

DIGNIDAD HUMANA Y TRABAJO DECENTE: LA AGENDA DEL DIÁLOGO SOCIAL DEL PERÚ¹

1. Trabajo decente y desarrollo humano

El pasado 9 de agosto se reunieron los representantes del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) y lograron definir, por unanimidad, una agenda de diálogo socio-laboral en la que se aprecian muchos puntos de coincidencia. Como se sabe el CNTPE está formado por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empleadores, por lo que haber logrado un acuerdo por unanimidad pone de manifiesto que quieren unir esfuerzos para lograr la meta del “trabajo decente”, que es el eje del desarrollo social y del desarrollo humano. Este término, acuñado por la OIT, se refiere a aquel trabajo que sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral, que les da la oportunidad de acceder a un empleo productivo, que no sólo generará un ingreso justo y suficiente sino que otorga seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias. Además, el “trabajo decente” trae consigo mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, así como libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afecten sus vidas, y logren –de este modo– la igualdad de oportunidades y trato para todos: sean mujeres o varones².

El carácter basilar del trabajo para el desarrollo humano ha sido puesto en evidencia en un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el 2015, en el que se afirma que si bien no existe un vínculo automático entre el trabajo y el desarrollo humano, “la calidad del trabajo es una dimensión importante para lograr que el trabajo mejore el desarrollo humano. Sin embargo, problemas como la discriminación y la violencia impiden que se establezcan vínculos positivos entre el trabajo y el desarrollo humano”³. Por eso, tanto el Estado como la sociedad civil tienen el deber de fomentar el desarrollo por medio del trabajo, lo cual requiere políticas y estrategias en tres esferas: crear oportunidades de trabajo, garantizar el bienestar de los trabajadores y adoptar medidas específicas, para lograr un trabajo sostenible, que enfrente los desequilibrios del trabajo remunerado y del no remunerado, así como políticas especiales para grupos más vulnerables, como son los jóvenes, las personas con discapacidad y las mujeres, cuya situación es de clara desventaja en el mundo laboral⁴.

Este horizonte parece haber inspirado a los representantes del CNTPE y es el que debe seguir guiando sus pasos para lograr la meta del “trabajo decente”. Así se deduce al analizar los temas de la agenda que son los siguientes:⁵

¹ Luz Pacheco Zerga. Abogada por la P.U.C. Doctora en Derecho por la Universidad de Navarra. Profesora Ordinaria Principal de Derecho del Trabajo de la Universidad de Piura. Coordinadora del Programa de Formación Docente de la Universidad de Piura en campus Lima. Email: luz.pacheco@udep.pe

² Cfr. O.I.T., *Trabajo decente* (O.I.T., 2016 fecha acceso 2016)]; ubicado en <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>.

³ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, (PDNU), "Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano," (Nueva York: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, (PDNU), 2015), iv.

⁴ Cfr. *Ibid.*, iii-iv.

⁵ "Acuerdo adoptado por unanimidad en Sesión Ordinaria N° 122 del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) de fecha 9 de agosto de 2018. En: Noticias diarias AELE (revista Análisis Laboral), envío electrónico a suscriptores del 10 de agosto de 2018".

1. Empleo juvenil y modalidades formativas: tema propuesto tanto por el Gobierno como por los trabajadores.
2. Formalización y productividad: políticas para promover el empleo formal, capacitación laboral, sostenibilidad empresarial: esta cuestión fue propuesta por el Gobierno, los trabajadores y los empleadores.
3. Fortalecimiento del diálogo social: es una inquietud planteada por el Gobierno.
4. Institucionalización de la remuneración mínima: esta exigencia constitucional ha sido propuesta también por el sector gubernamental.
5. Plan nacional de inspecciones: fiscalización laboral. Esta cuestión, fundamental para la vigencia de los derechos laborales, ha sido propuesta tanto por el sector de los empleadores como de los trabajadores.
6. Libertad sindical, negociación colectiva, arbitraje y huelga: mientras que los dos primeros fueron presentados por los trabajadores, los dos últimos, lo fueron por los empleadores.
7. Migración laboral: es una cuestión planteada por los trabajadores.
8. Seguridad social y ESSALUD: una cuestión de vital importancia para alcanzar la protección social necesaria tanto para el trabajador como para su familia, que fue puesta sobre la mesa por el sector empleador.

