

CORONAVIRUS – COVID-19

El empleo en la crisis del COVID-19

Serie Estudios N° 01-20, 09/04/2020

Resumen

Este documento aborda el problema de la elaboración de políticas públicas sobre empleo en medio de la crisis que ha generado la pandemia del COVID-19.

Índice

| | |
|--|----|
| 1. El COVID-19 y las prioridades de la economía | 3 |
| 2. La situación del empleo en Chile | 5 |
| 3. Las medidas institucionales para enfrentar la crisis en Chile | 7 |
| 3.1 El Banco Central | 7 |
| 3.2. La Dirección del Trabajo | 7 |
| 3.3 El gobierno | 9 |
| 4. Medidas para proteger el empleo en el mundo..... | 15 |
| 4.1 Francia..... | 15 |
| 4.2 España..... | 17 |
| 4.3 Argentina | 18 |
| Conclusiones..... | 21 |

1. El COVID-19 y las prioridades de la economía

La aparición de la pandemia del COVID-19 o coronavirus, está creando una situación sin precedentes en la historia reciente del mundo y uno de los ámbitos más afectados por la rápida propagación del virus es la economía y el mercado laboral. Evidentemente, los grandes empresarios, aunque golpeados por los períodos de cuarentena que los gobiernos han debido imponer total o parcialmente, tienen un capital que les permitirá resistir a la actual crisis. Sin embargo, los pequeños y medianos comerciantes vivirán de aquí al fin del estado de pandemia del virus una situación asfixiante que ya está provocando la quiebra de locatarios y la consecuente pérdida de muchos empleos.

Se estima, según la OIT, que en el mundo, durante 2020 unos 195 millones de personas se sumarán a los desocupados¹ –el 18 de marzo el cálculo era de 25 millones – y América Latina es una región especialmente afectada, dado que los pronósticos de crecimiento económico ya eran bastante bajos antes de la actual crisis. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para la región de América Latina en 2020 se espera una caída total del PIB de 1,8%, lo que arrastrará al mercado laboral a cifras peores que las de la crisis económica mundial de 2008-2009². De acuerdo a la OIT “Tres esferas de acción son de crucial importancia: **proteger el empleo, reforzar la protección social y fortalecer el diálogo social**. La mayoría de los países están avanzando aceleradamente en las mismas, pero para que sean efectivas y permitan una rápida recuperación necesitan tener escala, atender al mayor espectro de población posible y priorizar en su impacto a los más vulnerables”³.

Esto plantea un primer dilema sobre cómo y donde serán inyectados los paquetes de recursos económicos de los Estados para paliar la crisis económica. Resulta indispensable que una parte importante vaya directamente al sector salud, pero también es necesario que se inviertan recursos en aquellos que sufren con mayor fuerza las consecuencias económicas de la pandemia. Por eso, es necesario proteger el trabajo de una sino inevitable ola de despidos y aquello, de acuerdo a la OIT debe hacerse, además, considerando las condiciones del trabajo, es decir, arriesgando lo menos posible a la población trabajadora a condiciones en las que se vea expuesta al contagio del coronavirus.

En lo que respecta a la protección social, la OIT recomienda intensificar los programas no contributivos, “esenciales para dar respuesta a la limitada protección de los seguros sociales, ya sea por su baja cobertura debido a la informalidad, como también su escasa suficiencia producto de los bajos salarios de los trabajadores y trabajadoras. Inyectar recursos fiscales a los esquemas de

¹ EFE 7 Abril 2020. URL: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-empleo-y-la-economia-tambien-en-objetivo-del-coronavirus/20000013-4215981#>

² Organización Internacional del Trabajo. URL: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/reflexiones-trabajo/WCMS_740018/lang--es/index.htm

³ *Ibidem*.

protección social es crucial para dar un piso de seguridad económica a los hogares”⁴.

Respecto al diálogo social, resulta indispensable primero que la crisis no afecte los canales institucionales democráticos, y se avance en crear otros nuevos (el caso de Chile, en este sentido es paradigmático). “El diálogo social, institucionalizado –dice la OIT –, conformado por gobierno, organizaciones de empleadores y trabajadores, es una herramienta útil, probada a lo largo de la historia, para avanzar en un sendero de consensos y mayor armonía frente a las crisis”⁵.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

2. La situación del empleo en Chile

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) las cifras de desempleo en Chile van en aumento. Dicha tasa llegó al 7,8% durante los meses de diciembre 2019 y febrero 2020 (que corresponde a la cifra de 767.800 personas), con un incremento interanual de 0,8 puntos porcentuales. Las cifras de desempleo femenino llegan al 8,8% frente a la de los hombres que alcanza un 7,1%, lo que muestra, que las mujeres deben ser apoyadas con medidas específicas que consideren la desigualdad de género en el país.

Evidentemente estas cifras resultan más expresivas del estallido social iniciado en octubre, pero los analistas prevén que la crisis del coronavirus va a elevar la tasa de desempleo por sobre el 10% entre abril y junio. Esto se debe a la frágil realidad del empleo en Chile, donde ha ido en aumento vertiginoso en los últimos años el empleo por cuenta propia, que si bien ha servido para mantener a raya las cifras generales de desempleo, son la muestra de una economía que funciona precariamente a través de iniciativas personales.

