

## COVID-19 Y AGENDA LEGISLATIVA: PREOCUPANTES MOCIONES PARLAMENTARIAS

- En los últimos días, tanto el Ejecutivo como los parlamentarios han impulsado o ingresado a tramitación en el Congreso Nacional una serie de proyectos de ley que tienen por objeto hacer frente a los efectos negativos que puede generar la pandemia del Covid-19 en la actividad económica y las diferentes esferas de la vida de las personas.
- A la fecha, las distintas iniciativas presentadas se han orientado a proporcionar recursos adicionales, mediante subsidios directos, a quienes más lo necesitan, a inyectar mayor liquidez al sector productivo, a proteger el empleo, a asegurar la continuidad en la prestación de servicios básicos y la disponibilidad de diversos servicios y productos.
- Sin embargo, algunas mociones parlamentarias presentadas recurren a instrumentos de política pública inadecuados para hacer frente a los desafíos que quieren abordar. De prosperar en su tramitación, estas iniciativas contribuirán a profundizar los problemas que dicen querer solucionar.

A raíz de la propagación del Covid-19 en nuestro país, tanto el Ejecutivo como los parlamentarios han ingresado a tramitación al Congreso Nacional una serie de proyectos de ley que tienen por objeto proporcionar recursos adicionales a quienes más lo necesitan, inyectar mayor liquidez al sector productivo, proteger el empleo, asegurar la continuidad de la prestación de servicios básicos y la disponibilidad de servicios y productos de distinto tipo.

Sin embargo, algunas mociones parlamentarias presentadas a discusión recurren a instrumentos de política pública inadecuados para hacer frente a los desafíos que quieren abordar y, de prosperar en su tramitación, contribuirán a profundizar los problemas que dicen querer solucionar.

### **MOCIONES LABORALES**

Una de las principales preocupaciones que han surgido a propósito del Covid-19 dice relación con el efecto de esta pandemia en el empleo. En efecto, los sectores económicos más afectados por la brusca caída de la demanda son los de restaurantes y hoteles, transporte, actividades artísticas y comercio. En la encuesta del trimestre diciembre 2019-febrero de 2020 del INE, se indica que la

cantidad de ocupados en esos sectores alcanzan a 452 mil, 564 mil, 129 mil y 1.709 miles de personas, respectivamente. El total de ocupados de esos cuatro sectores es de 2,85 millones de personas, lo cual representa al 31,5% de la ocupación total. En un escenario pesimista, si suponemos que un porcentaje, siguiendo el mismo orden (60%, 50%, 80% y 30%)<sup>i</sup> de los ocupados sectoriales son despedidos debido al cese del emprendimiento, se podría llegar a un total de 1.170.000 nuevos desempleados, lo que haría que el desempleo suba del 7,8% actual a 19,7%, suponiendo que esos nuevos desocupados no son absorbidos por el mercado informal y que se mantienen activamente buscando empleo.

En este sentido, la protección del empleo constituye una prioridad. Pero no cualquier instrumento sirve adecuadamente a esos fines. Es más, algunos no solo resultan populistas, sino que además contraproducentes de cara a ese objetivo. Entre otras mociones inquietantes, resulta particularmente preocupante la moción ingresada por la diputada Vallejo que persigue suspender la aplicación de las causales de despido por fuerza mayor y por necesidades de la empresa durante la emergencia, impidiendo así a las empresas hacer uso de ellas. Asimismo, resulta inquietante una moción ingresada por la senadora Provoste que otorga fuero laboral de pleno derecho a los trabajadores con relación laboral vigente a la fecha de la declaración de la alerta sanitaria<sup>ii</sup>.

Iniciativas como las señaladas que, por lo demás, suponen un desconocimiento absoluto de la realidad económica que las empresas enfrentan hoy y de los esfuerzos que se realizan desde el Ejecutivo y desde el sector privado a través de medidas más acordes a la realidad y mejor orientadas hacia el objetivo, causarán efectos muy perjudiciales de prosperar en su tramitación ya que pueden gatillar la insolvencia o quiebra de las empresas empleadoras y con ello, magnificar el perjuicio al empleo y a la actividad económica.

