

EL ESTADO PERUANO Y SU VÍNCULO CON LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO A CIEN AÑOS DE SU CREACIÓN

SERGIO QUIÑONES INFANTE*

TERESA TORRES**

El objeto del presente artículo es aproximarnos descriptivamente al vínculo que el Estado peruano ha mantenido con la Organización Internacional del Trabajo – OIT a lo largo de sus cien años de vida institucional. Para ello, efectuaremos un breve repaso histórico a los orígenes de la organización y a los principios y valores que la inspiraron, a la par que evaluaremos algunos hitos relevantes para el Perú en su condición de Estado miembro.

Posteriormente, abordaremos la denominada “Iniciativa Centenario” de la OIT a fin de identificar los retos y oportunidades que a partir de ella se presentan a los Estados Miembros, como es el caso peruano. Finalmente, realizaremos un análisis más detallado sobre cómo el futuro del trabajo -eje central de la “Iniciativa Centenario”- puede impactar en la política pública laboral en nuestro país.

* Magíster en Trabajo y Política Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Profesor en la Facultad de Derecho y en la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la PUCP. Asesor del Despacho Viceministerial de Trabajo. Colaborador externo de la OIT.

** Magister en Desarrollo Social por el Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Profesora en la Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la PUCP. Funcionaria de la Oficina Andina de la Organización Internacional del Trabajo.

I. A modo de introducción¹

El trabajo estructura nuestra vida tal como la concebimos actualmente. En efecto, “*el tiempo dedicado al trabajo productivo ha sido el eje central sobre el que se ha construido la mayoría de proyectos de vida, generación tras generación*” (Quiñones, 2016:259), al menos desde la consolidación del sistema de producción capitalista tras la revolución industrial de fines del siglo XVIII.

Y aunque toda generalización admite excepciones, lo cierto es que el ciclo de vida actual y predominante se soporta esencialmente en el trabajo productivo, al punto que “*desde los orígenes de las sociedades industriales, el empleo ha sido concebido como la actividad central de la vida, determinando los horarios, las jornadas y la vida de las personas*” (Carrasco, 2009:47).

Ahora bien, no debemos perder de vista que este “trabajo”, entendido -en términos amplios- como la ejecución de una actividad productiva que resulta consustancial al ser humano y a su desarrollo, ha existido y ha sido objeto de regulación desde muchos siglos antes de que surgiera el Derecho del Trabajo a fines del XVIII.

Sin embargo, aquellas décadas finales del siglo XVIII fueron testigo de lo que Neves (2012) denomina las “*colosales transformaciones*” que se originaron como consecuencia de la revolución francesa y la revolución industrial, tanto en el plano de las ideas económicas, jurídicas y, sobre todo, políticas; como en el ámbito de la organización de la producción y del trabajo.

En esa línea, la literatura especializada² coincide tradicionalmente en afirmar que el Derecho del Trabajo surgió como resultado de la conjunción de tres factores histórico-sociales que fueron determinantes a fines del siglo XVIII e inicios del XIX: (i) el reconocimiento de la libertad de trabajo; (ii) las transformaciones sociales originadas por la revolución industrial; y, (iii) la “*cuestión social*” derivada del nuevo sistema de producción.

Asimismo, la mayoría de autores mantiene consenso respecto a que, luego de su surgimiento, el Derecho del Trabajo transcurrió por tres etapas claramente marcadas; así, por ejemplo, Boza afirma que “*la doctrina clásica ha distinguido en este proceso tres etapas claramente diferenciadas, de acuerdo con la perspectiva con la*

1 El presente apartado se basa íntegramente en un artículo publicado previamente por unos de los autores: Cfr. Quiñones, S (2016).

2 Cfr. Boza, G. (2011); Neves, J (2012); Palomeque, M y Álvarez, M (1996); Sanguineti, W (1996).

que el Estado ha afrontado la cuestión social: la primera llamada de la prohibición; luego una de tolerancia y finalmente una de reconocimiento” (Boza, 2011:9).

Luego, *“transcurridas las etapas de prohibición, tolerancia y reconocimiento (siglo XIX), el Derecho del Trabajo ingresa al siglo XX y atraviesa por un proceso de constitucionalización e internacionalización, en el que existe una alta valoración de los intereses tutelados por el Derecho Laboral y el trabajo se considera determinante para la garantía de paz y justicia social que se persigue luego de la Primera Guerra Mundial” (Quiñones, 2016:268).*

Precisamente, en el apartado siguiente nos referiremos a aquel proceso de “internacionalización” al que hemos aludido y que tiene como punto de partida el nacimiento de la OIT.