Una encuesta realizada por el Banco Central (BC) a 320 empresas nacionales dio como resultado que un 76% de ellas disminuirá su dotación de empleados. Un 32% declara que los despidos serán importantes en número, mientras un 42% plantea que serán leves. Esto va acompañado de una muy probable reducción de las inversiones. La misma encuesta arrojó sobre este aspecto que el 49% de las empresas tenía sus proyectos de inversión en evaluación y un 27% declara que éstos no se realizarán, lo que evidentemente es una señal de estancamiento de la economía y pone luces de alerta sobre su capacidad de recuperación bajo una política de cuarentena prolongada⁶. Dos rubros fundamentales para el sostenimiento de la economía chilena, la minería y la industria forestal, ya pronostican importantes recalescencias y bajas en la inversión. De acuerdo al último informe Mach, de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), los cambios y paralizaciones en las áreas minera y forestal afectarían el desarrollo en hasta US\$ 900 millones de gastos de construcción para este año. A esto se debe sumar una proyección de desempleo en el rubro por causa de la crisis de unos 75 mil puestos de trabajo⁷. Como derivada, aparece la crisis del sector inmobiliario que sólo en la Región Metropolitana ha visto frenadas inversiones por cerca de US\$ 2.400 millones⁸.

El gran problema, explica el investigador de Clapes-UC, Juan Bravo es que en medio de una política de cuarentena, muchos trabajos se vuelven difíciles de practicar y será un número importante el de trabajadores por cuenta propia que no podrán seguir trabajando⁹. Un informe del Banco Central respalda esta afirmación planteando que "La magnitud en que se vea mermado el empleo e ingresos de los trabajadores, en particular quienes no tienen contrato formal o trabajan por cuenta propia, determinará la magnitud del impacto en el consumo y

⁶ El Mercurio 2 Abril 2020 Cuerpo B p. 3

⁷ El Diario Financiero 7 Abril 2020 p. 10-11

⁸ El Mercurio 8 Abril 2020 Cuerpo B p. 10

⁹ El Mercurio 1 Abril 2020 Cuerpo B p. 3.

el desempeño de la economía”¹⁰.

Si bien este es un proceso que durará gran parte del año, lo cierto es que las consecuencias sobre el empleo en la vida real ya han comenzado. Los medios han reportado cómo han crecido las filas de personas en las oficinas del Administrador de Fondos de Cesantía (AFC)¹¹ y los avisos de ofrecimiento de empleo han llegado a una baja histórica de 31% en abril¹².

A diferencia de lo que ocurre con quienes tienen contrato, resulta aún más difícil aplicar políticas públicas con quienes se encuentran por fuera de la estructura formal del trabajo. Esto no debe sorprender a nadie, dado que los estudios sobre la informalidad y la precariedad laboral en Chile abundan y justamente un sistema basado en la generación de trabajo individual tiene pocas herramientas para apoyar a sus trabajadores cuando lo que está en juego es una crisis.

¹⁰ La Tercera 2 Abril 2020 Pulso p. 2-3

¹¹ La Tercera 2 Abril 2020 Pulso p. 8

¹² La Tercera 8 Abril 2020 Pulso p. 3

3. Las medidas institucionales para enfrentar la crisis en Chile

3.1 El Banco Central

El Banco Central (BC) ha anunciado formalmente que Chile entrará en una contracción económica importante. En un comunicado, la entidad señala que “El brusco cambio en el escenario macroeconómico que está provocando el Covid-19, incluida la propagación de la pandemia a Chile, lleva a estimar que la economía comenzó un proceso de contracción severa en la segunda mitad de marzo, que se extenderá durante el segundo trimestre”¹³. Esto ha llevado al BC a tomar una serie de medidas. En primer lugar, por segunda vez en el mes la entidad recortó la tasa de interés. El 16 de marzo el ajuste había sido histórico en 75 puntos para dejar la tasa en 1%. En reunión de emergencia, el BC acordó ahora dejar la tasa en 0,5% lo que implica un nuevo mínimo histórico.

En segundo lugar, frente a la incertidumbre que ha generado la pandemia y la consiguiente aversión a tomar riesgos en la inversión, el BC acordó ampliar el programa vigente de compra de bonos bancarios en 4 mil millones de dólares, eliminando también la restricción de plazo de los instrumentos elegibles. “Con ello, el saldo de compra remanente de dicho programa ha pasado a ser de hasta US\$5.500 millones”, Así el Consejo “seguirá implementando las medidas necesarias para promover el adecuado funcionamiento de los mercados financieros, y el cumplimiento de los objetivos de inflación y de estabilidad financiera”¹⁴.

En vistas a que la inflación anual no supere un 3% estimado, el BC ha anunciado que las medidas, especialmente aquellas relacionadas con las bajas tasas de interés se mantendrán durante un plazo prolongado, asumiendo que la crisis provocada por la pandemia afectará de manera extensa a la economía nacional.

3.2. La Dirección del Trabajo

El 26 de marzo la Dirección del Trabajo (DT) publicó un dictamen controversial, debido a que dejaba las puertas abiertas a los despidos por parte de empresas en medio de la crisis sanitaria. Allí, la entidad indica que las partes en un contrato pueden librarse de sus obligaciones ante un evento de fuerza mayor o caso fortuito, tal como se estipula en el artículo 45 del Código Civil. Bajo estas circunstancias se excluye, además, el pago de indemnizaciones que corresponderían al trabajador en tiempo normal. Utilizando esta excepcionalidad la DT declaró que las medidas asumidas por el gobierno (establecer toque de queda de 22:00 a 05:00 hrs.; aislamiento total de comunas determinadas y establecimiento de un cordón sanitario) cabrían dentro de esta interpretación del Código Civil¹⁵.

