



Capítulo

6

**¿QUÉ DESAFÍOS
DEBEREMOS
ENFRENTAR EN EL
FUTURO INMEDIATO?**

¿QUÉ DESAFÍOS DEBEREMOS ENFRENTAR EN EL FUTURO INMEDIATO?

¿CÓMO HACERLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS?

Es claro que la pandemia continuará afectando la vida cotidiana de las personas por lo menos durante el próximo año, generando diversas dinámicas de contagio, rebrotes, mitigación y segundas olas. Esto se aprecia ya en la experiencia internacional y en la propia realidad de nuestro país en sus diversos territorios. Su impacto en las condiciones sanitarias y económicas seguirá desplegándose y será, por tanto, sensible por mucho tiempo más; un tiempo que nadie puede aún determinar.

Pero, ¿cuáles serán específicamente los desafíos más relevantes que se deberán enfrentar durante el próximo año? Es la pregunta que intenta responder el último capítulo de este Informe Anual. Al hacerlo, aun a riesgo de no identificarlos certeramente, se aspira a anticipar tareas y situaciones en la medida de lo posible, para poder estar preparados para lo que viene y asumirlo de la mejor manera.

El año 2020 habrá dejado lecciones útiles que será importante poner en práctica al asumir esos nuevos desafíos. El carácter integral, indivisible e interdependiente de los derechos humanos; la importancia de la incorporación de la perspectiva de igualdad de género y del enfoque interseccional en la respuesta ante la pandemia; la necesidad de justificación y proporcionalidad ante la suspensión de derechos humanos¹; la importancia de la participación,

¹ Por supuesto nos referimos aquí solo a aquellos derechos que pueden ser suspendidos.

que implica sumar actores a la deliberación para discernir acerca de las mejores medidas a tomar. Todas ellas, entre otras, serán capacidades esenciales para operar frente a los desafíos del año próximo.

"Reconstruir mejor" es la consigna que se enuncia desde organismos internacionales² para invitar a pensar que sí es posible levantarse desde el sufrimiento con la esperanza de que tanto dolor pueda servir para pensar y construir un futuro positivo. Pensar el futuro después del año que hemos vivido no es solo un imperativo práctico (estar preparados) sino también una necesidad para defender que, a pesar que este año hubo de suspenderse o modificarse buena parte de los proyectos previstos, eso no significa que no sigamos disponiendo como sociedad de nuestra capacidad de agencia respecto del futuro. A través de la deliberación democrática podemos aún elegir entre diferentes alternativas cómo queremos afrontarlo.

La escritora india Arundhati Roy ha señalado: "Históricamente, las pandemias han obligado a los humanos a romper con el pasado e imaginar un nuevo mundo. Esta no es diferente. Es un portal, un paso entre un mundo y el siguiente". En el umbral entre la sociedad pre-pandemia y la post pandemia, enfrentamos los desafíos del aquí y el ahora, de la pandemia misma y sus tremendos efectos en las vidas de las y los habitantes de todo el mundo. Y, al mismo tiempo, tenemos

la misión de pensar e imaginar esa sociedad que necesitamos para enfrentar un mundo que ya habrá cambiado profundamente y los desafíos que ese cambio significará en nuestras vidas. Dos tareas simultáneas, que se retroalimentan y se influyen recíprocamente, de la realidad a la imaginación y desde la imaginación a la realidad. Esta crisis sanitaria nos ha mostrado con palmaria evidencia las brechas que nos definen hoy; no solo en el terreno del capital socioeconómico de los países, sino también en el cultural, en la convivencia social y en los recursos para enfrentar la crisis y sus efectos. Y más relevante aún, nos ha mostrado el largo camino que nos queda por recorrer en materia de derechos humanos.

En estas páginas finales del Informe Anual 2020, nuestra mirada se enfoca en los desafíos que la sociedad chilena deberá enfrentar en el futuro inmediato en relación con la pandemia del COVID-19. Cuestiones de hecho que la sociedad chilena deberá enfrentar y respecto de las cuales deberán tomarse decisiones. Se exponen desde la perspectiva de los derechos humanos, un conjunto de desafíos identificados en cada una de las cuatro áreas de análisis en las que se ha concentrado este Informe Anual: salud, trabajo e ingresos, educación y derechos civiles y políticos. Finalmente, se identifican algunos desafíos transversales. Todos ellos, enmarcados en un desafío mayor: poner a los derechos humanos y especialmente los DESC al centro del debate y de la acción pública.

² ONU 2020; Banco Mundial 2020, OCDE, 2020

EL DESAFÍO DE PONER LOS DERECHOS HUMANOS AL CENTRO DE LA DISCUSIÓN Y DE LA ACCIÓN SOBRE EL FUTURO

El trabajo elaborado en este informe ha proporcionado una oportunidad para analizar, evaluar y presentar, desde el rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos, la respuesta institucional del Estado de Chile frente a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, y que devino en social y económica.

Los antecedentes expuestos y las recomendaciones formuladas, dan cuenta de que las situaciones ocurridas durante la pandemia -y aquellas que vendrán- junto con su impacto negativo, representan también la oportunidad de reafirmar el rol central que tienen los derechos humanos en la convivencia social. De manera especial, la crisis ocurrida insta a revalorizar los derechos económicos, sociales y culturales, y a impulsar un marco jurídico que consagre su respeto y garantía.

