



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

LA LEY N°21.227: ANÁLISIS COMPARADO Y COMENTARIOS A UN AÑO DE SU APLICACIÓN

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

NICOLÁS ANTONIO ÁLVAREZ BEPERET

Profesor guía: Víctor Ricardo Juri Sabag

Santiago, Chile

2021

ÍNDICE

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
1. OBJETIVOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN DEL EMPLEO	4
1.1. CONTEXTO Y SITUACIÓN ANTERIOR A LA LEY.....	4
1.2. EL MENSAJE DE LA LEY	8
1.3. INTERVENCIONES PÚBLICAS DE LAS AUTORIDADES	8
1.4. LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA	9
2. LA LEY N°21.227.....	12
2.1. DESTINATARIOS Y FONDOS.....	12
2.2. MODALIDADES DE LA LEY	15
2.2.1. LA SUSPENSIÓN DE PLENO DERECHO	15
2.2.2. PACTO INDIVIDUAL O COLECTIVO DE SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO.....	23
2.2.3. PACTOS DE REDUCCIÓN TEMPORAL DE JORNADAS DE TRABAJO	25
2.3. OTROS ASPECTOS DE ALTA RELEVANCIA.....	28
3. LEGISLACIONES COMPARADAS.....	37
3.1. ESPAÑA.....	38
3.2. ARGENTINA	43
3.3. INGLATERRA	47
3.4. URUGUAY	51
3.5. DINAMARCA.....	53
3.6. ALEMANIA	55
4. CIFRAS Y COMENTARIOS A UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LPE	58

5. CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFÍA	73
LEYES Y CUERPOS NORMATIVOS CITADOS.....	79

RESUMEN

El presente trabajo analiza los principales aspectos de la ley N° 21.227, que constituyó la reacción legislativa de mayor significancia frente a los efectos laborales provocados por la pandemia del coronavirus. La legislación chilena exhibe la importancia de contar con robustas instituciones de seguridad social junto con el deber de extender sus redes de protección a otros colectivos de trabajadores. Enseguida, se analizan algunas legislaciones comparadas que también buscaron morigerar las consecuencias laborales de las cuarentenas y el distanciamiento social y se resaltan las principales similitudes y diferencias entre cada una de ellas, así como sus aciertos y defectos. Finalmente, exponiendo la mejor evidencia empírica disponible, se concluye que la reacción legislativa chilena destaca en el panorama internacional, pues echó mano a sus más destacadas instituciones jurídicas y de seguridad social y pudo, de ese modo, amortiguar decididamente los clamorosos efectos provocados por el coronavirus en el mundo del trabajo.

INTRODUCCIÓN

Un virus surgido en Wuhan revolucionó al mundo. No hubo área de la vida en sociedad que no se viera trastocada por él, lo que llevó a que algunos denominaran al COVID-19 como “la peste” del siglo XXI. Las condiciones fijadas por las autoridades de salud para aplanar las curvas de contagio en todo el planeta implicaron una transformación en el mundo del trabajo a niveles desconocidos, exóticos: la declaración de emergencia nacional puso a prueba al derecho laboral, enfrentando el deber de estar a la altura del desafío planteado. Probablemente nunca nada haya amenazado tanto a los puestos de trabajo en la modernidad como la peste y sus efectos.

La Ley N°21.227, conocida popularmente como Ley de Protección del Empleo, constituyó la primera y principal reacción legislativa ofrecida por las autoridades chilenas ante los clamorosos efectos laborales provocados por la pandemia. El presente trabajo se funda en un esfuerzo por exponer sus principales características, con la intención de perfilar su real fisonomía jurídica. Para ello, se analizan sus disposiciones y el contexto político en el que fue discutida. Con el objetivo de comprenderla con mayor claridad, se expone luego desde el punto de vista del derecho del trabajo la forma en que distintos países reaccionaron frente a la pandemia y se sujetan a escrutinio las medidas más destacadas adoptadas, para así resaltar las similitudes y diferencias entre la legislación chilena y la extranjera. Lo anterior nos permitirá descubrir los eventuales aciertos y déficits presentes en la normativa nacional.

El paisaje laboral vivió en marzo de 2020 cambios de una trascendencia difícil de exagerar. Todos los países tuvieron que reaccionar con premura legislativa. Chile no fue la excepción. Más bien, cabe subrayar que actuó de forma decidida y audaz. Este trabajo de investigación busca elucidar la forma adoptada por el legislador para hacer frente a la pandemia, a qué instrumentos e instituciones jurídicas echó mano y, en el ánimo de una más profunda y sustanciosa comprensión, observar la reacción bajo el prisma del derecho comparado, a fin de perfilar las luces y sombras de la normativa verificada en el derecho doméstico.

La Ley de Protección del Empleo es una normativa temporal y extraordinaria, pues se espera que la pandemia remita y con ello se retorne en grados relativamente altos a lo que hasta marzo de 2020 se conocía como normalidad. Ello la convierte en una ley especial, cuyo atractivo radica en que exhibe de modo patente algunas de las más destacadas virtudes y patologías del desarrollo chileno. La ley orbitó en torno a la priorización de la protección de los derechos de trabajadores y la sacralización de sus puestos de trabajo, erigiéndose materialmente el acceso a los fondos de cesantía en una válvula de escape para la economía individual ante la imposibilidad de trabajar.

Las palabras contenidas en estas páginas, los datos aquí expuestos, las opiniones vertidas y la literatura citada no tienen más propósito que reseñar un panorama general del modo en que Chile y el mundo respondieron ante la crisis laboral más masiva de que se tenga noticia. Este trabajo aspira a que quien se interne en sus líneas con espíritu atento extraiga de él los elementos necesarios para formarse un juicio propio.

1. OBJETIVOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN DEL EMPLEO

1.1. CONTEXTO Y SITUACIÓN ANTERIOR A LA LEY

En marzo de 2020, la discusión pública y el debate parlamentario relativo al mundo laboral se avocaron prontamente a entregar respuestas a los efectos de las cuarentenas y las medidas de distanciamiento social, que eran imprescindibles para contener las tasas de contagio y “aplanar la curva”. El 18 de marzo fue publicado en el Diario Oficial el decreto respectivo con la primera declaración de “estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública”.

Menos de tres semanas después, el 6 de abril, se publicó la ley N°21.227 (2020) como respuesta legislativa a los efectos laborales de la pandemia. ¿Cuáles fueron las razones para actuar de forma tan rápida y las intenciones detrás de este accionar? Y, todavía más importante, ¿la ley que emanó del esfuerzo conjunto del ejecutivo y el legislativo produjo el efecto deseado? La perspectiva del tiempo que ha pasado desde entonces permite tener un panorama más certero a la hora de dar respuesta a estas interrogantes.

La ley N°21.227 que “[f]aculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley N°19.728, en circunstancias excepcionales” es comúnmente conocida como “Ley de Protección del Empleo” (LPE). Las circunstancias excepcionales a que hace mención en su título son aquellas derivadas de los efectos laborales de la pandemia. La más fundamental es la imposibilidad del cumplimiento normal de la prestación laboral, que se contempla en variadas hipótesis detalladas en la ley: suspensión por acto de autoridad, pacto de suspensión del contrato de trabajo y pactos de reducción temporal de jornadas de trabajo. El acceso a las prestaciones que menciona la ley constituye una respuesta financiera que buscaba aplacar la catástrofe económica en las unidades domésticas producto de la radical alteración que el coronavirus ha producido en el mundo laboral.

La necesidad de proteger la vida y la salud de los trabajadores estaba contemplada en el ordenamiento jurídico chileno antes de que se desatara la pandemia. El artículo 184 del Código del Trabajo establece en sus incisos 1º y 2º que:

El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales. Deberá asimismo prestar o garantizar los elementos necesarios para que los trabajadores en caso de accidente o emergencia puedan acceder a una oportuna y adecuada atención médica, hospitalaria y farmacéutica.

Según comenta la profesora María Cristina Gajardo (2015), algunos de los conceptos de este artículo, como el “eficazmente”, las “condiciones adecuadas” y los implementos “necesarios”, son jurídicamente indeterminados. Esto lleva a un intenso debate con respecto a las eventuales consecuencias de seguir una u otra interpretación en la responsabilidad civil del empleador: mientras que para unos consiste en una responsabilidad estricta que exige que no se produzcan accidentes, para otros está basada en la culpa.

Más allá del debate, en definitiva, la obligación del empleador constituye una obligación dinámica en la que diversas circunstancias del entorno laboral tales como el marco regulatorio, los avances tecnológicos y cambios en la forma de realizar el trabajo pueden influir en la forma de prevenir los riesgos y dar cumplimiento al deber de protección, “lo que se condice con el carácter consensual y de tracto sucesivo que tiene el contrato de trabajo” (Gajardo Harboe, 2015, p. 17).

Lo planteado por la profesora, en su obra escrita con anterioridad a la pandemia, es justamente lo requerido a propósito de una situación dinámica y cambiante como el COVID-19, que, en su infinita novedad, exigía esa cierta plasticidad que los conceptos abiertos de la referida norma efectivamente otorgaban.

La regulación del Código del Trabajo ya contenía dentro de sí una normativa que permite conducir el comportamiento de los empleadores de modo flexible pero severo

ante los peligros a los que pueden exponerse los trabajadores por el desempeño de sus labores, incluso a propósito de eventos como una pandemia. Los conceptos jurídicamente indeterminados consagrados en el artículo 184 ya referido favorecen que el empleador se adapte a los requerimientos de seguridad cambiantes, creando condiciones adecuadas de trabajo e implementando elementos de protección para impedir riesgos en la vida o salud de los trabajadores (Gajardo Harboe, 2015).

Lo anterior es interesante y queda imposiblemente mejor ejemplificado que en un caso como el de la pandemia del coronavirus. Los comienzos de la pandemia mostraron a las autoridades de salud dubitativas con respecto a las medidas sanitarias procedentes y eficaces para prevenir los contagios (se dudaba, por ejemplo, sobre si sugerir el uso de mascarillas, o la importancia del “contagio por aerosoles” como principal fuente de transmisión).

Una normativa flexible pero atenta como la del Código del Trabajo permitía también hacer exigible al empleador esa adaptación, pero la salud y vida del trabajador no eran los únicos aspectos que necesitaban de preservación ante la pandemia: también era necesario resguardar las fuentes laborales.

El principio de continuidad, fundamental en el derecho del trabajo, implica preferir la continuidad de la relación laboral ante la imposibilidad temporal de cumplimiento, aunque esto tenga como consecuencia primaria liberar a las partes de las principales obligaciones que les caben dentro de ella mediante la institución conocida como “suspensión de la relación laboral” (Ogalde Muñoz, 2020). Aunque la suspensión no otorgue al trabajador derecho a remuneración, sigue siendo mejor que una terminación del contrato, pues permite conservar la antigüedad del vínculo (con las prestaciones correspondientes), y posibilita recuperar la fuente de ingresos cuando acabe la imposibilidad. Esta institución no está regulada sistemáticamente en nuestra legislación, sino solo “a propósito de ciertas situaciones concretas muy limitadas, aunque la doctrina ha procurado sistematizar sus posibles causas y efectos”(2020, p. 233).

Los efectos de la suspensión del contrato laboral en el derecho chileno consisten en “la cesación justificada y temporal de la obligación de trabajar o de pagar la remuneración en su caso, o de ambas a la vez, subsistiendo el vínculo contractual” (Thayer A. & Novoa Fuenzalida, 2009, p. 13).

El profesor William Thayer previene que, en el derecho ordinario, se requiere la existencia de causas justificadas para incumplir cualquiera de las obligaciones laborales de forma transitoria, por lo que si por alguna de estas causas el dependiente no puede realizar el trabajo o prestar el servicio; o el empleador no puede pagar la remuneración o poner a disposición del trabajador los medios para realizar su tarea, “el efecto no es la terminación del contrato, sino la interrupción del derecho a exigir el cumplimiento de las obligaciones pertinentes. El contrato de trabajo subsiste, el vínculo que liga a las partes se mantiene vivo” (Thayer A. & Novoa Fuenzalida, 2009, p. 11).

En realidad, lo planteado por la pandemia del coronavirus y sus efectos en el mundo del trabajo parece ser un ejemplo de manual de lo que dibuja Thayer, puesto que estas causas justificadas saltan a la vista de todos.

La LPE se cimentó en la arquitectura de la suspensión de la relación laboral, pues ante la grave situación provocada por la pandemia, el legislador se vio en la necesidad de desplegar todos los esfuerzos posibles por mantener la vigencia del contrato. Las hipótesis de suspensión contempladas en el derecho del trabajo “ordinario” suponen que el contrato no se extingue, sino que, “permaneciendo vigente, se interrumpen algunos de sus efectos jurídicos. Los derechos y obligaciones que se suspenden dependerán de la causa de la suspensión, aunque siempre opera respecto de las obligaciones principales de ambos: prestar servicios y remunerar”(Lizama Castro & Lizama Portal, 2019, p. 116). Este, justamente, es el efecto provocado por las modalidades establecidas en la LPE, pero esta va un paso más allá al establecer beneficios adicionales a los trabajadores durante la duración de la suspensión y permitir que se pacte la suspensión o reducción bajo determinados requisitos.

1.2. EL MENSAJE DE LA LEY

La primera aproximación al objetivo de la ley puede ser encontrada recurriendo al mensaje de esta. El gobierno, sensible al ambiente crispado en la discusión pública existente desde la crisis de octubre de 2019 y a la falta de prestigio en el congreso, intentó adoptar una postura pretendidamente desideologizada y objetiva. Para ello, la idea de legislar apeló a las directrices laborales sugeridas por un organismo de indudable prestigio mundial como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (BCN, 2020).

La OIT advertía que tres dimensiones claves se verían afectadas por la pandemia: la cantidad de empleos (desempleo y subempleo), la calidad del trabajo (salarios y acceso a protección social), y los grupos específicos vulnerables, que frente a resultados adversos en el mercado laboral sufrirían con mayor embate sus efectos (OIT, 2020). Según las proyecciones, el desempleo mundial podría aumentar en casi 25 millones de personas producto de la pandemia. El negativo panorama que se proyectaba hacía ver “lo urgente de la acción para afrontar la enfermedad en todas sus dimensiones y efectos, especialmente en lo relativo a las fuentes laborales de los trabajadores y la sustentabilidad de las fuentes de empleo y la actividad económica nacional” (BCN, 2020, p. 3), por lo que la principal intención expresada en el mensaje de la ley era justamente ofrecer una respuesta rápida a un problema más que incipiente.

1.3. INTERVENCIONES PÚBLICAS DE LAS AUTORIDADES

Una segunda aproximación al objetivo de la ley son las intervenciones públicas de las autoridades. María José Zaldívar, quien por entonces oficiaba de ministra del Trabajo, señaló el 31 de marzo de 2020 que el objetivo de la ley era “buscar el mecanismo para proteger a los trabajadores en una situación tan compleja como la que estamos viviendo hoy día, para proteger sus ingresos y sus fuentes laborales” (Osses & Marín, 2020). La ministra advertía la complejidad que planteaba el escenario propuesto por la pandemia y estimaba como valores fundamentales, por una parte, la atención a la dimensión económica que implicaba dejar de asistir a sus trabajos y, por otra, la pervivencia del contrato de trabajo, dando por descontado el del cuidado de la salud

de los trabajadores, pues para eso no se requería de una ley de trámite vertiginoso: el marco regulatorio del Código del Trabajo ya se encargaba de eso.

La ministra resaltaba la dimensión simbólica que el uso de esta ley inevitablemente iba a tener: “Aquí nosotros vamos a medirnos como sociedad. La forma en que salgamos de esta crisis va a depender de la forma en la cual la hayamos enfrentado y en eso es importantísimo el rol de cada uno de nosotros” (Osses & Marín, 2020), por lo que llamaba a que las empresas grandes que tuviesen la posibilidad de seguir manteniendo las remuneraciones así lo hicieran, evitando recurrir a la LPE.

Notaba así que en un evento como el que se vivía orbitaba no sólo una dimensión meramente material y jurídico-positiva que urgía atender, sino que, con agudeza, comprendió la naturaleza profunda de la pandemia y la forma en que desnudaría y exhibiría buena parte de los intersticios morales e institucionales de la sociedad chilena.

Por su parte, el presidente Piñera no escatimó ambiciones al expresar que esta ley buscaba “proteger los empleos y los ingresos de los trabajadores chilenos, proteger a las pymes y dar un impulso a nuestra economía” (Prensa Presidencia, 2020).

La ministra Zaldívar(2020), ahondó en el propósito de la ley, indicando que era “evitar que esta situación afecte las remuneraciones y empleos de los trabajadores del país. Hasta hoy no teníamos ningún instrumento legal para enfrentar esto, pero ahora sí”. Luego, recurrió a ejemplos prácticos para explicar el funcionamiento y las distintas hipótesis y alternativas de aplicación de la ley, a fin de permitir que fueran entendidas con mayor facilidad por la ciudadanía. Desde luego, explicaré con mayor detalle cada una de estas hipótesis con sus respectivas limitantes en un siguiente capítulo.

1.4. LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA

El tenor de las declaraciones del presidente y de la ministra podría conducirnos al equívoco de pensar que el debate legislativo estuvo exento de voces disonantes o posturas contrarias a las presentadas por el gobierno en el proyecto de ley. No fue así.

Si bien existía un amplio acuerdo en cuanto a la necesidad de resguardar la salud de los trabajadores, preservar la estabilidad laboral y sus ingresos, existían discrepancias en torno a la cobertura de la medida y la forma de financiarla.

En la discusión en sala de la Cámara de Diputados llevada a cabo la mañana del 31 de marzo de 2020, el diputado Marcos Ilabaca, del Partido Socialista, problematizó en torno al espectro de trabajadores que quedaban bajo cobijo de la ley, calificándola de mezquina: “Me pregunto: ¿dónde quedan los trabajadores a honorarios? ¿Dónde quedan los trabajadores por cuenta propia? ¿Dónde quedan los trabajadores que no cumplen con los requisitos de la ley?” (BCN, 2020. p. 190).

El mismo diputado hizo referencia a los recursos públicos comprometidos en la ley, expresando que: “Hoy, el gobierno no ha sido capaz de invertir recursos. No me digan que los 2 mil millones de dólares adicionales son gasto, sino un préstamo al sistema. En mi opinión, el gobierno necesariamente debe invertir más recursos” (BCN, 2020. p. 190). El paso del tiempo nos permite constatar que, en definitiva, el Estado “se metió la mano al bolsillo”, entregando cuantiosos recursos estatales a propósito de la pandemia en los últimos 15 meses, no sólo con respecto a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC).

Otras críticas también orbitaron en torno a que la ingeniería financiera de la ley recurría como fuente principal de recursos a los fondos de cesantía. El diputado demócrata cristiano Gabriel Silber señaló que los efectos a mediano plazo de la pandemia marcarían un profundo y extendido desempleo y que apelar a estos fondos implicaba “desvestir a un santo para vestir a otro: ocupar dinero de los trabajadores -su seguro de cesantía- para pagar esta crisis sanitaria” (BCN, 2020. p. 192).