¹³ El Diario Financiero 1 Abril 2020 p. 6

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ El Desconcierto 26 Marzo 2020. URL: <https://www.eldesconcierto.cl/2020/03/26/el-polemico->

Evidentemente, una interpretación del Código Civil de esta naturaleza, en circunstancias en las que la población se encuentra viviendo una de las peores crisis sanitarias de la historia, da espacio de planificación solo a los empresarios, dejando desprovistos a los trabajadores de herramientas de negociación. Camila Jordan, directora del Trabajo (I) defendió el dictamen argumentando que esta es la doctrina vigente desde hace 25 años. "Se ha aplicado el mismo criterio en otras contingencia como el tsunami u otro tipo de catástrofes. La idea es promover la estabilidad del empleo y se promueve que las partes acuerden las formas de mantener el vínculo"¹⁶.

En una entrevista a Javier Pineda, de la Defensoría de las y los Trabajadores, éste afirma que la DT se extralimita en sus funciones con este decreto, creando una figura inexistente y contraviniendo los principios básicos del derecho al trabajo. A su juicio "se está haciendo pagar la crisis provocada por la pandemia a los trabajadores con su propia remuneración"¹⁷.

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) también realizó una dura crítica al dictamen de la DT. En un comunicado señalaron que esta decisión administrativa del gobierno, deja a los trabajadores en la más absoluta desprotección respecto de sus ingresos, en uno de los momentos más complejos en la historia contemporánea. Creemos que con esta interpretación se destruye el fundamento mismo de la relación laboral, donde el riesgo de éxito o pérdida de un negocio es asumido por el empleador y no por los trabajadores, pretendiendo hacer pagar a ellos los efectos de la crisis", y más aún, en el mismo plano legal la CUT criticó que se utilicen normas del Derecho Civil para intentar solucionar situaciones que deben abordarse dentro del Derecho del Trabajo"¹⁸.

El gran problema del dictamen de la DT se vincula al enfoque sobre el cuál están trabajando sus especialistas. Si bien para nadie es un secreto que la crisis actual abarca la producción en su conjunto y pone serias dudas sobre la salida a la crisis en un contexto de retirada de la inversión, lo cierto es que llama la atención que las primeras respuestas de las autoridades competentes vayan en la dirección de desproteger a los trabajadores. Uno de los grandes temores de una ciudadanía que ha manifestado en las calles la desconfianza hacia los poderes institucionales, es que contextos de crisis sirvan para aplicar medidas de reestructuración que favorezcan a los grandes capitales por sobre la calidad de vida de las personas.

3.3 El gobierno

Para algunos analistas la pandemia, con todo el caos que genera, viene a dar un respiro al gobierno frente al descalabro en que se encontraba desde el 18 de

dictamen-de-la-direccion-del-trabajo-que-deja-a-los-trabajadores-desprotegidos-en-medio-de-la-pandemia/

¹⁶ La Tercera Online 26 Marzo 2020. URL: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/dictamen-de-la-direccion-del-trabajo-suspende-salarios-por-cuarentena-y-gobierno-sale-a-contener-criticas/HJYEOEMF7BBDPMH2UNYSTCH3ZY/>

¹⁷ El Desconcierto 26 de marzo 2020, op. cit.

¹⁸ La Tercera 27 Marzo 2020 Pulso p. 10.

octubre de cara a la opinión pública¹⁹. Ahora bien, más allá de cómo se ha comportado el gobierno en materia de salud pública, donde las críticas han provenido desde diferentes sectores, en el campo del empleo el accionar del ejecutivo no ha estado exento de polémica.

El miércoles 2 de abril el gobierno promulgó la Ley de Protección de Empleo, la respuesta más elaborada que ha hecho este poder del Estado desde el inicio de la crisis sanitaria. Nuevamente, es importante que nos detengamos en los lugares éticos y epistémicos desde donde esta ley es producida. Es relevante que comprendamos a quienes busca efectivamente proteger y a quienes omite para dar cuenta del dilema valórico en el que no sólo el actual gobierno está comprometido, sino gran parte del espectro político chileno.

En primer lugar, si bien el gobierno dice que la Ley “faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo bajo circunstancias excepcionales para proteger y dar seguridad a los ingresos laborales de las familias ante la pandemia global de coronavirus”²⁰, en rigor lo que la Ley permite es cese del pago de sueldos por parte de una empresa sin necesidad de terminar la relación contractual, al tiempo que el trabajador, a su vez, en tales circunstancias podrá acceder a sus propios fondos que estaban reservados para la eventualidad del desempleo, así como al subsidio del fondo solidario. El empleador, a cambio de no pagar remuneraciones deberá cancelar las cotizaciones revisionales y de seguridad social.

Quienes pueden acceder al seguro de cesantía son:

- ⑩ Todos los trabajadores que registren tres cotizaciones continuas en los últimos 3 meses anteriores al acto o declaración de autoridad.
- ⑩ Los trabajadores que registren a lo menos 2 cotizaciones con el mismo empleador, en los 2 meses anteriores a la declaración del acto de autoridad, y que en los últimos 12 meses tengan 6 cotizaciones continuas o discontinuas.
- ⑩ Los trabajadores de empresas que la autoridad haya decretado que deberán continuar prestando servicios, por considerarse servicios básicos, tales como supermercados y farmacias.

Quienes, en cambio, no pueden acceder a esta política son:

- ⑩ Los trabajadores que al momento de dictarse el acto o declaración de autoridad, hayan suscrito con su empleador un pacto que les permita asegurar la continuar con la prestación de sus servicios durante la emergencia, recibiendo por ello la totalidad o parte de su remuneración mensual.