Vemos que la agenda es amplia y que abarca cuestiones fundamentales para impulsar el desarrollo humano en el país. Desarrollo que no se agota en cuestiones jurídicas y que exige una regulación acorde con la dignidad del hombre que trabaja. El trabajo ha sido protegido por el Derecho en forma particular, desde finales del siglo XIX, en la medida en que se tomó conciencia de que es una actividad de carácter *personalísimo*⁶, con una función dinamizadora de la personalidad humana y de la vida social⁷. El trabajo no puede ni debe reducirse a parámetros económicos, al contrario: la ruta transitada por el Derecho del Trabajo ha sido devolver –y proteger– su dimensión humana. El trabajo permite desarrollar el proyecto personal de vida y concreta el modo de ser útil socialmente. Más aún, la persona al trabajar descubre su propia dignidad y la de los demás, ya que puede comprender el sentido del mundo y establecer vínculos de amistad y solidaridad con los demás ciudadanos. Es por eso, que el trabajo, merecedor de tutela jurídica, es aquél que “permite a los ciudadanos participar plenamente en

⁶ En cuanto que existe una íntima trabazón entre el servicio prestado y la persona del trabajador. Cfr. por todos ALONSO OLEA, Manuel, *De la servidumbre al contrato de trabajo*, *Estudios Jurídicos* (Madrid: Tecnos, 1979) 54.

⁷ Este consenso mundial se refleja en el Preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919, donde se afirma que “si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Constitución,” (Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1919).

la sociedad y les confiere un sentido de dignidad y valía personal”⁸. Sin embargo, si las condiciones en las que se presta el trabajo no están en consonancia con la igual dignidad y con el derecho a la intimidad y a los demás derechos fundamentales, la vejación que sufren los individuos fomenta un clima de violencia y resistencia civil que afecta gravemente la cohesión social y el desarrollo económico.

2. Oferta laboral y empleo juvenil: aspectos a tener en cuenta

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) señala en un reciente informe, que los programas públicos para inserción de los jóvenes o de los desempleados al mercado laboral no han tenido, hasta la fecha, el impacto deseado. La oferta de estos programas es insuficiente, dispersa, de baja cobertura y existe escasa evidencia sobre su calidad y eficacia. En el 2017, los Centros de Empleo, que constituyen la herramienta pública de intermediación laboral, tuvieron una oferta de 151,839 puestos de trabajo, pero sólo cubrieron el 28% de dichos puestos (MTPE 2017). La misma fuente informa que los incentivos para que las empresas inviertan en actividades de capacitación, entrenamiento y reentrenamiento no sólo son limitados, sino que también han sido poco utilizados, generando que en muchos casos los propios trabajadores sean los que asumen el costo de su entrenamiento. Según la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa del 2013, el gasto en capacitación de las MYPES en el Perú alcanzaba solo el 0,2%, del total de gasto en personal realizado durante el 2012⁹. Esto es en parte el reflejo de un marco normativo incompleto¹⁰, puesto que sólo establece un esquema de incentivos para las MYPES del sector manufacturero, que emplea a menos del 1% de la PEA¹¹.

El informe del MEF antes citado, resalta el desajuste que existe entre la oferta formativa y la demanda laboral. Según el informe sobre “Demanda de Ocupaciones al 2016” del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2016), sólo el 51,9% de los trabajadores con educación superior se desarrollan en puestos de trabajo que se relacionan con la formación recibida. También, el 60,9% de trabajadores que culminaron la educación superior no universitaria y el 43,8% de trabajadores que culminaron la educación superior universitaria no se encuentran adecuadamente ocupados. Según informe elaborado por Manpower Group, este problema se traduce para la demanda laboral en que alrededor del 46% de empresas peruanas tengan problemas para cubrir sus necesidades laborales, lo cual, si bien es una mejora respecto a los dos años anteriores, aún se encuentra lejos de lo registrado a inicios de la década, donde sólo el 10% de las empresas presentaban dificultades para contratar¹².

