

## Nota técnica país

### ► Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19

# Chile › Impacto de la COVID-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos

Guillermo Montt  
Félix Ordóñez  
Luis Ignacio Silva  
Juan Jacobo Velasco

Noviembre, 2020

## Resumen

En Chile la crisis sanitaria de la COVID-19 provocó rápidamente una crisis en la actividad económica, en el empleo y en los ingresos. Se proyecta una caída en el producto interno bruto entre -4,5% y -5,5% para 2020; este impacto en la actividad económica no tiene precedente cercano desde los años 1980. La baja en la ocupación en torno al 20% durante el trimestre junio-agosto de 2020 se tradujo en un aumento en la tasa de desocupación y una fuerte salida de personas de la fuerza de trabajo: cerca de una de cada tres personas en edad de trabajar están desocupadas o son parte de la fuerza de trabajo potencial. Adicionalmente, más de 1 millón de trabajadores son ocupados ausentes, alrededor de 70% de ellos acogidos a la suspensión de contratos. Decayó la ocupación formal e informal, y la caída afectó sobre todo a mujeres. Ante estos efectos, la política de respuesta consistió en un paquete de medidas que apuntó a promover la actividad económica y la recuperación con préstamos a empresas y subsidios al empleo, proteger los puestos de trabajo y los ingresos a través de modificaciones al Seguro de Cesantía, la posibilidad de retirar parte de los fondos de pensión, transferencias no contributivas y, por último, proteger la salud y seguridad en el trabajo a través de la promoción del trabajo a distancia, el establecimiento protocolos y fiscalización. Las medidas, si bien conformaron una inyección de recursos que supera los 10 puntos del PIB, se vieron enfrentadas a una serie de desafíos en su implementación, incluyendo la elegibilidad y alcance de los subsidios y prestaciones para empresas, hogares y trabajadores. Destaca, en todo caso, la extensión de los objetivos del uso del Seguro de Cesantía para proteger ingresos y mantener los vínculos laborales, permitiéndose prestaciones ante la suspensión de los contratos o la reducción de jornadas de trabajo.

\* Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Marcela Cabezas, Roxana Maurizio, Gerhard Reinecke y Fabio Bertranou.

## 1. Introducción

El primer caso de COVID-19 en Chile se confirmó el 3 de marzo de 2020. El 16 de marzo se anunció la suspensión de clases en todos los establecimientos educativos y dos días después, el 18 de marzo, se declaró el Estado de Catástrofe. Según la evolución del contagio en las distintas regiones del país se dispuso, paulatinamente, la cuarentena o suspensión de actividades a nivel comunal. La segunda semana de mayo se dispuso la suspensión en todo el país de Centros de Día para personas mayores, reuniones de clubes y uniones comunales para el adulto mayor, gimnasios y restaurantes, entre otros. También se prohibió la concentración de más de 50 personas en un lugar determinado (abierto o cerrado)<sup>1</sup>. A inicios de octubre la mayoría de comunas que estuvieron en cuarentena ya habían pasado a alguna de las etapas de desconfinamiento parcial aunque se mantenía prohibida la operación de gimnasios, actividades masivas y para personas mayores, y limitadas las actividades de restaurantes y comercios.

Estas medidas produjeron un efecto sin precedente en la economía. Desde abril la actividad económica muestra una contracción interanual a nivel mensual superior al 10%. Las proyecciones del Banco Central de Chile de agosto 2020 apuntan a una contracción del PIB de 2020 entre el -4,5% y -5,5% respecto de 2019 (Banco Central de Chile, 2020a).

En este contexto recesivo aumentó la desocupación, afectando a casi un millón de personas. Además, cerca de 1,8 millones personas salieron de la fuerza de trabajo. Si la tasa de desocupación se situó en junio-agosto 2020 en 12,9%, la tasa de desocupación sumada a la fuerza de trabajo potencial supera el 29%. A estos efectos se suma el aumento de los ocupados ausentes que se acogieron a la suspensión de contratos de trabajo (18% de los ocupados) y los cambios en la subocupación. Los efectos de pérdida de puestos de trabajo se observan con fuerza tanto para los ocupados formales como informales.

Si bien estos son efectos transversales a casi todos los sectores y grupos de trabajadores y trabajadoras, las medidas producen un efecto diferenciado en el mercado de trabajo. Mientras algunos sectores se vieron afectados directamente por el cierre, otros que transan bienes o servicios para los establecimientos cerrados se ven afectados indirectamente. Otras actividades, las menos, declaradas esenciales, mantuvieron o incluso aumentaron su actividad y su ocupación. La ocupación en los sectores de turismo y restauración, construcción y agricultura cayeron 45%, 35% y 34%, respectivamente. Los efectos han sido más fuertes en las mujeres, a pesar de que tienden a estar sub-representadas en los sectores con más riesgo de verse afectados, con excepción del trabajo doméstico.

La crisis sanitaria se convirtió, rápidamente, en una crisis en la ocupación y una crisis de ingresos. El gobierno respondió poco después de declarar el Estado de Catástrofe con un paquete de medidas que apuntaron a rescatar las empresas, promover la salud y seguridad en el trabajo y asegurar los ingresos de las personas. Estas medidas, que luego fueron complementadas por otras más amplias que aumentaron la cobertura de la protección, sobre todo para asegurar los ingresos de los hogares, aunque tendieron a ser relativamente tardías en su implementación y, en algunos casos, a pesar de su magnitud, insuficientes dada la profundidad de la crisis.



La crisis sanitaria se convirtió, rápidamente, en una crisis en la ocupación y una crisis de ingresos. El gobierno respondió poco después de declarar el Estado de Catástrofe con un paquete de medidas que apuntaron a rescatar las empresas, promover la salud y seguridad en el trabajo y asegurar los ingresos de las personas.

<sup>1</sup> Ver Resolución Exenta 133 del 16 de mayo 2020: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/05/16/42657/01/1762573.pdf>

## 2. Contexto económico y laboral pre-pandemia COVID-19

### 2.1. Economía, ocupación, informalidad y salarios: 2010-2019

Durante la década de 2010, Chile experimentó una tendencia general de creación de puestos de trabajo y crecimiento de la participación laboral, particularmente femenina, junto con la intensificación de procesos de mayor concentración de la ocupación en los sectores de servicios y de crecimiento de los salarios reales (OIT, 2018). En efecto, tras la crisis económica de 2009, que gatilló que la tasa de desocupación llegara a cerca del 10%, el mercado laboral chileno experimentó una recuperación de la creación de puestos de trabajo entre 2010 y 2014 del orden de un crecimiento promedio anual de 3,8%. Este aumento se vio particularmente entre asalariados con puestos de trabajo generados en un contexto de crecimiento de la economía que promedió 4,6% en ese periodo. Como consecuencia, la tasa de desocupación se redujo a 6,4% en 2014.

Entre 2014 y 2019, la economía chilena entró en un proceso de menor crecimiento, promediando un crecimiento anual de 2,0% que impactó tanto la creación de puestos de trabajo (2,5% anual promedio), como su composición. Los asalariados crecieron 2,3% anual mientras que los por cuenta propia lo hicieron en 3,8% anual. Esta dinámica repercutió progresivamente en un aumento en la tasa de ocupación informal, que pasó de 27,2% a comienzos de 2018 a 28,4% a finales de 2019.

Por otra parte, durante la década de 2010 la tasa de participación en la fuerza de trabajo aumentó de 60,2% en 2010 a 62,8% en 2019, pero con diferencias marcadas según sexo: mientras el indicador cayó de 74,2% a 73,6% entre los hombres, aumentó de 46,8% a 52,5% entre las mujeres. La dinámica de la fuerza de trabajo está marcada por el continuo aumento de la participación femenina, que permitió acortar las brechas de participación de manera gradual pero constante.

Otra tendencia observada durante la década de 2010 es la intensificación de la concentración de la ocupación en los sectores de servicios. De esta manera, si mientras a comienzos de la década cerca de 2 de cada 3 puestos de trabajo estaban concentrados en servicios, en 2019, 7 de cada 10 ocupados trabajaban en los sectores terciarios. Finalmente, durante la década de 2010 también se aprecia que los salarios crecieron por encima de la inflación, en torno al 2,4% promedio anual real. No obstante, en un contexto de crecimiento económico más moderado entre 2014 y 2019, los salarios reales crecieron 2,1% en promedio en esos años.

En general, el menor crecimiento, la menor demanda y, según sea el caso, la contracción en la actividad económica producto de la crisis implica una caída en las tasas de ocupación, mayor desocupación, salidas de la fuerza de trabajo y menor demanda laboral.

### 2.2. Chile y las crisis económicas anteriores

América Latina y el Caribe –y con ello Chile– ha estado expuesta a importantes ajustes económicos. Los ciclos de crisis más emblemáticos de las últimas décadas son la Crisis Financiera del 2009, la Crisis Asiática de 1999 y la Crisis de Deuda de 1982. Todas dejaron consecuencias profundas en el ámbito macroeconómico, social y laboral. Todas marcaron un precedente de cómo se gestan estas crisis, de lo importante que es el manejo adecuado de la economía para sobrellevar la contracción y facilitar la reactivación y cómo se pueden profundizar o mitigar los efectos sociales.

En general, el menor crecimiento, la menor demanda y, según sea el caso, la contracción en la actividad económica producto de la crisis implica una caída en las tasas de ocupación, mayor desocupación, salidas de la fuerza de trabajo y menor demanda laboral. Estos ajustes suelen afectar también la calidad

del empleo, profundizando la informalidad y la desprotección ante caídas de ingresos, especialmente cuando los sistemas de protección social no son robustos (CEPAL/OIT, 2009a). Adicionalmente, tienden a reducirse las jornadas laborales, propiciando la subocupación por insuficiencia de horas trabajadas y se generan altos costos sociales y económicos en la población joven que suele verse más afectada por estos efectos en el mercado de trabajo (CEPAL/OIT, 2009b). Las crisis también implican la profundización de los problemas ya existentes, como las brechas de género en materia laboral y de cuidados (CEPAL/OIT, 2010).

### **2.2.1. La Crisis Financiera de 2008-09**

La Crisis Financiera de 2008-2009 revirtió un proceso de crecimiento de seis años consecutivos en América Latina y el Caribe. Este reajuste económico, originado en el sistema financiero, afectó a la región en el flujo y precio de exportaciones, remesas y flujos de capital (CEPAL, 2009). La crisis encontró a la región en una mejor posición que en ajustes anteriores, con un mayor espacio fiscal y, en el caso de Chile, con un sistema bancario mejor regulado y capitalizado (Ffrench-Davis & Heresi, 2015). Las consecuencias para Chile fueron moderadas y breves en comparación a las crisis anteriores. El PIB per cápita se contrajo un -2,6% en 2009, la desocupación pasó de 9,3% a 11,3% entre 2008-2009, las exportaciones y la formación bruta de capital se contrajeron -4,2% y -13,3% respectivamente en 2009 (para más detalles ver Tabla 1).

### **2.2.2. La Crisis Asiática de 1998-99**

Por su lado, la Crisis Asiática de finales de los años '90 estuvo marcada por la creciente integración financiera que implicó un incremento en los flujos de capitales privados hacia América Latina. El contexto económico tanto regional, marcado por la reducción de los déficit fiscales, como internacional, caracterizado por la recesión de países desarrollados, bajas tasas de interés de Estados Unidos y mayor liberalización financiera en países industrializados hicieron posible una fuerte entrada de capitales (Griffith-Jones & Ocampo, 1999; Ffrench-Davis, 2002).

En el año 1999 se vieron en mayor medida las consecuencias sociales y en la ocupación de la crisis, cuando la contracción del PIB per cápita fue de -1,6% y la tasa de desocupación pasó de 7,3% a 11,2%. Hubo también una importante reducción de la formación bruta de capital de -14%. Pese a que la caída del PIB fue moderada, los efectos sociales y económicos fueron relevantes. La Crisis Asiática puso fin a la tendencia de crecimiento sostenido entre 1990 y 1998 (el crecimiento anual promedio fue de 6,8%) y fue el inicio de una fase recesiva en el crecimiento tendencial. La crisis provocó la salida de capitales de fondos de pensiones (AFP) que, entre 1998 y junio de 1999 llegó a 4,8% del PIB de 1998. Por último, la tasa de inversión tuvo una caída de cerca de 3 puntos del PIB (Ffrench-Davis y Heresi, 2015).

### **2.2.3. La Crisis de Deuda de 1982-83**

La crisis más profunda a nivel nacional y regional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial fue la Crisis de Deuda de los años '80. Generó una "década perdida" producto de sus fuertes consecuencias económicas. Este período estuvo antecedido por un incremento de deuda externa privada a niveles muy elevados desde los años '70 que se intensificó entre 1976-1981 (Ffrench-Davis y Devlin, 2005), acompañada de desequilibrios internos y shocks externos en el precio de hidrocarburos y costo de financiamiento externo (CEPAL, 2014). En el caso de Chile, la privatización de la deuda produjo un exceso de flujo neto de capitales, la acumulación de reservas internacionales, presiones sobre el tipo de cambio real y un déficit comercial (Ffrench-Davis, 2018).

En la región el efecto social fue tan profundo que América Latina volvió a los niveles de pobreza de 1980 -previo a la crisis- recién en 2004 (CEPAL, 2014). En Chile la caída del PIB per cápita fue de -12,2% en 1982 y -6,3% en 1983, logrando superar el producto previo a la crisis recién luego de 7 años (Ffrench-Davis, 2018). En el ámbito laboral, la tasa de desocupación promedió 17,1% entre 1982-1983, aunque la cifra que combina la desocupación con la fuerza de trabajo potencial llegó a 30% en 1983. La desocupación se vio acompañada por una disminución de la probabilidad de encontrar trabajo en seis meses desde 64% en

1980-1981 a 43% en 1982-1983. Se redujeron también las jornadas de trabajo, incrementando las jornadas parciales y aumentó la informalidad (García, 1993).