¹⁹ Pauta 23 Marzo 2020. URL: <https://www.pauta.cl/politica/sube-aprobacion-sebastian-pinera-por-coronavirus-encuesta-cadem>

²⁰ Prensa Presidencia 1 Abril 2020. URL: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=149347>

- ⑩ Tampoco podrá acceder a este beneficio, el trabajador que durante la emergencia esté recibiendo un subsidio por incapacidad laboral²¹.

Este “beneficio” para los trabajadores, sin embargo, corre por cuenta de ellos mismos, es decir, los fondos que financian la principal política pública del gobierno en este momento de crisis son los del trabajador individual, que en caso de no ser suficientes se sostendría con el fondo de cesantía solidario. Además, los trabajadores que se acojan a esta política y que tienen contrato indefinido percibirán un 70% del promedio de sueldo de los últimos tres meses en el primer mes hasta cinco meses en decrecimiento, llegando a cobrar sólo el 35% de su sueldo el quinto mes. Los trabajadores a contrato plazo fijo, obra o faena parten con un 50% de su sueldo y se les cubrirá sólo tres meses de manera decreciente, llegando a percibir ya el tercer mes el 35% de su sueldo.

La Ley incluye también la posibilidad de la reducción de la jornada laboral y el pago proporcional de dichas horas. En este caso, el trabajador podrá acceder a un pago extra de hasta 25% de su sueldo con cargo al seguro de cesantía. Nuevamente, el capital de financiamiento de esta posibilidad de la Ley recae en el propio trabajador. “Este complemento –dice el Ministerio del Trabajo – tendrá un límite máximo mensual de \$225.000 por cada trabajador y se financiará con cargo a la cuenta individual y, agotada esta, con cargo al Fondo de Cesantía Solidario”²².

Existen, sin embargo, algunos rubros que no podrán acogerse a la medida. En el área salud las instituciones que prestan servicios de atención médica, farmacias, laboratorios y productores de medicamentos. En los servicios de utilidad pública, los puertos y aeropuertos, suministro de energía, de gas, de agua potable, telecomunicaciones, data center, reactores nucleares y bancos e instituciones financieras, empresas de correo o despacho, notarías, agencias de aduanas, entre otros. En el rubro de alimentos no se pueden acoger los supermercados, panaderías, centros de abastecimiento, almacenes de barrio, empresas de agro alimentos y productores silvoagropecuario, entre otros. En seguridad, empresas del rubro, conserjerías y otros²³.

Buscando intervenir el decreto antes mencionado de la DT, esta Ley no impide que existan despidos, pero tampoco permite que la situación de crisis sanitaria actual sea esgrimida como causal de despido.

Esta política viene de la mano con la promulgación de la Ley de Ingreso Mínimo Garantizado, que fue propuesta por el gobierno luego del estallido social en octubre de 2019. La Ley establecerá un subsidio estatal a cerca de 670 mil trabajadores, a los que se les nivelará el sueldo para que puedan llegar a los \$300.000 líquidos. Esto implica que el monto más alto por empleado que pagará

²¹ Ármate Abogados. URL: <https://armate.cl/web/2020/04/01/ley-de-proteccion-al-empleo-covid-19/>

²² Ministerio del Trabajo 31 Marzo 2020. URL: <https://www.mintrab.gob.cl/congreso-aprueba-proyecto-de-proteccion-al-empleo-que-beneficiara-a-mas-de-47-millones-de-trabajadores/>

²³ La Tercera 8 Abril 2020 Pulso p. 8-9

el Estado será de \$59.200²⁴. En este caso, el aporte vendrá de parte del Estado directamente, lo que provoca un llamado de atención sobre un punto relevante. El gran ausente de las políticas destinadas a los trabajadores son los propios empleadores. En un caso se saca el dinero de los fondos de los trabajadores, en el otro del Estado, pero en ningún caso el empresariado asume costos. Llamativo, porque a fin de cuentas el modelo en el que se ha sustentado el desarrollo económico del país ha sido en beneficio de las ganancias de grandes empresas, que sin embargo, durante la crisis seguirán trasladando todos los costos a los trabajadores o al propio Estado.

Es necesario también decir que la mayor insuficiencia de la Ley de Protección de Empleo radica en la enorme cantidad de trabajadores que no cuenta ni con contrato indefinido ni a plazo fijo, obra o faena. El 38,9% de la población trabajadora, es decir 3,6 millones de personas, no tienen ningún tipo de contrato y estas personas pertenecen en su gran mayoría a los sectores más pobres del país. “Mientras que los y las ocupadas que pertenecen al 10% más pobre labora un 62,2% en trabajos sin ningún tipo de protección laboral o tienen protecciones mínimas (honorarios), en el caso de quienes pertenecen al 10% de mayores ingresos la cifra llega a un 33,8% (cifra que, aun así, está lejos de ser baja)”²⁵.

Concretamente había que concordar con Cristóbal Otero que ha planteado quienes son los olvidados de la Ley recientemente promulgada por el gobierno:

- ⑩ *Los trabajadores informales.* Por definición, este es un grupo que no recibe cotizaciones y por lo tanto no puede acceder a los beneficios del Seguro de Cesantía. La propuesta del Ejecutivo para este sector, que corresponde a un 30% del total de los ocupados del país, es un bono por una sola vez de \$50,000. Dado que se entrega en general más de un bono por familia, a modo de establecer una tasa de reemplazo, consideremos lo siguiente. El bono se otorga a cerca de 1 millón de familias y tiene un costo fiscal de \$108.000 millones, por lo que en promedio cada familia recibe un bono de \$108.000. Considerando que el ingreso mensual promedio de ocupados informales es de \$280.000, la tasa de reemplazo que resulta del bono es un 39%. Además, este ingreso lo recibirán por una sola vez. El bono es, en consecuencia, a todas luces insuficiente.
- ⑩ *Los trabajadores por cuenta propia e independientes de bajos ingresos.* Ellos no tienen acceso al seguro de cesantía y la política laboral no les ofrece ninguna protección para la crisis sanitaria. Por ejemplo, un gasfiter probablemente tendrá ventas muy menores durante ese periodo y tampoco recibirá ayuda monetaria para compensar la caída de sus ingresos.