Afortunadamente, ninguna de estas mociones parlamentarias ha logrado avanzar en su tramitación legislativa, ya que el Congreso se ha abocado a conocer y despachar las iniciativas sobre teletrabajo y de protección de los ingresos de los trabajadores ingresada a tramitación por el Ejecutivo<sup>iii</sup>. No obstante, llamamos la atención sobre su orientación inadecuada dado que la discusión de las mismas podría reactivarse.

#### **MOCIONES PARA CONGELAR O FIJAR PRECIOS Y PARA LIMITAR RENTABILIDADES**

Diversas mociones presentadas buscan entregar facultades especiales a la autoridad para que ésta pueda adoptar medidas que permitan enfrentar una eventual

situación de escasez, o aumento de precios, de los bienes destinados a prevenir o enfrentar la enfermedad del Covid-19.<sup>iv</sup> Sin embargo, no obstante compartir la preocupación que da origen a algunas de estas iniciativas, algunas de las medidas propuestas resultan innecesarias a la luz de la legislación actual (pues el marco jurídico ya las contempla), o bien, no se encuentran bien orientadas a la adecuada consecución de los fines que persiguen, pudiendo generar efectos perniciosos - e incluso contraproducentes- de cara a los objetivos que proponen abordar, agravando las situaciones que se intentan prevenir. En realidad, a lo que debieran apuntar las medidas es a asegurar la disponibilidad de los productos del caso y que el Estado tenga las atribuciones adecuadas para la consecución de este fin.

#### **A) Congelamiento de precios**

Especialmente preocupantes son aquellas iniciativas que tienden a fijar precios y que han avanzado rápidamente en su tramitación legislativa. Este es el caso del proyecto de ley que modifica el Código Sanitario para prohibir el aumento de precios de ciertos productos en caso de alerta sanitaria, epidemia o pandemia (Boletín N° 13.303-11), que ya se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado.

En particular, la iniciativa establece que en el caso de una epidemia o pandemia, y habiendo la autoridad competente declarado alerta sanitaria, se prohíbe aumentar los precios de los productos farmacéuticos, alimenticios y de los dispositivos de uso médico que sirvan para la prevención y el tratamiento de enfermedades relacionadas a dicha alerta, epidemia o pandemia, como también de los productos que sirvan para prevenir de forma directa o indirecta, y de los que cumplan funciones de higiene personal, domiciliaria o ambiental, durante el tiempo que dure la alerta sanitaria, epidemia o pandemia. Esto se aplicará a laboratorios, farmacias, almacenes farmacéuticos y demás establecimientos que vendan o comercialicen estos productos. La autoridad sanitaria, mediante resolución fundada, deberá establecer el listado completo de productos que quedarán afectos a esta medida. Asimismo, para que dicha norma sea aplicable a la pandemia del COVID-19, se establece una disposición transitoria que hace que las farmacias, almacenes farmacéuticos y establecimientos comerciales deban retrotraer los precios de los productos señalados a los vigentes al momento de dictarse la alerta sanitaria, epidemia o pandemia.

Respecto a prohibir el aumento en los precios en los productos señalados, es clave distinguir entre la especulación y el aumento justificado de los mismos. En situaciones como las que estamos viviendo, toda la logística para que las farmacias o establecimientos de comercio puedan abastecerse se hace más difícil, siendo

también los insumos más escasos y caros. Por lo tanto, la producción y distribución de muchos de los productos tendrá naturalmente mayores costos, los que se traspasarán a los establecimientos finales de expendio. Debido a esto, laboratorios y farmacias tendrán la necesidad de subir los precios, lo que no sólo es justificado, sino que además es necesario para que existan los incentivos económicos adecuados que dan las señales para aumentar la producción de los bienes que ahora la sociedad más valora y necesita. Además, este aumento razonable y justificado de precios es aún más necesario cuanto más larga sea la crisis, para evitar la escasez de los productos, situación que conllevaría, además, a la necesidad de racionar la adquisición de los mismos.

