

## INFORME CONTRASTE MES DE MAYO 2020 FUNDACIÓN CHILE 21

El informe contraste del mes de mayo mantiene su análisis en torno a diferentes aristas que afectan o se ven afectadas por la pandemia que estamos viviendo.

Desde el área laboral compartimos un análisis en profundidad sobre la realidad laboral actual impactando a las/os trabajadoras, desafiando al estado y abriendo la puerta para re pensar las políticas públicas necesarias. Revisando indicadores de la economía y del aspecto laboral, ofrecemos una visión sobre lo que estamos viviendo y lo que se viene.

Al mismo tiempo, entregamos un análisis sobre el rol de los datos y la transparencia en la gestión de la pandemia. La protección de datos resulta un desafío creciente en estos tiempos, pero por sobre todo para el periodo que se iniciará post pandemia.

Avanzamos con un análisis de la opinión pública durante estos momentos y como esta va mostrando la evaluación que recibe el Gobierno y las acciones que impulsa frente a los ojos de la ciudadanía.

Finalmente, y un tema que está al centro de la contingencia y del día a día, tiene que ver con la protección al consumidor. Entregamos una mirada que nos ayuda a entender lo que debemos esperar durante estos tiempos, las agendas del gobierno y los efectos económicos y sociales.



## CONTENIDOS

1. Transparencia y protección de datos en el manejo de la Pandemia. *pp. 2 a 6.*
2. Nueva realidad laboral y económica en tiempos de pandemia. *pp. 6 a 10.*
3. Opinión pública: la piel social en el contexto de pandemia. *pp. 11 a 14.*
4. Protección al consumidor en Chile. *pp. 15 a 19.*

# TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS EN EL MANEJO DE LA PANDEMIA.

Gloria de la Fuente,  
Presidenta de Fundación Chile 21.

En el contexto de un estado de excepción constitucional como el que se ha generado, primero, a partir del estallido social del pasado 18 de octubre y luego, a partir de la situación de pandemia que afecta a nuestro país, han emergido con mayor preocupación las preguntas respecto a la necesidad de garantizar las condiciones para que derechos fundamentales no se vean vulnerados. Entre ellos, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales. Ambos derechos tienen disposiciones legales que los sustentan.

En ambos casos, a propósito de la pandemia, se ha abierto una discusión pública interesante que, por un lado, releva la necesidad de disponibilizar información que permita conocer los fundamentos de las decisiones de la autoridad tanto porque se reconoce en ello un derecho fundamental de la ciudadanía, como porque la legitimidad y la confianza en las disposiciones del gobierno, dependen en gran parte de la confianza de la ciudadanía en ellas. Al tiempo, a partir de la existencia de una mesa de datos, se ha abierto también la discusión respecto a la necesidad de contar con información agregada sobre la enfermedad que permita a la comunidad científica hacer un seguimiento para levantar evidencia frente al desconocimiento mundial que existe aún sobre el comportamiento del Covid19. En relación a la protección de datos personales, la discusión ha estado circunscrita al uso de información personal y el tratamiento de estos datos, especialmente cuando se trata de datos sensibles, como es la salud de las personas.

En este documento repasamos los alcances y límites de la normativa vigente en el contexto de los desafíos en materia de transparencia y protección de datos que impone la pandemia a nivel nacional.

## **Alcances y límites de la transparencia y acceso a la información**

En el caso del derecho de acceso a la información, este se encuentra garantizado en la ley que regula el principio de transparencia y establece el acceso a la Información Pública (20.285) del año 2008, distingue dos formas de transparentar la información pública. La transparencia activa (art. 7), que es la obligación que tienen los organismos públicos de poner a disposición de la ciudadanía en sus sitios web y con actualización mensual, información pública referida a su estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones; marco normativo aplicable; planta de personal, contrataciones y honorarios; contrataciones de servicios, suministros, asesorías y otros; transferencias de fondos públicos; actos y resoluciones con efectos sobre terceros; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el órgano;

diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución (sin incluir datos sensibles); mecanismos de participación ciudadana; información sobre presupuesto asignado según ley de presupuesto; resultados de auditorías al ejercicio presupuestario; todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.

Por su parte, la llamada transparencia pasiva, o derecho a acceso a la información (art. 10, 11 y 12), establece el derecho de toda persona a requerir información que está en poder de la administración del Estado, cuestión que puede hacer por vía presencial o electrónica. Las causales de denegación de información están establecidas claramente en la ley (art. 21) y se refieren a: que la información entregada afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano; cuando la información afecte derechos de las personas, particularmente referida a su seguridad, su salud, su vida privada o derechos económicos y comerciales; cuando se afecte la seguridad de la nación; cuando se afecte el interés nacional; cuando una ley de quorum calificado haya establecida la información como reservada o secreta.

Frente a una solicitud de información, el órgano requerido tiene 20 días hábiles, plazo que excepcionalmente puede prorrogarse por 10 días más.

Además, quienes crean se han vulnerado sus derechos, tienen la posibilidad de recurrir de reclamo o amparo ante el Consejo para la Transparencia (CPLT) para poder hacer exigible la entrega de dicha información. Si el requirente o el requerido no estuvieran conforme con la resolución del CPLT, pueden recurrir con un reclamo de ilegalidad frente a la Corte de Apelaciones del domicilio de quien reclama (art.28).

En Chile cerca de 800 organismos públicos son sujetos obligados en materia de transparencia, entre los que se cuentan en el Gobierno Central: Ministerios; Servicios Públicos; Municipios; Hospitales Autónomos; Servicios de Salud; Fundaciones Públicas; Municipalidades y Corporaciones Municipales; Universidades Estatales; Empresas públicas, sólo respecto a Transparencia Activa.

Los partidos políticos, a partir de la última modificación a la ley, tienen obligaciones especiales de transparencia activa y posibilidad de los militantes de tener derecho a acceso a información. Los reclamos por incumplimiento de Transparencia Activa se pueden hacer ante el CPLT, mientras que, sobre derecho a acceso, ante el Tribunal Supremo del mismo y en segunda instancia ante el SERVEL.