⁸ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, "Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano," 1.

⁹ Resultado de la Encuesta de Encuesta de Micro y Pequeña Empresa 2013, INEI (2014)

¹⁰ El gasto en capacitación en las empresas se regula en el Artículo 33 de la Ley N° 30056 que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial.

¹¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, "Principales ejes para impulsar la competitividad y productividad. Versión para comentarios," ed. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2018).

¹² Informe de Manpower Group, 2017, citado en *ibid.*

¹² *ibid.*

En consecuencia, para mejorar los niveles de productividad laboral en el país es necesario ampliar el acceso y mejorar la calidad del servicio de la educación superior universitaria, tanto porque según cifras del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8 de Unesco, menos del 10% de los peruanos pobres tienen acceso a servicios de educación posteriores a la secundaria, como porque la desregulación del mercado universitario ha traído consigo un crecimiento exponencial de instituciones de educación técnica y superior, pero de baja calidad¹³.

Finalmente, queremos poner de manifiesto que articular los derechos de los trabajadores en general, y de los jóvenes en particular, con las exigencias de una economía de mercado globalizado, exigen que el Estado no renuncie a su misión de velar por los más débiles en las relaciones jurídicas, pero sin crear cotos de derechos desgajados de obligaciones y/o hacer recaer sobre las espaldas del empresario obligaciones que deberían ser asumidas por instituciones como la Seguridad Social, tal es el caso del aumento de días de licencias por paternidad o el gasto por realizar exámenes de salud ocupacional, que competen directamente a Essalud.

3. La formalización del empleo: tema clave de la agenda

El que la formalización del empleo sea una cuestión que preocupe al Ejecutivo, a los trabajadores y a los empleadores confirma la percepción del ciudadano de a pie, que comprueba a diario la alta cuota de trabajo informal que existe en el país, con todo el contexto de subempleo o de explotación que implica para la gran mayoría de los trabajadores. Situación que es más común en el marco de las micro y pequeñas empresas, por lo que urge que SUNAFIL amplíe su base de datos y su acción a los distintos sectores y niveles de captación del empleo¹⁴.

De acuerdo a un informe presentado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la tasa de informalidad laboral fue de 46.5% al cierre del 2017, cifra menor en 11.3 puntos porcentuales respecto al resultado del 2005 (57.8%)¹⁵. En cambio, el Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP) de la Cámara de Comercio de Lima (CCL) informó que en el 2017, el empleo informal representaba el 72,6% de la población económicamente activa ocupada (PEAO), lo cual implica que 11,9 millones de peruanos trabajan sin derechos laborales mínimos, siendo los sectores económicos agro y servicios los que registraron el mayor nivel de informalidad laboral¹⁶. Asimismo, ha precisado que el universo empresarial en el Perú está formado por 2'124.280 empresas, de las cuales el 94,7% son microempresas, el 4,4% son pequeñas empresas y el 0,6% se agrupan como mediana y gran empresa. El 0,3% restante

¹³ En este sentido ver también *ibid*.

