

EL FUTURO DEL TRABAJO EN LA AGENDA POLÍTICA 2021 - 2026

LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ*

RESUMEN:

En este artículo tratamos sobre el futuro del trabajo en el Perú, en una posible agenda política 2021-2026. Para ello, partimos de la crisis y los problemas agudizados por el Covid-19 como son el desempleo, la pobreza y el crecimiento negativo del PIB; asimismo, desarrollamos los retos en el sentido de desafíos para resolver los graves problemas del trabajo que posibiliten el crecimiento económico y desarrollo social: impulsar la productividad y reformar la captación de los recursos económicos para generar los cambios. Luego, a manera de respuesta a los retos, planteamos la propuesta de medidas concretas para la agenda mencionada: promover el empleo y reestructurar el seguro social; y, por último, terminamos con algunas conclusiones.

PALABRAS CLAVE

Trabajo / Agenda política / Crisis / Productividad / Impuestos.

ABSTRACT:

In this article we discuss the future of labor in Peru, in a possible 2021-2026 political agenda. To do this, we start from the crisis and the problems exacerbated by Covid-19 such as unemployment, poverty, and negative GDP growth; Likewise, we develop challenges in the sense of challenges to solve serious labor problems that enable economic growth and social development: boost productivity and reform the capture of economic resources to generate changes. Then, as a response to the challenges, we put forward the proposal of concrete measures for the aforementioned agenda: promoting employment and restructuring social security; and finally, we end with some conclusions.

KEY WORDS

Labor, political agenda, crisis, productivity, taxes.

* Coordinador y profesor de la maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (lgamarrav@unmsm.edu.pe), miembro investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad Alcalá de España (leopoldo.gamarr@edu.uah.es).

SUMARIO: I. Introducción. II. La crisis y los problemas agudizados por el Covid-19. 1. *El problema del desempleo, subempleo, informalidad y pobreza.* 2. *El crecimiento negativo del PIB y la tasa de desocupación laboral.* III. Los retos para la agenda política 2021-2026 en materia de trabajo. 1. *Impulsar la productividad y la capacidad permanente de los trabajadores.* 2. *Reformular la captación de los recursos económicos para generar cambios importantes en el trabajo.* IV. Propuesta de medidas específicas para la agenda laboral 2021-2026. 1. *Promover y generar empleo decente.* 2. *Implementar una seguridad social mínima para todos.* V. A modo de conclusión. VI. Referencia bibliográfica.



I. Introducción

A más de cien días del nuevo gobierno peruano, para el período 2021-2026, en medio de la peor crisis económica del siglo que nos dejó la pandemia del Covid-19¹ y de los desencuentros políticos que expresan la cada vez más precaria legitimidad de las instituciones políticas, miles de trabajadores que han perdido su empleo siguen esperando medidas concretas para superar el desempleo, subempleo y la pobreza.

Esa realidad, nos obliga a repensar y reflexionar sobre el trabajo, que sigue siendo lo central en el funcionamiento de nuestra sociedad, y hacer esfuerzos especiales para mejorar los problemas de empleo y pobreza que facilite el crecimiento económico y desarrolle mecanismos efectivos de integración social para que los frutos de dicho crecimiento repercutan en el mejoramiento del bienestar de todos los peruanos. En ese sentido, es importante el quehacer académico de la SPDTSS que nos invita a participar en la Revista Laborem, con la idea central de una “Agenda del Derecho Laboral Peruano” para un período político tan especial, desafiante y contradictorio.

Así, en nuestro artículo, cuyo título expresa una posible agenda del trabajo para el período político 2021-2026², se desarrolla tres temas: en el primero, examinamos la crisis y los problemas agudizados por el Covid-19, especialmente el desempleo, el comportamiento del PIB y la tasa de desocupación laboral; en

1 Usaremos el acrónimo Covid-19 (del inglés: COronaVIRus Disease y 2019) en masculino, por influjo del género de coronavirus y de otras enfermedades virales como el zika, el ébola, etc.

2 La palabra futuro (del latín *futūrus*) es utilizada como adjetivo de lo que está por venir por decisión política plasmada en una agenda como relación de temas a desarrollarse.

el segundo, tratamos los retos para la agenda política 2021-2026 en materia de trabajo, para ello, planteamos impulsar la productividad y reformular la previsión social; en el tercer tema, planteamos medidas específicas que podría implementar el gobierno peruano respecto al trabajo o por lo menos se deben tomar en cuenta. Finalmente, mencionaremos algunas ideas a modo de conclusión.

II. La crisis y los problemas agudizados por el Covid-19

El crecimiento económico en las tres últimas décadas fue destacable con tasas que superaron el 7% en promedio, pero sin desarrollo social³. Los problemas se mantienen y fueron acentuados por la pandemia del Covid-19 que desveló la grave crisis estructural como la injusta distribución de la riqueza y la persistente pobreza⁴.

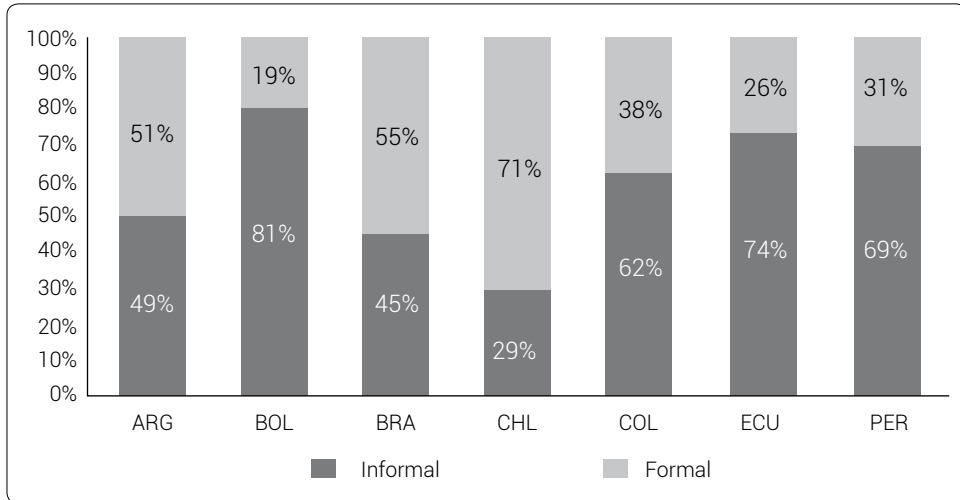
1. El problema del desempleo, subempleo, informalidad y pobreza