²⁴ El Mostrador 2 Abril 2020. URL: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/04/02/pinera-promulgo-ley-de-ingreso-minimo-garantizado-beneficiara-a-670-mil-trabajadores/>

²⁵ Fundación Sol 27 Marzo 2020. URL: <http://www.fundacionsol.cl/2020/03/por-que-el-plan-economico-ante-el-covid-19-es-insuficiente-y-lo-agrava-el-dictamen-que-permite-no-pagar-remuneraciones/>

- ⑩ *Los desempleados.* Si es que la búsqueda de empleo era cuesta arriba antes de la pandemia del Covid-19, será una tarea titánica en unos meses más cuando la economía global enfrente una recesión profunda y se visualicen los efectos de la cuarentena local e internacional. La política del Gobierno no modifica las condiciones actuales del Seguro de Cesantía para quienes están desempleados hoy.
- ⑩ *A quienes buscan empleo por primera vez.* Este sector no califica dentro en los criterios de elegibilidad del Seguro, pues para ello hay que haber estado empleado alguna vez. En general, este grupo lo componen recién egresados con largas deudas de su educación superior.
- ⑩ *Los desempleados que dejará la crisis.* Probablemente muchas empresas deberán cerrar, y el desempleo será sin ninguna duda una cifra de dos dígitos. La propuesta del gobierno deja a esos futuros desempleados (que hoy sí tienen un empleo), en una situación muy precaria. Las políticas de adaptabilidad propuestas obligan a los trabajadores que quedan suspendidos o ven su jornada reducida a usar los fondos en sus cuentas individuales durante la crisis sanitaria. Solamente los que son elegibles podrán echar mano al Fondo Solidario, y aún así, enfrentarán menores tasas de reemplazo y una menor duración total del Seguro de Cesantía²⁶.

Para concluir, resulta interesante entregar las propuestas que el propio Otero hace a propósito de políticas públicas en tiempo de crisis sanitaria, que pueden resultar ilustrativas para la futura discusión que se de en el Congreso Nacional sobre este asunto.

- ⑩ *Propuesta 1:* aumentar a un 75% la tasa de reemplazo para los trabajadores que quedan suspendidos temporalmente, en línea con lo que recibirían quienes se acojan a la reducción de la jornada laboral y con lo que han hecho otras economías. Actualmente la tasa de reemplazo es del orden del 57% (considerando solo los tres primeros meses).
- ⑩ *Propuesta 2:* entregar un bono de \$210.000 a todos los *trabajadores informales* por el periodo que dure la emergencia. Para llegar a este monto, considero un ingreso promedio previo de \$280.000 y una tasa de reemplazo de un 75%, igual a la que se le debería otorgar a trabajadores formales. Si bien no existe información para individualizar a trabajadores informales, los datos del Registro de Información Social deberían ser suficientes para capturar a gran parte de esta población.
- ⑩ *Propuesta 3:* permitir que *trabajadores a cuenta propia e independientes de bajos ingresos* accedan a beneficios equivalentes a los del seguro de

²⁶ Otero, C. *Políticas laborales en tiempos de pandemia: por qué hay que garantizar el 75% del ingreso de los trabajadores y cómo hacerlo*, Ciper Chile 26 Marzo 2020. URL: <https://ciperchile.cl/2020/03/26/politicas-laborales-en-tiempos-de-pandemia-por-que-hay-que-garantizar-el-75-del-ingreso-de-los-trabajadores-y-como-hacerlo/>

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

- ⑩ *Propuesta 4:* modificar los requisitos de elegibilidad, tasas de reemplazo y duración del Seguro de Cesantía para *desempleados y quienes buscan trabajo por primera vez*, y permitir que varíen de acuerdo con las condiciones del mercado del trabajo. Para ellos será más difícil que antes encontrar trabajo y las condiciones del seguro se mantienen más o menos constantes. Se propone:
 - ↘ Disminuir los requisitos adicionales de elegibilidad para el Fondo Solidario.
 - ↘ Al menos duplicar la duración del seguro de cesantía con cargo al Fondo Solidario para quienes están cesantes o buscando trabajo actualmente.
 - ↘ Aumentar las tasas de reemplazo con cargo al Fondo Solidario para quienes hoy están desempleados.
 - ↘ Por el periodo de la pandemia y meses posteriores, se debería igualar la tasa de reemplazo para trabajadores de contrato indefinido y trabajadores a plazo fijo (igualando hacia arriba).
 - ↘ Aumentar significativamente la duración del seguro de cesantía para quienes queden desempleados en el futuro.
- ⑩ *Propuesta 5:* financiar los programas de subsidio al empleo con carga al Fondo Solidario. Esto evitará precarizar el Seguro de Desempleo (tanto las tasas de reemplazo como la duración del seguro) de *quienes estén desempleados en el futuro*. Consideremos, por ejemplo, a un trabajador con contrato a plazo fijo y que cumpliera con los requisitos para girar contra el Fondo Solidario. Si esta persona agotase sus recursos en su cuenta individual durante la pandemia, luego solo tendría un máximo de 5 meses donde recibiría pagos máximos en promedio del 37% de sus ingresos previos a la crisis.
- ⑩ *Propuesta 6:* Modificar las condiciones para que empresas puedan adherir a los beneficios de adaptabilidad del empleo.
 - ↘ Dada la urgencia actual, las condiciones deben basarse solamente en indicadores fáciles de observar, como, por ejemplo, el porcentaje de caída en las ventas mensuales.
 - ↘ El beneficio de suspensión temporal del empleo debe estar sujeto a mantener a todos los empleados durante el periodo de la emergencia.