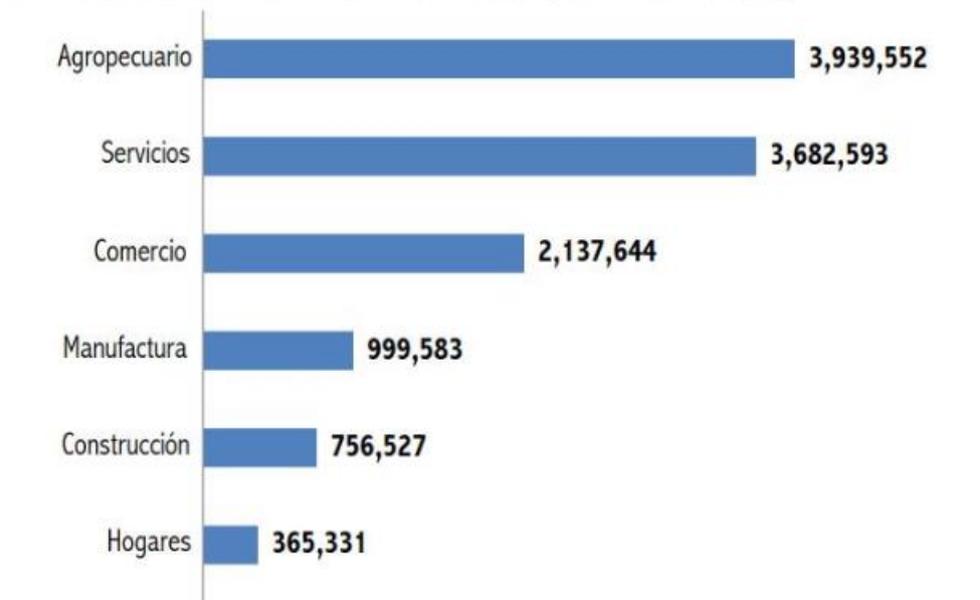
¹⁴ Cfr. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, "Principales ejes para impulsar la competitividad y productividad. Versión para comentarios," ed. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2018)

¹⁵ Informe del 20 de julio de 2018. Cfr. <http://www.economistaamerica.pe/economia-eAmperu/noticias/9343888/08/18/MTPE-Infomalidad-laboral-se-redujo-465-el-2017.html>

¹⁶ Cámara de Comercio de Lima, "El impacto de la informalidad," *La Cámara*, no. 800 (2017).

corresponde a entidades de la administración pública. Y que el empleo informal se concentra en los siguientes sectores¹⁷:

DEL UNIVERSO DE TRABAJADORES INFORMALES, SON 3,9 MILLONES QUE SE ENCUENTRAN EMPLEADOS EN EL SECTOR AGRÍCOLA. OTRO ALTO PORCENTAJE SE ENCUENTRAN EMPLEADOS EN SERVICIOS (30,7%) Y COMERCIO (17,8%).



Para revertir esta situación es fundamental que el diálogo no se estanque ni se ideologice, sino que se oriente por criterios científicos, que armonicen las exigencias de la economía de mercado, con el respeto a la dignidad de las personas que trabajan y que son los agentes activos de la creación de riqueza. El derecho a un ingreso mínimo, a jornadas máximas, a gozar de descansos remunerados, tanto semanal como anualmente, a tener protección social en caso de enfermedad, vejez, accidente o muerte, así como otros alcanzados, después de largas luchas y experiencias de explotación realizadas a finales del siglo XIX por el capitalismo liberal, no pueden perderse, pero sí deben exigirse teniendo en cuenta la naturaleza de las cosas y de las personas, los sectores productivos y la capacidad económica de las empresas.

La agenda del CNPTE ofrece un panorama positivo de trabajo conjunto en el que deben realizarse mutuas cesiones, para llegar a acuerdos definitivos, que armonicen los distintos intereses en juego. De este modo podrán cristalizar adecuadamente los esfuerzos para que la oferta de empleo sea acorde con la oferta de mano de obra y para que los sistemas de trabajo respeten tanto los derechos individuales como los colectivos, incorporando el derecho-deber de capacitación profesional que permita tener cuadros de personal eficientes y socialmente cohesionados, por el respeto a los derechos laborales, personales y familiares de los trabajadores. Los derechos colectivos, deben ser cauce para que el diálogo social no se trunque,

¹⁷ Cuadro elaborado por Cámara de Comercio de Lima, *Existen 11,9 millones de trabajadores informales* (Cámara de Comercio de Lima, 28.05.18 2018 fecha acceso 2018)]; ubicado en <https://www.camaralima.org.pe/principal/noticias/noticia/existen-11-9-millones-de-trabajadores-informales/1096>.

sino que se consolide en aras de una mayor productividad y conquista del mercado globalizado, que ha sustituido la sana competencia por una competitividad ciega, en la que el móvil de la ganancia ha opacado los móviles sociales.