Por ello medidas que aumenten la competencia en el sector, tales como permitir la venta de medicamentos que no requieren de receta en establecimientos distintos a las farmacias y la importación directa de remedios, son medidas que promueven a asegurar la disponibilidad de los productos.

#### **B) Limitación de la rentabilidad de los prestadores de salud**

Otro proyecto de ley cuya tramitación ha avanzado en el Congreso Nacional, encontrándose actualmente en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, y que también establece fijaciones de precios, es aquel que limita la rentabilidad de los prestadores de salud en los casos de epidemia, pandemia u otros brotes, y declara ineficaces las cláusulas de las pólizas de seguro de salud que nieguen cobertura en estos casos. (Boletín 13.295-11). Según el texto aprobado por el Senado en primer trámite constitucional, declarada una alerta sanitaria por la autoridad competente con ocasión de epidemia o pandemia, durante la vigencia de la medida, los prestadores de salud no podrán cobrar un precio superior al establecido en el arancel de Fonasa para modalidad de libre elección (MLE) para todas las prestaciones, insumos y medicamentos relacionados con la declaración de epidemia, pandemia o brote, mediante un decreto de alerta sanitaria. En el caso de no existir este arancel, el valor no podrá ser superior al 10% del costo de la prestación, examen, insumo o medicamento. Por su parte, en los contratos de salud, la póliza de un seguro de salud, reaseguros, seguros complementarios u otro tipo de seguros o asistencia médica cualquiera sea su denominación, durante la vigencia de la medida y con independencia de la oportunidad en que se haga efectiva la cobertura, se tendrán por no escritas las cláusulas que excluyan de la cobertura de cualquier prestación de salud que sea consecuencia de la epidemia, pandemia o brote.

Sobre el particular, en relación a la intención de limitar la rentabilidad de los prestadores, aplica la misma lógica y argumentos antes señalados para el caso de las limitaciones a los aumentos de precios en medicamentos y otros productos. Un instrumento más adecuado, en cambio, podría ser aumentar los convenios del Estado con el sector privado para el otorgamiento de prestaciones a precios adecuados o, bien, regular la creación de un subsidio del Estado para aquellas personas adscritas a Fonasa que, por falta de capacidad del sector público, hayan de atenderse en la red de prestadores privados, ya sea por la vía de un subsidio a la oferta o a la demanda.

Por su parte, no tiene sentido regular el porcentaje de utilidades de los prestadores de salud sobre la base los aranceles MLE de Fonasa, puesto que se encuentran desactualizados y no reflejan verdaderamente los costos -ni siquiera del sector público- y fueron establecidos más bien para controlar las bonificaciones que deben cubrir los beneficiarios de Fonasa. Finalmente, y respecto a tener por no escritas las cláusulas que excluyan de cobertura las prestaciones por haberse declarado una epidemia, pandemia o alerta sanitaria, no es claro si se refiere sólo a aquellos contratos de seguro firmados con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley o también a aquellos que actualmente se encuentran vigentes. En todo caso, de aplicar esta norma a los contratos futuros, debe entenderse que se aplicará para las futuras epidemias, pandemias o alertas sanitarias, con el consecuente reflejo en el precio por la nueva circunstancia asegurada.

### **MOCIONES RELATIVAS A SERVICIOS BÁSICOS**

Impedir el corte de suministro de servicios domiciliarios básicos a causa de no pago mientras dure esta pandemia ha sido otro de los objetivos de las mociones parlamentarias presentadas. Al respecto, cabe señalar que la Cámara de Diputados acordó refundir en un solo proyecto de ley las mociones ingresadas<sup>v</sup> y el texto que está siendo objeto de estudio actualmente fue uno acordado por la unanimidad de los diputados miembros de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados. Conforme a éste, decretado por el Gobierno el estado de catástrofe por la pandemia del Covid-19, y durante la totalidad de su vigencia, las empresas proveedoras de servicios básicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas por cañería y sistemas de telefonía e internet, no podrán cortar ni suspender la prestación ni continuidad de los mismos en base a la existencia de mora en el pago de los usuarios finales. Estas deudas se prorratarán en las cuentas de los 12 meses siguientes a la fecha de levantamiento del estado de catástrofe, y su cobro no podrá incorporar multas ni intereses por mora. La infracción a lo dispuesto en la iniciativa

será sancionada con multa a beneficio fiscal de 1.000 a 2.000 UTM (de \$ 50 a \$ 100 millones).

