



# Diálogo y Concertación Laboral

REVISTA DEL CONSEJO NACIONAL  
DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

03	Presentación <i>Daniel Maurate Romero</i>	05	Diálogo social y gobernabilidad democrática <i>Ricardo Velásquez Ramírez</i>	25	Hacia un modelo multipilar del sistema de pensiones peruano: ¿Una reforma impostergradable? <i>César Gonzales Hunt y Javier Paitán Martínez</i>
37	El trabajo decente en el Perú: Su alcance como enfoque y objetivo de la política pública <i>Julio Gamero Requena</i>	51	Retos actuales de la seguridad social: informalidad laboral y cultura previsional <i>César Abanto Revilla</i>	63	“El diálogo es un mecanismo indispensable para el desarrollo del Perú”. Entrevista al ministro de Trabajo y Promoción del Empleo Daniel Maurate
69	Conferencia Internacional del Trabajo 2015 <i>Julio César Barrenechea Calderón</i>	77	La responsabilidad social corporativa (RSC) <i>Cristina Sirvent Alonso</i>	87	Seguridad Social: Promoviendo el Desarrollo de una Cultura en Seguridad Social <i>Édgar Paúcar Calero</i>
97	Una plataforma que apoya al proceso de la toma de decisiones para la educación superior: el caso de “Ponteencarrera.pe” <i>Iván J. Figueroa y Yovana Caro</i>	107	La formalización al alcance del ciudadano: el caso de las “Ferias Formalízate Ahora” <i>Hernán Pena</i>	113	III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Laboral y Previsional
		117	Reglamento de la Ley N° 30036, Ley que regula el teletrabajo		

### Miembros del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo-CNTPE

#### Sector Trabajador

Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP  
Central Unitaria de Trabajadores del Perú-CUT  
Central Autónoma de Trabajadores del Perú-CATP  
Confederación de Trabajadores del Perú-CTP

#### Sector Empleador

Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas-CONFIEP

–Asociación de Bancos del Perú-ASBANC  
–Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía-SNMPE  
–Cámara Peruana de la Construcción-CAPECO

–Sociedad de Comercio Exterior del Perú-COMEX  
–Sociedad Nacional de Pesquería-SNP (CONFIEP)

Sociedad Nacional de Industrias-S.N.I.  
Cámara de Comercio de Lima-CCL  
Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú-APEMIPE  
Asociación de Exportadores-ADEX  
Conglomerados de la Pequeña Empresa del Perú-CPEP

#### Sector Gubernamental

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

#### DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN LABORAL

©Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo  
Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo  
Av. Salaverry 655, Jesús María  
Teléfono: 630-6000 / 630-6030  
<http://www.trabajo.gob.pe/>

Impreso en los talleres gráficos de Editora y Librería Jurídica GRIJLEY EIRL

Dirección: Jirón Azángaro 1075, oficina 207  
Teléfono: 337-5252

Diseño y Diagramación: David Collazos Palomino

Impreso en Perú  
Primera edición  
Lima, diciembre 2015  
Tiraje: 1 000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-17606

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

---

# Presentación

**Daniel Maurate Romero**

*Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo  
Presidente del Consejo Nacional de Trabajo  
y Promoción del Empleo*

Desde el inicio de la gestión, asumimos el compromiso de fomentar el diálogo con los gremios sindicales y empresariales, a fin de llegar a acuerdos que nos permitan cumplir con nuestros objetivos, que se resume en lo siguiente: Promover la generación de empleos dignos y productivos, el desempeño eficiente de la actividad empresarial y el desarrollo y crecimiento económico del país.

Para ello, existió la decisión de retomar la discusión de temas que son materia de la agenda laboral y que concita el interés de los actores sociales; y, consolidar la legitimidad del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como espacio de diálogo tripartito, que cumplirá quince años de vida institucional, desde su reinstalación en el año 2001, en enero próximo.

Recordemos que el diálogo social es un instrumento que opera como proceso de concertación laboral, y tiene como finalidad resolver importantes materias de

carácter económico y social, a través del consenso y de la participación democrática de los principales interlocutores del mundo del trabajo.

En ese orden de ideas, surgió la iniciativa de publicar una revista institucional que invite a la reflexión especializada en temas laborales y promoción del empleo, mercado de trabajo, seguridad social, economía laboral, entre otros, y se consolide como referente para la comunidad laboral, nacional e internacional, y pueda a su vez, brindar insumos para el debate de los actores sociales, de los académicos y de la ciudadanía, en general.

Es por eso que, en esta oportunidad, me complace presentar la primera edición de la Revista Diálogo y Concertación Laboral, que constituye un significativo esfuerzo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, así como de los profesionales que han colaborado con sus

artículos y experiencias sobre temas de actualidad, a quienes expreso mi profundo agradecimiento.

Cabe indicar que, la revista mostrará una actitud veraz que dote de credibilidad a la información contenida en ella con la finalidad de generar corrientes de opinión favorables al diálogo.

En ese sentido, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo pone a su disposición la presente revista, esperando continuar con el camino emprendido para fortalecer el diálogo social y la concertación laboral. Sabemos que el diálogo no es fácil, pero tampoco es imposible si todos dirigimos nuestros esfuerzos en una sola dirección: promover una cultura de diálogo que coadyuve al respeto de los derechos de los trabajadores y empleadores y propicie un clima de paz laboral necesario para el desarrollo nacional. \*

*Lima, diciembre de 2015*

ENSAYO

# Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática

**Autor:**

*Ricardo Velásquez Ramírez \**

\* Secretario Técnico del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo-Perú.  
Abogado por la Universidad San Luis Gonzaga de Ica, Magister en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Federico Villarreal y Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León-México.

## PRESENTACIÓN

Hay términos, como los de diálogo social y gobernabilidad democrática, que no dejan de estar presentes en el vocabulario de los actores políticos en la vida cotidiana de los Estados democráticos de nuestros tiempos; pues más que simples términos, expresan y reflejan preocupación por las tensiones entre las instituciones de los sistemas democráticos y las relaciones de estas con las organizaciones de la sociedad civil, incluso con el propio ciudadano. Se trata de la legitimidad del sistema democrático, de la relación entre política y gobierno, y de los mecanismos e instrumentos para generar un buen gobierno democrático.

Por ello, los fundamentos de la democracia, el Estado democrático y su desarrollo, nos servirán como punto de partida para comprender la naturaleza y la dimensión de este problema; en seguida, abordaremos propiamente la noción de gobernabilidad, su marco conceptual y la problemática que encierra a nivel de Latinoamérica; para finalmente cerrar con el diálogo social como fundamento de la gobernabilidad democrática.

Está claro que no pretendemos con ello agotar el tema, ni mucho menos ser los abanderados del mismo, sino contribuir a la discusión alturada para consolidar la democracia y difundir aquellos aspectos que desde la academia y la política cotidiana son fundamentales.

**Resumen.** *Presentación. I. Una necesaria mirada sobre la democracia. Fundamentos de la democracia. Definición mínima de democracia. II. El Estado democrático y su desarrollo. III. Estado constitucional, democrático y social de derecho. IV. Democracia y gobernabilidad democrática. V. Problemas actuales que afectan la democracia y la gobernabilidad en América Latina. VI. Desafíos de la democracia y la gobernabilidad en Latinoamérica. VII. A modo de conclusión: Diálogo social para la gobernabilidad democrática.*

## I. UNA NECESARIA MIRADA SOBRE LA DEMOCRACIA

La democracia no deja de ser un tema que cautiva, ya sea para consolidarla o debilitarla, pero no se podrá negar, que es por ahora, el sistema político más consistente de nuestra época; es el modelo que resiste la prueba del tiempo, y lo que es más importante, es el que viene dando más satisfacciones a los seres humanos; pues si bien no es un sistema perfecto, por ser precisamente creación humana, es perfectible; por lo mismo, es el que por ahora cubre las expectativas de un porcentaje mayoritario de la población del mundo y de Estados del hemisferio.

“La naturaleza de la democracia se aprecia observando y evaluando la gran variedad de estructuras que pueden albergarse bajo una concepción general sobre ella y la no menos abundante variedad de modelos conforme con los cuales puede organizarse un Estado democrático. Por lo tanto, las comparaciones habrán de hacerse, no ya sólo entre sistemas democráticos y no democráticos, sino también entre las democracias mismas. De esta forma se descubrirá cuanto ha cambiado la democracia en el curso de su evolución, así como la gran coherencia y estabilidad que ha mostrado; lo mucho que en ella puede modificarse sin el sacrificio de elementos esenciales, y también lo que esos elementos esenciales significan.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lipson, Leslie, *Historia y Filosofía de la Democracia*, Buenos Aires, Argentina, Tipográfica Editora Argentina TEA, 1969, p. 12.

“...pretendemos ... contribuir a la discusión alturada para consolidar la democracia...”

### FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA

La democracia tiene diferentes dimensiones; sin embargo, es necesario hacer referencias sobre aspectos elementales y sustanciales, pues se trata de partir de una idea base de lo que entendemos por democracia. En ese sentido vale la pena tomar como primera idea lo sostenido por Leslie Lipson, quien desde una perspectiva histórica y comparada dice que “La consideramos el mejor y más noble de los sistemas políticos que los hombres han ideado; porque, aun adulterada —en la medida en que puede adulterársela—, sus efectos son menos lamentables y dolorosos que los inconvenientes de los sistemas contrarios; porque ha sobrevivido a la revolución y reacción, y ha soportado los peligros de la prosperidad y de la indigencia de la paz y de la guerra (...).”<sup>2</sup>

En ese propósito de explicar lo sustancial de la democracia, Hans Kelsen utilizando las categorías de igualdad y libertad sostiene que “Del supuesto de nuestra igualdad —ideal— puede inferirse la tesis

<sup>2</sup> Ídem.

“La naturaleza o contenido de algo siempre estará determinado por aquellos aspectos trascendentes que dan identidad a un cuerpo o fenómeno...”

de que nadie debe dominar a nadie. Pero la experiencia demuestra que para seguir siendo iguales necesitamos soportar un dominio ajeno. Por esto la ideología política no renuncia jamás a hacer solidarias libertad e igualdad, siendo precisamente característica para la democracia la síntesis de ambos principios.”<sup>3</sup>

“Si la Sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en libertad social o política. Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena. Con esto queda planteada la principal diferencia entre formas del Estado y de la Sociedad.”<sup>4</sup>

DEFINICIÓN MÍNIMA DE DEMOCRACIA  
Teniendo como marco lo anterior, corresponde aproximarnos a una definición de democracia. Sabemos que no es tarea fácil;

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, México, D.F., Editora Nacional, 1974, p. 16.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 16 y 17.

sin embargo, nuestra mirada constitucional y nuestro compromiso con los valores que esta disciplina inspira, permiten definir la democracia como un régimen o un sistema político, donde el poder reside en el pueblo, que revalorando a la persona humana y en el marco del respeto a determinadas reglas preestablecidas, pone énfasis en la libertad individual, en la igualdad jurídica y en la dignidad de la persona humana, para una convivencia pacífica. Es ante todo un régimen político y una forma particular de encarar el Estado; en consecuencia, una forma especial de organización y convivencia social, donde la libertad, la igualdad y la solidaridad son su esencia.

Desde el punto de vista político implica el ejercicio del poder por el pueblo; desde el punto de vista jurídico, el cumplimiento a determinados principios y reglas; desde el punto de vista sociológico, la convivencia en común respetando derechos fundamentales; y desde el punto de vista filosófico, la aspiración a una sociedad de hombres y mujeres libres ejerciendo su vida de forma digna.

La naturaleza o contenido de algo siempre estará determinado por aquellos aspectos trascendentes que dan identidad a un

cuerpo o fenómeno diferenciándolo de otros similares. Así, tenemos la democracia que siendo un sistema político, se diferencia sustancialmente de la autocracia, ya que su esencia reside precisamente en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y la dignidad humana. “El objetivo fundamental de un estado democrático es moral. Es contribuir, mediante la actividad política, a la civilización humana.”<sup>5</sup>

Todo Estado democrático se explica a través de estos valores y principios, de tal forma que frente a la ausencia de estos, estamos frente a cualquier otro sistema político o forma de gobierno, más no frente a una democracia. En un Estado constitucional democrático, estos valores y principios están recogidos en la Constitución política, pues se constituyen en la base del sistema político y jurídico. Son valores supremos de textura abierta a los contenidos que se les asigna en el desarrollo de la Constitución, por ello, tienen una relevancia y trascendencia superior en relación con el resto de disposiciones constitucionales. Son planteados de forma genérica, de tal forma, que para la aplicación por parte de los operadores políticos y jurídicos requerirá una estructura normativa mínima, situación que debe llevar a su afirmación o consolidación. Suelen alimentarse de la doctrina y de la práctica de los operadores políticos y jurídicos.

<sup>5</sup> Lipson, Leslie, *op. cit.*, nota 4, p. 21.

Al hablar de forma de democracia, nos estamos refiriendo a la manera de cómo se realiza o desarrolla la democracia en la actividad práctica; en tal sentido las formas más usuales o comunes son: 1) La Democracia Política; 2) La Democracia Económica; 3) La Democracia Social.

En la perspectiva de Giovanni Sartori, el término democracia siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término; sin embargo, hoy hablamos también de democracia social y de democracia económica.<sup>6</sup> Ocurre aquí que la primera es condición necesaria de las otras. Por lo demás, si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias y de fábrica corren el riesgo, a cada momento, de ser destruidas o amordazadas. Entre ésta y las otras democracias, la diferencia es que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, con facilidad faltan las democracias menores; lo cual explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto preeminentemente desarrollado y teorizado como sistema político.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 1, p. 5.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 8.