II. Repasando un poco de la historia

Antes de entrar en lo que es materia propia de este apartado, consideramos pertinente señalar que *“el proceso de “constitucionalización” de los derechos sociales de la persona -o el acceso de estas situaciones jurídicas a las normas constitucionales-, dentro de los que se encuentran fundamentalmente los derivados de las relaciones laborales, se producirá recién dentro del primer cuarto del siglo XX, de la mano de la afirmación histórica de la categoría de Estado Social de Derecho” (Quiñones, 2007:31).*

De este modo, por primera vez en la historia, la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 contiene normas jurídicas sobre salario, jornada de trabajo, libertad sindical y derecho de huelga. Será, sin embargo, la Constitución alemana de Weimar de 1919 la que proporcione el modelo constitucional social para los textos europeos y americanos de la posguerra (Quiñones, 2007).

Ahora bien, como señalamos previamente, el fenómeno de “constitucionalización” de los derechos laborales del individuo es un proceso que se desarrolla de la mano de otro de igual importancia: su “internacionalización” tras la Primera Guerra Mundial.

En efecto, desde su creación, dispuesta en el capítulo XIII del Tratado de Paz de Versalles de 1919, la OIT tiene como fundamento el principio de que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social.

En ese sentido, desde su fundación, y sobre la base de su estructura tripartita, la OIT ha erigido un sistema de normas internacionales en todas las materias rela-

cionadas con el trabajo, orientadas a la consecución de la justicia social, de modo tal que en sus cien años de existencia se han internacionalizado las principales normas socio laborales en temas como jornada de trabajo, protección de la maternidad, seguridad y salud ocupacional, abolición del trabajo forzoso y prevención del trabajo infantil, entre otros instrumentos destinados a promover mejores condiciones laborales a nivel global (Quiñones, 2016).

Una de las funciones más antiguas e importantes de la OIT consiste en establecer un sistema de normas internacionales del trabajo, las cuales podrán adoptar la forma de convenios o recomendaciones. Estos instrumentos normativos son adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, e imponen a los Estados Miembros una serie de obligaciones a fin de garantizar su efectiva vigencia. La OIT ha sido, pues, la fuente por excelencia de las principales conquistas sociales y laborales que caracterizan a la sociedad industrial del siglo XX y postindustrial del siglo XXI (Quiñones, 2007).

Cabe precisar que el rol imprescindible que ha jugado la OIT en el proceso de internacionalización de los derechos laborales se vio complementado durante todo el siglo XX con el reconocimiento de estos en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto los de alcance universal (vr.gr.: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966) como los de alcance regional (vr.gr.: la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988).

En ese sentido se pronuncia también Blancas (2002) al afirmar que el proceso de constitucionalización del Derecho del Trabajo es acompañado por un coetáneo proceso de internacionalización, en la medida en que los más importantes instrumentos internacionales de derechos humanos lo acogen en sus textos.

En la línea con lo expuesto, constituye un hito destacado la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, que en junio de 1998 reafirmó el compromiso de los Estados Miembros de la OIT de respetar los principios relativos a cuatro categorías de derechos fundamentales en el trabajo, y de promover y materializar su aplicación universal: (i) la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (ii) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (iii) la abolición efectiva del trabajo infantil; y (iv) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

De este modo, y a partir de mediados de 1998, la OIT ha declarado que la libertad de trabajo, la libertad sindical, la abolición del trabajo infantil y la igualdad de oportunidades en el empleo constituyen pilares básicos para el logro de un trabajo decente para todas las personas, piedra angular de la actual misión de los Estados, empleadores y trabajadores, agrupados bajo la OIT.

Otro de los hitos recientes y, en nuestra opinión, más importantes en este devenir ha sido la consolidación y extensión del concepto de “trabajo decente” mediante la adopción de la “Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa”, adoptada el 10 de junio de 2008.

Ciertamente, a partir de la Declaración en cuestión, *“los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las de trabajadores reconocen que el “trabajo decente” constituye un elemento central de las políticas económicas y sociales, y que debe basarse en cuatro objetivos estratégicos: (i) generar empleos en un entorno institucional y económico sostenible; (ii) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo; (iii) adoptar y ampliar medidas de seguridad social y protección de los trabajadores, que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales; y, (iv) fortalecer el diálogo social y el tripartismo”* (Quiñones, 2016:267).

Precisamente, como señala la propia OIT: *“la categoría <trabajo decente> obliga a considerar los principales aspectos del trabajo y de las relaciones laborales. Es imposible separar un aspecto, como la generación de empleo o la defensa de los derechos laborales, de los otros aspectos. El conjunto de características que implica esta noción abarca simultáneamente el cumplimiento y aplicación de las normas, la promoción del empleo, la extensión de la protección social y el impulso del diálogo social”* (OIT, 2003:9).

