



Capítulo

3

EFFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL: PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO, DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS

**EFFECTOS DE LA
PANDEMIA EN EL
ÁMBITO LABORAL:
PROTECCIÓN DEL
DERECHO AL TRABAJO,
DE LOS SALARIOS
Y LOS INGRESOS**

ANTECEDENTES

En respuesta a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, las autoridades han implementado una serie de medidas destinadas a mitigar la circulación y transmisión del virus, incluyendo cuarentenas focalizadas, cordones y aduanas sanitarias, cierre de escuelas, toques de queda nocturnos, limitaciones para el funcionamiento del comercio, entre otras, decretadas en el marco del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública en todo el territorio nacional, declarado el 18 de marzo del presente año, y las facultades extraordinarias ejercidas por la autoridad sanitaria. Dichas medidas han implicado el cierre de diversos lugares de trabajo, tales como establecimientos comerciales considerados no esenciales, restaurantes y bares, por citar algunos ejemplos, impactando en la actividad económica y los salarios e ingresos de muchas familias en Chile. Un grupo importante de trabajadores y trabajadoras también ha sido impactado por la pandemia, aunque de una manera distinta a la pérdida del empleo y los ingresos, sino por la alta presión y demanda respecto de sus labores, como es el caso de quienes se desempeñan en el ámbito sanitario, cuyas afectaciones fueron consignadas en el capítulo sobre salud de este mismo informe.

En el caso de Chile, al igual que en gran parte de América Latina, la crisis del COVID-19 ha visibilizado problemáticas del mundo del trabajo que han dificultado la capacidad de respuesta de las personas frente a una inicial emergencia sanitaria, pero que ha extendido sus consecuencias a otras esferas. Algunos ejemplos relevantes en dicho ámbito son las altas tasas de informalidad laboral, las limitaciones del sistema de seguridad social, las brechas de género y un bajo índice de sindicalización¹, lo que puede dificultar el mejoramiento de las condiciones de trabajo, los salarios y las posibilidades de adoptar acuerdos bipartitos sobre la base del diálogo. Estas problemáticas han impedido que el sistema laboral pudiera actuar de manera más efectiva como un canal de protección y distribución de apoyos frente al impacto de la pandemia.

1 De acuerdo a las últimas cifras reportadas por la Dirección del Trabajo al Consejo Superior Laboral, a octubre de 2019 la tasa de sindicalización había llegado al 21,7%. Esta tasa es menor al promedio de los países agrupados en la OCDE, que llega al 30%, sin perjuicio de la existencia de países con altas tasas de afiliación sindical: Islandia (92,8%), Dinamarca (71,7%), Suecia (71,7%) y Finlandia (65,3%).

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, junto al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), presentaron la primera Encuesta Nacional de Demanda Laboral (ENADEL), aplicada entre abril y mayo de 2020, y en la que participaron 5.278 empresas de todo Chile. El 79% de las empresas que respondieron corresponden a microempresas, un 14% a pequeñas, un 4% a medianas y un 3% a grandes. Los datos muestran que como consecuencia de la crisis generada por el COVID-19, el 64% reportó una reducción en ventas o ingresos en comparación con el mismo mes del año 2019, mientras que un 24% señaló haber cerrado o encontrarse en proceso de cierre (SENCE, s.f.). Respecto del impacto en sus trabajadores, "[...] un 21% de las empresas que siguen operando declaran haber tenido que desvincular trabajadores producto de la crisis sanitaria, con un promedio de 14 personas desvinculadas por empresa" (SENCE, s.f., s.p.). Sobre el futuro, considerando los próximos dos meses, "[...] un 22% del total de las empresas declara que requerirá desvincular trabajadores, 50% no lo sabe y 28% cree que no será necesario. Con respecto al futuro de las operaciones, un 59% de las empresas cree que estará con dificultades significativas de aquí a dos meses, 23% no lo

sabe, y 18% cree que estará operando sin mayores dificultades" (SENCE, s.f.).

Según las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (2020), la tasa de desocupación² alcanzó el 13,1% durante el trimestre mayo-julio de 2020, lo que representó un aumento de 5,6 puntos porcentuales en doce meses. Durante este periodo, la tasa de desocupación masculina fue 13,5%, aumentando 6,3 puntos en un año; mientras que la femenina alcanzó 12,5%, creciendo 4,5 puntos porcentuales también en un año. Los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) muestran que los ocupados informales³ disminuyeron 35,7%, incididos por las mujeres (-39,9%) y por los hombres (-32,4%) y que "las categorías que más incidieron en la reducción de los ocupados informales fueron los trabajadores por cuenta propia (-36,1%) y los asalariados privados (-36,0%)".

Según el Informe de Política Monetaria del Banco Central, publicado en septiembre de 2020, en el trimestre móvil finalizado en junio, la caída anual de ocupación afectó a aproximadamente 1,8 millones de puestos de trabajo, de los cuales el 45% correspondían a empleos asalariados, pertenecientes en gran parte a la economía formal, mientras que alrededor del 36% eran trabajadores por cuenta propia (Banco Central, 2020).

Respecto de los ingresos, el Banco Central menciona que "la reducción de los ingresos laborales ha seguido reflejándose en el crecimiento anual de los salarios nominales y en el total de horas trabajadas (INE), permaneciendo ambos en torno a sus mínimos históricos" (2020).

² Las mediciones laborales del INE consideran a las personas a partir de los 15 años, quienes corresponden a la "población en edad de trabajar" (PET). Los mayores de 15 años que están interesados en trabajar, se denominan "fuerza de trabajo", lo que incorpora a las personas que están trabajando (ocupados) y a las personas que no están trabajando, pero que están buscando trabajo (desocupados). Dentro de este último grupo – desocupados– se distingue entre quienes "buscan trabajo por primera vez" y "cesantes".

³ La informalidad laboral alude a todas las actividades económicas y ocupaciones que, de derecho o, de hecho, no están cubiertas o están insuficientemente contempladas por sistemas formales.

Sobre la economía, dicho informe señala que ésta se contrajo 14,1% anual en el segundo trimestre, siendo abril el mes que presenta la mayor caída, y este el peor registro en las últimas décadas.

Estos datos también se pueden ver expresados en la Encuesta Social COVID-19 (2020), aplicada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el INE y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el mes de junio, ya que muestra que el 59,4% de los hogares encuestados declararon haber disminuido sus ingresos respecto de antes de la pandemia, y solo un 37,8% señaló haberlos mantenido. En relación a la percepción de la suficiencia de los ingresos, el 83,5% de los hogares encuestados manifestó que, antes de la pandemia, estos les alcanzaban para cubrir las necesidades familiares; sin embargo, esta percepción bajó al 51,2% durante la pandemia. Si estos datos se desagregan de acuerdo al sexo de la jefatura de hogar, el porcentaje de la percepción de insuficiencia de los ingresos es más alto respecto de las mujeres, tanto antes como durante la pandemia, con el 20% y el 52,7% respectivamente.

Por su parte, la Fundación Instituto Estudios Laborales (FIEL) de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en conjunto con la empresa de investigación de opinión pública, MORI Chile, y el apoyo de la Fundación Friedrich-Ebert (FES), presentaron la encuesta Barómetro del Trabajo. Dicho instrumento fue aplicado durante junio al Gran Santiago, incluyendo San Bernardo y Puente Alto. Los resultados arrojaron que "el 52% dice que tiene dificultades para llegar a fin de mes y 1 de cada 5 santiaguinos (21%) ingiere solo una comida caliente al día. El 85% cuyos ingresos son menores a \$500 mil, afirman necesitar ayuda para enfrentar la crisis al igual que el 77% de los que perciben ingresos menores a \$1 millón".

Sin perjuicio de los datos anteriores que han mostrado la evolución de los efectos de la pandemia en el ámbito laboral y en los ingresos, de acuerdo al último reporte del *Estudio longitudinal empleo-COVID-19* (Bravo & Castillo, 2020), el empleo se ha venido recuperando, ya que la tasa de ocupación subió 1,8 puntos en octubre, alcanzando 46,8%, respecto de septiembre, de manera que se "[...] acumula un incremento de 4,5 pun-

tos porcentuales desde el punto más bajo alcanzado a fines de julio de 2020”.

El acceso al trabajo en condiciones de igualdad, dignidad, seguridad y salubridad, es una temática de particular relevancia desde una perspectiva de derechos humanos, por ello es que el desempleo, el trabajo informal y la pérdida o disminución de los ingresos dificultan la satisfacción de necesidades básicas tales como vivienda, salud y educación, entre otras. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala que la importancia de que las personas cuenten con un empleo y salario dignos, radica en que ello colabora a garantizar sus derechos fundamentales, pero también contribuye a la paz y justicia social en las comunidades.

Tomando en cuenta los impactos de la pandemia en el ámbito laboral y la afectación en la percepción de salarios, la sociedad civil y personas particulares organizaron rápidamente diversas acciones para mitigar los efectos inmediatos producidos por dichas problemáticas, como fueron las ollas comunes y distribución de cajas de alimentos.

El Estado adoptó diversas medidas vinculadas a la protección de las condiciones materiales del empleo y los ingresos. De acuerdo a la *Guía de beneficios estatales en tiempos de COVID 19* (Farah, 2020) entre las medidas se cuentan las siguientes:

Programas de transferencias monetarias:

- Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).
- Subsidio Ingreso Mínimo Garantizado.
- Bono para la Clase Media.
- Retiro del 10% de fondo individual acumulado en AFP.

Transferencias en especies:

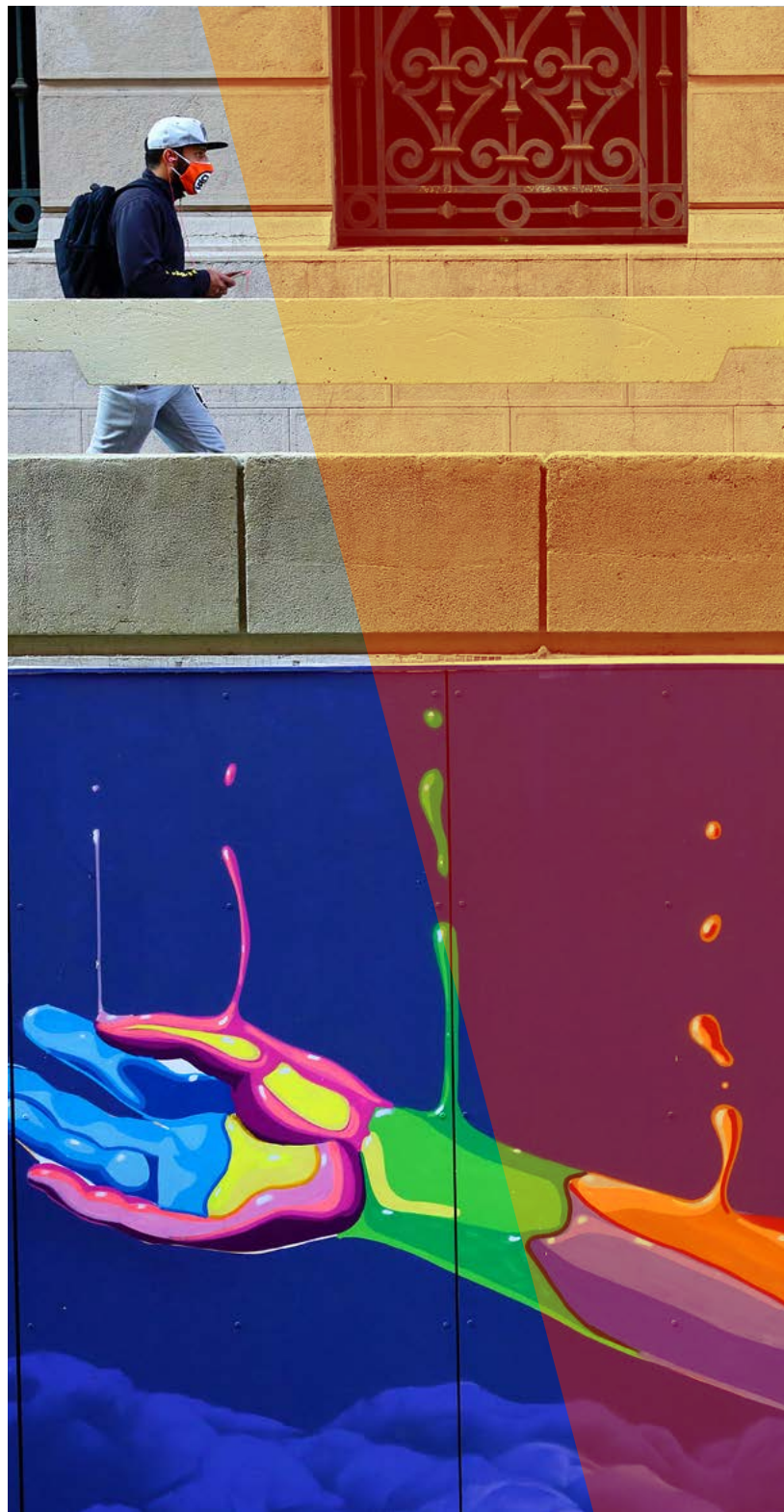
- Caja con alimentos.