La propuesta actual permite poner término al contrato de trabajo invocando como causal las “necesidades de la empresa”²⁷.

²⁷ *Ibíd.*

4. Medidas para proteger el empleo en el mundo

4.1 Francia

En Francia se ha buscado tomar medidas de alto impacto para frenar el avance del Coronavirus, que ha dejado ya más de 8 mil muertos²⁸. Las cifras son muy alarmantes por el rápido crecimiento de los contagios en el país. El 24 de marzo el gobierno decretó emergencia sanitaria en todo el Estado²⁹ que ha debido renovar el 27 de marzo hasta el 15 de abril. Esto ha implicado la implementación de medidas que restringen el movimiento salvo excepciones específicas³⁰, lo que, evidentemente ha tenido un gran impacto sobre el mundo del trabajo.

El Ministerio del Trabajo de Francia ha dejado muy en claro en las últimas semanas los derechos y deberes tanto de los empleadores como de los trabajadores. Frente a la emergencia del COVID-19, la institución ha difundido una serie de medidas que ya se encuentran dispuestas en la legislación. A diferencia del caso chileno, en Francia no se discute tanto sobre la empleabilidad, sino las condiciones en las que se realiza el trabajo. Esto, porque el 16 de marzo el gobierno anunció la prohibición de despidos durante la emergencia sanitaria, poniendo el acento en la seguridad laboral³¹. Intentando balancear la situación, el gobierno inició un plan de inyección de 300 mil millones de Euros para evitar la quiebra masiva de empresas. El gobierno, sin dejar en claro si esto afectaba a personas y empresas, anunció que durante el período quedan suspendidas, además los pagos de impuestos y cotizaciones sociales, de las facturas de agua, luz y gas, así como los alquileres³².

El Código del Trabajo francés dispone que el empleador debe adoptar las medidas necesarias "para garantizar la seguridad y proteger la salud física y moral de los trabajadores" (artículo L. 4121-1). A este respecto, el empleador tiene derecho a adoptar medidas vinculantes para garantizar la protección de la salud del personal después de evaluar el riesgo de contagio en la empresa. Asimismo, establece, en virtud del artículo L. 4122-1 del Código del Trabajo, que "de conformidad con las instrucciones que le dé el empleador, incumbe a cada trabajador velar, según su formación y según sus posibilidades, por su seguridad e higiene y la de las demás personas afectadas por sus actos u omisiones en el trabajo"³³.

²⁸ Orange 5 Abril 2020. URL: <https://actu.orange.fr/france/coronavirus-la-barre-des-8000-morts-francie-en-france-mais-des-signes-d-espoir-magic-CNT000001p7TJL.html>

²⁹ France 24 24 Marzo 2020. URL: <https://www.france24.com/es/20200324-francia-urgencia-sanitaria-medidas-covid19-restricciones-libertades>

³⁰ Gouvernement. URL: <https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus>

³¹ Capital 16 Marzo 2020. URL: <https://www.capital.fr/economie-politique/le-gouvernement-veut-zero-licenciement-pendant-la-crise-1364888>

³² La Vanguardia 16 Marzo 2020. URL: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200316/474212594165/coronavirus-macron-medidas-choque-indeditas-francia.html>

³³ Ministère du travail. URL: <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du->

En Francia tras el paso a la fase 3 de la pandemia, el teletrabajo se convierte en imperativo para todos los puestos que lo permitan. Empleador y empleado por igual, pueden utilizar el teletrabajo siempre que sea posible. El teletrabajo, de hecho, es un derecho previsto en el artículo L. 1222-9 del Código del Trabajo de 2017. Si el empleador está de acuerdo con que el empleado haga teletrabajo, esto puede hacerse por cualquier medio, en cambio si no está de acuerdo, su negativa debe ser por escrito. Esto agiliza de gran manera la toma de decisiones en las empresas en lo que respecta a aplicar el teletrabajo³⁴. Como empleador, este debe Reorganizar los puestos de trabajo después de un análisis de riesgos, dando prioridad al teletrabajo; si el teletrabajo no es posible, debe asegurarse de que los empleados eviten: lugares donde se encuentran personas frágiles; cualquier salida o reunión no esencial (conferencias, reuniones, etc.); contactos cercanos (casinos, ascensores, etc.)³⁵.

A comienzos de abril, con el fin de proteger el empleo, el gobierno francés decretó la posibilidad de desempleo parcial, que obliga a las empresas a no despedir a los trabajadores, sin que éstas se hagan cargo de sus sueldos, que serán asumidos por el Estado en hasta un 70% del sueldo bruto. Inmediatamente en vigencia la medida, 337 mil empresas se han inscrito, lo que afectaría a cerca de 3,6 millones de trabajadores franceses³⁶.