El desempleo y subempleo se convierten en un límite estructural para el desarrollo social; además, el impacto de esta situación se extiende a la economía informal, por cuanto la demanda de los bienes y servicios depende en gran medida del ingreso medio de los trabajadores. Una mirada de algunos países de América Latina nos muestra que Perú es parte de los países con mayor empleo informal: Bolivia (81%), Ecuador (74%) y Perú (69 %), según los datos de la OIT (ver gráfico 1). La cifra de cerca al 70 % de informalidad laboral expresa la debilidad y escasez del empleo formal con derechos y beneficios previsionales como el seguro social contributivo; es decir, con amplio dominio del trabajo

-
- 3 El concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados (como el PIB) sino que “su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas y libertades de las personas a quienes atañen” (Martha Nussbaum y Amartya Sen, eds., *The Quality of Life* (Oxford: Clarendon Press, 1993), David Crocker y Toby Linden, eds., *Ethics of Consumption*, (New York: Rowman and Littlefield, 1998).
 - 4 Ya en el 2017, el 10% de la población peruana era considerada *pobre vulnerable* porque estaba privada de al menos tres indicadores del Índice de la Pobreza Multidimensional (IPM) y el 2% era *pobre severo* porque carecía de al menos cinco indicadores. Entre los indicadores de la IPM, la falta de acceso a agua potable, la desnutrición y el tipo de combustible usado para cocinar, incrementan el riesgo de contagio del Covid-19 (Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI, 2017).

independiente, temporal, sin contrato, o en términos generales informal o ilegal que hacen imposible lograr derechos y beneficios sociales para los trabajadores.

Gráfico 1
Empleo formal e informal (% empleo total, por países)



Fuente: Elaboración propia usando ILO-STATISTICS (base datos), 2019.

318

Es decir, los instrumentos que podrían paliar la situación económica y social de los trabajadores en el Perú son débiles: los beneficios y seguros sociales contributivos laborales muestran aspectos polémicos, como la cobertura minoritaria, las limitadas prestaciones, la complejidad administrativa y burocrática, y han originado el divorcio del sistema previsional respecto a los beneficiarios, que se expresa en problemas permanentes como la deuda previsional y la falta de institucionalidad de las prestaciones. En el seguro de pensiones, las drásticas restricciones que aquejaron al sistema público, de cuenta única y de solidaridad, alentaron en los años 90 en casi todos los países de América Latina el modelo previsional de capitalización individual de carácter privado con el supuesto objetivo de brindar mayores y mejores pensiones.

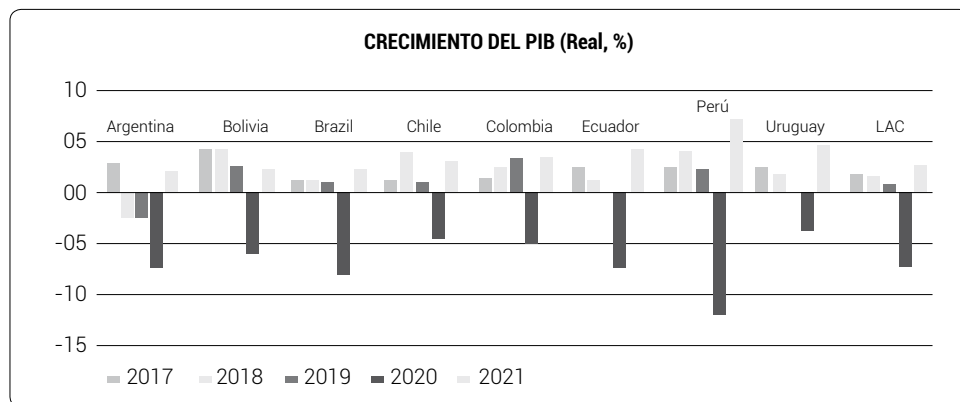
La pobreza en el Perú se encontraba en el 2019 ligeramente por debajo de la media de América Latina y el Caribe. Esta medición nos demuestra que no se debe considerar el concepto de pobreza en forma general y alejado del trabajo que representa la única posibilidad, para la mayoría, de obtener ingresos para la satisfacción de sus necesidades. Con el Covid-19, muchos trabajadores que perdieron su empleo pasaron a formar los “nuevos pobres” de la población. Esta situación es grave en tanto que el desempleo, al no existir un seguro, se presenta

en forma disfrazada en el subempleo que se manifiesta en la informalidad con ingresos ínfimos y fuera del marco legal que se expresan en la constante pérdida del poder adquisitivo, que es una de las causas del crecimiento de la pobreza, donde pobres son los hogares que no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

2. El crecimiento negativo del PIB y la tasa de desocupación laboral.

Podemos observar, en el gráfico 2, que el 2020 se tuvo un crecimiento negativo del PIB en todos los países de América Latina; pero esta caída fue más aguda en el Perú (-12%) y menor en Chile (-4.3%) y en Uruguay (-3.7%), aunque a fines del 2021 se tuvo un leve crecimiento positivo en todos los países de la región (color celeste) y para el 2022 se proyecta para el Perú un crecimiento muy moderado no solo por la crisis económica sino también por los desencuentros políticos y sociales que marcan una dinámica de incertidumbre política.

Gráfico 2

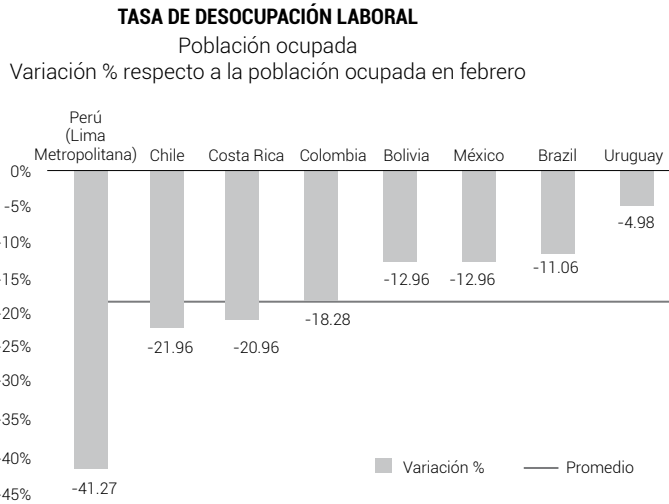


Fuente: Elaboración propia usando World Bank database

En cuanto a la tasa de desocupación laboral, la gravedad de la pandemia se expresó con mayor crudeza el 2020 en el Perú, con una crisis del empleo nunca vista desde la guerra del pacífico. En enero del 2021, como consecuencia de los efectos del año anterior, la tasa de desocupación laboral (como puede observarse en el siguiente gráfico) cayó en -41.27 % respecto a los años anteriores de la pandemia por el cierre de muchas empresas especialmente las medianas y pequeñas. Esa tasa de desocupación laboral producto de la pandemia tiene un impacto desproporcionado entre los pobres, exacerba un círculo vicioso de

enfermedad, indigencia y muerte. Agudiza todas las dimensiones de la pobreza y resalta los rostros más débiles de nuestra sociedad: los trabajadores precarios, los hogares monoparentales, los inmigrantes⁵, las mujeres, los indígenas⁶, los campesinos, los informales, entre otros.