Servicio de suministros básicos:

- Plan Solidario de Conectividad.

Protección para trabajadores y trabajadoras formales y sus familias:

- Ley de Protección al Empleo.





Mónica Echagüe

cajera de Metro, Santiago

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

- Ley de Crianza Protegida (parte 1): licencia médica parental preventiva COVID-19.
- Ley de Crianza Protegida (parte 2): suspensión del contrato de trabajo por motivos de cuidado.

Créditos y alivio de compromisos:

- Procedimiento concursal de renegociación de deudas.
- Reducción del impuesto de timbres y estampillas.
- Ampliación del Subsidio de Arriendo Clase Media.
- Préstamo solidario del Estado.
- Acuerdo por deudas de electricidad y agua potable.
- Postergación de pago de contribuciones.

Medidas dirigidas a empresas:

- Condonación de intereses y multas por impuestos y declaración fuera de plazo
- Línea de Crédito COVID-19.
- Nuevo portal "Compra Ágil".
- Pago de contribuciones con beneficio COVID-19.
- Postergación del IVA declarado.
- Suspensión de los pagos previsionales mensuales.

Pocos eventos han tenido tanta incidencia en el mundo del trabajo como la pandemia del coronavirus. Su impacto afectó la economía y vida laboral de las trabajadoras y los trabajadores en un nivel totalmente desconocido hasta ahora, agudizando las problemáticas en el mundo del trabajo ya existentes en Chile. Y probablemente seguirá afectándolo con una profundidad que es difícil de calcular hasta el momento, considerando que la emergencia sanitaria aún es un acontecimiento en curso. Por eso es preciso pensar en construir un nuevo escenario en que los derechos y oportunidades de los trabajadores y trabajadoras sean respetados y apreciados sobre la base de los derechos humanos. Existe un conjunto amplio de instrumentos internacionales, obligatorios para el Estado, que pueden y deben servir de guía para ese propósito. En consecuencia, en este capítulo se describirán las principales obligaciones de derechos humanos que recaen sobre el Estado en materia de protección del derecho al trabajo, las remuneraciones y los salarios; las principales medidas adoptadas por el Ejecutivo, y tam-

bién por el Legislativo, para tratar de proteger los empleos y mantener ciertos niveles de ingresos; y las consecuencias de la pandemia, desde una perspectiva laboral, sobre diversos grupos de especial protección.

OBLIGACIONES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS RELATIVOS A LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DE PROTEGER A LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS

El derecho al trabajo ocupa un lugar de importancia dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) al ser reconocido en diversos tratados, tanto universales como regionales. De acuerdo al artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados "[...] reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho". En el artículo 7 del mismo PIDESC se menciona que el Estado debe reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que aseguren:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

En el ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos, además del PIDESC, se han adoptado tratados sobre grupos específicos de la población y que han contemplado el derecho al trabajo. De este modo, resulta relevante mencionar a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), cuyo artículo 11 dispone que los Estados deben adoptar medidas para eliminar cualquier tipo de discriminación contra la mujer en la esfera del empleo. Esta obligación abarca asegurar que las mujeres puedan acceder a las mismas oportunidades de empleo; el derecho a la estabilidad en el trabajo y otras condiciones de servicio; el derecho a la igual remuneración; el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas; el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

Por su parte, el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, indica que:

Los Estados Parte se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

El artículo 25 de esta misma Convención indica que "los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del

Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: a) otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término [...].

Otro instrumento relativo a un grupo particular que establece obligaciones estatales en relación al derecho al trabajo, adoptado en el ámbito del sistema universal de protección de derechos humanos, es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 27 dispone que "los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad [...]". Esta obligación abarca "prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo" (artículo 27.1.a) y "proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables" (artículo 27.1.b).

En el dominio del sistema interamericano de protección de derechos humanos, destaca el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, aunque se debe precisar que el Estado de Chile no lo ha ratificado y, por tanto, no genera obligaciones vinculantes. El artículo 6 de este tratado indica que:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Parte se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Por su parte, el 10 de abril, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la *Resolución 1/20 sobre pandemia y Derechos Humanos en las Américas* – que carece de valor vinculante– en la que, entre distintas materias, se recomienda a los Estados:

Proteger los derechos humanos, y particularmente los DESCA, de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia y sus consecuencias. Es importante tomar medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales. Las personas que hayan de proseguir realizando sus actividades laborales, deben ser protegidas de los riesgos de contagio del virus y, en general, se debe dar adecuada protección a los trabajos, salarios, la libertad sindical y negociación colectiva, pensiones y demás derechos sociales interrelacionados con el ámbito laboral y sindical (párrafo 5).

Además de los instrumentos de derechos humanos que se han referido previamente, también es necesario considerar las normas internacionales del trabajo⁴ que se han adoptado en el ámbito de la OIT, pues su respeto

⁴ "Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Las normas se dividen en convenios (o protocolos), que son tratados internacionales jurídica-

"[...] también contribuye a fomentar una cultura de diálogo social y de cooperación en el lugar de trabajo, lo cual es determinante para cimentar la recuperación y prevenir una espiral descendente del empleo y de las condiciones de los trabajadores durante la crisis y en el período posterior a ésta. Las normas internacionales del trabajo establecen un marco justo y equitativo, encarnan la resiliencia frente a situaciones concretas del mundo del trabajo y son fundamentales para responder de manera duradera y sostenible a las pandemias, incluida la del COVID-19 (OIT, 2020a, p. 5)".

Tal como lo ha destacado la misma OIT, una de las normas internacionales más recientes y que otorga un marco útil para enfrentar los efectos de la pandemia en el ámbito del trabajo, es la *Recomendación número 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia* (2017), pues "[...] pone de relieve que para responder a las crisis 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, 2020a, p. 6). Esta recomendación estimula a (OIT, 2020a, pp. 6-7):

- La estabilización de los medios de vida y de los ingresos, a través de medidas inmediatas para el empleo y la protección social;
- La promoción de la recuperación económica para generar oportunidades de empleo y trabajo decente y reintegración socioeconómica;
- La promoción del empleo sostenible y el trabajo decente, la protección social y la inclusión social, el desarrollo sostenible, la creación de empresas sostenibles, en particular las pequeñas y medianas empresas, la transición de la economía informal a la economía formal, la transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible y el acceso a los servicios públicos; la evaluación del impacto que tienen en el empleo los programas nacionales de recuperación;

mente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o en recomendaciones, que actúan como directrices no vinculantes" (OIT, n.d.).

-La prestación de orientación y apoyo a los empleadores a fin de que puedan adoptar medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de los efectos negativos en los derechos humanos y laborales en sus actividades, o en productos, servicios o actividades con los que puedan estar directamente asociados;

-La promoción del diálogo social y la negociación colectiva;

-La creación o el restablecimiento de instituciones del mercado de trabajo, con inclusión de servicios de empleo, que impulsen la estabilización y la recuperación; y

-El desarrollo de la capacidad de los gobiernos, incluidas las autoridades regionales y locales, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La OIT, aludiendo a la *Recomendación número 205*, previamente citada, ha expresado que "será esencial instaurar un clima de confianza mediante el diálogo social y el tripartismo para aplicar de manera efectiva las medidas destinadas a enfrentar el brote del COVID-19 y sus repercusiones" (OIT, 2020a, p. 8). Esta *Recomendación*, atendiendo al tenor de los convenios sobre libertad sindical (número 87) y sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (número 98), "hace un llamado a los Estados Miembros para que reconozcan la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a las crisis" (OIT, 2020a, p. 8).

Tal como fue destacado en la sección "antecedentes" de este capítulo, los efectos de la pandemia se han extendido hasta el cierre de actividades económicas, lo que ha redundado en la suspensión o término de las relaciones laborales, y las consecuentes reducción o pérdida de los ingresos. Bajo este diagnóstico, la OIT (2020a, p. 10) ha recomendado que "[...] la promoción de una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido (de conformidad con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) tendrá que

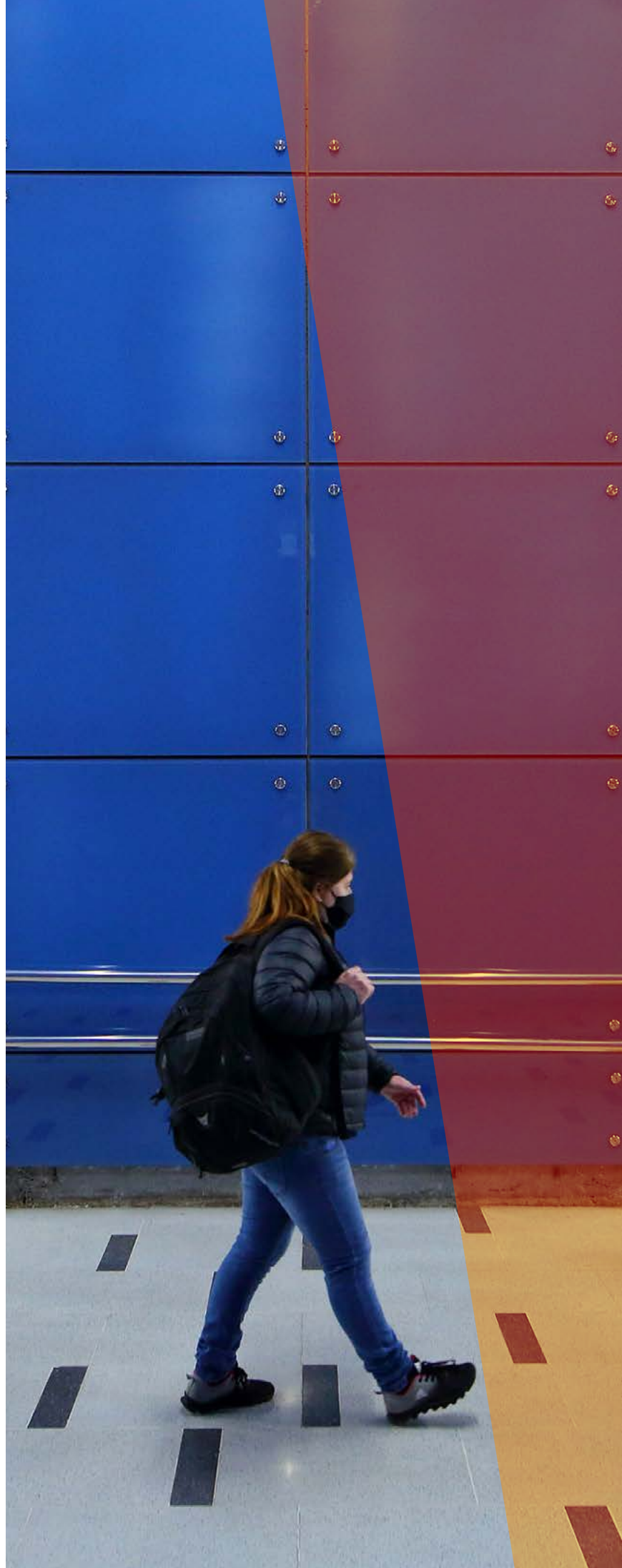
incluir medidas selectivas para estabilizar las economías y abordar los problemas de empleo, con inclusión de medidas de estímulo fiscal y monetario destinadas a estabilizar los medios de subsistencia y los ingresos, y a salvaguardar la continuidad de las empresas".

