



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva

PATROCINADORES



AUSPICIADORES



Retos de los Sistemas de Legislación Laboral y Seguridad Social
PRIMERA EDICIÓN DIGITAL MARZO 2023
Prohibida su reproducción total o parcial DERECHOS RESERVADOS D. Leg. N.º 822
<p>Autores: Alberto Pizzoferrato / Sergio Torres Teixeira / Wilfredo Sanguinetti Raymond / Kurt Paerli / Masahiko Iwamura / Helga Špadina / Petra Herzfeld Olsson / Pamhidzai Bamu / Roberto Fragale Filho / María Luisa Molero Marañón / Bernd Waas / Oscar Raúl Chuquillanqui Aragón / Carlos De Fuentes García-Romero De Tejada / Marina Fernández Ramírez / Carmen Ferradans Caramés / Giovanni Gaudio / Francisca Moreno Romero / María Olaya Martín Rodríguez / Rodrigo Palomo Vélez / Adrián Pérez Pastrana / César Alfredo Puntriano Rosas / María Carmen Tatay Puchades / Mireia Llobera / Dulce María Cairós Barreto / Carlos García Gallego / María Katia García Landaburu / Luis Gordo González / Oscar Hernández Álvarez / José Eduardo López Ahumada / Priscila Martín Vales / Rosa María Morato García / Daniel Peres Díaz / Gastón López Argonz / Matthieu Chabannes / Leopoldo Gamarra Vilchez / Miguel Ángel Martínez-Gijón Machuca / Javier Paitán Martínez / Leiso Fasney Restrepo Aguirre / Gaye Burcu Yıldız / Francisca Bernal Santamaría / Karla Giamnina Cánova Talledo / Chiara Cristofolini/ Vincenzo Cangemi/ Roberto Pettinelli / Ljubinka Kovačević/ Boško Latković / Kwang-Taek Lee / Jovana Rajić-Čalić / Jovana Misailović / Carlos Eduardo Saco Chipana / Daniel Ulloa Millares / Christa Caro Palacios / Ángela Sofía Bilbao Pazmiño / Laura Sofía Pérez Pianda / Stefano Guadagno / Chiara Hassemer / Flávia Souza Máximo Pereira / Luis Mendoza Legoas / Fiorella Peyrone Villacorta / Ivan Ramiro Campero Villalba / Lilli Carollo / Macarena Castro Conde / Emilio De Castro Marín / Viviana Mariel Dobarro / María Begoña García Gil / Luciana Guaglianone / María Laura Parisi / Balwinder Kaur / Diego Megino Fernández / Pedro Oliveira / Ccantu Stefany Osorio Velarde / Luz Pacheco Zerga / María Gema Quintero Lima / Carmen Grau Pineda / Concha Sanz Sáez / Sarai Rodríguez González / Fernando Varela Bohórquez / Juan Manuel Moreno Díaz.</p>
<p>Coordinadora: María Katia García Landaburú</p> <p>© Comisión Organizadora del Congreso: Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente), Guillermo Boza Pró, María Katia García Landaburu, Emilio Morgado Valenzuela, Mónica Pizarro Díaz, Michael Vidal Salazar</p>
<p>Copyright 2021 Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</p>
<p>Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Dirección: Av. Dos de Mayo 516, dpto. 201. Miraflores - Lima, Perú Telef.: 51(1) 7055586</p>
<p>ISBN: 978-9972-9422-4-2 Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-02736 Publicado en el mes de marzo de 2023 DERECHOS RESERVADOS. Prohibida su reproducción parcial o total (D. Leg. 822)</p>

En su edición electrónica, el libro alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Esta edición se encuentra alojada y disponible para descarga libre en la página web de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: www.spdts.org.pe

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL CONGRESO

Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente)

Guillermo Boza Pró

María Katia García Landaburu

Emilio Morgado Valenzuela

Mónica Pizarro Díaz

Michael Vidal Salazar

COMISIÓN REVISORA DE PONENCIAS

Guillermo Boza Pró

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

María Katia García Landaburu

César Gonzales Hunt

Sandro Nuñez Paz

Estela Ospina Salinas

Luz Pacheco Zerga

Mónica Pizarro Díaz

César Puntriano Rosas

Germán Ramírez-Gastón Ballón

Michael Vidal Salazar

**TRABAJADORES ATÍPICOS
E INFORMALES**

**NON-STANDARD AND
INFORMAL WORKERS**

EL TRABAJO EN LA INFORMALIDAD Y SU RELACIÓN CON LA VULNERABILIDAD FRENTE AL TRABAJO FORZOSO: UNA PERSPECTIVA DE LA SITUACIÓN PERUANA EN EL CONTEXTO DE LATINOAMÉRICA

LUIS MENDOZA LEGOAS

Magíster en relaciones industriales y de empleo por la Universidad de Turín y el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (2018) Abogado titulado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2010).

ABSTRACT: In this work, we seek to analyze the relationship between the concepts of labor informality, vulnerability and forced labor. Such analysis is presented in the context of the current pandemic, which has particularly hit the Latin America region, and within it, Peru. By focusing on available evidence on forced labor from some of the region's countries, we conclude that an upsize of the informal market could negatively affect decent work (in general) and also, disadvantaged groups.

In this scenario, we consider it appropriate to require effective social protection for those who are in danger of modern slavery. The State and trade unions (among other stakeholders) can promote the freedom of work through enhanced and coordinated measures.

KEYWORDS: informality, vulnerability, slavery.

Durante la pandemia del Covid-19, Perú, uno de los países más golpeados a nivel mundial por la crisis sanitaria, se convirtió en el cuarto país de América del Sur en aprobar la ratificación del Protocolo de la OIT sobre Trabajo Forzoso. Se plantea entonces un avance concreto en el plano jurídico-declarativo, que ahora debe ser puesto en marcha a fin de que las personas puedan gozar de tutelas y servicios que efectivicen estos derechos subjetivos, ya en el plano jurídico-real.