Estas no fueron las únicas, pero sí las principales críticas que el trámite legislativo irrogó sobre la ley. Más allá de estas y de las discusiones relativas al contenido particular de la ley, fue aprobada finalmente tras trámite en Comisión Mixta, considerando que era una política positiva y necesaria.¹ En la premura y confusión de

¹ El primer trámite legislativo se dio en el Senado, donde fue aprobada con 28 votos favorables de un total de 43 senadores en ejercicio. En segundo trámite legislativo, la Cámara de Diputados la aprobó en general con 89 de 155 preferencias a favor. Debido a que en la cámara baja se introdujeron enmiendas,

los días que se vivían ciertamente había que ser críticos, pero sin olvidar que lo óptimo es enemigo de lo bueno.

la cámara alta tuvo que discutir nuevamente el proyecto en tercer trámite legislativo, resultando en el rechazo con 33 sufragios en contra de todas estas, por lo que el siguiente paso era la Comisión Mixta. El proyecto refundido en esta instancia resultó finalmente aprobado con 40 sufragios a favor en el Senado y 90 en la Cámara de Diputados.

2. LA LEY N°21.227

2.1. DESTINATARIOS Y FONDOS

Como ya he explicado, las cuarentenas decretadas a lo largo de Chile a propósito de la pandemia del coronavirus modificaron y revolucionaron el mundo del trabajo como nunca había sucedido. Pero no fueron sólo las decisiones de la autoridad: las propias características de transmisión de la enfermedad transformaron de facto la mayoría abrumadora de las dinámicas laborales y sociales. Esa es la realidad a la que la ley N°21.227 hubo de hacer frente.

En realidad, despojados de ilusiones, los juristas detrás de esta ley buscaron directamente a qué echar mano en la realidad material de los trabajadores, encontrando la respuesta en los fondos del seguro de desempleo. La ley se estructura en torno a la realidad financiera encontrada en los ahorros de los trabajadores que ahí se localizan. El artículo 1° de la ley lo indica de modo explícito:

En el evento de que exista un acto o declaración de la autoridad competente que establezca medidas sanitarias o de seguridad interior para el control de la enfermedad denominada COVID-19, que impliquen la paralización de actividades en todo o parte del territorio del país y que impida o prohíba totalmente la prestación de los servicios contratados, los trabajadores afiliados al seguro de desempleo de la ley N° 19.728 que cumplan con las condiciones establecidas en el presente Título, excepcionalmente tendrán derecho a la prestación que establecen los artículos 15 y 25 de dicha ley, según corresponda, en las condiciones que se indican en los artículos siguientes. (LEY 21227, 2020)

Justamente es ante la constatación del gran problema económico que genera ese impedimento o prohibición de laborar que la ley busca ofrecer una solución mediante el acceso a los fondos de la ley N°19.728.

A pesar de que como ya expresé se le conoce popularmente como LPE, su nombre oficial es: “Ley 21227. Faculta al acceso de prestaciones del Seguro de Desempleo de la ley N°19.728 en circunstancias excepcionales”. Es decir, se trata de una normativa eminentemente práctica, ajena a simbolismos, que ante la crudeza colosal a la que se enfrenta entrega una solución económica, a la que puede acudir gracias al ahorro de los trabajadores al cual recurre para otorgar una solución moderadamente aceptable ante una realidad ostensiblemente lúgubre.

Desde luego, la ley es mucho más que eso, y las hipótesis contenidas en ella la convierten en un instrumento jurídico adecuado para proteger el empleo. De ahí, su nombre popular es certero para lo que intenta y para lo que efectivamente logró, como detallaré más adelante.

La LPE delimita quienes son los trabajadores resguardados por la normativa:

[L]os trabajadores afiliados al Seguro de Desempleo de la ley N° 19.728 y los trabajadores de casa particular, cuyos empleadores hayan paralizado sus actividades 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 podrán acceder a las prestaciones establecidas en el presente Título, una vez dictada la respectiva resolución a la que se refiere el inciso segundo de este artículo. (LEY 21227, 2020, art. 1 inc. 4).

Indudablemente, que la ley ofrezca estos distintos escenarios la hace acoplarse a la complejidad inherente al mundo concreto y la realidad laboral de cada agente económico, simplificando las posibilidades de acción ante una emergencia que demandaba medidas aceleradas y sencillas de comprender por todos los actores.

Esta estructura sencilla de la norma constituye un acierto legislativo. Además, se vio refrendada en las amplias posibilidades de acceso a los fondos que la ley ofreció al universo de trabajadores, pudiendo acceder a esta quienes: i) Registren tres

cotizaciones continuas en los últimos tres meses inmediatamente anteriores al acto o declaración de autoridad o; ii) Registren un mínimo de seis cotizaciones mensuales continuas o discontinuas durante los últimos doce meses, siempre que a lo menos las últimas dos cotizaciones estén registradas con el mismo empleador en los dos meses inmediatamente anteriores al acto o declaración de autoridad antes señalado (LEY 21227, 2020, art. 2 inc. 1).

Una de las características más notables y celebradas de la ley es que, si los fondos de las cuentas individuales de los trabajadores son insuficientes, las prestaciones referidas se financiarán con cargo al Fondo de Cesantía Solidario (LEY 21227, 2020, art. 2 inc. 2). Según expresaré más adelante, el apoyo estatal a este Fondo, en un principio y especialmente a lo largo de los últimos meses, fue cuantioso, resultando un número ingente de trabajadores beneficiarios. Adicionalmente, el mismo artículo estableció que las solicitudes a la AFC debían realizarse de manera electrónica, evitando exponer a los trabajadores a diligencias presenciales con riesgo de contagio.

Indudablemente, la compleja maquinaria de prestaciones contempladas en la ley involucraba recursos y una operatividad de dimensiones hasta ese entonces desconocidas por el sistema de seguridad social chileno. Por ello, temiendo que se produjeran situaciones irregulares, el legislador perfeccionó la ley, introduciendo un nuevo inciso final al artículo 2° (LEY 21232, 2020), que ordena al empleador remitir mensualmente a la Dirección del Trabajo la nómina de trabajadores afectados por la suspensión de obligaciones contractuales respecto de los que se solicitaron las prestaciones de la LPE, pudiendo la entidad en función de sus facultades fiscalizadoras recabar mayores antecedentes para aplicar sanciones y derivar los antecedentes a los tribunales de justicia en caso de no cumplirse los requisitos por algún beneficiario.

Por mera estadística, las posibilidades de que se produjeran situaciones irregulares eran demasiado altas, y la ley debía explicitar que aquello sería perseguido y sancionado, por lo que esta modificación da cuenta de una preocupación esperable para una operación que involucra tal cantidad de recursos destinados para un grupo gigantesco de trabajadores.

En relación con esto, el profesor Cristián Aguayo sostiene que para que la sociedad navegue con relativo éxito la pandemia se requiere inevitablemente de una cierta disposición moral, de índole extrajurídica, sugiriendo que demanda responsabilidades asimétricas y que:

[L]os líderes de la organización tienen la primera y principal palabra, ya que si bien todos esperan ayuda gubernamental para el inicio de la recuperación económica de cada compañía o industria afectada, (...) tenemos que actuar como si no contáramos con ella, ya que debe ser cada organización quien asuma un plan de acción para que el equipo logre identificarse con el propósito de la organización y comprometerse con el resurgimiento de la empresa. Es el líder quien establece los ajustes necesarios en la estructura interna, en la política empresarial y los procesos internos, para crear nuevas formas de realidad, a partir de los recursos de la organización.(Aguayo Mohr, 2020, p. 119)

Esto tiene una doble dimensión que podríamos calificar, por una parte, de extremadamente cándida y, por la otra, de extremadamente realista, pues, parafraseando a Kant (2003), es cierto que ninguna ley puede ser verdaderamente exitosa ante un pueblo de demonios.

2.2. MODALIDADES DE LA LEY

2.2.1. LA SUSPENSIÓN DE PLENO DERECHO

Como era de esperar a la luz del desarrollo de la pandemia, la modalidad que recibió mayor aplicación práctica de las contempladas en la ley fue la suspensión automática, temporal y de pleno derecho de los efectos del contrato de trabajo por acto de autoridad, que opera salvo acuerdo en contrario de las partes, que deberá constar por escrito (LEY 21227, 2020, art. 3 inc. 1). Esta mayor aplicación fue debido a que las cuarentenas impedían o limitaban el normal funcionamiento de muchos rubros que no eran considerados esenciales.

El legislador debía discernir entre establecer requisitos estrictos para acceder a la opción o permitirla a discreción. Esto, debido a que los efectos económicos de la pandemia no afectaban a todos por igual, por lo que en caso de no establecer requisitos podrían darse casos en que los empleadores optasen por la suspensión sin estar estrictamente necesitados de ello, perjudicando la estabilidad económica de los trabajadores.

Con todo, correctamente a mi parecer, el legislador dejó abierta la posibilidad, preservando la libertad de elegir. Esta decisión fue principalmente en atención a consideraciones prácticas, pues determinar caso a caso si la situación fáctica de cada empleador lo hacía finalmente merecedor de una autorización para suspender las relaciones laborales hubiera llevado a que los tribunales debiesen realizar un estudio caso a caso altamente trabajoso y parsimonioso, cuestión que la vertiginosa situación producida en marzo de 2020 justamente debía esquivar, considerando especialmente los problemas en el funcionamiento experimentados por los tribunales por los efectos del coronavirus.

Adicionalmente, la LPE excluye la aplicación de la causal de despido de fuerza mayor con ocasión del coronavirus, ya que si bien existe un hecho de fuerza mayor que libera las obligaciones recíprocas de las partes de la relación laboral, el hecho imprevisto en la fuerza mayor debe tener un “carácter de irresistible, que impida indefinidamente que se retomen los servicios del trabajador, lo cual no ocurriría en aquellos casos en que el cierre de una empresa, adoptada por la autoridad, fuese una medida de carácter esencialmente transitoria” (Aguayo Mohr, 2020, p. 106), teniendo esta causal en función de los principios de estabilidad en el empleo y continuidad laboral una aplicación mucho más restrictiva. Todo esto, sin perjuicio de que la labor de ponderar si concurren los hechos que configuran una causal de término del contrato corresponde exclusivamente a los tribunales.

La suspensión del contrato contenida en la LPE implica un “cese temporal, por el período de tiempo que el acto o declaración de autoridad determine, de la obligación de prestar servicios por parte del trabajador y de la obligación de pagar la

remuneración y demás asignaciones que no constituyan remuneración”(LEY 21227, 2020, art. 3 inc. 2).

A pesar de esto, en atención a la importancia dada tradicionalmente por el legislador a las cotizaciones previsionales y de seguridad social, por lo menos hasta la fecha de promulgación de la ley en comento, se determinó la obligación del empleador de pagar tanto aquellas de su cargo como las del trabajador, considerando que constituían comparativamente apenas una fracción de la remuneración ordinaria (LEY 21227, 2020, art. 3 inc. 3). En esa ecuación, y ponderando los bienes jurídicos en juego, el legislador estimó que dispensar al empleador también de aquella obligación produciría una laguna previsional que mermaría irreparablemente las pensiones futuras de los trabajadores, debiendo los empleadores al menos realizar ese esfuerzo (BCN, 2020).

En el mismo inciso se indica, que el empleador “sólo podrá poner término a la relación laboral por aplicación de la causal establecida en el artículo 161 del Código del Trabajo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 159, números 1 al 5, del Código del Trabajo” (subrayado propio) (LEY 21227, 2020, art. 3 inc. 3) con respecto a los trabajadores no afectados a los beneficios de la ley.

La causal a la que se refiere el artículo citado no resulta del todo clara. Para Ogalde (2020), constituye desde luego la de necesidades de la empresa. Sin embargo, le parece discutible si abarca también la terminación por desahucio contenida en el mismo artículo. Previene que esta no constituye estrictamente una “causal” de terminación, pues supone una forma excepcional de terminar el contrato de trabajo por decisión unilateral del empleador, sin necesidad de invocar ninguna causal. Agrega que, si el empleador considera necesario terminar el contrato en tales circunstancias resulta prudente invocar la causal de necesidades de la empresa, ya que sus efectos son similares, pues esta “supone expresar las razones que lo justifican y luego demostrarlas, si fueren controvertidas por el trabajador, y no arriesgarse a invocar el desahucio como fundamento de la terminación, aunque se encuentre en las hipótesis de esta” (Ogalde Muñoz, 2020, p. 260).

Por su parte, estima que las causales objetivas contenidas en el artículo 159 del Código del Trabajo (como la muerte del trabajador) no son una limitante a las facultades del empleador, por lo que considera que no hay problemas en recurrir a ellas. Tampoco ve que la ley limite expresamente la aplicación de las hipótesis de caducidad del art. 160, pues sus causales sancionatorias debieran poder seguir siendo aplicables, de modo de no dejar sin sancionar eventuales faltas graves (Ogalde Muñoz, 2020).

Así y todo, la ley se asentó en ciertas bases materiales y condiciones socioeconómicas de la sociedad que en algunos aspectos se muestra como virtuosa, encontrándose la justificación de la ley en esas virtudes. Sin embargo, como apunta Ogalde (2020, p. 237), existen ciertos defectos que no pueden ser obviados, como la existencia de una porción muy grande de la población que no puede acceder a los beneficios establecidos en la ley, pues están excluidos del seguro de desempleo, entre los que destacan: i) quienes no tienen contrato de trabajo; ii) quienes no han ingresado al sistema del seguro de desempleo por tener contratos de trabajo celebrados antes del 2001 (año de entrada en vigencia de la ley N°19.728); iii) los menores de dieciocho años; iv) la generalidad de los trabajadores pensionados, y; v) quienes estando en la AFC, no reúnen los requisitos establecidos por la LPE en cuanto a las cotizaciones exigidas.

Esto se exhibe como símbolo de las patologías del desarrollo. Indudablemente, ese desarrollo tiene muchas virtudes, y el hecho de ser el país de Latinoamérica que más aportes pudo realizar en el contexto de la pandemia, sumado al hecho de poder echar mano a los recursos administrados por la AFC, constituyen sólo ejemplos positivos del estado institucional y económico del país. Pero, así y todo, la crisis muestra que el país debe avanzar decididamente en fomentar la protección de más y más grupos de trabajadores, avanzando por de pronto en lo posible en mayores niveles de formalización del mundo del trabajo. No es el propósito de quien escribe estas líneas discurrir acerca de estos fenómenos sociales, pero se hace imprescindible mencionar estos déficits que presenta la sociedad y ofrecer a quien se sumerge en estas páginas la información necesaria para pensar autónomamente.

El profesor Jorge Ogalde estima con respecto a esta modalidad de suspensión temporal legal que “quizá habría sido más preciso señalar que cesa la obligación del trabajador de prestar los servicios en la jornada y lugar convenidos, clarificando de esta forma que, si se cambia a una modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo, no se produce la suspensión legal” (Ogalde Muñoz, 2020, p. 239). Este punto resulta más que sensato pues, como es de público conocimiento, el teletrabajo fue una modalidad ampliamente adoptada durante la pandemia y los testimonios de los trabajadores y empleadores muestran lo exitoso de la fórmula para seguir realizando plenamente las funciones laborales.

En relación con la suspensión *de iure*, las partes “igualmente pueden acordar la duración de la suspensión, la cual podría o no ajustarse a las normas de la referida ley, dependiendo de las características de las partes y del acuerdo pertinente” (Aguayo Mohr, 2020, p. 100). Sin embargo, como explica Aguayo (2020), si el empleador decide cerrar los lugares de trabajo preventivamente en cumplimiento de su deber de protección de la vida y salud de sus trabajadores, pero sin orden de autoridad o un caso fortuito evidente, no se le exime de cumplir las obligaciones del contrato de trabajo.

La obligación de pagar la remuneración se trata de una prestación cuya importancia es difícil de exagerar, pues está en la base del andamiaje social. Dispensar al empleador de aquella obligación tendría costos inconvenientes para el trabajador, más ante la evidente posibilidad de que, bajo el pretexto del cuidado de la salud de los trabajadores, los empleadores cometan irregularidades buscando obtener provecho de la ley.

Para Ogalde, si se impide o prohíbe totalmente la prestación de los servicios, sea porque afecte al empleador o al trabajador, debiera operar la hipótesis de la LPE, pues en caso contrario, “igualmente el trabajador estará impedido de trabajar (por ejemplo, por vivir en una zona en cuarentena), lo cual justificará su inasistencia, pero no lo habilitará para cobrar una remuneración por un trabajo que no presta” (2020, p. 240) y, si es la empresa la afectada por el acto de autoridad, el trabajador tampoco podrá

trabajar, por una situación que escapa al control del empleador, quedando igualmente desamparado, en circunstancias que la ley busca precisamente evitarlo.

Esta situación se verificó ampliamente en la práctica, sobre todo de la mano de la “estrategia de cuarentenas dinámicas”, en virtud de la cual existían grupos de comunas dentro de una misma región que se encontraban en cuarentena y otras que no, como detallaré más adelante a propósito de las cifras que arrojó la aplicación de la ley.

Luego, la concurrencia de los requisitos debe ser transitoria, pero en un sistema como el de las cuarentenas dinámicas pueden ocurrir “impidiendo y permitiendo en lo sucesivo la prestación de los servicios durante ciertos lapsos. Esto provocará un problema que la ley de seguro de desempleo no previó, ya que no está diseñada para situaciones temporales, breves y recurrentes” (Ogalde Muñoz, 2020, p. 240), generando la dificultad de considerar si las prestaciones otorgadas en forma discontinua corresponden o no a una misma secuencia, habiendo entremedio un tiempo de prestación efectiva de los servicios en que no hay suspensión legal de la relación laboral ni pagos de beneficio de AFC.

Para Ogalde, la interpretación correcta sería considerarlas parte de una misma secuencia, pues en caso contrario, la segunda vez que operase el beneficio debiera considerarse nuevamente como un primer mes, lo que resulta relevante “para los efectos del monto de la prestación y los límites mínimo y máximo de la operación del fondo solidario (...) [lo que] dejaría espacio para que las partes pudieran burlar el esfuerzo legislativo de brindar un apoyo sustancial, pero decreciente al trabajador” (2020, p. 241).

Una situación algo problemática es que, debido a que la suspensión legal opera de pleno derecho, los trabajadores que no cumplen con los requisitos para acceder a los beneficios de la LPE también ven suspendido su contrato, “ya que se trata del reconocimiento de una situación calificada a priori por la ley como de fuerza mayor, que resulta ser la misma para todos, independiente que algunos puedan obtener ciertos beneficios y otros no” (Ogalde Muñoz, 2020, p. 241). La mínima ventaja para estos trabajadores, es que producto de la normativa de la LPE el empleador estará

obligado a seguir pagando las cotizaciones, en circunstancias que en una suspensión laboral “ordinaria” no habría cotización sin remuneración.