El CPLT no tiene facultades sobre los organismos autónomos: Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General, Banco Central, Tribunal Constitucional, Ministerio Público y Tribunal Electoral.

Es importante señalar, además, que, en el derecho internacional, el derecho de acceso a la información pública ha sido considerado un derecho humano fundamental, que está entre otros,

en la Declaración Universal de los DD.HH. (Artículo 19), Acuerdo Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 19), Convención Americana sobre los DD.HH. (Artículo 13), Carta Africana de DD.HH. y de los Pueblos (Artículo 9) y Convención Europea Sobre los DDHH (Artículo 10).

### **Alcances de la norma en contexto de pandemia**

Como ha sido expuesto, la ley de transparencia establece una serie de procedimientos reglados para acceder a información pública, ya sea a través de transparencia activa o derecho de acceso. En circunstancias como las actuales, es evidente que los plazos de la norma no conversan adecuadamente con los cambios acelerados en la situación de salud pública y con la necesidad de tener acceso permanente a información que permita hacer el control social de las decisiones que la autoridad toma, pero también, para entregar certezas a la población en tiempos de enorme incertidumbre.

Sin perjuicio de lo anterior, al tratarse de un derecho humano fundamental, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de derechos humanos han instado a los gobiernos en su resolución N°1 de marzo de 2020 a facilitar el acceso a la información pública. Al respecto, se insta a los gobiernos a tomar medidas proactivas, que van más allá de las normas de transparencia de cada país.

### **Se lee en este documento lo siguiente:**

32. Asegurar el derecho de acceso a la información pública en el marco de la emergencia generada por el COVID-19 y no establecer limitaciones generales basadas en razones de seguridad u orden público. Los órganos que garantizan este derecho y los sujetos obligados deben otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, así como informar proactivamente, en formatos abiertos y de manera accesible a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, de forma desagregada sobre los impactos de la pandemia y los gastos de emergencia, desagregados de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. En los casos de postergación de los plazos de solicitudes de información en asuntos no vinculados a la pandemia, los Estados deberán fundamentar la negativa, establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones.

33. Asegurar que cualquier responsabilidad ulterior que se pretenda imponer por la difusión de información u opiniones, basada en la protección de los intereses de salud pública –aun de manera temporal–, se establezca por ley, de modo proporcional al interés imperioso que la justifica y se ajuste estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

34. Observar un especial cuidado en los pronunciamientos y declaraciones de los funcionarios públicos con altas responsabilidades respecto de la evolución de la pandemia. En las actuales circunstancias, constituye un deber que las autoridades estatales informen a la población, y al pronunciarse al respecto, deben actuar con diligencia y contar en forma razonable con base científica. También, deben recordar que están expuestos a un mayor escrutinio y a la crítica

pública, aun en períodos especiales. Los gobiernos y las empresas de Internet deben atender y combatir de forma transparente la desinformación que circula respecto de la pandemia.

En cualquier caso, existe una discusión vigente en el Congreso Nacional que actualiza la ley de Transparencia que significa un avance después de diez años de aprendizaje con la norma de acceso a la información actualmente vigente. Esta norma, por razones evidentes, no ha contemplado disposiciones especiales respecto al acceso a la información en contextos excepcionales como los actuales. Existe también una arista no abordada y que constituye una derivada para la necesidad de contar con información oportuna y relevante en momentos como los que se experimenta, que es que la disponibilidad de bases de datos que sean interoperables, cuestión que ha sido evidentemente un déficit en este tiempo, como que la publicación de información se base en los principios de gobierno abierto

### **Protección de datos personales y sensibles**

El derecho a la protección de datos personales se encuentra garantizado explícitamente en la constitución política de la República en su artículo 19 N°4, que establece “El respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia”. Además, se encuentra regulada bajo la ley de protección de la vida privada 19.628 del año 1999, en que se establece que el tratamiento de datos personales sólo puede efectuarse cuando el titular de estos datos lo consienta o una ley especial así lo permita.

Se entiende que los datos personales son (art 2) aquellos “relativos a cualquier información concerniente a personas naturales identificadas o identificables”. Los organismos públicos pueden tratar datos personales sin el consentimiento del titular en la medida que se sujeten a alguna de los cuatro principios que establece la ley: licitud (referidas sólo a materias de su competencia), finalidad (sólo pueden usarse para los fines estrictos de recolección), proporcionalidad (tratamiento de datos necesarios para conseguir fines que se persigue) e información (el titular siempre debe ser informado del tratamiento de datos).

Dentro de la norma de protección de datos, existe además la categoría de datos sensibles, entre los que se encuentran los datos de salud físicos o psíquicos. Respecto a estos datos, la norma establece expresamente que el Ministerio de Salud tiene la facultad de tratar datos personales o sensible con el fin de resguardar la salud de la población, asegurando respetar las disposiciones vigentes en materia de la ley vigente de protección de la vida privada, garantizando la integridad, confidencialidad y disponibilidad, evitando el tratamiento de esta información por actores distintos a los que tienen esta disposición expresa.

En materia de salud, existe una norma adicional (20.584) que se refiere a los derechos y deberes del paciente, especialmente en relación a la información que se encuentra en la ficha clínica, que también es tratada como información sensible.

Todo lo anterior implica que, aun cuando se considera que la norma vigente en materia de protección de datos requiere una actualización para adaptarse a los estándares internacionales en la materia, existen de todos modos disposiciones en la ley actual y en las normas adicionales

respecto a datos de salud, que no permiten que los datos de personas contagiadas o cualquier otra información personal o sensible circule libremente sin consentimiento del titular o con la posibilidad expresa que tienen las autoridades competentes para tratar estos datos para los fines que esta institución persiga.

En tal sentido, la publicación de información geo referenciada de contagiados, aplicaciones que recolectan datos de salud, filtraciones de listas de personas contagiadas y cualquier otro dato que no tenga autorización del titular o no sea información que la autoridad está expresamente autorizada para tratar, es una vulneración a un derecho fundamental. No así, la información agregada y anonimizada contenida en bases de datos que pueden servir para hacer trazabilidad de volúmenes de caso, estudiarlos y que no permiten identificar a una persona natural, que si es información que puede estar disponible.