Esta situación no es baladí en un país como el Perú, donde el fenómeno de la informalidad laboral motiva grandes preocupaciones con respecto a la efectividad de los derechos laborales que el ordenamiento legal reconoce, pero que no alcanzan a ser efectivos en muchas relaciones laborales, ocultas por el manto de la informalidad laboral, que exonera a ciertos empleadores del cumplimiento de normas laborales y, entre ellas, ciertos derechos fundamentales en el trabajo, como es el caso de uno de los más fundamentales: la libertad de trabajo.

En 2017, un incendio en la zona comercial de Las Malvinas, en el centro de la capital peruana, ocasionó la muerte de dos jóvenes trabajadores que laboraban encerrados en un contenedor. El incendio ocasionó la muerte de estas dos personas, que perecieron carbonizadas sin que nadie pudiera rescatarles, pero la causa eficiente de sus muertes fue el que se encontrasen en situación de trabajo forzoso, en un entorno extensamente informal donde el Estado no ejercía un control efectivo. Esta situación, quizá habitual, pero invisibilizada,

motiva a reflexionar sobre el estado de la lucha contra el trabajo forzoso, el impulso hacia una transición de dinámicas informales a una formalidad laboral sostenible desde sus puntos de conexión evidentes, que cabe encontrar en la situación de vulnerabilidad en la que personas son obligadas a trabajar bajo condiciones degradantes.

En 2021, los segmentos poblacionales en mayor riesgo de caer en cadenas de explotación por trabajo forzoso se han visto desplazados del trabajo informal a la inactividad, viéndose amenazados principalmente los grupos más vulnerables. Un reciente estudio da cuenta de que durante los meses de confinamiento de 2020, las mujeres, las personas de menos años de escolaridad y el grupo etario de entre 15 y 24 años registran la mayor tasa de transición de la informalidad hacia la inactividad, encontrándose que, en Colombia y en Perú, las mujeres tienen más riesgo de quedar en condición de inactividad.¹

En este trabajo, procuraremos explorar las relaciones actuales entre el concepto de informalidad, vulnerabilidad y el trabajo forzoso. La informalidad añade un contexto típico que fomenta el abuso sobre personas en situación de vulnerabilidad, al dificultar el control sobre comportamientos contrarios a los derechos fundamentales, entre ellos, la libertad de trabajo. Y más cuando las situaciones de emergencia incrementan aun más la necesidad de protección social de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, al amenazar directamente los medios de subsistencia.

I. EL TRABAJO FORZOSO: SU DEFINICIÓN Y LA SUBYACENCIA DE LA INFORMALIDAD LABORAL.

El concepto de “trabajo forzoso” presenta atributos complejos y podría aproximarnos a casos difíciles de calificación jurídica. Por ello, es útil definir al fenómeno y para ello utilizamos al Convenio núm. 29 de la OIT, que conceptúa al trabajo forzoso así: “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (artículo 2.1). Como puede verse, hay tres elementos esenciales que se presentan copulativamente:

1 Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G. y Székely, M., Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento. Banco Interamericano de Desarrollo. 2021, p. 17.

1.- En primer lugar, *el trabajo forzoso es un trabajo o servicio que se exige a un individuo*, por lo que puede subsumirse aquí a todas las prestaciones de servicios que se efectúan en el mercado de trabajo: trabajo asalariado o trabajo dependiente, trabajo formal o informal, trabajo ilegal o legal. Todos estos son binomios extrapolables al supuesto de hecho de esta norma jurídica y permiten atrapar a los casos, más allá del ropaje que la juridicidad atribuya a esa situación por la que uno está en posición de exigir de otro el desempeño de una cierta actividad.

Lo que queda por establecerse aquí es que la posición del que exige el servicio es una que, con todo, ejerce los atributos de un empleador en su faz organizativa, o, cuando menos, es capaz de estructurar medios de hecho para asegurarse que el desempeño del servicio se brinde bajo una forma que derrote la voluntad de quien efectuará la actividad.

Esta relación entre las partes contratantes no es una que se predique en un contexto permeable a la supervisión estatal. Ya la exigencia de la prestación del servicio adelanta que nos enfrentamos a un requerimiento que es relevante para la definición del trabajo forzoso no porque despliegue una facultad contractual, asunto mas bien común en las relaciones de empleo: lo es porque se produce en un contexto de sensación (a veces, certeza) de que quien demanda la actividad efectúa su requerimiento desde una impunidad fáctica.

Conforme con Tayler, la impunidad de hecho deriva de la debilidad de las instituciones y puede manifestarse en la pasividad de los gobiernos ante actos de afectación de los derechos fundamentales. En casos extremos —indica el autor— las víctimas y sus familiares, “paralizados por el temor y desalentados por la ausencia de instancias a las que acudir, se abstienen de reclamar sus derechos y denunciar los abusos”.² Esta situación especial es pues, propia de relaciones de empleo informal, en las que .

2.- Luego, *el trabajador es objeto de la amenaza de sufrir una pena*, que en realidad puede perfectamente ser un comportamiento que actualmente ya está generando daños en la esfera de derechos subjetivos de la persona que trabaja o sobre su unidad familiar. Este elemento alude al método por el que el beneficiario de la prestación de servicio se beneficia de esta actividad y recae sobre una

2 Tayler, W., “La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas —notas para la reflexión—”, Impunidad Revista IIDH, vol. 24, 1996, p. 194.

flexible definición de lo que se entiende por “pena”. Así, resulta determinante que esa pena (o la amenaza de que ella se ejecute) baste para suprimir cualquier atisbo de resistencia del prestador, doblándose así su voluntad.

Interesa apreciar en este punto al vínculo entre esa amenaza y la integridad psicológica del sujeto pasivo. El comportamiento reprochado está orientado a generar angustia o ansiedad por el daño que se percibe como inminente o ya un comportamiento sumiso frente a situaciones de abuso son registradas como correlato a este tipo de afectaciones a la dignidad humana. Por ello, el ser objeto de denuncia a una autoridad migratoria, la violencia física o verbal, la invocación a males sobrenaturales o la retención del salario pueden ser todas y cada una amenazas personalísimas y aptas para infundir el temor a una consecuencia indeseada. Con ello, se procura el resultado esperado por un empleador esclavista: que el trabajador obedezca, sin más.