En el fondo, el propósito expresado en el espíritu de la legislación y en las declaraciones expresas de las autoridades del gobierno y de ambas cámaras era el de proteger a todos los trabajadores, o al menos a la mayor cantidad posible.

Este asentamiento no se produce solo por “buena voluntad” del legislador, sino que corresponde al principio de protección del trabajador, que “no sólo se ha consolidado a nivel internacional, como un conjunto de mínimos intransables en favor del trabajador, sino que ha sido reconocido en distintos textos constitucionales y en declaraciones y tratados de derechos humanos” (Gamonal Contreras, 2013, pp. 448–449).

El sentido de protección al trabajador que descansa en el corazón de la ley implica que se pueden pactar condiciones distintas que sean más favorables desde el punto de vista de este, como suspender el contrato con derecho a remuneración, pactar formas de asegurar la continuación de los servicios, o celebrar convencionalmente la suspensión (Ogalde Muñoz, 2020, p. 242; LEY 21227, 2020, arts. 1 y 5).

La ley, a pesar de no caer en simplificaciones banales entre distinciones arbitrarias de ser pro-trabajador o pro-empresario, entiende que los derechos laborales de los trabajadores requieren de una especial protección, que queda plasmada en disposiciones como la previamente citada.

Otro cuestionamiento que eventualmente también se resolvería a favor del trabajador es aquel que ocurre si durante este lapso existen otras razones por las que eventualmente podría operar una “suspensión”, como una enfermedad que dé derecho a licencia médica, un feriado, o vacaciones. En estos casos, no se aplican los efectos de la suspensión, sino los de estas situaciones más normales, “teniendo en cuenta la finalidad de la ley de proveer de una solución e ingresos para los trabajadores que, de otro modo, no podrían acceder a ellos, lo que no ocurriría en los casos indicados”(Ogalde Muñoz, 2020, p. 242).

Evidentemente, se incurriría en un absurdo al pretender aplicar los efectos de la ley a situaciones no compatibles con los fines de la misma, recordando el contexto de urgencia y premura en que se legisló.

Por su parte, los trabajadores de empresas esenciales se encuentran en una situación excepcional, pues en una primera lectura no podrían acceder a las prestaciones de la LPE, debiendo seguir operando pese a las dificultades de mercado, debiendo calificarse en forma restrictiva las empresas que se encuentran en esta situación. Sin embargo, para Ogalde, a las empresas esenciales se debiera permitir el acceso a la suspensión si es que se pacta libremente, “en especial si es acordado con el sindicato que exista en tales empresas (...) No se advierte la razón para perjudicar a estos trabajadores, negándoles el acceso consensuado a esta normativa”(Ogalde Muñoz, 2020, pp. 242–243) bajo el entendido de que lo que se busca con la normativa no es perjudicar a los trabajadores.

El asunto relativo a las empresas esenciales en la práctica fue altamente complejo, pues era borroso y difícil de determinar lo que las hace esenciales. De hecho, durante el transcurso de los meses, se fueron agregando cada vez más quehaceres económicos a esta lista de empresas esenciales, en el entendido de que la autoridad debía sujetarse a un criterio flexible que permitiera sensibilizarse ante las distintas necesidades propias de una sociedad plural. Por lo mismo, los trabajadores que caían bajo la órbita de las empresas esenciales eran cada vez más, haciéndose evidente la necesidad de adoptar una interpretación de la normativa que los considerara y protegiera.

De la mano del tipo de consideraciones que laten tras el espíritu interpretativo reseñado en el párrafo anterior, los montos establecidos en la ley son fijados en proporciones especiales por la LPE, en particular cuando opera el Fondo de Cesantía solidario (LEY 21227, 2020, art. 2). Los montos mínimos se hicieron especialmente relevantes debido a la lamentable extensión de la pandemia, que hizo que los fondos individuales no dieran abasto.

2.2.2. PACTO INDIVIDUAL O COLECTIVO DE SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO

El derecho laboral moderno, más que proponer un antagonismo artificial entre el empleador y el trabajador, busca observar la realidad concreta desde un prisma holístico, que considere los diversos matices presentes en la complejidad inherente a la realidad. La LPE, al constatar que los efectos de las cuarentenas afectarían gravemente el desarrollo económico de las empresas, incluso transversalmente en consideración a su tamaño, ofrece a los agentes laborales la posibilidad de suscribir un pacto de suspensión temporal del contrato de trabajo fuera de la hipótesis contenida en el artículo 1 de la LPE, es decir, sin que exista un acto de autoridad. La suspensión puede pactarse sea personalmente o previa consulta a la organización sindical a la que se encuentre afiliado el trabajador (LEY 21227, 2020, art. 5 inc. 1). Eso sí, para ello, el empleador deberá demostrar ante la autoridad competente sufrir una afectación de índole financiera.

En caso de que durante la vigencia del pacto, se produzca el acto o declaración de autoridad descrito en art. 1° inc. 1°, la ley señala que se interrumpirá la vigencia del pacto para retomarla de pleno derecho cuando termine el mandato de autoridad (LEY 21227, 2020, art. 5 inc. 3). Esta situación de hecho se verificó en innumerables oportunidades de la mano del plan “Paso a paso nos cuidamos” y las cuarentenas dinámicas, en virtud de los cuales los distintos índices de ritmo de contagio hacían entrar o salir de la situación descrita, por lo que esta consideración añadida por el legislador resulta necesaria y de suma utilidad para la seguridad jurídica de las partes contratantes.

Es necesario recordar que la celebración de estos pactos está regulada en el ordenamiento jurídico laboral chileno ordinario, pero que en el contexto de la LPE tiene otros efectos, permitiendo al trabajador que cumpla los requisitos establecidos en ella acceder a los fondos de la AFC (Ogalde Muñoz, 2020). En caso del pacto de la LPE, los trabajadores pueden recurrir a las prestaciones del seguro de desempleo tal como en los casos de suspensión automática.

En un primer momento, cuando el legislador exigió que el empleador hubiera visto su actividad económica afectada para acceder a este tipo de pactos, no fijó estándares objetivos a los cuales recurrir para tener un entendimiento más preciso de a lo que se refería. En realidad, pareciera haber dejado al mero arbitrio del empleador esta situación, en el entendido de que prácticamente todas las personas fueron afectadas en mayor o menor medida por la pandemia.

Al no fijar un estándar claro de afectación, lo que había querido hacer el legislador es abarcar la mayor cantidad posible de empleadores, en el entendido de que la situación de emergencia así lo requería y que, además, en estos pactos participa de manera importante la autonomía de la voluntad: si ambas partes, luego de evaluar la situación, estaban de acuerdo en celebrar este pacto, el legislador no iba a poner mayores trabas para ello.

Con todo, la ley sufrió una modificación a este respecto (LEY 21232, 2020, art. único N°5), con el objetivo de despejar dudas y eliminar, incluso en este contexto, las posibilidades de abuso. La modificación establece que se presumirá que la actividad del empleador “está afectada parcialmente, cuando en el mes anterior a la suscripción del pacto sus ingresos por ventas o servicios netos del Impuesto al Valor Agregado hayan experimentado una caída igual o superior a un 20% respecto del mismo mes del año anterior”(LEY 21227, 2020, art. 5 inc. 2). De todos modos, es un criterio bastante amplio.

Por otra parte, la celebración del acuerdo puede materializarse en forma individual o colectiva, esto último, previa consulta con la organización sindical a la que se encuentre afiliado. La “suscripción” de la que habla la ley es entendida por el profesor Ogalde (2020) como un requisito legal de que el acuerdo conste por escrito en un documento. Esta solemnidad permite, naturalmente, tener un registro confiable de la participación y de la voluntad de las partes.

En todo caso, la intervención del sindicato es optativa, pues la ley señala que es de forma personal “o” previa consulta a la organización sindical, que debe tratarse “del sindicato base y no de una organización superior (como federación o confederación)

porque se trata de un tema cuya afectación se analiza y demuestra a nivel de la empresa” (Ogalde Muñoz, 2020, p. 251).

Según interpreta Ogalde, la representación del sindicato implica que el trabajador involucrado requiera o autorice ser representado, encontrándose fuera de la hipótesis contemplada por el artículo 220 n°2 del Código del Trabajo que exime del requerimiento (Ogalde Muñoz, 2020). Esta interpretación resulta especialmente beneficiosa para el trabajador, cautelando su individualidad y autonomía, pero también las posibilidades de ser representado por un órgano que las más de las veces va a tener un entendimiento técnico mayor que el de buena parte de los trabajadores sobre los aspectos de que trate el acuerdo.

Finalmente, la institucionalización de los pactos de suspensión ha tomado el espíritu de la transparencia de los tiempos que corren, pues la AFC tiene el deber legal de informar a la Dirección del Trabajo de los empleadores y trabajadores que hayan suscrito dicho pacto (LEY 21227, 2020, art. 5 inc. 5). Esto tiene la doble función de convertirse en una herramienta de fiscalización, por los motivos que ya indiqué a propósito de los destinatarios de la LPE, y de transparentar el listado de empresas que se hayan acogido al pacto en cuestión, sujetándolas por esa vía al escrutinio público.

2.2.3. PACTOS DE REDUCCIÓN TEMPORAL DE JORNADAS DE TRABAJO

A pesar de que las respuestas ante la emergencia del coronavirus contenidas en la LPE estudiadas hasta este momento podrían ser consideradas severas por parte del empleador y los trabajadores, la realidad laboral no siempre llegó a estos extremos. Algunos efectos que provocó la pandemia para los agentes económicos fueron más moderados, lo que no implica que el legislador no los tuviera que atender.

Pensando principalmente en esos casos, buscó ofrecer “pactos de reducción temporal de jornadas de trabajo”, a los que podían acudir empleadores afectos a distintos tipos de complicaciones económicas. La principal diferencia con las dos modalidades anteriores es que en este justamente no se verifica la hipótesis de suspensión, pero de todos modos existe para los trabajadores sujetos a él la posibilidad de acceder a

algunos de los beneficios establecidos en la LPE, de forma parcial, de acuerdo con la naturaleza del acuerdo pactado.

Al igual que las suspensiones, pueden pactarse “personalmente o por medio de la organización sindical a la que se encuentren afiliados” (LEY 21227, 2020, art. 7 inc. 1), teniendo derecho a recibir una remuneración equivalente a la jornada reducida de cargo del empleador y un complemento de cargo a los fondos de la AFC. Eso sí, una diferencia fundamental con los pactos de suspensión es que, si hay una organización sindical, el pacto debe ser al menos consultado con ella. Además, la organización sindical en esta hipótesis se encuentra habilitada para representar a sus socios por el sólo ministerio de la ley, aunque según estima Ogalde (2020), debiese contar al menos con el respaldo de sus socios para actuar.

Por otra parte, justamente en el espíritu de la ley de dirigirse solo a aquellos agentes económicos que se vean en la necesidad de acudir a los efectos previstos en ella, es que el legislador estableció una serie de requisitos o hipótesis taxativas para poder celebrar este tipo de pactos.

La primera hipótesis, aunque no demasiado exigente desde el punto de vista financiero, engarza el escenario económico al que arriba la LPE con la situación social vivida por el país desde octubre de 2019 a propósito del “estallido social”. Este primer requisito indica que pueden acogerse a los pactos de reducción de jornada los contribuyentes de IVA que desde octubre de 2019 hubiesen experimentado una disminución superior al 20% en el promedio de sus ventas declaradas por un período de tres meses consecutivos respecto del promedio de ventas declaradas en el mismo período de tres meses del ejercicio anterior (LEY 21227, 2020, art. 8 letra a).

Como he expresado, y como esta ley demuestra tan fehacientemente, toda legislación se inserta en un determinado contexto, y un buen legislador es aquel que lo observa y ofrece una solución ante las necesidades que ese contexto exige, contenida en los efectos que la ley provoque. En el caso chileno, la pandemia llegó en un momento en que el país arrastraba las consecuencias de la crisis de octubre, que entre sus cientos

de efectos tenía uno palpable en la dimensión económica de muchos empresarios y trabajadores: la debacle de sus equilibrios financieros.

El legislador, al procurar que al menos esta modalidad de la ley considere los efectos de la crisis social, fue atento y agudo ante el escenario al que muchos emprendedores se enfrentaban, no sólo por los ya citados clamorosos efectos de la pandemia, sino que porque ellos se erigían en muchas ocasiones sobre los desgastados hombros que dejaron las protestas y la situación general del país luego del 18 de octubre de 2019. No cabe duda, como recuerda Jeremy Waldron, que “una ley merece respeto por el logro que representa haberla producido en las circunstancias de la política: es una acción en conjunto frente a los desacuerdos” (Waldron, 1996, p. 131).

Las demás hipótesis contemplaban a los empleadores que: (i) se encontrasen en un procedimiento concursal de reorganización (LEY 21227, 2020, art. 8 letra b); (ii) en un procedimiento de asesoría económica de insolvencia (art. 8 letra c) y; (iii) aquellas empresas, establecimientos o faenas que desarrollan actividades esenciales, pero de todas formas se encuentran en la necesidad de reducir o redistribuir la jornada ordinaria para mantener su continuidad operacional o proteger eficazmente la vida y salud de sus trabajadores (art. 8 letra d).

El límite en la reducción de la jornada fue fijado en un 50% de la original (LEY 21227, 2020, art. 7 inc. 2). En otras legislaciones, como la argentina, el límite era mayor, siendo de hasta un 70% de la misma, según detallaré más adelante.

Durante la vigencia del pacto, “[e]l trabajador tendrá derecho a continuar percibiendo las remuneraciones o beneficios cuyo pago corresponda efectuarse durante la vigencia del pacto, tales como aguinaldos, asignaciones, bonos y otros conceptos excepcionales o esporádicos, y cualquier otra contraprestación que no constituya remuneración”(LEY 21227, 2020, art. 11), en los términos contemplados por el artículo 41 inciso segundo del Código del Trabajo.

Muy importante, ante esta posibilidad ofrecida a los empleadores, fue limitar eventuales abusos que esta ventana podía abrir. Para ello, el legislador estableció que

el empleador que hubiera pactado dicha reducción de jornada no podrá contratar a otros que realicen labores asimilables a las que realizan los trabajadores partícipes de este pacto (LEY 21227, 2020, art. 7 inc. 3).

Además, se limitó la duración del pacto a un período máximo de cinco meses continuos para el caso de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido, y de tres meses continuos para el caso de los trabajadores con contrato de trabajo a plazo fijo por una obra, trabajo o servicio determinado (LEY 21227, 2020, art. 10 inc. 1).

Finalmente, se otorga tranquilidad a los trabajadores indicando que una vez que la pandemia amaine se reestablecerán de pleno derecho las condiciones contractuales originalmente acordadas, teniéndose por no escrita cualquier disposición en contrario (LEY 21227, 2020, art. 10 inc. 3).

2.3. OTROS ASPECTOS DE ALTA RELEVANCIA

Si bien la LPE tiene como objetivo preservar los puestos de trabajo, el legislador también se puso en el escenario de que durante la vigencia o luego de acogerse a alguna de estas modalidades de suspensión o reducción de jornada, se pusiere término al contrato de trabajo. En tal caso, protegiendo el mejor interés de los trabajadores, la ley contempla que las indemnizaciones legales o convencionales correspondientes se calcularán según la situación contractual previa a acogerse a la ley (LEY 21227, 2020, arts. 6 ter y 13).

También estableció sanciones a quienes abusaran de las disposiciones contenidas en ella, determinando que quienes “obtuvieren mediante simulación o engaño complementos y/o prestaciones y quienes, de igual forma, obtuvieren un beneficio mayor al que les corresponda, serán sancionadas con reclusión menor en sus grados medio a máximo” (LEY 21227, 2020, art. 14 inc. 1), extendiendo también la sanción a quienes faciliten los medios para la comisión del delito, sin perjuicio de la obligación de restituir aquellas sumas percibidas de forma indebida, reajustadas conforme a derecho.

En efecto, una norma como esta abarca a un número importante de potenciales beneficiarios fraudulentos del sistema de seguridad social puesto a operar a propósito de la pandemia, y, como se ve, sanciona intensamente a quienes vulneren su espíritu.

Además, la LPE contempla una nueva hipótesis de responsabilidad penal de la empresa, determinando que si los delitos son “cometidos directa e inmediatamente en su interés o para su provecho, por sus dueños, controladores, responsables, ejecutivos principales, representantes o quienes realicen actividades de administración y supervisión” (LEY 21227, 2020, art. 14 inc. 1), o por personas naturales bajo la dirección o supervisión directa de aquellos, en incumplimiento de los deberes de dirección y supervisión de la persona jurídica, se le sancionará con multa a beneficio fiscal por el doble del monto indebidamente recibido y prohibición por dos años de celebrar actos y contratos con el Estado (art. 14 inc. 2 y 3), salvo si las personas naturales indicadas anteriormente cometieron los delitos exclusivamente en ventaja propia o a favor de un tercero (art. 14 inc. 4).

La necesidad de sancionar a las personas jurídicas resulta un reclamo sensible en la sociedad chilena a propósito de pretéritos casos en que existió un relativo consenso que su mal comportamiento no recibió la adecuada sanción. La norma de la LPE se encuentra, por lo tanto, acoplada muy acertadamente a las más contemporáneas leyes que establecen sanciones penales a las personas jurídicas, lo que no puede sino ser elogiado y mostrarse como otro signo más de la impecable labor legislativa que a propósito de la pandemia se llevó a cabo, sobre todo considerando el complejo y urgente contexto en que debió pensarse esta ley.

La ley incluso tuvo la sofisticación intelectual necesaria para trazar importantes distinciones y matices, que son propios del mejor trabajo legislativo. Las disposiciones de la ley a este respecto reservan severas sanciones con un evidente ánimo disuasorio, lo que no puede sino ser una política acertada en el entendido de la ingente cantidad de recursos movilizados a propósito de ella, configurando así un escenario de responsabilidad en cuanto al buen uso de la normativa.

Ahora bien, no todos opinan favorablemente a la introducción de este nuevo delito. Para el profesor Claudio Palavecino (2020), no aparece debidamente justificada, pues lo más corriente en este caso es que los sujetos activos sean el trabajador y su empleador en coautoría y/o los representantes de este último y, en algunos casos, el sindicato. La acción típica del delito castigado implica el acceso anticipado a los fondos de la cuenta individual financiada por aportes de los partícipes, lo que implicaría condenar a un trabajador por retirar dineros que la ley define como de su propiedad, en circunstancias de que lo natural es sancionar la apropiación de bienes que pertenecen a terceros.