## **NUEVA REALIDAD LABORAL Y ECONÓMICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA.**

*Son los trabajadores los que constituyen el corazón del proceso y sacarán adelante la crisis junto al rol insustituible del Estado en la solución y mitigación de los problemas sociales ocasionados.*

**Raúl de la Puente Peña,**  
director del área laboral, Fundación Chile 21.

### **Análisis de contexto**

Para reflexionar sobre la realidad laboral en la actualidad, es preciso conocer el escenario en que se encuentra inserta y, en el cual, el factor sanitario con la impactante e inédita aparición de una pandemia como la del coronavirus, ha provocado una crisis económica y social, de graves e inciertas consecuencias. Contexto en el que resulta necesario también, pensar en las medidas y políticas públicas implementadas para mitigar o dar solución a los problemas sociales ocasionados.

La crisis sanitaria producida por un virus de rápida propagación, que no tiene tratamiento o cura y no existe vacuna para su prevención ha provocado el contagio, de 22.016 casos y el fallecimiento de 275 personas al 5 de mayo de 2020, que no ha alcanzado aún su peak y ha causado un conjunto de medidas de aislamiento consistente en cuarentenas, medidas de higiene, y de distancia social, así como el cierre de locales comerciales, la suspensión del



funcionamiento de escuelas o el cambio de rutinas de trabajo, como el teletrabajo, así como un conjunto de medidas laborales, económicas y sanitarias. Al parecer “estamos en medio de la crisis “Iskía Siches, Presidenta COLMED, martes 5 de mayo, Punto de Prensa, y, a la fecha no se conoce aún una cura y/o una vacuna y es incierto también en el país conocer cuándo será el punto máximo de la enfermedad y el consiguiente descenso de la curva de contagio, y mucho menos el término o la extinción del virus.

Lo anterior es incidentemente fuerte en lo económico, y tiene al país en un deterioro de la economía que se muestra en el trimestre de Enero a Marzo del presente con un crecimiento negativo de -3,5% según Informe del Banco Central, y que se espera aumentará significativamente en el Informe del mes de Abril, según economistas de gobierno y del sector privado. Cifras no menores se esperan a nivel mundial donde el F.M.I anuncia que la economía global caería en un 3% y, en las economías avanzadas el deterioro sería aún mayor: EE.UU = -5,9%; Europa = -7,5%; Brasil = -5,3%.

Preocupante son también otros indicadores en el país: los porcentajes de percepción de la economía caen en un 30%, las exportaciones en un 4%; y las importaciones en un 12,7%, respecto a marzo de 2019.

Los escenarios son inciertos, dependerán del tiempo que dure la pandemia cuyo proceso es también desconocido y dependerá de si hay mejoría en el segundo semestre, o, si hay una segunda oleada de brotes, o si el próximo año se descubre cura o vacunas. Las opciones están abiertas y la incertidumbre es la palabra más recurrente.

Esta realidad no es ajena al sector laboral, al 23 de abril existían 516 mil trabajadores que tenían contratos de trabajo suspendido, de acuerdo a la ley de protección aprobada y existían más de 767 mil desempleados en el trimestre móvil, diciembre – febrero de este año, a los que se suman 2,6 millones de trabajadores informales que producto de las cuarentenas, despidos, y quiebras han perdido sus trabajos o perdido remuneraciones, y se estima un aumento en todas estas cifras, en los meses de abril y venideros. A los anteriores también se adicionan los trabajadores independientes que boletean y que también han perdido trabajos y caída en sus ingresos.

La estimación de desempleo en el trimestre Enero – Marzo 2020, es de un 8,2%, la mayor cifra desde la vuelta a la democracia y que se espera que crezca significativamente a partir del mes de abril, afectando principalmente el sector turismo, transporte, hotelería, restaurante, comercio y servicios generales, produciendo además cambios en la forma de trabajo a través del trabajo remoto y el teletrabajo, actualmente en el servicio público trabaja aproximadamente el 50% del personal de esta manera.

A nivel internacional la O.I.T a través de su Director Guy Ryder declara que “la pandemia ha revelado de la manera más cruel la extraordinaria precariedad y las injusticias de nuestro mundo laboral”, el documento plantea además, que la pérdida del empleo se dispara y casi la mitad de la población mundial, podría llegar a perder sus medios de vida y que a mediados del

2020, podrían perderse 305 millones de puestos de trabajo, y culmina que a la fecha 6 de cada 10 trabajadores tiene empleos informales (Informe OIT abril 2020). El documento plantea además que la pandemia del Coronavirus, no es sólo una crisis sanitaria, también es una crisis social y económica y para que nuestra respuesta sea eficaz debe tener en cuenta todos estos factores y debe ser llevada en forma coordinada y global. En particular debe responder a las necesidades de los más vulnerables.

### **Medidas laborales adoptadas**

El Gobierno de Chile frente a la situación planteada en nuestro país, ha reaccionado tarde y en forma insuficiente, de acuerdo a las organizaciones sociales y de la oposición política, a través de un conjunto de proyectos elaborados atendiendo a su particular visión política y social, implementando medidas tales como:

- Para los trabajadores con contrato de trabajo, mediante la suspensión de su contrato, a fin de que sus remuneraciones sean pagadas con su seguro de cesantía, pero sin perder el empleo, salario que el primer mes es de un 70%, cuyo porcentaje va decreciendo mensualmente;
- Para los trabajadores informales dispuso la entrega de un monto de \$ 60.000 por persona, cuyo financiamiento se establece a través de reducción del presupuesto anual de la Nación, que también tiene fines sociales;
- Devolución de impuestos correspondientes a los meses de Enero y Febrero para los trabajadores independientes y a honorarios que emiten boletas de servicio;
- Entrega de créditos a las PYMES y a empresas en general, tramitados a través de la banca con aval del Estado, con intereses especiales para evitar su quiebra y para pagar salarios e impedir despidos de sus trabajadores;
- Además otros proyectos que suspenden la negociación colectiva en períodos de excepción y catástrofe y una ley de teletrabajo para el sector privado, y,
- La instrucción de una vuelta al trabajo presencial, de los funcionarios públicos para el mes de abril.