Acortar la brecha entre la informalidad y la formalidad laboral es responsabilidad de todos los actores sociales: del Estado para desburocratizar los trámites y ampliar su labor de fiscalización a las empresas informales; de los empresarios para no esquivar las obligaciones tributarias y administrativas que les corresponden y facilitar la armonización de las responsabilidades familiares con las laborales; y de los trabajadores, para no inflar los derechos ni reducirlos por debajo de los mínimos necesarios para que el trabajo sea medio de desarrollo de la persona y no mecanismo que lo reduce a fuerza de producción, teniendo presente que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”¹⁸.

4. La migración laboral

Esta cuestión, planteada por los trabajadores, tiene en estos momentos un matiz particular por la masiva migración de ciudadanos venezolanos a nuestro país, quienes vienen en busca de oportunidades de trabajo que les permita tener mejor calidad de vida a ellos y a sus familias. Es innegable que no podemos cerrarles las puertas, puesto que somos testigos de la crisis humanitaria que viven desde hace varios años y de las penosas condiciones en las que emprenden el éxodo hacia nuestro país. Este hecho constituye un desafío adicional, que si es regulado adecuadamente, proponiendo las mismas oportunidades y limitaciones que deseáramos nos apliquen a los peruanos si estuviéramos en sus condiciones, no afectará negativamente el empleo, al contrario, porque se ha acreditado que la demanda laboral es mayor que la oferta laboral.

Antes de fin de mes se reunirán en Bogotá los representantes de los gobiernos de Colombia, Perú y Ecuador, para buscar una solución a este problema que afecta a toda la región. El representante de Colombia ha denunciado que el Gobierno de Nicolás Maduro no facilita la expedición de pasaportes, por lo que considera que exigir su presentación para ingresar a Ecuador y Perú, incentiva la irregularidad¹⁹. Por tanto, las soluciones comunes a las que arriben deberán facilitar una migración identificada, ordenada y segura en la región.

El CNPE deberá tener en cuenta estos acuerdos para incluirlos en su agenda, pero, además, debería tener en cuenta la de los peruanos que abandonan el campo para buscar mejor empleo en la ciudad. Y, también, la que se origina cuando el empleador ordena al trabajador cambiar el lugar de prestación de servicios, con la consiguiente separación de los miembros del hogar familiar.

¹⁸ Constitución, art. 1.

¹⁹ Cfr. W Radio, *Crisis migratoria, tema de reunión entre autoridades de Colombia, Perú y Ecuador* (W Radio, 24.08. 2018 fecha acceso 2018)].

Lima, 24 de Agosto de 2018

5. Bibliografía:

- ALONSO OLEA, Manuel. *De la servidumbre al contrato de trabajo, Estudios Jurídicos*. Madrid: Tecnos, 1979.
- Cámara de Comercio de Lima. "El impacto de la informalidad." *La Cámara*, no. 800 (2017): 6-9.
- . *Existen 11,9 millones de trabajadores informales* Cámara de Comercio de Lima, 28.05.18 2018 [cited 23.8- 2018]. Ubicado en <https://www.camaralima.org.pe/principal/noticias/noticia/existen-11-9-millones-de-trabajadores-informales/1096>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. "Principales ejes para impulsar la competitividad y productividad. Versión para comentarios." editado por Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, 2018.
- O.I.T. *Trabajo decente* O.I.T., 2016 [cited 16 agosto 2016]. Ubicado en <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Constitución." Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1919.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, (PDNU). "Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano." Nueva York: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, (PDNU), 2015.
- W Radio. *Crisis migratoria, tema de reunión entre autoridades de Colombia, Perú y Ecuador* W Radio, 24.08. 2018 [cited 24.08 2018].