La pandemia resaltó un elemento esencial de los derechos humanos que el INDH ha manifestado continuamente: que estos son interdependientes. Este concepto obliga a que toda política pública que se realice y los análisis de aquellas ya existentes, deban considerar que los derechos no avanzan separadamente, ya que cada medida para la promoción, respeto, protección y garantía de un derecho humano repercutirá, ineludiblemente, en otro derecho. Considerar aquello, permite posicionar nuevamente a la persona humana en el centro de la discusión y atender a lograr el máximo disfrute de sus derechos. La pandemia ha demostrado una vez más que los grupos vulnerables se ven aún más afectados ante distintos fenómenos sociales y ante las medidas estatales que se toman para hacerles frente. En consecuencia, atender a ellos y sus efectos diferenciados, desde una perspectiva de derechos humanos, resulta obligatorio para que las brechas que ya existen no aumenten desproporcionadamente.

Al resaltar la interdependencia de los derechos humanos, como un elemento central para la discusión futura en derechos humanos post pandemia, se busca enfati-

zar el carácter indivisible de los derechos, el disfrute de uno permite el disfrute de otro, y, por otro lado, la violación de un derecho puede traer consigo el desmedro de otro. La Corte IDH también ha sido consistente en enfatizar el elemento de interdependencia, indicando en su jurisprudencia que los derechos deben ser entendidos integralmente, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante las autoridades competentes para ello³. En ese sentido, una acción importante para reafirmar la interdependencia y contar con un marco normativo aún más integral de protección a todos los derechos humanos, sería la de ratificar el Protocolo de San Salvador del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁴, y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵. Esta recomendación ya ha sido previamente impulsada por el INDH en sus informes anteriores y toma aún más fuerza en el contexto actual (ver informes anuales 2010 al 2017)⁶.

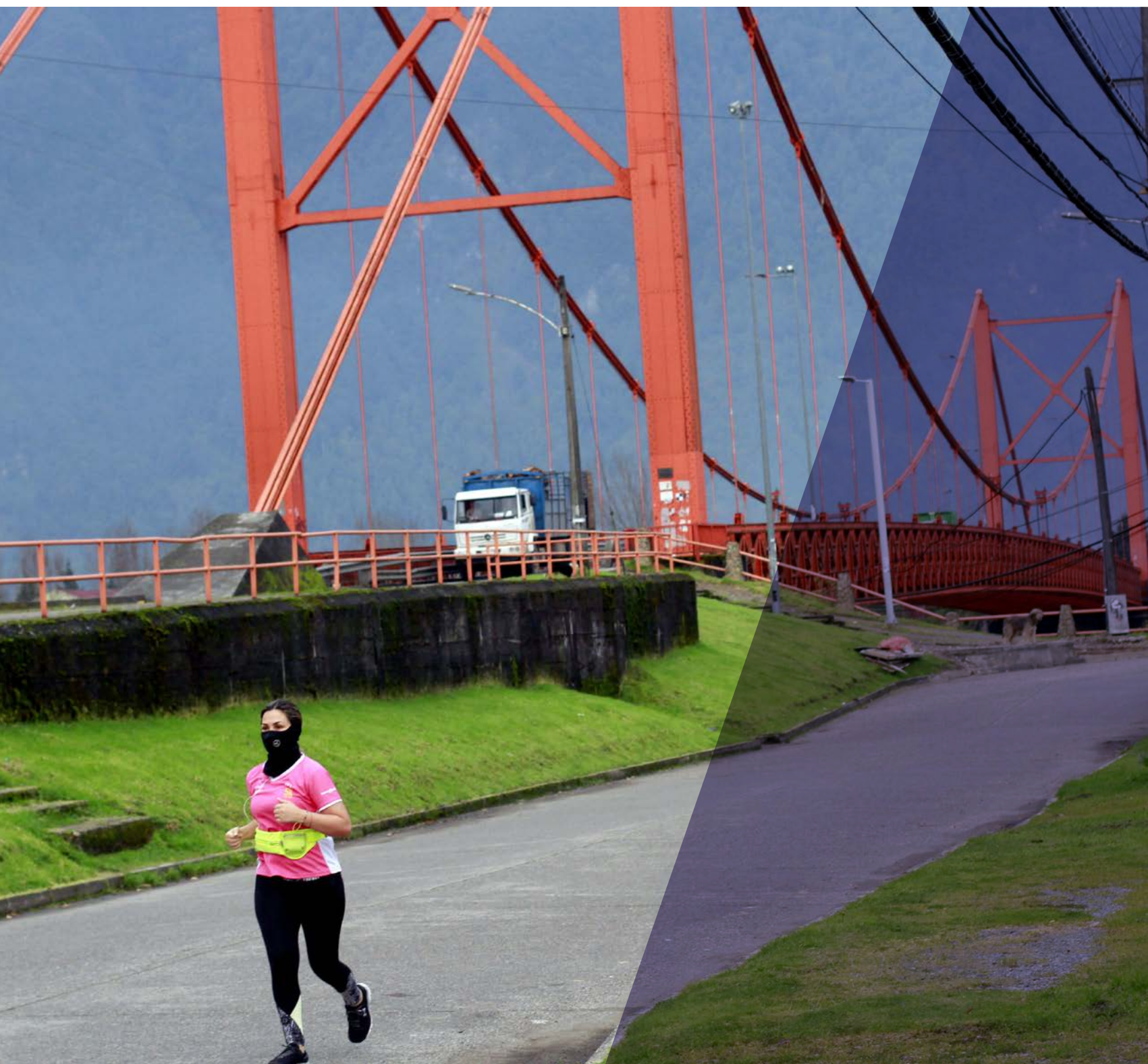
Como se indicaba previamente, la crisis sanitaria, social y económica a causa de la pandemia del COVID-19, nos deja una gran enseñanza que sin duda debe ser considerada a futuro y en todas las medidas y acciones que se realicen: situar a los derechos humanos en el centro de toda discusión, especialmente en el quehacer público. Al hacer esto se interpela al Estado a efectuar las adecua-

³ Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298 y Corte IDH. Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 131.