La Tabla 1 resume los principales indicadores económicos y laborales asociados a los tres principales ajustes económicos entre 1980 y 2019.

► **Tabla 1.** Principales estadísticas según crisis económicas, periodo previo y post crisis

	Crisis de Deuda			Crisis Asiática			Crisis Financiera		
	1974-1981	1982-1983	1984-1989	1990-1998	1999	2000-2003	2004-2008	2009	2010-2014
<b>Crecimiento promedio del PIB</b>	4,3	-8,0	6,2	6,8	-0,4	4,0	5,5	-1,6	4,6
<b>Crecimiento promedio del PIB per cápita</b>	2,7	-9,3	4,6	5,2	-1,6	2,8	4,4	-2,6	3,6
<b>Tasa de desocupación</b>	12,7	17,1	8,5	5,8	11,2	10,2	9,2	11,3	7,1
<b>Formación bruta de capital</b>	8,7	-26,7	16,2	11,0	-14,3	6,2	14,3	-13,3	7,8
<b>Exportaciones</b>	14,4	2,4	9,8	9,9	6,7	5,3	5,8	-4,2	2,3

Fuente: Elaboración propia en base a World Development Indicators, Banco Mundial.

Las tres principales crisis económicas que marcaron a Chile desde 1980 tienen diferentes orígenes y consecuencias. La salud de las finanzas públicas y regulación del sistema financiero sirven de piso para sortear de mejor manera las consecuencias económicas y propiciar una reactivación más rápida. Esto, acompañado de un sistema de protección social que mitigue los efectos de la pérdida de puestos de trabajo y de ingresos laborales y reducir el tiempo de recuperación (Ffrench-Davis, 2018).

### 3. Impacto de la pandemia por la COVID-19 sobre el mercado de trabajo

En comparación con los ajustes económicos anteriores, la crisis económica provocada por la COVID-19 presenta diferencias estructurales en cuanto a su origen y profundidad. El distanciamiento físico de las personas requerido para evitar la propagación del virus limitó directamente la actividad productiva y las cadenas de suministro, restringiendo la economía a partir de la producción de bienes y servicios y no de los flujos financieros, como fue el caso en crisis anteriores. Afectó la capacidad de los hogares de generar ingresos, induciendo una disminución en la demanda agregada. Afectó, por las medidas sanitarias adoptadas, la oferta agregada; a algunos sectores –y la ocupación– de manera directa y muchos otros sectores de manera indirecta, tanto por las cadenas de suministro a los sectores directamente afectados o por la disminución en los ingresos de los hogares.

#### 3.1. Proyecciones económicas de la crisis de la COVID-19

Ante la crisis económica desatada por las medidas sanitarias para evitar la propagación de la COVID-19, distintos organismos nacionales e internacionales proyectaron una caída de la actividad para el año 2020. Conforme avanzaron las semanas y se confirmó que deberán mantenerse las medidas sanitarias por varios meses (y no unas semanas en un sector acotado del territorio como se vaticinaba en el mes de marzo) aparecen los primeros indicadores oficiales de actividad económica, las estimaciones iniciales se corrigieron a la baja. Antes de la pandemia, el Banco Mundial (2019) esperaba un crecimiento de 3,1% en Chile para el año 2020, proyecciones que coincidían con las del Banco Central de Chile. Las proyecciones más recientes entregan una contracción del PIB para 2020 entre un -4,5% y un -5,5%, con una proyección de crecimiento en 2021 entre 4% y 5% (Banco Central de Chile, 2020a).

► **Tabla 2.** Proyecciones de crecimiento del PIB para 2020 y 2021 antes y durante la pandemia

Fecha de proyección	2020	2021
Marzo 2019	3,0% / 4,0%	2,75% / 3,75%
Junio 2019	3,0% / 4,0%	3,0% / 4,0%
Septiembre 2019	2,75% / 3,75%	3,0% / 4,0%
Diciembre 2019	0,5% / 1,5%	2,5% / 3,5%
Marzo 2020	-1,5% / -2,5%	3,75% / 4,75%
Junio 2020	-5,5% / -7,5%	4,75% / 6,25%
Septiembre 2020	-4,5% / -5,5%	4,0% / 5,0%

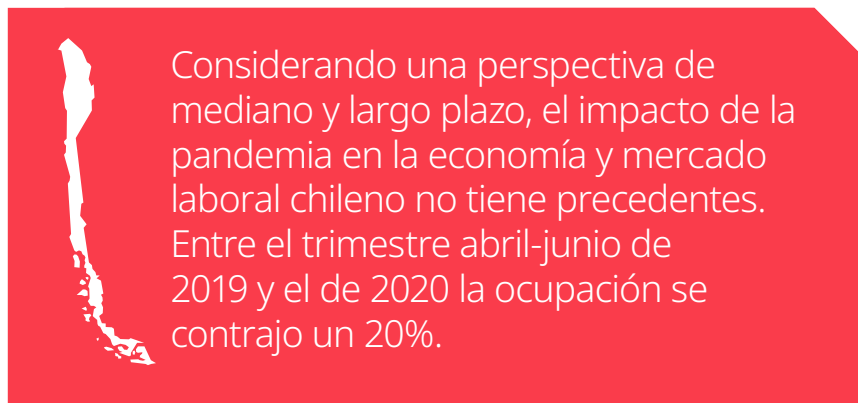
Fuente: Elaboración propia a partir del Índice de Política Monetaria del Banco Central de Chile.

Con los datos oficiales de actividad económica y mercado laboral es posible observar la profundidad y repercusiones de la crisis en los primeros meses de 2020. Según informó el Banco Central de Chile (2020b), la actividad económica medida en el Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) se contrajo un -3,5% en marzo 2020, un -14,2% en abril y un -15,2% en mayo. En junio se comienza a suavizar la caída, mostrando una disminución del -12,9% en junio, -10,7% en julio y -11,3% en agosto respecto de los mismos meses del año anterior.

### 3.2. Efectos observados en la ocupación y el mercado laboral

Considerando una perspectiva de mediano y largo plazo, el impacto de la pandemia en la economía y mercado laboral chileno no tiene precedentes. Entre el trimestre abril-junio de 2019 y el de 2020 la desocupación pasó de 7,5% a 12,2%. Sumada a la salida, también sin precedentes, de la fuerza de trabajo, la tasa de que combina la desocupación con la fuerza de trabajo potencial llega a casi un tercio de la población en

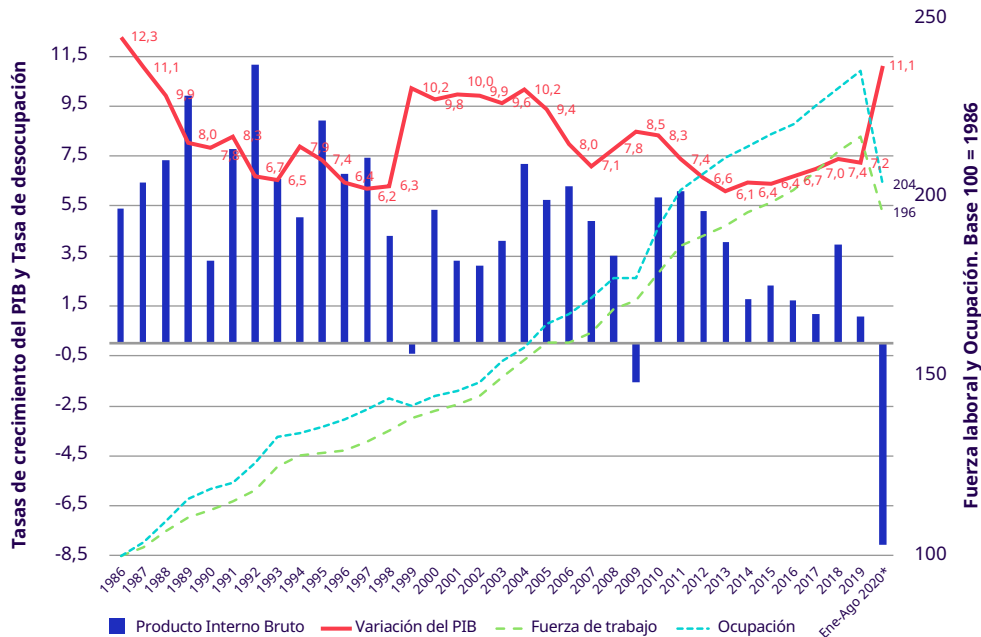
edad de trabajar. A esos efectos debe sumarse el aumento de los ocupados ausentes, la mayor parte de ellos acogidos a la suspensión de contratos en el marco de la Ley de Protección del Empleo.



#### 3.2.1. Caída sin precedente de la ocupación, aumento de la desocupación y fuerza de trabajo potencial

La Figura 1 muestra cómo, entre 1986 y 2019, si bien ocurrieron episodios recesivos en 1999 y 2009, que gatillaron aumentos de la tasa de desocupación, en general se observa que en un contexto de crecimiento del PIB se generó un aumento de la fuerza de trabajo y de la ocupación. No obstante, este patrón cambió de manera importante en 2020 producto de la contracción del PIB entre enero y agosto de 2020 de -8,1% y un aumento de la tasa de desocupación promedio hasta 11,1% en el mismo periodo, en un contexto en que tanto la fuerza de trabajo como la ocupación se redujeron de manera significativa por primera vez en 25 años (Figura 1, líneas punteadas roja y azul). Esto lleva a Chile al número de ocupados y de personas en la fuerza de trabajo a los niveles de 2010. Al perderse cerca de dos millones de puestos de trabajo, las pérdidas de la pandemia en 2020 son equivalentes a haber perdido toda la ocupación generada desde comienzos de 2010.

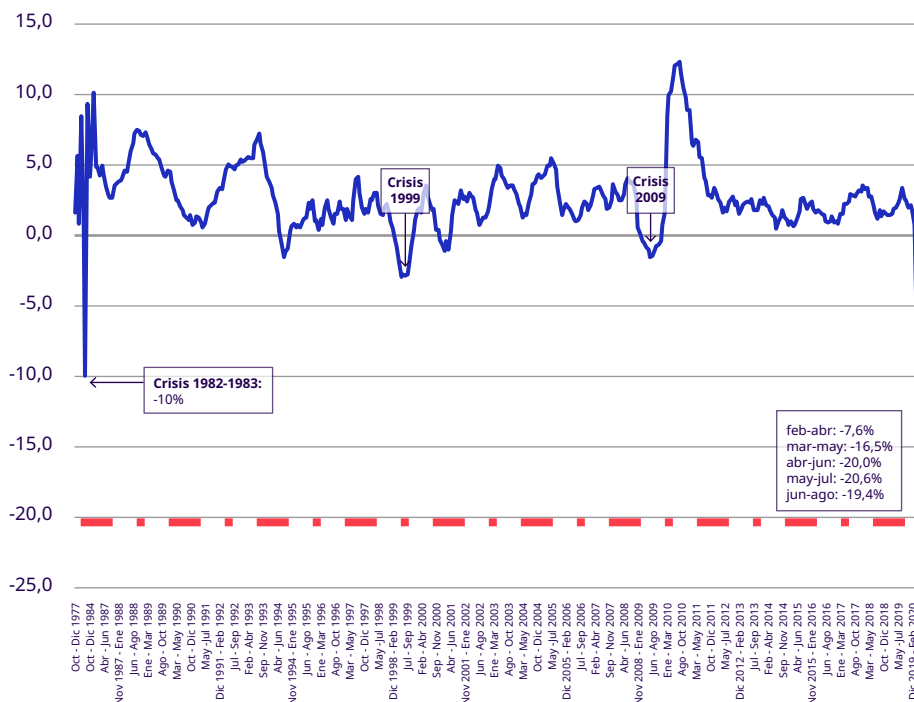
► **Figura 1. Producto Interno Bruto, ocupación y fuerza de trabajo, 1986-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central y del INE.

Sobresale la contracción experimentada por la ocupación durante el segundo trimestre de 2020 (-20,0%) y los trimestres móviles mayo-julio (-20,6%) y junio-agosto (-19,4%), sin precedentes históricos, y bastante más aguda que la contracción registrada en el peor registro de la crisis de 1982-1983 (-10,0%) (Figura 2).

► **Figura 2. Crecimiento de la ocupación, 1977-2020, variación anualizada**

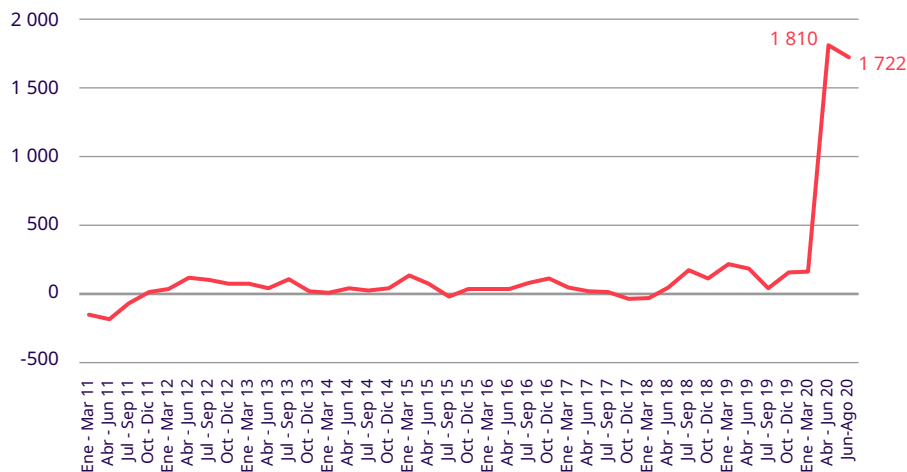


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central y del INE.