Bajo esta lógica de conseguir que la justicia social sea el objetivo primordial para todos los mandantes de la organización, otro hito que consideramos igual de relevante, pero bastante más reciente, ha sido el lanzamiento de la “Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo”, la cual abordaremos en el apartado siguiente.

Dicho esto, toca referirnos brevemente a algunos de los hitos más relevantes para el Perú en su condición de Estado miembro de la OIT.

El Estado peruano es miembro de la OIT desde el 28 de junio de 1919. A la fecha ha ratificado 76³ de un total de 189 convenios internacionales de trabajo.

3 https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102805

De ellos, ha ratificado los 8 convenios fundamentales, 3 de los 4 convenios de gobernanza y 65 de los 177 convenios técnicos.

El primer convenio internacional del trabajo que ratificó el Perú fue el Convenio núm. 1 sobre las horas de trabajo en la industria, 1919, y lo hizo el 8 de noviembre de 1945; el último ha sido el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011, ratificado recientemente el 26 de noviembre de 2018.

En lo que concierne a los órganos de control de la OIT, el año 2017 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones formuló al Estado peruano observaciones en relación con la aplicación de los siguientes convenios internacionales de trabajo: el Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930; el Convenio núm. 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, 1976; el Convenio núm. 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, 1983; y, el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

Además, mencionar que, a la fecha, el Perú aún tiene 15 procedimientos activos ante el Comité de Libertad Sindical, y 19 procedimientos que se encuentran en etapa de seguimiento⁴.

82

Por último y no menos importante, la naturaleza tripartita que caracteriza a la OIT y la diferencia del resto de agencias del Sistema de Naciones Unidas, juega un rol clave en la consolidación del diálogo social entre los actores nacionales, lo cual cobra mayor relevancia en un contexto de constante cambio en el mundo del trabajo; así como en la exigencia al cumplimiento de la normativa internacional del trabajo a través de los mecanismos establecidos con dicho fin.

III. El reto del centenario: el futuro del trabajo

Hace 100 años, los fundadores de la OIT reconocieron que el progreso económico debe estar en sintonía con la prosperidad y la paz para todos, y concibieron la visión de un mundo donde la paz universal, basada en la justicia social, se construya de forma conjunta entre trabajadores, empleadores y gobiernos.

La OIT cumple cien años en un contexto complejo con respecto al logro de la justicia social. El mundo del trabajo experimenta un importante y constante

⁴ <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=1000:20030::FIND:NO>

proceso de cambio. Son diversas las fuerzas que lo vienen transformando, desde los cambios demográficos, el avance de la tecnología y el impacto del cambio climático hasta la evolución de la producción y el empleo, entre otros.

Debido a ello, el Director General de la OIT, Guy Ryder, lanzó en 2015 la Iniciativa del Centenario sobre el Futuro del Trabajo en el marco de las celebraciones del centenario de la organización y su mandato para promover la justicia social. En la Memoria del Director General de OIT, elaborada con motivo de la 104 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo realizada el año 2015, se señaló que *“por definición, la iniciativa debe ser una contribución a la causa de la justicia social. Su importancia particular -y tal vez el interés que ha suscitado- radica en que ha surgido en un contexto de gran incertidumbre e inseguridad, y del temor de que la evolución del mundo del trabajo lo aleje del objetivo de la justicia social, en lugar de acercarlo”* (OIT, 2015:2).

Así, la iniciativa del centenario sobre el futuro del trabajo busca contribuir a crear un espacio para reflexionar acerca de los grandes desafíos del mundo del trabajo y sobre cómo pueden la OIT y sus Estados Miembros responder a dichos desafíos de la mejor manera de cara a la consecución de la justicia social en el mundo.

A efectos de poner en práctica esta iniciativa y alcanzar las metas propuestas, el Director General de la OIT planteó la ejecución de tres fases principales. La primera fase busca generar un debate y reflexión de alcance global en torno al futuro del trabajo. Esta fase tuvo lugar a nivel nacional durante 2016 y 2017 en respuesta a la invitación de la OIT para que los países organizaran diálogos nacionales amplios, con la participación de los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y además, en algunos casos, círculos académicos, ONG y otros miembros de la sociedad, incluida la juventud.

Un total de 168 Estados Miembros respondieron positivamente a la invitación de la OIT. Hasta ahora 113 países, incluyendo a Perú, han participado en diálogos tripartitos nacionales o supranacionales. Los diálogos se estructuraron, en gran medida, en torno a cuatro conversaciones:

- a) *“Trabajo y sociedad*: el análisis sobre el futuro del trabajo en nuestras sociedades debe considerar que su función no es solamente proporcionar recursos para el bienestar material, sino generar un sentido social, de auto-realización como parte de un grupo mayor. De hecho, para la mayoría de los adultos, el trabajo define su lugar en la sociedad (OIT, 2017d).