⁴ El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; que se encuentra suscrito el año 2001 y pendiente su aprobación legislativa.

⁵ El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentra suscrito desde el año 2009 y pendiente de ratificación.

⁶ <https://recomendaciones.indh.cl/#/recomendacion/291/false>





Carolina Orellana

Defensora medioambiental, Quintero

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

ciones necesarias que permitan dar cumplimiento a las obligaciones internacionales adoptadas por Chile.

En ese sentido, un enfoque de derechos humanos insta a que las políticas se realicen y evalúen de conformidad con los marcos normativos. Esto, además, permite visibilizar aquellas áreas desafiantes que requieran con mayor fuerza de esta perspectiva. Asimismo, impulsa la adopción de nuevas políticas que busquen fortalecer el respeto, promoción y realización de los derechos humanos. Todo lo anterior, contribuye a que el Estado dé cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas en virtud de los tratados vinculantes para el país.

Establecer políticas públicas con enfoque de derechos humanos requiere también la formación de presupuestos desde una política fiscal que asegure niveles mínimos esenciales y movilice el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos, en especial, de los económicos, sociales y culturales en cumplimiento del principio de progresividad, aplicando el principio de igualdad y no discriminación. Este punto es sumamente relevante, pues la pandemia generó profundas repercusiones negativas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), instándonos a reforzar la importancia de ellos y revalorizarlos.

Los DESC son derechos humanos y están en el mismo nivel y obligatoriedad en su cumplimiento que los derechos civiles y políticos. Los DESC, para su realización, no deben ser vistos como meras orientaciones generales acerca de acciones o medidas que los organismos estatales pueden o no impulsar, son derechos, que ya están contenidos en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y, por tanto, no existe sobre ellos solo acciones de mera voluntad, pesa sobre los mismos, obligaciones mínimas de cumplimiento y de realización progresiva, aunque admiten diversas formas y políticas a través de los cuales pueden llevarse a cabo. Atender a ellos desde esa óptica permite avanzar en la realización íntegra en dignidad y derechos de las personas en toda su diversidad.

Los grupos de especial vulnerabilidad han sido sin duda los más afectados frente a la crisis sanitaria. Realizar acciones que permitan mejoras en sus niveles de vida también se torna en una oportunidad. La situación para ellos es particularmente crítica cuando convergen factores estructurales de desigualdad, pobreza y violencia, que hacen presumir que la pandemia del COVID-19 ha tenido un efecto diferenciado respecto de los sectores más vulnerables que carecen de las condiciones adecuadas para hacer frente a la contingencia. Evaluar la situación de ellos, en base a los estándares internacionales de igualdad y no discriminación, permite atender la realidad particular de cada persona, grupo o comunidad afectada más gravosamente que el resto, con miras al avance y mejoramiento sustancial de sus condiciones de vida.

En conclusión, todo lo que se ha presentado en este informe nos ha mostrado cómo el enfoque de derechos humanos no solo permite evaluar sino que también es útil para afrontar la crisis. Los desafíos (actuales y futuros) derivados de la propia situación de pandemia, suponen tener este enfoque de derechos humanos, situando a las personas y su dignidad, como eje central que guíen el accionar público. Esto será clave para enfrentar todos y cualquiera de los desafíos que el futuro post pandemia nos depare.

Si hemos de quedarnos solo con un aprendizaje en materia de derechos humanos de los muchos que pueden tomarse de este año de pandemia y que creemos nos puede servir para el año que se inicia, es el siguiente: para la toma de decisiones públicas resulta indispensable atender las obligaciones en materia de derechos humanos. Éstos, al emanar de obligaciones adquiridas soberanamente por el Estado, han de orientar la toma de decisiones de las autoridades ante las problemáticas relevantes y que guarden relación con ellos, al tiempo que establecen los límites que la situación de emergencia no puede sobrepasar.

¿QUÉ VIENE AHORA? DESAFÍOS ESPECÍFICOS EN SALUD, TRABAJO E INGRESOS, EDUCACIÓN Y DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Para enfrentar el año 2021 es de la mayor importancia identificar los desafíos específicos que deberán ser parte del debate y la acción pública nacional con miras a continuar gestionando el impacto de la pandemia en la vida de los chilenos y chilenas. En esta sección se llama la atención acerca de un conjunto relevante de ellos. Situaciones de hecho que nos desafiarán como sociedad y a las cuales, como ya se dijo, se les debe hacer frente con el conjunto de herramientas normativas que configuran el campo de los derechos humanos. En primer lugar describiremos los desafíos que se identifican al interior de cada uno de los ámbitos revisados a lo largo de este informe. En segundo lugar enunciaremos algunos desafíos de carácter transversal a todos ellos.

1. Desafíos en el ámbito de la salud y el impacto de la pandemia del COVID-19

La pandemia causada por el COVID-19 ha tenido un impacto profundo en la salud del país. Sus efectos no solo han sido directos (enfermedades, muertes) sino y por sobre todo, indirectos: la pandemia ha ocasionado efectos preocupantes en la salud física y psicológica de la población⁷. Los efectos de la pandemia nos plantean una serie de desafíos futuros que se deberán enfrentar en el marco de la reflexión en torno a la salud como derecho humano. Algunos de estos se refieren al propio devenir de la pandemia y otros, al impacto que ésta ha tenido en la situación general de salud de la ciudadanía.