Ahora bien, cabe reparar en el hecho de que la situación por la que un trabajador sufre una pena en el ámbito de la relación de trabajo no es una que, de ordinario, se produzca o, cuando menos, que ocurra sin consecuencias legales. Es preciso que la víctima se encuentre en una situación bien particular: una en la que el goce de derechos elementales como el acceso a la justicia, la libre sindicación ni la propia libertad de trabajo puedan ser ejercidos por falta de conocimiento de su invocabilidad o por ausencia de medios para hacer eficaces tales derechos. Se producen actos de vigilancia y de represalia que los deniegan de facto, sin que las víctimas puedan rehusarse a ejecutar órdenes (o, al menos, ellas perciben que efectivamente no pueden hacerlo).

3.- Finalmente, se consuma un resultado: *el trabajo se desempeña coercionalmente*. Este elemento es el corolario de la conjugación de los dos anteriores. Por obvio que parezca, su consecución para el esclavista es importante no solo porque así se satisface su afán utilitarista, sino que al efectuarse la prestación en condiciones de abuso, la continuidad del trabajo en usuales condiciones precarizantes resta oportunidad, tiempo y energías a la víctima de poder.

En efecto, un estudio de la OIT ha confirmado que los sectores económicos donde el trabajo forzoso es frecuente, presenta, entre otras características, demanda de trabajadores poco o no cualificados que están dispuestos a someterse a pobres condiciones de trabajo.³ De hecho, lo usual es que en estas situaciones

3 OIT, Ganancias y pobreza: aspectos económicos del trabajo forzoso. OIT, 2014, p. 6.

de explotación el trabajo se preste bajo malas condiciones de salubridad y en un tiempo de puesta a disposición excesivo son situaciones tan repetidas en el trabajo forzoso que se les tiene como indicadores presuntivos de la presencia de este flagelo social.

La libertad de trabajo es el bien sacrificado por la operación emprendida por el mal empleador que, obtiene ingentes beneficios de la coacción desplegada sobre el trabajador. Si, como ha establecido la propia OIT en 2014, el uso del trabajo forzoso representa ganancias privadas de 150.000 millones de dólares al año,⁴ debe tenerse por explicados los incentivos para que malos empleadores procedan de esta forma pluriofensiva sobre la dignidad humana y los derechos conexos que se ven negados en una situación análoga a la de la esclavitud.

A pesar de la claridad conceptual de la definición del C29 OIT, el trabajo forzoso halla realidad a través de dinámicas más difíciles de advertir, desde que la dominación y coacción incurren en mecanismos difíciles de asir para la institucionalidad del Derecho: bien porque se recurre a intrincados procedimientos de encadenamiento invisible, como es la servidumbre por deudas; bien porque la ocurrencia del fenómeno se produce lejos del ámbito de control estatal sobre las relaciones de trabajo. En este último aspecto, la dificultad se manifiesta en elementos de facto (porque ocurre en las lejanías geográficas de aserraderos o minas, por ejemplo) o, hasta, de *iure* (por producirse al amparo de la inviolabilidad del domicilio del empleador, en el caso del trabajo doméstico).

En el caso de la servidumbre por deudas, se ha destacado que es una práctica que se superpone con el amplio concepto de trabajo forzoso, de tal forma que “con el correr del tiempo, la OIT ha incluido la servidumbre por deudas en el ámbito del Convenio N° 29”.⁵ La idea de la libertad de trabajo como bien jurídico negado por una situación de trabajo forzoso es, entonces, una que hay que apreciar de forma finalista. Bien puede existir afectación de la libertad de trabajo desde el inicio —como cuando se estructura el encadenamiento por deudas desde el momento de la contratación— o bien, existe deterioro de una relación de trabajo en donde se afectan derechos fundamentales de forma progresiva hasta que no queda rastro ya del trabajo decente (el caso sería el de la adopción de un crédito a título del cual se configure en el tiempo la servidumbre por deudas).

4 *Ibid.*, p. 4.

5 Weissbrodt, D., La abolición de la esclavitud y sus formas contemporáneas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002, p. 15.

II. UNA PERSPECTIVA JURÍDICA SOBRE LAS TRANSICIONES PRECARIAS A LA FORMALIZACIÓN Y LA NECESIDAD DE FORTALECER LOS PISOS DE PROTECCIÓN DURANTE (Y DESPUÉS DE) LA PANDEMIA

La pandemia ha tenido un efecto extremo en el mundo del trabajo, dadas las inequidades existentes. Pero, entre estas, los grupos conocidos como “vulnerables” (término que describe el efecto de la discriminación estructural que padecen a nivel social) resultan más gravemente expuestos a los graves efectos sobre el empleo y, siendo quienes tienen más urgencia de acceder a formas de protección social efectiva, resultan alejados del alcance real de cualquier acción tutelar estatal o gremial, y les expone a malos empleadores y a formas de explotación laboral, tales riesgos se multiplican en un contexto crítico.

Mientras que los efectos de la crisis sanitaria se hacían globales, su impacto más extendidamente se ha producido sobre quienes se encuentran en un segmento social que también muestra alcance global: está transnacionalizado el trabajo desprotegido, el carente de protección social, de representación gremial y el que no cuenta con garantías respecto a sus ingresos, ni sobre su propio empleo ni sobre su empleabilidad. Esta clase social, calificada por Standing como *precariado*, una categoría social de prestadores de servicios quienes no pueden intercambiar la subordinación jurídica por ninguna forma de protección social. Según el autor, dicho segmento está por debajo de los asalariados formales, que acceden a la mejor empleabilidad, pues son quienes alcanzan a ser típicamente reclutados en grandes empresas y también en el empleo público. A este grupo lo componen también los obreros y los profesionales independientes. A diferencia de todos ellos, no intercambian su subordinación por protección social alguna.⁶

Vistas estas segmentaciones sociales, los tradicionales enfoques de lucha contra la pobreza son, por ende, insuficientes para garantizar que quienes pertenecen a colectivos vulnerables puedan superar ese condicionante y gozar de derechos fundamentales en el trabajo. Como bien se ha anotado, los grupos vulnerables “pueden no estar bajo la línea de la pobreza, pero tienen niveles bajos de ingreso y están en riesgo de que el ciclo económico en un momento de desaceleración o un riesgo de enfermedad o de otra naturaleza los hunda en la pobreza”.⁷ Por ello, su situación hoy es incluso más urgente que antes de la pandemia.