FIGURA 1. EL EFECTO DEL COVID-19 EN EL EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Observatorio Laboral COVID-19. Encuesta de hogares.

III. Los retos para la agenda política 2021-2026 en materia de trabajo

La cuestión en este punto es tratar los retos de la agenda política 2021-2026 para resolver los graves problemas del trabajo en el Perú que posibiliten el crecimiento económico y desarrollo social. Consideramos dos fundamentales e importantes: i) impulsar la productividad y la capacidad permanente de los trabajadores, y ii) reformular la captación de los recursos económicos para generar los cambios importantes en materia de trabajo. Al respecto, la OIT, en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio 2021, adoptó un llamamiento

5 La austeridad económica, el aumento de la xenofobia y la discriminación han llevado a un flujo estimado de 600 personas por día desde abril último a decidir regresar a Venezuela. En: PNUD <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/blog/2020/la-situacion-de-los-migrantes-en-america-latina-en-el-contexto-d.html>

6 Red Eclesial Panamazónica, REPAM.

mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por el Covid-19, que recoge la necesidad de invertir en el empleo del futuro, en las personas y en sus capacidades, y en las instituciones del trabajo. Veamos los dos retos específicos.

1. Impulsar la productividad y la capacidad permanente de los trabajadores

Es importante impulsar el sector industrial para lograr mayor contribución en el crecimiento de la productividad y valor agregado, como la creación de empleo especialmente para trabajadores más jóvenes. Esto requiere un conjunto completo de políticas orientadas a superar las distorsiones en el mercado de trabajo que impiden que la competencia y la innovación se desarrollen a un ritmo acelerado. Estas distorsiones generan un mercado laboral frágil caracterizado por la informalidad de más del 70 % (INEI, 2017), segmentación dentro de lo formal, sin contratos laborales, temporalidad y malas condiciones de trabajo. Además, condiciona a que la productividad laboral promedio peruana esté entre las más bajas del continente, siendo uno de los menos productivos en el mundo (Consejo Privado de Competitividad Perú Compite, 2019). Y la inversión en ciencia, tecnología e innovación, importante para el crecimiento de la productividad, está entre las más bajas del mundo (World Economic Fórum, 2018).

Por ello, cuentan los resultados y uno de los principales problemas del país e indicador del ineficaz funcionamiento del mercado de trabajo es el escaso desarrollo de la productividad. Se necesita de manera urgente inversión en el desarrollo de la productividad; es decir, invertir en la capacitación de los trabajadores, muchos de ellos son los peores remunerados y menos capacitados, que realizan las tareas más sencillas y rutinarias, corren el mayor riesgo de ser reemplazados por máquinas. El gobierno debería apoyar programas que ayuden a los trabajadores a mejorar sus habilidades y capacitación permanente⁷.

7 Esto supondría aplicar un programa que debe contribuir en el desarrollo económico y social del país, a través de la generación de empleo en forma sostenida, en un marco de eficiencia, productividad, competitividad y justicia. Lo que implica consolidar los pocos logros alcanzados al respeto y aplicación de la legislación laboral, la generación y creación de empleos de calidad, la protección y el diálogo social. Estos factores se reforzarían mutuamente mediante actividades permanentes con el gobierno, los gremios de empleadores y trabajadores.

Aquí es muy importante tener en cuenta lo planteado recientemente por el director general de la OIT, Ryder destacó que en la búsqueda de soluciones se debe abordar *“la estrecha articulación que debe existir entre políticas laborales y económicas, financieras y medioambientales, si queremos lograr la recuperación socioeconómica con trabajo decente y empresas sostenibles centrada en las personas”*⁸. También resaltó que la renovación y adaptación de los ministerios de Trabajo y de sus instituciones, como la inspección del trabajo, a las nuevas realidades es clave, y consideró relevante el hecho de que en la agenda de los países latinoamericanos tengan un espacio destacado el tema del diálogo social.

El significado de tener un trabajo decente es *“contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo, que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejorando perspectivas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan a sus vidas, e igualdad de oportunidades y trato para todas las mujeres y hombres”* (OIT, 2021). En efecto, en esa perspectiva promover el empleo y el trabajo decente, incentivando la incorporación al mercado laboral a los jóvenes, es imprescindible para romper la reproducción del círculo de pobreza que se presenta en nuestro país. Siendo la economía informal el sector donde se concentra la mayor cantidad de pobres; por ello, las acciones orientadas a dicho sector deben ser prioritarias, privilegiando, igualmente, el apoyo a mujeres, sobre todo aquellas que son cabezas de familia. Igualmente, la implementación del empleo decente y la empleabilidad como mejora de los conocimientos y de las calificaciones, la mejora de la productividad con protección social y salud en el trabajo, y la aplicación del empleo productivo.

De este modo se lograría que los trabajadores cuenten con condiciones laborales mínimas, especialmente que les otorgue protección social. Es decir, la transformación acelerada de los puestos de trabajo exige un nuevo planteamiento de la normativa laboral y las políticas de protección social. Los países de América Latina como el Perú desarrollaron muy bien los seguros sociales contributivos laborales del sector formal; pero, la desindustrialización prematura, el aumento del sector servicios en la economía, la nueva dependencia de las plataformas electrónicas y especialmente los viejos problemas de desempleo (subempleo e

8 https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_820677/lang-es/index.htm

informalidad) hacen insuficiente el seguro social contributivo laboral y necesario la seguridad social mínima redistributiva.