Desafíos derivados del devenir próximo de la pandemia:

Convivir con la pandemia aún por un tiempo prolongado e indeterminado. La probabilidad de aumento de casos es alta y ante esto, los establecimientos de salud

⁷ Ver encuesta "Termómetro social en pandemia", junio de 2020. DESOC-U. de Chile- COES.

deben mantener su capacidad de atención y es clave que la atención primaria de salud (APS) pueda reforzar la trazabilidad. Si bien en la actualidad, en el país se ha reducido el índice general de contagios y fallecimientos, debemos comprender el comportamiento del virus desde una mirada regional, donde tanto hospitales y consultorios deben mantener las medidas sanitarias que han promovido el control del virus y la capacidad de atención oportuna.

La apertura de actividades y movilidad significan una tarea de igual o mayor esfuerzo por mantener el control de la pandemia. Países como Israel, España y Australia han demostrado la alta dificultad que existe en la implementación de una transición y han obtenido resultados negativos. En base a dichas experiencias, se deben mantener las adecuaciones críticas en los establecimientos de salud hasta poder encontrarnos en un escenario que disminuya los riesgos para la población y los equipos de salud, por lo que es necesario contar con evidencia más robusta de la que se ha obtenido hasta el momento y así enfrentar de manera exitosa la compleja transición en salud.

Prepararse para la llegada eventual de una vacuna.

El desafío más importante después de la epidemia del COVID-19, será sin duda convivir con este virus en epidemia alta, hasta que esté disponible una vacuna de calidad y de acceso universal. La carrera por la vacuna está en pleno desarrollo. Hay varias preguntas no resueltas (Florindo, 2020): no sabemos qué respuesta inmune dejará la vacuna (por cuánto tiempo protegerá; tampoco sabemos con claridad por cuánto tiempo el virus nos deja inmunidad). Desde el lado de la logística: importa la distribución equitativa de la vacuna, para lo cual los países menos desarrollados están haciendo esfuerzos colectivos para acceder a una cantidad adecuada de dosis. En el caso chileno contamos con el acuerdo COVAX (coordinada por Gavi Alliance y OMS), que busca contar con una producción suficiente de vacunas, y que sean distribuidas equitativamente entre los países, con independencia de su ingreso⁸. Pero no basta con que exista la vacuna: un potencial cuello de botella logístico

está dado por los mecanismos de almacenamiento (algunos prototipos requieren una muy estricta cadena de frío para que la vacuna sirva), distribución y necesidades de insumos asociados al uso de la vacuna.

En relación a las futuras vacunas contra el COVID-19, que se encuentran en fase de investigación y requieren estricto cumplimiento de las fases de ensayos clínicos, es importante reflexionar sobre el potencial acceso a ellas. Se debe considerar la recomendación de la OMS de evitar los "nacionalismos vacunales"⁹, mediante una respuesta colectiva a la pandemia y mediante el reconocimiento de que nadie estará a salvo hasta que todos estemos a salvo, destacando que solo mediante la cooperación y la solidaridad, se puede garantizar la mayor equidad posible en el acceso a las futuras vacunas contra el COVID-19.

Cualquiera sea la estrategia que se adopte en relación con una eventual vacuna, ésta debe cumplir con los estándares de derechos humanos como la igualdad de acceso y la cooperación internacional, para ir en ayuda de todos y todas de modo de reconocer el acceso a las vacunas como un derecho a garantizar a toda la población.

Pero saber que aún deberemos vivir sin la vacuna por un tiempo prolongado. Por esto es fundamental considerar cómo vivir sin la vacuna y con el COVID-19 presente. Esto no es menor, porque implica mantener las estrategias relativas a saneamiento medio ambiental, normas básicas de higiene como aquellas de testeo, trazabilidad y aislamiento individual. Seguiremos teniendo ciertos brotes epidémicos, que requerirán control rápido por parte de las autoridades sanitarias y por cierto del nivel local o en establecimientos (empresas, centros educativos e instituciones de salud entre otras). La reestructuración que esto implica es relevante, pues nos pone en un modo de relaciones sociales diferentes, que sin duda pone en riesgo derechos humanos esenciales. En este sentido, el derecho a la salud en equilibrio con otros derechos es crítico (Etienne et al, 2020) (Nay, 2020).

⁸ Más información en: <https://www.gavi.org/vaccineswork/covax-explained>

⁹ Naciones Unidas. El acaparamiento nacional de vacunas contra el COVID-19 puede generar otra crisis de suministro [Internet]. Noticias ONU. 2020 [cited 2020 Oct 13]. Available from: <https://news.un.org/es/story/2020/08/1479092>

¿QUÉ DESAFÍOS DEBEREMOS ENFRENTAR EN EL FUTURO INMEDIATO?

En ese marco, la conducta de los ciudadanos y ciudadanas es también relevante. En este sentido si bien es entendible que una situación como la pandemia que hemos vivido, puede tender a exacerbar un cierto "individualismo defensivo", es claro que la envergadura de los desafíos que el COVID-19 requiere más bien de la corresponsabilidad entre todas las personas. Teniendo eso en cuenta es preciso que las instituciones del Estado promuevan acciones de cuidado general que tengan en cuenta las prácticas reales de las personas y los recursos de que disponen de manera tal que éstas puedan efectivamente cumplir con las prácticas de cuidado que se solicitan.

Desafíos derivados del impacto de la pandemia

Al corto plazo se releva la importancia del acceso a prestaciones de salud que quedaron latentes, dar continuidad a tratamientos para otras condiciones de salud, resolver cirugías y procedimientos pendientes (Bastias et al, 2020). Esto implica readecuar la oferta de servicios como veremos más adelante y trabajar arduamente por la vinculación entre sectores, siendo dos críticos: salud-educación y salud-trabajo. Un campo interesante es el uso de mecanismos remotos para otorgar prestaciones (Ortega et al, 2020). Ésto, que ya venía realizándose en el país, debe ser analizado con cuidado: determinando qué tipo de prestaciones pueden usarse, por cuál mecanismo a distancia, para qué tipo de problemas y con qué garantías de calidad en que la confidencialidad y seguridad son claves.