La iniciativa adolece de importantes defectos y puede generar efectos perjudiciales que deben ser evaluados antes de continuar perseverando en ella, sobre todo en un escenario en que las empresas involucradas han llegado a un acuerdo con el Ejecutivo para idénticos fines, y sin incurrir en las falencias de las que adolece el proyecto de ley.

Uno de ellos es que, dado los términos en que se encuentra redactada la norma, cualquier cliente final podría negarse a cumplir con el pago de los servicios básicos domiciliarios, sin importar su situación económica. Dicho de otro modo, podría ocurrir que, amparándose en la norma, nadie pague. Ello es especialmente grave en el complejo momento económico por el que atraviesa el país y además porque se trata de servicios esenciales que no pueden paralizar sus funciones las que, para ser debidamente ejecutadas, requieren que se mantenga la cadena de pagos. En ese sentido, lo más razonable pareciera ser que la medida de apoyo esté focalizada en aquellas personas más vulnerables o que cumplan determinadas condiciones, puesto que una medida extensiva podría provocar un problema en el flujo de caja de las diferentes empresas y, consecuentemente, un problema en la cadena de pago de dichas empresas. Otra posibilidad es que, en vez de retrasar el pago, se otorgue por parte del Estado un subsidio temporal a aquellas personas más vulnerables.

Otra dificultad que presenta el proyecto de ley es que no atiende a las particularidades propias de cada sector. Tampoco realiza diferenciación entre tipos y/o tamaños de empresas que integran dichos sectores. Ello puede conducir a que se generen asimetrías en las recaudaciones generadas al interior de un sector, así como que se torne insostenible la continuidad de algunas empresas por las bajas recaudaciones, considerando además que las deudas de los usuarios finales se prorratearán en las cuentas de los 12 meses siguientes a la fecha del levantamiento del estado de catástrofe, fecha que, por lo demás, es incierta. Especialmente afectado se vería el sector eléctrico dadas sus particularidades específicas, donde serán las distribuidoras quienes asumirán el costo financiero. Ello conducirá probablemente a que, en la próxima fijación tarifaria de servicios de distribución, se tendrá que incorporar dicho costo, lo que se traducirá en un alza de las tarifas.

En este sentido, la propuesta alternativa que ha planteado el Ejecutivo sobre la materia resulta mucho más apropiada. Al respecto, el Gobierno ha logrado acuerdos con las compañías de los diversos sectores para poner en marcha un plan de

contingencia que ayude a las familias con el pago de estas cuentas básicas durante el estado de catástrofe generado por el Covid-19. Este plan consiste principalmente en lo siguiente:

- En materia de energía, durante el estado de catástrofe, se suspenderá el corte del servicio por mora en el pago de sus boletas a aquellas familias que componen el 40% de menores ingresos, según el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)<sup>vi</sup>. Los saldos impagos que se originen durante la vigencia de estado de excepción serán prorrateados en hasta 12 meses, a partir del fin del mismo, sin intereses. Los clientes con deudas menores a 10 UF acumuladas antes del estado de catástrofe, también podrán prorratear sus deudas bajo el mismo mecanismo, y en los casos que tengan el servicio cortado, solicitar su reposición.
- En el sector de las telecomunicaciones, se entregará conexión a internet gratis a clientes activos de los hogares más vulnerables del país durante 60 días, con ciertas restricciones de algunos sitios recreativos (“Plan Solidario de Conectividad”). El cliente que no pueda pagar su plan actual se comunicará con su compañía y puede ingresar a dicho plan solidario.
- En el sector de aguas, los clientes domiciliarios de empresas sanitarias que pertenezcan al 40% de los hogares más vulnerables según el Registro Social de Hogares del MDS y que registren un consumo mensual que no exceda los 10 metros cúbicos en cada mes del período, podrán optar a postergar el pago de sus cuentas por los consumos facturados en agua potable y alcantarillado por los próximos 3 meses.