La tasa de desocupación ha sobrepasado la cota del 12% desde el segundo trimestre de 2020, alcanzando un máximo de 13,1% en el trimestre móvil mayo-junio, superando en 2,4 puntos porcentuales los niveles

más altos observados durante la crisis de 2009 y en 5,9 puntos porcentuales los niveles promedios registrados desde 2014 (en torno al 7%)<sup>2</sup>. El incremento en la tasa de desocupación está atenuado por el aumento, también sin precedentes, de la población fuera de la fuerza de trabajo. El tamaño de la fuerza de trabajo observado en el trimestre abril-junio 2020 y el trimestre junio-agosto es 1,8 millones y 1,7 millones más pequeño que los mismos trimestres de 2019 (Figura 3).

► **Figura 3.** Personas fuera de la fuerza de trabajo, 2010-2020, variación anualizada (miles de personas)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

Resalta la importancia de la fuerza de trabajo potencial<sup>3</sup>, que representa el 64% de quienes salieron de la fuerza de trabajo durante el trimestre móvil junio-agosto de 2020 (Tabla 3). Esto pone en evidencia el fuerte impacto de la crisis producto de la COVID-19 en la transición desde la ocupación hacia fuera de la fuerza de trabajo y el efecto en el mediano plazo que tendría la fuerza de trabajo potencial sobre la tasa de desocupación.

La salida de la fuerza de trabajo es mayoritariamente femenina (54% del total). Esto pone de manifiesto los desafíos que han tenido las mujeres durante la pandemia, porque sobre ellas cayó mayormente el peso del cuidado de los miembros del hogar durante el confinamiento. En ese sentido, mientras no se solucione la provisión por parte de los sistemas de cuidado o se garantice la vuelta a los servicios educativos presenciales, probablemente la fuerza de trabajo potencial femenina seguirá lejos de la ocupación por más tiempo que la fuerza de trabajo potencial masculina.

► **Tabla 3.** Composición de los cambios en personas fuera de la fuerza de trabajo, en miles, trimestre junio-agosto 2020 respecto al mismo periodo de 2019

Categoría fuera de la fuerza de trabajo	Total	Hombres	Mujeres
Iniciadores	-21	-11	-10
Potencial	1 103	576	526
Habituales	640	576	526
<b>Total</b>	<b>1 722</b>	<b>791</b>	<b>931</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

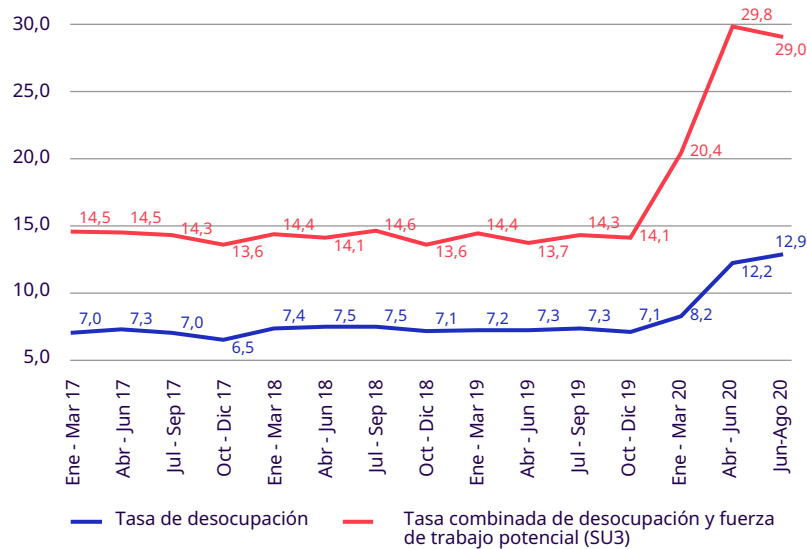
<sup>2</sup> La tasa de 10,2% presentada en la Figura 1 corresponde a la tasa semestral.

<sup>3</sup> La fuerza de trabajo potencial son las personas fuera de la fuerza de trabajo que no realizaron actividades de búsqueda de una ocupación, pero que estaban disponibles para trabajar; o que sí buscaron, pero que no estaban disponibles para trabajar.



Así, casi 3 de cada 10 personas en edad de trabajar en Chile estarían desocupados o serían parte de la fuerza de trabajo potencial, aumentando de 13,7% en abril-junio 2019 a 29,8% en el mismo trimestre de 2020 (Figura 4).

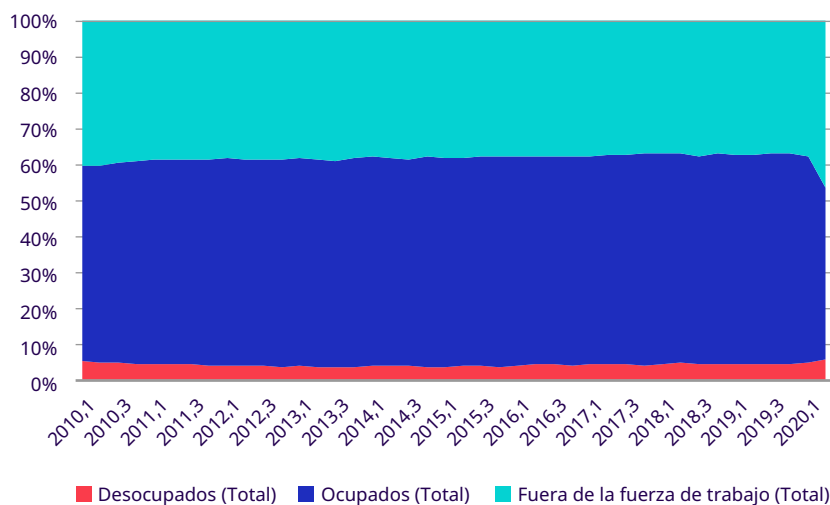
► **Figura 4.** Tasas de desocupación y fuerza de trabajo potencial, 2017-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

La composición de la población en edad de trabajar sufre, en el primer trimestre, una modificación sin precedente en la década. Como se aprecia en la Figura 5, los efectos de la crisis de la COVID-19 son visibles cuando se tiene en cuenta el aumento en la desocupación, en conjunto con la participación en la fuerza de trabajo.

► **Figura 5.** Distribución de ocupados, desocupados y personas fuera de la fuerza de trabajo, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

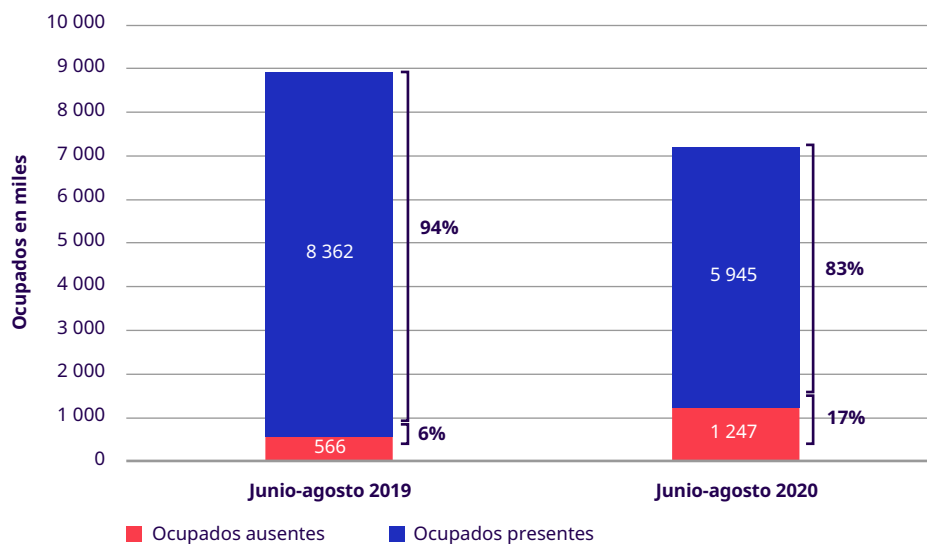
### 3.2.2. Incremento de los ocupados ausentes

La Ley de Protección del Empleo (ver sección 4.1.2) ofreció a los empleadores y trabajadores y trabajadoras la posibilidad de suspender los contratos de trabajo o reducir las jornadas laborales, vistos los efectos de las medidas sanitarias en la actividad económica. Al 4 de octubre de 2020 se habían

aprobado un total de 864 809 solicitudes por suspensión de contrato. El 80% de las solicitudes se ejecutaron entre marzo y mayo (Superintendencia de Pensiones 2020a, 2020b).

Conforme a ello, los ocupados ausentes (que incluyen a los ocupados acogidos a la Ley de Protección del Empleo) aumentaron 220%, pasando de 566 a 1 247 millones entre junio-agosto 2019 y el mismo trimestre en 2020. Mientras en junio-agosto de 2019 los ocupados ausentes representaban el 6% del total de ocupados, en el mismo trimestre de 2020 alcanzaban el 17%. Del mismo modo, se produjo una fuerte disminución (-2,4 millones) de ocupados presentes, lo que significó que se perdió casi un tercio de los ocupados presentes producto de la pandemia. Muchos de los ocupados ausentes están volviendo a sus trabajos en tanto se empezaron a flexibilizar las medidas sanitarias. Muchos, también, perderán sus trabajos pues el Banco Central de Chile estima que un 47% de las empresas despedirían a la mayoría de sus trabajadores que están acogidos a la Ley de Protección del Empleo (Banco Central, 2020c).

► **Figura 6.** Composición de la ocupación según presencia y ausencia (miles de ocupados), 2019-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

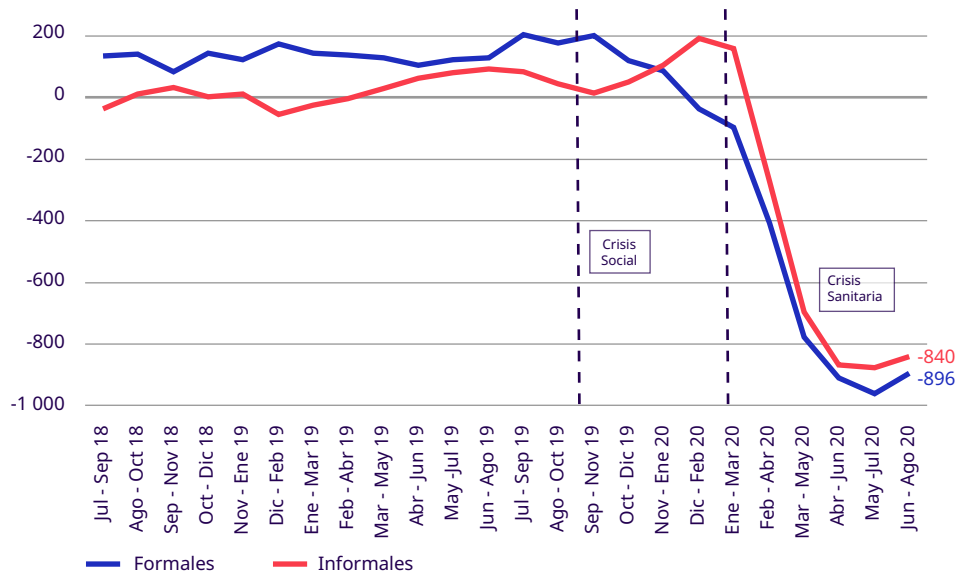
### 3.2.3. Reducciones significativas tanto en la ocupación formal como informal

La Figura 7 muestra que, a diferencia de los años y ciclos anteriores, la pérdida de puestos de trabajo se observa tanto en el segmento formal como informal. Hasta 2020, la ocupación informal tiende a aumentar cuando disminuye la ocupación formal: la informalidad tiende a ser una salida ante la pérdida de puestos de trabajo formales. No obstante, desde el segundo trimestre de 2020 se observa un cambio en esta tendencia, con una destrucción tanto de los puestos de trabajo formales como de los informales, proporcionalmente más importante entre los últimos. Así, al trimestre junio-agosto 2020, el impacto de la crisis se observa tanto en

Hasta 2020, la ocupación informal tiende a aumentar cuando disminuye la ocupación formal: la informalidad tiende a ser una salida ante la pérdida de puestos de trabajo formales. Este no es el caso en la crisis de la COVID-19 ya que el impacto de la crisis se observa tanto en la pérdida de 896 mil puestos de trabajo formales como en la pérdida de 840 mil puestos de trabajo informales.

la ocupación formal con una pérdida de 896 mil puestos de trabajo, como en la informal, con una pérdida de 840 mil puestos de trabajo. La relativamente mayor pérdida de trabajos informales ha provocado una disminución en la tasa de ocupación informal que cayó de 28,9% en enero-marzo de 2020 a 22,6% en junio-agosto de 2020.

► **Figura 7.** Ocupación formal e informal, 2018-2020, variación anualizada (miles de ocupados)



**Nota:** El estallido social se refiere al periodo que se inicia en octubre 2019 luego del conjunto de manifestaciones que surgen a partir de demandas ciudadanas por mejoras sociales.