MEDIDAS ESTATALES PARA PROTEGER EL EMPLEO, LOS SALARIOS E INGRESOS

Antes de la pandemia, Chile contaba con dos instrumentos para proteger a los trabajadores ante crisis económicas, ambos surgidos luego de la llamada "crisis asiática", producida durante los últimos años de la década de los 90: el seguro de cesantía que está dirigido solo a trabajadores formales asalariados, y, por tanto, no incluye ni protege a trabajadores informales y trabajadores por cuenta propia; y el Programa de Contingencia contra el Desempleo que "financia programas públicos de empleo cuando la tasa de desocupación nacional o regional" supera el 10% (Montt, Ordóñez & Silva, 2020).

Dada la magnitud de la actual crisis, las características de los mecanismos de protección social existentes y la necesidad de mantener los ingresos para facilitar que las personas cumplan con las medidas sanitarias destinadas a contener el contagio del COVID-19, el Estado adoptó una serie de iniciativas para proteger el empleo, los salarios y promover la recuperación económica. Entre marzo y agosto del presente año, el Gobierno ha anunciado tres planes económicos de emergencia. Las medidas se orientan a ampliar el acceso de la población a mecanismos contributivos, a entregar liquidez a las empresas, entregar subsidios para la clase media y realizar transferencias no contributivas a los hogares en situación de vulnerabilidad del país, entre otras (Montt, Ordóñez & Silva, 2020).

El 19 de marzo, a 16 días del primer caso COVID-19 confirmado en nuestro país, el presidente Sebastián Piñera anunció el "Plan de Emergencia Económica para proteger los ingresos laborales, el empleo y las PYMES" (Gobierno de Chile, 2020). Dicho anuncio incluía la inyección de US\$ 11.750 millones, equivalente al 4,7% del PIB, para



hacer frente al impacto económico producido por la pandemia y se enfocaba en fortalecer el presupuesto del sistema de salud, medidas para proteger los ingresos, medidas tributarias y de liquidez orientadas a las PYMES.

Este plan contempló la Ley de Protección al Empleo (LPE) y el Bono COVID-19. La LPE, cuya discusión parlamentaria se inició por mensaje del presidente de la República, entró en vigencia el 6 de abril, y tiene como objetivo "facultar el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley 19.728 a los trabajadores dependientes cuyos empleadores hayan paralizado sus actividades por causa del COVID-19 o coronavirus, ya sea por mutuo acuerdo o a consecuencia de un acto o declaración de autoridad o que hayan pactado la continuidad de la prestación de los servicios" en el periodo entre el 18 de marzo del presente, y hasta la fecha estipulada por la ley. Es decir, busca conservar el vínculo laboral y evitar posibles despidos en el marco de la crisis actual.

Esta ley permite la reducción de la jornada laboral, y que aquellas horas trabajadas sean pagadas a cargo del empleador, mientras que el resto será financiado a través de la cuenta individual por cesantía del trabajador. La ley contempla que solo cuando estos últimos sean insuficientes se financiarán con cargo al Fondo de Cesantía Solidario (DT, 2020). Asimismo, se consigna un aporte fiscal de hasta US\$2 mil millones para dicho fondo (Diario Oficial, 2020).

Al 11 de octubre, 758.586 personas se encontraban con su contrato de trabajo suspendido, 50.365 habían visto reducida su jornada de trabajo, y 20.580 trabajadoras y trabajadores de casa particular se encontraban acogidos a esta ley (Ministerio de Hacienda, 2020). A la misma fecha, distinguiendo por el tamaño de la empresa, la mayoría de las suspensiones del contrato de trabajo en las microempresas había sido pactada entre la parte empleadora y la parte trabajadora (141.840 pactos) y una menor proporción fue impuesta por acto de autoridad del empleador (84.013); en cambio, en las empresas de gran tamaño la proporción fue la inversa: 130.823 suspensiones fueron impuestas por acto de autoridad y 108.357 obedecieron a pactos (Ministerio de Hacienda, 2020).

Por otra parte, mediante la Ley 21.225, también originada por mensaje presidencial y publicada el 2 de abril, se creó y otorgó el "Bono de Emergencia COVID-19" que ascendió a \$50.000 y fue entregado por una sola vez a los hogares "beneficiarios del Subsidio Único Familiar, a los usuarios del Sistema de Seguridades y Oportunidades o para las personas o familias que integren un hogar que pertenezca al 60% más vulnerable de la población nacional". Esta iniciativa consideró recursos fiscales por US\$170 millones (Diario Oficial, 2020). De acuerdo a la información pública que ha dispuesto el Ministerio de Hacienda (2020), el número potencial de hogares que serían beneficiados por esta medida era de 1.576.434. Al 6 de mayo, 1.528.459 hogares habían sido beneficiados efectivamente con la entrega del bono.

En opinión de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) ambas medidas fueron insuficientes, y realizó un llamado al Estado para que complementara este plan de emergencia con el fin de garantizar de manera efectiva los puestos de trabajo y los niveles de ingreso de los trabajadores (Salgado, 2020). Adicionalmente, la LPE solo cubre a los trabajadores con contrato formal y las cotizaciones vigentes, mientras que en Chile el 30% de personas se encuentra en el sector informal de la economía, según cifras del INE. En la encuesta de percepción, no probabilística y realizada sobre el Gran Santiago denominada Barómetro del Trabajo, el 70% de los encuestados cree que la LPE ha protegido poco o nada a los trabajadores y al 78% le preocupa ser desvinculado (CUT, 2020).

Posteriormente, a menos de un mes del primer anuncio, el presidente Sebastián Piñera lanzó el segundo plan económico de emergencia, el 8 de abril, por un monto de cinco mil millones de dólares, orientado a los trabajadores informales y a las empresas (MSGG, 2020). El presidente mencionó que estas iniciativas ayudarían a los 2,6 millones de trabajadores informales y beneficiarían al 99,8% de las empresas y a 7,6 millones de trabajadores (Gobierno de Chile, 2020).

Específicamente se planteó un "fondo de protección de los ingresos de los más vulnerables de hasta US\$ 2.000 millones para la transferencia de beneficios y la creación

de empleos de emergencia. El diseño de este fondo es flexible, de manera de poder focalizar lo máximo posible la entrega de bonos y de crear empleos de emergencia de manera progresiva" (Duna, 2020). Adicionalmente,

se incorporó una Línea de Crédito COVID-19 con garantías estatales de hasta el 85%. El Estado aportará US\$ 3.000 millones al Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) de Banco Estado para que empresas puedan acceder a líneas de crédito con garantías estatales. Todas las compañías con ventas anuales menores a 1.000.000 de UF, lo que incluye al 99,8% de las empresas y el 84% del empleo (aproximadamente 7,6 millones de trabajadores), podrán acceder a esta línea. Los recursos se deberán destinar a financiar las necesidades de capital de trabajo para la operación de la empresa, con garantías estatales que podrán llegar hasta el 85% del crédito. Los préstamos serán otorgados por los bancos comerciales, los cuales tendrán acceso a la facilidad de liquidez de largo plazo del Banco Central (Duna, 2020).

En el contexto de este segundo plan, el 16 de mayo se publicó la Ley 21.230 que establece un ingreso familiar de emergencia (IFE), cuya tramitación legislativa se inició por mensaje presidencial. Esta política contempló la entrega de transferencias mensuales por tres meses para aquellos hogares pertenecientes al 80% más vulnerable de la población y que no poseyeran ingresos formales. El monto de este beneficio estaba sujeto a la "[...] cantidad de personas que integran el hogar (según la composición familiar inscrita en el Registro Social de Hogares) y de la situación socioeconómica de la familia en el Estado de Emergencia, disminuyendo de acuerdo a la situación de vulnerabilidad de menor a mayor porcentaje de ingresos formales en el hogar" (BNC, 2020).

El 14 de junio, el Gobierno y los partidos de oposición, alcanzaron un acuerdo para inyectar más recursos fiscales con el fin de reactivar la economía y proteger los ingresos de los trabajadores. El denominado "Marco de entendimiento para construir un plan de emergencia para la protección social ahora y para la reactivación económica y el empleo", representó un hito importante

durante la pandemia, pues estableció un marco fiscal de US\$ 12 mil millones para los 24 meses posteriores con el fin de apoyar los ingresos de las familias y promover la empleabilidad (CNN Chile, 2020).

Entre las medidas consensuadas se establecieron o definieron: la creación de un segundo Ingreso Familiar de Emergencia; la distribución de recursos a los municipios, según grado de vulnerabilidad; un plan de inversión pública con especial desarrollo en regiones, con foco en infraestructura hídrica, vivienda e infraestructura logística; la elaboración tripartita de protocolos sanitarios para un retorno seguro y saludable al trabajo al alero del Consejo Superior Laboral; modificaciones al reglamento del FOGAPE, con el objetivo de rebajar el deducible e incrementar las garantías; y el aumento a 60% de los actuales subsidios a la contratación de mujeres y jóvenes y la creación de un nuevo subsidio de hasta el 50% del ingreso mínimo, para contrataciones superiores a seis meses.

El 21 de junio se promulgó la Ley 21.243, iniciada por mensaje presidencial, que modifica la Ley 21.230 para extender y aumentar el Ingreso Familiar de Emergencia. Esta ley, también denominada "IFE 2.0", aumentó el ingreso familiar de emergencia de \$65.000 a \$100.000 por persona, durante tres meses; y también cambió el diseño inicial del IFE para que pudiera ser complementado con otros beneficios. Conforme a los reportes publicados por el Ministerio de Hacienda (2020), 8.039.983 personas han sido beneficiadas por esta medida, lo que importa un costo total de \$2.218.000.000.

El 24 de junio se promulgó la Ley 21.242, también iniciada por mensaje presidencial, que crea un beneficio transitorio para trabajadores independientes, a través de un subsidio y un préstamo sin interés. Para acceder al préstamo, los trabajadores independientes deben haber emitido boletas de honorarios durante cierta cantidad de meses antes del 1 de abril de 2020 y haber disminuido sus ingresos en al menos un 30%. Según se establece en esta ley, "los trabajadores independientes tendrán derecho a solicitar un beneficio máximo mensual de hasta \$650.000 por cada mes que haya transcurrido en que se cumplan los requisitos respectivos y hasta por un máximo de tres meses, continuos o discontinuos, dentro

de los seis meses siguientes a contar del 1 de mayo de 2020" (BNC, 2020). Respecto de la reintegración del préstamo, "la normativa contempla un plazo de tres cuotas anuales y sucesivas, sin multas ni intereses, las que se irán pagando en el proceso de declaración anual de impuesto a la renta" (BNC, 2020). En lo que respecta al subsidio creado por esta ley, cabe precisar que se orientó a trabajadores independientes que poseyeran una renta igual o inferior a \$500.000, y considera un monto máximo de subsidio de \$100.000. Es importante señalar que dicho monto no debe ser reintegrado. De acuerdo a lo informado por el Servicio de Impuestos Internos (2020), a 24 horas de entrada en vigencia la mencionada ley, 67.529 trabajadores independientes habían solicitado acceder a los beneficios allí establecidos.