## II. EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SU DESARROLLO

Sin duda, el esfuerzo por construir sociedades de derecho a diferencia de las sociedades puramente políticas, tiene que ver con la aparición del *Estado moderno*, que en su forma primigenia se da en la fórmula del **Estado de derecho**, que no es sino el posicionamiento de una forma de pensar y organizar la sociedad, tanto política como jurídicamente. En el entendido que esa unidad política, característica de toda sociedad estatal, no se basa exclusivamente en el poder político de quienes gobiernan sino en la creencia de que el poder reside en el derecho, el cual poseen las personas, derecho, por cierto, inherente a su condición de ser humano. De ahí, está demostrado no sólo antropológica e históricamente, el poder político —es decir el poder estatal— al estar concentrado en una persona o en un grupo de personas, por lo general, revela su ejercicio pernicioso<sup>8</sup>, pues dada la naturaleza del ser humano, como regla general tiende a cometer abusos en desmedro de la dignidad de la persona humana. Pues no se trata de explicar que el poder debe pasar de las manos de una persona o de unas cuantas personas a las manos de la mayoría de las personas, ya que ello no cambia la esencia de las cosas, sino más bien sigue manteniendo la lógica

de la relación arbitraria del poder sobre los gobernados, las minorías, o para ser más explícito, sobre la persona individual, como suele ocurrir en los denominados regímenes totalitarios.

En puridad, de lo que se trata es de organizarse en función de reconocer los denominados derechos fundamentales de la persona, derechos que se derivan del principio supremo de la dignidad humana. Por tanto, aparece el argumento sólido donde el poder tiene que estar sometido a los derechos fundamentales de las personas, es decir, el poder político debe fundarse en el respeto de los derechos fundamentales, situación por la cual, este debe tener ciertos diques o controles para lograr tal propósito, hecho que se explica con la llamada teoría de la *división y equilibrio de poderes* o también denominada *teoría de los pesos y contrapesos*<sup>9</sup>.

Si bien, con esta nueva forma de encarar la organización política estatal se da pasos trascendentes en el desarrollo del Estado, la misma que tiene por base ideológica a la persona y su dignidad; no es menos cierto que con ello no se resuelve del todo el problema del abuso del poder. El establecimiento de órganos públicos o estatales con funciones determinadas,

<sup>8</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, Barcelona-España, 1982, págs. 23 y 24.

<sup>9</sup> Teoría que fuera formulada con mucha consistencia por el Barón de Montesquieu, en su famosa obra *el Espíritu de las leyes*.

“...el esfuerzo por construir sociedades de derecho a diferencia de las sociedades puramente políticas, tiene que ver con la aparición del Estado moderno...”

debiendo todos actuar articuladamente como parte de un sistema y a la vez siendo cada uno freno y equilibrio de los otros, no llega a funcionar del todo bien, pues algunos de los poderes, tanto el órgano ejecutivo como el órgano legislativo, de forma indistinta, tienden a sobreponerse a los otros poderes y cometer abusos basados en leyes o decisiones arbitrarias, que antes que poner énfasis en el contenido de las normas o decisiones, más bien centra su atención en meras formalidades; de tal forma, que el *principio de legalidad*<sup>10</sup> se explica a través del principio de *soberanía parlamentaria*.

La Constitución Política, que en su forma escrita, hace su aparición con el *Estado de derecho*, la misma que encerrando y proyectando estos principios, como la dignidad de la persona humana y la división de poderes, se constituye en un medio formal de instauración de un nuevo modelo de Estado, reconociendo y declarando

derechos naturales y/o fundamentales para las personas. La Constitución es un referente político importante pero no determinante, ya que su comprensión y aplicación, en última instancia recaía en la autoridad del órgano legislativo. La producción jurídica no necesariamente se basaba en los fundamentos que la Constitución proyectaba, sino en meras formalidades y en la voluntad expresa del órgano legislativo de someter a los otros poderes, incluso de afirmar su autoridad sobre las personas individuales.

Sin embargo, llegar a la fórmula del Estado Constitucional de Derecho, fue un largo camino, pues no podemos desconocer que su génesis se encuentra en el Estado de Derecho<sup>11</sup>. Por lo mismo, hay quienes consideran que el Estado Constitucional de Derecho es una proyección del Estado de Derecho, es su peldaño más desarrollado. En tanto, hay quienes consideran que el

<sup>10</sup> A propósito Gustavo Zagrebelsky, en su libro *el Derecho Dúctil*, afirma que el Estado liberal de derecho era un Estado legislativo que se afirmaba a sí mismo a través del principio de legalidad. Editorial Trotta, Madrid-España, 1995, pág.24.

<sup>11</sup> Valadés, Diego, *La no aplicación de las normas y el Estado de derecho*, en el libro *Derecho Constitucional y Derechos Humanos*, Coordinadores Francisco Carruitero Lecca y Ricardo Velásquez Ramírez, Ediciones BLG, Trujillo, Perú, 2005, págs. 59 al 129. Asimismo ver mi libro *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Jurídica, Lima, Perú, 2007, p. 8 al 13.

primero es un modelo distinto y superior al Estado de Derecho. Pero, lo importante en esta discusión es el reconocer que el punto de partida se encuentra en el Estado de Derecho. Por lo mismo, se nos hace necesario establecer estas diferencias entre los modelos y/o etapas, para comprender la importancia y trascendencia del desarrollo del Estado democrático.

Es evidente, que en el constitucionalismo contemporáneo, se habla de Estado de derecho, de Estado social de derecho, de Estado social y democrático de derecho, y de Estado constitucional de derecho. Incluso en este último caso se habla de Estado constitucional y democrático de derecho.

### III. ESTADO CONSTITUCIONAL, DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Estado constitucional y democrático de derecho, como expresión jurídica-política es reciente; sin embargo, la expresión “constitucionalismo”, fue utilizado por primera vez en 1832 por el poeta inglés Robert Southey. El constitucionalismo contiene dos elementos básicos, que son: la supremacía de la Constitución y la separación de funciones en el ejercicio del poder. Si bien es cierto, algunos pueden señalar que dichos elementos se originan en el Estado de derecho, es conveniente decir que “el imperio de ley”, del que propugna el Estado de derecho, no es lo mismo que el “imperio de la Constitución” que lo propugna

el Estado constitucional de derecho. Más aun, podemos decir, que la Constitución no siempre fue asumida como norma jurídica o ley, primero fue reconocida como un código político, posteriormente como norma jurídica, y recién en las últimas décadas como norma jurídica fundamental.<sup>12</sup>

El Estado constitucional de derecho o también denominado Estado constitucional y democrático de derecho, es un modelo de Estado que encuentra la explicación de su existencia en la autoridad de la Constitución, como expresión de la voluntad general o nacional, la misma que es la fuente que origina el orden político, jurídico, social y económico. Sin embargo, con este modelo, se configura la dimensión cultural del Estado, es decir pone énfasis en los denominados derechos culturales, que son derechos colectivos que tutelan intereses relevantes que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre esos intereses, están los derechos humanos, pero la gama es muy amplia. Comprende el derecho a la protección del ambiente, al desarrollo, al ocio y el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la

12 A propósito, Javier Pérez Royo, explica esta evolución y las etapas que comprende, en el Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 52. Ver, Eduardo García de Enterría, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas Ediciones, Madrid, España, 2001, págs, 45 y 49. Asimismo, Segundo Linares Quintana, organiza los conceptos de Constitución a partir de las tipologías, donde hace referencia a conceptos de autores reconocidos, ver en Teoría e Historia Constitucional, Editorial Alfa, Buenos Aires-Argentina, 1958, págs. 16 al 49.

migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo, y a la diversidad lingüística, cultural y étnica, entre otros aspectos.

Nosotros consideramos, en la línea de Zagrebelsky<sup>13</sup>, que el Estado constitucional de derecho, se configura como un modelo de Estado con identidad propia, pero además recoge esa dimensión cultural del que nos habla Häberle<sup>14</sup>, y que por cierto se constituye en una síntesis que recoge lo más valioso de los modelos precedentes.

El Estado constitucional de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.

#### IV. DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En principio debemos admitir que gobernabilidad y democracia son dos términos que no necesariamente concurren; pues, existe una marcada tensión entre ambos, ya que solo

“...en el ámbito de la teoría política contemporánea, la relación entre gobernabilidad y democracia se expresa en el principio de la soberanía popular...”

en algunos casos coinciden. Sin embargo, no por ello debemos concluir en la aplicación de la gobernabilidad apartada de la democracia, ya que ello inevitablemente nos conduce al autoritarismo, a un gobierno “eficiente” pero carente de legitimidad ciudadana. Del mismo modo, es necesario advertir, que una democracia sin gobernabilidad de todas maneras nos conduce a una situación de inestabilidad política.

Por lo mismo, es necesario reconocer que en el ámbito de la política la gobernabilidad democrática y la democracia gobernable, ambas corresponden a dos momentos especiales. La primera, está vinculada al concepto de justicia, reconoce los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos; en tanto que la segunda, está vinculada al concepto de eficacia, reconoce el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano.

13 Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, pp. 21 al 45.

14 Häberle, Peter, “El Estado Constitucional” UNAM, México D.F: 2003 pp. 1-2 y 58-69.

“...solo un gobierno eficaz, que garantice satisfacer las exigencias de amplios sectores y grupos sociales, puede alcanzar el consenso de la mayoría de la población y gozar de legitimidad plena.”

Por otra parte, en el ámbito de la teoría política contemporánea, la relación entre gobernabilidad y democracia se expresa en el principio de la soberanía popular, permitiendo conciliar de forma moderada y pacífica, la confrontación de intereses y proyectos políticos; de tal forma, que se plantean en temas puntuales, como por ejemplo, las elecciones periódicas y la alternancia en el gobierno, la participación ciudadana, la descentralización, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayoría y minorías, etc.

Sin embargo, justo es reconocer que aún en ese contexto, los sistemas democráticos enfrentan, en mayor o menor grado, problemas de gobernabilidad. Ya sea por la escasez de recursos, ya por la multiplicación de demandas o por otros factores; la resolución plena de los problemas de gobernabilidad puede rebasar el ámbito propio de la democracia política. Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia interactúen provechosamente para propiciar gobiernos democráticos a la vez que legítimos, eficientes y responsables.

La gobernabilidad es la capacidad de un régimen político determinado para

integrar a sus actores estratégicos y asegurar el ejercicio eficaz de la autoridad; generando estabilidad política, seguridad jurídica y paz social. La gobernabilidad en su forma democrática está relacionada con la calidad de vida de la población y con el desarrollo humano, superando de esta manera el concepto tradicional de “control de los conflictos sociales”; pues en esencia reconoce la capacidad de un gobierno de articular diferentes actores sociales y económicos, a fin de concertar políticas públicas, orientadas a satisfacer responsablemente las demandas de los mismos.

La democracia comprende mecanismos y procesos con los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias, ejercen sus derechos y cumplen con sus obligaciones. En tanto la gobernanza, complementando el concepto de gobernabilidad, comprende un sistema de valores, políticas e instituciones a través de las cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales en interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado; de tal forma que la sociedad se organiza a sí misma para tomar

e implementar decisiones, logrando la comprensión, el acuerdo y la acción colectiva.

El Estado democrático encuentra en el consenso y concertación, los instrumentos vitales que aseguran la consistencia del sistema democrático, evitando el camino de la cooptación y represión de aquellos sectores sociales o políticos que se oponen al gobierno.

El significado de gobernabilidad se extiende al de buen gobierno, al ejercicio del poder eficiente, eficaz y legítimo, y también es una investidura necesaria para el logro de objetivos sociales y económicos. El consenso y la participación son elementos del buen gobierno, al igual que la legalidad, transparencia, responsabilidad, equidad, eficacia, eficiencia y sensibilidad. Implica la participación a través de los representantes legítimos de las instituciones, el consenso entre los diferentes sectores e intereses de la sociedad a fin de alcanzar un amplio acuerdo recogiendo los intereses del conjunto de la sociedad, estableciendo los mecanismos para la realización de los mismos.

Es esa perspectiva, el buen gobierno establece indicadores que sirven de base para evaluar las políticas públicas, identificando su avance o dificultades, así como la forma en que han contribuido a la solución de los problemas, si éstos han sido efectivos o no, y cuáles han sido sus

obstáculos. Los indicadores deben recoger varios aspectos, como por ejemplo la participación de la población organizada en la elección de sus representantes, las cuotas de género de los elegidos, la participación de la sociedad civil en forma individual y organizada, entre otros.

De esta manera la gobernabilidad, es la capacidad de una comunidad política de garantizar que sus instituciones de gobierno actúen eficazmente dentro de sus funciones, de tal forma que sean consideradas y reconocidas como legítimas por la ciudadanía, permitiendo de esta manera que la voluntad y acción política del gobierno sea respetada. Siendo así, la gobernabilidad comprende dos elementos: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad como la aceptación del mandato de los gobernantes por parte de los gobernados, también la consideración del sistema político como merecedor de apoyo; en tanto la eficacia como el equilibrio entre las demandas de la ciudadanía y la capacidad del gobierno en satisfacerlas.

En ese sentido, la democracia es un sistema sui generis, donde la legitimidad de un gobierno trasciende las elecciones, pues para ello es necesario el consenso para efecto de seguir manteniéndose en el poder. De esta manera, solo un gobierno eficaz, que garantice satisfacer las exigencias de amplios sectores y grupos sociales, puede alcanzar el

consenso de la mayoría de la población y gozar de legitimidad plena. Por su parte, la eficacia se resume en la capacidad de aprobar leyes, en la eficiencia para ejecutarlas y en la aceptación de los involucrados a fin de lograr la aplicación de las políticas públicas. En aquellos sistemas multipartidistas, que carecen de una mayoría predominante en el Poder Legislativo, esta eficacia se manifiesta a través de pactos o coaliciones para garantizar mayorías parlamentarias, en tanto que en los sistemas bipartidistas se manifiesta cuando el partido que representa la mayoría garantiza el cumplimiento de los objetivos del Poder Ejecutivo.