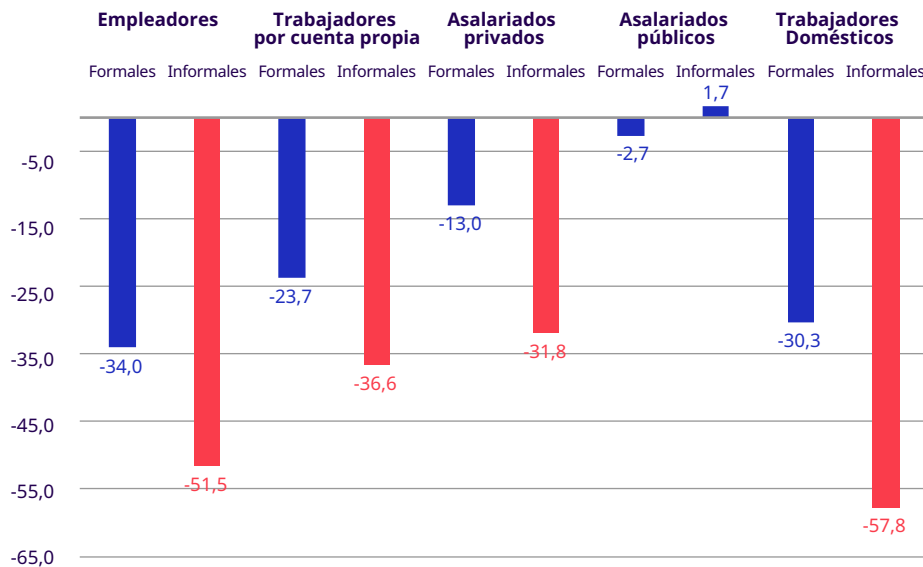
**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

El grueso de la caída en la ocupación se produjo entre los asalariados privados (-827 mil) y trabajadores por cuenta propia (-602 mil), seguidos por los trabajadores domésticos (-137 mil) y empleadores (-125 mil). No obstante, en términos relativos, la caída en la ocupación es más severa en las categorías ocupacionales con condiciones relativamente más informales y con fuerte presencia femenina. Así, las pérdidas de puestos de trabajo fueron más acentuadas entre las trabajadoras domésticas (-43,6%) y empleadores (-36,3%), seguidos por los trabajadores por cuenta propia (-32,1%) y trabajadores familiares no remunerados (-22,8%). En cambio, la contracción fue relativamente menos acentuada en las categorías de trabajadores asalariados privados (-16,0%) y públicos (-2,2%).

Las mayores pérdidas de ocupación en el trabajo doméstico y el trabajo por cuenta propia explican, en parte, la mayor disminución de la ocupación informal en comparación con la ocupación formal, ya que estas formas de trabajo tienden a concentrar niveles más altos de informalidad.

Las mayores pérdidas de ocupación en el trabajo doméstico y el trabajo por cuenta propia explican, en parte, la mayor disminución de la ocupación informal en comparación con la ocupación formal, ya que estas formas de trabajo tienden a concentrar niveles más altos de informalidad. No obstante, también se observa que las pérdidas son más fuertes entre trabajadores informales que formales, tanto para empleadores (-52% vs. -34%), trabajadores por cuenta propia (-37% vs -24%), como para asalariados privados (-32% vs -13%). Esta diferencia es particularmente fuerte entre trabajadoras de casa particular: si la ocupación entre trabajadores domésticos formales disminuyó un 30% esta disminución es de un 58% entre trabajadores domésticos informales (Figura 8).

► **Figura 8.** Cambio en la ocupación por categoría ocupacional<sup>4</sup>, junio-agosto 2020, variación anual



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

### 3.2.4. Pérdidas por rama de actividad

El efecto en pérdidas de ocupación por rama de actividad no refleja, necesariamente, la clasificación de riesgo desarrollada por la OIT (OIT, 2020). Los sectores más afectados han sido Actividades de alojamiento y de servicio de comidas (-45,2%, riesgo alto), Construcción (-34,9%, riesgo medio) y Agricultura (-34,3%, riesgo medio-bajo). Las pérdidas en el sector agrícola pueden ser el resultado no de las medidas sanitarias implementadas en Chile (es un sector esencial) sino más bien por los efectos de la sequía que viene aquejando al país y/o los efectos de la crisis económica en el comercio de productos agrícolas. Por otra parte, cuando se incluye el impacto por género, se aprecian destrucciones de puestos de trabajo relativamente mayores entre las mujeres, particularmente en los sectores clasificados como de riesgo alto o medio-alto. Esta mayor baja en la ocupación entre mujeres, incluso en los sectores esenciales, puede ser resultado del cierre de los espacios de cuidado para niños, niñas, adolescentes y personas mayores con dependencia (salas cuna, jardines infantiles, escuelas, centros de día) y la mayor carga que enfrentan las mujeres por satisfacer las necesidades de cuidado en el hogar.

► **Tabla 4.** Ocupación por rama de actividad y género, trimestre abril-junio 2019 y 2020, variación interanual

Ramas de Actividad	Riesgo	Total		Hombres		Mujeres	
		jun-ago 19	jun-ago 20	jun-ago 19	jun-ago 20	jun-ago 19	jun-ago 20
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	Alto	0,1	-45,2	-0,1	-38,1	0,3	-50,3
Actividades inmobiliarias; actividades administrativas y comerciales	Alto	6,6	-5,9	7,1	-3,4	5,9	-9,1
Industrias manufactureras	Alto	-6,8	-11,2	-5,3	-12,6	-9,8	-8,0
Comercio al por mayor y al por menor	Alto	5,0	-22,0	1,7	-17,7	8,8	-26,7

► Continúa...

4 Para el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal.

Ramas de Actividad	Riesgo	Total		Hombres		Mujeres	
		jun-ago 19	jun-ago 20	jun-ago 19	jun-ago 20	jun-ago 19	jun-ago 20
Artes, entretenimiento y recreación, y otras actividades de servicios	Medio-alto	1,8	-23,0	-6,4	-15,5	11,3	-30,3
Transporte y almacenamiento, e información y comunicación	Medio-alto	-4,4	-19,9	-4,3	-20,2	-4,8	-18,5
Construcción	Medio	2,2	-34,9	-1,2	-34,2	56,9	-42,6
Actividades financieras y de seguros	Medio	0,8	16,8	10,6	37,3	-6,4	-0,9
Minería y canteras	Medio	8,3	-19,7	5,5	-17,4	37,9	-37,7
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Medio-bajo	-0,2	-34,3	-0,5	-32,7	0,7	-40,2
Enseñanza	Bajo	3,9	-14,0	2,0	-8,0	4,7	-16,5
Actividades sanitarias y de servicios sociales	Bajo	13,7	-3,5	18,6	17,2	12,0	-11,0
Administración pública y defensa; segur. soc. de afiliación obligatoria	Bajo	13,2	-4,3	20,6	-10,2	2,8	5,4
Servicios públicos esenciales	Bajo	18,9	11,5	18,1	10,7	22,7	15,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

Al comparar estas cifras con los registros administrativos de la Superintendencia de Pensiones respecto de los cotizantes al Seguro de Cesantía se puede establecer en qué medida estas disminuciones en la ocupación afectan a los trabajadores asalariados formales (que cotizan al seguro) o informales (que no cotizan). El número de cotizantes al seguro en agosto 2020 disminuyó un 7,5% respecto de agosto 2019. La disminución es más fuerte en las actividades de alojamiento y restauración (-24,0%), actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas (-23,6%) y construcción (-11,9%) (Superintendencia de Pensiones, 2020c). La magnitud de estas disminuciones es menor a la observada en la población total, refrendando que en todos los sectores la disminución en la ocupación afectó más a los trabajadores informales. Parte de esta diferencia está dada por la posibilidad de los trabajadores asalariados formales de acogerse a la Ley de Protección del Empleo y suspender los contratos, pasando a ser ocupados ausentes. Las solicitudes de suspensión de contratos muestran que el 23,2% de las solicitudes se encuentra en el comercio al por mayor y por menor pues es tanto un sector altamente afectado pero también un sector con alto nivel base de ocupación. Le siguen la construcción (21,6%) y actividades de alojamiento y de servicio de comidas (16,1%) (Superintendencia de Pensiones, 2020a).

### 3.2.5. Baja la ocupación a tiempo parcial involuntario

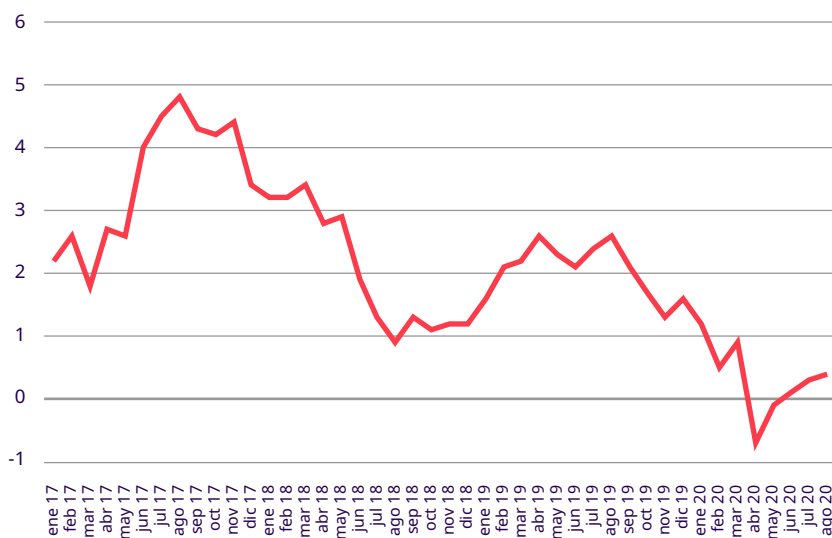
Además de los aumentos en la desocupación y en los ocupados ausentes, y las salidas de la fuerza de trabajo, cambia la magnitud y la composición de los ocupados a tiempo parcial involuntario (TPI)<sup>5</sup>. Durante el trimestre junio-agosto de 2020, 529 mil ocupados trabajaron a TPI, un 7,4% de la ocupación total. Esta proporción representa una baja de 2,5 puntos porcentuales respecto de los ocupados a TPI observados en el mismo trimestre de 2019.

<sup>5</sup> Los ocupados en TPI corresponden a aquellas personas ocupadas que trabajan habitualmente dos tercios de la jornada completa establecida y además señalan estar disponibles para trabajar más horas ya sea de manera inmediata o dentro de los próximos quince días (INE).

### 3.2.6. Disminuyen los salarios reales y la masa salarial

Hasta 2020 los salarios reales venían en crecimiento, aunque experimentando una desaceleración. En el periodo de la COVID-19 registraron, en cambio, contracciones (-0,7% en abril y -0,1% en mayo) o crecimientos mínimos debido a que las ocupaciones más afectadas por la crisis tienden a tener menor calificación (0,1% en junio, 0,3% en julio y 0,4% en agosto). En todo caso, si bien los ajustes salariales empiezan a reflejar la dinámica de caída de la demanda laboral, el impacto de ésta en los salarios reales se ha visto atenuado por un comportamiento de inflaciones mensuales negativas o cercanas a cero observadas desde el segundo trimestre de 2020.

► **Figura 9.** Remuneraciones medias reales, 2017-2020, variación anualizada



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice de Remuneraciones (IR) real del INE.

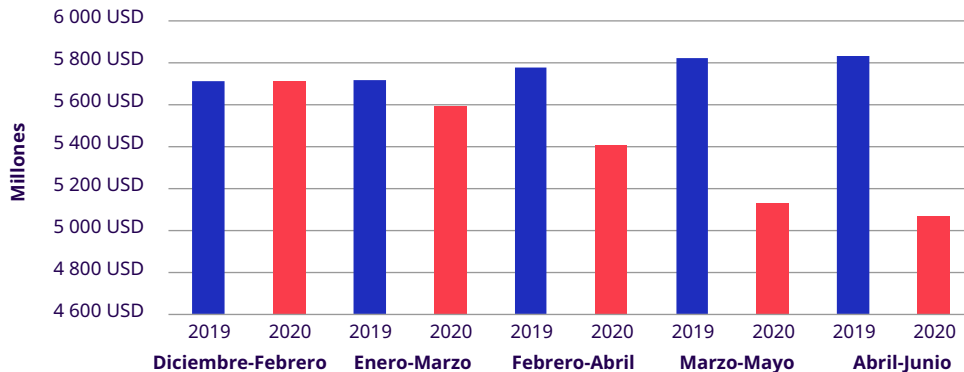
Combinando los cambios en las remuneraciones con el nivel de ocupación se estima la masa salarial, que corresponde al total de ingresos laborales recibidos por todos los trabajadores y trabajadoras. En caso de haber una disminución en el total de ocupados, cambios en la composición del empleo, y/o una reducción de los salarios podría verse una menor masa salarial, menor nivel de consumo y una contracción de la actividad económica. Con los parámetros de ingresos obtenidos al estimar una ecuación de salarios usando la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2018, se puede aproximar el impacto de la crisis en la masa salarial aplicando dichos parámetros en la ocupación trimestral reportada en la ENE. Para el trimestre abril-junio 2020 esta disminución alcanzaría los 765,8 millones de dólares respecto del mismo trimestre del año anterior, lo que representa una disminución de un 13,1%<sup>6</sup> (Figura 10).



Combinando los cambios en las remuneraciones con el nivel de ocupación se estima la masa salarial, que corresponde al total de ingresos laborales recibidos por todos los trabajadores y trabajadoras.

6 Utilizando los datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos de 2018 se estima estimar la relación entre la ocupación, años de estudio, género y otras variables con el salario. La estimación asume, por lo tanto, que esta relación se ha mantenido constante entre 2018 y 2020.