2. Los recursos económicos para generar los cambios en el trabajo

Podemos señalar que para resolver los graves problemas del trabajo en el Perú se requieren medidas estructurales y para ello se necesitan enfoques innovadores de financiación (OECD, 2020). En efecto, recursos económicos que solo “*la fiscalidad puede fomentar la construcción del Estado proporcionando un punto de negociación entre el Estado y la ciudadanía, y desarrollando instituciones de alta calidad para la recaudación de impuestos*” (FMI, 2011). Un buen sistema tributario⁹ ayuda a la mejora de las instituciones, a su vez lo inverso también es posible. Al respecto, tenemos una amplia literatura. La más interesante se encuentra en la obra colectiva de Dom y Miller (2018) sobre la historia de la fiscalidad en donde se establece claramente la relación entre los impuestos y las teorías del desarrollo económico desde los años 20 hasta la actualidad. El aspecto fiscal es tan importante e imprescindible que puede cambiar la situación económica y social del Perú.

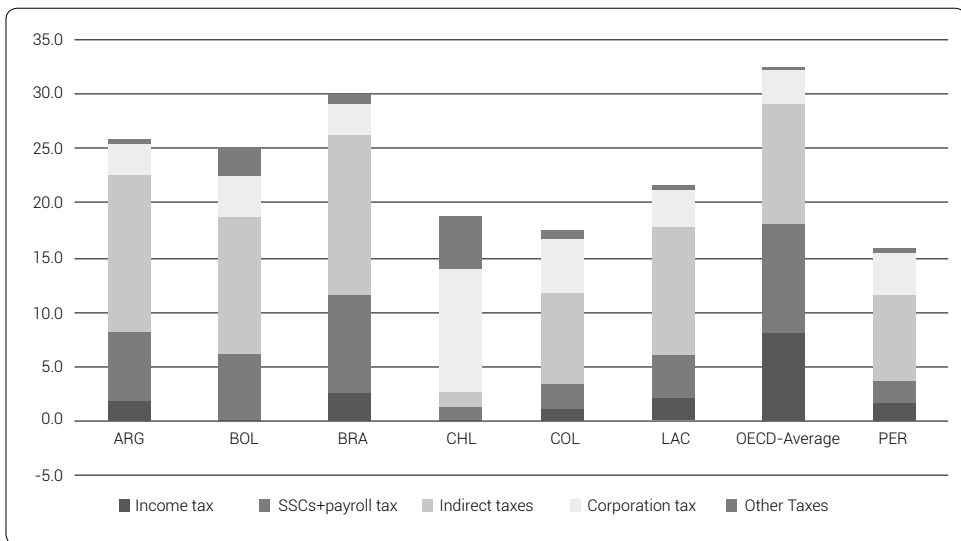
Es necesario revalorar y redescubrir la tributación, pero no cualquier tipo de tributación sino una *tributación progresiva*¹⁰. Un impuesto progresivo sobre las rentas del capital y sobre las rentas del trabajo pueden reducir la creciente desigualdad, sin desmerecer las políticas y los programas sociales. Los programas sociales mejoran, sin duda, la situación de pobreza en la que una gran parte de la población se encuentra inmersa; pero, este tipo de política no afecta a la concentración de la riqueza; en consecuencia, no logra una mejor redistribución de la renta y, por ende, no reducen la desigualdad.

9 Piénsese en la eliminación de facultades discrecionales que son oportunidades de corrupción, el desarrollo de servicios que ayuden al contribuyente, trabajar juntamente con el sector privado, la información de las políticas fiscales y la transparencia en materia fiscal.

10 Piketty y Saez: “un sistema tributario es progresivo si después del pago de impuestos, la renta está más equitativamente distribuida que antes del pago de impuestos”, “un sistema tributario es progresivo si la participación de la renta pagada en impuestos aumenta con la renta” (“How Progressive is the U.S Federal Tax System? A Historical and International Perspective”, *Journal of Economic Perspective* - Volume 21, N° 1, 2007, p. 3 - 24).

Quiere decir que hay un “efecto redistributivo” o, en otras palabras, que la desigualdad en la renta se reduce post el pago de impuestos si y solo si el sistema tributario es progresivo. Luego, la progresividad de un sistema fiscal es fundamental y elemental debido a su capacidad de redistribuir la renta. Sin embargo, los países en desarrollo tienen una preferencia especial por los impuestos indirectos (“impuestos ciegos” que afectan a todos) que son los más distorsionadores y regresivos, y dejan de lado impuestos como el IRPF que no solo recaudan más sino sobre todo encarnan una función redistributiva. El Perú no escapa de esa realidad como se puede observar en el gráfico 4, su historia lo demuestra: los desequilibrios fiscales, la función de la tributación como únicamente recaudatoria de impuestos ciegos, lo que es incongruente con sus problemas sociales. Se puede observar en el gráfico que, de los ingresos recaudados por cada impuesto como porcentaje del PIB en el Perú, sobresale ampliamente los impuestos indirectos (color plomo) frente a los directos.

Gráfico 4
Los ingresos recaudados por cada impuesto como porcentaje del PIB



De ahí, nuestro interés en rescatar la función redistributiva de los impuestos además de la recaudatoria. Sobre el efecto en el crecimiento económico, la historia nos muestra que el PIB *per cápita* creció mucho más después de la Segunda Guerra Mundial sobre todo en países como Alemania y Francia, países que fijaron un impuesto sobre las rentas del capital. Aunque, como consecuencia de la globalización y de la liberalización del mercado, muchos países en desarrollo

de manera generalizada aplicaron tratamientos fiscales especiales como los *tax holidays*¹¹, subsidios especiales a la inversión, zonas francas, diversas exoneraciones entre otros. Los cuales causan problemas de eficiencia, ya que, distorsionan las decisiones de financiación de las empresas, dificultan el control y generan efectos secundarios negativos. El Covid-19 hizo más visible este problema porque la política fiscal que se implementó en el 2020 y 2021 benefició en gran medida a las personas relativamente ricas y a las empresas más acomodadas que no necesitaban apoyo del Estado.