- b) *Trabajo decente para todos*: la pregunta a responder es cuál será la procedencia de los empleos del futuro, en el que se deberán insertar a los millones de personas que se incorporan al mercado de trabajo cada año (OIT, 2017d).
- c) *La organización del trabajo y la producción*: la producción se organiza en formas que no se habían visto antes. Las nuevas tecnologías permiten distintas formas de encuentro entre alguien que proporciona un bien y alguien que lo demanda. No hay empleado ni empleador, no hay empresa ni cliente, sólo dos individuos cuya relación dura el tiempo que dura la transacción, sea comercial o laboral. ¿Cuáles son las consecuencias de esta nueva organización en el trabajo, en la cantidad de empleos, en su calidad, en los derechos y la protección social? ¿Cómo se puede asegurar que las nuevas formas de organización del trabajo no entrañan una desprotección de los trabajadores? (OIT, 2017d).
- d) *La gobernanza del trabajo*: ¿qué debemos hacer como sociedad respecto a la nueva y cambiante realidad?, ¿cómo debe evolucionar la gobernanza e instituciones del mundo del trabajo?, ¿cuáles son las formas creativas de regular y gestionar esta nueva realidad a nivel nacional e internacional?” (OIT, 2017d).

Discutir sobre el futuro del trabajo conlleva un ejercicio de prospectiva, que importa complejidad y riesgos. Entre los aspectos que más afectan al mundo del trabajo destacan, sin duda, “*las tendencias demográficas, el crecimiento económico y el desarrollo productivo, y el progreso tecnológico*” (OIT, 2016:47). Las cuatro conversaciones descritas previamente proporcionan un debate sustancioso acerca de las prioridades, los retos y las oportunidades en los planos nacional e internacional.

La segunda fase consistió en la creación de la *Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, cuya finalidad es encargarse de evaluar y sistematizar los aportes y reflexiones recibidos durante la primera fase, encargo que quedará plasmado en un informe de alto nivel que se presentará en la 108 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2019.

A la fecha se cuenta con un Informe inicial para la Comisión sobre el Futuro del Trabajo (OIT, 2017a) en el que se incluye un descripción de las grandes tendencias que afectan al mundo del trabajo hoy en día y sea aborda los resultados cada uno de los ejes temáticos del diálogo global. Así, se examina el significado del trabajo para los individuos y la sociedad, se delibera sobre las formas en que la tecnología y otras tendencias afectan a la creación de empleo; se aborda aspectos sobre la organización del trabajo y de la producción y se reflexiona sobre la gobernanza del trabajo.

En este contexto, un hito importante para la región está dado por la *Declaración de Panamá para el Centenario de la OIT: por el futuro del trabajo en las Américas*⁵, adoptada en el marco de la 19ª Reunión Regional Americana (Panamá, 2018), documento en el que se establece prioridades para la OIT y para sus constituyentes para los próximos cuatro años de cara a la construcción de un mejor futuro del trabajo.

Al respecto, se destaca la necesidad de desarrollar prioridades de política vinculadas a desarrollo productivo; promoción de un entorno propicio para la creación y el desarrollo de las empresas; promoción del respeto e implementación de los derechos fundamentales en el trabajo; la transición de la economía informal a la formal, promoción de igualdad de oportunidades; de respuesta a las nuevas y diversas formas de empleo, entre otros.

Finalmente, la tercera fase se desarrollará este año del centenario y en ella se espera que los Estados Miembros organicen eventos relacionados con el centenario de la OIT, tanto desde la perspectiva conmemorativa e histórica como desde el análisis de los temas derivados de la iniciativa relativa al futuro del trabajo.

El primer acontecimiento internacional importante de 2019 será la presentación del informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo el 22 de enero; posteriormente se tiene previsto un “Recorrido Mundial” de 24 horas en directo con eventos nacionales en 24 países que celebrarán la labor de la OIT en cuatro continentes, de Suva a Lima.

La fecha del recorrido mundial del centenario de la OIT coincide con el aniversario de la sesión plenaria de la Conferencia de Paz de París que, el 11 de abril de 1919 adoptó el proyecto de Constitución de la OIT. Además, la Conferencia Internacional del Trabajo del centenario, que se llevará a cabo del 10 al 21 de junio en Ginebra, discutirá el referido informe y prevé adoptar nuevas normas históricas para combatir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. A su vez, una semana dedicada a la Protección Social está programada en la sede de la OIT en Ginebra, del 24 al 29 de noviembre, para presentar “*100 años de seguridad social: el camino hacia la protección universal*”.