► **Figura 10.** Estimación de la masa salarial, 2019-2020



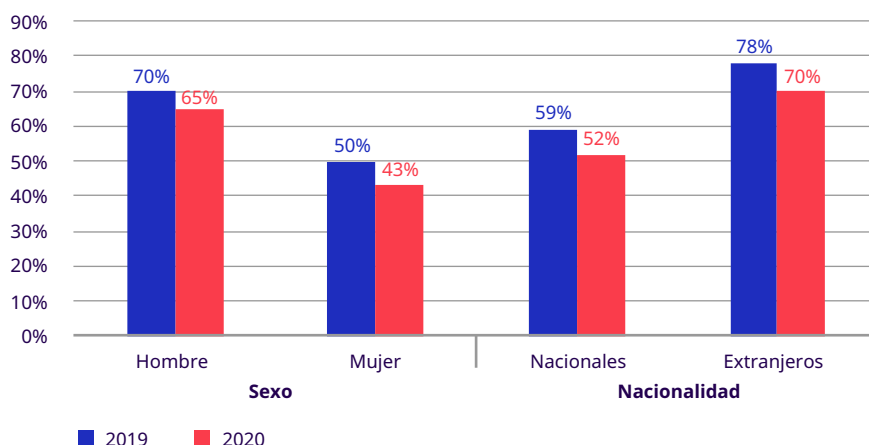
Fuente: Estimación OIT con base en datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

### 3.2.7. Los efectos son más fuertes entre mujeres y trabajadores menores de 55 años

La Figura 10 muestra la tasa de participación laboral por sexo y nacionalidad ya que los efectos de la crisis deben tomar en cuenta los cambios en la participación en la fuerza de trabajo. Tal como fue descrito anteriormente, la disminución en la participación fue proporcionalmente mayor para las mujeres. Mientras que la participación laboral disminuyó en 5 puntos porcentuales entre hombres lo hizo en 7 puntos porcentuales entre mujeres. En el caso de los migrantes, los trabajadores nacionales disminuyeron su tasa de participación en 7 puntos porcentuales, mientras que los trabajadores migrantes provenientes de otros países lo hicieron en 8 puntos porcentuales.

El mayor efecto observado en mujeres es particularmente relevante visto que los sectores de más alto riesgo de caída en la ocupación son los sectores con mayor proporción de hombres. De hecho, tal y como se observa en la Tabla 4, la ocupación femenina ha caído con más fuerza en casi todos los sectores.

► **Figura 11.** Participación laboral según género y estatus migratorio, trimestre junio-agosto 2019-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

Por grupo etáreo, el grupo más afectado por la transición hacia fuera de la fuerza de trabajo son los trabajadores de 25 a 44 años. Si en el trimestre junio-agosto 2019 alrededor de un 7% de quienes estaban fuera de la fuerza de trabajo tenían entre 25 y 34 años, esta proporción alcanza el 12% en el mismo trimestre de 2020. También aumenta la proporción de personas de 35 a 44 años dentro del total de personas fuera de la fuerza de trabajo de cerca de un 6% a 10% en el mismo período.

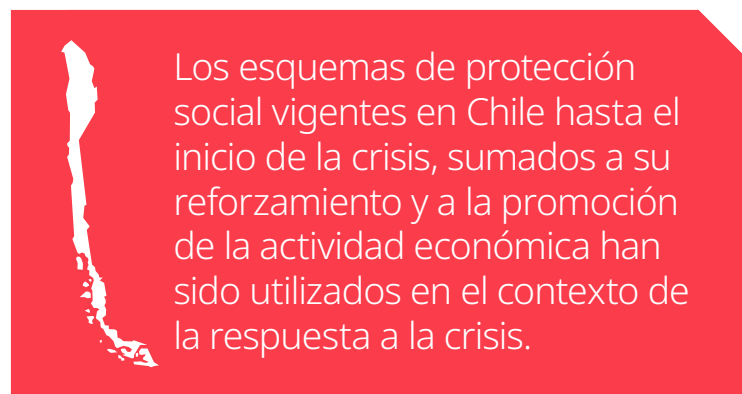
## 4. La respuesta nacional frente a la crisis

### 4.1. Medidas adoptadas

Desde la década del 2000 se han generado condiciones fiscales que conjuntamente con políticas y programas han aumentado la cobertura de la protección social en América Latina, mediante un financiamiento mixto tanto de carga tributaria como de la contributiva a la seguridad social, incrementando la cobertura y suficiencia de la protección social contributiva y no contributiva (OIT, 2018).

A inicios de la crisis financiera de 2008-2009 la situación económica en que se encontraba Chile era beneficiosa, con un fisco acreedor neto del resto del mundo y con superávit fiscal. Ello permitió el financiamiento de una respuesta contracíclica pro-ocupación e inversión, junto con transferencias directas (Ffrench-Davis, 2018). La situación previa a la crisis actual muestra a Chile en una mejor posición relativa a otros países de la OCDE con un nivel de deuda pública (37%) menor al promedio (44%) aunque con un nivel de déficit fiscal de -1,6%, mayor al promedio de -0,6%.

Los esquemas de protección social vigentes en Chile hasta el inicio de la crisis, sumados a su reforzamiento y a la promoción de la actividad económica han sido utilizados en el contexto de la respuesta a la crisis. Las medidas han buscado también apoyar la adecuación de los lugares de trabajo a las condiciones sanitarias y, pasada la crisis sanitaria, sentar las bases para un proceso de reactivación económica más rápido. Estas medidas están articuladas en torno a anuncios del Gobierno de una serie de planes de emergencia y de reactivación, además de un Acuerdo Nacional con la oposición por la protección social y la recuperación de puestos de trabajo.



#### 4.1.1. Estimular la economía y la ocupación

En términos de política fiscal, el Poder Ejecutivo suspendió los pagos provisionales mensuales (PPM) del Impuesto a la Renta de las empresas por tres meses, postergó por tres meses el pago de IVA para aquellas empresas con ventas inferiores a UF 350 000, y postergó el pago de Impuesto a la Renta de las PYMEs hasta julio de 2020, anticipándose su devolución de impuestos. Se redujo del Impuesto de Timbres y Estampillas a 0% por seis meses<sup>7</sup>, se aceleró el pago a proveedores del Estado<sup>8</sup> y se devolvieron, excepcionalmente las retenciones de impuesto de enero y febrero de 2020 a trabajadores independientes<sup>9</sup>.

Como parte del Acuerdo Nacional de junio 2020, se anunció un Programa de Inversión Pública con énfasis en vivienda, agua potable, obras de regadío, plantas desalinizadoras, embalses, conectividad y logística digital, energías limpias y renovables e infraestructura crítica, el cual comenzaría a implementarse durante el segundo semestre de 2020 y el año 2021. Este acuerdo incluye incentivos a la creación de puestos de trabajo, incrementando la cobertura de los subsidios a la contratación de jóvenes y mujeres hasta el 60% más vulnerable de la población y se crea un subsidio para trabajadores desocupados y aquellos cuyos contratos hayan sido suspendidos.

7 Disponible en <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/01/42621/01/1747679.pdf>

8 Disponible en <https://www.chilecompra.cl/2020/03/covid-19-plan-economico-de-emergencia-anunciado-por-hacienda-contempla-portal-de-compra-agil-para-montos-menores-a-30-utm/>

9 Más información en <http://www.sii.cl/noticias/2020/220420noti01er.htm>



En términos de política monetaria, el Banco Central redujo la tasa de interés en 50 puntos base, situándola en 0,50%<sup>10</sup>. Con la finalidad de asegurar el flujo de crédito en la economía, el Banco Central creó de un tramo adicional de Facilidad de Crédito Condicional al Incremento de las Colocaciones Bancarias, pudiendo alcanzar esta línea adicional de crédito hasta US\$24 000 millones y se entrega acceso a cuentas corrientes y a facilidad de liquidez a otras entidades no bancarias siempre que cumplan con estándares de regulación y supervisión<sup>11</sup>.

Considerando el efecto diferenciado de la crisis, el gobierno estableció una capitalización de US\$500 millones para el Banco del Estado de Chile para otorgar financiamiento a PYMEs y personas<sup>12</sup>. Además, se incluyó el otorgamiento de líneas de financiamiento por hasta US\$24.000 millones por parte de la banca privada a empresas, con garantía del Estado de hasta US\$3.000 millones, administrado por el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE). Los recursos asociados al FOGAPE deberán ser utilizados por las empresas para sus necesidades operativas y de capital de trabajo para mantenerse operativas durante la emergencia y retomar la normalidad de sus operaciones una vez superada la crisis<sup>13, 14</sup>. Se creó, además, un fondo con garantía del Estado para entidades financieras no bancarias con la finalidad de llegar a micro, pequeñas y medianas empresas que tengan dificultades para acceder al mercado bancario<sup>15</sup>. El Plan Nacional de Turismo ofrece subsidios por un monto cercano a los \$7 mil millones y contempla fondos para la promoción turística dentro del país por cerca de \$3 mil millones<sup>16</sup>. El sector salud recibió una inyección de recursos de alrededor US\$ 750 millones para el fortalecimiento del sistema de salud en su lucha contra la pandemia<sup>17</sup>. Se fortalecieron instituciones que otorgan financiamiento sectorial como SERCOTEC, FOGAIN, FOSIS, INDAP, CORFO y Banco del Estado<sup>18</sup>.

Hacia finales de septiembre el gobierno inició la implementación de un plan de subsidios con la intención de apoyar la creación de un millón de puestos de trabajo a través de una inversión de 2 mil millones de dólares. El gobierno subsidia el 50% de las remuneraciones de cada trabajador contratado y el 30% de aquellos que vuelven a sus funciones luego de haber suspendido su contrato. Los subsidios tienen un tope de \$250 000 y es mayor para mujeres, personas con discapacidad y jóvenes, con subsidio de 60% y un tope de \$270 000. Solo son elegibles las empresas que hayan visto disminuidos sus ingresos durante la pandemia en más de 20%<sup>19</sup>.

#### 4.1.2. Apoyar a las empresas, la ocupación y los ingresos

Hasta el inicio de la crisis, Chile contaba con un seguro de desempleo con reservas equivalentes a 4,7% del PIB. Dos tercios de estas reservas estaban en las cuentas individuales de cesantía y un tercio en el fondo solidario (Superintendencia de Pensiones, 2020c). En abril, a través de la Ley de Protección del Empleo, se flexibilizan los requisitos para que trabajadores y trabajadoras hagan uso del seguro, incluyendo el desempleo parcial por suspensión de contrato o reducción de la jornada de trabajo. Esta flexibilización incluye la inyección de US\$ 2 000 millones, que constituyen un préstamo que el seguro deberá devolver al fisco. Las prestaciones ofrecidas por el seguro y por la Ley de Protección del Empleo decaen en el tiempo ya que estaban pensadas como incentivo para la búsqueda de trabajo. En respuesta

10 Disponible en [https://www.bcentral.cl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=8c0fe3cc-0d50-7799-8788-45f44f8e7ff8&groupId=33528](https://www.bcentral.cl/c/document_library/get_file?uuid=8c0fe3cc-0d50-7799-8788-45f44f8e7ff8&groupId=33528). Esta medida, al igual que el Ingreso Mínimo Garantizado estaba prevista antes del inicio de la crisis.

11 Disponible en <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/banco-central-de-chile-anuncia-nuevas-medidas>

12 Disponible en <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/02/42622/01/1748257.pdf>

13 Anuncio disponible en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=149692>; Anuncio sobre tasa de interés disponible en <https://www.meganoticias.cl/nacional/298318-plan-economico-gobierno-sebastian-pinera-tasas-de-interes-0-creditos-pymes-bancos.html>

14 Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1144600>

15 Más información de la noticia en <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/macro/pinera-anuncia-nuevos-financiamientos-para-pyme-fondos-con-garantia-del/2020-05-17/204602.html>

16 Más información en <https://www.economia.gob.cl/2020/06/01/ministerio-de-economia-lanza-plan-nacional-de-turismo-que-incluye-protocolos-sanitarios-subsidios-y-fondos-para-promocion.htm>

17 Más información disponible en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=152515>

18 Más información disponible en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=152515>

19 Más información disponible en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=166257>

a esto, en septiembre se aumentaron, mientras dure la crisis, los montos mínimos de las prestaciones de cesantía y asociadas a la Ley de Protección del Empleo de modo que no tengan tasas de reemplazo inferiores al 50% y reducir los meses de cotización requeridos para acceder a la prestación de cesantía, que no había sufrido cambios<sup>20</sup>.

Considerando que el seguro solo cubre a trabajadores asalariados del sector formal, el gobierno desarrolló una serie de transferencias y medidas para ofrecer cobertura a trabajadores informales e independientes, en particular para asegurar la capacidad de estos trabajadores de poder cumplir con las medidas sanitarias de confinamiento. El gobierno establece también un fondo de US\$2 000 millones para otorgar prestaciones y beneficios a las personas y familias más vulnerables que no están cubiertas por el Seguro de Cesantía<sup>21</sup>.

Así, en abril 2020 se tramita el “Bono Covid” que ofrece un pago único de US\$80 por cada causante del Subsidio Único Familiar, a familias del Subsistema de Seguridades y Oportunidades y hogares del 60% más vulnerable, según el Registro Social de Hogares (RSH)<sup>22</sup>. Dada la baja suficiencia del monto y la baja cobertura de la protección (tanto respecto a la población que necesita seguridad de ingresos y al tiempo que es necesario ofrecer esa seguridad), el gobierno crea un Ingreso Familiar de Emergencia, el cual beneficia por tres meses a aquellos hogares cuyos ingresos son principalmente informales, recibiendo un 100%, un 85% y un 70% del beneficio en cada mes. Para los primeros 4 deciles el beneficio es de \$65 000 a \$494 000 (US\$ 80 a US\$ 580) dependiendo de la cantidad de personas que conformen el hogar (entre una a diez personas)<sup>23</sup>. Para los trabajadores independientes se estableció un beneficio consistente en un subsidio y un préstamo para aquellos que hayan sufrido una merma en sus ingresos con respecto al año anterior<sup>24</sup>.