Piketty (2019) demuestra que los impuestos progresivos tienen efectos dinámicos y acumulativos que reducen el retorno neto de la riqueza. En consecuencia, el impuesto sobre las rentas del capital impide que la riqueza crezca desorbitadamente que si no existiese ningún impuesto. De esta manera, este tributo resulta ser un instrumento de redistribución en la sociedad (Conesa y otros, 2009). Asimismo, el impuesto sobre las rentas del trabajo es importante para el sistema tributario porque además de ser un instrumento recaudatorio sustancial de cuyos ingresos depende buena parte el gasto público, también tiene una función redistributiva que ningún otro impuesto posee. Muchos estudios demuestran que es el único tributo que aporta progresividad al sistema fiscal en su conjunto debido a la regresividad de los impuestos indirectos y la casi proporcionalidad, con ligera tendencia a la regresividad, de las cotizaciones sociales. De esta manera también se puede evitar la evasión fiscal¹².

IV. Propuesta de medidas específicas para la agenda laboral 2021-2026

El propósito fundamental de la siguiente propuesta de medidas específicas para la agenda laboral 2021-2026 es lograr que las mujeres y los hombres de nuestro país puedan acceder a un empleo productivo y decente, con seguridad

-
- 11 “Tax holidays” son períodos en los que los beneficios generados por la empresa están exentos de impuestos o sujetos a un tipo impositivo reducido. Son una señal de la existencia de una administración fiscal corrupta o ineficiente (FMI, 2011).
 - 12 Sobre la evasión fiscal, relacionada a la captación de contribuyentes ricos, la lucha es clave para asegurar que el grueso de la recaudación no recaiga sobre los pobres. Al respecto, el FMI (2020) propone supervisar estrechamente a los grandes contribuyentes que estén en condiciones de cumplir sus obligaciones fiscales, reconociendo que la carga de cumplimiento de presentación de declaraciones y los problemas de liquidez pueden ser preocupaciones mayores para los más pequeños.

social mínima y universal en condiciones de dignidad humana. Veamos la propuesta de medidas¹³.

1. Promover y generar empleo decente

Aplicar una propuesta para una agenda laboral que debe contribuir en el desarrollo económico y social del país, a través de la generación de empleo en forma sostenida en un marco de productividad, implica consolidar los pocos logros alcanzados por la legislación laboral actual. Estos se reforzarán mutuamente mediante actividades permanentes con el gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además, la realidad económica pone de manifiesto que los ajustes laborales, en las últimas décadas, resultaron insuficientes: más del 70% de la PEA se encuentra en situación de subempleo; la desigualdad e inequidad en la distribución del ingreso ha empeorado (el 10 % de la población concentra el 80 % de la riqueza generada y el resto, o sea 90% de ella, accede sólo al 20 % de la misma), persiste y se profundizan los problemas estructurales del empleo que se manifiesta en la escasa productividad de la PEA y las altas tasas de desempleo e informalidad de la fuerza laboral y la débil capacidad de generar empleo por parte del sector moderno de la economía.

Ciertamente, en estos últimos años se han registrado cambios positivos, pero tenemos que distinguir los coyunturales de los cambios estructurales que marcan la tendencia. Y uno de los principales problemas es la falta de empleo, y el empleo en un país es el mejor reflejo -o testigo- del conflicto permanente entre lo social y lo económico, entre la equidad y la eficiencia, entre la acumulación en los asientos contables o el bienestar de las familias. Lo más espectacular en el mercado de trabajo, durante los últimos años, ha sido la incorporación masiva de jóvenes a la población activa. Según el último censo del 2017 la distribución porcentual de la población joven es mayor que otros grupos, también el sector mayoritario de la PEA lo constituye la población de 15 a 29 años. Pero la situación es grave en la medida que el desempleo se presenta en forma disfrazada en

13 Esta propuesta surge del análisis y reflexión de nuestra realidad que presenta muchos problemas: no se han superado las causas de la segmentación de la estructura laboral, no se logró una reconversión tecnológica ni solución de la informalidad del empleo, ni los problemas de pobreza agravados actualmente por el Covid-19.

el subempleo, no como ausencia de empleo propiamente, sino como expresión del aumento de la pobreza e informalidad, agravados por el Covid-19.

Para superar los problemas indicados es necesario hacer esfuerzos adicionales para mejorar los niveles de empleos que facilite el crecimiento y desarrolle mecanismos efectivos de integración social para que los frutos del crecimiento que se puedan lograr repercutan en el mejoramiento del bienestar de todos los peruanos. En ese sentido, se plantea las siguientes medidas concretas:

- Aplicar un programa de trabajo que debe procurar contribuir en el desarrollo económico y social del país, a través de la generación de empleo en forma sostenida, en un marco de eficiencia, productividad, competitividad y justicia social. En ese sentido, se debe procurar generar un modelo democrático de relaciones laborales que incluya cambios tales como: el reconocimiento pleno del derecho al trabajo, la estabilidad laboral, el reconocimiento y fomento de los derechos colectivos especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva con el respeto irrestricto al fuero sindical, eliminación de la tercerización e intermediación, derecho a una seguridad social redistributiva y universal.
- Promover el empleo y el trabajo decente, incentivando la incorporación al mercado laboral a los jóvenes, y particularmente de mujeres jóvenes, de forma tal que se pueda romper la reproducción del círculo de pobreza que se presenta en nuestro país. Siendo la economía informal el sector donde se concentra la mayor cantidad de pobres; por ello, las acciones orientadas a dicho sector deben ser prioritarias, privilegiando, igualmente, el apoyo a mujeres, sobre todo aquellas que son cabezas de familia. Igualmente, la implementación del empleo decente y la empleabilidad como mejora de los conocimientos y de las calificaciones, la mejora de la productividad con protección social y salud en el trabajo, y la aplicación del empleo productivo para la reducción de la pobreza.
- Perfeccionar la democratización de las oportunidades que se abren en el mercado, a través de la formulación y ejecución de políticas activas que se reflejarán en un moderno y eficiente servicio público de empleo y de desarrollo de los recursos humanos, que facilite los flujos de oferta y demanda de la fuerza laboral y que funcione de forma integrada con

los servicios de formación profesional. Una mayor y mejor información del mercado de trabajo posibilitará un monitoreo más efectivo y será, a su vez, un elemento catalizador y dinamizador de las políticas diseñadas y ejecutadas.