En el ámbito de los países andinos destaca la presentación del Informe sobre el Futuro del Trabajo para los países andinos y constitución del Grupo de Análisis por país para elaborar recomendaciones nacionales sobre el futuro del trabajo; el

5 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_646374.pdf

desarrollo de campañas en redes sociales, muestras fotográficas, conversatorios; así como el encuentro tripartito por el Futuro del Trabajo y la presentación de recomendaciones nacionales del Grupo de Análisis constituido en febrero.

Asociado a los resultados de esta iniciativa, el Director General de la OIT ha expresado el interés de acoger las reflexiones que cuestionan el saber tradicional de la OIT así como las recomendaciones innovadoras de políticas que pueden requerir nuevos enfoques; y ha expresado su interés en proporcionar investigaciones rigurosas en estas áreas y en apoyar todos los aspectos de su trabajo.

Más allá del centenario, el mandato para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible agrega urgencia y oportunidad a las tareas de la OIT, particularmente para promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en un contexto en el que se requiere una globalización más equitativa y un crecimiento económico que impulse el desarrollo social. La acción en el mundo del trabajo es decisiva para alcanzar estos objetivos.

El centenario ofrecerá, sin duda, una plataforma única para reafirmar la pertinencia del mandato de la OIT a favor de la justicia social y su programa de trabajo decente, y para trazar un camino que permitirá a la Organización enfrentar los nuevos desafíos que implica el futuro del trabajo, cuando comience su segundo centenario.

86

IV. El futuro del trabajo y la política pública peruana

Enfrentamos grandes desafíos producidos por los rápidos cambios que afectan el mundo del trabajo. Con frecuencia, escuchamos de los cambios tecnológicos y la inteligencia artificial, del cambio climático, la globalización, el surgimiento de formas atípicas de empleo, así como los desafíos demográficos como el envejecimiento de la población en algunos países.

Todos estos factores seguramente tendrán un gran impacto sobre la creación y la destrucción de empleos y generarán una transformación veloz de la relación tradicional entre empleadores y trabajadores. No sabemos ahora de dónde surgirán los empleos en el futuro y qué tipo de trabajos serán, pero sí sabemos, sin duda, que el trabajo decente y el ganarse la vida dignamente seguirán siendo una aspiración de todos y todas, siempre; y la política pública juega un rol fundamental para su consecución.

En un contexto como el descrito, se requiere más que nunca el desarrollo de políticas públicas que permitan abordar los posibles efectos de los factores que afectan al mercado de trabajo tanto positiva como negativamente, con un enfoque centrado en el desarrollo del capital humano y de las capacidades de las personas para adaptarse a los cambios y sin perder de vista el objetivo de la justicia social y del trabajo decente como fin último (OIT, 2016).

1. Alineamiento de la “Iniciativa Centenario” de la OIT con los objetivos de política nacionales

Según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2018), *“toda gestión pública moderna debe orientarse al logro de resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país”*, y para ello debe tener como pilar fundamental a las políticas públicas nacionales y su adecuado planeamiento.

Así, las políticas públicas nacionales no sólo justifican la acción del Estado, en tanto que identifican problemas de la agenda pública que deben priorizarse en función de las necesidades de la población; sino que permiten integrar y dar coherencia a dicha acción estatal, en la medida que se enmarcan en las Políticas de Estado y responden a un programa de gobierno (CEPLAN, 2018).

Precisamente, el “Reglamento que regula las Políticas Nacionales”, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, define a las “políticas nacionales” como aquellas *“decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”* (artículo 8.1).

Complementando lo anterior, el artículo 8.5 indica que las políticas nacionales se enmarcan en las “Políticas de Estado” y en la “Política General de Gobierno”, la que -a su vez- es definida como el conjunto de políticas nacionales priorizadas que se desarrollan durante un periodo de gobierno determinado (artículo 7.1).

Sobre el particular, cabe destacar que la actual “Política General de Gobierno al 2021”, aprobada por Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, señala como uno de sus cinco ejes el “crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible” (eje 3), el cual incluye como uno de los lineamientos prioritarios “fomentar la generación de empleo formal y de calidad, con énfasis en los jóvenes” (lineamiento 3.6).

Por su parte, volviendo al citado “Reglamento que regula las Políticas Nacionales”, tenemos que las “Políticas de Estado” son definidas como lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país (artículo 6).

Según la norma en cuestión, las Políticas de Estado son el resultado del consenso político y social alcanzado en el “Acuerdo Nacional” y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, cuyo monitoreo y seguimiento está a cargo del CEPLAN.