Sin duda, la gobernabilidad democrática requiere la legitimidad formal del poder político, asimismo disponer de condiciones necesarias para producir consenso y aceptación de los gobernantes por la ciudadanía en general. De tal forma, cuando el gobierno no consigue responder eficazmente a las necesidades de la población se genera un conflicto con aquellos grupos sociales cuyas demandas no son satisfechas. Esto genera el quiebre del consenso, la reducción de la legitimidad del gobierno, y el sistema entra en una situación de ingobernabilidad, poniendo de esta manera en riesgo la vigencia del sistema democrático.

En tal sentido, la gobernabilidad democrática es el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político

para responder de manera legítima y eficaz, es decir, cuando el gobierno consigue equilibrar su capacidad de respuesta con las demandas de la sociedad, a través de la concertación con los representantes de las organizaciones políticas y sociales.

#### V. PROBLEMAS ACTUALES QUE AFECTAN LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

La democracia se encuentra con nuevos problemas y desafíos, con sociedades volubles que necesitan ser encandiladas, otras encausadas y algunas reencausadas. La democracia tiene carencias y defectos que es bueno señalarlas a fin de corregirla y mejorarla como sistema.

Es difícil y ciertamente complicado pronosticar el devenir de la democracia en Latinoamérica, cuya tradición no siempre respeta sus instituciones, donde la disputa por el poder se hace apartándose de algunos de los elementales principios democráticos. Preocupa de sobremanera las marchas y contramarchas que hoy padece la democracia, y que pone al descubierto su fragilidad, donde no pocos auguran y desean el fracaso de la misma.

Hoy, no hay líder, agrupación, movimientos o partidos que aspirando al poder anuncian su respeto por la democracia, sin embargo, no todos cumplen con su promesa cuando llegan al poder, algunos llegan al grado

## “La democracia es el empoderamiento del pueblo, pero también significa el autocontrol de dicho poder...”

de desdeñarla y deslegitimarla con cada acción o decisión contraria al contenido y espíritu de esta.

Hay quienes incluso hablando de matices y variedades de democracia hacen referencia a una democracia autoritaria para justificar hechos nocivos a la propia naturaleza de esta. La pretensión de hacernos creer que existe una democracia autoritaria es bastante conocida, pues en realidad lo que se evidencia es un modelo distinto que valiéndose de los procedimientos propios de la democracia imponen prácticas ajenas a ésta. Incluso se aprecian situaciones, que en pleno desenvolvimiento de la democracia, de pronto se da un giro en la conducción del poder para apartarse de la democracia.

El cuestionamiento que algunos hacen a la democracia es el de ser “inoperante”, de ser un sistema con carencias y defectos; sin embargo, no deja de ser, por ahora, el mejor sistema de nuestros tiempos, pues permite al menos la libertad y/o autonomía de las personas humanas. Pero también es cierto que la democracia no es el ejercicio absurdo del libertinaje y el ejercicio sin control de la mayoría. La democracia es orden o no es democracia, es participación o no es

democracia, es respeto de los derechos fundamentales o no es democracia, es respeto de las instituciones o no es democracia, es respeto a la Constitución y a un orden constitucional o no es democracia. En fin, la democracia es respeto a la libertad, igualdad, solidaridad y dignidad. La democracia en esencia procura un orden justo y ciertamente equitativo, de hombres y mujeres libres, en el marco del respeto de ciertos principios y valores elementales.

La democracia es el empoderamiento del pueblo, pero también significa el autocontrol de dicho poder, amainando o mitigando cualquier tentación totalitaria, que solo es posible afirmándose en una cultura de tolerancia y respeto a las opiniones diferentes.

En los últimos años, la democracia como política o acción para gobernar ha ganado un terreno importante en casi toda América Latina y el Caribe; sin embargo, también se nota cierto retroceso en algunos países de la región. Sin duda, este avance se debe mucho al rol activo que han jugado y vienen jugando los movimientos de oposición, que han construido frentes amplios para derrotar a gobiernos autoritarios y de esta manera dar paso a procesos de transición democráticos.

Como sostiene el maestro Rafael Aguilera, “La democracia es considerada como la mejor forma de gobierno y organización de la vida social y política. No obstante, aunque políticamente aceptada de forma universal, por un amplio consenso internacional de países, como el mejor de los gobiernos posibles, al mismo tiempo, muestra ser un sistema político sumamente frágil, inestable y vulnerable, pues su vitalidad depende fundamentalmente de dos componentes esenciales. Por un lado, la estabilidad, fortaleza y desarrollo de un Estado, democrático de Derecho, es decir, el buen funcionamiento de las instituciones que conforman y articulan la sociedad política junto con la vertebración, y, por otro lado, la madurez de una sociedad civil con una ética sólida ciudadana generada a través de una educación ético-cívico.”<sup>15</sup> Hoy más que nunca, nuestras jóvenes democracias, en todo el continente latinoamericano, precisan de una ciudadanía activa, participativa, reflexiva, crítica y responsable que dé inicio a una nueva forma de entender la política, la democracia y sociedad.<sup>16</sup>

La historia de la América Latina contemporánea es sobre todo la de las múltiples maneras de acomodar los mecanismos electorales y las libertades. Pero es también, en perfecta

15 Aguilera Portales, Rafael Enrique, *Constitución y Democracia: Fundamentos Políticos del Estado de Derecho*, nota 27, p. 155.

16 *Ibidem*, p. 184.

simetría, la de la conquista gradual de la ciudadanía. La “Ficción” representativa, en efecto conduce al rechazo de la exclusión política y despierta la exigencia de participación. La democracia se nutre de ella misma. Pero a veces manipula, otras idealiza, no deja sin embargo de ser sospechosa. No significa la victoria absoluta de la democracia: las “democracias restauradas” no son regímenes totalmente representativos como los otros. Son las herederas de las dictaduras, cuando no sus prisioneras. Y los juegos de coerciones que los autoritarismos imprimen a la cultura política no las afectan menos que los arreglos institucionales que han instalado.<sup>17</sup>

En algunos países de Latinoamérica la democracia está en serios problemas, pues ello invita a estar pendientes de cada cosa que pasa y establecer el compromiso de emprender la tarea de reforzar y expandir la democracia en la región, así como establecer un diálogo fluido y reflexivo sobre los problemas y desafíos que enfrenta y las implicancias que puede tener para el resto de países. Los órganos legislativos y jurisdiccionales, al carecer de plena autonomía, así como de recursos presupuestales, se ven limitados de desempeñar sus funciones. Los órganos jurisdiccionales no solo sufren el problema de

17 Rouquié, Alain. *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. Buenos Aires, Argentina, Fondo de cultura económica, 2011, p. 15.

“La democracia en América Latina también se enfrenta al obstáculo de no contar con una participación ciudadana sostenida en la vida política.”

la sobrecarga procesal, sino que sus procesos y procedimientos suelen ser engorrosos, retrasando la administración de la justicia. En la mayoría de los casos los jueces están mal pagados, carecen de capacitación y de fondos para emprender y administrar la justicia con eficacia y probidad. En muchos lugares, las decisiones judiciales están muy influidas por consideraciones políticas, intimidación o franca corrupción.

Donde no existe un sistema de partido o existen partidos políticos débiles, los medios de comunicación, particularmente la televisión, suelen ejercer una fuerte influencia mediática en la elección política, y suele haber cambios bruscos de la opinión pública. Estos factores contribuyeron a que existan candidatos presidenciales sin afiliación a un partido nacional y que sean elegidos.

La democracia en América Latina también se enfrenta al obstáculo de no contar con una participación ciudadana sostenida en la vida política. Aunque la

flexibilización del gobierno autoritario estimuló el surgimiento y crecimiento de organizaciones voluntarias en un país tras otro, sin embargo en la mayoría aún carecen de un conjunto vigoroso de instituciones no gubernamentales a través de las cuales se puedan expresar, mediar y someter a la consideración de las autoridades, de manera congruente, las demandas de la gente común. En gran parte de la región, sindicatos, grupos empresariales, organizaciones profesionales y asociaciones cívicas siguen siendo débiles y tiene una base demasiado estrecha para desempeñar papeles políticos efectivos. En muchos países, la prensa representa solo una gama limitada de opiniones y no un freno eficaz para la corrupción o el abuso del poder.

Sin embargo, es pertinente sostener a estas alturas de desarrollo de la democracia que todos estos problemas no son sino propios de un sistema que cada vez se alimenta de la experiencia política, que lejos de entrar en una etapa de crisis total o de extenderse en agonía, más bien tiende a encontrar nuevas alternativas y caminos para salir de esta situación.

#### VI. DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD EN LATINOAMÉRICA

Como sostiene Whitemead, “La democracia no es como un estado final predeterminado, sino como un resultado a largo plazo y con un final un tanto abierto, no solo

como un equilibrio factible sino como un futuro deseable e imaginable.”<sup>18</sup> En esa misma línea, el autor afirma que “La democratización es el proceso de avanzar hacia ese estado futuro que no está del todo fijo, debe analizarse como un asunto dinámico, complejo y a largo plazo. También tendrá un final abierto en el sentido de que siempre permanecerá abierto a la reconsideración y revisión a la luz de la experiencia.”<sup>19</sup>

Ahora bien, vale la pena preguntarnos, si es que en el mundo, particularmente en América Latina, se ha logrado la realización plena de la democracia. Claro está que nuestra respuesta respecto a Latinoamérica será no. Sin embargo ello no nos debe llevar al absurdo de ser negativos. Como sostiene Norberto Bobbio<sup>20</sup> la democracia se ha vuelto en estos años el denominador común de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas.

La democracia en nuestro continente ha tenido algunos avances y también retrocesos, tal es así, que hoy se ha acentuado el debate respecto a las virtudes y dificultades de la democracia, incluso sobre la vigencia de la misma; claro está, partiendo del

18 Whitemead, Laurence. *Democratización Teoría y Experiencia*. Fondo de cultura económica, México, D.F., 2011, p. 15.

19 *Ibidem*, p. 16.

20 Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de la Cultura Económica, 1997, p. 15.

reconocimiento que ha tenido un avance significativo. Sin embargo, también se evidencia, en la actualidad, que en los países de la región, existe en la actualidad un relativo estancamiento en el desarrollo de la democracia y una preocupación para superar esta situación.

En esa perspectiva, la invocación que hace Alexis de Tocqueville, es oportuna y fresca: “Instruir la democracia, reanimar si es posible sus creencias, purificar sus costumbres, regular sus movimientos, sustituir poco a poco la ciencia de los negocios a su inexperiencia, el conocimiento de sus verdaderos intereses a sus ciegos instintos; adaptar su gobierno a los tiempos y a los lugares; modificarlo según las circunstancias y los hombres: tal es el primer deber impuesto, en nuestros días, a los que dirigen la sociedad.”<sup>21</sup>

Los partidos políticos tienen que ser algo más que vehículos para la protesta y para ganar las elecciones; deben ser capaces de representar efectivamente a sus seguidores y formular alternativas de programas y políticas. Es conveniente que los grupos de interés estén al servicio de sus bases electorales especiales, pero también tienen que respetar derechos e intereses de otros. Tanto dirigentes como ciudadanos deben estar dispuestos a vivir en la

21 De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Ediciones Guadarrama, Madrid, España, 1969, p. 33.

incertidumbre y a aceptar los resultados políticos desfavorables que sean resultado de procedimientos democráticos.

La democracia es un fin y un medio. Para las sociedades y Estados que perduran en sistemas y/o regímenes totalitarios, se constituye en fin, pues solo logrando la instauración del sistema democrático podrán emprender un proyecto de respeto de la persona humana. En tanto que las sociedades y Estados que están inmersos en un régimen democrático, encuentran en ella el medio propicio para lograr la libertad, la dignidad, igualdad y solidaridad; para lograr la paz y justicia social.

El fin de la democracia, es un orden de convivencia pacífica, civilizada, justa y digna, donde se respete la libertad individual. La democracia debe procurar la meritocracia, sin caer en la aristocracia, pues se debe buscar premiar como lo hacían los atenienses la bondad, la honradez, la providad, el conocimiento, la iniciativa, la creatividad, etc.

#### VII. A MODO DE CONCLUSIÓN: DIÁLOGO SOCIAL PARA LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

No se concibe una democracia sin la implementación de mecanismos efectivos de participación ciudadana que garanticen la gobernabilidad democrática como fundamento primordial de su sostenibilidad. El diálogo social, al igual que el entorno

político en el que se desarrolla, necesita fundamentos democráticos. El diálogo social puede constituir un mecanismo eficaz de participación que es esencial para el gobierno democrático.

En ese sentido, el diálogo social requiere condiciones básicas para su desarrollo, como son el respeto a la libertad sindical y negociación colectiva, la existencia de organizaciones sólidas e independientes de trabajadores y empleadores, con capacidad técnica y acceso a la información necesaria, los fundamentos democráticos, y la voluntad política y el compromiso de todas las partes que intervienen en el proceso.

Del mismo modo, el diálogo social reviste a la construcción de políticas públicas consensuadas de legitimidad, aceptación y perdurabilidad, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia participativa y las condiciones de un buen gobierno. Es importante que existan los medios apropiados para aplicar los pactos y acuerdos producto del diálogo social, ya que sin un adecuado cumplimiento de su contenido, el diálogo social podría percibirse como un mero proceso sin resultados, y acabaría por debilitarse.

El diálogo social se constituye como la herramienta principal para construir una cultura de paz. Para ello, se hace indispensable contar con la mejor disposición de los actores sociales para resolver sus diferencias,

problemas o conflictos de manera constructiva. Esta necesidad se hace más evidente, en el campo de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, en donde existen marcadas divergencias entre los diversos intereses de los interlocutores sociales del mundo del trabajo.

Mediante el diálogo social los actores sociales se reconocen como pares unos a otros, se transmiten significados que contribuyen a obtener una comprensión compartida de la realidad que los afecta, posibilitando construir un significado común, generando sentimientos de confianza y respeto, permitiendo intercambiar ideas y explorar posibilidades de emprender trabajos cooperativos.