- Promover la adecuación de la legislación laboral nacional a los convenios internacionales de trabajo de la OIT ratificados por nuestro país¹⁴, en particular el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, como base para el desarrollo económico y social a través de la promoción de una cultura de diálogo, búsqueda del consenso entre el gobierno y los interlocutores sociales. De esta manera se puede crear las bases normativas necesarias para fortalecer los sectores productivos nacionales, en tanto creadores y facilitadores del empleo que genera trabajo, mediante el desarrollo de un amplio programa de capacitación y mejoramiento de la aplicación de la normativa nacional e internacional en materia laboral y seguridad social, en el que se incorporará, según corresponda, al Ministerio de Trabajo y otros actores e instituciones del mundo laboral. El objetivo de esta propuesta debe comprender el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de empleadores y de los trabajadores.
- La institucionalización del diálogo es fundamental en el país a través del Consejo Nacional de Trabajo (CNT). Este espacio de diálogo nacional en materia laboral requiere ser fortalecido tanto en su operación como en la propia participación de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, de forma que sean efectivamente capaces de fortalecer el sistema democrático y contribuir al

14 Los convenios al ser “celebrados por el Estado y en vigor forman parte del Derecho nacional” (Artículo 55 de la Constitución peruana) y son obligatorios puesto que derivan de la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución: “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”. Asimismo, la propia OIT considera que sus convenios son tratados internacionales: “*Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. Las normas se dividen en convenios (o protocolos), que son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros...*” (Organización Internacional del Trabajo, *Las reglas del juego: Una introducción a la actividad normativa de la OIT*, Ginebra, 2019).

desarrollo socio laboral y productivo del país. Es decir, el diálogo social debe ser, entonces, estimulado y reconocido como el camino para procesar diferentes intereses para alcanzar los consensos básicos acerca de cómo construir mejores condiciones socios laborales que demandan y esperan los ciudadanos.

- Aprobar una norma que reúna en un solo texto la legislación laboral, previamente consensuada por los actores sociales de manera tripartita; es decir, una legislación unificada en un solo texto legal que permita un mayor conocimiento de parte de sus actores, por la ciudadanía en general y permita su mejor interpretación y aplicación; asimismo, supere la legislación actual que es dispersa y contradictoria en muchos casos. Seguimos siendo un país que carece de una Ley General del Trabajo y peor aún, de una normatividad que permita rescatar los principios doctrinarios elementales que le sirvan como sustento. Entonces es importante que nuestro país cuente con una norma general que regule la relación tan especial como es el acto jurídico laboral.

Como sabemos, las experiencias de las comisiones especiales desde 1930 para unificar la legislación fueron exclusivamente por el camino de la formalidad; ni las organizaciones de los trabajadores, ni de los empleadores participaron en las decisiones definitivas en dichas comisiones lo cual explica en parte su fracaso. En suma, existe la necesidad de contar con una nueva legislación que se constituya en una herramienta fundamental que norme integralmente las relaciones laborales; de este modo, es prioritaria la propuesta de una Ley General de Trabajo¹⁵.

15 Al respecto, se debe considerar la última experiencia interesante en el Perú: el 2001, en un contexto de recuperación de la democracia, el congresista Luis Negreiros, mediante PL 363-2001CR, propuso crear una comisión especial encargada de elaborar un Anteproyecto de Ley General de Trabajo. Igualmente, el congresista Henry Pease, mediante el PL. 161-2001-CR, propuso la creación de una Comisión Tripartita para recomendar modificaciones a la legislación laboral. Y la Comisión de Trabajo acordó nombrar una comisión de expertos para que elaborara el anteproyecto de la LGT. Luego de seis meses y setenta sesiones, la comisión de expertos aprobó un ALGT, con 389 artículos, el Título Preliminar, una primera parte referida a las relaciones individuales de trabajo y otra segunda parte referida a derechos colectivos de trabajo, que fue entregado al presidente de la Comisión de Trabajo y remitido al ministro de Trabajo y Promoción Social. Sin embargo, por irresponsabilidad del Congreso de la República no se logró aprobar lo avanzado por los interlocutores sociales que llegaron al 90% de acuerdo sobre las materias

- Finalmente, se trata de perfeccionar la democratización de las oportunidades que se abren en el mercado, a través de la formulación y ejecución de políticas activas que se reflejarían en un moderno y eficiente servicio público de empleo y de desarrollo de los recursos humanos, que facilite los flujos de oferta y demanda de la fuerza laboral y que funcione de forma integrada con los servicios de formación profesional. Una mayor y mejor información del mercado de trabajo posibilitaría un monitoreo más efectivo y sería, a su vez, un elemento catalizador y dinamizador de las políticas diseñadas y ejecutadas. Concretamente consideramos las siguientes medidas:
 - i) Incrementar la Remuneración Mínima Vital a través del CNT¹⁶ a fin de que pueda ser una cifra que cubra el gasto de una Canasta Básica Familiar. Esto solo será posible si se logra superar nuestro crecimiento económico, expresado en el comportamiento del PBI y el modelo de desarrollo de una economía extractiva de recursos naturales, a través de una economía de producción de materias con valor agregado.
 - ii) Incentivar la negociación colectiva en el ámbito privado y público en el marco del modelo democrático de relaciones laborales que permitiría incrementar y mejorar las condiciones de trabajo y salarios. No es posible que el propio Estado, habiendo suscrito y ratificado sendos convenios de la OIT que reconocen dichos derechos, incumpla permanentemente su implementación.
 - iii) Diseñar un nuevo proceso laboral que aplique efectivamente la protección al trabajador generando procesos abreviados y sumarios (monitores) a fin de terminar en el más corto plazo los juicios; asimismo, se debe garantizar el acceso gratuito a la justicia laboral en todos los niveles y pretensiones, permitiendo que las y los trabajadores no se vean afectados por cobros de tazas que impidan obtener sus reivindicaciones judiciales.

de derechos individuales y colectivos de la propuesta de la LGT.

16 Artículo 24 de la Constitución: “Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.

- iv) Fortalecer la Sunafil e incrementar el número de inspectores con el objetivo de lograr el cumplimiento de la normativa socio laboral. Es decir, muchos problemas laborales sociales se mantienen como debilidad del empleo formal, la supervisión del Estado es limitada que genera informalidad e ilegalidad en las relaciones laborales. En el Perú tenemos un amplio dominio del trabajo independiente, temporal, sin contrato, o en términos generales informal o ilegal que deben ser supervisados y sancionados de ser el caso.