Ahora bien, el Acuerdo Nacional⁶ agrupa las Políticas de Estado en cuatro grandes objetivos: (i) el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho; (ii) el desarrollo con equidad y justicia social; (iii) la promoción de la competitividad del país; y, (iv) la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Dentro del objetivo general (ii), vinculado al desarrollo con equidad y justicia social, se incluye la Política de Estado N° 14, consistente en el “acceso al empleo pleno, digno y productivo”. En virtud de dicha política, los actores políticos y sociales se comprometieron a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo; a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna; a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

A tal efecto, el Estado asumió -entre otros- los siguientes compromisos: “(a) fomentar la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo; (b) promover que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (c) garantizar el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (d) fomentar la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (e) fomentar que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (f) fomentar la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores” (Acuerdo Nacional, Política de Estado N° 14).

6 Para mayor información, consultar: <http://acuerdonacional.pe/>

En suma, consideramos que algunas de las mega-tendencias identificadas en la “Iniciativa del Centenario” de la OIT, como son la innovación tecnológica, los cambios demográficos y el cambio climático, se encontrarían presentes en la política pública peruana, tanto explícita como implícitamente, y estarían agrupadas bajo el objetivo de generar empleo pleno, digno y productivo.

2. Algunos retos para el Estado peruano

Implementar acciones iniciales para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.

En septiembre de 2015 la asamblea general de Naciones Unidas aprobó la denominada “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, a partir de la cual se establecieron 17 ODS, cuya finalidad esencial es conseguir a nivel global que en los próximos 15 años se termine con la pobreza extrema, se reduzca la desigualdad y se repare el cambio climático.

Precisamente, el ODS N° 8 consiste en promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Para ello, la Agenda 2030 propone algunas metas conexas, tales como reducir sustancialmente para el 2020 la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios (“jóvenes ni-ni”), poner fin al trabajo infantil en todas sus formas a más tardar el 2025, o lograr para el 2030 un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor⁷.

Ciertamente, las metas que cada uno de los ODS plantean constituyen un desafío enorme para el Estado y, además, demandan una actuación intersectorial y en los distintos niveles de gobierno; sin embargo, sería interesante ver en la agenda del Ministerio de Trabajo para este año la inclusión de algunas acciones preliminares que apunten a garantizar progresivamente que el Estado peruano alcance con éxito el ODS N° 8 en el 2030.

En esa línea, conviene citar aquí el primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que fue elaborado por CEPLAN y presentado a inicios del año 2017 para generar un espacio institucionalizado de diálogo y concertación entre todos los actores de la sociedad y del Estado (Quiñones, 2017).

⁷ Para mayor información, consultar: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>

En nuestra opinión, la importancia de este informe nacional es doble. En primer lugar, constituye una reafirmación del compromiso del Estado peruano con la Agenda 2030 y narra cómo ésta se está implementando inicialmente para el logro de sus objetivos. En segundo término, constituye un análisis prospectivo para elaborar una propuesta de imagen de futuro del país al 2030 que guíe la actualización de su Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en armonía con las políticas de Estado de largo plazo y los ODS (CEPLAN 2017).

En este sentido, la propuesta de imagen de futuro elaborada por CEPLAN se encuentra “*asociada a las cinco esferas de desarrollo sostenible identificadas en el preámbulo de la Agenda 2030 que es base para la construcción de la visión concertada de futuro del Perú al 2030. Para transmitir mejor el sentido de esa propuesta de imagen, se ha identificado una lista de indicadores ilustrativos, directamente relacionadas con cada ODS, a fin de facilitar el diálogo para la concertación de la visión de futuro*” (CEPLAN 2017, 20).

En efecto, de acuerdo a la ya mencionada Agenda 2030, los 17 ODS se agrupan en 5 *esferas críticas* para el desarrollo sostenible: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas. Dentro de la esfera de *prosperidad* está comprendido el ODS No. 8, consistente en promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Bajo ese mandato, el CEPLAN ha propuesto que, en la esfera de prosperidad, la imagen de futuro del Perú al 2030 sea la de un país en el que “*todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reserva de recursos para el bienestar futuro*” (CEPLAN 2017, 21); y, para ello, ha establecido 3 *indicadores ilustrativos*, que servirán para el seguimiento y monitoreo del cumplimiento efectivo de la meta propuesta: (i) tasa de crecimiento anual del PBI real per cápita (%); (ii) porcentaje de la población ocupada con empleo formal (%); y, (iii) coeficiente GINI de ingresos (Quiñones, 2017).

Incrementar los ingresos de la población asalariada

El “Índice de Mejores Trabajos” elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2017) constituye una herramienta para el análisis comparativo de los mercados laborales en América Latina.