6 Vid. Standing, G., *The Precariat. The new dangerous class*, 2011, pp. 7-10.

7 Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J., “La informalidad en América Latina y El Caribe: ¿Por qué persiste y cómo superarla?”. En: *Políticas de Formalización en América Latina. Avances y desafíos*. OIT. 2018, p. 15.

Entonces, resulta pertinente proponer una tutela jurídica tendente a asegurar la atención de necesidades específicas de colectivos que hoy ciertamente pueden encontrarse fuera del radio de alcance de la intervención estatal en las relaciones de trabajo. En este asunto, la Sentencia de la Corte Suprema en el caso Hacienda Brasil Verde v.s. Brasil trae importantes avances en materia de la exigibilidad de prestaciones a los Estados. Además, como ha sido puesto en relieve, un nuevo enfoque sobre la discriminación económica como categoría justiciable se abre paso desde ese precedente, a raíz del voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor.⁸

a. El supuesto de hecho: ser sometido a condición de esclavitud en el mundo contemporáneo y durante la pandemia

Un problema que genera una necesidad específica de tutela es la de la posibilidad y hasta proclividad de que ciertos colectivos puedan verse explotados por trabajo forzoso. Por ejemplo, en el caso de la tala ilegal de la madera en la región amazónica compartida por Perú, Brasil y Colombia, se ha especulado que la condición de migrante dentro de la trayectoria vital de estas personas es tan sólo un factor de victimización, entre otras diversas situaciones. Igualmente, se ha propuesto que muchas de las víctimas de trabajo forzoso son bien conocedoras de las severas condiciones y riesgos del trabajo al que se enfrentarán.⁹ Conforme con el estudio citado, los datos recogidos en la extracción maderera ilegal realizada en el espacio de triple frontera dejan ver que “una condición profunda de precariedad que no inicia ni termina con los períodos de trabajo forzoso, y que se asocian menos a la organización compleja de los reclutadores y más a la pobreza, la ausencia de oportunidades laborales y trabajo decente y a las severas condiciones de precariedad económica de la zona”.¹⁰

En otra actividad económica ilegal donde se emplea trabajo forzoso, la minería ilegal del oro en la selva de Perú, una investigación de campo ha levantado que las motivaciones de los trabajadores para entrar a laborar en tales condiciones son principalmente que se encontraban sin trabajo o que ganaban

8 Así lo han destacado Bernal, M. y De Paz, I. “Migrantes y trabajo forzado: enfoque normativo en México y tendencias jurisprudenciales en cortes regionales”, *Ius. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Vol. 14, núm. 45, 2020, p. 222.

9 OIT. El trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia, Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018, p. 46.

10 *Op. Cit.*

muy poco,¹¹ factores que no aminoran, sino que se incrementan ante la presencia de una crisis de calado tan profundo como la actual.

El riesgo de verse involucrado en el trabajo forzoso no se ha matizado, tan solo se pueden haber mellado provisionalmente escenarios en los que tales actividades económicas se desempeñan, siempre que requieran de transitar la formalidad en algún tramo de la actividad productiva. Pero con el progresivo restablecimiento de las actividades económicas formales —en las que, podemos asumir, existe si quiera una teórica factibilidad de control estatal— permitiría al Estado a tomar acción en sentido tutelar.

Así, la OIT ha dado cuenta que, por ejemplo, niños provenientes de grupos marginados son los que se ven en mayor vulnerabilidad ante la crisis actual, corriendo un riesgo especial. Junto con ellos, las familias vulnerables que han perdido sus empleos en la economía informal y que requieren urgentemente de renta motivan a que, en contextos de economías informales, sea más probable la ocurrencia del trabajo forzoso.¹²

En este momento, cabe recordarse al Protocolo de 2014, que profundiza en medidas preventivas como la educación dirigida a personas vulnerables, empleadores, medidas de protección y acciones tendentes a abordar las causas del trabajo forzoso. Todo esto se complementa con una bien afirmada perspectiva victimológica que el instrumento cuida de establecer, garantizando que las víctimas rescatadas del trabajo forzoso no sean enjuiciadas ni sancionadas por haber participado en posibles actividades ilícitas (artículo 4.2).

Sin embargo, el Protocolo atraviesa una colosal puesta a prueba en la situación de la pandemia. A manera de ejemplo, se han registrado informaciones de trabajadoras del hogar sujetas a restricciones intolerables a la libertad de movimiento, hecho que, por ejemplo, ha ocurrido en España respecto de migrantes latinoamericanas;¹³ y que también se ha encontrado en las grandes ciudades de la franja costera de Perú.¹⁴ Este es un ámbito en el que el trabajo registrado es la excepción. Por ejemplo, en México, 97.3% del total de trabajadoras del hogar se

11 Sanz, T., Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo, 2015, p. 25.

12 OIT, El impacto del COVID-19 en el trabajo infantil y el trabajo forzoso: La respuesta del Programa de referencia IPEC+, 2020, p. 4.

13 BBC Mundo, Las latinoamericanas encerradas como prisioneras durante la pandemia en España. 2020. En: <https://www.youtube.com/watch?v=OVL4DOiuFt8>

14 OIT.

encuentran en la informalidad.¹⁵ Todo este contexto añade dificultades a la ya complicada detección del trabajo forzoso y restitución de derechos de las víctimas.

La respuesta de los ordenamientos nacionales se ha ensayado desde la intervención, *última ratio*, de la ley penal, para sancionar con penas privativas de libertad a quienes someten a trabajo forzoso a otras personas, sea que las empleen o sea que intermedien los servicios de éstas ante empleadores inescrupulosos. También la sanción administrativa se ha previsto como desincentivo a esta práctica y, de forma comparada, puede apreciarse la importancia de alguna experiencia sindical.

b. Agentes relevantes en la lucha contra el trabajo forzoso y la informalidad.