El diálogo social constituye uno de los cuatro objetivos estratégicos de la Organización Internacional del Trabajo OIT, la cual define en términos amplios, reflejando la variedad de prácticas según países y comprende toda gama de negociaciones y consultas, incluido el intercambio de información.

En el Perú el diálogo social y la concertación laboral se institucionalizan en el seno del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, instancia tripartita, reinstalada el 04 de enero del 2001, con participación de los representantes de las principales organizaciones de empleadores, de trabajadores y del Gobierno a través del

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El Acuerdo Nacional le confirió reconocimiento a la trayectoria del Consejo, con la instauración de la Política de Estado Cuarta “Institucionalización del diálogo y la concertación”, y la Décimo Cuarta Política “Acceso al Empleo Digno y Productivo”.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, en la actualidad viene brindando asistencia técnica a 24 gobiernos regionales para el fortalecimiento de los Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Dicha asistencia técnica se da fundamentalmente para la formulación y elaboración de los instrumentos jurídicos y técnicos que requieren estos espacios de diálogo social para su organización, administración y funcionamiento.

El proceso de fortalecimiento del diálogo social implica concebirlo como parte de un sistema. En ese sentido, se debe tener en cuenta que los actores sociales deben tener en claro los procesos que implican el cumplimiento de esta política de Estado: dialogar, concertar, adoptar y ejecutar acuerdos así como realizar su adecuado seguimiento. A partir del cumplimiento cabal de estos procesos, podremos obtener resultados concretos mediante los cuales se entreguen propuestas frente la problemática sociolaboral del país. \*

## BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, NORBERTO  
1997 *El futuro de la democracia*, México, Fondo de la Cultura Económica.
- DE TOCQUEVILLE, ALEXIS  
1969 *La democracia en América*, Ediciones Guadarrama, Madrid, España.
- KELSEN, HANS  
1974 *Esencia y Valor de la Democracia*, México, D.F., Editora Nacional.
- HÄBERLE, PETER  
2003 "El Estado Constitucional" UNAM, México D.F.
- LIPSON, LESLIE  
1969 *Historia y Filosofía de la Democracia*, Buenos Aires, Argentina, Tipográfica Editora Argentina TEA, p. 12.
- LOEWENSTEIN, KARL  
1982 *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, Barcelona-España, 1982.
- SARTORI, GIOVANNI  
2003 *¿Qué es la Democracia?*, Taurus, Madrid.
- VALADÉS, DIEGO  
2005 *La no aplicación de las normas y el Estado de derecho, en el libro Derecho Constitucional y Derechos Humanos*, Coordinadores Francisco Carruitero Lecca y Ricardo Velásquez Ramírez, Ediciones BLG, Trujillo, Perú.
- VELÁSQUEZ RAMÍREZ, RICARDO  
2007 *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Jurídica, Lima, Perú.
- ROUQUIÉ, ALAIN  
2011 *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- WHITEMEAD, LAURENCE  
2011 *Democratización Teoría y Experiencia*, Fondo de cultura económica, México, D.F.
- ZAGREBELSKY, GUSTAVO  
1995 *El Derecho Dúctil* Editorial Trotta, Madrid-España.



# Hacia un modelo multipilar del sistema de pensiones peruano: ¿Una reforma impostergable?

Autores:

*César Gonzales Hunt \**

*Javier Paitán Martínez \*\**

\* Estudios de Doctorado en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Seguridad Social en la Maestría de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

\*\* Abogado por la UNMSM. Adjunto de Docencia de Seguridad Social en la Maestría de Derecho del Trabajo de la PUCP. Miembro principal del Círculo de Estudios Laborales y de la Seguridad Social (CELSS) de la UNMSM.

**Resumen.** *El modelo multipilar consiste en la combinación e integración de las ventajas que presentan el sistema de reparto y el de capitalización individual en el Sistema de Seguridad en Pensiones. Un primer pilar garantiza pensiones mínimas basadas en el principio de solidaridad; y un segundo pilar, garantiza pensiones adicionales basadas en los fondos de capitalización individual, que permiten superar el grave problema de insostenibilidad estructural que presentan los Sistemas de Seguridad Social, en el cual no es ajeno a los Sistemas de Seguridad en Pensiones (de reparto y de capitalización individual). El artículo sostiene, que ante esta inercia, casi insoslayable de reformas estructurales —y no estructurales—, el modelo multipilar se plantea como la opción más acertada, pues cumple con su cometido esencial: otorgar y garantizar pensiones dignas, adecuadas y eficientes. Los planteamientos ofrecidos en el artículo convergen acerca de la necesidad urgente e impostergable de que en nuestro Sistema de Pensiones se implemente el modelo multipilar; y que al mismo tiempo, lo fortalezca.*

**Palabras Clave:** *Sistema de Seguridad en Pensiones, sistema de reparto, sistema de capitalización individual, modelo multipilar, modelo paralelo, pensiones dignas, adecuadas y eficientes y reformas estructurales.*

## I. INTRODUCCIÓN

¿Es posible que un trabajador formal que cotice a un régimen de pensiones durante veinte o más años de su vida llegue a quedarse sin pensión? ¿Será posible que quien administre los fondos de pensiones del trabajador, sea público o privado, no pueda cumplir con su compromiso de otorgarle una pensión digna, adecuada y eficiente?

He ahí el dilema del Sistema de Seguridad Social de la mayoría de los países que durante los últimos años han acometido procesos revisionistas de sus respectivos sistemas pensionarios; de acuerdo con sus condiciones financieras, económicas, sociales y políticas, para brindar y garantizar a sus afiliados pensiones dignas, adecuadas y eficientes<sup>1</sup>.

A partir de la incorporación del sistema de capitalización individual, creado en Chile en el año 1981, la reforma del Sistema de Seguridad en Pensiones inició, en muchos países, diversas acciones de reformas estructurales; en particular, de los sistemas de organización del gasto.

<sup>1</sup> En la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC y Acumulados (Fundamento 46), se infiere la existencia de un derecho a la dignidad pensionaria, un mínimum inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover. Asimismo, cuando se hace referencia a las pensiones adecuadas y eficientes, estas se refieren por su vínculo estrecho con los principios de la Seguridad Social, tales como el de integralidad e igualdad.

“...implemente e incorpore un *modelo de pensiones mixto, multipilar o complementario*, en el que se combinen e integren las ventajas que ofrecen el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual...”

En unos casos con un reemplazo total del sistema público de reparto, cerrándolo y reemplazándolo con el sistema de capitalización individual (o régimen de capitalización individual) administrado por empresas privadas (modelo sustituto); pero en otros, con un reemplazo parcial del sistema público de reparto, en el que coexiste como una opción alternativa del régimen de capitalización individual (modelo paralelo o dual), o en el que se combina con este último (modelo mixto). Estas reformas tuvieron gran relevancia en diversos países, con un carácter continuado —así como discontinuo— en el tiempo y con modificaciones introducidas en gran parte y en puntos fundamentales de las instituciones del Sistema de Seguridad en Pensiones.

En esta inercia, casi ineludible, se encuadra, sin lugar a dudas, el Sistema de Seguridad en Pensiones del Perú, cuyo modelo previsional está orientado a los trabajadores formales, siendo ello reflejo de una cobertura parcial, y en el que coexisten de manera dual o paralela el Sistema Nacional de Pensiones

(SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), representado por un sistema público de reparto y un sistema privado de capitalización individual, respectivamente.

Es así que, el propósito del presente trabajo se refiere al estudio de los principales sistemas de organización del gasto que influyen en la sostenibilidad de los Sistemas de Seguridad Social, específicamente en el modelo dual o paralelo del sistema previsional peruano. Asimismo, se busca plantear la posibilidad de analizar la viabilidad de una reforma —urgente e impostergable— que implemente e incorpore un *modelo de pensiones mixto, multipilar o complementario*, en el que se combinen e integren las ventajas que ofrecen el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual, permitiendo un mejor y más eficiente aseguramiento de protección social de los pensionistas del presente y futuro de nuestra sociedad.

## II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PENSIONES

En la Constitución Política de 1993, que en gran parte reitera los derechos previstos

por la Constitución Política de 1979<sup>2</sup>, se reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación —o por lo menos su mantenimiento— de su calidad de vida, a través de dos tipos de prestaciones: las prestaciones económicas (pensiones) y las prestaciones de salud (atenciones médicas y/o económicas). De esta manera, el Estado garantiza el libre acceso de las mismas, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisando su eficaz funcionamiento. Asimismo, refiere que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles<sup>3</sup>.

Las pensiones, además de ser una de las principales preocupaciones de la seguridad social, son aquellas prestaciones económicas que buscan garantizar el bienestar de los trabajadores y sus familiares, así como de la sociedad en general, frente a las contingencias que se puedan presentar a lo largo de la vida. Al margen de estas

circunstancias (vejez, años de aportes o servicios, accidente, enfermedad, desempleo o muerte), constituye el pago periódico e indeterminado que se otorga a quien se encuentra afiliado a un sistema determinado de protección, luego de cumplirse los requisitos que la ley establezca; requisitos referidos a los periodos de afiliación o de aportación, los cuales tenderán a variar de acuerdo con su naturaleza<sup>4</sup>. Las pensiones se otorgan ante la carencia de una fuente segura de ingresos, esto es, en reemplazo de las remuneraciones.

“Las pensiones se otorgan ante la carencia de una fuente segura de ingresos, esto es, en reemplazo de las remuneraciones...”

Por otra parte, en el marco constitucional peruano, el Sistema de

Seguridad Social en Pensiones responde a un modelo dual o paralelo, pues habilita la existencia de un régimen contributivo de reparto y uno de capitalización individual, y que de acuerdo con los sistemas de organización del gasto, estamos frente a un SNP a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y a un SPP a cargo de las Administradoras

2 Artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 19 de la Constitución de 1979.

3 Artículos 10, 11 y 12 de la Constitución de 1993.

4 ABANTO REVILLA, César. (2008). “El sistema de pensiones en el Perú: de la reforma y la desafiliación a un sistema único complementario”. En: *Trabajo y Seguridad Social. Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez* (p. 661), Lima, Grijley.

de Fondos de Pensiones (AFP). Ambos modelos están orientados a los trabajadores formales, y por consiguiente, su cobertura es parcial, dada la configuración actual de nuestro mercado laboral, que básicamente deviene de un sistema de protección social basado en su interdependencia con el Derecho del Trabajo, que impide y dificulta la inclusión del conjunto heterogéneo que constituyen los trabajadores independientes, los desempleados, y de otros sectores rurales o urbanos.

### III. SISTEMA DE REPARTO Y SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN

En relación con la organización del gasto en el Sistema de Seguridad Social y, por ende, del sistema de pensiones, básicamente existen dos sistemas: el sistema basado en el principio de reparto (sistema de reparto) y el sistema basado en el principio de capitalización individual (sistema de capitalización individual).

El **sistema de reparto** se sustenta en el establecimiento de la solidaridad entre generaciones (pacto intergeneracional) que implica y exige que cada generación de trabajadores en actividad asuma los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes que ya no están en actividad, produciéndose una coincidencia de los ingresos y gastos. Existe el riesgo de que se puede presentar incertidumbres en el futuro del sistema, ante la insolvencia en

su financiamiento sustentado en el pacto intergeneracional avalado por el Estado, que puede derivar de la elevada tasa de desempleo, el empleo precario, la informalidad laboral, el déficit presupuestario y el acelerado envejecimiento de la población (mayor gasto en pensiones y menor ingresos en cuanto a las cotizaciones).

El SNP<sup>5</sup>, regulado por el Decreto Ley N° 19990, del año 1973 y administrado por la ONP, forma parte del sistema de pensiones de reparto, caracterizada fundamentalmente por brindar protección a los trabajadores dependientes —y sus familiares— de manera obligatoria, autofinanciado por los aportes de estos (13% de la remuneración), cuya retención está a cargo del empleador, y cuyos fondos no pueden ser destinados a fines distintos de los de su creación. Se establece límites a las pensiones (mínima: S/. 415.00 y máxima: S/. 857.36). Los trabajadores de hoy financian las pensiones de los

5 Es uno de los regímenes de pensiones públicas (que comprende también a los regímenes especiales: mineros, trabajadores de construcción civil, amas de casa, etc.). Este último también está conformado por el régimen de los funcionarios y servidores públicos, regulado por el Decreto Ley N° 20530; y, el régimen aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, regulado por el Decreto Ley N° 19846.

Hasta el 2013 (según la ENAHO, INEI/ DISEL MTPE), la PEA ocupada afiliada al Decreto Ley N° 1990 representaba el 27% (1, 407,871); al Decreto Ley N° 20530 el 2% (114,915) y al Decreto Ley N° 19846, entre otros, el 4% (207.321). En: CUADROS, Fernando. (2014) *Políticas en materia de salud y pensiones*. Consulta: 5 de setiembre de 2015.

[trabajodigno.pe/.../Presentación%20salud%20y%20pensiones.ppt](http://trabajodigno.pe/.../Presentación%20salud%20y%20pensiones.ppt)

jubilados, perdiéndose la individualidad de las contribuciones para su financiamiento (solidaridad intergeneracional); a pesar de dicho financiamiento, se requiere del subsidio por parte del Estado.

El **sistema de capitalización** es un modelo que no depende del Estado —aunque ello no sea cierto en su integridad— basada en cuentas individuales de capitalización en la que cada individuo soporta sus propios riesgos que se cubrirán sobre la base de las aportaciones que conforman su fondo. Es una especie de ahorro de largo plazo del afiliado, permitiéndole financiar sus pensiones futuras, pagadas por los aportes y rentabilidad acumuladas. Por un lado, genera una mayor certeza y seguridad respecto de las prestaciones que percibirá en el futuro; pero por otro lado, se plantea problemas de solidaridad y desigualdad, puesto que no todas las personas tienen la misma capacidad de ahorro; además de los riesgos que implica la administración de sus fondos, afectado por la inflación o crisis económica que puede acontecerse —problemas de inversión—, y los riesgos que son soportados por los propios afiliados —problemas de rentabilidad de los recursos capitalizados.