Lo novedoso de este índice es que evalúa la situación del empleo en los países de América Latina a través de dos dimensiones: (i) cantidad y (ii) calidad. Cada

una de estas dimensiones, a su vez, está conformada por dos indicadores: participación laboral + ocupación, en la primera dimensión; y, formalidad + salario suficiente, en la segunda.

En el caso del Perú, el índice promedio ponderado de los 4 indicadores es de 55 puntos, ubicándose por debajo del promedio de América Latina (57 puntos) y en el puesto 12 de un total de 17 países de la región evaluados.

Al igual que a nivel regional, en nuestro país se evidencia también una significativa brecha entre los resultados de las dimensiones de cantidad y calidad en el empleo. En efecto, Perú obtiene significativamente más puntos tanto en la tasa de participación (82/100 frente al promedio regional situado en 77) como en la de ocupación (79/100 frente al promedio regional que es 72); mientras que, en términos de calidad, el puntaje obtenido por nuestro país disminuye sustancialmente en la tasa de formalidad laboral (solo 17/100 puntos frente al promedio regional de 34) y en el indicador de trabajos con salario suficiente para superar la pobreza (43/100 frente al promedio regional que se sitúa en 47).

En resumen, Perú ocupa la 2da posición en América Latina en la dimensión de cantidad, con 80 puntos, mientras que se ubica en la 12va posición en la dimensión de calidad con solo 30 puntos.

Esta importante brecha (50 puntos) entre ambas dimensiones de la evaluación del mercado laboral no hace más que ratificar que en nuestro país, a pesar de que existen tasas importantes de participación y ocupación, el problema de fondo radica en que dichos empleos no son necesariamente formales ni aseguran a la población un nivel de ingresos suficiente para superar la pobreza.

En nuestra opinión, cerrar estas brechas entre la cantidad de empleo que se genera en el país y la calidad de dicho empleo, que es el indicador que de forma más directa repercute en el bienestar de los ciudadanos, constituye uno de los retos más trascendentales que el Estado deberá afrontar en el futuro próximo, abordándolo desde la propia dinámica económica del mercado laboral, pero también desde el Derecho del Trabajo, en tanto conjunto de normas que lo regulan.

Siendo ello así, resulta prioritario incluir en la agenda laboral no solo el debate -estrictamente técnico- sobre el incremento del salario mínimo, sino también sobre la calidad y pertinencia de la educación, la formación profesional, y la empleabilidad de los jóvenes.

Promover la igualdad salarial y no discriminación entre mujeres y hombres

De acuerdo al “Índice Mundial de Brechas de Género” elaborado por el Foro Económico Mundial (2017), el Perú se ubicó dentro del ranking global en el puesto 48 de un total de 144 países evaluados.

Sin embargo, en la dimensión de “participación económica de las mujeres”⁸ nuestro país desciende en el ranking hasta el puesto 98, y en el indicador específico relativo a la “igualdad salarial por trabajos de igual valor”, el Perú desciende 30 posiciones más y ocupa el puesto 128 de un total de 144 países.

Este panorama poco alentador se corrobora con los indicadores locales en la materia. Por ejemplo, en el Perú la tasa de actividad femenina para el año 2017 fue de 64,0%, 17 puntos porcentuales inferior a la de participación de los hombres en el mercado laboral, que ascendió a 81,0% para el mismo año⁹. Asimismo, la tasa de subempleo femenina en el Perú para el año 2017 fue de 56,1%, superando en alrededor de 20 puntos porcentuales a la masculina, que ascendió al 35,6% para el 2017¹⁰.

Más aun, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2017, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, el ingreso laboral promedio mensual de los hombres es de S/ 1566, mientras que el de las mujeres es de tan solo S/ 1107¹¹. De allí que, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres en el Perú ascienda, aproximadamente, a 30%.

En este contexto, resulta evidente que uno de los retos prioritarios para el Estado peruano es la reducción de la brecha salarial por razón de género, en tanto objetivo inherente a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Sobre el particular, conviene recordar que mediante Resolución Ministerial N° 243-2018-TR se aprobó la Guía que contiene las pautas referenciales -no vinculantes- para que los empleadores evalúen sus puestos de trabajo, cuenten con un

8 Las 4 dimensiones que evalúa el “Índice Mundial de Brechas de Género” son: (i) participación económica, (ii) resultados educativos, (iii) salud y subsistencia, y (iv) empoderamiento político.

9 INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2007-2017.

10 *Ibíd.*

11 Nótese que con la referencia a “ingreso laboral promedio mensual” se alude al ingreso promedio que perciben no solo las personas con un empleo asalariado -en el sector privado y público-, sino también los ingresos que perciben las personas naturales empleadores, los independientes, los trabajadores familiares no remunerados y los y las trabajadoras del hogar.

modelo de cuadro de categorías y funciones, y conozcan el contenido mínimo de la política salarial. La Guía en cuestión ha sido elaborada y publicada en cumplimiento del mandato normativo contenido en la Ley N° 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres -en vigencia desde el 28 de diciembre de 2017-, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-TR.