Para algunos analistas –y esto es importante también para Chile – el desempleo parcial resulta una medida adecuada, pero no protege totalmente a los trabajadores, especialmente si entendemos esto como una tendencia a largo plazo. “Los estudios –argumenta Christine Erhel – han señalado que, en el decenio de 2000, las empresas que utilizaban el trabajo a jornada reducida redujeron posteriormente los puestos de trabajo. Dicho esto, dadas las circunstancias excepcionales a las que nos enfrentamos, es muy difícil trasladar estos resultados al contexto actual. Dependerá de cuánto tiempo dure la crisis, de cómo salgamos de ella, de la rapidez con la que se recupere la actividad económica”³⁷. Esto resulta interesante debido a la preocupación de que el desempleo parcial puede representar en contextos de crisis una salida adecuada –dependiendo de otros factores, por supuesto, como de donde provienen los recursos para financiarlo –, pero que también porta en sí ciertos componentes de precarización de los trabajadores a futuro.

4.2 España

El caso de España es diferente. Los contagios han sido también rápidos y las muertes alarmantes. Ya hay 13.055 fallecidos, más de 135.000 contagiados, casi

ministere/article/coronavirus-questions-reponses-pour-les-entreprises-et-les-salaries

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ France Bleu 2 Abril 2020. URL: <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/confinement-le-recours-au-dispositif-du-chomage-partiel-s-accelere-et-sature-les-directions-du-1585759292>

³⁷ Paris Match 3 Abril 2020. URL: <https://www.parismatch.com/Actu/Economie/Le-chomage-partiel-n-evite-pas-toujours-les-licenciements-1680896>

60.000 hospitalizados y 40.000 recuperados³⁸. El gobierno español declaró el 14 de marzo Estado de alarma, sin embargo, las medidas del gobierno han sido lentas y, a diferencia de Francia (y en algún grado similar a Chile) la economía española tiene un mayor grado de tercerización (en España es muy importante el turismo y la hotelería) y empleo independiente, lo que hace mucho más vulnerable al trabajo en tiempos de crisis.

Los analistas comparan ya los efectos de esta crisis sanitaria con los de la crisis económica del 2008, que terminó con cifras de desempleo históricas, pero que ocurrió de manera gradual. "De un plumazo, la lenta mejora de los indicadores laborales ha retrocedido una década"³⁹.

Una disposición parecida a la que existe en Chile se está aplicando en España. Se trata del Expediente Temporal de Regulación de Empleo (ERTE) que permite a las empresas suspender temporalmente los contratos de sus trabajadores. Para atraer a los empresarios hacia esta medida, el Gobierno **pagará parte de la Seguridad Social** de los trabajadores afectados por el ERTE, reduciendo considerablemente los costos temporales para los empleadores.

La medida, al igual que en Chile, está pensada para proteger sobre todo a las empresas, pero, aún así, los empleados "tienen derecho a cobrar el paro, hayan o no cotizado los 360 días que con carácter general se exigen para poder acceder a esta prestación. En este caso la base reguladora de la prestación por desempleo será el promedio de la base de cotización del trabajador en los últimos 180 días"⁴⁰.

Una diferencia sustancial con el caso chileno es la condición estructural de los sindicatos en el mundo laboral. En España, para que el ERTE pueda ponerse en práctica, es necesaria la creación de una mesa de negociación entre el empleador y los trabajadores, en la que el primero manifieste de manera fehaciente que quiere aplicar ERTE. Los trabajadores tienen 15 días para responder al empleador, durante lo cual se deben producir al menos dos reuniones entre las partes. Si hay acuerdo de las condiciones, el empleador lo notifica a las autoridades, pero en caso contrario, los trabajadores tienen 20 días para reclamar a los Tribunales. Si no se considera válida la opción de la empresa, debe reintegrar a los trabajadores a sus funciones normales y pagar retroactivamente lo que se les adeude⁴¹.

4.3 Argentina

El caso de Argentina resulta ilustrativo por las medidas que ha adoptado el gobierno. En dicho país ha habido un contagio total menor al de Chile, a pesar de la diferencia importante en cantidad de población. Al 6 de abril los casos de

³⁸ El País 6 Abril 2020. URL: <https://elpais.com/sociedad/2020-04-06/ultima-hora-y-noticias-del-coronavirus-en-el-mundo-en-directo.html>

³⁹ El País 3 Abril 2020. URL: https://elpais.com/elpais/2020/04/02/opinion/1585832791_634635.html

⁴⁰ El Confidencial 2 Abril 2020. URL: https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-04-02/erte-coronavirus-que-es-derechos-trabajadores_2481679/

⁴¹ *Ibídem*.

contagio llegaban a 1554 con un total de 48 fallecidos⁴². Para hacer frente a una crisis económica con alto impacto en la empleabilidad, el gobierno argentino ha dispuesto una serie de medidas que, en este caso sí, son muy diferentes a las de Chile.

El 31 de marzo, el gobierno oficializó el Programa de apoyo al sistema productivo en el área de insumos, equipamiento y tecnología sanitaria: "En virtud de la propagación del nuevo coronavirus, los esfuerzos de los organismos públicos y privados se encuentran dirigidos al cuidado de la población y el fortalecimiento del sistema de salud. Con el objeto de asistir al sector de la salud pública y a las empresas, emprendedores e instituciones públicas dentro del marco de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Desarrollo Productivo crea un programa de apoyo que pone a disposición los instrumentos de financiamiento para quienes desarrollen soluciones productivas y tecnológicas en el ámbito del territorio argentino, principalmente del sector médico-sanitario, que tengan como fin el de contribuir al abordaje, contención, tratamiento y mitigación del Coronavirus COVID-19"⁴³. Este es un programa ingenioso, puesto que ayuda a proteger sectores de empleo precisos y les da un objetivo concreto en el contexto de la crisis.