2. Implementar una seguridad social mínima para todos

Partimos señalando, en general, que el principal problema de la cobertura de la seguridad social¹⁷ en el Perú es la informalidad laboral, pues de los 16 millones que conforman la PEA, prácticamente más del 70% están excluidos de sus beneficios. En efecto, producto de una política económica y social de solo prestaciones contributivas laborales implementada desde hace décadas y -en paralelo- el incremento del número de personas que empezaron a trabajar en la informalidad o precariedad laboral. A esto se sumó el abandono del Estado de políticas de desarrollo con instrumentos económicos que signifiquen redistribución de la riqueza a través de una seguridad social o políticas concretas. Veamos algunos datos.

Lo más grave es que en salud, según el último censo de 2017 en el Perú, de 30 millones aproximadamente de personas solo el 70 % cuenta con algún seguro de salud; pero, la realidad demuestra que el porcentaje sigue siendo menor a esa cifra llegando al 50 % de la población: más del 50 % de la población actualmente no gozarían o no tendría derecho de un seguro de salud con prestaciones universales; pero cuentan con programas sociales asistenciales administrados por el Ministerio de Salud como es el caso del Sistema Integral de Salud que depende del presupuesto de la República. Por otro lado, los cotizantes del seguro social son alrededor de 7 millones de trabajadores de una PEA de 16 millones. Este seguro en salud está actualmente administrado por EsSalud como un sistema concentrado únicamente en el trabajador dependiente y formal.

17 La seguridad social no es solamente que algunas personas cobren pensiones o beneficios a fin de mes, es un sistema de protección social universal y redistributivo que debe ser integrante necesario del desarrollo económico y social de un país.

En materia de pensiones, en el sistema privado de pensiones tenemos afiliados más de 5 millones 351 mil personas, pero lo más preocupante es que sólo cotizan el 40% que significa 12% de la PEA, o sea, una cantidad muy reducida, y en el sistema nacional de pensiones, tenemos más de 4 millones 154 mil afiliados y aportantes. Además, existe dispersión normativa e institucional: las pensiones tienen un abanico de sistemas, el sistema nacional de pensiones, que es el antiguo sistema de reparto público; el sistema privado de pensiones; el sistema de las Fuerzas Armadas y de Fuerzas Policiales, que son cajas que tienen problemas serios; y el régimen cerrado del Decreto Ley 20530.

Los resultados, no son satisfactorios. Ciertamente hay mucho camino que recorrer, pero también muchos mitos que desvelar si se quiere tener en general niveles mínimos de seguridad social y evitar, en el futuro, la quiebra total del seguro social cuya consecuencia no es posible prever. Es una realidad del país que planteamos enmendar a través de las siguientes políticas:

- Reformular la implementación de la seguridad social para todos; en tanto dista mucho de lo que es la previsión social que tuvo vigencia hace muchas décadas en nuestro país. Es decir, la seguridad social para todos se entenderá como protección a toda la población especialmente contra riesgos, contingencias sociales; aunque el centro siga siendo el trabajador a partir del cual la protección se irá extendiendo a su familia y a otros sectores sociales. La diferencia radica en que la previsión social se limita a sustituir la pérdida de la capacidad de ganancia producto de una contingencia, basada en el ahorro individual; mientras que la seguridad social se orienta a la redistribución de ingresos en beneficio de los más pobres, asentada en un sistema de reparto donde el trabajador que está en la plenitud de sus facultades laborales sostiene solidariamente a los ancianos y a los impedidos, y así sucesivamente.
- Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, con participación ciudadana y crecimiento económico. La perspectiva de la seguridad social como derecho humano y política social se transformaría en un *ethos* normativo que defina valores e ideales. Así, los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos no sólo abarcarían el listado del artículo 2 de la Constitución peruana, sino todos aquellos derechos de la persona consagrados en instrumentos internacionales (Tratados, Convenios, Pactos, Declaraciones, etc.) de los que el Perú

forma parte; todos los cuales pueden ser considerados derechos con rango constitucional en el aspecto jurídico¹⁸. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que (...) *en materia de derechos fundamentales, las normas que los reconocen regulan o limitan deben **interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos** (...) no solo es una exigencia que se deriva directamente de la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, sino también del hecho **de que los tratados, una vez ratificados por el Estado peruano, forman parte del derecho nacional***¹⁹. (Subrayado y negrita nuestros).

- Implementar un modelo mixto de jubilación que combine el sistema público, como un componente básico y obligatorio, con el régimen de capitalización plena e individual como complemento. Un sistema público con una pensión básica y prestación definida bajo un sistema de reparto y el de capitalización otorgaría un monto adicional sobre los aportes voluntarios. Es decir, tendría dos componentes, superando el modelo dual u opcional: un sistema público de reparto y beneficios definidos, y un sistema privado de capitalización individual, el cual pagaría una pensión complementaria. Una parte de la cotización iría al régimen público de reparto, que puede solventar una pensión básica y universal a los contribuyentes, la otra parte se incorporaría a la cuenta individual como una pensión complementaria.
- Proponemos una nueva vía de desarrollo del sistema previsional en el Perú, que consiga los objetivos básicos de todo seguro social mediante la acción determinante del Estado, sin que ésta excluya la iniciativa privada y la participación organizada de los agentes económicos y sociales. Debemos considerar que la seguridad social como parte de las políticas sociales que implementa un Estado debe ser evaluada atendiendo las relaciones económicas, sociales y políticas que ella implica, en cualquier lugar donde se desarrolle. No en vano, en la 89 Conferencia de la OIT, en su tercera conclusión, establece que la seguridad so-

18 Más aún el artículo 3 de la Constitución extiende el rango constitucional no solo a los derechos expresamente reconocidos en su artículo 2 sino también a todos los demás derechos fundamentales contenidos en otros instrumentos, entiéndase tratados obligatorios para el Perú (Fabián Novak Talavera, *La Constitución Comentada. De los Tratados*, Primera Edición diciembre 2005, p.766).

19 Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 1230-2002-HC/TC del 20.06.2002.

cial administrada correctamente aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales²⁰.

- Finalmente, la implementación de la seguridad social mínima como vía posible que debe surgir de una nueva ecuación planificación y mercado, a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de la competencia del Estado, para enfrentar con éxito los problemas reseñados en líneas arriba. La propuesta de implementación de la seguridad social mínima en el Perú es de conformidad al estándar internacional expresados en el Convenio 102 y la Recomendación 202 de la OIT, y tomando en cuenta las principales experiencias de algunos países latinoamericanos; para ello, es necesario empezar con el concepto de la seguridad social mínima en las condiciones actuales. Desde la perspectiva de la OIT ese mínimo se refiere a prestaciones imprescindibles para la existencia de la seguridad social; es decir, se exige cumplir con solo tres de las nueve prestaciones reconocidas por la misma institución en el Convenio 102.