Las medidas adoptadas fueron rechazadas por las organizaciones sindicales y sociales en atención a que sus costos son asumidos por los trabajadores, que además ven reducidos sus salarios y se estima, por parte de las organizaciones que “esta crisis debieran asumirla quienes se han enriquecido con el esfuerzo de los trabajadores”, Discurso CUT 1° de Mayo 2020. Así mismo se estima que los montos subsidiados de los trabajadores informales y formales despedidos son vergonzosos, como si ellos fueran personas indigentes, los que además son financiados con recortes presupuestarios que habían sido asignados para programas sociales. Afectando a instituciones como Bomberos, JUNAEB, MINEDUC, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y otros.



Mención aparte, constituye el proyecto de Ley, que suspende la negociación colectiva cuya titularidad es de los trabajadores y está sancionada a través del convenio N° 98 de la O.I.T y ha sido ratificado por Chile el año 2.000, así como también se rechaza la Ley de Teletrabajo que establece jornadas ilimitadas y nula capacidad de fiscalización y mínimo reconocimiento de derechos que protejan al trabajador.

Tampoco ha existido la intención del Ejecutivo de resolver el grave perjuicio financiero en las cuentas individuales de los Fondos de Pensiones, que debido a la crisis, ha originado pérdidas importantes para los trabajadores que jubilan. También se han adoptado decisiones inconsultas con los organismos técnicos en la instrucción impartida de regresar al trabajo presencial de los funcionarios públicos en momentos que aumentaban los contagios en las comunas con cuarentena donde se encuentran ubicados la mayoría de los servicios público (comuna de Santiago).

## **Conclusiones**

Si bien el futuro se ve incierto por las restricciones en lo sanitario, y los peligros de segundas y terceras oleadas de rebrote del virus, la precariedad laboral de nuestros trabajadores, y la pobreza y debilidad en que quedara la economía, junto al aislamiento y cambio en las relaciones interpersonales hasta que no exista cura o vacuna de la enfermedad, aparecen hechos positivos o desafíos a realizar:

- La relevancia del trabajo y los trabajadores en todo este proceso. Marthin Luther King declaraba la dignidad de todo trabajo, lo que queda en evidencia cuando hoy son reconocidos como héroes los funcionarios de la salud, los recolectores de la basura, las cajeras de los supermercados, los trabajadores del transporte, los funcionarios públicos civiles y uniformados, y todos aquellos que trabajan en los servicios esenciales. Son los trabajadores los que sacarán adelante la crisis, no es la tecnología, ni los robots, ni el capital, son los trabajadores el corazón del proceso, en los dichos de Juan Somavía ex Director Mundial de la O.I.T.
- La importancia y el rol insustituible del Estado en la solución y mitigación de los problemas. José de Gregorio ex Presidente del Banco Central de Chile plantea que “han fallado los mercados y es el estado el que debe solucionar” y uno pregunta y ¿si es el Estado quien debe solucionar, ¿por qué no es también el que deba actuar para prevenir que esto no ocurra? Y por tanto, tener un rol activo en la normalidad. A fin de regular situaciones vergonzosas como la actuación de algunos privados como el caso de las ISAPRES que en pleno período de Pandemia pretendían encarecer los programas de salud de sus afiliados, o de CENCOSUD, cuando pretendía entregar dividendos por 90 mil millones de pesos, mientras simultáneamente se acogía a la ley de protección de las empresas para no pagar el salario de sus trabajadores, y que fueran ellos los que se

pagaran sus remuneraciones con sus seguros de cesantía. Ha quedado claro, además, en Chile y el mundo que donde ha habido organización y ha estado presente el Estado, se ha enfrentado en mejor forma la crisis.

- La necesidad de mejorar la organización sindical con más democracia interna, mejores comunicaciones, con mayor solidaridad en los territorios junto a los más vulnerables y haciendo alianzas con las organizaciones sociales. Juan Somavía plantea que el sindicato puede hacer un tremendo aporte por la capacidad de su dirigencia en apoyo de la organización del movimiento social en el sector donde opera.
- Es oportuno también hacer llamado a la oposición política partidaria y parlamentaria a actuar con mayor decisión no sólo a rechazar proyectos del gobierno, inconsultos, precarios y que lesionan derechos de los trabajadores, sino también demostrar un camino distinto donde el Congreso juegue un rol relevante, tomando iniciativas, como las de aquellos Senadores que se han atrevido a desafiar el sistema de las AFP, presentando proyectos alternativos, como también escuchando a las organizaciones sociales y sindicales. No se les pide que renuncien a su autonomía pero sí que abandonen la soledad política en que han mantenido al movimiento sindical y social, al decir de Juan Luis Ugarte, profesor de Derecho de la UDP.
- Reforma Tributaria: la conclusión mayor es sin duda que el costo debe ser asumido por los que cuentan con mayores recursos y que se hace imperiosa una reforma que recaude impuestos de las grandes fortunas del país, como a la vez, que las políticas de salvataje del Estado a las empresas tengan la condición de no despedir o rebajar salarios de sus trabajadores.
- El Plebiscito y la Nueva Constitución: Se abre un factor decisivo en el debate y construcción de las Bases de un Nuevo Pacto Social donde quedarán plasmados los derechos que hoy niega la Constitución del 80, como son el derecho al trabajo, a la salud, a la vivienda, a la educación, a un medio libre de contaminación, que asegure un rol del Estado más activo en la economía, social y democrático, que establezca la propiedad de los recursos naturales estratégicos y del agua. Esta oportunidad sólo puede ser ganada con compromiso, propuesta y unidad en la acción. Y, en la que nuestras ONG´s debieran jugar un rol importante en su elaboración.