El SPP<sup>6</sup>, regulado por el Decreto Ley N° 25897, del año 1992, forma parte del

6 Hasta el 2013 (según la ENAHO, INEI/DISEL MTPE), la PEA ocupada afiliada al Decreto Ley N° 25897 representa el 67% (3, 439, 086). En: CUADROS, Fernando. (2014). Ob. cit.

sistema de capitalización individual, en el cual el afiliado (trabajador estatal y privado) cotiza una contribución definida (13% de la remuneración, aproximadamente) a una cuenta individual que es administrada por las AFP —empresas privadas bajo la supervisión de la SBS— con el objetivo de acumular un fondo pensionario individual, el que se dispondrá al momento del cese laboral, permitiendo el otorgamiento de las prestaciones de jubilación, invalidez y sobrevivencia. Las pensiones en este sistema se calculan a partir de la suma de las cotizaciones (ahorro) del afiliado, más los rendimientos de las inversiones generados por dicho ahorro.

Tenemos pues dos sistemas alternativos: un sistema de reparto y otro de capitalización individual<sup>7</sup>. La coexistencia de estos dos sistemas en competencia hace inviable a futuro el modelo de organización del gasto, presentándose una serie de diferencias con sus ventajas y desventajas. En ambos sistemas, además de una baja cobertura, hay una clara segmentación del mercado laboral, los trabajadores que perciben ingresos

7 Pareciera que el SPP se aparta del precepto constitucional al establecerse un seguro privado de pensiones con un carácter notoriamente alternativo al Sistema de Pensiones de Reparto y sin la presencia del principio fundante de la seguridad social: la solidaridad. Por otra parte, según la Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (FIAP), el número de afiliados al Sistema Privado de Pensiones de Latinoamérica a junio de 2014 ascendió a 84.1 millones de personas, donde Perú representó el 6,6% del total. Actualmente se cuenta con cuatro AFP: Integra, Profuturo, Prima y Habitat.

“La función social del Estado es de ser el garante primario y último del derecho de la Seguridad Social (derecho humano, económico y social, inalienable e irrenunciable)...”

medios y/o altos se afilian al SPP y los que reciben ingresos medios y/o bajos al SNP. El Estado subsidia los fondos comunes, así como los fondos de capitalización individual para el pago de pensiones mínimas de los trabajadores de bajos ingresos.

La función social del Estado es de ser el garante primario y último del derecho de la Seguridad Social (derecho humano, económico y social, inalienable e irrenunciable) y, por ende, del derecho fundamental de la pensión, que requiere de la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente su plena efectividad<sup>8</sup>. En el imperativo de cumplir con la cláusula del “Estado

8 En la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA/TC (Fundamentos 9 al 11), se señala que en las actuaciones estatales la cláusula de “Estado social” impone la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente la vigencia de los derechos económicos y sociales.

social”<sup>9</sup> se requiere de la implementación de un modelo de organización del gasto en el Sistema de Seguridad en Pensiones compatible con la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, regido por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad<sup>10</sup>, que permita garantizar pensiones dignas, adecuadas y eficientes.

#### IV. HACIA UN SISTEMA DE PENSIONES MULTIPILAR

Las reformas estructurales transforman fundamentalmente el sistema público, sustituyéndolo total o parcialmente por uno privado. Ello provocó en los sistemas de organización del gasto, la implementación de tres modelos<sup>11</sup>: sustituto<sup>12</sup>, paralelo<sup>13</sup>

9 En la Sentencia Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 008-2013-AI/TC (Fundamentos 10 al 12), se refiere que el contenido de la cláusula del Estado social se desprende del artículo 43 de la Constitución y complementa su contenido con los artículos 3 y 44 de la misma norma.

10 En las Sentencias del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC y Acumulados, así como en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC, se desarrolla el contenido esencial del derecho a la pensión y su contenido constitucionalmente protegido, respectivamente. Además en la primera STC se precisa que la seguridad social es la garantía institucional que se expresa por excelencia la función social del Estado.

11 La aparición de estos modelos o perspectivas más o menos definidas, se dan en el contexto de la reforma de la Seguridad Social en América Latina, en el que se incorpora el sistema de capitalización individual en reemplazo total o parcial de los de reparto. GAMARRA VÍLCHEZ, Leopoldo. (2009).

12 En este modelo, se sugirió el reemplazo total del sistema público de reparto, que es el que existe en la mayoría de los países, cerrándolo y reemplazándolo con el sistema de capitalización (o régimen de capitalización individual) administrado por empresas privadas. Se aplicó en seis países: Chile (1981), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), la República Dominicana (2003-2005) y Nicaragua (2004).

13 En este modelo se sugirió el reemplazo parcial del sistema público de reparto, en la que coexiste como una opción

y mixto<sup>14</sup>. Es este último, al presentarse deficiencias en el sistema de reparto y dificultades técnicas y económicas en los sistemas de capitalización individual, el que es planteado como la opción más acertada. Por otra parte, las reformas no estructurales o paramétricas intentan fortalecer financieramente un sistema público de largo plazo, ya sea aumentando la edad de retiro o las cotizaciones, haciendo más estricta la fórmula de cálculo, o tomando otras medidas<sup>15</sup>, de acuerdo con las políticas de cada país.

En esta inercia, casi insoslayable de reformas estructurales, se encuadra, sin lugar a dudas, el Sistema de Seguridad en Pensiones del Perú, que optó —y sigue optando— por el modelo dual o paralelo, y por reformas paramétricas (aumento de la edad de retiro, de las cotizaciones, hacer más estrictas las fórmulas de cálculo, entre otras medidas<sup>16</sup>). Ahora bien, existen factores,

alternativa o paralela del régimen de capitalización individual. Se aplicó en dos países: Perú (1992) y Colombia (1994).

14 En este modelo, se sugirió la combinación de los sistemas de reparto y de capitalización individual, al menos, la introducción de algunos elementos del sistema de capitalización o la corrección de algunos defectos del sistema de reparto con este último. Se aplicó en cuatro países: Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (2004).

15 MESA-LAGO, Carmelo. (2004). "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*, (N°84), p. 61. Consulta: 07 de septiembre de 2015.

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10977/084059082\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10977/084059082_es.pdf?sequence=1)

16 Mediante Decreto Ley N° 25967, publicado el 19 de diciembre de 1992, se incrementó los aportes a 20 años, y

tales como el envejecimiento progresivo de la población<sup>17</sup>; el descenso en el número de aportantes jóvenes, como consecuencia de la elevada tasa de informalidad laboral<sup>18</sup>; los bajos niveles de empleo<sup>19</sup>, que afectan la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de reparto o de capitalización individual, resultando inviables en tanto coexisten de manera dual o paralela; por lo que surge la necesidad —urgente e impostergerable— de implementar reformas estructurales, principalmente, y reformas paramétricas, subsidiariamente.

mediante Ley N° 26504, publicada el 18 de julio de 1995, se incrementó la edad de jubilación a 65 años tanto para hombre y mujeres.

17 Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el escenario demográfico del Perú, como consecuencia del comportamiento social y económico de la población, es dinámico y cambiante: En 1950, de cada 100 peruanos, 42 eran menores de 15 años y solo 6 tenían 60 y más años (adultos mayores). **Actualmente (2015), los menores de 15 representan el 28% de la población y los adultos mayores el 10%**. Para el año 2025, los menores de 15 serán el 24% y los adultos mayores, el 13%. Así, dentro de 10 años (2025), Perú incrementará su población de 60 y más años de 3,0 a 4,3 millones, mientras que los jóvenes se mantendrán en 8 millones. INEI. (2015). Estado de la Población Peruana 2015. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

18 La mayor parte del empleo informal proviene de los independientes (85,9%), los dependientes (55,8%), Trabajadores del hogar (91,5%) y de los Trabajadores familiares no remunerados (100,0%). INEI. (2014). Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamentos, 2004-2013. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

19 De los 16 millones 328 mil 800 de la PEA existente en el país en el año 2013, se encuentran ocupados 15 millones 683 mil 600 personas (96,0%) y 645 mil 200 personas desocupados (4,0%). La población ocupada participa en el mercado laboral ya sea en empleos adecuados o de manera subempleada (por horas o por ingresos). Del total de ocupados, 8 millones 13 mil 600 personas tienen un empleo adecuado y 7 millones 670 mil personas se encuentran subempleados, de ellos 633 mil 200 personas estuvieron subempleados por insuficiencia de horas (subempleo visible) y 7 millones 36 mil 900 personas subempleados por ingresos (subempleo invisible). INEI. (2014). Op. cit.

En concreto, para superar el grave problema de insostenibilidad estructural del sistema de pensiones de reparto y de capitalización individual, se pueden adoptar algunas reformas del primer sistema, tales como ajustes en la pensión según la edad y esperanza de vida, edad de jubilación flexible y atender a un factor de sostenibilidad para actualizar las cotizaciones y revalorizar las pensiones. Pero este sistema reformado, requiere que se complemente con el segundo sistema; esto es, con planes capitalizados para los trabajadores de ingresos medios y altos. Para llevar a la práctica la nueva concepción del sistema de pensiones basado en el modelo multipilar, mixto o complementario<sup>20</sup>, se requiere la revisión y corrección del sistema de reparto, y su combinación e integración con el sistema de capitalización, adaptado a las condiciones propias de nuestro país.

Todas las alternativas viables que se barajan descartan eliminar el sistema público de reparto —o el sistema privado de capitalización individual—, siendo recomendable la transformación del mismo hacia un modelo multipilar que se apoye,

además del pilar solidaridad, en dos pilares: la eficacia económica, asentada sobre la base de un sistema de reparto de tipo colectivo, y la seguridad individual, que se integra por planes privados de pensiones personalizados. Este modelo es un sistema de pensiones —y de Seguridad Social— avanzado, reconocido como posible por el artículo 11 de la Constitución de 1993, postergado por muchos años<sup>21</sup> y que no viene siendo tomado en consideración en las políticas de protección social de los diferentes gobiernos de turno<sup>22</sup>.

21 Al respecto, se puede consultar: “Los Sistemas Públicos y Privados de Pensiones: de la relación alternativa a la complementaria”. (2006). *Derechos laborales, derechos pensionarios y justicia constitucional*, Segundo Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima. Asimismo, refiere Javier Neves, que la propuesta de constituir un sistema de pilar fue planteada desde diversos frentes, en el debate inmediatamente previo y posterior a la creación del Sistema Privado de Pensiones, sin embargo esta no fue escuchada. NEVES MUJICA, Javier. (1993). “Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: opción diabólica”. En: *Thémis*, Revista de estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 25, p. 10.

22 Al respecto, se puede consultar: el Informe N° 99 de la Defensoría del Pueblo (*El futuro del Sistema de Pensiones. Hacia una nueva relación entre el Sistema Público y el Privado* (2005), Lima, p.p. 20-23); y la propuesta basada en el modelo multipilar, planteado en 1994 por el Banco Mundial (*Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington D.C. (1994), pp. 269 y siguientes). Asimismo, cabe resaltar que el Informe N° 99 fue respaldado por la Organización Internacional del Trabajo (GILLIÓ, Colín; TURNER, John; BAILEY, Clive; y LATULIPPE, Denis. (2002). *Pensiones de Seguridad Social. Desarrollo y reforma.*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p. 592); revisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (“*En nombre del jubilado*”). En: *Suplemento “Día 1”* del diario “*El Comercio*”, Lima, 3 de julio de 2006, pp. 16-18); y, las centrales sindicales (*Propuesta de las centrales sindicales para la reforma de la Seguridad Social en el Perú. Hacia una Seguridad Social universal y solidario*. (2007). Oficina Internacional del Trabajo, diciembre de 2007, Lima, p. 60).

20 El término “complementario” (que para efectos del presente trabajo también equivale como mixto o multipilar) da una idea de algo accesorio y de fácil dominio, sin embargo, en realidad se trata de un campo muy complejo de la Seguridad Social porque debe tener una forma jurídica, administrativo-organizativa y operativa, además de fuentes de financiamiento específicas. CASTRO GUTIERREZ, A. (1990). “Los Regímenes Complementarios”. *Memoria del II Congreso Interamericano de la Seguridad Social, Uruguay*.

“ La reforma del sistema de pensiones peruano hacia un modelo multipilar ya no puede seguir postergándose...”

Como ya se ha tenido oportunidad de señalar en el pasado<sup>23</sup>, el modelo propuesto (modelo multipilar) considera un primer pilar que se exteriorizará a través del otorgamiento de una pensión mínima digna, la concreción del principio de igualdad subyacente en todo Sistema de Seguridad Social, complementado por un pilar privado que permitirá una mejor tasa de reemplazo para los trabajadores de ingresos medios y altos. Se conjugan e integran las ventajas de ambos pilares, y ello permite que los trabajadores entiendan que la contribución al sistema de pensiones es importante y que no debe quedar solo a disposición del Estado, puesto que la afiliación a ambos sería obligatoria.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El modelo dual o paralelo de los sistemas de pensiones de reparto y de capitalización, a pesar de que ambos están orientados a los

23 GONZALES HUNT, César. (2008). “La Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones”. En: Jurisprudencia y Doctrina Constitucional en Materia Previsional. Tribunal Constitucional del Perú (pp. 293-298), Lima.

trabajadores formales, con sus aciertos y fallas, ventajas e inconvenientes, no estaría coadyuvando a proveer ni a garantizar una pensión digna, adecuada y suficiente a quienes son pensionistas actualmente (en ambos sistemas), así como, a los que lo serán en el futuro. Asimismo, en cuanto a su financiación —principalmente— y cobertura de la protección social, impide el cumplimiento de la función central del Sistema de la Seguridad Social: brindar una protección social en condiciones de utilidad social, dignidad, suficiencia y adecuación, haciendo viables las prestaciones económicas, tales como son el garantizar pensiones dignas, suficientes y adecuadas.