El 1 de abril, se lanzó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción: "Con el objetivo de morigerar el impacto económico de la emergencia sanitaria y contener la merma de la actividad productiva que afecta de manera inmediata principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, el Gobierno Nacional dispuso la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. El mismo, destinado tanto a empleadores como a trabajadores, consiste en la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de contribuciones patronales, la asignación compensatoria al salario para trabajadores a cargo del Estado, un sistema integral de prestaciones por desempleo, así como la asistencia a través del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social"⁴⁴. Esta medida es similar a la de Francia, que a través de una fuerte inversión del Estado permite mantener los puestos de trabajo de los trabajadores por el plazo que dure la crisis sanitaria.

Específicamente, respecto a la micro pequeña y mediana empresa el gobierno dispuso la Creación de un Fondo de Garantía: "Considerando que en el contexto económico del país resulta indispensable adoptar medidas tendientes a facilitar el acceso al financiamiento público y privado para las micro, pequeñas y medianas empresas que, en virtud de la emergencia, se encuentran en dificultades para el pago de los sueldos de sus empleados, el Gobierno Nacional dispone la

⁴² AS 6 Abril 2020. URL: https://argentina.as.com/argentina/2020/04/06/tikitakas/1586164004_674132.html

⁴³ Gobierno de la República Argentina. URL: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

⁴⁴ *Ibíd.*

creación de un Fondo de Afectación Específica que contará con 30 mil millones de pesos que el Estado transferirá al Fondo de Garantías Argentino. Las garantías otorgadas tendrán como objetivo facilitar el repago de los préstamos para capital de trabajo, incluyendo pagos de salarios, aportes y contribuciones patronales, y cobertura de cheques diferidos⁴⁵. En este caso, lo que se evidencia es una comprensión de la complejidad diferencial entre las grandes empresas y las más pequeñas, puesto que existen diferentes capacidades para enfrentar la crisis y asegurar los empleos. A esta medida, también se suma la prorrogación de los plazos de vencimiento de deudas para estas empresas hasta el 20 de junio y ampliación de beneficios por parte del Banco Central para el acceso a crédito con el fin de pagar sueldos.

Esta última medida va de la mano con la prohibición de despidos y suspensiones por 60 días: "Ante la necesidad de adoptar medidas excepcionales que aseguren a los trabajadores y a las trabajadoras que esta situación de emergencia no les hará perder sus empleos, y garantizarles así condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias, el Gobierno Nacional resuelve prohibir los despidos sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor por el plazo de 60 días"⁴⁶.

También se han aplicado medidas en favor de no afectar la vida cotidiana de las personas en situación de crisis. El 24 de marzo se decretó la suspensión temporaria del corte de servicios por falta de pago: "Con el objetivo de garantizar los servicios esenciales para el desarrollo de la vida diaria en el marco de la emergencia sanitaria, el gobierno nacional dispone que las empresas prestadoras de servicios tales como el suministro de energía eléctrica, agua corriente, gas por redes, telefonía fija y móvil e Internet y televisión por cable, no podrán suspenderlos por falta de pago -hasta 3 facturas consecutivas o alternas-. La medida regirá por 180 días y comprende a usuarios titulares de la AUH y AUE, jubilados y pensionados, a quienes perciben seguro de desempleo, a usuarios electrodependientes, MiPyMES, Cooperativas de Trabajo o Empresas Recuperadas inscriptas en el INAES, instituciones de salud, públicas y privadas, y las Entidades de Bien Público que contribuyan a la elaboración y distribución de alimentos en el marco de la emergencia alimentaria, entre otros"⁴⁷.

Como podemos apreciar, el enfoque del gobierno argentino privilegia el bienestar y comprende la situación de las empresas al interior de ese marco, a diferencia de otros contextos, como el chileno, en los que la protección de la empresa es comprendida como contención de pérdidas y flujo de capitales en contexto de crisis.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*

Conclusiones

Lo que está en juego en las políticas públicas en medio de la crisis del COVID-19 es la puesta en juego de paradigmas, formas de comprender la relación entre el Estado y los ciudadanos. En una economía marcadamente neoliberal como la de Chile, el principal actor de las políticas públicas son las grandes empresas y el problema económico se vincula fundamentalmente a la ganancia de éstas y al mantenimiento de la tasa de desempleo en niveles inferiores a los dos dígitos. La no desvinculación total de los trabajadores unida al cese de pagos por parte de las empresas intenta salvar estadísticamente ambas situaciones.

En otros países, como notoriamente el caso argentino, la empresa es entendida como parte integral del desarrollo de la sociedad, de modo que debe ser cuidada. Pero para que ello resulte en un bienestar general, se vuelve necesario proteger a las empresas junto con los trabajadores, con medidas que implican una inyección de recursos importantes por parte del Estado, que permiten, al menos transitoriamente, aliviar la vida de las personas, protegiendo, al mismo tiempo el empleo en las mismas condiciones en que se encontraba antes de la crisis.

Sin duda la pandemia del Coronavirus afectará enormemente las fuentes de empleo a corto y mediano plazo y probablemente los Estados no podrán sustentar la crisis con sus recursos por mucho tiempo. Sin embargo, los paradigmas de relación entre el Estado y la sociedad son relevantes y las sociedades más protegidas a largo plazo serán aquellas en las que esa relación se basa en mayores niveles de democratización y empoderamiento de los trabajadores y la sociedad civil en general.

En un contexto de evidente crisis institucional en Chile, la pandemia puede ser una buena ocasión –o al menos una ocasión obligada – para abordar temas sustantivos como el del rol que debe tener el Estado en la protección de un modelo de desarrollo que busque mayores niveles de equidad, participación y bienestar de la población.