Pensando en las madres, padres y cuidadores, al 1 de abril, había al menos tres proyectos de ley en la Cámara de Diputadas y Diputados, con el objetivo de modificar el Código del Trabajo para extender el permiso postnatal durante la emergencia sanitaria. Lo anterior, resaltaba la importancia de legislar respecto de madres, padres y cuidadores de niños y niñas que debían volver a trabajar, pero que, sin redes de apoyo disponibles, tales como salas cunas, jardines infantiles y otras, a causa de las medidas de confinamiento, podían enfrentar una situación de despido.

La sociedad civil se manifestó a favor de las iniciativas legales. El 17 de junio, la plataforma Juntas en Acción, entre las que se encontraban Comunidad Mujer, Corporación Humanas y la Asociación de Magistradas Chilenas, entre otras, emitió una declaración pública en la que señalaban la tardía respuesta del Estado frente a las madres y padres, y afirmaban que "extender el postnatal mientras dure el Estado de Catástrofe va en beneficio directo de aquellas madres trabajadoras que tienen menos recursos" (Comunidad Mujer, 2020).

En respuesta a las mociones parlamentarias que seguían avanzando en el Congreso y dadas las diversas demandas o requerimientos efectuados desde la sociedad civil, el 24 de junio el presidente Sebastián Piñera oficializó la presentación de un proyecto de ley con el fin de proteger a las madres, padres o cuidadores de niños en edad preescolar (Reyes, 2020). Luego de un mes de negocia-

ciones, y cinco meses después que se presentaran las primeras mociones al respecto, el 23 de julio se promulgó la Ley 21.247, iniciada por mensaje presidencial, que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica, conocida como "postnatal de emergencia". Dicha ley consiste en la extensión del postnatal parental, a través de una licencia preventiva por 30 días que podrá ser prorrogada, a cargo del seguro de salud respectivo. Este beneficio es para aquellas madres, padres y cuidadores, "que estén haciendo uso del permiso postnatal parental o que tengan el cuidado personal de niños o niñas nacidos a contar del año 2013, con motivo de la pandemia originada por la enfermedad denominada COVID-19" (BCN, 2020). Específicamente para aquellos trabajadores cuyo permiso postnatal finalice durante la vigencia del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por causa de la enfermedad COVID-19, o para aquellos en el que dicho permiso finalizó entre el 18 de marzo del 2020 y el 23 de julio, para los que el derecho opera de manera retroactiva.

Respecto de las y los trabajadores afiliados al seguro de desempleo que tengan el cuidado personal de uno o más niños o niñas nacidos a partir del año 2013 y que no reúnan las condiciones para tener derecho a la licencia médica preventiva parental, la ley les concede el derecho de suspender los efectos del contrato de trabajo por motivos de cuidado, y acceder con ello a los subsidios de cesantía establecidos en la Ley de Protección del Empleo por todo el tiempo que permanezca suspendido el funcionamiento de los establecimientos educacionales, jardines infantiles y salas cunas, por acto o declaración de la autoridad competente para el control de la pandemia COVID-19, al cual asistiría el niño o niña (BCN, 2020).

Mediante la reforma constitucional que permitió el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual (Ley 21.248, publicada el 30 de julio), cuya tramitación se inició por moción parlamentaria, según datos de la Superintendencia de Pensiones (2020) al 23 de octubre, 9.925.690 personas han realizado solicitudes a sus respectivas AFP para acceder hasta el 10% de sus fondos, de las cuales 9.649.398 han sido aprobadas para su pago. En promedio, el monto de retiro solicitado alcanza

\$1.401.629. La mayor proporción de las personas que han solicitado esta medida son hombres (52,6%); mientras que las mujeres llegan al 47,3%.

El 1 de agosto se promulgó la Ley 21.252 que establece un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media en los casos que indica, iniciada por mensaje presidencial. Esta ley está destinada a los trabajadores dependientes, que estén recibiendo prestaciones del Seguro de Cesantía o quienes no estén sujetos a dicho régimen por no haberse incorporado al momento de su creación, y que actualmente estén cesantes, quienes hayan visto una reducción en sus ingresos por estar sujeto a un pacto de reducción de jornada, y a empresarios individuales. Los requisitos para acceder a los beneficios son tener un "promedio mensual de todas las rentas percibidas durante el año 2019 que sea igual o mayor a \$400 mil, o que su ingreso mensual actual haya experimentado una reducción del 30% respecto del promedio mensual del año 2020" (BCN, 2020).

A través de esta ley, las y los trabajadores podrán acceder a un aporte fiscal que se entregará por una sola vez, sin necesidad de reintegrarlo, y cuyo monto máximo será de \$500.000, para aquellas personas cuyo promedio mensual de sus ingresos sea una cantidad igual o mayor a \$400.000 y hasta \$1.500.000. La segunda medida establecida en esta ley es un mecanismo de financiamiento y liquidez a la que podrán acceder quienes cumplan con los requisitos mencionados, y consistirá en un monto entregado mensualmente, por un máximo de tres meses, ya sea continuos o discontinuos, por un período de cinco meses. El beneficio se calculará mensualmente, según la fórmula establecida en la ley, con un tope máximo de 650.000. Es relevante notar que este beneficio deberá ser reintegrado al fisco, en cuatro cuotas anuales y sucesivas, sin intereses ni multas (BCN, 2020). Según datos del Servicio de Impuestos Internos (2020), al 14 de agosto, trece días luego de su entrada en vigencia, más de 1,6 millones de personas ya habían solicitado el bono para la clase media y el préstamo solidario del Estado. Respecto a la entrega del aporte directo de \$500.000 establecido

en la Ley 21.252, al 25 de septiembre habían sido entregados 1.663.503 bonos (Ministerio de Hacienda, 2020)⁵. El pasado 27 de septiembre, el Ejecutivo lanzó un nuevo subsidio al empleo con un particular foco en mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. Este subsidio cuenta con dos líneas:

"Regresa [...] enfocado en impulsar la mantención de contratos de trabajadores suspendidos bajo la Ley de Protección del Empleo (LPE), y que consiste en la entrega a las empresas de un aporte equivalente a \$160.000, por hasta 6 meses, por cada trabajador que retorne a su puesto de trabajo tras haber estado con su contrato suspendido por la LPE, y cuya remuneración sea hasta 3 IMM (\$961.500)" (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2020b); y "Contrata", "[...] cuyo objetivo es potenciar las nuevas contrataciones de trabajadores. En este caso, el Estado entrega a las empresas el equivalente al 50% de la remuneración bruta mensual, con tope de hasta \$250 mil, por cada nuevo trabajador adicional contratado, respecto de su nómina de trabajadores informada a julio de 2020. Para los jóvenes entre 18 y 24, mujeres y personas en situación de discapacidad, el subsidio será un 60% de la remuneración bruta mensual y tendrá un tope mayor, de \$270 mil pesos" (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2020b).

Entre el 29 de septiembre y el 20 de octubre, se habían presentado 74.692 solicitudes para este subsidio, de las cuales 36.384 correspondían a la línea "Contrata" y 38.308, a la línea "Regresa" (Ministerio de Hacienda, 2020). Sobre la caracterización de las postulaciones, el 35% corresponde a mujeres; el 14%, a jóvenes; y solo el 1%, a personas con discapacidad (Ministerio de Hacienda, 2020).

⁵ El 2 de octubre, el Servicio de Impuestos Internos informó que 437.703 trabajadores dependientes habrían obtenido el Bono Clase Media declarando un monto menor al real en sus remuneraciones de julio de 2020. El Servicio estableció un plazo hasta el 30 de noviembre para que los trabajadores restituyan los montos percibidos indebidamente, sin reajustes, multas ni intereses. Esta situación también dice relación con los derechos humanos asociado a los deberes de solidaridad.

Los últimos aspectos relevados respecto de esta política pública son concordantes con los aspectos provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el Estado debe contemplar en su respuesta ante la pandemia, y que han sido destacados tanto en el primer capítulo de este informe como en el presente texto. Es decir, considerar de modo particular y preferencial a grupos de especial protección, como mujeres y otras personas que, tradicionalmente, han sido excluidos del empleo formal y que han sufrido de manera desproporcionada los efectos de la pandemia, como personas jóvenes y personas con discapacidad. Por lo mismo, se debe seguir desarrollando los esfuerzos necesarios para que estos grupos puedan reinsertarse en el ámbito del trabajo, en el corto y mediano plazo, para lo cual será necesario reforzar y establecer programas de intermediación laboral.

En este capítulo se han discutido diversas iniciativas estatales para hacer frente a la crisis socioeconómica generada como consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas para disminuir o mitigar los contagios del COVID-19. Al respecto, las políticas adoptadas necesitan considerar el carácter integral de los derechos humanos, y que sus afectaciones no pueden tratarse de manera aislada. En este sentido, es necesario avanzar hacia políticas integrales en materia económica y social con el fin de que otros derechos humanos no se vean afectados por la pérdida o disminución de salarios e ingresos. Asimismo, el Estado tiene el deber y obligación de tomar medidas, con la debida diligencia que la pandemia requiere.

El Estado debe implementar medidas que cuenten con un enfoque interseccional, dada la especial afectación que ha generado la pandemia en ciertos grupos, según se verá más adelante, y para que se consideren las maneras específicas de discriminación que pueden ocurrir cuando existen diversos factores de vulnerabilidad y riesgo. Un avance en este sentido es el subsidio al empleo que cuenta con un foco especial en las mujeres, jóvenes y las personas con discapacidad. Es urgente que las medidas sean concebidas con perspectiva de género y de derechos humanos para no dejar a nadie atrás.

TRABAJO A DISTANCIA, TELETRABAJO Y RETORNO SEGURO

Debido a las medidas de confinamiento que necesariamente debieron adoptarse para disminuir la circulación vírica y el contagio del COVID-19, el denominado teletrabajo cobró una imprevisible relevancia. Desde una perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cabe precisar que no existen obligaciones y estándares que regulen expresamente esta materia, no obstante, debe considerarse que se aplican las normas generales de los tratados que han sido destacados previamente en este mismo capítulo, haciéndose extensivos a esta clase de modalidades laborales todos los derechos que internacionalmente se han reconocido a las trabajadoras y trabajadores: el derecho al goce de condiciones laborales equitativas y satisfactorias; el derecho a un salario equitativo e igual por trabajo de igual

**Se deben seguir desarrollando
los esfuerzos necesarios para que
estos colectivos puedan reinsertarse
en el ámbito del trabajo, en el corto
y mediano plazo**

valor; la seguridad y la higiene en el trabajo; el derecho al descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo, y el derecho a percibir una remuneración durante los días festivos. Asimismo, desde una perspectiva de derechos humanos, se vuelve relevante la protección del derecho a la privacidad en los términos del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) y del artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que ninguna persona puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o correspondencia.

En lo que respecta a las normas internacionales del trabajo, no existe un convenio de la OIT que trate específicamente esta temática, a pesar de que ha sido un tópico abordado por la Comisión de Expertos de la Organización. Un antecedente cercano es el Convenio número 177 sobre trabajo a domicilio –instrumento que no ha sido ratificado por Chile, de manera que no es vinculante para el Estado– que aún estando dirigido a un ámbito de regulación distinto, se torna referencial en la medida que se solapan el lugar del trabajo y el domicilio de la trabajadora o trabajador (OIT, 2020b).