El área de salud mental tiene desafíos importantes para ser atendidos. Siendo previsible que la pandemia -por la situación de incertidumbre, miedo, cuarentenas y alteración general de la vida cotidiana-, tenga un impacto negativo en la salud mental de la población. Para hacer frente a esta situación se deberá en primer lugar generar los diagnósticos que permitan conocer con precisión este nivel de impacto y su distribución entre la población; a partir de esa información el sistema de salud deberá mostrar una especial preocupación por generar las condiciones que permitan una igualdad de acceso a la atención en salud mental para todas y todos los que lo necesiten. En este esfuerzo será vital tanto el financia-



miento como las estrategias desplegadas para involucrar a la población tanto a nivel personal individual como a nivel colectivo y comunitario. Como una manera de procesar lo que nos ha pasado este año, es que la propia pandemia debería ser objeto de análisis y de estrategias de intervención de salud mental.

Políticas de cuidado. Otro desafío importante en este sentido, es que la falta de existencia de políticas de cuidado -necesarias para el desarrollo de un país- impacta en la salud de las mujeres, quienes se han visto ejerciendo una doble o triple función, al estar a cargo del cuidado de las personas enfermas, personas mayores, personas con discapacidad y de niñas y niños al interior de los hogares. Por lo mismo es fundamental considerar a las mujeres en la gestión y respuesta a la crisis sanitaria, con el fin que no existan retrocesos en la autonomía económica y de salud de las mujeres.

Atender la dimensión alimentaria. Las medidas de confinamiento y las consecuencias económicas de la pandemia, han complejizado el entorno alimentario, disminuyendo la disponibilidad y el acceso a alimentos saludables, lo que sumado al sedentarismo, hace esperable un aumento de las ya muy altas cifras de prevalencia de sobrepeso, obesidad y otras enfermedades vinculadas a la dieta como hipertensión y diabetes, las que además agravan la evolución de la enfermedad del COVID-19¹⁰. En este contexto, parece muy necesario instalar la discusión del derecho a la alimentación en Chile tanto por la oportunidad que nos presenta el proceso de discusión constitucional, como por la gran crisis sanitaria y económica que expone a nuestra población, en especial a aquellos más vulnerables, a una grave situación de inseguridad alimentaria. Este derecho debe comprender los componentes vinculados a la seguridad alimentaria -como la inocuidad, la calidad nutricional y la pertinencia cultural-, así como aquellos que tienen relación con la

soberanía alimentaria y con los sistemas productivos y la sostenibilidad.

Otro aspecto clave en la gobernanza es la revisión del rol de rectoría del Ministerio de Salud de Chile. Se requiere una articulación más flexible y con mayor participación y transparencia. Junto a ello, y desde una perspectiva de financiamiento, la pandemia nos ha mostrado que es clave el aporte público para mantener lo que se denominan las funciones esenciales en salud pública (OPS, 2000).

El rol que le compete además a la articulación sectorial es crítico. En situaciones como son las crisis sanitarias, como hemos visto, no solo la salud impacta al sector salud sino a otros (expresión concreta de la indivisibilidad de los derechos humanos). Un caso emblemático es el apresto para la reapertura de establecimientos educativos y empresas, en que el resguardo a las medidas sanitarias es básico para evitar contagios, pero también es central la articulación con el sector salud para efectos de identificación de casos, su trazabilidad y contención, como también, con relación a los efectos esperables en salud mental dada la pandemia.

Además, y entendiendo que la pandemia continuará, al menos en el corto plazo, es importante que:

- Se efectúen acciones que aseguren el acceso igualitario a la atención por el COVID-19.
- Se procure el acceso y la continuidad de acciones de salud general, incluida la rehabilitación, durante el período de pandemia y posterior.
- Se cuide al personal de salud. Se les debe continuar proporcionando todos los elementos de protección personal necesarios para su cuidado, con especial atención a los efectos de salud mental que podrían surgir tras realizar el cuidado de otras personas durante este tiempo.

Más profundamente, se debe comprender que la salud es un derecho humano, fundamental; habilitante para el ejercicio de los demás derechos; y central para el

¹⁰Obesity and COVID-19: Policy Statement. World Obesity 2020. Descargable en: <https://www.worldobesity.org/news/obesity-and-covid-19-policy-statement>
COVID-19 and Noncommunicable Diseases. NCD Alliance 2020. Descargable en: https://ncdalliance.org/sites/default/files/resource_files/COVID-19%20and%20NCDs-%20Frequently%20Asked%20Questions_June2020_2.pdf.

¿QUÉ DESAFÍOS DEBEREMOS ENFRENTAR EN EL FUTURO INMEDIATO?

desarrollo económico y la estabilidad democrática. Esto implica un cambio de paradigma en que la salud -en su vertiente de bienestar y capacidad-, se entienda como parte de una estrategia global del Estado para fortalecer o promover el desarrollo humano en plenitud. Esto debería plasmarse en el análisis crítico de toda política relevante para el país, no solo de los sectores tradicionalmente atribuibles a la política social en Chile, sino también de aquellas políticas estructurales.

2. Desafíos en el ámbito del trabajo y los ingresos en relación con la pandemia del COVID-19

Los desafíos futuros para el empleo y los ingresos en el contexto de pandemia representan una oportunidad para discutir qué estándar se espera alcanzar en materia de derechos humanos en estos ámbitos. En esa dirección, la OIT plantea la necesidad de mantener “el respeto de las disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, las modalidades de trabajo, la protección de categorías específicas de trabajadores, la no discriminación, la seguridad social o la protección del empleo”, porque “es una garantía de que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pueden mantener unas condiciones de trabajo decente mientras se ajustan a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia del COVID-19” (OIT, 2020).