Antes del segundo pago del Ingreso Familiar de Emergencia se aumentó la prestación hasta \$100 000 (US\$ 120) por persona durante los tres siguientes meses, sin decrecer en el tiempo. Se contempla un cuarto mes de apoyo por hasta el 80% de este monto. Se extiende la cobertura al 80% más vulnerable de la población<sup>25</sup> y este ingreso opera de cierto modo como una garantía, ya que es compatible con ingresos laborales, con las prestaciones de la Ley de Protección al Empleo y con subsidios y préstamos para trabajadores independientes a honorarios.

En paralelo a estas medidas, el gobierno entregó 2,5 millones de cajas de alimentos<sup>26</sup>. También se sumaron a este tipo de iniciativas junto el apoyo a comedores comunitarios, empresas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de empleadores y trabajadores.

En parte como respuesta a la tardía implementación de medidas para ofrecer seguridad de ingresos, se promulgó a finales de julio la Ley 21 248 que reforma la Constitución Política de la República para permitir el retiro excepcional de los fondos de pensiones acumulados en las cuentas de capitalización individual<sup>27</sup>. Esta reforma permite retirar por una sola vez hasta el equivalente al 10% de los fondos acumulados en las cuentas individuales, estableciéndose montos mínimos y máximo de retiro. Hasta la primera semana de octubre, más de 9 millones de personas habían retirado el equivalente a más de US\$ 16 mil millones (Superintendencia de Pensiones, 2020d).

El Acuerdo Nacional de junio 2020 contempló la entrega de US\$120 millones para municipios y US\$20 millones para organizaciones de la sociedad civil para iniciativas de ayuda para la población vulnerable,

20 Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1149144>

21 Anuncio disponible en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=149692>; <http://gda.com/detalle-de-la-noticia/?article=4127986>

22 Más información en <https://www.bonocovid.cl/>

23 Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1145400>

24 Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1146920&tipoVersion=0>

25 Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1146901&tipoVersion=0>

26 Más información en <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/macro/pinera-anuncia-nuevos-financiamientos-para-pyme-fondos-con-garantia-del/2020-05-17/204602.html>

27 Disponible en <http://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/07/30/42718/01/1791258.pdf>

que se sumó a los US\$100 millones ya comprometidos para los municipios en los primeros paquetes de medidas anunciados<sup>28</sup>.

Finalmente, considerando la falta de soluciones de cuidado para niños y niñas, aquellos trabajadores y trabajadoras asalariados formales con hijos en edad pre-escolar pueden suspender unilateralmente sus contratos, acogiéndose a la Ley de Protección al Empleo. Las personas que terminan su permiso post-natal, pueden extender la licencia por un máximo de hasta tres meses mientras se mantenga el estado de excepción constitucional con cargo a su seguro de salud<sup>29</sup>. A partir de septiembre, las trabajadoras de casa particular, uno de los colectivos más afectados por la crisis en la ocupación, fueron incluidas de manera permanente en el Seguro de Cesantía a través de la Ley 21 269<sup>30</sup>.

#### 4.1.3. Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo

Para reforzar la seguridad y salud en el trabajo, la Dirección del Trabajo fijó criterios y orientaciones sobre el impacto laboral de una emergencia sanitaria. Exige, por ejemplo, que los empleadores tomen todas las medidas necesarias para cumplir las directrices de la autoridad sanitaria y se establece que las licencias médicas por contagio o aislamiento son causales justificadas de ausencia de los trabajadores. Se han propuesto medidas de teletrabajo o trabajo a distancia, así como la posibilidad del trabajador de suspender sus labores o abandonar el lugar de trabajo si hay un riesgo inminente para su salud o vida.



Si bien se discute con anterioridad a la crisis de la COVID-19, en marzo de 2020 se promulga una ley que regula el teletrabajo y trabajo a distancia. Incluyendo el derecho a desconexión y elementos de protección personal y manejo adecuado de los riesgos laborales.

Se contempla que el cierre de empresas por decisión de la autoridad podría ser considerado como fuerza mayor, lo que exoneraría a las partes de sus obligaciones recíprocas<sup>31</sup>. Se establecen, además, sanciones a empleadores que ordenen a sus trabajadores a concurrir al lugar de trabajo cuando éstos se encuentren en cuarentena o aislamiento sanitario obligatorio decretado por la autoridad sanitaria<sup>32</sup>.

Si bien se discute con anterioridad a la crisis de la COVID-19, en marzo de 2020 se promulga una ley que regula el teletrabajo y trabajo a distancia. Incluyendo el derecho a desconexión y elementos de protección personal y manejo adecuado de los riesgos laborales<sup>33,34</sup>. Por su parte, el Ministerio de Salud en conjunto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, elaboraron protocolos para el funcionamiento de empresas con autorización para operar en relación con clientes (p. ej. Supermercados y servicios de despacho)<sup>35</sup> y protocolos sanitarios para la operación de empresas del turismo<sup>36</sup>. El programa “Saludable-Mente” y el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) desarrollan programas para brindar apoyo psicosocial a personas afectadas directa e indirectamente por la pandemia<sup>37</sup>.

28 Más información en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=152515>

29 Disponible en <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/07/27/42715/01/1790593.pdf>

30 Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1149644>

31 Disponible en: <https://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-article-118427.html>

32 Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1146880>

33 Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1143741>

34 Ver, por ejemplo, <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-118503.html>, [https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-118887\\_recurso\\_pdf.pdf](https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-118887_recurso_pdf.pdf)

35 Disponible en <https://www.economia.gob.cl/2020/03/27/protocolos-sanitarios-para-funcionamiento-de-empresas.htm>

36 Más información en <https://www.economia.gob.cl/2020/06/01/ministerio-de-economia-lanza-plan-nacional-de-turismo-que-incluye-protocolos-sanitarios-subsidios-y-fondos-para-promocion.htm>

37 Más información en <https://www.gob.cl/saludablemente/>

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha elaborado una hoja de ruta llamada "Paso a Paso Laboral", que, basado en los protocolos desarrollados por la OIT, establece medidas para el retorno seguro y saludable al trabajo<sup>38</sup>.

#### 4.1.4. Buscar soluciones mediante el diálogo social

El Consejo Superior Laboral, instancia tripartita institucional, se ha reunido con la periodicidad acordada y ha abordado la crisis COVID-19 y su impacto en el mundo del trabajo. Asimismo, las instancias tripartitas al alero del Ministerio del Trabajo fueron convocadas para formar una Mesa de Coordinación entre el Consejo Superior Laboral, la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía y el Directorio de ChileValora a fin de generar una instancia de trabajo y coordinación con la Dirección del Trabajo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Seguridad Social. La mesa ha sostenido cuatro sesiones para analizar periódicamente las proyecciones de ocupación, los alcances de políticas públicas desarrolladas por el Ministerio y las oportunidades de mejora en la coordinación ministerial con los actores de la sociedad civil. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) participaron de una sesión de la Mesa Social COVID-19, instancia que agrupa a autoridades de gobierno, alcaldes, académicos y profesionales de la salud, y busca ser un espacio de coordinación y colaboración para enfrentar el coronavirus. Propusieron medidas de corto, mediano y largo plazo en materias económicas y sociales para fortalecer y expandir el rol del Estado<sup>39</sup>.

En consideración de la crisis sanitaria, el Congreso aprueba la suspensión de las elecciones de directivas sindicales<sup>40</sup> y la prórroga de los mandatos de las directivas de asociaciones de funcionarios y gremiales<sup>41</sup>.

Como parte del Acuerdo Nacional, se anunció la elaboración de protocolos tripartitos para el retorno seguro y saludable al trabajo al alero del Consejo Superior Laboral. El Foro Trabajadores-Empleadores, conformado por la CPC, la Central de Trabajadores de Chile, la Unión Nacional de Trabajadores, Conapyme, Asech, Multigremial de Emprendedores, Indupan y académicos entregan el "Plan Trabajo Seguro en Pandemia" al Ministerio del Trabajo para implementar protocolos sanitarios sectoriales, promover la autorregulación a través de la firma de un compromiso empresarial<sup>42</sup>.

La posibilidad de suspender contratos o reducir jornadas laborales incluidas en la Ley de Protección del Empleo consideran el diálogo social ya que la incorporación de trabajadores y trabajadoras a estos regímenes considera su formulación a partir de pactos entre el empleador y trabajadores.

#### 4.1.5. Otras medidas

Adicionalmente, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo desarrolló una estrategia de formación virtual gratuita a través de 46 cursos<sup>43</sup>, lanzó la plataforma de empleo en línea "Hay Oportunidades" <sup>44</sup>, y dispuso de 50 mil becas de aprendizaje para formación en áreas de alta demanda laboral<sup>45</sup>.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha extendido la vigencia de la cédula de identidad para extranjeros residentes en Chile<sup>46</sup>, el IPS extiende por un año el uso de poderes para el cobro de

38 Más información en <http://www.pasoapasolaboral.cl/>

39 Más información en <http://anef.cl/comunicaciones/anef-y-cut-participan-de-la-mesa-social-por-covid-19/> y <https://sindical.cl/cut-entrega-propuesta-de-nuevo-plan-nacional-de-emergencia-a-mesa-social-covid-19/>

40 Disponible en <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/05/29/42667/01/1767692.pdf>

41 Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1146900>

42 Más información en <https://www.mintrab.gob.cl/plan-paso-a-paso-ministerio-del-trabajo-recibe-plan-de-trabajo-seguro-en-pandemia-del-foro-trabajadores-empleadores/>

43 Más información disponible en <https://sence.gob.cl/personas/cursos-en-linea>

44 Más en <https://hayoportunidades.cl/>

45 Más información en <https://sence.gob.cl/personas/noticias/sence-lanza-50-mil-becas-de-la-plataforma-lider-en-aprendizaje-virtual-coursera>

46 Disponible en <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/04/01/42621/01/1747658.pdf>

beneficios<sup>47</sup>. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística está aplicando una estrategia excepcional de recolección de datos vía telefónica, o en caso de no poder responder la encuesta por teléfono, vía web a través de un cuestionario auto-aplicado<sup>48</sup>.

## 4.2. Análisis del impacto de las políticas de respuesta

### 4.2.1. Paquete de medidas: fuente y monto de la inyección de recursos

El financiamiento de las políticas de respuesta y la inyección de recursos que implican las medidas descritas en la sección anterior proviene de una estructura mixta entre gasto fiscal, uso de fondos individuales acumulados en cuentas individuales del Seguro de Cesantía, en los fondos pensiones y préstamos a individuos y empresas. A partir de los objetivos y beneficiarios potenciales de las medidas anunciadas hasta mediados de agosto de 2020, la inyección de recursos suma cerca de 12 puntos del PIB de 2019 (FMI, 2020), sin incluir los retiros posibles del Seguro de Cesantía y el retiro del 10% de los fondos de pensión. Considerando el retiro de los fondos de pensión, la inyección de recursos alcanza 19 puntos del PIB. A esto deben sumarse las cerca de 900 mil solicitudes aprobadas para hacer uso del Seguro de Cesantía desde el inicio del año a la primera semana de agosto (Superintendencia de Pensiones, 2020).

La Tabla 5 resume las inyecciones de recursos ya efectuadas o comprometidas a agosto 2020, distinguiendo por la fuente de financiamiento y el tipo de recurso (bono o préstamo a individuos o empresas). Destaca que una parte importante de los recursos proviene de financiamiento mixto y de los fondos de pensión. Por ejemplo, la inyección realizada por el Estado para proteger los ingresos acumula alrededor de US\$2 880 millones a través de los distintos instrumentos propuestos. Se han retirado, además, más de US\$16 mil millones de las cuentas individuales. En términos de financiamiento mixto, se han inyectado US\$564 millones y US\$10 185 millones en la forma de préstamos a empresas (Tabla 5). La mayor parte de las medidas buscan apoyar los ingresos. Los fondos del Seguro de Cesantía no sufrieron un gran impacto en el período. Al comparar las reservas de agosto 2020 con las del mismo mes del año anterior, el patrimonio total disminuyó un 0,8% que resulta de una disminución de 3,9% del patrimonio del Fondo de Cesantía Solidario y un aumento de 0,8% de las Cuentas Individuales de Cesantía (Superintendencia de Pensiones, 2020c).

► **Tabla 5.** Recursos asignados a las distintas medidas de protección a la ocupación y los ingresos (en millones de US\$)

Medida	Protección	Fuente de Financiamiento	Mecanismo	Monto (millones de USD)	% sobre total	Monto/PIB
Ingreso familiar de emergencia (IFE)	Ingreso	Estado	Transferencia directa	290	0,9	0,11
Ley de Protección del Empleo	Ocupación	Mixto	Transferencia directa	224	0,7	0,08
Bono Covid-19	Ingreso	Estado	Transferencia directa	120	0,4	0,05
IFE 2.0	Ingreso	Estado	Transferencia directa	1 223	3,9	0,46
Beneficio para trabajadores independientes	Ingreso	Mixto	Transferencia directa Préstamo	294	0,9	0,11

► Continúa...