## REFLEXIONES FINALES

Resulta evidente que la pandemia del Covid-19 impactará negativamente en la actividad económica y en la vida de las personas. Para mitigar o minimizar tales efectos, en la medida de lo posible, las autoridades de Gobierno han estado paulatinamente adoptando una serie de medidas, en distintas esferas de la política pública, de manera de hacer frente a los desafíos. En esta línea, es previsible que durante los próximos días y semanas se continúen anunciando e implementando ulteriores iniciativas.

El Congreso no se ha quedado atrás. Sin perjuicio de la valiosa contribución que los legisladores puedan efectuar en la materia, además de los enriquecedores aportes que, asimismo, propongan incorporar a las iniciativas del Ejecutivo, se observa una tendencia preocupante a resolver las problemáticas que esta pandemia trae consigo

a través de iniciativas inconvenientes, populistas y en las que el remedio que se propone es peor que la enfermedad. Iniciativas mal orientadas, como las antes expuestas (a las que, en las últimas horas, han venido a sumarse otras relativas a modificar peligrosamente las atribuciones y funciones del Banco Central para que éste pueda financiar directamente al Fisco en razón de la pandemia, lo que generaría un grave precedente), que además no se debaten de manera reflexiva y menos evaluando las consecuencias que de ellas se derivan, generarán efectos contraproducentes que es preciso advertir desde ya. El llamado es a colaborar a través del análisis y debate serio de las propuestas presentadas, con sentido de oportunidad (que no es lo mismo que precipitarse a legislar) y ponderando todas las variables y posibles externalidades involucradas, en aras del bien común.

---

<sup>i</sup> El guarismo 60%, 50%, 80% y 30% corresponde a empresas que, conforme su disminución en facturación, no podrán seguir pagando remuneraciones.

<sup>ii</sup> Proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo, para suspender la aplicación de las causales de despido por fuerza mayor, y por necesidades de la empresa, durante el período que indica, debido a la emergencia provocada por la pandemia de Covid-19 (Boletín N° 13.323-13) y proyecto de ley que protege la fuente laboral de los trabajadores durante la vigencia de la alerta sanitaria que indica (Boletín N° 13.341-13), el cual otorga fuero laboral de pleno derecho a los trabajadores con relación laboral vigente a la fecha de la declaración de la alerta sanitaria.

<sup>iii</sup> Proyecto de ley que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo en circunstancias excepcionales (Boletín N° 13.352-13), despachado por el Congreso Nacional al Ejecutivo para su promulgación con fecha 31 de marzo de 2020.

<sup>iv</sup> Además de los proyectos que se exponen en este Tema Público, han ingresado a tramitación los siguientes: (i) Proyecto de ley que establece normas contra la especulación y el acaparamiento de artículos de primera necesidad en caso de emergencia que indica (Boletín N° 13.306-07); (ii) Modifica el Código Penal para sancionar la inobservancia del aislamiento u otra medida preventiva dispuesta por la autoridad sanitaria, en caso de epidemia o pandemia (Boletín N° 13.304-11); (iii) Fija el precio de medicamentos o productos farmacéuticos esenciales para la salud pública, con ocasión de alerta sanitaria (Boletín N° 13.310-11); y (iv) Sanciona el alza de precio de los bienes y servicios que indica, en las condiciones que señala, con ocasión de alerta sanitaria. (Boletín N° 13.309-03); entre otros.

<sup>v</sup> Boletín N° 13329-03, refundido N° 13342-03, 13.347-03, 13354-03, 13355-03 y 13356-03.

<sup>vi</sup> Adicionalmente, podrán solicitar este beneficio ciertos casos comprobados de vulnerabilidad o imposibilidad de pago debido al estado de catástrofe, como lo serían personas que han perdido su empleo.