También es pertinente recoger desde la *“Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia”*, aquella que indica que en contextos como éste es necesario asegurar el respeto de todos los derechos humanos y el imperio de la ley, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas internacionales del trabajo (OIT, 2017). Esto debe predisponer a los Estados a adoptar un planteamiento estratégico de respuesta a la crisis, de carácter gradual y multidimensional, que ponga en práctica estrategias coherentes y globales para posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.

En ese marco, se identifican desafíos de alcance diferenciado, de corto y mediano plazo, siempre apuntando



María Isabel Calfull

Carabinera mapuche, Temuco

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

al bienestar de toda la población, especialmente de los grupos que experimentan múltiples formas de exclusión y sufren más extremadamente los impactos de la crisis. Por ello, la protección social y el bienestar deben ser vistos con una perspectiva de universalismo sensible a las diferencias, es decir, teniendo en cuenta las necesidades, carencias y discriminaciones de grupos específicos.

Desafíos a asumir en el corto plazo, entendido como el tiempo en el que, habiendo salido de la parte más crítica de la emergencia sanitaria, aún están presentes sus efectos directos. En este periodo, el principal desafío refiere a la protección y cuidado inmediato de la población ante la precarización laboral y de ingresos que genera la pandemia. De esta premisa, se desprenden cinco desafíos específicos que deben abordarse:

- a) Generar condiciones para que los hogares cuenten con ingresos y consumo suficiente asegurado, para asegurar el acceso a los bienes fundamentales garantizados por el derecho internacional de los derechos humanos, de modo de contrarrestar la pérdida del empleo.
- b) Resguardar que la pandemia no genere un incremento del trabajo infantil, desplegando herramientas de diagnóstico y fiscalización que permitan alertar a tiempo de situaciones que deben corregirse.
- c) Desplegar políticas para que los grupos tradicionalmente postergados, especialmente las mujeres, cuenten con mayor capacidad competitiva para participar del mundo del trabajo disponiendo de mayores oportunidades formalizadas y de mayor formación.
- d) Generar normas imperativas para la protección de la seguridad e higiene de los trabajadores y trabajadoras y destinar recursos humanos y materiales para velar por su cumplimiento.
- e) Que las empresas dispongan de capacidades activas para producir y mantener puestos de trabajo.
- f) Establecer mecanismos de diálogo social para que los diversos actores de la sociedad puedan parti-



cipar de una discusión pública incidente sobre los cuatro desafíos previos: de modo de trascender la emergencia y caminar hacia el mediano y largo plazo con legitimidad social.

Desafío de mediano plazo; pensando en el periodo que comienza luego de finalizados los efectos directos de la pandemia y se prolonga hasta la recuperación del empleo al nivel pre pandemia. En este tiempo, el desafío principal debe ser la recuperación de los puestos de trabajo, con énfasis en la formalización de los mismos, aprovechando el contexto de crisis para avanzar en una lógica de derechos que ponga a las personas en el centro y que permita hacer del trabajo la base de un sistema de protección ante futuros eventos similares a la pandemia del COVID-19.

- a) Recuperar o incluso incrementar la disponibilidad de puestos de trabajo a un nivel igual o superior al momento previo a la crisis y con igual o mejores condiciones. El desafío pasa por eliminar la profundización de las brechas durante la crisis y, en lo posible, mejorar las condiciones de base, sobre todo en lo relativo a la formalización de los puestos de trabajo que se creen. Esto es vital, con miras a poder reconstruir una red de protección eficaz ante futuros eventos similares a la pandemia del COVID-19.
- b) Integrar en el mundo del trabajo formal y con mayor equidad a los grupos tradicionalmente postergados, especialmente a mujeres y migrantes.
- c) Avanzar hacia la integración y consolidación del conjunto de medidas de emergencia tomadas, en un sistema de protección social que sea coherente, robusto, estable en el tiempo y que responda a la concepción de la seguridad social como un derecho humano¹¹ de manera que contribuya eficazmente a garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de sus derechos.

- d) Consolidar espacios de diálogo social incidentes entre los actores del mundo del trabajo, con especial preocupación por potenciar el rol de los trabajadores y trabajadoras en ellos, con miras a hacer de la participación social una herramienta permanente de la construcción de decisiones públicas en materias laborales.

3. Desafíos futuros en el ámbito de la Educación en relación con la pandemia del COVID-19

Durante el año 2020, el modo de enseñar y de aprender se ha visto fuertemente tensionado en todos los niveles del sistema de enseñanza. Estudiantes, profesores y familias han debido adaptarse de la mejor manera posible a las diversas y complejas situaciones vividas. Como se mostró en este Informe Anual, la capacidad de adaptación ha sido diferente según los recursos que se ha tenido a la mano; no pocos han visto comprometido negativamente su derecho a la educación. Pensando en los desafíos futuros que la pandemia implicará para el ámbito de la educación, es claro que estas tensiones persistirán en el futuro inmediato, sobre todo teniendo en cuenta que la pandemia seguirá presente con una evolución que no es posible aún determinar. En ese contexto, durante el año 2021 se deberá continuar compatibilizando formas de enseñanza presenciales con las no presenciales. Esta educación "híbrida" (combinación de presencial y no presencial) descansará en el aprendizaje y logros de los procesos de este difícil año 2020, como también en la evaluación de sus problemas. Sin embargo, no es descartable que los desafíos que siguen pueden ser aún más complejos que los de la fase que está lentamente terminando este año. Entre los más prioritarios se encuentran los siguientes:

Debatir con todos los actores del sistema educativo (incluidos los estudiantes) la manera de restaurar las formas de educación presenciales

Uno de los efectos más reconocidos de la enseñanza no presencial ha sido el quiebre en las experiencias sociales y emocionales usualmente vividas en los entornos

¹¹ Ver "Seguridad social como un derecho humano" En: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/>; o ver ONU, 2018 "Artículo 22: derecho a la Seguridad Social" <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447441>.

de los jardines infantiles, escuelas, liceos y colegios de niños, niñas y jóvenes. Como se señaló en secciones anteriores, esto lo sienten muy de cerca los docentes, debido a la dificultad de compensar aquello que solo se logra en el encuentro físico entre las personas. Por otra parte, el impacto en el avance de aprendizaje importante como es la lectoescritura en los más pequeños, o la alfabetización científica necesaria para la vida diaria y para entender el mundo en que vivimos (poniendo solo dos ejemplos), es mucho más grande en los estudiantes que provienen de hogares pobres y de menor capital cultural. Por estas y muchas otras razones de tipo emocional, social o intelectual que afectan a los participantes de los procesos educativos, como también por razones que derivan de la mayor o menor capacidad de los padres u otros de asistir en los procesos de aprendizaje por un tiempo prolongado, es necesario preparar el proceso de retorno a las clases presenciales.

Corresponde al Ministerio de Educación decidir los hitos principales del proceso y elaborar un plan nacional que reconozca la diversidad de situaciones. Para el éxito y la aceptabilidad de un plan de esa naturaleza se requiere de una discusión con todos los actores relevantes del sistema educativo (incluidos los propios estudiantes de

acuerdo al derecho que les asiste de expresar su opinión en los temas que les afectan)¹². Esas instancias de diálogo servirán para identificar las situaciones especiales que deban tenerse en cuenta y las necesidades de recursos que deban allegarse para implementar los planes que se determinen. Ello redundará en la legitimidad social y mayor confianza en las medidas que se implementen. Por cierto lo dicho acá aplica también para la Educación Superior.

Recuperar las pérdidas de aprendizaje, con atención a las condiciones socio-emocionales

Cada comunidad escolar necesita continuar evaluando en sus estudiantes los avances y las pérdidas en lo que se refiere a conocimientos y habilidades clave para su progresión educacional. Por ejemplo, en los niños y niñas que no lo hayan logrado será importante el avance en sus habilidades de lectoescritura y habilidades numéricas. En otras áreas de aprendizaje, debe evaluarse cuáles son las debilidades de los y las estudiantes en cono-

¹² Ver Convención de los Derechos del Niño en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=15824>

El modo de enseñar y de aprender se ha visto fuertemente tensionado en todos los niveles del sistema de enseñanza. Estudiantes, profesores y familias han debido adaptarse de la mejor manera posible a las diversas y complejas situaciones vividas

cimientos y habilidades considerados como importantes y buscar formas de recuperar lo perdido. La experiencia práctica perdida de los estudiantes del nivel técnico profesional debe empezar a recuperarse con procedimientos de actividad presencial cuidadosamente monitoreados, como ya han empezado a hacerlo algunos establecimientos educacionales. Al mismo tiempo, en este proceso debe protegerse la condición socio-emocional de los y las estudiantes frente a posibles experiencias de fracaso o percepción de incapacidad. Este cuidado puede ser esencial para evitar la deserción principalmente en los grupos sociales más desaventajados.

Monitorear las situaciones de deserción y traer de vuelta a quienes se hayan alejado

El problema de la deserción escolar ya era grave antes de la pandemia, como se indicó el capítulo cuatro de este informe. Pero, desde el cierre de los establecimientos educacionales los docentes han advertido que un grupo de estudiantes en sus clases ya no participa de ellas, en ninguna de sus formas. Por tanto, desde ya y cuando comience el trabajo escolar presencial será necesario traer de vuelta a quienes dejaron de participar. El Ministerio de Educación ha elaborado una serie de recomendaciones y proporcionado herramientas para la detección de la deserción por parte de los establecimientos educacionales, enfatizando el rol en esto de las comunidades escolares incluyendo apoderados y docentes (Ministerio de Educación, septiembre 2020)

Mejorar la conectividad y los recursos para la educación a distancia, apoyando a las familias en los contextos de enseñanza híbrida.

Entendiendo, que la enseñanza híbrida -(que combina instancias de actividad presencial y no presencial) u online en algunos establecimientos educacionales y que se extenderá durante gran parte del año 2021-, requiere de mejores condiciones de comunicación, es importante que las mejoras avancen con mayor rapidez de lo programado. La situación de enseñanza híbrida requerirá de adaptaciones de docentes y de estudiantes como también de sus familias. Dependiendo de la condición familiar, habrá hogares donde padres y también madres

o adultos responsables deberán salir a trabajar. Por tanto, les será difícil para ellos colaborar en los procesos de aprendizaje a distancia que podrían tener lugar algunos días a la semana. Es un principio de justicia social tratar de asegurar el que los/las estudiantes tengan oportunidades adecuadas de aprender en forma sincrónica/asincrónica tanto en las aulas escolares como en los hogares.

Finalmente es posible identificar un desafío de largo plazo de vital importancia:

Reafirmar a la educación como derecho humano y expandir la definición de este derecho

Las organizaciones internacionales han declarado explícitamente en sus recomendaciones, que la pandemia ha develado más allá de lo conocido hasta el momento, la inequidad en oportunidades educativas y de aprendizaje a las que acceden los distintos grupos sociales y el efecto de las condiciones económicas de estos grupos. Ello ha resultado en los países más pobres, en un quiebre del derecho de sus habitantes a la educación de los niños y jóvenes. A su vez, el concepto de educación como aprendizaje a través de la vida mediante acceso a la información y conocimientos, ha llevado a la UNESCO no solo a reafirmar el derecho a la educación sino que a ampliar su significado (UNESCO, 2020). Atender a este derecho significa definir objetivos inmediatos y de más largo plazo, a la luz de las pérdidas en los procesos educacionales recientes y la necesidad de recuperación.