47 Más información en <https://ips.gob.cl/servlet/internet/noticia/1421810678782/se-extiende-por-un-a%C3%B1o-plazo-poderes>

48 Disponible en <https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/publicaciones-y-anuarios/separatas/tem%C3%A1ticas/separata-t%C3%A9cnica-contingencia-covid-19.pdf>

Medida	Protección	Fuente de Financiamiento	Mecanismo	Monto (millones de USD)	% sobre total	Monto/PIB
Ampliación IFE 2.0	Ingreso	Estado	Transferencia directa	76	0,2	0,03
Protección de ingresos de la clase media	Ingreso	Estado	Transferencia directa	941	3,0	0,35
	Ingreso	Individual	Préstamo	834	2,6	0,31
Retiro 10% de fondos de pensiones	Ingreso	Individual	Transferencia directa	16 180	51,3	6,09
FOGAPE	Empresas	Individual	Préstamo	9 370	29,7	3,52
Subsidio al empleo	Empresas	Estado	Transferencia directa	2 000	6,3	0,75

**Nota:** Se considera tipo de cambio de \$782 vigente en octubre de 2020.

**Fuente:** Elaboración en base a informes de Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Comisión de Hacienda del Senado y Superintendencia de Pensiones.

#### 4.2.2. Medidas específicas: Apoyo a las empresas

Los préstamos asociados al Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) y la Ley de Protección al Empleo ofrecen mecanismos para dar continuidad a las operaciones de las empresas ante el cierre establecido por la autoridad o la disminución en la actividad. Los créditos FOGAPE han sido una de las políticas que buscan contribuir a financiar a empresas de menor tamaño, otorgando liquidez con una capacidad total de más de US\$25 000 millones. Según información del Servicio de Impuestos Internos, en 2018 había 993 318 empresas catalogadas como micro, pequeñas o medianas. A julio del 2020 se han solicitado 353 715 créditos FOGAPE, de los cuales 342 765 corresponden a empresas micro, pequeñas o medianas. De estas solicitudes de crédito se han aprobado efectivamente un 57% para micro y pequeñas empresas y 63% en empresas medianas, alcanzando un monto de US\$5,766 millones. Por otro lado, las empresas grandes han cursado un total de 7 050 solicitudes por un monto de US\$4 419 millones (Tabla 6).

► **Tabla 6.** Solicitudes asociadas al programa FOGAPE a julio del 2020, monto en millones de dólares

Tamaño	Total de solicitudes		Solicitudes Cursadas			
			Cursada		Porcentaje de solicitudes cursadas	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Micro y Pequeñas Empresas	316 447	5 789	179 013	3 108	57%	54%
Medianas Empresas	26 318	4 337	16 580	2 658	63%	61%
Empresas Grandes I	9 789	5 517	6 436	3 534	66%	64%
Empresas Grandes II	1 161	1 556	614	885	53%	57%
<b>Total</b>	<b>353 715</b>	<b>17 199</b>	<b>202 643</b>	<b>10 185</b>	<b>57%</b>	<b>59%</b>

**Nota 1:** Pequeñas empresas son aquellas con ventas hasta 25 000 UF, Medianas empresas aquellas con ventas hasta 100 000 UF, Empresas grandes I con ventas hasta 600 000UF y Empresas grandes II con ventas superiores a 600 000 UF.

**Nota 2:** El total de solicitudes incluye solicitudes registradas, en estado de evaluación, aprobadas sin cursar, aprobadas y no concretadas, cursadas, rechazadas, que no cumplen requisitos y aquellas que no cumplen políticas de la institución. Se entiende por solicitudes cursadas las solicitudes cuyos fondos ya se encuentran a disposición de los solicitantes.

**Nota 3:** El monto original de las solicitudes se encuentra en Unidades de Fomento. Se llevan a pesos y dólares según las unidades de cambio al 31 de julio del 2020.

**Fuente:** Elaboración en base a información de la Comisión para el Mercado Financiero.

A la primera semana de octubre 2020, la mayor parte de las empresas que se acogieron a la posibilidad de reducir costos laborales a través de la suspensión de contratos o reducción de jornada lo hicieron a través de la suspensión. Un total de 121 111 empresas solicitaron suspender contratos de sus trabajadores y trabajadoras y 8 723 solicitaron la reducción de jornada acogiéndose a la Ley de Protección del Empleo. El 78% de las empresas solicitantes fueron micro empresas (1 a 9 trabajadores que cotizaron por el empleador durante 2019), 17% de pequeñas empresas (10 a 49 trabajadores), 3% de medianas empresas (50 a 199 trabajadores) y 1% de grandes empresas (más de 200 trabajadores). Las empresas que solicitaron reducción de jornada tienden a ser más grandes que las que solicitaron suspensión. A esto se le suman 19 811 solicitudes aprobadas de trabajadoras de casa particular. En la Tabla 7 se muestra la distribución de las empresas que han solicitado suspensión y reducción de jornada.



A la primera semana de octubre 2020, la mayor parte de las empresas que se acogieron a la posibilidad de reducir costos laborales a través de la suspensión de contratos o reducción de jornada lo hicieron a través de la suspensión.

► **Tabla 7. Solicitudes a la Ley de Protección del Empleo por tamaño de empresa**

Tamaño de la empresa	Solicitudes de suspensión de contrato		Solicitudes de reducción de jornada	
	Número	%	Número	%
Micro (1-9 trabajadores)	93 860	77,5	4 790	54,9
Pequeña (10-49 trabajadores)	21 127	17,4	2 973	34,1
Mediana (50-199 trabajadores)	3 917	3,2	701	8,0
Grande (200 o más)	1 544	1,3	249	2,9
Sin información	663	0,5	10	0,1
<b>Total</b>	<b>121 111</b>	<b>100</b>	<b>8 723</b>	<b>100</b>

**Nota:** Solicitudes presentadas al 4 de octubre de 2020.

**Fuente:** Superintendencia de Pensiones (2020). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley de Seguro de Cesantía, No. 23 al 4 de octubre de 2020.*

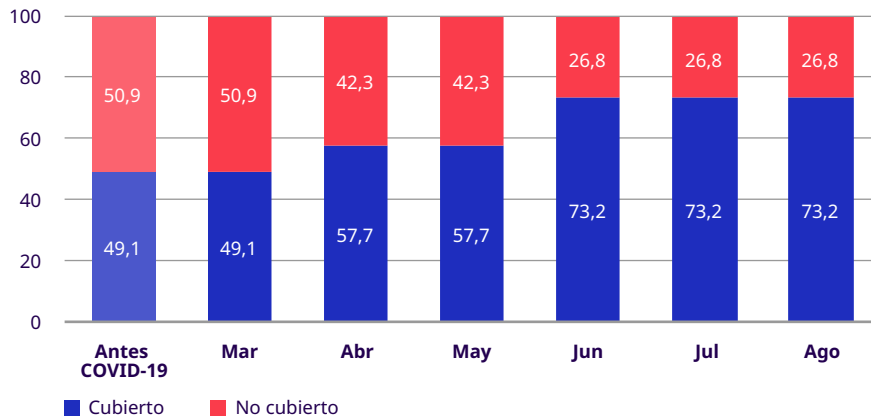
Si bien las medidas implementadas para la mitigación de los efectos económicos y sociales no tienen una focalización sectorial, el uso de las medidas de mitigación ha seguido las necesidades de los distintos sectores. El 23% de los trabajadores y trabajadoras con contratos suspendidos son del sector comercio y reparación de vehículos, 21% del sector construcción y 17% en actividades de alojamiento y restauración. Un 27% de las solicitudes aprobadas de reducción de jornada son en el comercio y reparación de automóviles, un 14% en construcción y 14% en transporte y almacenamiento (Superintendencia de Pensiones, 2020). La estrategia de reactivación anunciada en el Plan de Inversión Pública tiene un foco en la inversión en infraestructura hídrica, vivienda y logística.

#### 4.2.3. Medidas específicas: Apoyo a la ocupación y los ingresos

Montt et al. (2020) estiman que las medidas para apoyar la ocupación y los ingresos de los hogares medidas aumentaron, efectivamente, la cobertura de la protección social para la seguridad de ingresos desde un 49,1% a un 73,1% (Figura 12). El incremento se encuentra principalmente en asalariados y trabajadores independientes, llegando a 64,3% de los ocupados. Persisten, dados los requisitos de acceso

a los beneficios, ocupados no cubiertos, de los cuales un 42% fueron asalariados, 20% independientes informales, 13% independientes formales, 19% se encontraban en el sector público y 6% en el empleo doméstico. Con la segunda versión del Ingreso Familiar de Emergencia se avanza en la integración de los beneficios y hacia una garantía en los ingresos de los hogares.

► **Figura 12.** Cobertura de la protección ante la desocupación antes y después de la crisis, 2020



**Nota 1:** La elegibilidad al Ingreso Familiar de Emergencia depende de pertenecer a los cuatro primeros quintiles del Indicador Socioeconómico de Emergencia o al 90% más vulnerable del Registro Social de Hogares. Se asume, para efectos de este gráfico, cobertura si el hogar cumple con los criterios de elegibilidad a partir de una estimación realizada usando la encuesta CASEN 2017.

**Nota 2:** Para el sector cubierto del primer trimestre 2020 se utilizan las cotizaciones del Seguro de Cesantía de marzo 2020. La distribución de cotizantes cubiertos y no cubiertos proviene de la base administrativa del seguro de cesantía en base a información hasta diciembre del 2018. Para la distribución de independientes cubiertos en situación de catástrofe se utiliza la CASEN 2017.

**Nota 3:** Se incluyen como cubiertos al empleo doméstico con contrato y empleo del sector público de planta, sin embargo, corresponden a indemnizaciones parciales.

**Nota 4:** No se incluye como cubiertos después de la COVID-19 a las personas beneficiadas por la Ley de protección a los ingresos de la clase media, debido a que considera grupos que se cruzan con otros beneficios.

**Nota 5:** La cobertura por el Bono Covid-19 se incluye como parte de la cobertura del IFE a partir de junio.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de CASEN 2017, ENE 2020 y Base de Datos de Registros Administrativos del Seguro de Cesantía.

Sin embargo, a pesar del avance en cobertura, muchas medidas tuvieron déficits de suficiencia. Esto debido a la lógica de prestaciones decrecientes en el tiempo –como lo son el Seguro de Cesantía y la Ley de Protección al Empleo– o porque, al basarse en un monto único, no son necesariamente suficientes para todos los grupos. La Tabla 8 muestra las tasas de reemplazo estimadas de los instrumentos implementados para proteger los ingresos de los hogares.

Destaca que las prestaciones decrecientes en el tiempo para la Ley de Protección del Empleo y el Seguro de Cesantía cuya lógica de incentivo a la búsqueda de trabajo tiene sentido en el marco del desempleo cíclico pero menos en situaciones de crisis sistémica y confinamiento que dificultan la posibilidad de buscar y encontrar trabajo. Destaca también como los distintos bonos y subsidios tienen tasas de reemplazo suficientes para hogares del primer y segundo quintil, pero menos para los hogares del tercer y cuarto quintil.



Montt et al. (2020) estiman que las medidas para apoyar la ocupación y los ingresos de los hogares medidas aumentaron, efectivamente, la cobertura de la protección social para la seguridad de ingresos desde un 49,1% a un 73,1% (Figura 12).



► **Tabla 8.** Tasas de reemplazo de los instrumentos de protección de los ingresos aplicables en la crisis de la COVID-19

Programa	Fecha de promulgación	Tasa de reemplazo	
<b>Ley de Protección del Empleo *</b> <b>Seguro de Cesantía *</b>	6/4/20 / 1/9/20  Anterior a la crisis	Mes 1: 70% / 70% Mes 2: 55% / 55% Mes 3: 45% / 55% Mes 4: 40% / 55% Mes 5: 35% / 50% Mes 6 y 7: 30% / 50% Meses 8 y siguientes: 30% / 50% si existe saldo en la cuenta individual	
<b>Bono Covid</b>	2/4/20	Quintil 1°: 47% Quintil 2°: 21% Quintil 3°: 14%	
<b>IFE</b>	16/5/20	Quintil 1°: 116% Quintil 2°: 40% Quintil 3°: 23%	
<b>IFE 2.0</b>	23/6/20	Mes 1 Quintil 1°: 116% Quintil 2°: 40% Quintil 3°: 23% Quintil 4°: 15%	Mes 2 Y 3 Quintil 1°: 179% Quintil 2°: 62% Quintil 3°: 36% Quintil 4°: 23%
<b>Bono Clase Media</b>	1/8/20	Ingreso promedio anual \$400 000 - \$1 500 000: 125% - 33% \$1 500 001 - \$1 600 000: 27% - 25% \$1 600 001 - \$1 700 000: 19% - 18% \$1 700 001 - \$1 800 000: 12% - 11% \$1 800 001 - \$1 900 000: 6% - 5%	

\* Al momento del cierre de la redacción de este informe, mediante la Ley 21 263 se establece, transitoriamente, un piso de 50% en la tasa de reemplazo asociada a la Ley de Protección del Empleo y al Seguro de Cesantía.

**Nota 1:** Suficiencia respecto a la Ley de Protección del Empleo y Seguro de Cesantía es expuesta según la estructura de pagos definida en la Ley 21 227 y la Ley 19 728.

**Nota 2:** Suficiencia respecto a Bono COVID-19, IFE e IFE 2.0 es estimada considerando los ingresos laborales y beneficio por trabajador ocupado por hogar bajo los criterios de elegibilidad observables en la Encuesta CASEN 2017. Los montos son ajustados según variaciones del IPC 2017-2020.