# OPINIÓN PÚBLICA: LA PIEL SOCIAL EN CONTEXTO DE PANDEMIA.

Elisabet Gerber,  
directora del área de opinión pública, Fundación Chile 21.

Hechos que involucran tan masiva y profundamente a la opinión pública como la pandemia del CoVid-19 o el Octubre Chileno, abren una plaza pública de dimensiones inéditas en donde confluyen información, opinión, declaraciones y debates de alto impacto social. En este marco, este informe analiza los siguientes temas:

- a) percepción de la ciudadanía respecto del Gobierno
- b) razones de la mejora en los niveles de aprobación gubernamental
- c) agendas posibles post pandemia

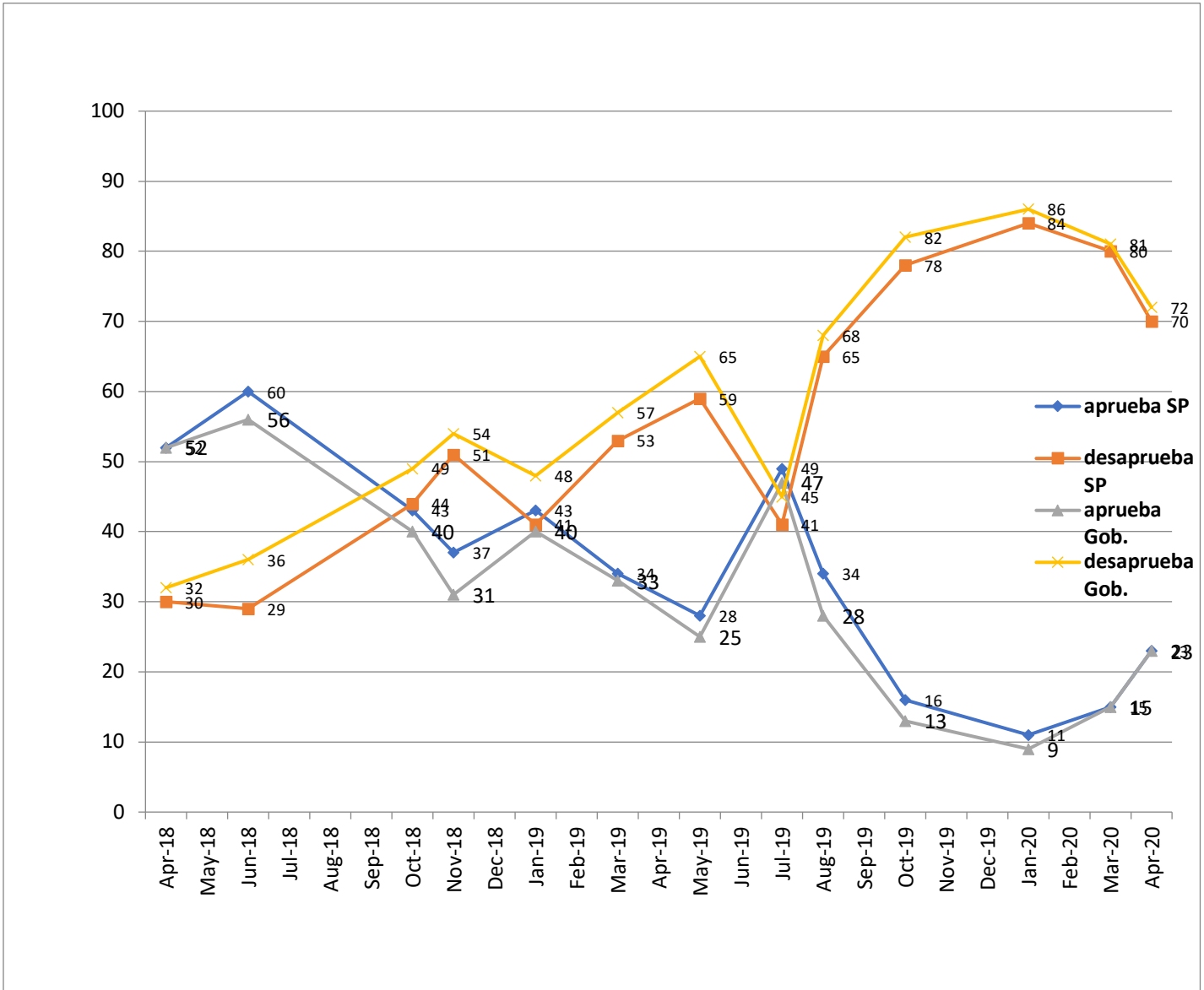
## a) El Gobierno desde la percepción ciudadana

Diversos sondeos de opinión de marzo y abril de 2020 revelan una mejora en la percepción de la imagen del presidente Piñera y del Gobierno, revirtiendo la caída sostenida que se registraba desde agosto de 2019, especialmente abrupta desde el mes de octubre pasado. Pese a que el foco de atención sobre la caída de los niveles de adhesión al Gobierno suele centrarse en el quiebre producido a partir del estallido social, un seguimiento desde la asunción del mando en marzo de 2018 refleja que:

- La aprobación gubernamental asciende en los primeros meses de la gestión Piñera, alcanzando su punto máximo (aprox. 60%) en junio de 2018, niveles que no recupera.
- A partir del verano de 2019, los porcentajes de desaprobación superan los de aprobación, tendencia que no se revierte hasta marzo de 2020.