Esto transgrediría el “principio de lesividad, conforme al cual solo deberían recibir castigo penal las acciones ejecutadas por un individuo cuando afectan al derecho de otro, por lo que la pena aparece aquí como una reacción político criminal notoriamente exagerada” (Palavecino Cáceres, 2020, p. 394). Ahora bien, en el caso del Fondo de Cesantía Solidario, el delito podría llegar a afectar fondos del Estado, pero en opinión de Palavecino, estos se encuentran suficientemente protegidos por el delito tipificado en el art. 27 de la ley de Seguro de Desempleo.

Probablemente estas inconsistencias y redundancias planteadas por la ley provienen justamente de la celeridad con la que se la redactó y aprobó. Además, es posible que lo que se conoce comúnmente como “populismo penal” haya tenido un cierto rol en este déficit de la ley, pues como enseña Palavecino (2020), opera fundamentalmente a nivel simbólico, nivel en el cual el legislador ha estado ocupándose principalmente en materia penal.

Por otra parte, la LPE también incorpora una norma que protege los derechos alimenticios en aquellos casos de deudas alimenticias que habían sido decretadas judicialmente y notificadas al empleador para su pago directo. En este caso, ante la disminución en la remuneración del trabajador, el legislador establece que las prestaciones del seguro de desempleo contenidas en esta ley serían para estos efectos embargables o retenibles hasta en un 50%, tanto en el caso de la suspensión como en el de la reducción de jornada (LEY 21227, 2020, arts. 6 inc. 2 y 11 inc. 6). Cabe destacar que los derechos alimenticios también encontraron su protección en

otras iniciativas que otorgaban prestaciones al deudor, como en las reformas constitucionales que permiten el retiro de un porcentaje fondos de pensiones, en que también son embargables o retenibles, pero en ese caso hasta por la totalidad del monto que se tiene derecho a retirar.

El legislador, mediante una técnica jurídica sofisticada, pero a la vez sencilla, fue capaz de atender problemas latentes de la sociedad a la que se dirige incluso en el medio de una situación caótica como la producida por la pandemia, introduciendo modificaciones a la ley que iban en beneficio y cuidado de los trabajadores y, especialmente, las trabajadoras. Un ejemplo es la obligación del empleador de “propender a ofrecer a las trabajadoras embarazadas adecuar sus modalidades de trabajo presencial a otras más apropiadas para el cuidado de su proceso de gestación” (LEY 21227, art. 6 bis inc. 2; LEY 21247 art. 2, 2020)

La sensible y especial preocupación del legislador para remediar la delicada situación en que se encontraban los trabajadores chilenos implicaba tener en cuenta la necesidad de una respuesta rápida y lo menos enrevesada posible, y evitar también los riesgos de contagio. Por ello privilegió marcadamente la realización electrónica de los procedimientos, y solicitó solo declaraciones juradas simples por parte de los empleadores, previendo que las disposiciones entren en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial (LEY 21227, 2020, art. 16).

El concepto de “empresas y trabajadores esenciales” contenido en la ley fue laxo, como era esperable, pues era imposible definir *ex ante* un estándar concreto adecuado, por lo que el desarrollo de la pandemia ha implicado que distintos rubros entren y salgan del alero de dicho estatus. A su respecto, el correspondiente artículo señaló que son:

Los empleadores cuyas empresas o establecimientos que (...) deban continuar funcionando, conforme a la resolución a que se refiere el inciso segundo del artículo 1, para garantizar la prestación de servicios de utilidad pública, la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con

la vida, la salud, el abastecimiento de bienes esenciales, la alimentación o la seguridad de las personas, y para garantizar la prevención de daños ambientales y sanitarios. (LEY 21227, 2020, art. 20 inc. 1)

La resolución de las empresas esenciales corresponde al subsecretario de Hacienda, debiendo ser además suscrita por el subsecretario del Trabajo, previa visación del director de Presupuestos (LEY 21227, 2020, art. 1). En todo caso, las empresas esenciales podrán alterar la naturaleza de las funciones que deberán desempeñar sus trabajadores durante dicho periodo, resguardando siempre los derechos fundamentales de éstos, entendiéndose que una vez finalizado el mandato de la autoridad se reestablecerán, de pleno derecho las condiciones contractuales originalmente convenidas, teniéndose por no escrita cualquier disposición en contrario (LEY 21227, 2020, art. 20 inc. 2).

Es decir, el legislador tuvo la suficiente previsión como para advertir que la situación provocada por la pandemia exigía por parte de la ley una cierta flexibilización de las condiciones contractuales de algunos rubros económicos considerados esenciales. Con todo, la misma ley remarcó la importancia de que esta flexibilización no vulnere en ningún caso los derechos fundamentales de los trabajadores, a pesar de que no era necesario hacerlo, pues es la base de toda la legislación laboral. El haberlo remarcado puede ser entendido como redundante, pero insistir en asuntos tan sensibles como la protección de los derechos fundamentales es siempre conveniente, dado que las leyes poseen una dimensión simbólica fundamental.

Otra disposición de la LPE en la que se puede observar claramente el espíritu de protección a los trabajadores es aquella que permite a sus beneficiarios “hacer efectivos los seguros de cesantía o cláusulas de cesantía asociadas a los créditos de cualquier naturaleza que sean éstos, con bancos, instituciones financieras, casas comerciales y similares, con los que mantengan deudas en cuotas u otra modalidad” (LEY 21227, 2020, art. 21), bajo el entendido que la situación de “cesantía” en la que se encuentra el trabajador acogido a esta ley es involuntaria para todos los efectos de cobertura de riesgos en los términos previstos por cada póliza, debiendo pagar la

compañía de seguros un monto de cada cuota, proporcional a la disminución de ingresos experimentada a su vencimiento por el trabajador.

Además, se trata de una norma técnicamente satisfactoria, que realiza distinciones imprescindibles y que protege a un espectro de trabajadores que no son la mayoría pero que de todos modos podían optar un beneficio que el legislador tuvo la deferencia de tratar, estableciendo un esquema justo para todos los involucrados en la norma.

La ley agrega que las empresas cuyos contratos o convenios celebrados sean financiados “íntegramente con cargo a la ley de presupuestos o de subvenciones del sector público, y que reciban de los servicios o instituciones los pagos correspondientes, no podrán hacer uso de las prestaciones de esta ley, respecto de dichos trabajadores” (LEY 21227, 2020, art. 22 inc. 1), exceptuando a aquellas empresas a las que el Estado paga según el estado de avance de obras o proyectos de inversión (art. 22 inc. 2). Asimismo, añade una protección especial a las trabajadoras manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar, indicando que no se les puede suspender, afectar sus remuneraciones, ni trasladarlas, mientras las empresas sean financiadas por la JUNAEB (art. 22 inc. 3).

Los límites de aplicación de la LPE contemplados en los artículos 21 y 22 fueron introducidos a esta con posterioridad a su dictación (LEY 21232, 2020). Este esfuerzo, que es celebrable, requería de tiempo para macerarse en la conciencia del legislador, de la mano de las situaciones fácticas que los meses viviendo en medio de la peste mostrarían. La ley buscó ser justa, fijar un equilibrio entre las prestaciones estatales y las prestaciones del sector privado, intentando que no se provoquen desequilibrios en torno a los sacrificios realizados y a los beneficios obtenidos.

Este afán de justicia del legislador se ve también en asuntos quizás poco relevantes para la opinión pública pero que de todos modos fueron atendidos por el legislador, como la que previene que se deberá “compensar a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía sólo respecto de los costos operacionales extraordinarios que motive el otorgamiento de las señaladas prestaciones” (LEY 21227, 2020, art. 24).

Desde luego, no se trata de una norma fundamental en el ordenamiento jurídico nacional, pero sí muestra que el legislador exhibió preocupación por los aspectos operativos de la ley y los eventuales costos que acarrearía, fijando un esquema sujeto a plazos en que nadie recibe más de lo que se considera justo ni nadie sacrifica más de lo efectivamente necesario.

En efecto, como teoriza Jared Diamond, en tiempos de crisis es menester un duro proceso de autoevaluación y transformación y sobre todo, en una situación tan grave como la pandemia actual, “importa también reflexionar cómo se enfrentan al interior de cada organización, estas complejas contingencias así como el rol que corresponde asumir a sus líderes” (Aguayo Mohr, 2020, p. 119).

Es innegable que el establecimiento de ciertas virtudes públicas, de una cultura en que empleadores y trabajadores respeten mutuamente sus derechos y establezcan relaciones justas es imprescindible para desarrollar sociedades exitosas. Me parece que la encrucijada en que se encuentra Chile, se juega en buena medida en consideraciones culturales de esta índole.

Esta búsqueda de justicia por parte del legislador implicaba no tomar partido *prima facie* ni por los trabajadores ni por los empleadores, sino que aquilatar los intereses en juego y ofrecer soluciones inteligentes y sensatas, disolviendo esquemas simplistas que dividen a los partícipes del mundo del trabajo entre buenos y malos.

En ese afán, la LPE mandata que la causal de término del contrato de trabajo contenida en el número 6° del artículo 159 del Código del Trabajo (caso fortuito o fuerza mayor) no podrá utilizarse invocando como motivo los efectos del COVID-19 mientras exista el Estado de Catástrofe (LEY 21227, 2020, art. 26)

La norma citada muestra cómo el legislador tuvo a la vista las normas más importantes del ordenamiento jurídico laboral chileno y cómo se adelantó a los hechos para ofrecer una solución que proteja los intereses de los trabajadores, pero también de los empleadores. A fin de cuentas, de eso se trata la Ley N°21.227: de establecer una norma que favorezca al bienestar agregado dentro de la sociedad, durante el transcurso de la pandemia, pero también cuando ella se supere.

Esa visión panorámica de los efectos de la pandemia y de la mejor forma de salir de ella destaca claramente en la disposición que establece que si los empleadores no pagan dentro de plazo la cotización obligatoria o las comisiones contempladas por la LPE podrán pagarlas durante la vigencia del acto de autoridad o dentro de los veinticuatro meses posteriores a su término sin aplicárseles mayores intereses, reajustes ni multas, salvo la reajustabilidad nominal del promedio de los últimos 12 meses de todos los fondos, si esta fuere positiva (LEY 21227, 2020, art. 28).

El tratamiento especial que recibe el pago de cotizaciones se entiende en el espíritu del legislador de evaluar la realidad económica de los empleadores *sine ira et studio*. La flexibilización ofrecida a los empleadores no es sólo un beneficio particular para ellos, sino que constituye verdaderamente una práctica que busca el beneficio de todos los involucrados en la relación laboral y, finalmente, de la sociedad. Dar esta posibilidad muestra sensibilidad con respecto a las condiciones financieras de las empresas, sean pequeñas o grandes, y permite que con el paso de los tiempos y la recuperación económica se paguen efectivamente dichas cotizaciones.

Hacia el final de la ley el legislador añadió dos normas de efectos prácticos, con amplias repercusiones políticas y sociales, que emanan justamente de cierto estándar firmemente asentado en la opinión pública sobre la posición que han de ocupar los grandes grupos económicos en la sociedad, en donde ya no se toleran los abusos ni situaciones flagrantemente injustas.

La primera, previene que las empresas organizadas como sociedades anónimas o que sean parte de un grupo empresarial en que alguna de sus entidades se acogió a la LPE, “no podrán repartir dividendos a sus accionistas (...) durante el ejercicio comercial en que la empresa o una de las entidades del grupo empresarial tengan contratos de trabajo suspendidos ante la Sociedad Administradora del Fondo de Cesantía” (LEY 21227, 2020, art. 30). Además, las empresas controladas por sociedades que mantengan capitales o empresas relacionadas en territorios o jurisdicciones con régimen fiscal preferencial no podrán acceder a las disposiciones de la LPE.

En un sentido similar, si todos o la mayor parte de los trabajadores de una sociedad anónima abierta tienen que acceder al pacto de suspensión, los directores de estas “no podrán percibir honorario o dieta alguna por el ejercicio de dicho cargo de director, superior a los porcentajes correspondientes al seguro de cesantía, durante el período de la suspensión” (LEY 21227, 2020, art. 31).

La ley, como acabamos de estudiar, posee características de índole fundamentalmente práctica, de repercusión inmediata en la vida de los trabajadores. Con todo, las disposiciones descritas en los párrafos anteriores llevan dentro de sí una intención ubicada a nivel simbólico, de acuerdo con el espíritu de los tiempos que vive el país y la reacción que la opinión pública tiene ante situaciones de este tipo. La LPE cumple así un doble propósito: ofrece soluciones económicas, pero a la vez fija en su base un estándar de comportamiento, modelando a la sociedad en que se inserta. Es importante señalar que tales disposiciones no se encontraban originalmente en la LPE, sino que fueron introducidas en la primera de sus modificaciones (LEY 21232, 2020).

3. LEGISLACIONES COMPARADAS

Comparar es un ejercicio que tiene sus propias complejidades, pero cuando se hace de buena fe permite echar luz sobre asuntos que presentaban opacidades autónomas que en un principio no percibíamos. Las dificultades que surgen de comparar son variadas, puesto que inevitablemente la cantidad de variables y aristas presentes en el ejercicio comparativo implican que existan diferencias sustanciales entre los objetos de comparación que sugieren tomar con cautela las conclusiones a las que se arribe.

Para el prestigioso profesor uruguayo Eduardo Couture:

La comparación es un simple instrumento de la comprensión. No hay efectivo conocimiento que no sea comparativo. Pero no hay efectiva comparación que no sea comprensiva. En un reciente diccionario de sinónimos, la palabra comprender se caracteriza por ser una de las más generosamente dotadas de voces gemelas en lengua castellana. El derecho que no comprende, ni sabe ni aprende. Comprender, decía el poeta, es, en último término, advertir lo bello de lo vulgar, y no lo vulgar de lo bello. (Couture, 1954, p. 38)

En cualquier caso, premuniéndose de la referida cautela, luego de comparar se pueden obtener lecciones valiosas. De lo que se trata, en resumidas cuentas, es de ampliar el horizonte jurídico con que se analiza la calidad de nuestra legislación interna.

Un lector atento podrá también extraer conclusiones políticas y no sólo de técnica jurídica, al verse enfrentado a la calidad de las instituciones previamente existentes en cada uno de los países que analizaremos. Estas pequeñas dosis de información sobre legislaciones comparadas permitirán equiparse con un somero panorama sobre instituciones que en la vida interna del país eventualmente convendría implementar. En otros casos resaltaré instituciones locales que convendría conservar, ahondar y valorar. La forma en que cada país enfrenta una contingencia como la del coronavirus arranca desde su propia realidad. Tal como en el caso chileno, cada país tuvo que

recurrir a sus propios recursos jurídicos y materiales. De seguro, en esos instantes fueron especialmente palpables las virtudes que cultivó y las situaciones problemáticas que desatendió.

Lo anterior desde luego tiene importancia en épocas de estabilidad institucional, pero en momentos en que se producen cismas institucionales profundas como las que vive el país, cobra especial relevancia el conocer las virtudes con que contaba y los déficits que arrastraba el país. Este análisis quizás permita aportar un grano de arena en ese colosal esfuerzo.

Las realidades políticas, institucionales y económicas de los países con los cuales realizaré la comparación son desde luego disímiles entre ellos mismos -de ahí su interés-, pero también con Chile. Esto, que *prima facie* podría sonar desalentador, conviene recordarlo para acercarse a las distintas circunstancias del modo en que recomendaban los clásicos: *sine ira et studio*.

3.1. ESPAÑA

La reacción del derecho laboral español frente a la pandemia del coronavirus es especialmente interesante por las amplias similitudes que es posible encontrar con el caso chileno, por lo que merece ser estudiado con algún grado de detalle.

Frente a la pandemia, la figura jurídica que se hizo más recurrente entre los trabajadores españoles afectados por situaciones análogas a las experimentadas por los chilenos fue la del “Expediente de Regulación Temporal de Empleo” (ERTE). Fundamentalmente, consiste en una posibilidad entregada al empleador para suspender a todos o parte de los trabajadores de la planilla (Cardo Rodríguez, 2020). El ERTE existía ya con anterioridad a la emergencia de la pandemia, sin embargo, fue con ella que su uso se masificó en España.

En todo caso, esta posibilidad debe contar con la aquiescencia de los trabajadores involucrados, acordando el plazo durante el cual la suspensión del contrato de trabajo estará vigente (Cardo Rodríguez, 2020). Durante ese plazo los trabajadores se van “al paro” (desempleo) y pueden cobrar las prestaciones sociales que les corresponden en calidad de tal. La otra posibilidad que el ordenamiento jurídico español otorga al

empleador es la de presentar un ERTE por fuerza mayor, pero requerirá para ello la aprobación de la autoridad laboral.

El ERTE español en época de COVID posee algunas características de interés que conviene resaltar: pueden ser beneficiarios de las prestaciones de seguridad social igualmente aquellos trabajadores que no hayan realizado el número de cotizaciones ordinariamente exigidas para acceder a él y aumenta según el número de hijos del solicitante (Cardo Rodríguez, 2020). Una diferencia fundamental con Chile es que las empresas que presenten ERTE que tengan menos de 50 trabajadores quedan exoneradas del pago de cuotas a la Seguridad Social. Si son más de 50, se reduce el monto a pagar en un 75%.

El “Estatuto de los Trabajadores” español también contempla una de las hipótesis revisadas a propósito de la LPE: la reducción de jornada y la correspondiente retribución al trabajador (Cardo Rodríguez, 2020). En el caso español, cabe destacar que la reducción de jornada puede alcanzar hasta un 70% de ésta.

Asimilable a la intención del legislador chileno a propósito de la pandemia, el legislador español estableció que la puerta abierta a la suspensión del contrato de trabajo implicaba cerrar la puerta a los despidos cuya causa se origine en los efectos provocados por el coronavirus (Cardo Rodríguez, 2020). Sin embargo, empresas que arrastraban problemas financieros con anterioridad a marzo de 2020 podrían haber visto agravada su situación con las cuarentenas y demás efectos de la pandemia, actuando el coronavirus como un factor adicional que haría insostenible la pervivencia de la relación laboral por causas objetivas.

El art. 52 del Estatuto de los Trabajadores español contempla la posibilidad de despido mientras se acredite la situación económica negativa, debiendo demostrar “la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos ordinarios o ventas”. Pero el legislador español, al igual que el chileno, estableció que estas causas económicas deberán ser anteriores al estado de alarma. El Gobierno, estableció que en ningún caso se podrán entender como causas que justifiquen un despido las de fuerza mayor y las económicas, técnicas, organizativas y

de producción derivadas de la crisis por el coronavirus, dejando sin efecto, por lo tanto, el despido realizado premunido de esas razones (Real Decreto-Ley 9/2020).

El número de españoles suspendidos llegó durante abril de 2020 a 3,4 millones, el 20% de la fuerza de trabajo española (Cardo Rodríguez, 2020). En junio de 2021 ese número se redujo a 447.800 (la Moncloa, 2021). El sector turístico fue el más gravemente afectado por la crisis de la pandemia, llegando a abarcar al 43,1% de los trabajadores suspendidos. Sin embargo, el alza de la actividad turística en España, al compás del elevado ritmo de vacunación, ha significado una importante recuperación de este sector económico.