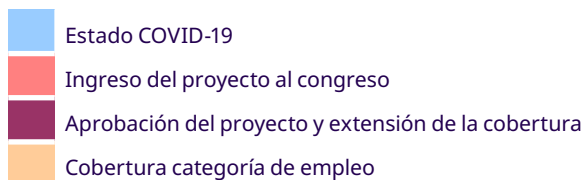
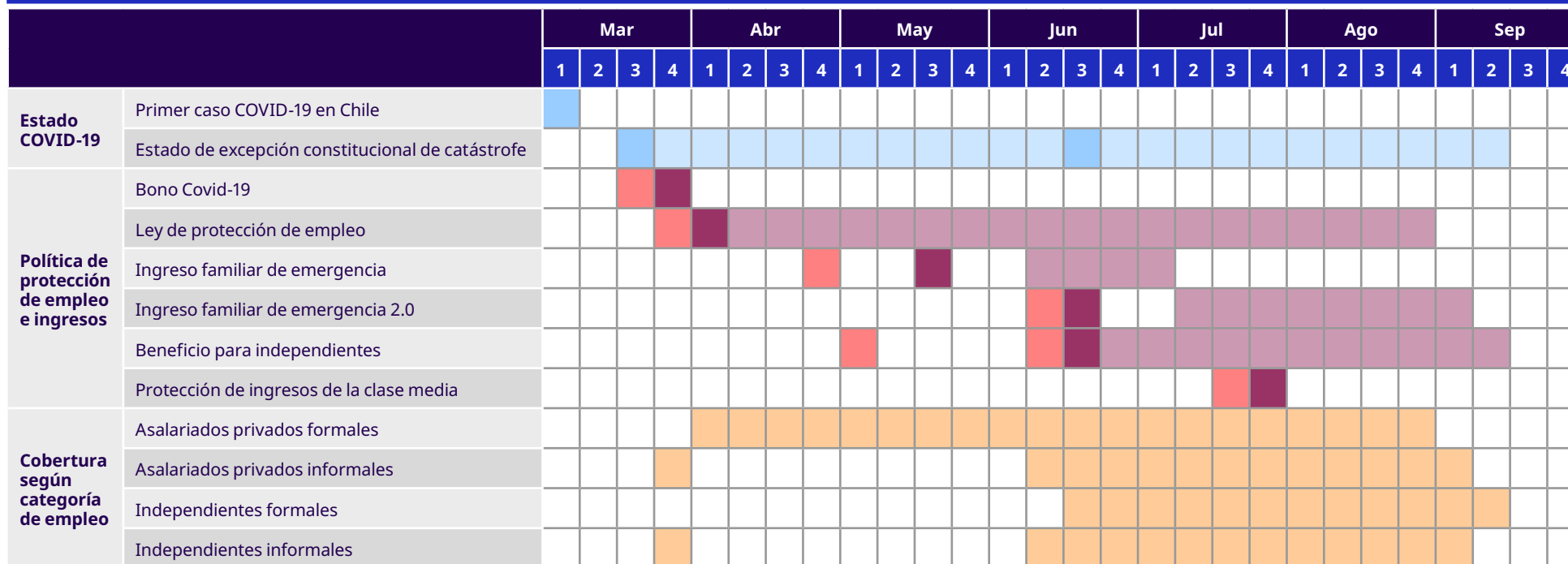
**Nota 3:** Suficiencia respecto al Bono Clase Media es expuesta según la estructura de pagos definida en la Ley 21 242.

**Fuente:** Elaboración en base a Montt et al. (2020), CASEN 2017, Ley 21.227 y Ley 21.242.

Además, por diversas razones, algunas medidas fueron implementadas un tiempo posterior luego de ser afectados la ocupación, los ingresos de los hogares e iniciadas las medidas de confinamiento. El ingreso de los proyectos al Congreso, la discusión parlamentaria y la implementación fue tardía o se conjeturaba que la crisis sería de corta duración. La focalización resultó en que algún grupo quedara desprotegido y necesitado de apoyo, acentuando la dificultad de entregar respuesta a hogares tanto al inicio como conforme se profundizaba la crisis. Estos desafíos hicieron necesaria la sucesiva revisión y ampliación de los beneficios tanto en términos de cobertura, como suficiencia y extensión de su aplicabilidad en el tiempo. La Figura 13 muestra el cronograma de ingreso en sede legislativa, discusión y llegada de los beneficios desde iniciada la crisis.

Las medidas propuestas han sido, en su mayoría, transitorias por lo que una vez superada la crisis los esquemas de protección ante la pérdida de ingresos volverían a la situación previa a la crisis. Las medidas anunciadas como préstamos blandos deben entenderse en un contexto de alto endeudamiento de la población: el stock de deuda financiera de los hogares sobre el ingreso disponible era de un 75% antes de la crisis y, en junio 2019, se estaba destinando un quinto del ingreso mensual de los hogares a pagar deuda (Montt et al., 2020).

► **Figura 13.** Evolución de las medidas de protección de la ocupación e ingresos frente a COVID-19



**Nota:** A modo de ejemplo, la Ley de Protección del Empleo se presentó en el Congreso la cuarta semana de marzo, para ser aprobada en la primera de abril, y la cobertura de este programa se extiende hasta la última semana de agosto. Este programa cubre a los asalariados privados formales entre abril y agosto.

A partir de lo observado en términos de tiempos de aplicación, cobertura y suficiencia de los beneficios, y acorde con lo visto en cuanto a la pérdida de masa salarial y gasto fiscal, se han apreciado ciertos rezagos en la implementación de políticas de mitigación con una cobertura que si bien se expande en términos de población beneficiaria, dejó a sectores de la población sin compensaciones necesarias ante pérdidas de ingreso u ocupación en los primeros meses de la crisis. La transitoriedad de los beneficios contrasta con la extensión proyectada de la crisis. Todo esto permite ampliar el debate sobre la protección social y cómo se pueden implementar políticas públicas para garantizar una cobertura universal, aprovechando los avances ya implementados durante el año 2020, y construir un piso de protección social en línea con la recomendación 202 de la OIT, como también la implementación de mecanismos de activación automática para enfrentar con agilidad futuras crisis.

## 5. Reflexiones finales

La crisis económica derivada de la COVID-19 no tiene precedentes en la historia chilena reciente. Las estimaciones de la magnitud de la contracción económica para 2020 rondan el -4,5% o -5,5% del PIB. La actividad económica mensual cayó más de 10% en cada uno de los meses entre abril y agosto. La tasa de ocupación se redujo más del 20% traduciéndose en un aumento en la desocupación y, sobre todo, en un aumento en las personas fuera de la fuerza de trabajo debido a las medidas sanitarias que establecieron confinamientos y buscaron reducir la movilidad de las personas. Al mismo tiempo, más de 800 mil trabajadores y trabajadoras se acogieron a la suspensión de contratos, por lo que, si bien forman parte de los ocupados, son ocupados ausentes. Estimaciones del Banco Central han señalado que una parte importante de los mismos serán despedidos al reanudarse los contratos debido al impacto que ha producido la crisis en la sostenibilidad de las empresas.

En virtud de las condiciones sanitarias, el gobierno desplegó medidas para proteger los lugares de trabajo desarrollando protocolos para atender los riesgos biológicos en las actividades esenciales y generar condiciones para el retorno seguro al trabajo. En virtud de la contracción de la oferta y demanda agregada, la crisis económica se transformó en una crisis de la ocupación y los ingresos. El gobierno y el Congreso avanzaron una serie de medidas para proteger los puestos de trabajo, aprovechando los recursos del Seguro de Cesantía introduciendo mayor flexibilidad y la posibilidad de suspender contratos o reducir jornadas, y otorgar créditos para asegurar la continuidad de las empresas. El Seguro de Cesantía, que brinda cobertura a los asalariados formales, fue complementado con una serie de transferencias no contributivas. La focalización de estos últimos programas ha generado que persistan brechas de cobertura a muchos hogares en los estratos medios de la población. Por ello fueron adaptándose las condiciones de acceso a estas prestaciones, lo que efectivamente permitió extender la cobertura y la integración de los beneficios. Algunos de estos beneficios llegaron tardíamente, lo que generó apoyo para retirar fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual para financiar pensiones. En su conjunto, estas medidas inyectaron más del 10% del PIB a la economía; más de la mitad provino del retiro de los fondos de pensión.



La crisis económica derivada de la COVID-19 no tiene precedentes en la historia chilena reciente. Las estimaciones de la magnitud de la contracción económica para 2020 rondan el -4,5% o -5,5% del PIB. La actividad económica mensual cayó más de 10% en cada uno de los meses entre abril y agosto.

Por sus características, envergadura, profundidad y magnitud, la crisis ha puesto de manifiesto el importante rol del Estado en promover la salud y seguridad en el trabajo, la promoción de la actividad económica y la demanda, la protección de los puestos de trabajo y los ingresos y el articular soluciones a partir del diálogo social puede sentar las bases para un nuevo sistema de medidas de protección a trabajadores, hogares y empresas con activación automática ante crisis económicas, pero también sectoriales o asociadas a desastres naturales a las que está Chile usualmente expuesto. Esto incluye el apoyo a la sostenibilidad de las empresas, el desarrollo de un piso de protección social y el fortalecimiento del diálogo social para acordar, implementar y expandir respuestas y soluciones de política pública que permitan retomar una senda de crecimiento y desarrollo inclusivo.

## Referencias

- Banco Central.** 2020a. *Informe de Política Monetaria: Septiembre 2020*. Santiago de Chile: Banco Central. [https://www.bcentral.cl/documents/33528/2369613/ipom\\_junio\\_2020.pdf/5d206aff-a5f3-861d-9007-bba02ff9058a?t=1594333137500](https://www.bcentral.cl/documents/33528/2369613/ipom_junio_2020.pdf/5d206aff-a5f3-861d-9007-bba02ff9058a?t=1594333137500)
- \_\_\_\_\_. 2020b. *Indicador de Actividad Económica (IMACEC)*. Santiago de Chile: Banco Central. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/42313/IMACEC.xls/4379cbbf-e4f5-2192-ffb3-0ea1e1f90eb8?t=1596457905553>
- \_\_\_\_\_. 2020c. *Informe de Política Monetaria: Junio 2020*. Santiago de Chile: Banco Central. [https://www.bcentral.cl/documents/33528/2369613/ipom\\_junio\\_2020.pdf/5d206aff-a5f3-861d-9007-bba02ff9058a?t=1594333137500](https://www.bcentral.cl/documents/33528/2369613/ipom_junio_2020.pdf/5d206aff-a5f3-861d-9007-bba02ff9058a?t=1594333137500)
- Banco Mundial** (2019). *Perspectivas Económicas Mundiales. Más Tensiones, Menos Inversiones. Global Economic Prospect*. Washington. <http://pubdocs.worldbank.org/en/144021555427610897/Global-Economic-Prospects-June-2019-Regional-Overview-LAC-SP.pdf>
- CEPAL** (2009). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT** (2009a). "Crisis y mercado laboral". *Boletín CEPAL / OIT. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Número 1*.
- \_\_\_\_\_. (2009b). "Crisis en los mercados laborales". *Boletín CEPAL / OIT. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Número 2*.
- \_\_\_\_\_. (2010). "Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009". *Boletín CEPAL / OIT. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Número 3*.
- Ffrench-Davis, R.** (2002). *Financial crises and national policy issues. An overview*. UNU/WIDER.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Reformas económicas en Chile, 1973-2017. Neoliberalismo, crecimiento con equidad e inclusión*. Santiago de Chile: Taurus.
- Ffrench-Davis, R. & Devlin, R.** (2005). "La gran crisis de la deuda latinoamericana: un decenio de ajuste asimétrico". En R. Ffrench-Davis (Ed.), *Macroeconomía, Comercio y Finanzas. Para reformar las reformas en América Latina* (págs. 75-106). CEPAL.
- Ffrench-Davis, R., & Heresi, R.** (2015). "La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes". En J. L. León-Manríquez, *Crisis global, respuestas nacionales. La gran recesión en América Latina y Asia Pacífico* (págs. 248-277). Montevideo: ALADI, CAF y CEPAL.

**FMI** (2020). *Policy Responses to Covid-19: Policy Tracker*. Washington. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#C>

**García, NE.** (1993). "Ajuste estructural y mercado de trabajo en Chile, 1973-92". En *Ajuste, reformas y mercado laboral: Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)* (págs. 71-156). Lima: Organización Internacional del Trabajo.

**Griffith-Jones, S., & Ocampo, J. A.** (1999). *International capital flows to Latin America: Their implications for international and national policies*. CEPAL.

**Montt, Guillermo; Ordóñez, Félix; Silva, Ignacio** (2020). "Protección ante la desocupación en Chile: Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica". *Informe Técnico OIT Cono Sur* No. 15. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo.

**OIT** (2001). *Panorama laboral 2001*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

\_\_\_\_ (2011). *Panorama laboral 2011*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

\_\_\_\_ (2018). *El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo*. OIT, Santiago de Chile.

\_\_\_\_ (2020). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. Segunda edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

**Superintendencia de Pensiones** (2020a). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley de Seguro de Cesantía, No. 23 al 4 de octubre de 2020*. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones.

\_\_\_\_ (2020b). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley de Seguro de Cesantía, No. 5 al 31 de mayo de 2020*. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones.

\_\_\_\_ (2020c). *Ficha estadística del seguro de cesantía, No. 36 al agosto 2020*. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones.

\_\_\_\_ (2020d). *Ficha estadística Ley 21.246 Reforma Constitucional que permite retiro excepcional de fondos de pensiones, No. 9 al 8 de octubre de 2020*. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones.



#MiFuturoDelTrabajo