Mediante la Ley 21.220 se modificó el Código del Trabajo para introducir en la legislación nacional la figura del trabajo a distancia. El trámite legislativo de esta nueva normativa, que fue publicada el 26 de marzo, se inició el 8 de agosto de 2018, mediante mensaje presidencial. Esta ley distingue entre “trabajo a distancia” y “teletrabajo”: el primero es “[...] aquel en el que el trabajador presta sus servicios, total o parcialmente, desde su domicilio u otro lugar o lugares distintos de los establecimientos, instalaciones o faenas de la empresa” (artículo 152 quáter G, inciso segundo, del Código del Trabajo); el segundo se configura “[...] si los servicios son prestados mediante la utilización de medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones o si tales servicios deben reportarse mediante estos medios” (artículo 152 quáter G, inciso tercero, del Código del Trabajo). La ley establece expresamente que “los trabajadores que prestan servicios a distancia o teletrabajo gozarán de todos los derechos individuales y colectivos contenidos en este Código, cuyas

normas les serán aplicables en tanto no sean incompatibles con las contenidas en el presente Capítulo” (artículo 152 quáter G, inciso cuarto, del Código del Trabajo).

Uno de los aspectos más críticos de establecer respecto a la regulación del trabajo fuera de las instalaciones del empleador, son los límites de la jornada laboral, cuestión particularmente relevante desde el punto de vista de los estándares internacionales de derechos humanos que se vinculan específicamente con el trabajo, ya que –como fue destacado con antelación– exigen que los Estados establezcan limitaciones a la jornada en aras de proteger el bienestar de las trabajadoras y trabajadores; pero, en razón de la naturaleza de estas nuevas modalidades integradas al derecho doméstico, los límites de la jornada de trabajo se tornan relevantes para proteger la privacidad de las trabajadoras y trabajadores y de sus familias, y evitar injerencias arbitrarias. El artículo 152 quáter J, inciso primero, del Código del Trabajo, introducido por la Ley 21.220, dispone que “la modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo podrá abarcar todo o parte de la jornada laboral, combinando tiempos de trabajo de forma presencial en establecimientos, instalaciones o faenas de la empresa con tiempos de trabajo fuera de ella”; en el inciso siguiente de este mismo artículo se establece que la jornada laboral se regirá por las reglas generales contenidas en el Código del Trabajo y que el empleador debe establecer, a su costo y en la medida que corresponda, un mecanismo fidedigno de registro de cumplimiento de la jornada. El inciso tercero del artículo 152 quáter J, dispone que “si la naturaleza de las funciones del trabajador a distancia lo permite, las partes podrán pactar que el trabajador distribuya libremente su jornada en los horarios que mejor se adapten a sus necesidades, respetando siempre los límites máximos de la jornada diaria y semanal [...]”; en este caso, “[...] el empleador deberá respetar su derecho a desconexión, garantizando el tiempo en el cual ellos no estarán obligados a responder sus comunicaciones, órdenes u otros requerimientos. El tiempo de desconexión deberá ser de, al menos, doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas. Igualmente, en ningún caso el empleador podrá establecer comunicaciones ni formular órdenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o feriado anual de los trabajadores”.

**EFFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL:
PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO,
DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS**

En lo que respecta a la provisión de los equipos, herramientas y materiales para el trabajo a distancia o teletrabajo, incluidos los elementos de protección personal, deben ser proporcionados por el empleador, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 152 quáter L del Código del Trabajo. Asimismo, "las condiciones específicas de seguridad y salud a que deben sujetarse los trabajadores regidos por este Capítulo serán reguladas por un reglamento que dictará el Ministerio del Trabajo y Previsión Social" (artículo 152 quáter L del Código del Trabajo). Dicho reglamento fue publicado el 3 de julio en el Diario Oficial, mediante el Decreto 18 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, cuyo artículo 3 indica que "el empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores que presen servicios en la modalidad de trabajo a distancia o de teletrabajo [...]". Para lo anterior el empleador debe identificar y evaluar las condiciones del puesto de trabajo, evaluar factores de riesgo psicosociales, desarrollar programas con medidas correctivas y preventivas de los riesgos y efectuar capacitaciones acerca de las principales medidas de seguridad y salud que debe tener presente el trabajador o trabajadora mientras desempeña sus labores.

La situación de los organismos de la Administración del Estado ha seguido una trayectoria distinta. Mediante el dictamen 3610, de 17 de marzo de 2020, la Contraloría General de la República indicó que:

[...] los jefes superiores de los órganos de la Administración del Estado se encuentran facultados para disponer, ante esta situación de excepción, que los servidores que en ellos se desempeñan, cualquiera sea la naturaleza de su vínculo jurídico, cumplan sus funciones mediante trabajo remoto desde sus domicilios u otros lugares donde se encuentren, siempre que dichas labores puedan ser desarrolladas por esa vía, según determine la superioridad respectiva. En este supuesto, el jefe del servicio podrá establecer programas especiales de trabajo que permitan el ejercicio del control jerárquico de parte de las jefaturas directas (2020).



A diferencia de las modificaciones al Código del Trabajo que han sido referidas en este apartado – que es aplicable solo a ciertos organismos públicos, particularmente a los que se han creado durante los últimos años– no se ha modificado el Estatuto Administrativo –que regula las relaciones entre el Estado y los funcionarios y funcionarias de los ministerios, intendencias, gobernaciones, y servicios públicos centralizados y descentralizados– para introducir las figuras del trabajo a distancia y teletrabajo, de manera que se proteja eficazmente los derechos de las personas que se desempeñan en el sector público. Lo mismo ocurre respecto de otras leyes especiales que regulan relaciones funcionarias, como el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. En este sentido, es particularmente relevante que el Estado adopte las medidas que sean necesarias, especialmente las de carácter legal, para proteger los derechos de las funcionarias y funcionarios, quienes han sostenido, desde el inicio de la pandemia, el ejercicio de la función pública.

En atención a las obligaciones internacionales que el Estado de Chile ha adquirido, éste debe tomar medidas para garantizar la seguridad y la higiene en el trabajo. En dicho sentido, desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2020a) se ha implementado el plan “Paso a paso laboral”, cuyo objetivo es “[...] establecer las medidas preventivas que, tanto empleadores como trabajadores, deben adoptar para disminuir los riesgos de contagio”. Dentro de este contexto se desarrolló el Protocolo de actuación en lugares de trabajo, donde se establecen recomendaciones prácticas para manejar la reapertura de los espacios laborales de manera segura (como el uso de elementos de protección personal; estándares de distanciamiento físico; acciones particulares de higiene, limpieza y desinfección; y entrega de información adecuada respecto a los aforos y uso de espacios) y es-

tablecer lineamientos de actuación frente a un posible caso de COVID-19.⁶

Para resguardar los derechos de las trabajadoras y trabajadores, es fundamental que el Ejecutivo, junto al Congreso Nacional, en tanto ramas colegisladoras, adopten medidas, más allá de las de carácter meramente programático o protocolar como las descritas en el párrafo anterior, caracterizadas por un cumplimiento voluntario; por otras que protejan efectivamente a las y los trabajadores que se vean en la necesidad de volver a sus trabajos, de modo que los empleadores dispongan un retorno paulatino y confiable a las labores presenciales, siempre que sea imprescindible (aspecto que debe ser exigido en la ley), y que se otorguen garantías de seguridad e higiene de los espacios. En este sentido, también cobra un rol fundamental la organización de las trabajadoras y trabajadores, a través de sindicatos y asociaciones, con el propósito de que se produzca el diálogo suficiente para facilitar esta clase de procesos.

LA PANDEMIA AFECTA A TODOS, PERO DE DIFERENTE MANERA

La crisis económica y social generada como consecuencia no buscada a partir de las medidas tomadas para contener el contagio del COVID-19, ha afectado mucho más a poblaciones y grupos que ya se encontraban en

⁶ Otros documentos emanados de diversos organismos relacionados con el Ejecutivo –que al igual que el descrito en el cuerpo del texto, constituyen meras recomendaciones de cumplimiento facultativo– son el Protocolo Nacional Modo COVID de vida; las Directrices para una mejor salud mental de los trabajadores y trabajadoras y el Protocolo Modelo de Acciones para la Gestión Preventiva del COVID-19 en los lugares de trabajo, ambos de la Superintendencia de Seguridad Social; y la Guía del Autocuidado del Ministerio de Salud.

situaciones de vulnerabilidad, antes de la pandemia, en el mundo del trabajo. Al respecto, la Resolución 1/20 sobre pandemia y Derechos Humanos adoptada por la CIDH (2020, p. 4) señala que:

[...] la pandemia genera impactos diferenciados e interseccionales sobre la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) para ciertos colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, por lo que se torna esencial la adopción de políticas para prevenir eficazmente el contagio, así como de medidas de seguridad social [...].

En consideración a los argumentos expresados, en lo sucesivo se presentará información respecto al impacto laboral que han sufrido diversos grupos de especial protección, tales como mujeres, personas con discapacidad, personas jóvenes, trabajadoras de casa particular, migrantes y personas indígenas.

Mujeres

De acuerdo a los datos del INE (2020), durante el trimestre móvil abril-junio de 2020, la estimación total de personas ocupadas decreció 20%, incidido principalmente por las mujeres (-23,5%) en relación a los hombres (-17,3%). De manera inusual la tasa de desocupación masculina fue, por primera vez, más alta que la de las mujeres, pues según los datos entregados por el INE, la tasa de desocupación de los hombres subió de un 8,3% (febrero-abril 2020) a un 12,6% (abril-junio 2020), mientras que en las mujeres subió de 9,9% (febrero-abril 2020) a 11,7% (abril-junio 2020). Parte de este menor incremento, se puede explicar a partir de que las mujeres que perdieron su trabajo están optando por no salir a buscar empleo, posiblemente por las labores de cuidado que cumplen al interior de sus hogares.

Respecto a la pérdida del trabajo, los datos de la Encuesta Social COVID-19 (2020), muestran que solo un 59,1% de las mujeres mantuvo su empleo, mientras que un 7,1% fue suspendida y un 31,9% lo perdió; en comparación con el 63,7% de los hombres que mantuvieron su empleo, 6,8% fue suspendido y un 28,7% lo perdió.

Esta misma encuesta señala que de las personas que renunciaron a su empleo, el 1,9% son mujeres y un 0,8% son hombres.

Analizando el detalle de variación de empleo por rama de actividad, se puede constatar que las mujeres son quienes han perdido más empleos en la mayoría de los sectores económicos, exceptuando por la minería, agrícola silvícola y ganadero, y en la construcción (Leiva, 2020).

Este conjunto de datos reseñados pone una nota de alerta acerca de eventuales retrocesos en los avances en igualdad de género alcanzados durante los últimos diez años. Por ello es vital que se enfrente este riesgo de manera consistente.

De acuerdo a lo recomendado por la OIT (2020), para que las mujeres puedan permanecer en el mercado laboral e incorporar a aquellas que se encuentran inactivas, se requiere implementar políticas que promuevan corresponsabilidad y la conciliación de trabajo y familia, así como invertir en la economía del cuidado. Asimismo, las políticas públicas que se elaboren, especialmente aquellas de reactivación económica y empleo, deben tomar en cuenta esta situación, tal como se ha destacado en el primer capítulo de este Informe, para cumplir con las obligaciones que el Estado ha adquirido en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en particular mediante la ratificación de la CEDAW. A mayor abundamiento, de acuerdo a un informe del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, CLAPES UC (2020), es fundamental que el Estado desarrolle una estrategia para aumentar la participación laboral femenina, si es que quiere elevar el PIB.

También, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) establece que el Estado debe asegurarse de que los "incentivos económicos y las redes de seguridad social sean sensibles al género y alcancen y empoderen a todas las mujeres y niñas. Esto puede incluir el establecimiento o la ampliación de programas de transferencias directas, políticas de licencia familiar, beneficios de desempleo, beneficios de desempleo parcial/trabajo a corto plazo, pensiones o subsidios



para niñas/niños, y la entrega de transferencias humanitarias en efectivo (donaciones) que lleguen tanto a mujeres como a hombres" (2020).

Las políticas de recuperación de empleo y las políticas macroeconómicas deben adoptarse de un modo que evite que las brechas ya existentes sigan incrementándose y dañen las posibilidades de las mujeres de alcanzar su autonomía económica a través del trabajo decente. Un avance en esta materia es el subsidio al empleo, anunciado por el presidente Piñera en septiembre, que tiene un foco especial en mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, y que fue consignado en el apartado anterior (SENCE, 2020).

