En este caso, la norma aprobada de paridad se aplica a las listas que están obligadas a presentar un número equivalente de candidaturas de mujeres y hombres que deben ser presentadas en forma encadenada (mujer, hombre, mujer, etc.), y se garantiza paridad de resultado, dado que existe un factor de corrección de modo de asegurar la representación paritaria en la Convención.
- **Doble función de congresistas no aplica.** Por tratarse de una convención enteramente electa, si hay congresistas interesados en ser parte de la Convención, tendrían que renunciar a sus cargos y presentarse a la competencia electoral. Por lo tanto, no existiría la doble función de ser parte del cuerpo legislativo y al mismo tiempo estar escribiendo la Constitución.
- **Inhabilidad de Convención.** En este caso se aplica el artículo 141 de la Constitución que explicita que “los integrantes de la Convención Constitucional no podrán ser candidatos a cargos de elección popular mientras ejercen sus funciones y hasta un año después de que cesen en sus cargos en la Convención”. Esta regla no aplica para la Convención Mixta.
- **Dieta idéntica para todos y todas** las convencionales. La dieta es de 50 UTM (aproximadamente 2,5 millones).

	Convención Mixta	Convención Constitucional
Nº Integrantes	172	155
Composición	86 electos(as) 86 Congresistas	155 electos(as)
Nº asientos por distrito	2 a 4 asientos (28,6% binominalizado)	3 a 8 asientos
Regla de Paridad	Aplica solo a 50% de Electos(as)	Aplica a toda la Convención
Ejercicio de cargo de legislador	Doble función Congresista y Convencional	No aplica
Inhabilidad	Congresistas pueden postular a reelección mientras ejercen función de convencional	Existe inhabilidad de un año para poder competir en elecciones
Dieta	Diferenciada \$2.5 millones electos \$ 7 millones Congresistas	Idéntica \$2.5 millones

Fuente: elaborado por Laboratorio Constitucional UDP y plataformacontexto.cl a partir de normas legales.

Temas pendientes para ambas convenciones

Se encuentran pendientes en el Congreso Nacional dos proyectos de ley que realizan modificaciones al sistema de elección de ambas convenciones en lo que concierne a los siguientes temas:

- Reducir el porcentaje de firmas para las listas de independientes que ya se establecieron para la elección de convencionales. Además, se propone permitir la realización de pactos entre partidos e independientes (tal cual ocurre con los pactos entre partidos) y permitir un mecanismo más expedito de recolección de firmas dadas las condiciones de la pandemia. Muy probablemente estas medidas se aprobarán en el Congreso en las próximas semanas.

- Establecer escaños reservados para pueblos originarios. En la actualidad se encuentra el proyecto en la Comisión de Constitución del Senado. Aunque se aprobó la idea general de permitir escaños y que los indígenas puedan elegirlos por votación popular, tal cual ocurre con el resto de los convencionales, las diferencias mayores se refieren a la cantidad de escaños a designar (entre 8 y 27 escaños) y el modo en que se establece la autoidentificación como indígena (por un padrón especial o al momento de votar). De aprobarse, la norma aplicaría para ambas Convenciones.
- Se encuentra pendiente en el Congreso el establecer medidas para permitir la franja televisiva para quienes sean candidatos o candidatas por los escaños reservados para pueblos indígenas.
- Se encuentra pendiente una moción respecto de permitir una cuota en los partidos para personas con discapacidad.

El problema de las tres comunas: cómo evitar que las elites dominen la constituyente

26.10.2020

Por Juan Pablo Luna



La paliza que recibieron ayer quienes querían preservar la Constitución se puede diluir —al igual que la efervescencia de la marcha del millón de personas del año pasado—, si

esa fuerza no se canaliza institucionalmente, advierte el politólogo Juan Pablo Luna. “El voto de ayer era un voto ‘fácil’, porque era contra el sistema. Fue un voto destituyente”. Lo que viene es más difícil: “Transformar un movimiento destituyente en una Convención Constituyente”. Y aquí topamos con la crisis de los partidos políticos. Estima que la elite política y económica debe entender que aunque puede quedarse con los cupos de la constituyente –pues tienen lobby y recursos– “ya no le es posible gestionar el país desde y con la lógica de las tres comunas”. Y, por lo tanto, debieran optar por compartir el poder “y sentarse a negociar de igual a igual un modelo de país con representantes de la parte de Chile que desconocen y desdeñan”.