La reforma del sistema de pensiones peruano hacia un modelo multipilar ya no puede seguir postergándose, es su norte fijo, y es un desafío que debe afrontar para garantizar su sostenibilidad y sostenimiento económico, con proyección al futuro y otorgando pensiones dignas, suficientes y adecuadas. Es una medida para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad en Pensiones del Perú.

Si el modelo de organización del gasto de la Seguridad Social en Pensiones que tenemos no cumple con su cometido esencial, entonces, habrá que reformarla. Los riesgos de esta reforma resultarán menos costosos que los de un descontento popular que ya viene clamando protección social digna y equitativa. \*

## BIBLIOGRAFÍA

- ABANTO REVILLA, CÉSAR  
2008 “El sistema de pensiones en el Perú: de la reforma y la desafiliación a un sistema único complementario”. En: Trabajo y Seguridad Social. *Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez*, Lima, Grijley.
- CASTRO GUTIERREZ, A  
1990 “Los Regímenes Complementarios”. En: *Memoria del II Congreso Interamericano de la Seguridad Social*, Uruguay.
- CUADROS, FERNANDO  
2014 “Políticas en materia de salud y pensiones”. Disponible en: <trabajodigno.pe/.../Presentación%20salud%20y%20pensiones.ppt> [Consultado el 5 de setiembre de 2015].
- GAMARRA VÍLCHEZ, LEOPOLDO  
2009 “Hacia una Seguridad Social para todos: El sistema de pensiones en el Perú”. En: *Crisis financiera mundial y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones: Problemas y medidas de protección de los fondos de los afiliados*, Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.
- GÓMEZ GARCÍA, J.M.  
1996 “La financiación de las pensiones y el envejecimiento demográfico: ¿el reparto o la capitalización?”. En: *Anales de Estudios Económicos y Empresariales* (N° 11).
- GONZALES HUNT, CÉSAR  
2008 “La Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones de Administración de Fondos de Pensiones”. En: *Jurisprudencia y Doctrina Constitucional en Materia Previsional*. Lima, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú y Gaceta Jurídica.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI  
2014 *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamentos, 2004-2013*, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI  
2015 *Estado de la Población Peruana 2015*, Lima.
- MESA-LAGO, CARMELO  
2004 “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. En: Revista de la CEPAL (N° 84). Disponible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10977/084059082\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10977/084059082_es.pdf?sequence=1)> [Consultado el 07 de septiembre de 2015].
- NEVES MUJICA, JAVIER  
1993 “Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: opción diabólica”. En: *Thémis*, Revista de estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú (N° 25).
- NEVES MUJICA, JAVIER  
2009 “Pensiones. Reforma y jurisprudencia. El D.L. 20530 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PASTOR A. Y PEROTE, J.  
1998 “Reparto frente a capitalización en la reforma del sistema de pensiones en España”. En: *Documento de Trabajo* (N° 367), IESE. Universidad de Navarra.



# El trabajo decente en el Perú: su alcance como enfoque y objetivo de la política pública

**Autor:**

*Julio Gamero Requena \**

\* Especialista de Empleo y Mercado Laboral para los países andinos, OIT–Oficina Andina. Es docente en la PUCP y fue Viceministro de Promoción del Empleo y Mype.

## I. LA DEFINICIÓN DEL EMPLEO PRECARIO<sup>1</sup> COMO UN ANTECEDENTE DEL TRABAJO DECENTE

Inicialmente, la definición de “trabajo precario” tendía a contraponer sus características con la situación de una forma de trabajo considerada “típica”. De acuerdo con ello, Córdova (1985)<sup>2</sup> remitiéndose al derecho laboral, considera que el trabajo típico, expresado en el trabajo asalariado y dependiente, presenta tres características: i) un empleo a tiempo completo, ii) un contrato de trabajo de duración indefinida y por último, iii) el trabajo ofrecido es para un solo empleador.

Sin embargo, dicha identificación —el empleo precario como lo opuesto al trabajo típico— mereció el cuestionamiento de diversos autores, entre ellos Leyva (2000)<sup>3</sup> quien considera que el empleo atípico no necesariamente es precario, aun cuando presente los atributos señalados.

Según la OIT (1998)<sup>4</sup> el empleo precario es una “relación laboral donde falta la

**Resumen.** *El texto sitúa la emergencia del concepto de trabajo decente con el proceso de precisión y generación de indicadores que han permitido situar la calidad del trabajo en la agenda pública de los estados miembros de la comunidad internacional. En algunos países, ello se ha traducido en la elaboración de planes nacionales de trabajo decente y, en otros, en el inicio de la discusión tripartita del tema.*

**Palabras Clave:** *Trabajo decente, Generación de Indicadores, Agenda Pública, Planes Nacionales, Discusión Tripartita.*

1 Con base en Velazco, Tatiana. “El empleo precario” Documento preparado a solicitud del INEI, PEEL-MTPS 2000, (inédito).

2 Córdova Efrén, “Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas”, relato general al X Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Caracas, Setiembre 1985), publicado en la revista de Derecho Laboral, No. 142, p. 247.

3 Leyva, S. (2000) “El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género”. Serie Mujer y Desarrollo No. 26. CEPAL. Chile.

4 OIT (1998), “La medición del subempleo”. Informe I. Decimosexta Conferencia Internacional de estadísticos del Trabajo. OIT, Ginebra.

## “...el trabajo típico, expresado en el trabajo asalariado y dependiente, presenta tres características...”

seguridad<sup>5</sup> de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación”.

Para el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay el empleo precario comprende a la población “asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de seguridad social (seguros de desempleo, de protección de la salud, de retiros y pensiones) o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo es poco estable o está ocupada en la categoría de ocupación de trabajadores familiares no remunerados”.

Rodgers (1998)<sup>6</sup>, por su parte, considera que en el concepto de precariedad se debe incluir las dimensiones de inestabilidad, carencia de protección, inseguridad, al igual que las debilidades sociales y

económicas. De esta manera, no es una sola dimensión, sino la combinación de diversos factores los que caracterizan el empleo precario.

### II. EL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE

En la memoria del Director General de la OIT “Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global” (Somavía, 2000), el término es presentado como una noción en la que se estructuran las siguientes dimensiones: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son respetados y cuenta con remuneración adecuada y protección social.

Amartya Sen fue uno de los que abordaron el desafío de interpretar el término<sup>7</sup> (1999). Comentó que el acierto del vocablo es su sentido universal, pues alcanza a todos los trabajadores. También, lo es su visión ampliada, que permite a la vez realizar análisis económicos y éticos. El *trabajo decente*, afirma, es un derecho que va más allá de la legislación laboral vigente, “... que tiene el sentido de reconocer derechos básicos y que permite una comprensión

<sup>5</sup> “La inseguridad es distintiva del empleo precario no sólo por la inestabilidad del vínculo o la insuficiencia de las condiciones de trabajo sino también por la ambigüedad del estatuto jurídico aplicado” (Velazco, 2003).

<sup>6</sup> Rodgers, Gerry/Rodgers, Janine (eds.) (1989), “Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe”. ILO, Geneva. <https://criticalpsygreece.files.wordpress.com/2008/04/rodgers.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/sen.pdf>

mucho más alentadora de las necesidades de las distintas instituciones y las distintas políticas en pro de los derechos y de los intereses de los trabajadores”.

### III. FACETAS DEL TRABAJO DECENTE

La definición del trabajo decente como “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” abarca expresamente seis facetas<sup>8</sup>:

Las *oportunidades de trabajo* se refieren a la necesidad de que todas las personas que deseen trabajar encuentren empleo, ya que, evidentemente, no puede haber trabajo decente si no se tiene trabajo. Esta noción de trabajo en que se basa nuestra definición es de carácter general y abarca todas las formas de la actividad económica, comprendidos el trabajo por cuenta propia, el trabajo no remunerado en la familia y el empleo asalariado, ya sea en la economía regular o en la informal.

1. La *idea de trabajo en condiciones de libertad* subraya el principio de que se debe escoger libremente el trabajo —esto es, que no debe ser impuesto a las

<sup>8</sup> “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”. Revista Internacional del Trabajo, vol. 122 (2003), núm. 2. [http://guia.oitinterfor.org/sites/default/files/experiencias/La\\_medicion\\_del\\_TD\\_con\\_indicadores\\_estadisticos.pdf](http://guia.oitinterfor.org/sites/default/files/experiencias/La_medicion_del_TD_con_indicadores_estadisticos.pdf)

“...no es una sola dimensión, sino la combinación de diversos factores los que caracterizan el empleo precario”

personas— y que en el siglo XXI no son aceptables determinados regímenes de trabajo, lo cual significa concretamente que se deben erradicar, de conformidad con los convenios internacionales pertinentes, el trabajo en servidumbre, el trabajo en esclavitud y las formas peores de trabajo infantil. Significa, asimismo, que los trabajadores deben tener libertad para afiliarse a las organizaciones sindicales y que no deben sufrir discriminación por ello.

2. El *trabajo productivo* es esencial para que los trabajadores tengan medios de subsistencia aceptables para sí mismos y para sus familias, así como para que las empresas y los países alcancen el desarrollo duradero y sean competitivos.
3. Con la noción de *equidad en el trabajo* se enuncia la necesidad que tienen los trabajadores de gozar de un trato justo y equitativo y de oportunidades profesionales del mismo signo. Lleva consigo la ausencia de discriminación

en la contratación y en el trabajo así como la posibilidad de conciliar de modo equilibrado la actividad laboral con la vida familiar.

4. La *seguridad laboral* nos recuerda la necesidad de salvaguardar la salud, las pensiones y los medios de vida y de proporcionar la adecuada protección financiera y de otra índole en caso de enfermedad u otras eventualidades. Reconoce, además, la necesidad que los trabajadores tienen de que se pongan límites a la inseguridad que conlleva la posibilidad de perder el trabajo y los medios de subsistencia.

de que haya empleos suficientes y de que estos reúnan unas condiciones mínimas aceptables. Las otras cuatro indican hasta qué punto el trabajo existente es “decente” y ha sido aceptado libremente.

#### IV. INDICADORES ESTADÍSTICOS QUE MIDEN EL TRABAJO DECENTE<sup>9</sup>

Los indicadores estadísticos del trabajo decente corresponden a diez categorías de medición, que son elementos necesarios de él y son las siguientes:

1. Oportunidades de empleo: *oportunidades de trabajo*

“ Las oportunidades de trabajo se refieren a la necesidad de que todas las personas que deseen trabajar encuentren empleo... ”

5. Por último, la *dignidad laboral* exige que en el trabajo se trate con respeto a los trabajadores y que puedan expresar sus preocupaciones y participar en la adopción de las decisiones referentes a las condiciones en que desempeñan sus tareas. Un aspecto esencial de ello es la libertad de los trabajadores para defender colectivamente sus intereses.

2. Trabajo inadmisibles: *trabajo en condiciones de libertad*
3. Remuneración suficiente y trabajo productivo: *trabajo productivo*
4. Jornada laboral decente
5. Estabilidad y seguridad del empleo: *seguridad laboral*
6. Conciliación del trabajo con la vida familiar: *equidad y dignidad en el trabajo*

Las dos primeras facetas del trabajo decente —las oportunidades de trabajar y la libertad de escoger empleo— se refieren al objetivo

<sup>9</sup> “La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos”. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122 (2003), núm. 2.

7. Trato justo en el trabajo: *equidad y dignidad en el trabajo*
8. Seguridad en el trabajo: *seguridad laboral*
9. Protección social: *seguridad laboral*
10. Diálogo social y relaciones laborales: *equidad y dignidad en el trabajo*

Así, las diez características generales del trabajo captan las seis facetas del trabajo decente antes expuestas.

#### V. POLÍTICA PÚBLICA Y OPERATIVIDAD DEL CONCEPTO DE TRABAJO DECENTE

Si bien alrededor del concepto de trabajo decente se generó una extensa discusión, el cómo medirlo ha sido objeto de un intercambio mucho mayor, habiéndose arribado a las categorías señaladas en el acápite anterior. A ellas se le añadió una más, *Contexto económico y social del trabajo decente*.

La medición del concepto es importante ya que disponer de un conjunto de indicadores para ello, se traslada el concepto al campo de la política pública. Permite darle contenido al diagnóstico, caracterizar el déficit de trabajo decente y diseñar planes nacionales que busquen cerrar dichas brechas. Así, países como Argentina<sup>10</sup> y Brasil<sup>11</sup> cuentan con Planes nacionales

de trabajo decente. Uruguay publicó un Panorama del trabajo decente en Uruguay con perspectiva sectorial<sup>12</sup>.

En el caso del Perú, se incorporó en la agenda del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo-CTPE: “Asimismo, el Consejo a través de sus Comisiones Técnicas, durante el 2010 al 2012 se abocaron a la formulación del Plan Nacional de Trabajo Decente, de acuerdo a cuatro objetivos estratégicos: 1) Crecimiento económico promotor de empleo, 2) Respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales, 3) Aumento de la eficiencia y cobertura de los sistemas de protección social, y 4) Promoción del tripartismo y diálogo social. Las estrategias y líneas de acción del primer objetivo han sido aprobados por las Comisiones Técnicas de Empleo y Formación Profesional; las del tercer objetivo, por la Comisión Técnica de Seguridad Social, destacando que esta última además ha aprobado los indicadores y metas del objetivo; y, las del cuarto objetivo, por la Comisión Técnica de Trabajo<sup>13</sup>.”