El gobierno español recurrió a un préstamo de más de veintiún mil millones de euros para financiar los ERTE y promovió la vuelta al trabajo de forma parcializada según los rubros de los trabajadores suspendidos (Ramírez, 2021). Para incentivar este retorno y la reapertura de las empresas, continuó pagando una fracción del salario de los trabajadores, de modo tal de aligerar la carga que en ese aspecto podía desincentivar la reapertura de las empresas por parte de los empleadores, con miras a una verdadera recuperación de los empleos y de la actividad económica.

Los fondos aportados por el gobierno español para el financiamiento de los ERTE, al igual que en Chile, fueron aportados a medida que la pandemia avanzaba y se iba conociendo la real proyección de la duración de la pandemia. A la vez, y análogamente a como se verificó en Chile, las cifras de empleo y desempleo, de trabajadores activos y suspendidos, se acoplaban acentuadamente al estado de las cifras de contagio, por lo que finalmente eran éstas las que marcaban la magnitud de los montos aportados y de los trabajadores suspendidos.

Como se alcanza a observar, la situación del derecho laboral en España no fue muy distinta de la que presentó en Chile. En lo tocante a la LPE, la legislación española también contempló las hipótesis de suspensión por acto de autoridad, la suspensión de mutuo acuerdo y los pactos de reducción de jornada. Allá, como acá, el teletrabajo fue una gran opción, fuertemente incentivada por las autoridades y sin duda utilizada en grandes escalas. También generó cuestionamientos y problemáticas asimilables a

las de Chile, tales como el derecho a desconexión, o la ligereza de las facultades fiscalizadoras.

El caso español mostró de cierta forma los beneficios que ser un país desarrollado con una seguridad social institucional y políticamente vigorosa conlleva. Los montos aportados por el gobierno desde un comienzo y a lo largo de la pandemia fueron cuantiosos. Además, en el debate público estuvo siempre presente lo que podríamos llamar una conciencia colectiva mayor de los derechos de los trabajadores y del deber del Estado y de los empleadores para con ellos.

Otro asunto a destacar es que la pandemia no afecta de la misma forma al sector privado que el público, encomendándose al último la satisfacción de los servicios esenciales, por lo que se veía menos perjudicado (Cardo Rodríguez, 2020), cuestión que también fue posible observar en Chile.

Interesante es también contrastar el consumo de los fondos administrados por la AFC en el caso chileno con la realidad española, en donde si antes del 1 de enero de 2022 el trabajador sufre un despido y solicita los fondos desempleo, las cotizaciones consumidas por el ERTE no se le descontarán de sus cotizaciones acumuladas (Cardo Rodríguez, 2020).

Lo anterior marca desde luego un contraste acentuado con la realidad local, sobre todo a la luz de que es altamente factible que las consecuencias económicas de la pandemia impliquen un considerable aumento del desempleo. En ese escenario, cuando los trabajadores acudan a sus fondos de cesantía, habrán de encontrarse en muchos casos con que ellos fueron consumidos mientras utilizaban alguna de las hipótesis contenidas en la LPE, viendo en la mayoría de los casos muy reducidos los montos a los que podrán recurrir. Por de pronto, este beneficio que el Estado español otorga a sus trabajadores constituye una diferencia en que el Estado puede otorgar mayores prestaciones a sus ciudadanos en torno a economías desarrolladas y fuertes como la española.

En caso de que el trabajador español tenga otros ingresos de trabajo por cuenta ajena, también puede acceder a los fondos de desempleo si se encuentra en un ERTE,

siempre que esos otros ingresos no superen en 1,25 veces el salario mínimo interprofesional (Cardo Rodríguez, 2020).

Las empresas, por su parte, no pueden externalizar funciones mientras tengan trabajadores en un ERTE si es que esos trabajadores efectivamente pueden realizar aquellas labores (Cardo Rodríguez, 2020). Además, para que se puedan acoger a las exoneraciones y beneficios tributarios a propósito de la pandemia, las empresas no pueden radicarse en paraísos fiscales ni, si tienen 50 trabajadores o más, repartir dividendos del año 2020. Las empresas deben mantener a sus trabajadores durante al menos seis meses a contar de la fecha de reanudación de la actividad. En todo caso, existe la posibilidad de extinción del contrato por motivos disciplinarios, esto es, cuando el trabajador transgrede la buena fe contractual y abusa de la confianza del empresario.

También se adoptaron medidas para facilitar la adaptación de la jornada de trabajo, incluyendo un permiso no remunerado para reducir el total de la actividad (Cardo Rodríguez, 2020). La pandemia resaltó la necesidad de su reforzamiento para evitar un deterioro en la conciliación de la vida familiar y laboral, con afectación mayoritaria a las mujeres trabajadoras.

Incluso las particularidades propias del momento vivido han empujado a otorgar ciertas libertades a los empleadores que en contextos normales no se habrían producido. Esto constituye una “flexibilidad obligatoria”, frente a la cual será necesario recordar sus límites temporales y “la necesidad de recuperar en todo aquello que sea necesario la flexibilidad pactada y negociada de las condiciones de trabajo”(Rojó Torrecilla, 2020), resultando una situación de crisis fundamental para ver el grado de efectividad real de la responsabilidad social empresarial.

En resumen, el caso español posee más similitudes que diferencias con la reacción legislativa chilena ante la pandemia. Con todo, desde el punto de vista político, podría ser una guía para el futuro de Chile. Los recursos que el Estado español pudo otorgar a sus ciudadanos, que fueron finalmente lo más concreto y práctico de su reacción, se sustentan en la fuerza de sus finanzas públicas. Esto muestra desde luego la

importancia de contar con instituciones públicas grandes y de calidad, pero sobre todo nos recuerda los beneficios que tener una economía importante conlleva.

3.2. ARGENTINA

La reacción legislativa argentina para contrarrestar los efectos de la pandemia también fue cuantiosa y profunda. Buena parte de esta agresividad legislativa se debe a que ahí la decisión de la autoridad de salud en orden a decretar cuarentenas obligatorias a lo largo de todo el territorio se verificó desde un comienzo, sin dobleces ni matices. Ante ese escenario más marcado de aislamiento, fue más fácil para el legislador prever el curso de los acontecimientos en materia económica y laboral, menos dependiente de eventuales e impredecibles brotes.

El decreto de “Aislamiento social preventivo y obligatorio” contiene catorce artículos donde se marcan las restricciones que implica la cuarentena total (Decreto 297/2020). También, identificó treinta y cuatro rubros esenciales que quedaron fuera de su esfera de influencia.

De la mano de la recomendación de las autoridades de salud y lo que por entonces se conocía de los efectos de la enfermedad, el decreto indicó que los trabajadores mayores de 60 años, las embarazadas, o quienes tuvieran enfermedades de base, y que constituyan por ello un grupo de riesgo, quedaban *de iure* exceptuados de asistir a sus lugares de trabajo (Decreto 297/2020).

En todo caso, y esta es una excepción notable, el cuidado de la salud desde el punto de vista estrictamente físico no fue el único valor a cuidar por parte del legislador, puesto que la posibilidad de ausentarse del trabajo también se les entregó a los trabajadores que sean progenitores con hijos bajo su cuidado (Decreto 297/2020). Los funcionarios públicos cuyas labores no se consideren esenciales también estaban exentos del deber de asistir a sus trabajos. Todas estas licencias se otorgaban con goce de sueldo.

Desde luego, y tal como se verificó en Chile, el teletrabajo fue fuertemente promovido, con derecho al goce íntegro de sus ingresos habituales. Los trabajadores cuentan, como acá, con los mismos derechos y obligaciones que las personas que trabajan de

forma presencial, regulándose especialmente el “derecho a la desconexión”, que implica que los trabajadores tienen el derecho a no ser contactados y a desconectarse de los dispositivos fuera de su jornada laboral y durante las licencias, y que el empleador no puede exigir al trabajador que haga tareas ni enviarle comunicaciones fuera de la jornada laboral (Ley 27555, 2021).

Todo este intenso sentido de la protección a los trabajadores impulsado desde el gobierno argentino podría no ser más que letra muerta si no se acompañara de un real esfuerzo financiero para acompañar a los trabajadores y las empresas en apuros. Por ello, el gobierno creó un “Ingreso Familiar de Emergencia” para apoyar a estos sectores económicos (Argentina, 2020a). Se trata de un pago excepcional de diez mil pesos argentinos mensuales (alrededor de 150 dólares) durante la vigencia de la alerta sanitaria. Los beneficiarios son las personas que se encuentren desocupadas, se desempeñen en la economía informal, sean monotributistas (autónomas) y también las empleadas domésticas.

Desde el punto de vista del análisis económico del derecho, la estructura de la legislación argentina plantea que ante un caso fortuito es en principio el empleador quien debe soportar el perjuicio por él provocado. En palabras de la profesora Ana María Salas “se parte del principio que la empresa es una fuente de riesgos y que es ella quien debe soportar sus consecuencias por lo que el trabajador permanece ajeno a ese riesgo” (Salas, 2020, p. 146).

Esta regulación no alcanza las vicisitudes del negocio ni las alternativas casuísticas del manejo de una determinada actividad. Con todo, en su legislación ordinaria sí están contempladas hipótesis de suspensión del contrato de trabajo. En Argentina se subsume bajo lo que desde antiguo los romanos llamaron “fuerza mayor”², que permite suspender a los trabajadores por un término no superior a los 75 días en el año y recibe el nombre genérico de “Procedimiento Preventivo de Crisis” (PPC) (Argentina, 2020b). Con todo, el debate quedó planteado en torno a la pregunta de si el trabajador que se

² El art. 1730 del Nuevo Código Civil de la Nación Argentina dispone que "Se considera caso fortuito o fuerza mayor al hecho que no ha podido ser previsto o que, habiendo sido previsto, no ha podido ser evitado. El caso fortuito o fuerza mayor exime de responsabilidad, excepto disposición en contrario".

ausentaba lo hacía por fuerza mayor o por enfermedad inculpable, en virtud de la cual le correspondería recibir su sueldo sin ningún tipo de alteración.

La figura del PPC es la más asimilable al ERTE español o las hipótesis contempladas en la LPE chilena. Consiste en un recurso contemplado por la Ley de Empleo que permite a las empresas suspender o despedir personal ante una disminución del trabajo por fuerza mayor o por causas no imputables al empleador.

Los vaivenes periódicos de la economía argentina y sus sucesivas crisis han hecho de esta herramienta una respuesta jurídica fundamental y usual para aplacar los efectos laborales de las mermas económicas de las empresas (Martínez Casas, 2020). Así y todo, como era de esperarse, nunca recibió una aplicación tan intensa como en esta época de la pandemia. Además, se prohibieron los despidos y las suspensiones, en un principio por un plazo de 60 días -plazo que se ha ido prorrogando al compás de la propia prolongación de las cuarentenas- con excepción de las suspensiones previstas en el art. 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo (Decreto 329/2020).

Como todas las sociedades, la argentina se vio enfrentada, al menos conceptualmente, al dilema planteado transculturalmente entre “salud o economía”. En ese planteamiento, tan básico y carente de matices como se pueda imaginar, el gobierno argentino repitió en incontables ocasiones que optaba por preservar la salud:

[P]or los decretos y las medidas adoptadas se observa que lo fundamental para el gobierno argentino es la salud de sus habitantes, no como en otros países, caso Brasil o México, que le están dando prioridad a preservar la economía. Esa primera decisión define muchos aspectos, entre ellos el trabajo. En el ámbito de las relaciones laborales las medidas que se van adoptando van combinando estos dos objetivos, que la persona no se contagie, que el virus no circule y que no pierda ningún trabajo. (Actis & Serrano, 2020)

Palabras como las anteriores, aunque desde el punto de vista humano no pueden sino ser aplaudidas, en realidad camuflan una ausencia de distinciones fundamentales en

cualquier debate medianamente racional. Plantear ese escenario con tamañas disyuntivas y posicionarse desde la perspectiva del cuidado de la salud no contribuye a lidiar con problemas complejos, que exigen observar la totalidad del panorama y no ofrecer respuestas facilistas que más que destrabar situaciones adversas o esclarecer desafíos públicos, sencillamente saltean las dificultades propias de los asuntos humanos y arriban a conclusiones que no sirven más que para salir del paso ante los cuestionamientos de los medios.

Con ese panorama claro, en comparación, el legislador chileno (al menos en la LPE) no planteó dilemas absurdos que le granjearan el favor de los votantes. Al contrario, identificó la complejidad de la situación y ofreció una respuesta que en lo inmediato no recibe aplausos unánimes o asegura reelecciones, pero que sin duda efectivamente otorga respuestas y soluciones ante situaciones problemáticas exageradamente complejas, recurriendo a los recursos económicos y las disposiciones jurídicas con que previamente se contaba.

Para el profesor Ronald Dworkin los principios son “una norma (estándar) que es observada, no porque avance o asegure una situación económica, política o social considerada como deseable, sino porque es un requerimiento de justicia o de equidad o de otra dimensión moral”(Dworkin, 1977, p. 29). Por ello, el caso de la reacción argentina ante la pandemia marcó un comportamiento que puede calificarse de dworkiniano, ya que el legislador se orientó en los principios de *bona fide e in dubio pro-operario*.

El abordaje a la situación inicial establecía que “los trabajadores tendrán derecho al goce íntegro de sus ingresos habituales” (Decreto 297/2020). Además, como explica Gustavo Ciampa, los despidos debían basarse en una “justa causa (incumplimiento grave del trabajador que no admita la continuación de la relación laboral). Despedir “sin causa” (...) es un acto ilícito; por ello la ley impone el deber de indemnizar el daño que causa” (Lagares, 2020).

La prohibición de despidos sin causa se prorrogó posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2021 (DNU 413/21). Además, estableció la “presunción” que el COVID-

19 es una enfermedad de carácter profesional (no listada) para la totalidad de los trabajadores dependientes.

En resumen, Argentina reaccionó frente a la pandemia con una intensa protección a la salud de los trabajadores (forzando extensas cuarentenas desde un comienzo), protegiendo también intensamente sus contratos de trabajo (como con el DNU 297/20), impulsando fuertemente el teletrabajo (Ley 27555, 2021) y estableciendo beneficios tributarios y de otros tipos a las empresas, como el de la reducción o postergación del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino.

3.3. INGLATERRA

El caso inglés es interesante de estudiar no sólo por pertenecer a una tradición jurídica distinta a la continental, sino porque se trata de un país del primer mundo, con una economía mucho más grande que la chilena. Como ya he expresado, a la hora de reaccionar ante una crisis de este tipo se exhiben palpablemente elementos propios de la sociedad de que se trate, tales como la consideración a los derechos de los trabajadores y los recursos con que el Estado cuenta para auxiliar a empleadores y trabajadores.

El derecho moderno en occidente, en países que han alcanzado un cierto nivel de ingresos, donde efectivamente existen sistemas legales y ordenamientos jurídicos serios, muestra una notable regularidad en torno a conquistas políticas de derechos que protegen a las personas en torno a sus bienes jurídicos más básicos. En el caso de la pandemia, esto queda muy demostrado con el cuidado de la salud de los trabajadores. En los países que he estudiado para este trabajo, lo primero y lo que se repite con más persistente insistencia es la protección y cuidado que los empleadores deben a sus trabajadores. Estamos en presencia de una cuestión elevada a la categoría de sentido común, lo que constituye sin lugar a dudas un logro de la sociedad moderna y de la democracia liberal. El caso de Inglaterra constituye un esfuerzo más en esa línea.

Con todo, con una reacción casi paralelamente opuesta al argentino, el gobierno británico pospuso tanto cuanto pudo las cuarentenas obligatorias, guiado

fundamentalmente por un espíritu de promoción de las libertades individuales y de la responsabilidad colectiva. Los *lockdowns* no fueron decretados sino cuando la situación sanitaria se hizo insostenible tanto en los hospitales como la presión ejercida por la opinión pública.

Muchos empleadores ingleses pudieron seguir pagando los salarios de sus trabajadores que no asistían a sus labores ni realizaban teletrabajo, pero a las empresas que no tenían el respaldo financiero para ello el gobierno les transfería hasta el 80% del salario del trabajador en cuestión para que pudiese entregado al trabajador mediante los *furlough schemes* (Novitz, 2020). El esfuerzo económico del gobierno fue realizado en función de incentivar que los empleadores decidieran mantener las plazas laborales de los trabajadores, pero no se promovieron ulteriores prohibiciones de despidos, sino simplemente se realizó este esfuerzo con la intención mencionada.

En los casos de reducción de jornada, el gobierno comprometió aportes por hasta el equivalente a 29.000 pesos chilenos por jornada laboral a la que el trabajador no asistía (Novitz, 2020). Junto a ello, y tal como se verificó en las legislaciones comparadas estudiadas y también en Chile, el gobierno promovió que los trámites en virtud de los cuales se accedería a los montos se realizaren de forma remota, de modo tal de prescindir de contactos innecesarios y conservar la distancia física imprescindible para evitar contagios.

A pesar de que *prima facie* se observa una menor protección de parte del legislador británico a los puestos de trabajo, en realidad la estrategia funciona en torno a una lógica de incentivos, lo que queda demostrado en el caso de trabajadores independientes que ganaban menos del equivalente a 50 millones de pesos chilenos al año, a quienes el gobierno ayudó también cubriendo hasta el 80% de sus ganancias ordinarias.

Como queda claro, es cierto que en el papel no hay una agresiva protección de la pervivencia de los contratos de trabajo en términos estrictamente jurídicos pero, en cambio, las transferencias económicas por parte del gobierno fueron de una cuantía altísima, promoviendo y protegiendo, por una vía directa y concreta, el bienestar de la fuerza laboral inglesa. Los contratos, desde el punto de vista del propósito del gobierno

inglés, tenían tras de sí fundamentalmente un apoyo económico, concretamente material y se podría decir que esencialmente real. Otras ayudas estatales también buscaron proteger a su población, entre las que destacan a las de asistencia en el pago de créditos hipotecarios o de pago de arriendo de inmuebles.

Este primer impulso a la protección de los trabajadores no precisaba de mayores esfuerzos por parte de los empleadores, pero en una segunda etapa, que comenzó en 2021, sí se precisó de ellos al menos un pequeño porcentaje de contribución para compensar la pérdida de salarios ordinarios de los trabajadores (Novitz, 2020).

Para que tengamos un esquema simplificado y claro del remedio de la legislación británica ante las consecuencias laborales de la peste, cabe insistir en que se promovieron esfuerzos económicos para que los empleadores no se vieran siquiera en la necesidad de despedir a sus trabajadores.

Como ya expliqué, el gobierno en un principio aportó a través de los *furlough schemes* con hasta un 80% de los salarios de los trabajadores que no podían laborar y cuyos empleadores no estaban en condiciones económicas de sustentar, con un límite mensual del equivalente a \$2.500.000 chilenos por cada uno.