Con todo, un esperable grupo de medidas que pueden tener incidencia en mitigar el riesgo de verse sometido al trabajo forzoso son aquellas dirigidas a garantizar que las víctimas de trabajo forzoso puedan obtener remedios efectivos que conjuren amenazas que se ciernen sobre sus derechos a la libertad de trabajo y dignidad humana. No debe olvidarse que aquí pueden reconocerse estratos sociales bien diferenciados: aquellas personas que pueden tener contacto con la formalidad, las instituciones y la tutela de los derechos; y otras que tienen impedimentos fácticos para hacer proteger sus derechos subjetivos o a veces siquiera para reconocer el contenido de tales derechos.

Así, la adecuación de la institucionalidad legal para atender la situación de poblaciones vulnerables debe ser sometida a una revisión crítica. Recordando a Cappeletti y Garth, sobre este particular, podemos decir que hoy sigue vigente su observación sobre la “importancia de los medios legales para que los derechos puedan ser ejercidos prácticamente”,¹⁶ cuestión que invita a profundizar en la distinta posibilidad de las personas de conocer sus derechos y de defenderlos en juicio.¹⁷

Pero este acceso a la justicia para poblaciones vulnerables no tiene que encuadrarse ni exclusiva ni principalmente en la facilitación del ejercicio del

15 Félix, N., México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos, OIT p. 17.

16 Cappeletti, M. y Garth, B., Acceso a la justicia. 1978, p. 22.

17 Sobre este particular se mencionan a las dificultades de ignorar que se tiene un derecho y las formas en las que se puede incoar una demanda ante la institucionalidad competente. Cappeletti, M. y Garth, B., *op. Cit*, pp. 31-33.

derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Siendo ese componente uno de muy importante valor, en relaciones de empleo tan degradantes cabe preguntarse si, en efecto, las víctimas y potenciales víctimas del trabajo forzoso están en condiciones materiales de conocer sus derechos y los mecanismos de reclamación existentes dentro de cada ordenamiento jurídico.

Por ello, por más que las legislaciones procesales pueden contemplar la legitimación amplia de sujetos que intervienen a nombre de las víctimas,¹⁸ no se llega a concretar una respuesta significativa a este nivel. Así, se ha dado cuenta de que en México, a 2021, no existen casos relevantes sobre explotación laboral, en especial, de migrantes.¹⁹ Por este motivo, es importante que esta acción tutelar se despliegue desde órganos que tengan permitido proceder de oficio y no dependan de la activación interesada del accionante.

Bajo esta aproximación, un servicio importante del Estado para hacer frente al trabajo forzoso es la inspección del trabajo. En efecto, la fiscalización laboral, que entre los países de América Latina cuenta con competencias para determinar relaciones de trabajo ocultas o encubiertas, puede operar también en la detección del trabajo forzoso. Un cuerpo de servidores, los inspectores de trabajo, están al servicio de la tutela de derechos fundamentales y proceden con amplias facultades para ejercer sus funciones respecto de los centros de trabajo, a cualquier hora y lugar y requerir al empleador documentaciones, pruebas, entre otros (esto conforme se prevé en el artículo 12 del Convenio N° 81 de la OIT).

Con todo, el importante, pero insuficiente papel de la inspección tiene que ser tomado en cuenta, pues ni la infracción ni la pena administrativa restituyen a las víctimas de trabajo forzoso en el goce de sus derechos fundamentales. Como afirma Bueno, “en la mayoría de los países los inspectores carecen de mecanismos legales que les permitan obligar al empleador incumplidor, por ejemplo, a pagar los salarios o las diferencias salariales adeudadas, debiendo el trabajador acudir a los tribunales de justicia”.²⁰

18 Así, por ejemplo, lo hacen la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, art. 9°, punto 9.1, que reconoce en estos casos a una legitimidad extendida para demandar. De esta forma no solo es la víctima quien puede accionar ante el Poder Judicial en defensa de sus derechos, sino un sindicato, una organización sin fines de lucro solvente, la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público.

19 Bernal, M. y De Paz, I., *op. cit.*, p. 227.

20 Bueno, C., Inspecciones del Trabajo. En: Políticas de Formalización en América Latina. Avances y desafíos. OIT. 2018, p. 83.

La excepción ha sido Brasil, país donde, en 1995, se instituyó el Grupo Especial de Fiscalización Móvil para combatir el trabajo análogo a la esclavitud. Sin embargo, por efecto de la crisis presente, este país no ha sido ajeno a los recortes presupuestales para esta importante función que demanda la actuación planificada de los inspectores de trabajo. Así, para Brasil, 2020 fue el año con el número más bajo de inspecciones laborales en materia de trabajo forzoso (apenas 59), representando el 36% de la media anual (de 164 fiscalizaciones).²¹

Mientras tanto, en Perú, la opción normativa ha sido la de reconocer la necesidad de una intervención conjunta entre la inspección del trabajo —también a través de un grupo especializado de inspectores, aunque con menores atribuciones y medios de hecho que el caso brasileño— y otros órganos estatales y hasta actores privados, como pueden ser organizaciones de trabajadores. Esta coordinación intersectorial es dispuesta por normas vinculantes para la inspección como para otras agencias públicas con incidencia en la atención de personas en situación de vulnerabilidad, como son los departamentos de salud, de la mujer o de empleabilidad, que se suman a la tradicional actuación punitiva de la policía y fiscalía.