Debemos considerar que el Convenio 102, suscrita en 1952 y ratificado por el Perú en 1961, de las nueve prestaciones de la seguridad social solo resalta la importancia de tres de ellas para que un país cuente con una seguridad social mínima. Así, para nuestra propuesta, hemos elegido: la cobertura del derecho a la salud universal, la prestación de pensiones y el seguro de desempleo. En el fondo de esta propuesta late la idea de que la seguridad social mínima puede dotar bienestar social a toda persona, garantizando la dignidad humana contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos²¹. También tomamos en cuenta la Recomendación 202 de la OIT en cuanto a la “orientación a los miembros para establecer pisos de protección social adoptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país”. De

20 Tercera conclusión del Orden del Día de la 89 Conferencia Internacional de OIT, Resolución y Conclusiones en “*Seguridad Social: Un nuevo consenso*”, OIT, 2002.

21 “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social (...), la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (Art. 22 de la DUDH); “Toda persona tiene el derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo...” (Art.23 de la DUDH).

esta manera avanzaríamos en la construcción de una sociedad que haga compatible el desarrollo material con la equidad social y la democracia.

V. A modo de conclusión

Podemos señalar algunas ideas, a manera de conclusión: tras la pandemia del Covid-19, la realidad económica y social expresada en mayor desempleo y pobreza como dos problemas indesligables se ha vuelto a imponer en el Perú. Es indudable que superar esos problemas requiere voluntad política y mucho esfuerzo del Estado. Se puede afirmar que el reto está presente: es imprescindible que la mayoría de las mujeres y los hombres puedan acceder a un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad y dignidad humana. Y debe surgir de la superación de las causas de la segmentación de la estructura laboral y de la reconversión tecnológica. De ese modo se pueden superar los problemas estructurales del empleo que se manifiesta en la escasa productividad de la PEA y las altas tasas de desempleo de la fuerza laboral y la débil capacidad de generar empleo por parte del sector moderno de la economía.

Asimismo, se debe superar la pobreza a través de la implementación de la seguridad social mínima para todos; en tanto dista mucho de lo que es la previsión social. La diferencia radica en que la previsión social se limita a sustituir la pérdida de la capacidad de ganancia producto de una contingencia, basada en el ahorro individual; mientras que la seguridad social se orienta a la redistribución de los ingresos en beneficio de los más pobres, asentada en un sistema universal y solidario.

En esa dimensión, el futuro del trabajo en la agenda política 2021-2026 del Perú es fundamental; por ello, hemos señalado medidas específicas distinguiendo los derechos fundamentales sociales, como el trabajo y la vida digna de los trabajadores, de otros derechos de millones de personas, que no son trabajadores y no cuentan con ingresos propios o rentas, que exigen una actuación especial del Estado. El Estado no puede ser ajeno a ese reclamo de muchas décadas agudizada por el problema de la pandemia, es una cuestión de necesidad. Se puede lograr *el paso del estado de necesidad al Estado de Bienestar* a través de la aplicación de los impuestos progresivos; de esta manera, se podrá incidir en la concentración o el grado de desigualdad de la base imponible que tienen un impacto sustancial a largo plazo sobre la desigualdad social. Especialmente ahora, porque a

pesar de todas las medidas tomadas por el gobierno en estos dos últimos años, para combatir el Covid-19, la pobreza se ha incrementado, circunstancia en la que, entre otros factores, desempeñan un papel determinante el desempleo y la informalidad laboral.

VI. Referencia bibliográfica

Acemoglu Daron, 2005, “Politics and Economics in Weak and Strong States”, *Journal Monetary Economics*, Vol. 52, pp.199-226.

Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo más allá de la economía, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington D.C., 2000.

Bertranou Fabio (coord.), *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, OIT para el Cono Sur de América Latina, Chile, 2006.

Boron Atilio (compilador), *Tiempos violentos : neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Ed. Clacso, Buenos Aires, 2004.

Calvez Jean Yves, *Nécessité du Travail : disparation d’une valeur ou rédefinition*, Les Editions de l’atelier, Paris, 1997.

Castel Robert, *Les metamorphoses de la question sociale: une chronique du salaire*, Editions Fayard, París, 1995.

Conesa, J., Kitao, S. y krueger, D. “Taxing capital? Not a bad idea after all”, *American Economic Review*, March 2009.

Dolls Mathias, *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, CESifo Working Papers 8219, april 2020.

Gamarra rondinel Ana, *Hacia una tributación compasiva*, Revista Páginas, Ed. CEP. Lima, agosto, 2014.

Gorz André, *Métamorphoses du Travail*, Ed. Galilée, Paris, 1988.

Habermans Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, Madrid, 1998.

Huerta de Soto Jesús, *Estudios de Economía política*, Unión Editorial, Madrid, 2004.

- Markey Laurence, *Droit Social*, Université Louvain-la-Neuve, Bélgica, 2014.
- Mesa - Lago, Carmelo y Bertranou Fabio, “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de la seguridad social”, en *América Latina Hoy* N° 48 (67-81).
- Molina Carlos Gerardo, *Gasto público social*, BID, Washington D.C., 2000.
- North Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- OIT, Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo (98ª Conferencia Internacional del Trabajo), Ginebra, OIT, 2009. World Social Security Report 2010-11, Ginebra, 2010.
- Kanbur R. and Keen M. (2014), “Thresholds, informality and partitions of compliance”.
- Krugman Paul (2020), *The case for permanent stimulus*, in “Mitigating the Covid Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes”, Edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR Press, p.213-219.
- Lettieri Alberto, *La Civilización en debate: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*, Ed. Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.
- Piketty Thomas, *Capital e ideología*, Ediciones Deusto, Barcelona, diciembre 2019.
- Sen Amartya, conferencia del tema ¿qué impacto puede tener la ética? En la Reunión Internacional sobre “Ética y Desarrollo” del Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2002.
- Schwarger Helmut, Casalí Pablo y Bertranou Fabio (Coordinadores), *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT, el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, OIT, 2014.
- Rosavallon Pierre, *La nouvelle question sociale, repenser l'état-providence*, Editions du Seul, París, 1995.
- ¿Van Veen Tom, “Have macroeconomic models lost their connection with economic reality?”, Cesifo Working papers N° 8256, april 2020.