### Gráfico 1

Aprobación/desaprobación presidencial y gubernamental, abril 2018-abril 2020

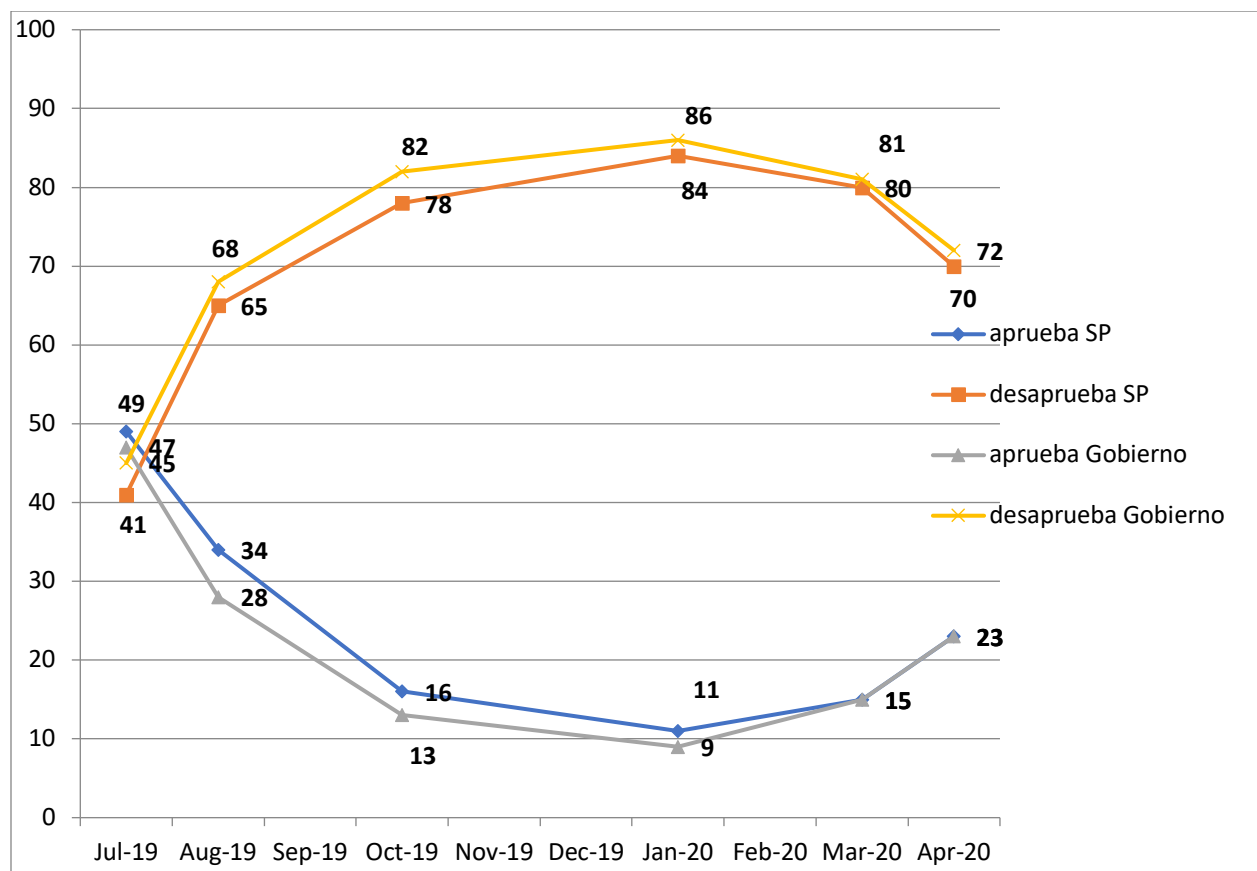


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Critería Research abril 2018-abril 2020

La aprobación del presidente Piñera cae 20 puntos entre enero y julio de 2019 (43%-64%) y 14 puntos entre agosto y noviembre de 2019 (64%-78%). Es decir: los bajos niveles de aprobación y altos niveles de rechazo no se explican a partir del estallido social de octubre de 2019; la relación causal sería inversa. Recién en marzo de 2020, con la explosión de la pandemia por el Covid 19 se revierte la caída, como se detalla en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2**

Aprobación/desaprobación presidencial y gubernamental, julio 2019-abril 2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Critería Research

## b) Mejora en la imagen presidencial y gubernamental: ¿mérito Covid?

Desde marzo de 2020, la aprobación tanto del presidente como del Gobierno han aumentado alrededor de diez puntos. La encuesta Critería Research<sup>1</sup> del mes de abril sitúa la aprobación en 23% frente al 9% de febrero de 2020. Este fenómeno no es exclusivo de Chile: la subida promedio sería de nueve puntos en el caso de las diez democracias más grandes por número de habitantes,

<sup>1</sup> panel on-line cerrado que cumple con las normas ISO 26.362. Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas. 800 casos. El muestreo es una aproximación al método probabilístico, ya que toma una muestra aleatoria estratificada del panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 29 de abril y 4 de mayo de 2020.

según señala el Financial Times<sup>2</sup>. Cabe destacar, a su vez, que Sebastián Piñera partió de un muy bajo nivel de aprobación. En momentos de impacto social masivo, existiría un fenómeno conocido como “to rally around the flag”, que alude a la tendencia a unirse alrededor de símbolos compartidos vinculados con la noción de patria o nación, entre ellos, el líder. Como consecuencia de la incertidumbre que genera la pandemia “el presidente de la república se transforma en la **única figura capaz de hacer algo por nosotros**, uno pasa a depender de la autoridad de una manera que no es habitual”, señala la presidenta de la Fundación Latinobarómetro, Marta Lagos<sup>3</sup>.

### C) La agenda post-pandemia

El horizonte temporal post pandemia no es previsible, no obstante, tal vez corresponda pensar más allá de un paréntesis en la crisis sociopolítica que ya vivía la sociedad chilena, para considerar escenarios en donde se conjuguen las tensiones de las crisis visibilizadas en el “Octubre Chileno” con las implicadas en la pandemia. En este sentido, cabe recordar los temas que marcaban la agenda pública en noviembre de 2020 según el “Termómetro Social” (DESOC; CMD-Universidad de Chile; COES<sup>4</sup>).

Figura 1

Izquierda: palabras clave para definir el movimiento social- Derecha: palabras que resumen cómo se podría resolver el descontento ciudadano



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Termómetro Social, noviembre 2019

A este registro sobre la desigualdad en la sociedad chilena se suma, indudablemente, la preocupación por la situación económica: las percepciones en torno al curso presente y futuro de la economía del país surgidas tras el estallido social de octubre han empeorado durante la pandemia (Criteria Research, abril 2020). Pesa sobre Gobierno el gigantesco desafío de enfrentar estos escenarios demostrando capacidad de gestión y de escucha frente a las demandas y urgencias de la ciudadanía.