Jóvenes

El desempleo juvenil ha sido una preocupación a nivel internacional en los últimos años. Según la OIT (2020), la tasa de desempleo mundial de los jóvenes se encontraba alrededor del 13,6% en marzo de 2020. En América Latina, la tasa de participación de los jóvenes en el mercado laboral cayó de un 54,3% en 1999 a 48,9% en 2019. Una de las posibles razones de este fenómeno, es que paralelamente ha habido un aumento en la cantidad de jóvenes que se han matriculado en instituciones de educación secundaria y terciaria. Sin embargo, también existe una importante cantidad de jóvenes que no están empleados ni se encuentran estudiando, ni recibiendo algún tipo de formación.

En Chile, según las cifras del INE, dicho porcentaje de jóvenes (15-24 años) ha declinado lentamente entre 2010 y 2019. Desagregando esos datos por género, es posible observar una preocupante brecha de las mujeres que se encuentran desocupadas y sin participación en el sistema educativo. Lo anterior, se condice con las cifras a nivel global que muestran que las mujeres tienen dos veces más probabilidad de estar en esta situación (OIT, 2020).

Es importante considerar que la crisis actual, podría tener un impacto en la trayectoria laboral de los jóvenes, ya sea por la afectación en sus estudios o en el empleo.

De esta manera, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en mantener a los jóvenes matriculados en las instituciones de educación, ya sea a través de becas universitarias u otro mecanismo, y promover la contratación de jóvenes, particularmente de las mujeres jóvenes.

Lo anterior es relevante, dado que la interrupción de las trayectorias educacionales o de trabajo puede impactar en el ingreso futuro de dichos jóvenes. Según la OIT (2020), "el incremento del desempleo de larga duración y la exclusión de los jóvenes del mercado de trabajo es el mayor riesgo que existe en la situación actual". Ello, pues los jóvenes que ingresan al mundo del trabajo durante una recesión, pueden no encontrar un empleo de acuerdo a sus credenciales académicas, enfrentarse a empleos precarios y con pocas oportunidades de mejorar su calidad de vida.

En Chile, aunque la tasa de desocupación se incrementó para todos los rangos de edad, durante los meses de abril y mayo del presente año, el grupo etario más afectado son los jóvenes entre 15-24 años, presentando una tasa de desocupación del 25,4% (Encuesta UC, 2020).

En opinión de la OIT (2020), sería conveniente generar una serie de medidas que benefician a los jóvenes, entre las que se encuentran elaborar políticas económicas y laborales diseñadas específicamente para ellas y ellos, incluyendo en áreas como energías renovables y nuevas tecnologías, políticas de apoyo para mejorar las capacidades y productividad de los jóvenes, elaborar políticas para incorporar a las mujeres jóvenes al mundo laboral, invertir en educación en línea, expandir los beneficios de la protección social y desempleo hacia los jóvenes, realizar transferencias directas, en especial para aquellos trabajadores informales, y promover la contratación de los jóvenes, entre otros.

Niñas, Niños y Adolescentes

No existen estadísticas actualizadas, completas, sistemáticas y desagregadas que permitan conocer de manera cabal cuál ha sido el impacto de la pandemia en la situación laboral de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) de Chile. Este vacío de información constituye un

desafío de primer orden que debe ser subsanado para poder orientar la toma de decisiones públicas en la materia. Es previsible que la pandemia afecte de manera importante la situación del trabajo infantil tanto en Chile como en el mundo. De hecho se estima que a nivel global por primera vez en 20 años se observará un retroceso en los logros alcanzados en materia de reducción del trabajo infantil (ONU, 2020).

A partir de datos provenientes de la Encuesta Nacional sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) del año 2012 realizada por el MDSF, MINTRAB y OIT⁷, se estima que en Chile existen cerca de 220.000 NNA entre 5 y 17 años, ocupados realizando actividades consideradas como trabajo infantil (se estima que un 43% de ellos eran menores de 15 años y un 57% tiene entre 15 y 17 años).

Más recientemente, un estudio publicado por CEPAL y la OIT en 2020, realizado con datos del Censo y CASEN 2017⁸, estimó la vulnerabilidad de la comunas de Chile en relación con el trabajo infantil encontrándose como resultado que 81 de ellas mostraban un alto nivel de vulnerabilidad al trabajo infantil, 63 se encontraban en un nivel medio y 201 comunas presentaban un nivel de vulnerabilidad baja al trabajo infantil. Los factores de riesgo que potencian esta vulnerabilidad son: "retiro de estudiantes de la educación, principalmente en periodos de cosecha; accesibilidad a servicios sociales por componente geográfico; pobreza multidimensional; empleo informal en sector agrícola, principalmente en zona rural; cosmovisión en comunidades indígenas". Los factores que reducen esta vulnerabilidad al trabajo infantil son: "presencia de la Dirección del Trabajo en los territorios (principalmente en centros urbanos); empleo formal en el sector de la construcción y manufacturera y regiones que potencian el empleo de mujeres".

Diversos actores coinciden en que las condiciones actuales de la pandemia pueden constituir un escenario

que impulse a números crecientes de NNA al trabajo, como una manera de apoyar a los padres y cuidadores que puedan verse afectados en sus fuentes laborales y de ingresos durante este año 2020. Esto adquiere aún más plausibilidad si se piensa en el impacto que la suspensión de las clases presenciales pueda tener en el incremento de estudiantes que, por diversas razones pero principalmente de tipo económico, abandonen el sistema educativo formal (véase en este mismo Informe Anual el capítulo sobre 'Derecho a Educación bajo la Pandemia del COVID-19').

Ante esta situación es preciso que se refuerce el cumplimiento de los compromisos que el país ha asumido en la materia y se ponga especial atención en que el impacto económico de la pandemia no afecte a los Niños, Niñas y Adolescentes. En junio de este año, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que adecúa el Código del Trabajo en materia de protección de los NNA en el mundo del trabajo a los estándares consignados en los convenios internacionales ratificados por Chile sobre esta materia⁹⁻¹⁰.

Migrantes

Las trabajadoras y trabajadores migrantes se han visto afectados por la crisis generada por el COVID-19 por diversas razones. Por una parte, se encuentran sobre-representados en sectores económicos que han sido fuertemente golpeados por la pandemia, como servicios y turismo. Según el estudio *Informe laboral: empleo inmigrante en tiempos de pandemia* (CLAPES UC), en el segmento de los trabajadores migrantes el empleo dependiente registra las pérdidas más pronunciadas, específicamente considerando el servicio doméstico, tanto puertas afuera (-45,2%) como puertas adentro (-61,3%). Mientras que a nivel general en Chile el trabajo independiente es el que ha sido más afectado por la pandemia, "en el segmento de inmigrantes el empleo por cuenta propia se ha mantenido virtualmente estable" (Bravo, 2020). De acuerdo al informe de CLAPES UC, escrito por Bravo (2020), lo anterior "da cuenta de que, a pesar de

⁷ http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/enc_eanna.php

⁸ https://www.iniciativa2025alc.org/sites/default/files/ModeloVulnerabilidadTI_FichaNacional_Chile.pdf

⁹ Por ejemplo la Convención de los derechos del Niño o los Convenios 138 y 182 de la OIT.

¹⁰ www.subtrab.gob.cl

las restricciones que genera la pandemia por COVID-19, los inmigrantes se han visto en la necesidad de continuar recurriendo a formatos de autoempleo”.

Asimismo, “[...] pese a que la destrucción de empleo en el segmento de chilenos ha sido más pronunciada, la tasa de desempleo inmigrante ha subido más en términos anuales, ubicándose actualmente en 14,8%, superior al 11,9% en el caso de los chilenos” (Bravo, 2020). Lo anterior se explicaría porque los migrantes siguen buscando trabajo, mientras que los chilenos pasan a ser “inactivos” y, por lo tanto, salen de la fuerza laboral. La falta de las redes de apoyo en el país y la necesidad de contar con documentación migratoria vigente, podrían ser razones que explican la diferencia en este comportamiento.

De acuerdo a un sondeo realizado por el Centro de Estudios Migratorios de la Universidad de Talca, realizado entre junio y agosto de 2020, el 30% de los encuestados declaró haber sido despedido durante la pandemia, al 21,4% se le suspendió el contrato, a un 18,2% se le redujo la jornada laboral y solo un 15,3% se encuentra haciendo teletrabajo. Respecto de sus ingresos, un 76,7% de los encuestados señaló que su nivel de ingresos no alcanza para cubrir sus necesidades básicas, entendidas como comida, agua, luz y arriendo; y un 84% declaró no po-

seer ahorros para costear sus necesidades durante los próximos seis meses. Finalmente, un 70% señaló no haber recibido algún tipo de ayuda por parte del Gobierno para enfrentar la crisis. Lo anterior podría explicarse entre otras razones, porque solo un 2,9% de los migrantes se encuentran en el Registro Social de Hogares, requisito para obtener beneficios sociales (Hogar de Cristo, 2020).

La Encuesta Bicentenario UC (2020), aplicada entre junio y agosto, señala a los migrantes como el grupo más afectado por la pandemia, ya que un 64% declara haber perdido la totalidad de sus ingresos, casi todos sus ingresos o más de la mitad de éstos. Considerando por estratos socioeconómicos, así lo declara el 41% del estrato bajo y solo el 19% del estrato alto.

Los migrantes en situación irregular son especialmente vulnerables, pues solo pueden obtener trabajos precarios sin protección social. Adicionalmente, al no tener un RUN vigente podrían estar excluidos de los beneficios otorgados por el Estado en el contexto de crisis actual (Hogar de Cristo, 2020).

Durante los últimos años, el INDH ha monitoreado la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Chile, realizando recomendaciones es-



pecíficas en los *Informes Anuales* de 2016, 2017 y 2018, instando al Estado a actualizar el marco normativo de acuerdo a los estándares internacionales sobre los derechos de las personas migrantes, con el fin de proteger y garantizar los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias.

La OIT (2020) recomienda que las políticas para la recuperación económica también deben considerar protección para los trabajadores migrantes informales, a través de la aplicación de "políticas innovadoras con objeto de llegar a ellos con rapidez, combinando los regímenes contributivos y no contributivos y, a más largo plazo, facilitar su transición a la economía formal".

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, instancias que funcionan al alero de la ONU, elaboraron una *Nota de orientación conjunta* acerca de los impactos de la pandemia del COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes. En dicha nota, el Comité hace un llamado a los Estados a proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias, independiente de su situación migratoria. Específicamente, es relevante mencionar que el Comité llama a los Estados a que integren a los "trabajadores migrantes a los planes y políticas nacionales de prevención y respuesta al COVID-19, a:

1. que sean sensibles al género, la edad y la diversidad, y respeten su derecho a la salud, incluyendo, a través del aseguramiento, que las pruebas, las medicinas esenciales y las medidas de prevención y de tratamiento sean proporcionadas de manera no discriminatoria;
2. garantizar el acceso a los servicios sociales para los migrantes y sus familias;
3. garantizar los derechos laborales de los trabajadores migrantes, especialmente aquellos que trabajan en sectores esenciales, y tomar medidas para proteger su salud, por ejemplo, a través de la proporción de equipos de protección personal;
4. implementar medidas para la integración laboral de los trabajadores migrantes entrenados en sectores relacionados a la salud, para asistir en la lucha contra el

El INDH ha monitoreado la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Chile, realizando recomendaciones específicas en los Informes Anuales del 2016, 2017 y 2018

COVID-19 a través de la flexibilización de los procedimientos necesarios para su actividad profesional y para la homologación y validación de los títulos profesionales de los migrantes;

5. incluir a los migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria, en las políticas de recuperación económica, tomando en cuenta la necesidad de recuperación de los flujos de remesas; entre otras medidas" (ONU 2020).