No solamente es este ámbito uno donde la actividad sindical puede tener un aporte significativo en la lucha contra el trabajo forzoso. Antes de la pandemia, se han registrado experiencias positivas de la intervención de organizaciones de trabajadores en el proceso de recuperación de las víctimas. A nivel internacional, se tiene noticia de participación sindical específicamente en el acompañamiento y asistencia a la víctima durante los procesos de investigación y posteriores, dando aporte psicológico y social. También hubieron iniciativas para movilizar trabajadores migrantes a refugios gestionados por las organizaciones de trabajadores, con protección de la identidad de quienes eran rescatados de situaciones de trabajo forzoso. Finalmente, pueden citarse casos de promoción de asociaciones entre personas en riesgo de caer en trabajo forzoso y hasta sindicatos de personas rescatadas de situaciones de trabajo forzoso.²²

Sin embargo, la baja tasa de cobertura sindical predominante en la región es una variable que también debe ser ponderada en este análisis. Si bien, de facto, resultaría altamente improbable que trabajadores en situación irregular puedan

21 Chaves, V. y Costa de Sá, E., *op. Cit.*

22 OIT, Prevención e identificación de trabajo forzoso. Guía de apoyo dirigida a organizaciones de trabajadores. 2021, p. 38-39.

conformar una organización sindical (aunque las legislaciones reconocen esta posibilidad), la utilidad del sindicato para abordar los problemas más acuciantes que trae la informalidad no radicaría tanto en el ejercicio de la libre sindicación por los informales. Situaciones como el deterioro o abierta denegación del trabajo decente pueden ser bien objeto de la acción sindical más allá del corsé de su uso frecuente y sinalagmático en el plano de las relaciones industriales.

Desde una perspectiva sindical, por ejemplo, se ha comentado la oportunidad de facilitar el crecimiento y desarrollo para hacer frente a los desafíos productivos de las empresas,²³ lo cual obedece a un ideario promovido desde la entrada en vigor del Protocolo por el que sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá. No obstante, hacen falta voces que den cuenta del papel sindical en la lucha contra el trabajo forzoso. Precisamente, del acuerdo citado, como en otros instrumentos comerciales, se aprecia que existe una declaración enfática al llamado a respetar una material “eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio”, junto con los otros cuatro principios y derechos fundamentales que se han declarado en el seno de la OIT desde 1998.

Junto con ello, graves dificultades para que las organizaciones de trabajadores logren desempeñar acción sindical es otro factor que se conjuga con las dificultades representativas. A duras penas se han registrado acciones de salvataje del núcleo de la todavía persistente afiliación sindical en casos donde la respuesta sindical ha sido la de organizar acciones humanitarias dirigidas a satisfacer las necesidades de sus propias bases, “a fin de mantener su relevancia frente a sus miembros y sus respectivas familias”.²⁴

c. Covid-19 e inadecuación de las respuestas estatales de cara a grupos vulnerables específicos

La respuesta de muchos países latinoamericanos al inicio de la pandemia fue la de adoptar severas medidas de aislamiento social obligatorio, lo que generó tensiones al restringirse el dinamismo de muchas actividades económicas, hasta que progresivamente su reactivación prevaleció, muy a pesar de que se registren

23 Martínez, A., “Sindicatos: aliados o enemigos ante la pandemia?”, Forbes México, edición digital del 28 de setiembre de 2020.

24 OIT, Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19. Resumen de los hallazgos principales. 2020, p. 17.

altas en el número de contagios durante y después de aquellos retornos de tales actividades.

En el empleo, se apreció una marcada contracción, conforme muchos analistas han descrito. Pero dentro de aquella apreciación panorámica, cabe distinguir a la situación de emprendimientos en situación más precaria, como puede ser el caso de las micro y pequeñas empresas y el segmento informal de la economía (ámbitos que conviene distinguir, para estos efectos, en tanto a su interacción con la economía formal antes que con una estática “permanencia” en tal formalidad). Algunos países ensayaron fórmulas de reducción de costos laborales, registrándose a este segmento empresarial como prioritario.²⁵ No es una preocupación menor si se toma en cuenta el hecho de que las ramas de actividad donde participan micro y pequeñas empresas se encuentran entre las más afectadas por la pandemia, pudiendo afectarse gravemente al trabajo asalariado allí existente.²⁶

Por otro lado, en Perú y en Colombia se han visto respuestas semejantes en cuanto al desinterés del gobierno por reconocer la importante participación que tienen las empresas de menor dimensión en sus mercados de trabajo. Mientras que en Perú se ha apreciado una delegación al sector financiero para que este, bajo sus particulares criterios, determine qué empresas serían beneficiarias de las ayudas estatales, en Colombia se aprecia que las ayudas económicas fueron dirigidas directamente a los grandes sectores empresariales y a la propia banca.²⁷

Estas respuestas, sin perjuicio de otras ocurrencias presentadas en los países examinados, dan cuenta de un enfoque generalista al problema del empleo en la pandemia y que se puede subsumir en la idea de que los subsidios permitirán salvar la crisis o, al menos, a paliar sus efectos. Pero, la condicionalidad subyacente de tales otorgamientos es una cierta formalidad, bancarización y otros comportamientos que ni en tiempo común ni durante la pandemia son predicables dentro del segmento informal, ni mucho menos, respecto de poblaciones vulnerables.²⁸

25 Montt, G., Ordóñez, F., Silva, L. y Velasco, J., Chile. Impacto de la COVID-19 sobre los mercados de trabajo y la generación de ingresos. OIT, 2020, p. 6.

26 Ernst, C., López, E., Pizzicannella, M., Rojo, S., Romero, C., Covid-19 y el mercado de trabajo en Argentina: El reto de luchar contra la pandemia y su impacto socioeconómico en un tiempo de desafíos económicos serios pp. 4-5.

27 Luna-García, J. y Torres-Tovar, M., “2020: Pandemia por Covid-19 y mundo del trabajo: una mirada desde los sectores subalternos”. *Laboreal* Vol. 16, núm. 2, 2020, p. 5.

28 Así, se ha observado que “Los déficits de bancarización suman complejidad para el enfoque de e-gobierno en general y de e-formalidad en particular. En la región, a pesar de sus avances aún per-

De otro lado, los países han concedido transferencias no condicionadas a grupos vulnerables para asistir a tales familias en la carestía originada por la pandemia, la pérdida de empleos y las severas restricciones a varias actividades económicas. Estos pagos, idealmente complementarios a esquemas de protección social, son, en algunos casos, sustitutos ante su virtual ausencia, han alcanzado a trabajadores informales, independientes y hasta asalariados.²⁹

La crisis generada ha vuelto a traer a la preocupación por una genuina exacerbación del riesgo de trabajo forzoso y de trabajo infantil,³⁰ dos males que suelen ser conjuntamente invocados, pero que conviene distinguir con nitidez: el “trabajo infantil” —que en rigor alude al trabajo prematuro— agrupa al trabajo de los infantes y al de los adolescentes que no está autorizado. En cambio, el “trabajo forzoso” supone la afectación a la libertad de trabajo —y, por conexidad, a todos los derechos fundamentales que se gozan en la relación de empleo.