Se avanzó, también, en identificar de forma tripartita los indicadores a comprender en

10 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_248684.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248684.pdf)

11 <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E731>

[ID1012EEE9EF9F20B59/Plano%20Nacional%20de%20Emprego%20e%20Trabalho%20Decente%20em%20Español.pdf](http://www.mtss.gub.uy/documents/11515/16c81da6-4366-4351-b501-2841aa23edb9)

12 <http://www.mtss.gub.uy/documents/11515/16c81da6-4366-4351-b501-2841aa23edb9>

13 <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=649&tip=9>

la caracterización del trabajo decente en el Perú. Al respecto, el 12 y 13 de abril de 2010 se llevó a cabo, en Lima, un Taller Tripartito de consulta sobre la medición del trabajo decente en el Perú<sup>14</sup> con el apoyo del *Proyecto OIT IMAP Perfil de país sobre trabajo decente*<sup>15</sup>. Un resultado de dicho

taller fue el listado de indicadores de la tabla siguiente (Tabla 1).

De otro lado, a nivel regional, en el 2006 se promovieron unos compromisos que se plasmaron en el siguiente documento.

TABLA 1. PERÚ: INDICADORES PRIORIZADOS

ÁREA TEMÁTICA	INDICADOR PRIORIZADO	FUENTE DE INFORMACIÓN
Estabilidad y seguridad del trabajo	1. M-Estabilidad y seguridad en el trabajo (la oficina ha de seguir desarrollando su labor al respecto)	No se mide actualmente
Oportunidades de empleo	2. M-Empleo informal (S)	ENAH0-INEI, ENIVE-MTPE
Horas de trabajo docentes	3.a. M-Horas de trabajo excesivas (más de 48 horas por semana; "horas habituales" (S)	ENAH0-INEI, EPE-INEI; ENIVE-MTPE
Trabajo que debería abolirse	3.b. M-Trabajo infantil (S)	Dirección de Inspecciones y Oficinas de Estadísticas-MTPE
Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores	3.c. M-Tasa de sindicación (S)	Oficina de Estadística-MTPE, ENIVE-MTPE* <i>*Consultar si lo calculan actualmente</i>
Oportunidades de empleo	4.a. Indicador nuevo propuesto: Demanda de empleo en el sector formal desagregado por: a) sector económico; b) ámbito geográfico; c) ocupación; d) ingresos y ocupación	a y b. ENVME-MTPE, CENEC-INEI c y d ENSyS-MTPE
Entorno de trabajo seguro	4.b. Indicador nuevo propuesto: Tasa de accidentes de trabajo	MTPE, Dirección de Inspecciones, Oficina de Estadística

14 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--integration/documents/publication/wcms\\_195840.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--integration/documents/publication/wcms_195840.pdf)

15 <http://recap.itcilo.org/ft/documentation/files-activite-4/lima-2>

Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores	4.c. Indicador nuevo prepuesto: Temas principales de la negociación colectiva	Oficina de Estadística-MTPE
Ingresos adecuados y trabajo productivo	5.a. M-Trabajadores pobres (S)	ENAH0-INEI
Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo	5. b. A-Disparidad salarial entre hombres y mujeres	ENAH0-INEI, ENIVE-MTPE
Seguridad social	5.c. M-Proporción de la población económicamente activa que cotiza a un fondo de pensiones (S)	Oficina de Estadística-MTPE
Seguridad social	5.d. Indicador nuevo propuesto: Monto de la pensión: distribución por rangos	ENIVE-MTPE* <i>*Consultar si esta es la fuente de información, actualmente no es posible medirlo</i>
Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores	5.e. M-Tasa de cobertura de negociación colectiva (S)	Oficina de Estadística-MTPE
Diálogo social y representación de trabajadores y de empleadores	5. f. A-Huelgas y cierres patronales/Tasa de días no trabajados, indicador propuesto: horas-hombre perdidas	Oficina de Estadística-MTPE** **Solo se recoge huelgas

M = Indicador principal; A = Indicador adicional; S = sexo

Fuente: OIT, Taller tripartito de consulta sobre la medición del trabajo decente en el Perú.

Informe de taller, Lima, 12 y 13 de abril de 2010

## VI. TRABAJO DECENTE EN LAS AMÉRICAS: UNA AGENDA HEMISFÉRICA, 2006-2015<sup>16</sup>

En mayo del 2006, en el marco de la XVI Reunión Regional Americana realizada en Brasilia, el Director General de la OIT consideró que, a la luz de los múltiples

pronunciamientos de la comunidad internacional, se hacía necesario incorporar explícitamente el objetivo de generación de trabajo decente en las estrategias nacionales de desarrollo. Señaló que... “El logro de los objetivos de la estrategia de generación de trabajo decente en la región,..., requiere la adopción de políticas en cuatro campos: a) el crecimiento económico sostenido que promueva el

<sup>16</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms\\_081003.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_081003.pdf)

empleo de calidad; b) aplicación efectiva de los derechos laborales, en especial de los derechos fundamentales en el trabajo; c) el aumento de la eficiencia y cobertura de los sistemas de protección social, y d) la promoción del tripartismo y del diálogo social como medio de legitimación social de las políticas”.

La referida agenda planteaba metas al 2015. ¿Cuánto de lo ahí propuesto se ha logrado? La respuesta, precisamente, ausculta las políticas públicas bajo el enfoque de trabajo decente, convirtiéndose este en un elemento de evaluación de las mismas. A continuación, se presentan algunos de los resultados esperados en las dimensiones que dan cuenta del trabajo decente.

**TABLA 2. POLÍTICAS GENERALES PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA DE GENERACIÓN DE TRABAJO DECENTE**

POLÍTICAS GENERALES	OBJETIVOS	METAS
4.1.1. Crecimiento económico promotor del empleo.	La generación de mayores oportunidades de empleo debe considerarse como un objetivo central de la política económica.	Alcanzar un crecimiento económico de al menos el 5 por ciento anual en los próximos 10 años de manera sostenida y no fluctuante, como condición necesaria para reducir significativamente el actual déficit de trabajo decente.
4.1.2. Respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.	Lograr el respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.	Los derechos fundamentales en el trabajo constituyen un conjunto mínimo y universalmente aceptado de derechos laborales incorporados en las respectivas legislaciones nacionales y en la cultura laboral de los diferentes países de la región.
4.1.2.1. Trabajo infantil.	Eliminación progresiva del trabajo infantil.	1. Eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de 10 años (2015). 2. Eliminar el trabajo infantil en su totalidad en un plazo de 15 años (2020).
4.1.2.2. Trabajo forzoso.	Eliminación progresiva del trabajo forzoso.	En un plazo de 10 años, reducir entre un 20 y un 35 por ciento el número de trabajadores en régimen de trabajo forzoso.

<p>4.1.2.3. Libertad sindical y negociación colectiva.</p>	<p>Mejorar el cumplimiento de los derechos fundamentales acrecentando la garantía de los diferentes elementos de la libertad sindical, en particular la no discriminación sindical, optimizando la cobertura de la negociación colectiva y ampliando los contenidos de esta última.</p>	<p>Dotar a las legislaciones de mejores elementos de protección sindical, en particular de procedimientos y recursos administrativos y judiciales efectivos y expeditos en caso de violaciones de estos derechos, y mejorar la calidad de los acuerdos y convenios en lo que respecta tanto al número de trabajadores cubiertos (se aumentará al menos en un 10% a nivel nacional) como a la ampliación de sus contenidos (por ejemplo, incluyendo cláusulas en materia de productividad) y a la solución autónoma de conflictos.</p>
<p>4.1.2.4. No discriminación e igualdad en el trabajo.</p>	<p>Eliminar progresivamente los mecanismos de discriminación existentes en el mercado de trabajo.</p>	<p>Reducir en un 50% los índices de segregación y los diferenciales de ingreso por género y origen étnico-racial (respecto de los niveles actuales) en un plazo de 10 años.</p>
<p>4.1.3. Mayor eficiencia y cobertura de la protección social.</p>	<p>Ampliar y fortalecer los diferentes regímenes de protección social de los trabajadores.</p>	<p>En un plazo de 10 años, incrementar en un 20% la cobertura de la protección social.</p>
<p>4.1.4. Diálogo social efectivo.</p>	<p>Promover la institucionalización del diálogo social sobre bases voluntarias.</p>	<p>Promover que todos los países de la región realicen acciones para fortalecer el diálogo social y que, en un plazo máximo de 10 años, cuenten con espacios de diálogo social institucionalizados que se sustenten en bases voluntarias.</p>
<p>4.2.1. Normas internacionales del trabajo.</p>	<p>Contar con una legislación y unas prácticas laborales que se adecuen a las normas internacionales del trabajo ratificadas por los países, garanticen los derechos de los trabajadores y de los empleadores, y se apliquen plenamente.</p>	<p>1. Progresar en la ratificación de los convenios de la OIT, no sólo de los relacionados con los derechos fundamentales en el trabajo, sino también de todos aquellos que los gobiernos y los actores sociales determinen como esenciales para la mejora de las condiciones de trabajo y la garantía de la salud y la vida de los trabajadores, así como adecuar la legislación nacional y la práctica laboral al contenido de los mismos.</p> <p>2. Lograr que todos los países cuenten con una legislación y unas prácticas laborales equilibradas que respeten los derechos de los trabajadores y de los empleadores en el marco de las normas internacionales del trabajo.</p>

4.2.3. Empleo para la juventud.	Promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud.	Reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.
4.2.4. Microempresas y pequeñas empresas.	Mejorar la calidad del empleo en las microempresas y pequeñas empresas (MYPE).	Mejorar significativamente, en un plazo de 10 años, el porcentaje de trabajadores de las MYPE que estén cubiertos por las políticas y los servicios empresariales de fomento a la productividad y que tengan acceso a mercados y niveles mínimos de protección en todos los países de la región.
4.2.5. Economía informal.	Progresiva formalización de la economía informal.	Eliminar, en un plazo máximo de 10 años, las principales causas legales y administrativas que alientan la existencia de la economía informal.
4.2.7. Formación profesional.	Mejorar la competitividad de los recursos humanos y ampliar la cobertura de la formación profesional entre los grupos vulnerables.	Incrementar, en un plazo de 10 años, el porcentaje de la inversión de los países en capacitación en al menos medio punto porcentual (como porcentaje del PIB), y duplicar los actuales retornos de las inversiones en capacitación.
4.2.8. Servicios de empleo.	Incrementar y mejorar la capacidad y la calidad de la atención de los servicios de empleo.	Duplicar, en un plazo de 10 años, las colocaciones de trabajadores a través de los servicios de empleo, tanto públicos como privados.
4.2.10. Seguridad y salud en el trabajo.	La salud y la seguridad en el trabajo se convierten en una prioridad para los actores sociales de la región.	En un plazo de 10 años, reducir en un 20% la incidencia de accidentes y enfermedades laborales, y duplicar la cobertura de la protección de la seguridad y salud en el trabajo a sectores y colectivos escasamente cubiertos.
5. Los programas de trabajo decente por país.	Promover el trabajo decente como objetivo de la estrategia de desarrollo de los países de la región, contribuir al diseño de un plan nacional de generación de trabajo decente y ejecutar un programa específico de acción de la OIT en cada país, para apoyar la puesta en práctica de dicho plan nacional.	Diseño y ejecución, a partir de 2006, de estrategias nacionales para promover el trabajo decente en todos los países de la región, así como de programas de trabajo decente por país en apoyo de dichas estrategias nacionales.

Fuente: XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo de 2006, Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. Informe del Director General

La emergencia del concepto de trabajo decente pone de relieve, la centralidad del trabajo como el medio para mejorar la calidad de vida de las personas. Llegar a plasmar indicadores para hacer visible dicho concepto obliga a la política pública en varias direcciones. La primera, a incorporar en la agenda pública la necesidad de hacer evidente logros en el mejoramiento de la calidad de los empleos a través de determinados indicadores; segundo, conduce a que los institutos de estadística enriquezcan las encuestas de hogares incorporando la medición sistemática de dichos indicadores; y, tercero, a rendir cuentas en las instancias legislativas y espacios de diálogo social sobre la evolución de la calidad de los empleos. \*

## BIBLIOGRAFÍA

- ANKER, RICHARD; CHERNYSHEV, IGOR; EGGER, PHILIPPE; MEHRAN, FARHAD; Y RITTER, JOSEPH A.  
2003 *La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos*, Revista Internacional del Trabajo, vol. 122, núm. 2.
- CÓRDOVA EFRÉN  
1985 *Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas*, relato general al X Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Caracas, Setiembre 1985), publicado en la revista de Derecho Laboral, No. 142, p. 247.
- GHAL, DHARAM  
2003 *Trabajo decente. Concepto e indicadores*, Revista Internacional del Trabajo, vol. 122, núm. 2.
- GUERRA, P.  
1994 *La precarización del empleo: algunas conclusiones y un intento de operacionalización*. En: El empleo precario y el empleo atípico; revisión bibliográfica y propuesta para el debate. Documento de Trabajo No. 105. Programa de Economía del Trabajo (PET). Santiago de Chile.
- LEYVA, S.  
2002 *El trabajo a tiempo parcial en Chile ¿Constituye empleo precario? Reflexiones desde la perspectiva de género*. Serie Mujer y Desarrollo No. 26. CEPAL, Santiago de Chile.
- OIT  
1998 *La medición del subempleo*, Informe I. Decimosexta Conferencia Internacional de estadísticos del Trabajo. OIT, Ginebra.
- RODGERS, GERRY/RODGERS, JANINE (EDS.)  
1989 *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*, ILO, Genf., 1989.
- SEN, Amartya  
2000 *Estado de la Población Peruana 2015*, Lima. *Trabajo y derechos en Revista Internacional del Trabajo*, pp 129-139, vol. 119, núm. 2.
- VELAZCO, TATIANA  
2002 *La duración de las relaciones de trabajo: la permanencia en los empleos y la rotación laboral en Boletín de Economía Laboral (Lima: MTPE) N° 21*.
- VELAZCO, TATIANA  
2000 *El empleo precario*, documento preparado a solicitud del INEI, PEEL-MTPS, (inédito).