Sin embargo, desde julio de 2021 esa cifra se redujo a un aporte del 70%, exigiéndole el 10% restante al empleador, pasando en agosto a un 60% y 20% respectivamente (Inglaterra, 2021), un punto que marca una diferencia con la reacción chilena que, en el esquema propuesto por la LPE, dispensaba al empleador de sus obligaciones salariales. Además, los empleadores británicos nunca estuvieron eximidos del deber de pago de pensiones ni seguro de salud.

Como el panorama de las olas de contagio y *lockdowns* fue fundamentalmente inestable, las ayudas del gobierno se acomodaban según la situación sanitaria y su repercusión económico-laboral, ayudando más cuando era necesario y luego morigerando estas ayudas estatales cuando la economía comenzaba a ponerse de pie.

La razón detrás de esto no solo estriba en compartir los riesgos y los costos asociados a la emergencia sanitaria. La estrategia planteada por el gobierno de Boris Johnson,

al hacer más costoso para los empleadores mantener suspendidos los contratos de sus trabajadores, incentivaba por esa vía el pronto retorno de los trabajadores suspendidos a sus puestos de trabajo, intentando que, de acuerdo con los menores niveles de contagio y los altos índices de vacunación, se fuera retomando gradualmente la normalidad también desde el punto de vista del retorno a la vida laboral ordinaria.

Esta proyección realizada por el gobierno encontró en los hechos el cumplimiento de lo planeado. Tan sólo en mayo de 2021 más de un millón de trabajadores pudieron salir del *furlough scheme* para retornar a sus puestos de trabajo y para fines de junio 1,9 millones de personas permanecían en el esquema, lo que consiste en medio millón menos que en mayo, esperándose que en los meses que sigue este retorno se siga acentuando (HM Treasury, 2021). Con todo, han existido voces que reclaman todavía que se mantengan las ayudas gubernamentales en el entendido de que si concluyen, miles podrían perder sus empleos, sobre todo en aquellas áreas de la economía que no han podido ni en el mediano plazo podrán retomar siquiera cercanamente el flujo financiero de niveles normales de actividad (Tomlinson, 2021). Para los trabajadores de estas áreas, entre las cuales paradigmáticamente resaltan todas las vinculadas al turismo, la supresión de los *furlough* seguramente supondrá el término de sus contratos de trabajo.

Entre las críticas que recibió de la oposición de izquierda la reacción del gobierno frente a la pandemia, existieron algunas contingentes a ésta y otras más bien profundas, relativas al sistema jurídico laboral de la sociedad inglesa. Entre ellas, se ha dicho que los mejores números con respecto a la pérdida de empleos que mostraron países como Alemania o Dinamarca se deben a que en aquellas sociedades existiría verdaderamente una protección al trabajo y democracia interna en las empresas, y no solamente subsidios al empleo.

Desde luego, resurgió el clásico debate en torno a la necesidad de mayor protección general al empleo, dificultando el término unilateral de los contratos por parte de los empleadores. Entre el debate surgido desde antiguo entre flexibilización laboral para promover la creación de empleo se opone la postura de un órgano como la OCDE que

sugiere que la estabilidad laboral promueve la creación de empleos, a la vez que aumenta la inversión y la productividad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019).

En cuanto a la aplicación de la ley, se criticaron casos como el de la empresa JD Sports, que pagó bonos por el equivalente a \$6.000 millones de pesos chilenos a sus ejecutivos mientras solicitaba y recibía ayuda estatal por \$100.000 millones (Butler, 2021). Esta experiencia de altos ejecutivos recibiendo bonos luego de repartir utilidades, a la vez que solicitando y recibiendo la ayuda estatal, se replicó en múltiples empresas y suscitó críticas de diversa índole. Con todo, existieron diversas compañías que se comprometieron a devolver lo recibido por el Estado en cuanto pudieran alcanzar cierta solvencia económica en los años venideros.

El *furlough scheme* británico apoyó económicamente a cerca de 11,6 millones de personas e involucró montos de alrededor de US\$66.000 millones. Existe consenso en Inglaterra que su respuesta ante la catástrofe laboral contuvo lo que hubiera sido una pérdida clamorosa de empleos de no haberse llevado a cabo estas intensas medidas (HM Revenue & Customs, 2021).

3.4. URUGUAY

Tal como se verificó en cada uno de los casos estudiados, y en lo que parece ser una regla asentada en el sentido común de las distintas sociedades, en Uruguay también existió una primaria preocupación por la salud de los trabajadores, debiendo los empleadores cuyos trabajadores seguían asistiendo a su jornada de trabajo facilitar todas las medidas necesarias para protegerlos frente al COVID-19, como la toma de temperatura, uso de mascarilla, lavado frecuente de manos y distancia social en la medida de lo posible. También se hizo hincapié en reforzar la entrega de material informativo sobre las características y riesgos de la enfermedad.

También de sentido común, como se dio en todos los casos, fue la promoción del teletrabajo en todos los casos en que ello fuera posible. Como se ve, existe lo que podríamos llamar una conciencia colectiva de los derechos de los trabajadores y, en

el caso del teletrabajo, la disposición y penetración a todos los niveles de la tecnología permite la adopción de las referidas medidas.

Entre las medidas más paradigmáticas tomadas por la autoridad uruguaya, destacan la flexibilización del seguro de paro para sectores más afectados, la extensión de los regímenes especiales de subsidio por desempleo y el subsidio especial por desempleo parcial para trabajadores mensuales. Con respecto al teletrabajo, el gobierno se limitó a otorgar ciertas pautas que esta modalidad debería adoptar.

En Uruguay, tal como en Dinamarca, se otorgaron vacaciones a aquellos trabajadores que tuvieran días pendientes. Por de pronto, también se otorgó un seguro de desempleo (más conocido como “seguro de paro”), que se otorga a “trabajadores que quedan sin empleo contra su voluntad” (Banco de Previsión Social, 2021), entregando un subsidio mensual proporcional a la duración del desempleo a quienes cumplan los requisitos.

Uruguay contó con la inestimable ventaja de tener un sistema de seguridad social previamente instalado para afrontar la pandemia, en el que destaca un seguro de desempleo que abarca a gran parte de la población, puesto que las tasas de informalidad en el país oriental son bajas. El diálogo social y una cierta comprensión cultural de la necesidad de la unidad nacional imprescindible para sortear de buena forma las crisis fueron fundamentales también.

La OIT estima que hay que destacar “especialmente el funcionamiento de las instituciones laborales uruguayas en el marco de diálogo social, como una de las claves de los logros alcanzados en la estrategia de respuesta del país ante la crisis” (OIT, 2020b), resultando el diálogo social tripartito un elemento trascendental para solucionar la crisis e incluso establecer los protocolos sanitarios (Marinakis, 2020) Además, “[e]n el ámbito del empleo, Uruguay pudo responder mejor a esta crisis a partir de la alta tasa de formalidad del empleo, así como por contar con un seguro de desempleo que abría la posibilidad de mantener la relación laboral al utilizar la causal suspensión” (Marinakis, 2020, p. 20).

Desde luego, lo anterior no significa proclamar el éxito de la estrategia uruguaya para enfrentar la pandemia, porque sin duda nadie resuelve “exitosamente” una catástrofe como la vivida en el mundo. Lo que muestra el caso uruguayo es que contar con virtudes culturales e institucionales forjadas en tiempos ordinarios permite afrontar de mejor forma escenarios adversos en contextos de crisis. Lo anterior es evidentemente una obviedad, pero las sociedades tienden a olvidar, en tiempos de regularidad sanitaria e institucional, la importancia de generar instituciones de alta calidad técnica y jurídica, justamente sacando provecho de esa relativa calma de la que gozan, punto imprescindible para que broten las virtudes públicas: sólo del sosiego razonado emerge lo mejor de los seres humanos.

Un ejemplo de lo anterior lo muestra la celeridad con que el congreso uruguayo tramitó la ley que incluye el virus COVID-19 como enfermedad profesional durante la emergencia sanitaria nacional, decretada en el escenario de una pandemia. El proyecto de ley fue enviado en carácter de urgente el 24 de marzo de 2020 y aprobado tres días después (Uruguay, 2020). Esa misma ley otorgó una especial protección a los trabajadores sanitarios, y creó un seguro especial para ellos. Con todo, y para mostrar ahora el reverso de tener una economía menos vigorosa que la chilena, el subsidio especial creado por el gobierno para ayudar a los trabajadores que veían afectada su actividad económica alcanzaba tan sólo el 25% del promedio mensual de los salarios nominales percibidos durante los seis meses anteriores a la situación que dio origen a la solicitud del subsidio (Marinakis, 2020).

3.5. DINAMARCA

El caso danés es de especial interés por tratarse de un caso paradigmático de una socialdemocracia moderna y exitosa. Por lo tanto, estimo que una breve aproximación a su respuesta desde el punto de vista del derecho del trabajo a la pandemia resulta de alto interés.

Desde un comienzo, las autoridades danesas promovieron las cuarentenas y el distanciamiento social, lo que constituye un contrapunto de lo realizado en países como Estados Unidos o Inglaterra. Desde marzo de 2020 que se prohibió el funcionamiento de colegios y de toda actividad comercial considerada no esencial,

junto a toda actividad social que congregue a 10 personas o más (Olagnier & Mogensen, 2020). Y muy importantemente, se constata que la sociedad adhirió con rigor a lo mandatado por la autoridad.

Una dimensión muy interesante de la respuesta danesa se puede encontrar en la forma a la que se arribó a ella, puesto que procedimentalmente para afrontar el problema existió una reunión tripartita entre el gobierno, la Unión de Sindicatos y la Confederación de Empleadores. En ella, se acordó trazar una distinción fundamental en torno a las distintas áreas económicas con sus respectivos niveles de afectación económica (Dinamarca, 2021).

A estas áreas especialmente comprometidas, en un comienzo, y luego a todos quienes así lo requiriesen y demostrasen, se les entregó un 75% de su salario mensual, con un tope del equivalente a 4.000 euros (Dinamarca, 2021). Cabe resaltar, además, que en Dinamarca sí se recurrió al período de vacaciones de sus trabajadores para poder optar a las ayudas estatales, obligando a los trabajadores a tomarlas si deseaban acceder a éstas (Soested & Videbaek Munkholm, 2020).

Un aspecto absolutamente innovador de la legislación danesa se encuentra en la obligación a tomar cursos online de perfeccionamiento en sus respectivas áreas para trabajadores calificados o no (Soested & Videbaek Munkholm, 2020). Para ello, se contó con la asesoría de la Unión de Sindicatos y del Ministerio del Trabajo. Los cursos implicaban una dedicación exclusiva y constituyen una notable innovación en torno al uso del tiempo de los trabajadores suspendidos.

Destaca también la medida adoptada por el parlamento en cuanto a que los subsidios de desempleo utilizados a propósito de los efectos laborales del COVID-19 no se consideran en el registro del trabajador, de modo tal que no se considera como “usado” (Soested & Videbaek Munkholm, 2020).

En noviembre de 2020, el parlamento aprobó una ley que facultaba a los empleadores a exigir que los trabajadores se realizaran un PCR y a conocer los resultados de éste, en el entendido de la importancia que el conocimiento del estado de salud de sus trabajadores implicaba para ellos, pero también para el control nacional de la pandemia

(Wedsted, 2021). Desde luego, la precedente facultad no constituye una carta blanca para los empleadores, pues para exigir la prueba se debe estar siempre premunido de buenas razones y está limitada exclusivamente a la detección de COVID-19, quedando expresamente prohibidas las pruebas sobre otras enfermedades.

3.6. ALEMANIA

La economía alemana se considera una de las más grandes del mundo y en muchas ocasiones se la ve como el sostén fundamental de la Unión Europea. Se trata de un país con una gran población y un territorio extenso, no agrupado en el análisis internacional como una socialdemocracia tradicional, como la de los países del norte de Europa, pero sin duda como una Estado Social fuerte. Ante esa descripción: ¿cuál habrá sido la reacción de este coloso mundial ante la pandemia del coronavirus, desde el prisma del derecho del trabajo?

Los “paquetes de protección social” constituyen el corazón de la respuesta alemana desde esta óptica (Krause & Kühn, 2020). Lo primero que llama la atención de la respuesta alemana es el acoplamiento a lo puede denominarse el moderno mundo laboral alemán, donde es altamente usual que las personas tengan “*kurzarbeit*”, es decir, trabajos a jornada parcial.

El legislador alemán quiso atender mediante distintas medidas a estos trabajadores, propios de fenómenos económicos contemporáneos. Cabe destacar entre ellas que se rebajó a un 10% la cantidad de trabajadores de una firma que debían tener jornadas reducidas para acceder a los beneficios sociales, versus el al menos 30% que se contemplaba en períodos ordinarios (Fondo Monetario Internacional, 2020).

En ese escenario, y si se da el caso de que el empleador decidiera reducir al 100% la jornada de este tipo de trabajadores, la seguridad social alemana contribuye con hasta un 67% del salario de los trabajadores suspendidos, por un período de hasta 12 meses (Krause & Kühn, 2020). Además de esto, que va marcadamente en beneficio del trabajador, y que constituye en el escenario internacional un caso destacado de beneficios a sus ciudadanos, por su calidad de tal, el 100% de las cotizaciones de seguridad social de los trabajadores suspendidos son de cargo estatal. La presidenta

de la Comisión Europea propuso este esquema de beneficios a todos los países de la órbita europea: a tal nivel de satisfacción y protección a los derechos de los trabajadores se llegó.

Esta protección intensa a los trabajadores permite que nos tomemos un momento para reflexionar en torno a los derechos que asisten a los trabajadores y a la forma en que reaccionan distintas sensibilidades políticas. Lo que muestran las prematuras cifras económicas es que la protección intensa al deber de quedarse en casa y no asistir a los lugares de trabajo requiere inevitablemente de incentivos sociales y económicos, inversión que a mediano plazo tiene como retorno el poder contar con tasas de crecimiento y recuperación económica más firmes y vigorosas que las exhibidas por países que no pudieron responder económicamente de forma decidida ante los efectos laborales de la pandemia. Como se ha dicho en innumerables ocasiones luego del avènement del coronavirus, la recesión económica de los años venideros podría ser incluso más letal que la ola de muertes provocada por la pandemia. La economía importa, y su buena salud salva vidas.

Esta protección genéricamente amplia del derecho laboral alemán tiene algunos límites, como era de esperar. De entre ellas, destaca la necesidad de apelar a lo que la ley alemana llama “razones válidas” para ausentarse de su trabajo. De no esgrimir estas referidas razones, el trabajador puede recibir una “advertencia formal” y eventualmente, si la situación de ausencia injustificada persiste, ser sancionado con el despido y la terminación del contrato de trabajo.

Una hipótesis destacada, en el marco de la gran política de “cuidado al cuidador” de las socialdemocracias en general y de la sociedad alemana en particular, se da en caso que los trabajadores que tengan a su cuidado a niños y niñas menores de 12 años. Debido al cierre de los colegios, están legalmente excusados de asistir a sus lugares de trabajo y no pueden recibir sanciones por ello (Krause & Kühn, 2020). El salario de ese trabajador es pagado por el empleador, pero luego reembolsado por la seguridad social. De hecho, las autoridades alemanas han promovido esta sugerencia: “no vayas al trabajo, quédate en casa cuidando a tus hijos”.

Seis millones de alemanes llegaron a estar sujetos a programas de ayuda estatal relacionados a los efectos laborales de la pandemia, con un costo estimado de 35 billones de euros, y se calcula que las medidas adoptadas salvaron 2,2 millones de puestos de trabajo (Krause & Kühn, 2020).

Es interesante recalcar que este “buen pie” con que Alemania afrontó los efectos laborales de la pandemia se debe en buena medida a que ya tenía experiencia relativa a los severos golpes que sufrió el mundo del trabajo durante la llamada crisis *subprime* del año 2008, creándose el sistema de *kurzarbeit*.

4. CIFRAS Y COMENTARIOS A UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LPE

Como he indicado anteriormente, la LPE contenía en sí, primero y sobre todas las cosas, una misión práctica y urgente que consistía en proteger los empleos de los trabajadores chilenos ante los demoledores efectos laborales que la pandemia del coronavirus trajo consigo. El COVID-19 no era solamente un asunto grave relativo a la salud de la población, pues como si eso fuera poco, las medidas necesarias para contener la propagación de la enfermedad implicaban finalmente un cambio radical en las condiciones de vida de las personas, con implicancias directas e inmediatas en sus puestos de trabajo. A ese devastador panorama tuvo que hacer frente el legislador en marzo de 2020.

Mi tarea se aboca a revisar algunas de las cifras que arroja la aplicación práctica de la ley. Para ello recurriré a las fichas estadísticas semanales de la LPE y Ley del Seguro de Cesantía que emite la Superintendencia de Pensiones y a distintas notas de prensa que han circulado a este respecto en la prensa nacional.

La LPE se publicó el 06 de abril de 2020. Un año después, según datos actualizados al 04 de abril de 2021 (Superintendencia de Pensiones, 2021), un total de 810.436 trabajadores obtuvieron en algún momento una suspensión de contrato. A esa misma fecha, persistían 113.933 recibiendo prestaciones de la LPE por la misma causa. Los rubros más “afectados” según estas cifras fueron los de “comercio” (23,9%), “construcción” (20,6%) y “alojamiento y comidas” (15,9%).

Por su parte, a la misma fecha, 55.536 trabajadores habían obtenido una reducción de jornada, de los cuales un 72,2% experimentó una reducción de entre el 41 y el 50% de su jornada; un 7,4% de entre el 31 y el 40%; un 9,7% de entre el 21 y el 30%; un 9,6% entre el 11 y el 20% y un 1,1% entre el 1 y el 10% (Superintendencia de Pensiones, 2021). De todos estos, persistían 8.484 con convenios vigentes a abril de 2021. En este caso, nuevamente el rubro de “comercio” fue el más afectado (25,8%), pero en los puestos siguientes se encontraron los rubros de “industria manufacturera” (13,4%) y “transporte y almacenamiento” (11,9%)

En definitiva, desde la entrada en vigencia de la ley, alrededor del 15% de los trabajadores cotizantes del seguro de cesantía hicieron uso en algún momento de esta (Cárdenas, 2021). Estos números sin duda son importantes, pero no representan una mayoría demoledora de la fuerza trabajadora del país.

Ante estas alentadoras cifras, David Bravo opinó que la LPE “representa una de las lecciones positivas de las políticas en pandemia y será el punto más destacado cuando se haga el balance más adelante, en contraste con el punto más bajo, que lo han representado los retiros de los fondos de pensiones” (Cárdenas, 2021), haciendo el contrapunto con un asunto que no es materia de este trabajo, pero al cual ulteriores investigaciones sin duda acudirán para tener una comprensión más completa de la real dimensión económica de lo acaecido en el país a propósito de la pandemia. El profesor Bravo estima que a la arquitectura institucional a la que acudió la ley “es una muestra de cómo la institucionalidad adecuada ya existente se puede adaptar para enfrentar una coyuntura de la envergadura del impacto del Covid” (Cárdenas, 2021), añadiendo que la LPE fue posible solo porque existían fondos dentro del seguro de cesantía.