A pesar del consenso que pudieran generar la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil, no puede omitirse el que el manto de la informalidad y, a veces, de la ilegalidad, perturba la percepción social sobre el fenómeno y —en ocasiones también— sobre las víctimas. La criminalización y ocultamiento de ciertas actividades contrarias a una moral dominante, por ejemplo, han agravado la situación de ciertos. Es el caso de la prostitución, ámbito de precariedad social con una hiper-representación femenina.

Otro segmento que adolece de protección social y que típicamente es captado por cadenas de explotación laboral es el de la población migrante, fenómeno que exhibe a la vulnerabilidad como causa de origen del desplazamiento y elemento muchas veces persistente en el Estado receptor. En América Latina, las brechas entre los migrantes y los nativos en materia de cobertura en la seguridad social es alta, siendo más desfavorable aún la comparación en lo que respecta a

sisten rezagos: mientras en países como Brasil solo uno de cada diez adultos no posee una cuenta bancaria, en México la proporción es de uno de cada cinco adultos. Esta variabilidad en el acceso podría ser compensada con cuentas móviles, cuya presencia es muy incipiente en la región. La prevalencia de los pagos en efectivo en lugar de digitalizados restringe las capacidades de los Gobiernos para mejorar la eficiencia y reducir la corrupción”. Chacaltana, J., Leung, V., Ruiz, C. y Vezza, Evelyn. “¿Pueden ayudar las nuevas tecnologías a la transición a la formalidad?: e-formalidad”. En: Políticas de Formalización en América Latina. Avances y desafíos. OIT. 2018, p. 199.

29 Por ejemplo, en Chile, estos pagos fueron otorgados a personas y familias que no están cubiertas por el seguro de cesantía. Montt, G. *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

30 OIT, *op. Cit.* 2020, p. 2.

migrantes mujeres.³¹ No extraña, entonces, que sean los migrantes —y, en categorías de actividad económica identificables, *las* migrantes— quienes padezcan más gravemente de la ausencia de derechos en el trabajo.

Pero también, en este panorama, debemos dar cuenta de la migración interna, en el que la pertenencia a una comunidad indígena, el tener de un idioma natal distinto al utilizado en la región receptora o la ciudad pueden ser factores que agravan la discriminación que padece la potencial víctima de trabajo forzoso.

Y es que la migración contemporánea dista de aquel ideal de integración —no exenta de dificultades— a una sociedad que acoge a nuevos ciudadanos. Como bien ha anotado G. Standing, a muchos migrantes se les niega de facto la condición de ciudadano en general y la condición de la *ciudadanía ocupacional*, que alude al impedimento de ejercer la profesión. En términos del autor, pueden ser desechados impunemente, pues la institucionalidad frente a ellos está para sancionarles, criminalizarles y hasta deportarles.³²

Otro elemento importante a considerarse es la precaria situación de los migrantes en los corredores regionales de las Américas, donde los Estados nacionales no alcanzan una efectividad satisfactoria a la hora de hacer cumplir leyes e instrumentos de política pública que enuncian una protección a quienes migran. Peor aún, un velo de clandestinidad recubre estas dinámicas, en la que a menudo participan tanto los victimarios como gran parte de las víctimas del trabajo forzoso, que pueden asumir que las autoridades son agentes punitivos o hasta posibles reclutadores.³³

En ese tipo de entornos, prácticas como el secuestro de los documentos de identidad se extienden, desvaneciéndose la ciudadanía social y laboral desde un desviado ejercicio del poder privado. Se ha relatado, por ejemplo, cómo muchas trabajadoras migrantes que ingresan irregularmente a un nuevo país son especialmente vulnerables a las prácticas análogas a la esclavitud.

Muy a pesar de que los problemas comentados vienen de antiguo, la respuesta estatal en materia de lucha contra el trabajo forzoso no ha logrado ser satisfactoria. Por ejemplo, respecto de Perú, la Comisión de Expertos en

31 CEPAL y OIT, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina. 2017, p. 26.

32 Standing, G., *op. Cit.*, p. 96.

33 OIT, *Op. Cit.* 2018, p. 50.

Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en su labor de supervisión, ha efectuado algunas observaciones sobre el estado del cumplimiento de los convenios núm. 29 y 182 de la OIT en este año. Así, tomándose nota de reformas normativas para mejorar los tipos penales existentes (aspecto valorado positivamente por la Comisión) y la sinergia entre diversos organismos gubernamentales que intervienen con lógica sectorial sobre las realidades donde se ha registrado la presencia del trabajo forzoso (sectores informales como el del trabajo doméstico, la minería del oro y la tala de la madera), se han advertido también inconvenientes persistentes.

La ausencia de registro del trabajo forzoso es un problema que ha sido determinado por el órgano de aplicación de la OIT. Esto entronca con el carácter elementalmente informal del entorno en el que el trabajo forzoso se produce. Con la observación de la Comisión, se ha puesto en relieve la necesidad de que se construya información estadística fiable para dimensionar adecuadamente al problema del trabajo forzoso en el país, para luego poder responder con medidas efectivas.

d. Necesidad de afirmar los esquemas de protección social ante la crisis

Se ha valorado negativamente a la respuesta del Estado para atender la situación de poblaciones específicas, postergadas a sectores económicos pobres y desprotegidos con menor accesibilidad a trabajos remunerados, con derechos laborales y sujetos a la informalidad.³⁴ En el caso de las mujeres colombianas, se ha indicado que la precarización del empleo les ha llevado a poblar los puestos de trabajo peor cualificados,³⁵ agravándose así su situación.