De esta manera, es relevante que el Estado trabaje con las comunidades de población migrante para la incorporación de su perspectiva en la respuesta de política pública para hacer frente al COVID-19. Asimismo, el Estado debe adoptar medidas específicas para la protección de los trabajadores migrantes y su familia en cumplimiento a las normas internacionales del trabajo y a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Chile. Tal como fue mencionado en la sección anterior, el Estado debe garantizar que las personas migrantes cuenten con acceso a las prestaciones de seguridad social, y la posibilidad de acceder a un trabajo decente para contar con los medios de vida necesarios.

Trabajadoras de casa particular

El rol que cumplen las trabajadoras de casa particular es clave para el cuidado de niños y niñas y de personas mayores enfermas. A pesar de esta importante contribución, es uno de los sectores más afectados por la pandemia. Según un estudio elaborado por la CEPAL, ONU Mujeres y la OIT, lo anterior se debe "[...] a la situación de precariedad en el empleo que presenta este sector, caracterizado por bajos salarios y falta de prestaciones sociales para su supervivencia y el sostenimiento de sus familias ante situaciones de despidos o frente a la reducción de sus ingresos" (2020).

La crisis actual del COVID-19 afecta de manera muy particular a las trabajadoras domésticas. Dadas las medidas de confinamiento y los riesgos de exposición al virus en el desplazamiento a sus lugares de trabajo, las trabajadoras se vieron en la necesidad de dejar de prestar

sus servicios. A diferencia de otro tipo de trabajadores, las trabajadoras domésticas podían acogerse a la Ley de Protección del Empleo, pero no tenían acceso al seguro de cesantía. Para Ana Albornoz, abogada del Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP) de Concepción, "cuando suspenden la relación laboral, no pueden pagarse del seguro de cesantía ni del dinero que el Estado le inyectó a ese seguro (Fondo Solidario). Eso las deja en una situación peor, pese a que ellas también son ciudadanas que, al igual que el resto, pagan sus impuestos" (Jara, 2020). En este caso, las trabajadoras podrán acceder al fondo de indemnización de las AFP correspondiente al 4,11% de su remuneración imponible para mantener el ingreso, mientras se encuentran suspendidas. Sin embargo, para Luz Vidal, presidenta de SINTRACAP "el sueldo promedio que reciben las asesoras en Chile es de \$ 270.000, eso quiere decir que el 4,11% mensual corresponde a \$ 11.097. Si el empleador cotizó un año completo, el monto al que podría acceder la trabajadora sería de \$ 133.164, un 44% del sueldo mínimo legal, que no alcanza para nada".

Dado que la pandemia ha visibilizado la fragilidad en la que se encuentran las trabajadoras de casa particular, la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadoras de Casa Particular, solicitó al Estado medidas específicas para la protección de estas trabajadoras, tales como su incorporación al seguro de cesantía, ampliación de la ayuda de emergencia para que puedan ser beneficiarias, entre otras. Luego de seis meses de trabajo, el 9 de septiembre, tras una modificación en la ley, se accedió a la incorporación del gremio al seguro de cesantía lo que representa un avance en la igualdad de derechos de estas trabajadoras

En junio de 2015, Chile ratificó el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de la OIT. En este sentido, Chile debe adoptar "medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos" (OIT, 2020). El Estado de Chile tiene una obligación de proteger a las trabajadoras y velar porque sus derechos fundamentales sean resguardados. La incorporación de las trabajadoras domésticas al seguro de cesantía es un avance importante para alcanzar la igualdad de

sus derechos. No obstante, se debe seguir avanzando decididamente hacia la formalización de estas trabajadoras y hacia la incorporación de mecanismos que permitan una efectiva inspección de sus derechos en el lugar de trabajo.

Personas con discapacidad

En abril de 2018 se promulgó la Ley 21.015 con el objetivo de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Según lo establecido en dicha ley, las empresas y los organismos públicos con más de 100 trabajadores deben contratar, o mantener contratadas, al menos el 1% de personas con discapacidad o que sean asignatarias de una pensión de invalidez, en relación al total de las personas que se desempeñen en dicha empresa u organismo de la Administración del Estado¹¹.

A dos años de su promulgación, la Fundación ConTrabajo elaboró un informe de evaluación en el que señalan que el porcentaje de cumplimiento de las empresas es el 34,3%. Más aún, el informe sostiene que "al 30 de junio se registraron 19.473 trabajadores vigentes, lo que representa el 33,1% de las 58.760 personas que deberían estar trabajando en virtud de la Ley N° 21.015 de Inclusión Laboral" (2020). Adicionalmente, el informe establece que tanto el estallido social como la pandemia han afectado a las personas con discapacidad. Por una parte, se puede constatar que desde la puesta en vigencia de la Ley 21.015, el 42,3% de las desvinculaciones laborales de las personas con discapacidad se consigna desde octubre de 2019. Por otra parte, además de notar un aumento de los despidos de las personas con discapacidad durante la pandemia, no se han registrado contrataciones de personas con discapacidad desde abril del presente año (Fundación ConTrabajo, 2020).

Según la OMS, las personas con discapacidad podrían tener un mayor riesgo de contraer COVID-19, por diversos factores, pero también tienen más probabilidad de

sufrir complicaciones de salud en caso de contraer dicha enfermedad (OPS, 2020). De esta manera, es necesario que las medidas de seguridad y salud en el trabajo incluyan la perspectiva de personas con discapacidad. En este sentido, es importante que el Estado, las organizaciones de trabajadores y el sector privado obren de manera conjunta para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad en la respuesta al COVID-19, especialmente en la planificación del retorno físico al lugar de trabajo.

Las respuestas socioeconómicas a la crisis deben incluir a las personas con discapacidad. Para ello, y siguiendo las recomendaciones de la OIT, es clave que los Estados adopten un enfoque interseccional para la inclusión de la discapacidad, diseñen programas de formación de competencias técnicas y profesionales que sean inclusivos, y establezcan sistemas de protección social universales, es decir, que garanticen "la seguridad de los ingresos, la cobertura de los costos relacionados con la discapacidad y el acceso a la atención médica y los servicios de apoyo durante todo el ciclo vital" (2020), entre otras medidas. Finalmente, es necesario que el Estado adopte medidas de protección social especial, específicas para personas con discapacidad, en cumplimiento a las obligaciones contraídas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en particular en lo establecido en el artículo 27 referido a trabajo y empleo.

Pueblos indígenas¹²

El COVID-19 ha afectado a los pueblos indígenas, visibilizando desigualdades anteriores a la crisis. Entre los factores que explican la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas, está su "posición de desventaja en el mercado laboral, su elevada proporción entre la población pobre y las personas que tienen problemas de salud, su acceso limitado a la in-

11 Sin perjuicio del establecimiento de la cuota de 1%, esta ley contempla un régimen de excepción para los organismos públicos y las empresas privadas, y un sistema de cumplimiento alternativo para estas últimas.

12 A diferencia de la mayoría de los grupos referidos anteriormente, existen pocos datos o fuentes de información relativos a los efectos de la pandemia en las trabajadoras y trabajadores indígenas.

**EFFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL:
PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO,
DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS**

fraestructura y los servicios públicos, incluidos los servicios de salud, agua y saneamiento, así como su particular vulnerabilidad a los efectos del cambio climático. Todo ello tiene consecuencias particulares para las mujeres indígenas, quienes también tienden a ser objeto de discriminación tanto dentro como fuera de sus comunidades" (OIT, 2020).

Según el estudio *Los efectos socioeconómicos y culturales de la pandemia COVID-19 y del aislamiento social, preventivo y obligatorio en los pueblos indígenas y afrodescendientes en Chile* (CIIR, 2020), las personas mapuche entrevistadas que perdieron su fuente laboral, específicamente ligadas a la agricultura, ganadería y pesca, se vieron afectadas por las restricciones de movimiento y medidas adoptadas para contener el contagio del COVID-19. De esta manera, muchas familias "[...] se vieron obligadas a mantenerse dependiendo de las ollas comunes, organizándose en torno a familiares y amigos y gestionar ayudas sociales" (CIIR, 2020). También puede mencionarse la situación de Rapa Nui, donde la principal afectación guarda "[...] relación con la cancelación de servicios turísticos y el encarecimiento del abastecimiento aéreo. Entre las comunidades costeras vinculadas al pueblo chango la principal afectación dice relación con la falta de compradores de pescados y mariscos, y posteriormente, la caída del precio del huiro" (CIIR, 2020), aunque estas últimas circunstancias también se extienden a otras comunidades costeras, cuya subsistencia depende de la compraventa de esta clase de productos.

De acuerdo a la OIT, las personas pertenecientes a pueblos indígenas generalmente se desempeñan en la economía informal, con salarios bajos y sin acceso a protección social, lo que reproduce el círculo de la pobreza en estas poblaciones (OIT, 2020). Así, es necesario considerar medidas que apoyen los emprendimientos de los pueblos indígenas e incluyan programas que permitan que las mujeres y los jóvenes accedan a un trabajo decente.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas elaboró una nota sobre *Pueblos indi-*



Irma Henríquez

Feriante, Lota

CONOCE SU TESTIMONIO EN

www.informeindh2020.cl

genas y COVID-19: consideraciones (2020). En este documento, se mencionan algunas consideraciones que se deberían tener en cuenta en el marco de la pandemia y con base en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Específicamente se hace un llamado a

[...] incluir a los representantes, líderes y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas en las entidades de emergencia y respuesta sanitaria de sus comunidades, supervisando las respuestas a la pandemia del COVID-19. Asimismo, se debe incluir a los pueblos indígenas tanto en las respuestas a la pandemia como en sus repercusiones, asegurar que las mujeres indígenas participen efectivamente en la toma de decisiones relacionadas con el COVID-19, y en el manejo de los efectos socioeconómicos por los cercamientos, el distanciamiento físico y otros esfuerzos de mitigación, reconociendo que las mujeres y niñas indígenas se verán afectadas de manera desproporcionada por esos esfuerzos (ONU, 2020).

Al respecto, los instrumentos de derecho internacional ratificados por Chile como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 169 de la OIT garantizan y promueven la participación de los pueblos indígenas en materias que les atañen. De esta manera, en cumplimiento con dichos instrumentos, el Estado de Chile tiene la obligación de elaborar medidas en conjunto con los pueblos indígenas con el objetivo que sean pertinentes.

CONCLUSIONES

Tal como ha sido referido a lo largo de este informe y del presente capítulo, los efectos de la pandemia han excedido con creces el ámbito del derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, impactando otras esferas como la laboral. En este sentido, queda de manifiesto el carácter integral, indivisible e interrelacionado de los derechos humanos, como fue expuesto latamente en el primer capítulo que perfila a la emer-

gencia sanitaria por el COVID-19 como una cuestión de derechos humanos.

De acuerdo a los antecedentes citados, a consecuencia de las medidas que fueron adoptadas para disminuir la circulación del virus y los consecuentes contagios, las personas más afectadas, desde una perspectiva laboral, fueron las trabajadoras y los trabajadores por cuenta propia o quienes desempeñaban actividades informales, especialmente cuando carecían de ahorros para suplir la pérdida o reducción de sus ingresos. Según los reportes del INE, durante el trimestre móvil mayo-julio de 2020, la tasa de desocupación alcanzó el 13,1%, representando un aumento de 5,6 puntos respecto de los 12 meses anteriores.