El ahorro es un sacrificio presente que paga en el futuro, cuando más se lo necesita, y el profesor Bravo lo resalta justamente a propósito del debate más amplio que a él le interesa, que es el del sistema previsional, en el cual presidió la célebre “Comisión Bravo” de 2015 para la reforma del sistema de pensiones.

La ley fue aplicándose al compás de la evolución de la pandemia y las medidas que la autoridad iba adoptando, y así lo demuestran las cifras, que exhiben que el uso más intensivo se registró en su primer mes de aplicación donde, según cifras actualizadas al 30 de abril, 394.527 contratos fueron suspendidos, equivalentes al 48,6% del total (Superintendencia de Pensiones, 2020a). Fue seguido por mayo, con un 24% (Superintendencia de Pensiones, 2020b).

Luego, las suspensiones que iniciaron su vigencia a partir de junio comenzaron a caer progresivamente hasta diciembre, pasando de representar un 8,2% del inicio de las suspensiones en junio hasta un 1,4% en diciembre de 2020. En enero de 2021 las solicitudes aumentaron, pasando a representar un 3,3% del

inicio de las suspensiones totales y, en febrero, vuelven a disminuir representando un 1,4%, según el informe. (Cárdenas, 2021)

A su vez, los buenos índices de contagio que el país fue exhibiendo por oleadas fueron permitiendo mayores índices de reactivación económica, lo que implicó un retorno a la actividad de muchos trabajadores suspendidos, demostrándose por los datos del mercado laboral de la encuesta de Empleo del INE, “que en su más reciente versión mostró que en febrero ya se habían recuperado más de 1 millón de empleos desde el peor momento de la pandemia” (Cárdenas, 2021).

Con respecto a la división sexual del trabajo, los números relativos que arroja la ley también exhiben interesantes datos. A mediados de marzo, las solicitudes vigentes correspondientes a mujeres representaban el 14% del total, mientras que las de los hombres el 7,2%, “lo que refleja el mayor rezago del empleo femenino para reincorporarse al mercado del trabajo” (Cárdenas, 2021). Esto plantea algunos desafíos futuros en cuanto a la equidad de género en el mundo laboral a la sociedad chilena, bajo el entendido que las crisis afectan con distinta gravedad a los géneros.

Y con respecto a la estratificación social de las sociedades, la nota indica que:

[L]as suspensiones vigentes se distribuyen principalmente en los deciles de remuneraciones más bajos, entre el primero y el cuarto, según la información de Trabajo. En esos tramos se encuentra el 64,9% de los hombres y el 65,8% de las mujeres con suspensión vigentes. Por otro lado, en las remuneraciones de los deciles 9 y 10 solo están el 7,1% de las suspensiones de hombres y el 5,8% de las mujeres. (Cárdenas, 2021)

Esto comprueba lo que en el debate público se dijo en incontables ocasiones: que la pandemia también tenía un fuerte componente de sesgo de clase, pues afectaba indudablemente más a los pobres.

Las suspensiones aprobadas según el tamaño de la empresa muestran que el 28,2% pertenecen a trabajadores de microempresas, el 26,1% a pequeñas empresas, el 15,5% a medianas empresas y el 30,1% a grandes empresas (Superintendencia de Pensiones, 2021). Al compararlo con el total de cotizantes de diciembre de 2020, el 54,3% trabajaba en Mipymes y el 45,7% en empresas grandes, por lo que es posible observar que en relación con las grandes empresas, un mayor porcentaje de trabajadores de las micro, pequeñas y medianas empresas experimentaron suspensiones (Cárdenas, 2021).

En total, a abril de 2021 hubo 130.306 empresas con solicitudes aprobadas, de las cuales el 77,9% son microempresas, el 17% pequeñas, el 3,3% medianas y el 1,4% grandes (Superintendencia de Pensiones, 2021). Sin embargo, al revisarlas respecto al universo total en cada segmento -con información del seguro de cesantía-, lideran las grandes, ya que el 51,5% de este tipo de firmas tuvo solicitudes aprobadas, seguidas por las pequeñas, con un 42,7%, las medianas con el 39,8% y finalmente las micro, con un 22,4% de su universo (Cárdenas, 2021).

Así y todo, la LPE discurre sobre una realidad de marcada división de clases, realidad que late tras las cifras de contratos suspendidos según comuna en Santiago:

[D]e acuerdo al estudio, en marzo se acogieron cerca de 38.700 empresas en el Gran Santiago a la LPE, lo que representa una caída respecto a los meses previos, ya que en diciembre, enero y febrero la cifra superó las 40 mil firmas. Por comuna, los datos muestran que Santiago fue donde más empresas se acogieron a la Ley de Protección del Empleo, con 7.798 firmas al cierre del tercer mes del año. Le siguieron Providencia, con 5.312, y Las Condes, con 4.973. (León, 2021)

Esto no necesariamente da cuenta de que estas comunas sean las más afectadas por las restricciones impuestas por la autoridad sanitaria, sino de que en ellas se concentra

el desarrollo económico de la región y labora parte importante de los santiaguinos. Además, hay que agregar que se trata de comunas en que vive un alto porcentaje de la población.

Marcando el punto en el cual ya he insistido, determinar la realidad económica de cada agente es una tarea altamente compleja y cada caso ofrece aristas que convendría estudiar, lo que sin dudas llevaría a consideraciones arduas y parsimoniosas. Una de las principales virtudes que se encuentra en la ley radica en que justamente elude de modo explícito las principales de estas dificultades entregando una solución rápida y genérica a los agentes económicos, limitando la aplicación de la ley sólo en contadas hipótesis vinculadas principalmente a un aprovechamiento flagrante de sus disposiciones.

La aplicación de la ley en la capital chilena mostró que los efectos de la pandemia arrastraban a los sectores económicos según el tipo de bienes y servicios que ofrecían:

[P]or sector económico, las empresas relacionadas al comercio fueron las que más recurrieron a la nueva legislación, con 8.135 firmas (21% del total). Aquellas vinculadas al mundo de los servicios administrativos y de apoyo ocuparon el segundo lugar, con 6.936; actividades científicas fue el tercer sector que más ocupó la norma con 5.228 empresas; alojamiento y servicios de comida en el cuarto lugar con 3.067 y, por último, construcción con 2.796 firmas que utilizaron la norma. Según Betancourt, lo del comercio responde a su mayor afectación por las restricciones de movimiento que ha implementado la autoridad. Sin flujo de personas, las ventas bajan. Esto es especialmente crítico en zonas de oficinas, donde había un alto volumen de tránsito peatonal, pero que cayó significativamente producto de la llegada del formato home office. (León, 2021)

Este último punto es interesante de cara al futuro del derecho del trabajo y a nuevas investigaciones que de seguro será interesante emprender, en virtud de las cuales algunos de los efectos de la pandemia permanecerán incluso cuando esta haya remitido. Esto presentará interesantes desafíos sociales, para los cuales el derecho del trabajo tendrá que ofrecer rápidas y agresivas soluciones, tal como hizo con la LPE. Algunos de estos efectos seguramente serán positivos, y algunos de ellos no. La legislación tendrá el deber ineludible de exhibir aquella agresividad imprescindible para defender los derechos de los trabajadores. En ello se juega parte importante del bienestar social del impredecible mundo del futuro.

A junio de 2021, los datos del INE revelan que un 70% de personas con contratos suspendidos volvió a trabajar (Gallardo, 2021). De ellos un 57% laboraba con el mismo empleador y el restante 13% con uno distinto. El Ministerio del Trabajo ha informado que, de un total de 205.182 solicitudes aprobadas y vigentes de suspensión de contrato de trabajo, 107.283 corresponden a la modalidad de suspensión por acto de autoridad y 21.392 a suspensiones de mutuo acuerdo.

Durante 2020 hubo 773.658 relaciones laborales suspendidas. Hacia el 24 de diciembre del año pasado, un 84% ya no tenía suspensión vigente (Superintendencia de Pensiones, 2020c). Para decirlo directamente, luego de evaluar los números, la Ley de Protección del Empleo, permitió que 656.491 personas pudieran mantener sus puestos de trabajo, para ellos y para sus familias, lo que resulta sumamente relevante para resguardar los equilibrios macroeconómicos del país.

Por su parte, mientras que los pagos se financiaban al principio principalmente con cargo a los fondos de la Cuenta Individual, representando cerca el 30% del monto total en el primer pago, a partir del quinto giro el Fondo de Cesantía Solidario tenía el 64,8% del monto total promedio recibido por los trabajadores (Superintendencia de Pensiones, 2021).

Patricio Melero, actual ministro del Trabajo, ha expresado que para él, la LPE:

[H]a cumplido su objetivo no sólo en términos de proteger los contratos laborales de 800 mil trabajadores hasta abril de 2021, sino también de mantener el acceso de los trabajadores a la seguridad social, en tiempos en que la pandemia afectó el desarrollo de las actividades y significó una mayor destrucción de empleos. (Gallardo, 2021)

Desde luego, su opinión no se presume imparcial, pues se trata de una parte interesada en demostrar el éxito de la ley al representar al gobierno que la promovió. Sin embargo, una mirada a las cifras expuestas demuestra que esta no es una visión parcializada, sino una realidad concreta e indesmentible.

El profesor Luis Lizama, luego de analizar las principales disposiciones de esta ley, estima que la regulación era un acierto que permitía hacer frente a la pandemia, mitigando “los graves efectos que ya se están produciendo en la economía y el mercado del trabajo (...) sin degradar los derechos de los trabajadores” a través de un ajuste en las reglas de “las herramientas propias del sistema de protección social en caso de desempleo (...) para permitir que los trabajadores mantengan parte de sus ingresos mientras se prolonga la crisis sanitaria” (Lizama, 2020).

Esta idea va en la línea de lo expuesto en este trabajo, pues destaca principalmente la aplicación de la institucionalidad previa y la adecuación de las reglas al contexto pandémico. El gobierno empujó una legislación realista.

Lo que queda para quienes estamos interesados en los asuntos públicos es el deber de reflexionar en torno a si fue lo suficientemente agresivo y ambicioso. Para mí, resulta una decisión acertada, en la esfera tocante a los asuntos tratados por la ley. Con todo, hay que reconocer que los esfuerzos económicos del gobierno al comienzo de la pandemia fueron mezquinos y radicalmente insuficientes, pero con el transcurso de los meses dicho escenario fue mejorando.

En un interesante contrapunto, el profesor José Luis Ugarte estima que la ley era en su diseño explícito insuficiente, en la línea con una cierta ideología subyacente al

gobierno que propende a una participación menor del Estado, en que cada individuo vele por sí mismo (Ugarte, 2020). Sus críticas más importantes orbitaron en torno al diseño de la ley, estimando que el costo sería pagado íntegramente por los trabajadores, cuestión que habría sido establecida deliberadamente en su perjuicio por el gobierno y el congreso.

Junto a ello, criticó que la ley no trazara distinciones que él considera fundamentales, como por ejemplo diferenciar entre grandes empresas transnacionales y pequeñas empresas, resultando una flagrante injusticia (Ugarte, 2020). Ve en eso una decisión política, sobre a todo a la luz de los requisitos contemplados en la ley con respecto a la hipótesis de los pactos de reducción de jornada. Para Ugarte, la crisis muestra primero y por encima de todo a un Estado incapacitado de defender realmente los derechos de los trabajadores, que se mostraría fundamentalmente como apenas una voz más en el debate público, “solicitando” a los empleadores que cuiden a sus trabajadores, mostrando que los trabajadores “están solos” frente al empleador.

También, considera que la posibilidad de reclamar eventuales vulneraciones a los derechos de los trabajadores en el contexto de la LPE y las eventuales sanciones penales son “papel mojado” (Ugarte, 2020).

Dado que la ley no cerró la posibilidad de despidos por necesidades de la empresa, considera que la ley no protege adecuadamente a los trabajadores. Refiere que “todos los que nos dedicamos a esto sabemos que la causal de necesidades de la empresa es lo mismo que libertad para despedir trabajadores. La ley es su aplicación práctica. La ley, de protección tiene poco” (Ugarte, 2020).

En su opinión, las empresas constituyen un esfuerzo común entre trabajadores y empleadores, por lo que los costos de la pandemia también debieran ser comunes, mientras que la LPE habría radicado todos los costos del lado de los trabajadores al pagarse el sueldo con sus fondos de cesantía (Ugarte, 2020). Ugarte hubiera planteado la ley de un modo distinto, extendiendo los requisitos contemplados en la hipótesis de pactos de reducción de jornada a los casos de suspensión de pleno derecho y la del pacto de suspensión, aunque su principal preocupación radica en el

lugar que el derecho del trabajo ocupará en la eventual nueva constitución, pues espera una protección mucho más intensa de los derechos laborales.

Para Rodrigo Palomo, en un sentido crítico similar, la pandemia expuso de manera radicalizada las fundamentales faltas del derecho del trabajo en Chile, pues en su opinión la crisis evidenció “las falencias del Derecho Laboral neoliberal y la carencia de un Estado de Bienestar (...) enrostrando la precariedad del trabajador chileno, obligado a arriesgar su vida y la de su familia por ir a trabajar y carecer de poder social” (Palomo Vélez, 2020, p. 3). Añade que la eficacia de los derechos de los trabajadores consagrados en la ley depende de un tribunal o de la Dirección del Trabajo, existiendo la posibilidad de que el trabajador quede en indefensión. Circunstancias como la “alta temporalidad contractual, la informalidad, los débiles derechos colectivos y la limitada eficacia de derechos laborales” se recrudecen con la pandemia, afectando distintos institutos jurídico-laborales, debiendo erigirse diversas normas laborales para hacerle frente, “aunque no necesariamente normas de Derecho del Trabajo, en cuanto en varias de ellas no se reconocen —ni de lejos— sus principios básicos” (Palomo Vélez, 2020, p. 4).

El profesor de derecho laboral Jorge Ogalde Muñoz ha efectuado también interesantes comentarios a la LPE en el contexto general del derecho laboral, estimando que:

[H]a dejado en evidencia la necesidad de ampliar el alcance de la protección laboral a otros colectivos, como son los independientes, y también, la importancia de contar con buenas instituciones de seguridad social, aunque signifiquen costos presentes, pues su relevancia se manifiesta precisamente en situaciones de necesidad futura, que debemos tener siempre presentes.

(Ogalde Muñoz, 2020, p. 230)

Como puede verse, los argumentos presentados previamente van más allá de la LPE, orbitando en torno a circunstancias de política pública en Chile. Desde luego, la informalidad representa una tarea pendiente en el Chile contemporáneo, qué duda

cabe. La peste exhibe el cumplimiento de deberes públicos cuyo primer escalón consiste en que “se enfrente la informalidad de cara a los ciudadanos y a través de un debate democrático, que se planteen las alternativas posibles” (Tapia Guerrero & Domínguez, 2020, p. 31).

Esta tarea ineludible emana también de una cierta inconsistencia de la moralidad pública circundante, en el entendido de que el contraste “aumenta cuando se contrasta con regulaciones laborales que declaman derechos que no tienen ninguna o escasa aplicación. La efectiva vigencia del derecho es también un problema” (Tapia Guerrero & Domínguez, 2020, p. 30). Si la tarea de los abogados y del derecho del trabajo en general es nada más que simbólica, entonces podríamos tener una cierta tranquilidad en torno a nuestro papel declamatorio. Pero si nuestro real propósito es influir en la vida real de las personas, debemos atender estos grados de inconsistencia y empujar para que se produzcan reales cambios en el mundo laboral chileno.

En relación con esto último, el profesor Humeres, recordando a Gallart Foch, sugiere no olvidar que “el derecho del trabajo es un derecho de clase en un sentido moral de justicia, por cuanto, velando por la protección de los débiles, intenta compensar con una superioridad jurídica su inferioridad económica” (1972, p. 48)

Esto se hace imprescindible si consideramos los fines de la seguridad social, que consisten en:

- 1) pretender fundamentalmente mantener condiciones de vida mínimas suficientes a todos los sectores de la población, misión que realiza a través de los sistemas de medicina social, pensiones, asignaciones familiares, crédito social, etc.;
- 2) debe atender los estados de necesidad de los miembros de la comunidad;
- 3) debe servir de instrumento de redistribución de rentas, que se realiza esencialmente a través del sistema de los fondos comunes, para los que se eroga en proporción a las rentas (erogan más los que ganan más) y el

producto se distribuye en forma igualitaria o en proporción a las necesidades.

(Humeres Noguera, 2009, p. 17)

En este clarificador esquema, recordando el contexto en el que fue redactada, se advierte que la reacción legislativa que provocó la pandemia por medio de la LPE acogió cada uno de estos fines, logrando ser alcanzados en lo tocante a los objetivos planteados en su implementación, en grados de intensidad que cabrán al lector atento calibrar.

Si bien esto constituye un asunto de alto interés, excede lo planteado en este trabajo. En tal entendido, la valoración positiva que efectuó respecto de la ley en concreto se refiere a ella como una respuesta autónoma rápida y realista ante los efectos de la pandemia, mientras que la conversación en torno a los límites y el bien jurídico protegido por el derecho del trabajo en general es una tarea pendiente para el país. La pandemia, junto a lo que pudo ser la reacción a ella, ha dejado en evidencia lo que provocan las crisis y la necesidad de hacer frente a ese problema de cara al futuro.

La realidad es que la ley mostró tener tantas virtudes que hizo más explícitos los beneficios de la formalidad laboral, resultando sus virtudes justamente la madera de la cual debe concretarse la profundización de la extensión de los derechos laborales.

El profesor Luis Lizama opinó en junio de 2020 que la seguridad social para quienes no tienen empleo durante la pandemia era mínima e irrisoria (Castillo, 2020). Desde ese momento, que en términos cronológicos fue tan reciente, ha transcurrido “una eternidad” en el contexto de pandemia y la situación política vivida por el país: luego de ello se produjeron los flujos de dinero más relevantes en la pandemia con los tres retiros de fondos de pensiones y la extensión del IFE al 90% de la población, por lo que la situación, al menos en el transcurso del último año, ha sido importantemente enmendada.

Fuera de lo anecdótico de esto, la pandemia mostró que la seguridad social para amplios espectros de la población es inexistente, como bien expresaba Lizama (Castillo, 2020). Estas reflexiones desde luego son útiles para comprender el estado

ordinario de la seguridad social chilena hasta marzo de 2020, pero sobre todo para que, de la mano de identificar los déficits ahí presentes, pueda propenderse, en atención al debate constitucional en curso, hacia una mayor sensibilidad con respecto a estos amplios grupos poblacionales que viven su cotidianidad en el medio de severas dificultades, pero que alcanzan niveles extremos de desprotección en situaciones de emergencia como la provocada por la pandemia.