Otra línea de acción pudiera encontrarse en la ruptura del dualismo funcional entre la formalidad e informalidad, que parece legitimar respuestas institucionales por las que la intervención estatal renuncia al segundo segmento. Por el contrario, es esperable que una intervención sinérgica entre distintas agencias estatales y actores de la sociedad civil permita una apreciación más consciente de los riesgos de caer en el trabajo forzoso al aproximarse —cada quien desde sus respectivas funciones y propósitos— a las cadenas de valor en las que la actividad humana, sirve recordarlo, no puede ser tratada como una mera mercancía.

34 Ramírez, M. E., “El Tribunal de los DESC de las mujeres en Colombia. Una experiencia de exigibilidad de nuestros derechos”, *El Otro Derecho*, núm. 35, 2006, p. 257-258.

35 *Ibid.*

En términos comparativos, se ha afirmado que los sistemas de seguridad social en Latinoamérica parecen haber funcionado “como una red de protección social eficaz durante el período de contracción económica”.³⁶ Aunque esta no sea una situación verificable en todos los casos —en Perú, por ejemplo, dicha valoración podría ser discutida en materia pensional como sanitaria— sí permite reconocer un efecto importante: una seguridad social que se extiende “horizontalmente”, ampliando la base poblacional que accede a pisos de protección social; y que “verticalmente” añade mayores niveles de protección es un revulsivo para la transición a la economía formal.³⁷ Por ende, podemos asumir que la ampliación de la seguridad social puede generar un impacto positivo en la lucha contra el trabajo forzoso al generar dinámicas de formalización más sostenibles que permiten a las personas gozar de prestaciones efectivas en materia de salud y pensional.

A pesar de las dificultades experimentadas en el presente, el acceso efectivo a servicios sanitarios y la protección de la renta de los trabajadores es una inversión consistente con el modelo de Estado Social que los países reconocen en sus constituciones. En el plano de la política pública, esta inversión puede generar permanencia de emprendimientos (y de las personas) en la esfera de la formalidad. Conforme se ha subrayado, a largo plazo, un enfoque inclusivo de la seguridad social fomenta mejoras estructurales en la situación de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, al poder brindárseles servicios que mejoren su salud, su rendimiento educativo, el desarrollo comunitario y hasta productivo.³⁸

Sin duda, esta es una cuestión asaz compleja en un entorno donde, en promedio, los recursos tributarios percibidos representan, en promedio, apenas las dos terceras partes de la carga tributaria de la OCDE, recaen principalmente sobre ciertas personas jurídicas y no sobre las personas físicas, por lo que se ha apuntado la urgente necesidad de reformas en la política y administración tributaria.³⁹ Esto permitiría un aumento de los recursos percibidos y una orientación

36 Acevedo, I. *et al.*, *op. Cit.*, p. 29.

37 Ideas estas tomadas de la presentación de Behrendt, C., *Extender la protección social y la formalización* (Academia sobre la transición a la economía formal). Centro Internacional de Formación de la OIT, 2018.

38 *Ibid.*

39 Bertranou, F. y Casali, P., “Transición a la formalidad y protección social”, *Políticas de Formalización en América Latina. Avances y desafíos*, OIT. 2018, pp 175-176.

efectiva de los impuestos para garantizar una mejor distribución del ingreso, sin dejar de lado la lucha contra la evasión y la informalidad contributiva.

Perú exhibe, por ejemplo, un Seguro Integral de Salud diseñado bajo un esquema no contributivo para atender la situación de la población vulnerable en situación de pobreza y extrema pobreza. Su ámbito subjetivo desde ya incorpora en teoría a muchas personas en riesgo de caer en trabajo forzoso y a víctimas actuales de este mal, pero es preciso que su ampliación a ámbitos informales se intensifique pues como bien se ha anotado, los grupos vulnerables no necesariamente están debajo de la línea de pobreza. En contraposición, experiencias contributivas como el *Regime de seguro especial* en Brasil o el programa de extensión de la cobertura de seguridad social para los productores de azúcar y sus empleados temporales en México promueven la formalización en el ámbito rural, ampliándose la cobertura de la seguridad social para cuentapropistas (primer caso) y para asalariados (segundo caso).⁴⁰

Resulta preciso que la extensión de la seguridad social se practique sobre la base de atributos que se echan de menos en los actuales sistemas. Piénsese, por ejemplo, en los miembros de comunidades indígenas que, ante la ausencia de esquemas de protección social, deciden aventurarse en trabajos con magras condiciones de empleabilidad decente (incluso a sabiendas). Otro ejemplo citable es el del hallazgo en la zona sur del Perú de un número de trabajadores que tenían conocimiento de una buena medida de las condiciones duras de trabajo en la que serían enrolados, con la importante excepción de los descuentos al salario que se practicarían,⁴¹ lo que remite a la figura de la servidumbre por deudas. Esta cuestión retrata bien la situación de necesidad experimentada por quienes van a poner a disposición su fuerza de trabajo a un explotador, situación que no se daría, por lo menos con la misma frecuencia, si la protección social cumpliera con ser, efectivamente, universal.

En soporte a esta especulación puede citarse al caso de la reversión (parcial) de las altas tasas de participación de adultos mayores en el mercado de trabajo cuando los sistemas de seguridad social mejoran su cobertura, como ha ocurrido en el Brasil.⁴² Por esto, debemos coincidir con Bertranou y Casalí cuando apuntan a la necesidad de que los miembros de comunidades rurales

40 *Ibid.* p. 185.

41 Sanz, T., *op. Cit.*, p. 26.

42 Bertranou, F. y Casalí, P., *op. Cit.*, p. 185

sean beneficiados por sistemas de protección que reconozcan las características del mundo del trabajo que ellos habitan y que está definido por el trabajo de temporada, la estacionalidad de los ingresos y la ausencia de presencia estatal.⁴³

En suma, ante el desafío de la continuidad de las políticas públicas trazadas en los países para formalizar el empleo irregular durante y después de la pandemia, cabe esperarse una respuesta que ponga en marcha sistemas de protección social institucionalizada desde la seguridad social y desde la propia agenda sindical. Este es un componente indispensable entre las medidas de política social necesarias para atender situaciones urgentes como las revisadas en este trabajo. Lima, 15 de julio de 2021.

43 *Ibid.*