<sup>2</sup> Mencionado en BBC noticias <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52186602>

<sup>3</sup> Citada en BBC el 6/4/2020 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52186602>

<sup>4</sup> Estudio del Núcleo Milenio en Desarrollo Social (DESOC), Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Encuesta nacional aplicada a población residente en Chile de 15 años y más de edad que habite en hogares particulares de zonas urbanas y rurales de las 16 regiones del país; levantamiento de datos por vía telefónica entre martes 29 octubre y viernes 1º de noviembre; 1.033 encuestas completadas.

# PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN CHILE.

José Roa,  
director del área de derechos ciudadanos, Fundación Chile 21.

¿Qué podemos esperar en materia de protección al consumidor para los tiempos que vienen? Cambios y más cambios. No es posible otra conclusión si miramos el programa de gobierno de Sebastián Piñera, y sus agendas propuestas; la necesidad de cambio derivada de la contingencia del estallido social del 18-O y su demanda por no más abusos; y la emergencia sanitaria y sus efectos económicos y sociales.

1. Un análisis general del funcionamiento del sistema de protección al consumidor en Chile, indica que el déficit principal está en materia de cumplimiento de las normas de protección al consumidor, en la realidad material que los consumidores enfrentan en el día a día, esto es un déficit de “enforcement”.

Este déficit se traduce en el conjunto de condiciones institucionales y normativas que aseguran el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, esto es, que se respeten en las operaciones de compra que realizan cotidianamente los consumidores.

De hecho, la mayoría de las reformas legales que ha tenido la ley de protección al consumidor se han concentrado en esfuerzos en esta línea, junto con particularizar principios generales de protección al consumidor, en mercados específicos como el mercado financiero.

2. En ese marco, el segundo mandato de la Presidenta Bachelet, en materia de protección al consumidor, culminó con la aprobación de la ley de fortalecimiento al SERNAC, que luego en el Tribunal Constitucional, fue parcialmente declarada inconstitucional, dejando sin efecto las facultades normativas y sancionatorias del SERNAC.

Más allá del detalle y sus implicancias, una constatación general, es que la solución aprobada, quedó incompleta, y hasta la fecha, no se han propuesto reformas que repongan las facultades perdidas ni han contrapropuesto mecanismos que completen los efectos esperados. Es decir, los ajustes al sistema de enforcement, con sus controles y balances, con sus resultados esperados, quedó trunco y por lo tanto pendiente a la fecha.

Por ejemplo, (A) transformar al SERNAC en una agencia independiente; (B) mayores obligaciones de transparencia activa sobre las políticas, planes, definiciones y actuaciones del SERNAC; (C) establecer deberes de coordinación reglados con otros organismos



reguladores y supervisores sectoriales del sistema de protección al consumidor; (D) establecer obligaciones de auto regulación, como las establecidas recientemente en el mercado financiero, para empresas de consumo masivo; (E) establecer planes de cumplimiento en materia de protección al consumidor obligatorios para empresas de consumo masivo; (F) establecer auditorias obligatorias de contratos, publicidad y cuentas para empresas de consumo masivo; y (G) establecer delitos de cuello y corbata cometidos contra los intereses económicos colectivos de consumidores, distintos del delito genérico de estafa.

3. Por su parte, los estándares sustantivos que protegen a los consumidores, aprobadas en 1997, no se han sido actualizados de la mano del incremento del ingreso per cápita de los consumidores, el que se ha casi cuadruplicado. Por ejemplo, mientras que en Chile el plazo de garantía legal de bienes de 3 meses aprobado en 1997 sigue vigente, en la Unión Europea hoy el plazo es de 2 años.

Pero ¿de qué sirve tener más derechos, si estos no se respetan en la cotidianeidad de los consumidores?

4. En este contexto, el segundo mandato del Presidente Piñera, incluye en su programa de gobierno el objetivo de (A) “hacer más eficaz la acción del SERNAC a favor de los consumidores, para que éstos puedan ejercer sus derechos, y (B) asegurar la debida atención de los usuarios del sector público ampliando su rol a esta materia. (C) Mejorar sus competencias y capacidades, con criterios conocidos, transparentes y objetivos”; (D) “fortalecer el derecho del consumidor a elegir y contratar libremente, mejorando el acceso a información en línea sobre precios y características comparativas de los productos”; y (E) “dictar un Reglamento de Seguridad de Productos y coordinar a las distintas autoridades en materia de seguridad en el consumo”.

No obstante, hasta el momento, no se han materializado dichas iniciativas. Por lo pronto, el Sernac no ha sido objeto ni de propuestas ni de mejora de sus competencias y capacidades, por ejemplo, reponiendo las facultades normativas y sancionatorias declaradas inconstitucionales, o contrapropone un reemplazo de ellas.

5. Por el contrario, durante este segundo mandato, se han impulsado dos agendas que impactan en protección al consumidor: la agenda pro consumidor y la agenda anti abusos, las que no guardan relación con el contenido del programa de gobierno en materia de protección al consumidor.

En la agenda pro consumidor, que se encuentra actualmente en la Comisión de Economía del Senado, en su segundo trámite constitucional, con suma urgencia, los contenidos originalmente propuestos por el ejecutivo fueron: (A) facilitar el término de los contratos; (B) derecho a retracto en compras electrónicas; (C) mejor compensación por sobreventa de pasajes aéreos; (D) posibilitar la elección de garantía de productos.

Por su parte la agenda anti abusos, en lo que toca a protección al consumidor, propone (A) disminuir los cobros por cobranza extrajudicial e incrementar multas por cobranzas abusivas; (B) terminar con comisiones como intereses encubiertos; (C) la portabilidad financiera; (D) una plataforma digital de Sernac para terminar con contratos de adhesión; (E) perfeccionamiento de hojas de resumen de productos y servicios financieros y ampliación a otros productos y servicios; y (F) creación de un reglamento para comercio electrónico. Salvo el proyecto de portabilidad financiera, que está bastante avanzado en su tramitación en el Congreso, los demás tienen un bajo nivel de avance.