Efectivamente, la práctica mostró que la maquinaria estatal estuvo a la altura. Desde luego, existieron problemas, lo que era completamente esperable a la luz de las cuantiosas transacciones que hubo que realizar y procedimientos que hubo que honrar, pero esos problemas que se exhibieron por los altoparlantes de los matinales no obstan a que podamos considerar de impecable la ritualidad de los procedimientos llevados a cabo por la seguridad social en la tarea que se le asignó. Los errores pueden ser calificados de inevitabilidad estadística; los aciertos como los logros de un país.

5. CONCLUSIONES

Cuando en marzo de 2020 se conocieron los principales lineamientos que luego contendría la ley, la comunidad jurídica mostró bastante entusiasmo en torno a las medidas adoptadas. De hecho, y ya con la ley promulgada, los profesores de derecho laboral exhibían su conformidad con el sistema establecido por esta legislación. Así fue en esos primeros momentos de convivencia con la pandemia, pues se vislumbraba en la técnica jurídica utilizada una manera inteligente de hacer frente a los efectos laborales de las cuarentenas y del distanciamiento social. Transcurrido más de un año de su promulgación, las cifras la muestran como una ley tremendamente exitosa en el cumplimiento de sus fines, que no eran otros que los de proteger tanto como fuera posible las fuentes laborales de los trabajadores chilenos y su bienestar material.

La LPE facultó el acceso a los fondos de cesantía con un fin distinto para el cual estos fueron concebidos, pero que, ante la urgencia de la necesidad, sin duda constituyó una ayuda auxiliadora. Intentar amortiguar lo más posible las caídas en los ingresos de los trabajadores constituyó un esfuerzo estatal gigantesco en el cual la ley jugó un rol estelar. Junto con ello, el legislador hubo de proteger la vigencia de los contratos de trabajo, pues los empleadores estaban en posición de ponerles término esgrimiendo la fuerza mayor provocada por la peste.

Si hubieran operado las hipótesis ordinarias de suspensión del contrato del derecho vigente, habrían repercutido en que los trabajadores no recibieran sus remuneraciones ni cotizaciones, lo que hubiera sido sumamente complicado debido a las dificultades para encontrar una nueva fuente de trabajo cuando existían tamañas restricciones al funcionamiento normal de la vida laboral. La ley propuso un inteligente sistema en que se podría suspender *de iure* la relación laboral en el evento de determinadas medidas sanitarias adoptadas para contener la pandemia. De no verificarse ellas, el legislador ideó un sistema en que de todos modos empleadores y trabajadores podían pactar la suspensión de la relación laboral al cumplirse ciertos requisitos. Además, posibilitó la celebración de pactos de reducción de jornada de trabajo en los casos en que los empleadores tuvieran una desmedrada situación financiera. Todos ellos podían acceder a beneficios económicos por cuenta del seguro de desempleo, que además

se vio reforzado por la inyección de ingentes recursos por parte del Estado al Fondo Solidario.

El sentido común centrado en la salud de los trabajadores y en un relativo cuidado de sus puestos de trabajo esparcido por el mundo y asentado en las conciencias de las comunidades, encuentra intensas diferencias según la fortaleza económica del país de que se trate. Aunque sea una obviedad, es imprescindible recalcar que estados fuertes y que cuentan con recursos pueden entregar mayores subsidios directos a sus ciudadanos, lo que no constituye sólo una dimensión material -como si no fuera ya lo suficientemente relevante-, sino que también otorga mayor estabilidad a la vida de los trabajadores, aumentando su autonomía y repercutiendo en un sinnúmero de áreas, entre cuyas aristas es imprescindible considerar los niveles de exposición al virus a los que la pobreza arrastra.

La lección que deja esto es algo obvia y genérica, pero ante los cantos de sirena que se escuchan a la orden del día en los tiempos que corren, quizás sería buena idea recordar que el desarrollo económico no es sólo una frialdad con consecuencias nimias en la vida de la población general. Todo lo contrario, lo que la crisis del coronavirus muestra, no sólo en lo atinente al derecho laboral que es de lo que trató este estudio, es que economías firmes pueden apelar a mayores cantidades de recursos para asistir a su población, lo que trae beneficios en cada uno de los quehaceres públicos. Sólo por presentar un esquema algo dramático, la pandemia constata que la disponibilidad de estos subsidios salva vidas, mientras que una economía débil mata.

Las legislaciones comparadas muestran que Chile adoptó medidas sensatas, similares a las instauradas en países con economías más desarrolladas, trascendiendo el fútil dilema que suponía elegir entre economía o salud. En realidad, en la respuesta mundial ante el coronavirus destaca el asentamiento de un cierto sentido común en torno a la relevancia de la protección de los derechos de los trabajadores, que merecieron siempre una especial atención y demostraron que los años de desarrollo económico del mundo del trabajo, y doctrinario del derecho laboral, no transcurrieron en vano. Con todo, la pandemia revela importantes desafíos para el futuro del derecho del trabajo chileno. Como país, debemos buscar con afán ampliar y fortalecer a nuestra

seguridad social, abarcando cada vez más a importantes colectivos laborales, tales como los independientes. Desde un prisma simbólico, los espléndidos resultados de la ley debiesen hacer reflexionar a la sociedad chilena sobre el valor fundamental que el ahorro detenta en las economías modernas, sacudiéndose de diagnósticos simplistas que erigen a la voluntad como el fin último al que apelar ante las porfiadas exigencias de la realidad. El profesor Carlos Peña reflexiona en torno a este punto, lamentando estos procesos y malestares que han sido experimentados por la sociedad chilena a tal extremo que “hoy inundan la vida cívica y amenazan con estropearla. Ocuparse de ellos es pues muy importante. Y en el trasfondo del debate constitucional que se inicia se encuentra la necesidad de comprenderlos” (Peña, 2021).

En alejarse de simplismos y abrazar la complejidad del mundo descansa el futuro de la sociedad chilena.

BIBLIOGRAFÍA

Actis, A., & Serrano, S. (28 de marzo 2020). Coronavirus, cuarentenas y derechos laborales: el caso argentino. *El Salto*.
<https://www.elsaltodiario.com/argentina/coronavirus-cuarentenas-derechos-laborales-argentina>

Aguayo Mohr, C. (2020). *COVID 19. El Derecho Laboral en Tiempos de Pandemia*. Thomson Reuters.

Argentina. (2020a). *COVID-19 - Ingreso familiar de emergencia*. Obtenido el 10 de febrero de 2021 de:
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/emergencia-sanitaria-covid-19-ingreso-familiar-de-emergencia>

Argentina. (2020b). *Preguntas frecuentes sobre Procedimiento Preventivo de Crisis (PPCE)*. Obtenido el 10 de abril de 2021 de:
<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/orientacion/ppce>

Banco de Previsión Social. (5 de abril de 2021). *Subsidio por desempleo por despido*. Uruguay. Obtenido el 10 de abril de 2021 de:
<https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo-por-despido.html>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). *Historia de la Ley N°21.227*.
https://www.bcn.cl/historiadela Ley/fileadmin/file_ley/7744/HLD_7744_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf

Butler, S. (27 de abril de 2021). *JD Group paid its boss £6m after government support of £100m*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/business/2021/may/27/jd-group-paid-boss-6m-government-support-pandemic-peter-cowgill>

Cárdenas, R. (3 de abril de 2021). *Las cifras de un año de la Ley de Protección del Empleo*. La Tercera. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/las-cifras-de-un-ano-de-la-ley-de-proteccion-del-empleo/WM4T5WZMLBDVPPFP4FVH4BP364/>

Cardo Rodríguez, I. A. (2020). Medidas laborales y de seguridad social ante la emergencia provocada por el covid-19: La experiencia española. *Revista Chilena*

de *Derecho Del Trabajo y de La Seguridad Social*, 11(22), 115–145.
<https://doi.org/10.5354/0719-2584.2020.58292>

Castillo, F. (4 de julio de 2020). *Experto en derecho laboral Luis Lizama: la seguridad social para quienes no tienen empleo en esta pandemia “es mínima e irrisoria.”* El Mostrador; <https://www.elmostrador.cl/tv/destacados-tv/2020/06/04/experto-en-derecho-laboral-luis-lizama-la-seguridad-social-para-quienes-no-tienen-empleo-es-minima-e-irrisoria/>

Couture, E. (septiembre 1954). Discurso de apertura como decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo. *Jornadas de Derecho Comparado*, 9–10.

Dinamarca. (19 de enero de 2021). *Tripartite Agreements in 2020 and 2021*. Danish Agency for Labour Market and Recruitment. Obtenido el 10 de febrero de 2021 de: <https://star.dk/en/social-partners/tripartite-agreements-in-2020-and-2021/>

Dictamen N°1239/005, Departamento Jurídico y Fiscalía (2020). https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-118469_recurso_pdf.pdf

Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Duckworth.

Fondo Monetario Internacional. (20 de abril de 2020). *Kurzarbeit: Germany’s Short-Time Work Benefit*. IMF COUNTRY FOCUS. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit>

Gajardo Harboe, M. C. (2015). *Accidentes del trabajo y enfermedades previsionales*. Thomson Reuters.

Gallardo, P. (11 de junio de 2021). Ley de Protección del Empleo: 70% de personas con contratos suspendidos volvió a trabajar. *El Mercurio*, B3.

Gamonal Contreras, S. (2013). El principio de protección del trabajador en la Constitución chilena. *Estudios Constitucionales*, 11(1), 425–458. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v11n1/art11.pdf>

- HM Revenue & Customs. (29 de julio de 2021). *HMRC coronavirus (COVID-19) statistics*. Gov.Uk. Obtenido el 10 de febrero de 2021 de: <https://www.gov.uk/government/collections/hmrc-coronavirus-covid-19-statistics>
- HM Treasury. (2021, april 29). *Numbers on furlough fall to lowest level since start of pandemic*. News Story. <https://www.gov.uk/government/news/numbers-on-furlough-fall-to-lowest-level-since-start-of-pandemic>
- Humeres Noguera, H. (1972). *Apuntes de derecho del trabajo y de la seguridad social* (Décima). Editorial Jurídica de Chile.
- Humeres Noguera, H. (2009). *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Vol. Tomo I*. Editorial Jurídica de Chile.
- Immanuel Kant. (2003). *La paz perpetua*. Biblioteca Virtual Universal.
- Inglaterra. (2021, March). *Changes to the Coronavirus Job Retention Scheme from July 2021*. Gov.Uk. <https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme/changes-to-the-coronavirus-job-retention-scheme>
- Krause, R., & Kühn, J. W. (2020). COVID-19 and Labour Law: Germany. *Italian Labour Law E-Journal*, 13(1S), 1–6. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10768>
- La Moncloa. (2 de abril de 2021). *El mes de junio finaliza con 447.800 personas protegidas en ERTE*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/020721-erte.aspx>
- Lagares, J. (26 de marzo de 2020). Coronavirus en Argentina: qué pasa si una empresa despide a un trabajador que respeta la cuarentena. *Clarín*. https://www.clarin.com/viste/pasa-empresa-despide-trabajador-respeta-cuarentena_0_JePBkd72q.html
- León, C. (10 de mayo de 2021). *Las comunas donde más se ha utilizado la Ley de Protección del Empleo*. Diario Financiero.

- Lizama Castro, D., & Lizama Portal, L. (2019). *Manual de derecho individual del trabajo*. DER Ediciones.
- Lizama, L. (20 de abril de 2020). *El derecho del trabajo en tiempos de pandemia*. <http://www.derecho.uchile.cl/comunicaciones/columnas-de-opinion/el-derecho-del-trabajo-en-tiempos-de-pandemia---luis-lizama>
- Marinakís, A. (2020). *Uruguay › Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos*. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_749659/lang--es/index.htm
- Martínez Casas, T. (20 de mayo de 2020). *Para qué sirve hoy a las empresas el Procedimiento Preventivo de Crisis*. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/opiniones/trabajo/para-que-sirve-hoy-las-empresas-el-procedimiento-preventivo-tesis-n5106050>
- Novitz, T. (2020). COVID-19 and Labour Law: United Kingdom. *Italian Labour Law E-Journal*, 13(1S). <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10808>
- Ogalde Muñoz, J. (2020). Comentarios laborales a ley de protección del empleo en la pandemia de COVID-19 (ley N.º 21227). *Actualidad Jurídica*, 42, 229–265. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/comentarios-laborales-a-ley-de-proteccion-del-empleo-en-la-pandemia-de-covid-19-ley-n-o-21227/>
- Olagnier, D., & Mogensen, T. H. (2020). The Covid-19 pandemic in Denmark: Big lessons from a small country. *Cytokine & Growth Factor Reviews*, 53. <https://doi.org/10.1016/j.cytogfr.2020.05.005>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020a). *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2020b). *Uruguay: diálogo social e instituciones laborales para enfrentar la COVID-19 en el mundo del trabajo*. Noticias. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad->

social/comunicacion/noticias/poder-legislativo-aprobo-proyecto-ley-incluye-covid-19-enfermedad-profesional

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *OECD Employment Outlook 2019*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>

Osses, B., & Marín, V. (31 de marzo de 2020). *Congreso despacha proyecto clave que busca proteger el empleo e iniciativa queda lista para ser ley*. EMOL. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/03/31/981691/Congreso-despacha-ley-proteccion-empleo.html>

Palavecino Cáceres, C. (2020). Delito de obtención fraudulenta de beneficios de la Ley N° 21.227. In Á. Domínguez Montoya & D. Rosas Bertin (Eds.), *Derecho del Trabajo y los efectos laborales de la crisis y emergencia sanitaria en Chile* (pp. 387–394). Universidad de Concepción, Thomson Reuters.

Peña, C. (2021). *Ideas periódicas. Introducción a la Sociedad de Hoy*. Ediciones El Mercurio.

Prensa Presidencia. (1 de abril de 2020). *Presidente Piñera promulga Ley de Protección de Empleo: “Juntos y unidos recuperaremos la normalidad de nuestras vidas.”* <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=149347>

Ramírez, B. (2021). *España gasta en los ERTE como Francia, pero el porcentaje de trabajadores a los que protege es el segundo menor de la UE*. https://www.infolibre.es/noticias/economia/2021/07/19/espana_gasta_los_erte_casi_mismo_que_francia_pero_porcentaje_trabajadores_los_que_protege_segundo_menor_ue_122832_1011.html

Rojo Torrecilla, E. (23 de junio de 2020). *Covid-19 y el mundo del trabajo. Intervención en el webinar organizado por el Departamento de Investigación de la OIT (RESEARCH) y la Oficina de la OIT para España*. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2020/06/covid-19-y-el-mundo-del-trabajo.html>

Salas, A. M. (2020). Un modelo para armar: el art. 223 bis en época de COVID-19. *Revista de Estudio de Derecho Laboral y Derecho Procesal Laboral. Universidad*

- Blas Pascal*, 2(2), 145–154. <https://revistas.ubp.edu.ar/index.php/derecho-laboral/article/view/213>
- Soested, M., & Videbaek Munkholm, N. (2020). COVID-19 and Labour Law: Denmark. *Italian Labour Law E-Journal*, 13(1S), 1–8. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/10803>
- Superintendencia de Pensiones. (2020a). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley Seguro de Cesantía N°1*. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13914.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2020b). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley del Seguro de Cesantía N°5*. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13963.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2020c). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley del Seguro de Cesantía N°35*. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14303.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2021). *Ficha estadística semanal Ley de Protección al Empleo y Ley del Seguro de Cesantía N°49*. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14440_recurso_1.pdf
- Tapia Guerrero, F., & Domínguez, C. E. (2020). Lo primero, la relación laboral. In Á. Domínguez Montoya & D. Rosas Bertin (Eds.), *Derecho del Trabajo y los efectos laborales de la crisis y emergencia sanitaria en Chile* (pp. 11–31). Universidad de Concepción, Thomson Reuters.
- Thayer A., W., & Novoa Fuenzalida, P. (2009). *Manual de Derecho del Trabajo: Vol. Tomo IV*. Editorial Jurídica de Chile.
- Tomlinson, D. (4 de abril de 2021). *The beginning of the end*. Resolution Foundation. <https://www.resolutionfoundation.org/publications/the-beginning-of-the-end/>
- Ugarte, J. L. (20 de abril de 2020). *Abogado por Ley de Protección al Empleo: “El costo lo van a pagar íntegramente los trabajadores.”* 24horas.cl.

<https://www.youtube.com/watch?v=ySEDowxMKMA&lc=Ugy6K7e0OTOAveT0jN54AaABAg>

Uruguay. (27 de marzo de 2020). *Poder Legislativo aprobó proyecto de ley que incluye el COVID-19 como enfermedad profesional*. Ministerio Del Trabajo y Seguridad Social.

Vélez, P. (2020). Derecho del trabajo y pandemia. El impacto de la crisis y mirada de futuro en Chile. In *Derecho del Trabajo y los efectos laborales de la crisis y emergencia sanitaria en Chile* (pp. 1–11). Thomson Reuters.

Waldron, J. (1996). Legislación, Autoridad y Voto. In *Derecho y desacuerdos* (pp. 107–142). Marcial Pons.

Wedsted, N. (21 de abril de 2021). *Denmark: How COVID-19 may change the world of work*. DLA Piper. <https://knowledge.dlapiper.com/dlapiperknowledge/globalemploymentlatestdevelopments/denmark-how-covid-19-may-change-the-world-of-work>

Zaldívar, M. J. (31 de marzo de 2020). *¡Aprobada la Ley de Protección del Empleo!* . Twitter. Obtenido el 10 de abril de 2021 de: https://twitter.com/mjose_zaldivar/status/1245148326846234625

LEYES Y CUERPOS NORMATIVOS CITADOS

ARGENTINA. Decreto 297/2020. Aislamiento social preventivo y obligatorio, Pub. L. No. Boletín Oficial N°34.334 - Primera Sección (2020). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320#>

ARGENTINA. Ley 27555. Régimen legal del contrato de trabajo, (2021). <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/teletrabajo>

ARGENTINA. Decreto 413/2021. Prohibiciones de despidos y suspensiones. Prórroga, Pub. L. No. Boletín Oficial N°34.688 - Primera Sección (2021). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246102/20210628>

ARGENTINA. Decreto 329/2020. Prohibición despidos, Pub. L. No. Boletín Oficial (2020). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-329-2020-335976/texto>

CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *DFL 1. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo.* (2003). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=207436>

CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Ley 21227. Faculta el acceso a prestaciones del Seguro de Desempleo de la ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales.* (2020). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1144080>

CHILE. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Ley 21232. Modifica la ley N°21.227, que faculta el acceso a prestaciones del Seguro de desempleo de la ley N° 19.728 en circunstancias excepcionales, en las materias que indica.* (2020). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1146028>

ESPAÑA. *Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.* (2020). <https://boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4152-consolidado.pdf>