El acceso y protección del trabajo en condiciones de igualdad, dignidad, seguridad y salubridad, constituyen tópicos de particular relevancia desde una perspectiva de derechos humanos, por ello las problemáticas profundizadas por la pandemia –desempleo, trabajo informal, bajos ingresos y su pérdida o disminución– dificultan la satisfacción de necesidades básicas que también se encuentran aparejadas a otros derechos, tales como vivienda, salud y educación, entre otros. La importancia de que las personas cuenten con un empleo y salario dignos, radica en que ello colabora a garantizar sus derechos fundamentales, pero también contribuye a la paz y justicia social en las comunidades. Por ello, estas materias se encuentran reconocidas y protegidas en una amplia gama de tratados internacionales de derechos humanos, tanto de aplicación general como aquellos que se refieren a grupos particulares, entre ellos, mujeres, trabajadores y trabajadoras migrantes, y personas con discapacidad. Además, estas materias también se encuentran reconocidas y protegidas en las normas internacionales del trabajo adoptadas, a través de convenios y recomendaciones, en el seno de la OIT.

Atendiendo a los antecedentes que se han destacado y a las obligaciones internacionales en lo que respecta a la protección del derecho al trabajo digno, lo que incluye también el derecho a percibir un salario, el Ejecutivo ha ido adoptando una serie de medidas orientadas, especialmente, a que las personas afectadas por los efectos



laborales de la pandemia pudieran mantener un cierto nivel de ingresos, que se han enmarcado dentro de distintos planes de emergencia y reactivación económica implementados por el Ejecutivo.

Una de las medidas más señeras, según se ha dicho, fue la denominada "ley de protección del empleo", que entró en vigor el 6 de abril, en virtud de la cual se autorizó la suspensión de la relación laboral o la reducción de la jornada de trabajo y facultó el acceso a las prestaciones del seguro de cesantía. Algunas limitaciones de esta medida son que beneficia solo a aquellos trabajadores y trabajadoras con una relación laboral formal, en circunstancias que la tasa de informalidad en nuestro país ha sido tradicionalmente alta; también la mantención de un cierto nivel de ingresos mediante los mecanismos previstos por esta ley son de cargo de la propia persona, mellando sus posibilidades de enfrentar futuras contingencias; y, en un principio, ciertos grupos de trabajadoras y trabajadores, especialmente afectados por esta pandemia, como quienes desarrollan servicios domésticos, estaban excluidos de estas medidas, lo que fue corregido posteriormente.

El 13 de abril fue publicado el Decreto exento 101, del Ministerio de Hacienda, que determinó ciertos aspectos sustantivos para acceder al "bono de emergencia COVID-19", creado por la Ley 21.225, publicada el 2 de abril, que dispuso la entrega de \$50.000 en tres supuestos distintos: por cada causante de asignación familiar que la persona beneficiaria tuviera; a las personas u hogares usuarias del subsistema "Seguridades y Oportunidades"; y a las personas o familias que integraran un hogar perteneciente al 60% más vulnerable de la población de acuerdo al Registro Social de Hogares. Otras medidas importantes han sido la Ley 21.230, publicada el 16 de mayo, mediante la cual se estableció el "ingreso familiar de emergencia" y la Ley 21.243, del 23 de junio, que dispuso la extensión y aumento de dicho ingreso.

También se han adoptado acciones para asegurar un cierto nivel de ingresos, como los beneficios transitorios y préstamos para trabajadores independientes establecidos en la Ley 21.242, el llamado "postnatal de emergencia" dispuesto a través de la Ley 21.247, la reforma constitucional que per-

mitió el retiro de hasta el 10% de los fondos de pensiones y el aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media establecido a través de la Ley 21.252.

Sin perjuicio de las medidas destacadas anteriormente, es fundamental que el Estado incentive la creación de nuevos empleos para asegurar el derecho de acceso al trabajo y al salario en condiciones de dignidad. Por ello, es relevante fortalecer el subsidio al empleo implementado durante el mes de marzo, el cual ha puesto el énfasis en la nueva contratación de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.

Otros aspectos de carácter laboral que han sido de especial interés durante la pandemia son el trabajo a distancia y el retorno seguro a las actividades presenciales. Aunque no existen estándares específicos sobre el trabajo a distancia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en las normas internacionales del trabajo, nada obsta que se apliquen los estándares generales relacionados con la protección de las trabajadoras y los trabajadores, el límite de la jornada laboral, el derecho a percibir un salario, el derecho al descanso y vacaciones, el derecho a contar con medidas de seguridad e higiene laborales, y el derecho a la privacidad y no ser sujeto de injerencias arbitrarias en la vida privada. Aún cuando estas materias fueron incluidas en la ley que modificó al Código del Trabajo para introducir las figuras del trabajo a distancia y el teletrabajo, aprobada durante la pandemia, la regulación expresa de estas modalidades de trabajo no ha sido incluida en otras leyes que también abordan relaciones funcionarias, como el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Conforme a los estándares internacionales relacionados a la seguridad e higiene en el trabajo, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas, más allá de las meramente facultativas que se han formulado hasta ahora, que propendan hacia un retorno paulatino y confiable a las actividades presenciales en la estricta medida de que sea necesario. Para estos efectos, el diálogo social entre empleadores y organizaciones de trabajadoras y trabajadores –sindicatos y asociaciones– cobra una particular relevancia a efectos de hallar consensos.

EFFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ÁMBITO LABORAL: PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO, DE LOS SALARIOS Y LOS INGRESOS

En este capítulo se ha presentado una relevante cantidad de datos relativos a las afectaciones sobre el derecho al trabajo que han experimentado grupos que históricamente han sido discriminados, y que desde antes de la pandemia se encontraban en una situación de vulnerabilidad en el ámbito del trabajo. En el caso de las mujeres, cuya participación en el mercado laboral siempre ha sido más baja que la de los hombres, ha caído de manera significativa durante la pandemia. De acuerdo a la Encuesta Social COVID-19 (2020), mayoritariamente fueron las mujeres a quienes se les suspendió o terminó la relación laboral que mantenían vigente. En consecuencia, ha aumentado, por efecto de la pandemia, la brecha de género en el ámbito del trabajo, perjudicando la autonomía económica de las mujeres.

Otro grupo afectado significativamente por la pandemia, desde una perspectiva laboral, son las personas jóvenes. Aún cuando la tasa de desocupación aumentó para todos los tramos de edad entre abril y mayo de 2020, el más afectado fue el que va desde los 15 a los 24 años.

Las personas migrantes también han sido afectadas agudamente por los efectos de la pandemia. La sobrerrepresentación de trabajadoras y trabajadores migrantes en sectores económicos asociados al turismo y servicios, algunos de los más afectados por las medidas de restricción adoptadas por las autoridades, ha significado una pérdida pronunciada del empleo dependiente. De acuerdo a ciertas mediciones citadas en el cuerpo de este capítulo, solo el 15,3% de las trabajadoras y trabajadores migrantes mantuvo sin variaciones su relación laboral, mientras que el 30% fue despedido, al 21,4% se le suspendió el contrato de trabajo, y al 18,2% se le redujo la jornada.

A pesar de los esfuerzos y medidas legislativas adoptadas por el Estado durante los últimos años para proteger a las trabajadoras de casa particular, una alta proporción de ellas sigue trabajando informalmente, lo que las ha puesto en una situación de mayor vulnerabilidad durante la pandemia. Este aspecto, que guarda relación con un grupo particular de trabajadoras, manifiesta una característica de naturaleza estructural del sistema laboral: la formalidad laboral –o la falta de ella– no solo es relevante como un factor que otor-

**Es posible
advertir que las
trabajadoras
y trabajadores
informales han
resultado más
afectados que las
y los formales**

ga estabilidad y acceso seguro a un salario, sino que es el eje articulador del sistema de seguridad social.

Las personas con discapacidad tradicionalmente han sido excluidas del mundo del trabajo. Para corregir esta situación, en 2018 fue publicada la Ley 21.015 que establece la obligación para los organismos de la Administración del Estado y empresas privadas de más de 100 trabajadoras y trabajadores, de contratar a una cuota de 1% de personas con discapacidad. Sin embargo, solo el 33,1% del número total de personas que potencialmente podrían ser beneficiadas por esta cuota se encontraban con un contrato de trabajo vigente al 30 de junio. Desde octubre de 2019, se ha producido el 42,3% de las desvinculaciones de trabajadoras y trabajadores con discapacidad beneficiados por la cuota, lo que se ha agudizado por la pandemia y las escasas contrataciones que se han producido durante los últimos meses.

Las personas indígenas también se han visto laboralmente afectadas por la emergencia sanitaria. De acuerdo al estudio citado en el cuerpo de este capítulo, las personas mapuche entrevistadas que han perdido su fuente de trabajo se observan especialmente en áreas como la agricultura, la ganadería y la pesca; en el caso del pueblo Rapa Nui, este se ha visto particularmente afectado por las restricciones a las actividades turísticas; y en las comunidades costeras relacionadas con el pueblo chango, los impactos se han producido especialmente por la falta de compradores de pescados y mariscos.

En consecuencia, al considerar de manera combinada los efectos en los distintos grupos de especial protección sindicados en este texto, es posible advertir que las trabajadoras y trabajadores informales han resultado más afectados que las y los formales; lo mismo sucede con las mujeres respecto de los hombres, lo que también se replica en el caso de las personas migrantes en comparación a los nacionales.

RECOMENDACIONES

- 01 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, Hacienda, y Economía, Fomento y Turismo, asegurar la protección del derecho al trabajo, en condiciones de dignidad y seguridad, en los planes y programas de reactivación económica, de manera que las personas afectadas en la esfera laboral por la pandemia puedan reincorporarse al trabajo, acceder a salarios dignos y mejorar sus condiciones de vida.
- 02 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, adoptar medidas para promover la formalidad de las relaciones laborales, de manera que la mayor cantidad de trabajadoras y trabajadores puedan acceder a las prestaciones de seguridad social existentes, considerando especialmente los casos de las trabajadoras y trabajadores de casa particular, y trabajadoras y trabajadores migrantes.
- 03 Se recomienda a los órganos colegisladores, poderes Ejecutivo y Legislativo, que adopten medidas para introducir las figuras del trabajo a distancia y teletrabajo a los estatutos particulares que regulan las relaciones funcionarias en los organismos de la Administración del Estado y en las municipalidades, de manera que las personas que se desempeñan en el sector público cuenten con las mismas posibilidades y niveles de garantía y protección en el ejercicio de sus funciones respecto de la normativa que actualmente contempla el Código del Trabajo.

- 04 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y al Congreso Nacional, adoptar medidas legislativas para garantizar que un eventual retorno a las actividades laborales presenciales, se realice cumpliendo de los estándares internacionales que reconocen el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo, a fin de resguardar la vida, salud e integridad física y psíquica de las trabajadoras y trabajadores.
- 05 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de la Mujer y la Equidad de Género, adoptar todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las mujeres, incluyendo el fortalecimiento del subsidio al empleo "Contrata" y acciones de intermediación laboral. Asimismo, se recomienda que estas medidas contemplen la situación de las mujeres que habitualmente o debido a la pandemia del COVID-19 se encuentran desarrollando actividades de cuidado.
- 06 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Social y Familia, que, en el marco del artículo 4 de la Ley 21.015, evalúen los efectos de la pandemia en los índices de participación laboral de personas con discapacidad. Se recomienda que, sobre la base de esa evaluación se adopten todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las personas con discapacidad, incluyendo el fortalecimiento del subsidio al empleo "Contrata" y acciones de intermediación laboral.
- 07 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Social y Familia, junto al Instituto Nacional de la Juventud, adoptar todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las personas jóvenes, incluyendo el fortalecimiento del subsidio al empleo "Contrata", especialmente creado en el marco de la pandemia del COVID-19, y las acciones de intermediación laboral que sean pertinentes.
- 08 Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de los ministerios del Trabajo y Previsión Social, y de Desarrollo Social y Familia, junto a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, adoptar todas las medidas que sean necesarias para incentivar la participación laboral de las personas que pertenecen a los pueblos originarios, incluyendo acciones de intermediación laboral. Asimismo, se recomienda a estos organismos, junto a otros que sean competentes, como el Instituto Nacional de Estadísticas, elaborar datos desagregados y completos sobre los efectos de la pandemia en la participación laboral y los ingresos de las trabajadoras y trabajadores indígenas.