6. No obstante, con el estallido social del 18-O, y su demanda transversal de no más abusos, repusieron por un lado el déficit de “enforcement”, y por el otro, las tensiones entre las concepciones de ciudadano y consumidor, donde los primeros tienen derechos económicos, sociales y culturales garantizados por el Estado, los que incluyen los derechos a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud y al agua; y los segundos tienen derechos en el marco de los bienes y servicios que sus ingresos o su capacidad de endeudamiento pueden financiar.

Ambos serán asignaturas de cara al “acuerdo por la paz social y la nueva constitución”, por ejemplo, (A) a través del reconocimiento constitucional de los derechos de los consumidores y la protección de sus derechos básicos; y (B) estableciendo un piso de dignidad “justiciable” en derechos humanos tales como el derecho a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud y al agua.

7. Asimismo, la emergencia sanitaria y sus impactos sociales y económicos, han mostrado la vigencia y urgencia de las demandas del 18-O. Por un lado, han sometido a una prueba de estrés a todo el aparato público y su legislación en épocas de emergencia; han desnudado los déficits de enforcement y estándares de protección al consumidor; y por otro, el insuficiente piso de dignidad en materia de ingresos y subsistencia.

Frente a ello se visualizan un conjunto de desafíos necesarios: (A) la evaluación de las capacidades del Estado y regulación para época de emergencias; (B) la mitigación de los efectos económicos y sociales de la emergencia sanitaria; y (C) el rediseño del marco en que se desarrollarán las interacciones económicas y sociales, mientras la amenaza sanitaria se mantenga.

8. En la perspectiva de los consumidores, uno de los primeros efectos de la emergencia sanitaria fueron el acaparamiento y los precios abusivos. Luego, cabe preguntarse si las reglas y supuestos establecidos en la ley n°16.282 del año 1965, son las reglas más adecuadas para el Chile de hoy.
9. Asimismo, los consumidores han enfrentado un conjunto de servicios contratados previamente que no fueron prestados, en muchos casos por las medidas sanitarias adoptadas por la autoridad. Por ejemplo, los consumidores que tienen compromisos

mensuales con colegios y transporte escolar, en circunstancias que las clases presenciales han estado suspendidas por meses; o quienes compraron tickets de avión en vuelos que han sido cancelados; o entradas a recitales que han sido suspendidos; o contratados gimnasios que se encuentran cerrados, entre otros.

Y frente a ello, no han tenido reglas claras vinculantes para los proveedores, sino más bien un marco de incertidumbre, que sin adecuada conducción de la autoridad derivará en una mayor conflictividad en materia de protección al consumidor. En ese sentido, penan hoy las facultades normativas del SERNAC, que hubiesen permitido hoy al SERNAC establecer reglas de manera vinculantes para las empresas.

10. Asimismo, los consumidores han sufrido los impactos económicos y sociales de la emergencia sanitaria, por ejemplo, al momento de enfrentar el pago de servicios de luz, agua y telecomunicaciones, o de sus créditos hipotecarios y deudas en general, lo que ha derivado en mayores niveles de morosidad e incumplimiento.
11. Frente a esto, el Congreso, tal como ha sucedido en Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido, entre otros, ha buscado por hacerse cargo a través de la discusión de proyectos de ley que buscan que, durante la emergencia, se suspendan los cobros y corte de servicios básicos y de telecomunicaciones; el cobro de deudas hipotecarias; y evitar especulación, acaparamiento y cobro de precios abusivos de mercaderías, medicamentos y productos farmacéuticos esenciales, entre otros.
12. Con todo, superada la emergencia, deberemos responder la pregunta de cómo se desarrollarán las interacciones económicas y sociales, mientras la amenaza sanitaria se mantenga.

En concreto, ¿Cómo se rediseñarán la venta de bienes y la prestación de servicios, de manera de asegurar razonablemente la salud de trabajadores y consumidores?

Por ejemplo, si revisamos las recomendaciones del Consejo Asesor COVID-19 del Ministerio de Salud, frente a la reapertura de escuelas, se indica la necesidad de contar con planes y protocolos para, entre otros, fortalecer las medidas de distanciamiento entre todos los miembros de la comunidad educativa (estudiantes, apoderados, profesorado, personal administrativo o de servicio y personas encargadas o responsables del transporte de los estudiantes a sus establecimientos), las que deben considerar el inicio escalonado de actividades por niveles, cerrar físicamente todos los espacios comunes (gimnasios, patios, canchas deportivas, salas de reunión); cambios estructurales y organizacionales en los establecimientos; horas de ingreso y salida diferidos; organizar las clases en dos medias jornadas, con no más de 20 alumnos por cada curso; con clases de duración de no más de 3/4 de hora separadas por 10 minutos de salida al exterior para ventilar las salas; con funcionamiento 4 días en la semana; limitando el uso de baños a lo estrictamente necesario; con distanciamiento social; evitando la interacción entre alumnos de diferentes niveles y ciclos; separando los puestos, al menos a 2 metros de distancia en forma

equidistante entre uno y otro alumno; considerar recreos en diferentes horarios; con control de temperatura; uso de mascarillas; dispositivos de alcohol gel; entre otros.

A la luz de ese ejemplo, imaginémonos ahora, como responderemos las siguientes preguntas: ¿Cómo se desarrollarán eventos masivos y deportivos?, ¿Cómo se prestarán los servicios educativos?, ¿Cómo se adecuarán malls, supermercados y multitiendas?, ¿Cómo se adecuará la infraestructura a la distancia ética que deberemos mantener entre las personas?

Esto exige será un desafío sin precedentes, que requerirá reglas, estructuras, orgánicas y procesos de trabajo que no tenemos hoy, pero que vale la pena empezar a trabajar desde ya.