Resulta crucial advertir que este conjunto de normas tiene como propósito principal reforzar aún más la prohibición constitucional de discriminación remunerativa entre hombres y mujeres y, sobre todo, reducir la brecha salarial por razón de género, lo cual constituye un objetivo de política pública altamente valorado y plenamente alineado con el mandato de la Constitución, el Acuerdo Nacional y los ODS para el 2030.

Para ello, es indispensable reconocer que la brecha salarial por razón de género se explica principalmente por “factores subjetivos” que obedecen a patrones estructurales, asociados a la desigual división entre hombres y mujeres del trabajo doméstico y del cuidado de otras personas dependientes; en consecuencia, la conciliación de la vida laboral, familiar y personal -entendida como corresponsabilidad entre géneros- resulta un pilar fundamental para alcanzar una real igualdad entre géneros.

Asimismo, consideramos que la elaboración de “Planes de Igualdad Salarial” en las empresas constituye una adecuada herramienta de planificación para diagnosticar, medir y reducir las brechas salariales existentes entre hombres y mujeres en el centro de trabajo; y que el diálogo social y la negociación colectiva pueden cumplir también un rol importante para revertir esta problemática.

Ampliar la cobertura de protección social.

En septiembre de 2017, la Comisión de Protección Social (creada por Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10) publicó su informe final con propuestas para la reforma integral del sistema de pensiones, el financiamiento y aseguramiento de la salud y la postergación del establecimiento de un seguro de desempleo¹².

A modo de apretada síntesis, podemos destacar que la Comisión de Protección Social propone la creación de un nuevo sistema pensionario conformado

12 Para mayor información, consultar: <http://www.proteccionsocial.com.pe/>

por tres pilares complementarios (pensión básica universal + ahorro previsional obligatorio + aportes voluntarios), y en materia de salud propone la creación de un plan de beneficios universal financiado con recurso públicos y administrado por un fondo único, a la par que reducir progresivamente las contribuciones a Essalud.

Qué duda cabe respecto a la complejidad de las reformas propuestas y a la necesidad de la intervención de múltiples entidades y sectores estatales, dentro de los que el Ministerio de Trabajo seguramente tendrá que jugar un rol activo y prioritario.

V. Bibliografía

- BID. 2017. Índice de Mejores Trabajos. En <https://mejorestabajos.iadb.org/es>.
- BLANCAS, C. 2002. El derecho al trabajo y el despido arbitrario. A propósito de una sentencia del Tribunal Constitucional. En: *Ius et Veritas*, Lima, año XII, número 25.
- BOZA, G. 2011. Lecciones de Derecho del Trabajo. Lima: PUCP.
- CARRASCO, C. 2009. Tiempos y trabajos desde la experiencia femenina. En: *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. N° 108. pp. 46-57.
- CEPLAN. 2017. Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Lima.
2018. Guía de Políticas Nacionales. Primera edición. Lima.
- NEVES, J. 2012. Introducción al Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Lima: PUCP.
- OIT. 2003. Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente, 2004-2006. Informe Preliminar. Lima.
2015. La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo. Memoria del Director General. Ginebra. Informe I.
2016. Panorama Laboral de América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Lima.
- 2017a. Inception Report for the Global Commission on the Future of Work. Geneva.

2017b. Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde. Memoria del Director General. Ginebra.

2017c. El futuro del trabajo que queremos. La voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe. Lima: OIT Américas Informes Técnicos 2017/7.

2017d. Síntesis de los Diálogos Nacionales sobre el Futuro del Trabajo. Ginebra: OIT, 2017.

PALOMEQUE, M y ÁLVAREZ, M. 1996. Derecho del Trabajo. Cuarta edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Arcés.

QUIÑONES, S. 2007. La libertad de trabajo: vigencia de un principio y derecho fundamental en el Perú. Palestra, Lima, 251p.

2016. Breve repaso a la evolución histórica del Derecho del Trabajo. En: *Ius et Veritas*, Lima, N° 52, pp. 258-268.

2017. El futuro del Derecho del Trabajo. En: *Ius et Veritas*, Lima, N° 55, pp. 30-41.

SANGUINETI, W. 1996. El Derecho del Trabajo como categoría histórica. En: *Ius et Veritas*, Lima, N° 12, pp. 143-157.

WORLD ECONOMIC FORUM. 2017. The Global Gender Gap Report 2017. Switzerland.

2018. The Future of Jobs Report 2018. Geneva.