Foto de portada: Jorge Vargas / Migrar Photo

El resultado electoral del Apruebo y su distribución geográfica deja una lección clara: la sociedad chilena vive quebrada en partes muy desiguales. Tres comunas que concentran buena parte del PBI y del poder político, viven en una burbuja. En esa burbuja, en sus medios, en sus simposios y en sus redes sociales se discutió mucho durante estos meses. ¿Qué violencia condenamos más y más fuerte? ¿La del “estallido” o la estructural? ¿Se puede realizar un plebiscito en este contexto de violencia? ¿Estamos asistiendo a una parlamentarización de facto? ¿Cómo volvemos a la democracia de los acuerdos y superamos esta polarización que nos tiene tan complicados? ¿Avanzamos en un pacto de primarias, hacemos un pacto por omisión, o cada uno por su lado? ¿Hay forma de derrotar a la derecha sin un pacto electoral? ¿Cómo no entienden que sacar el 10% es irracional? ¿Los 2/3 generarán un texto constitucional razonable y de mínima, o una lista de supermercado que le de un gusto a cada uno? ¿Conviene concentrar la energía en discutir la parte dogmática o mejor centrarse en la parte orgánica de la nueva Constitución?



Aunque no lo confiesen públicamente, en esa misma burbuja las elites políticas ya sacaron cuentas alegres (y otras más tristes) sobre el futuro electoral de cada uno. Allí, algunos durmieron más tranquilos anoche, persuadidos que el proceso constituyente

logró encauzar institucionalmente el conflicto social. Otros seguramente tuvieron pesadillas y sobresaltos pensando en “Chilezuela” o en un futuro “argentinizado”. Hoy, algunos también madrugaron planificando cómo relocalizar sus inversiones y a la familia.

En la otra mitad, infinitamente más populosa y más pobre, el resto del país siente que le dio una paliza a los “dueños de Chile”, a la “coalición del abuso”. Sin duda, la paliza electoral echa por tierra, con números y métricas propias del sistema, la auto-complacencia con el modelo y su enraizamiento en la Constitución. La causa de ese resultado parece estar en la movilización de votantes jóvenes, de mujeres, y de pobladores de sectores populares que depositaron su frustración y sus esperanzas en las urnas. Pero la paliza, como la marcha, se diluye sin canalización institucional y sin vertebración organizacional en el mediano plazo. El voto de ayer era un voto “fácil”, porque era un voto contra el sistema. Fue un voto destituyente.

Como resultado hoy tenemos por delante una oportunidad histórica de construir un país más inclusivo y algo menos quebrado. Aprovechar esa oportunidad supone, no obstante, entender y solucionar un problema fundamental y difícil: se requiere transformar un movimiento destituyente en una Convención Constituyente. Y no hay que engañarse. Lo que hemos visto en estos meses, en términos de la dinámica del sistema político no es auspicioso. Auto-felicitándose por haber canalizado electoralmente el “estallido” los liderazgos políticos irresponsablemente presidencializaron y polarizaron el debate de estos meses, infantilizando en muchos momentos a la ciudadanía. Parte importante del empresariado también se compró la tesis de la polarización y se atrincheró, amenazando y metiendo miedo a “la gallada” y a su propio sector desde sus residencias en las tres comunas.