4. Desafíos del ámbito de los Derechos Civiles y políticos y la pandemia del COVID-19

En términos del ejercicio del derecho a la participación política de las y los ciudadanos y ciudadanas, uno de los principales desafíos que se advierte hacia el próximo año consiste en el nutrido calendario electoral que está previsto deba ejecutarse en el país. En total desde noviembre de 2020 a diciembre de 2021, Chile vivirá varios procesos electorarios de diverso tipo con sus respectivos períodos de campaña (primarias y elecciones de concejales, alcaldes, consejeros regionales, gobernado-

res regionales, convencionales constituyentes, diputados, senadores y presidente). Ante este escenario, cabe preguntarse cómo afectará el devenir de la pandemia al ejercicio del derecho a participar y sufragar en estos comicios.

Cabe consignar que la crisis sanitaria de 2020 no fue obstáculo para que se llevaran adelante los procesos electorales programados para el presente año en Chile, los que se han implementado, garantizando en general el sufragio universal y el voto seguro pero con importantes temas no resueltos tales como la existencia de mecanismos y protocolos que permitieran sufragar a personas contagiadas con el COVID-19 o a personas privadas de libertad. Cabe recordar que estas materias refieren a derechos que no pueden suspenderse sino regularse proporcionalmente.

En consecuencia, en el año que comienza será preciso enfrentar el desafío de garantizar el derecho a voto de todas las personas habilitadas para ello, adoptando medidas que permitan incluso a las personas contagiadas por el COVID-19 ejercer el derecho a sufragio en forma segura, cosa que, como ya se mencionó, no ocurrió este año.

Junto a lo anterior es previsible que el año próximo sea también intensivo en cuanto a eventos de manifestaciones sociales. En ese marco, también será de la mayor relevancia asumir el desafío de generar las mejores condiciones, para que el ejercicio del derecho a manifestación no se vea afectado por la pandemia.

De igual manera -tomando en cuenta el proceso constituyente que está en desarrollo en el país, el cual generará el despliegue de una cantidad importante de instancias de diálogo ciudadano-, será importante proteger el derecho a reunión en las condiciones especiales que impone la pandemia. Para ello será de utilidad observar y analizar cuáles son las mejores prácticas de derecho comparado, para lograr condiciones deseables para el ejercicio de este derecho a reunión, en concordancia con la protección del derecho a la salud.

Desafíos transversales

El aprendizaje que nos ha dejado el año 2020, trasciende los aspectos meramente sectoriales. Esto, pues ha quedado claro de manera dolorosamente nítida el hecho de la indivisibilidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos. La vida cotidiana tanto de las personas y sus familias como de la sociedad en general se ha visto afectada simultáneamente en los diversos planos en los que ella se despliega. De ahí la necesidad de enunciar también un conjunto de desafíos que no logran encasillarse en un ámbito particular, sino que aluden a cuestiones que los integran y que por lo tanto demandan acciones públicas que tengan también esa mirada transversal y comprehensiva.

Algunos de los desafíos transversales a los que el futuro inmediato nos enfrentará, con miras a la gestión de la pandemia del COVID-19, son los siguientes:

- Enfrentar la carencia de información estadística acerca del impacto de la pandemia, desplegando los diagnósticos necesarios para conocer de manera completa, sistemática y profunda el efecto de la pandemia en los diferentes grupos sociales y poder monitorear y evaluar con sólidas bases empíricas, el impacto de las medidas tomadas.
- Junto a lo anterior, será vital desarrollar y fiscalizar la aplicación de protocolos que permitan proteger en todo momento el derecho a la privacidad que le asiste a cada persona, según el más alto estándar ético y de acuerdo a las condiciones técnicas hoy disponibles.
- Promover la participación de los diversos actores sociales (tanto públicos como privados y de la sociedad civil y el mundo intelectual) y de la ciudadanía en general (tanto adultos como niños, niñas y adolescentes), en la discusión acerca de los desafíos que la pandemia ha levantado para Chile y acerca de la mejor manera de abordarlos de manera integral.

- Generar condiciones para hacer un procesamiento reflexivo acerca de lo que la pandemia del COVID-19 ha significado para la sociedad chilena en términos culturales; es decir, en cuanto al impacto que ha tenido en nuestros modos de convivencia y en nuestra autoimagen como sociedad. En este sentido será muy relevante constituir un ejercicio de memoria colectiva acerca de lo vivido, de modo tal que los aprendizajes levantados este año perduren como elementos valiosos para las nuevas generaciones.

Un ejercicio de memoria y reflexión como el propuesto, además de permitir procesar el dolor y orientarse al futuro, sería además una gran oportunidad para realizar un reconocimiento a todas y todos los que han dado ejemplos de sacrificio personal y compromiso colectivo en la protección de la vida del conjunto de la ciudadanía. Profesionales de la salud, de la educación, trabajadores y trabajadoras de actividades esenciales que no pararon; organizaciones sociales y comunitarias que se desplegaron en la provisión de alimentos y de cuidados a sus vecinos, entre otros. Todos ellos deberían ser reconocidos públicamente. Además de un acto de justicia en sí mismo, este reconocimiento permitiría señalar que la promoción, protección y defensa de los derechos humanos se realiza en todos los campos de la vida y que todos y todas desde diversas posiciones pueden jugar ese rol si las circunstancias lo exigen.