En un contexto de alta politización (que no es lo mismo que afiliación partidaria o ideológica), la rabia y la esperanza alcanzaron para movilizar a poco más del 50% del electorado. Y eso resultó suficiente para propinar una paliza cuya transversalidad debiera remecer la burbuja: es un grito anti-establishment, más que un triunfo de un sector político por sobre otro. Quien hoy se sienta ganador en el perímetro de las tres comunas, no está leyendo adecuadamente la realidad. **La paliza ni siquiera puede leerse como una derrota de un Presidente que se ha vuelto mucho más irrelevante que inoportuno. Y es mucho decir.**

Los partidos son hoy cáscaras vacías, coaliciones laxas de ambiciones y caudillismos individuales. Algunos se dividen en lotes de amigos del colegio o de la 'U'. Son muy eficientes para reproducir lealtades personales en un territorio desigual, pero están

carentes de proyectos colectivos y visiones programáticas amplias y medianamente coherentes

Los partidos son hoy cáscaras vacías, coaliciones laxas de ambiciones y caudillismos individuales. Algunos se dividen en lotes de amigos del colegio o de la “u”. Son muy eficientes para reproducir lealtades personales en un territorio desigual, pero están carentes de proyectos colectivos y visiones programáticas amplias y medianamente coherentes. **Mejor no hablar de organizaciones territoriales, más allá de las oficinas distritales de los caudillos locales. Es un signo de los tiempos a nivel global, pero en Chile ha sido un rasgo que se ha ido consolidando desde la transición a la democracia, y que hoy se expresa en una profunda ilegitimidad del sistema, sus actores, sus discursos y sus prácticas.** Buena parte parece estar bajo sospecha, sea por algún escándalo de corrupción, por asociación y portación de apellido, o por haber traicionado discursos o a lotes previos. También les pesa hoy ser percibidos como parte de la elite (y de las tres comunas). ¿Cómo estructurar un debate amplio sobre el país, su organización política y su modelo de desarrollo con esa infraestructura partidaria? ¿Cómo evitar tener que elegir de entre un conjunto de personajes que compiten cotidianamente por llamarnos la atención de modos cada vez más inverosímiles y vacíos?

Aunque parezca contra-intuitivo para la cátedra **hay que intentar aislar la Convención Constituyente de los partidos y de la competencia por cargos electorales que se nos viene a nivel local, regional, y nacional.** Solo así, tal vez, sea posible elevar y complejizar la mirada y el debate, para negociar lo que hace falta. La dificultad radica en que la posibilidad de aislar exitosamente a la constituyente de la política electoral convencional terminará dependiendo de los propios partidos y sus liderazgos. A los de las tres comunas les pena la épica y la legitimidad que generó el plebiscito de ayer. Pero tienen el lobby, los medios, las redes, y el financiamiento electoral a su favor. Ganan por defecto, aunque carezcan de legitimidad. No tienen poder, pero por ahora, se quedan con los cargos.

Si el “estallido” no lo había logrado aún, el resultado de ayer debe hacerles ver que, aunque ganen, ya no es posible gestionar el país desde y con la lógica de las tres comunas. La brecha entre los dos Chile no solo se politizó en las calles, sino también en las urnas. Y aunque aún no encuentren candidatura ni programa, quienes ayer experimentaron por primera vez el poder y la épica de voto, seguirán al menos ejerciendo su poder destituyente. Aunque solo sea como estrategia defensiva, a todos los partidos, y a los de las tres comunas, la elección de ayer debe hacerles preferir abrir espacios, compartir el poder, y sentarse a negociar de igual a igual un modelo de país

con representantes de la parte de Chile que desconocen y desdeñan. O al que solo observan, con buenas intenciones, pero a partir de métricas cuyos puntos ciegos son tan estridentes que rompen los ojos.

Una Convención Constituyente en que fundamentalmente primen los patrones de competencia y los discursos de estos últimos meses, en que se repitan las caras y en que argumenten concienzudamente los técnicos y juristas de las tres comunas arriesga frustrar expectativas. Más temprano que tarde, esa frustración terminará jugando en contra. En suma, diseñar un cortafuegos entre la Convención Constituyente y la política cotidiana, equivale a restringir la representación de quienes ayer quedaron en franca minoría encerrados en sus tres comunas, a favor de quiénes hasta ahora, a pesar de ser muchos, solo han podido articularse por la negativa. Implementar rápidamente ese cortafuegos es tan difícil como imprescindible para el proceso que hoy se abre y que indefectiblemente, para ser exitoso, debe ser sin exclusiones.