# Retos actuales de la seguridad social: informalidad laboral y cultura previsional

**Autor:**

*César Abanto Revilla \**

\* Abogado y Maestro en Derecho por la USMP. Profesor de Seguridad Social (PUCP) y Derecho Previsional (USMP). Procurador Público del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Publicaciones recientes: Criterios Jurisprudenciales relevantes para la acreditación de requisitos pensionarios (Gaceta Jurídica, 2011), Manual del Sistema Privado de Pensiones (Gaceta Jurídica, 2013), Manual del Sistema Nacional de Pensiones (Gaceta Jurídica, 2015).

**Resumen.** Desde la década de los setenta, la seguridad social está enfrentando —a nivel mundial— diversos problemas que ponen en riesgo su continuidad como mecanismo de protección universal. El fenómeno de la informalidad es un elemento que está afectando el mercado laboral de nuestro país, al punto que se estima que solo tres de cada diez trabajadores tienen en la actualidad algún tipo de protección por la seguridad social —en salud y pensiones—; a dicho problema, se le suma la necesidad de garantizar una sostenibilidad financiera a largo plazo, y la ausencia de una cultura previsional en la población, necesaria para implementar medidas de protección que sean legitimadas socialmente. En el presente artículo analizaremos la incidencia de la informalidad laboral en la restricción del acceso a las prestaciones de la seguridad social.

**Palabras Clave:** Seguridad social, Previsional, Informalidad Laboral, Sostenibilidad Financiera y Cultura Previsional.

## I. INTRODUCCIÓN: LOS ALCANCES DEL PROBLEMA

La seguridad social es un concepto complejo, no porque sea difícil de comprender, sino porque puede tener diversas definiciones, dependiendo del ángulo desde el cual se le pretenda analizar.

En efecto, para el ciudadano común es un derecho; para el economista, un factor de redistribución de la renta; para la administración, un servicio público; para los abogados, una rama de la ciencia jurídica, entre otros.

Pero más allá de este debate teórico, lo indiscutible es que la seguridad social es un tema que tiene gran impacto en las principales esferas del desarrollo de nuestro país, a saber:

- En lo social, por la cantidad de personas involucradas<sup>1</sup>;
- En lo económico, por las sumas de dinero comprometidas en su financiamiento<sup>2</sup>;
- En lo político, como consecuencia de su incidencia social y económica<sup>3</sup>; y,

1 Sólo como referente, recordamos que en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) existen más de 5 millones de afiliados, y en el Seguro Integral de Salud (SIS) más de 10 millones de inscritos.

2 También como referente, cabe mencionar que la exoneración de las gratificaciones por la Ley N° 30334 ha originado que el Seguro Social de Salud-EsSalud pierda S/. 897 millones de Nuevos Soles de su presupuesto del 2015, o que las cuatro AFP del SPP administran un fondo de S/. 100 mil millones de Nuevos Soles.

3 En las dos últimas campañas presidenciales el tema previsional fue una de las principales propuestas de los candi-

- En lo jurídico, pues la seguridad social —en especial, el tema pensionario— representa la mayor carga procesal del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional: cerca del 60%.

En la medida que para el desarrollo del presente comentario nuestro enfoque será jurídico, nos remitiremos a la definición de Fajardo<sup>4</sup>, quien considera que la seguridad social es un sistema de protección frente a las contingencias humanas, que procura elevar el nivel de vida del individuo a través de la redistribución de la renta.

Y es que durante la vida de toda persona —desde que nace hasta que muere— se presentarán una serie de sucesos inevitables (un accidente, una enfermedad, un embarazo, la vejez, etc.) que van a limitar nuestra capacidad para laborar —de forma transitoria o permanente— y requerirán de un mecanismo de protección (por ejemplo, un subsidio o una pensión) que nos permita mantener el nivel socioeconómico que tenemos, para no

datos que finalmente fueron elegidos Presidentes: la libre desafiliación, en el 2006 (Alan García), y, Pensión 65, en el 2011 (Ollanta Humala).

4 FAJARDO, M. (1992). *Teoría General de Seguridad Social*. Lima, Ediciones Luis Alfredo, pág. 25.

afectar nuestro status quo personal y familiar, lo que incidirá positivamente en el entorno de la colectividad.

Esta percepción tradicional de seguridad social, que tiene su origen en el informe de William Beveridge de 1942<sup>5</sup>, se sustenta en la concepción de un modelo de protección **universal** —que alcance a todas las personas—, **integral** que —abarque a todas las contingencias— y **solidario** —que sea financiado por la sociedad en su conjunto—, administrado por el Estado.

“...que la seguridad social es un tema que tiene gran impacto en las principales esferas del desarrollo de nuestro país...”

Sin embargo, si bien la seguridad social es considerada un derecho fundamental<sup>6</sup>, forma parte de los denominados derechos de “segunda generación” (económicos, sociales y culturales) o “prestacionales”, pues para su efectividad se necesitará de políticas activas (financiamiento) y de una responsabilidad sustancial del Estado para su institucionalización.

Desde la década de los setenta, la seguridad social está enfrentando —a nivel

5 BEVERIDGE, W. (1989). *Seguro Social y Servicios Afines*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

6 Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Art. 22º.

mundial— diversos problemas que ponen en riesgo su continuidad como mecanismo de protección universal.

Mientras en Europa y Estados Unidos, sus principales problemas son **demográficos**, tanto por la caída del índice de natalidad como por el incremento de la longevidad —lo que se suma a los excesivos subsidios otorgados—<sup>7</sup>; en Latinoamérica, la crisis es de origen **laboral y financiero**, pues la informalidad, sumada a una gestión estatal deficiente y el impago de las aportaciones, ha originado una disminución dramática de la cobertura subjetiva en la región.

En efecto, si bien el fenómeno de la informalidad es un elemento que desde hace décadas está afectando el mercado laboral de nuestro país, al punto que se estima que sólo tres de cada diez trabajadores tienen en la actualidad<sup>8</sup> algún tipo de protección por la seguridad social —en salud y pensiones—, a dicho problema se le debe sumar la necesidad de

garantizar una sostenibilidad financiera<sup>9</sup> a largo plazo, y la ausencia de una cultura previsional en la población, necesaria para implementar medidas de protección que sean legitimadas socialmente.

## II. CUESTIÓN PREVIA: LABAJA COBERTURA PREVISIONAL

La cobertura se refiere tanto al conjunto de personas protegidas dentro de la seguridad social en cada país (cobertura **subjetiva**), como a la relación de prestaciones que se regulan a favor de sus ciudadanos (cobertura **objetiva**).

El Perú es el segundo país con menor cobertura en la región, aunque en los últimos años se ha tratado de revertir dicha situación, sea por la regulación expresa del Aseguramiento Universal en Salud<sup>10</sup>, como por la creación de regímenes previsionales no contributivos (Pensión 65)<sup>11</sup>, sin

7 Fue uno de los factores determinantes de la pasada crisis en Portugal y España, así como del reciente debate financiero en Grecia.

8 INEI (2014). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO)*. Lima. Este dato es coincidente con el porcentaje promedio global determinado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a Setiembre 2014 en la “Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral”, aprobada por la Resolución Ministerial N° 205-2014-TR, considerando a los asalariados del sector privado (56.4%), a las micro empresas (87.8%) y a los independientes (86%).

9 En la medida que la seguridad social es un derecho fundamental prestacional, su materialización y viabilidad dependerá de existencia de fondos y recursos suficientes que permitan atender en el presente y futuro el pago de las prestaciones mínimas garantizadas por el Estado. La relevancia de este factor en la estructura de un sistema de seguridad social es de tal magnitud que ha sido incorporado expresamente en la Primera Disposición Final de la Constitución Política, por mandato de la Ley N° 28389. Para ampliar sobre este tema: GARCÍA, F. (2006). La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones. En: *Derechos Laborales, Derechos Pensionarios y Justicia Constitucional*, Libro de Ponencias del II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Arequipa: Perú.

10 Ley N° 29344, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de abril de 2009.

11 Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 19 de octubre de 2011. Prestación complementada recientemente por el Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, que crea el Programa de

“ El aumento de la población aportante a la seguridad social no sólo incrementará el número de personas protegidas por sus mecanismos de protección, sino que a la vez permitirá acrecentar los fondos del sistema previsional...”

embargo, han sido paliativos parciales que no han logrado aún una mejoría a gran escala.

El hecho que la mayor parte de la población (70%) que no tiene cobertura de ningún tipo esté financiando con sus impuestos a la minoría (30%) que sí la tiene, pese a que estos últimos son trabajadores formales que cuentan con los beneficios laborales y previsionales respectivos, ha llevado a algunos autores<sup>12</sup> a hablar de la “paradoja de la protección”, y nos demuestra que en el Perú predominó —hasta el 2009— el sistema de “seguro social” y no de “seguridad social”.

El problema central de la seguridad social, en especial, en los países en desarrollo, es el lograr la ampliación de la cobertura, sin embargo, en el Perú existen millones de personas que no se preocupan por este

tema, pues no tienen acceso a una pensión o a una prestación de salud. A nada de nada. De ahí la urgencia de buscar una solución mediata a este problema.

Según el INEI, dentro de una población total de unos 30 millones tenemos una Población Económicamente Activa (PEA)<sup>13</sup> de unos 16 millones, sin embargo, la mayor parte de esta no tiene una protección previsional, producto —principalmente— de la informalidad laboral.

Nuestro objetivo debería apuntar a alcanzar los promedios de países como Uruguay (78.5%), Chile (60.2%) o Argentina (46.2%), que son los más altos de la región<sup>14</sup>.

Pensión por Discapacidad Severa, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 11 de agosto de 2015.

12 Por todos: MANGARELLI, C. (2008). *La cobertura universal del sistema de protección y seguridad social y la empleabilidad*. En: Revista Derecho Laboral (N° 230), Montevideo, pág. 321.

13 La Población en Edad de Trabajar (PET) es aquella disponible para desarrollar actividades productivas —miembros del hogar de 14 y más años de edad— y se subdivide en: Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI).

14 Según Mesa Lago, sólo superamos a Paraguay, que tiene una cobertura del 10%. MESA LAGO, C. (2010). Presente y futuro de los Sistemas de Pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial. En: *VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Cartagena de Indias: Colombia, pág. 13.

“...existiendo una mayoría de pequeñas y microempresas incapaces de contratar formalmente a sus trabajadores...”

Si el éxito de un modelo de seguridad social se mide por el nivel de la cobertura subjetiva, se podría afirmar que el sistema peruano ha fracasado, sin embargo, existen mecanismos que aún pueden —y deben— ser implementados para revertir esta situación.

El aumento de la población aportante a la seguridad social no sólo incrementará el número de personas protegidas por sus mecanismos de protección, sino que a la vez permitirá acrecentar los fondos del sistema previsional.

La seguridad social debe dejar de ser vista por el ciudadano solo como un derecho, pues es también un deber, personal —pues nos permite acceder a prestaciones propias y derivadas, a favor de nuestros derechohabientes— y social —pues nuestro aporte contribuye a que se brinden prestaciones para los demás integrantes de la colectividad—, cimentado sobre la solidaridad.

Como bien anota Morón<sup>15</sup>, se ha pretendido atribuir el fracaso del sistema previsional a las reformas de los noventa; sin embargo, la cobertura subjetiva depende de las características del mercado laboral, así como de las empresas e instituciones del país, pues más de dos tercios de la PEA trabaja informalmente o por cuenta propia, existiendo una mayoría de pequeñas y microempresas incapaces de contratar formalmente a sus trabajadores, a lo cual se suma una legislación que hace innecesariamente costosa la formalización.

El que un millón y medio de adultos mayores no puedan reemplazar sus ingresos por pensiones de jubilación impacta también en su vida familiar, pues deben extender su ciclo laboral para poder subsistir. Esto conlleva a problemas complementarios, pues se convierten —sin quererlo— en una carga para su familia, fundamentalmente por los costos en salud, que tienden a incrementarse en esa etapa de la vida.

Esto origina una transferencia intergeneracional de pobreza, pues es casi seguro que, producto de la ausencia de ingresos suficientes, sus hijos tampoco podrán desarrollarse económica ni socialmente, hasta llegar al nivel que les permita lograr su autonomía. Según el INEI, más del 70% de los adultos

15 MORÓN, E. (2008). *Resolviendo el problema de cobertura en el Perú*. Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, pág. 3.

mayores en situación de pobreza viven con sus hijos; y, en la mayoría de estos casos, la vivienda es propiedad de los primeros.

Tomando en cuenta experiencias pasadas, consideramos que la reforma que deba efectuarse en el sistema previsional con miras a ampliar la cobertura subjetiva no debe pasar por copiar modelos extranjeros —casi sin modificarlos— para aplicarlos a nuestra realidad, pues ello podría distorsionar sus efectos, pues cada país tiene factores económicos, sociales, demográficos y políticos propios, que deberán ser evaluados previamente.

La elección del sistema que se adopte en definitiva corresponderá a una decisión política, sin embargo, para ello será necesario que se cuente con el sustento técnico que justifique dicha elección, lo que requiere un debate previo en el cual participen todos los actores del escenario previsional: el Estado, los trabajadores y los empleadores. Sin ello, no será posible lograr el objetivo final de una reforma: mejorar el nivel de las prestaciones y mantenerlas en el tiempo, para brindar beneficios dignos para la mayoría de peruanos.

### III. LA INFORMALIDAD LABORAL (Y PREVISIONAL) EN EL PERÚ

La informalidad es también un concepto complejo, pues se trata de un fenómeno estructural social y económico que tiene un impacto a nivel mundial.

Como precisa Tokman<sup>16</sup>, el concepto “sector informal” fue introducido por la OIT a partir del informe de empleo en Kenia dirigido por Jolly y Singer en 1972, pero al tratarse de un factor en evolución permanente, su definición ha variado con el tiempo.

La informalidad es el más grave de los problemas que afectan al mercado laboral, pues un número considerable de trabajadores se encuentra fuera del mercado, por decisión propia o la de sus empleadores. En ambos escenarios, quedan excluidos de los beneficios que les otorgan el Derecho Laboral y el Previsional.

Si bien este aislamiento de las normas es, en algunos casos, una estrategia de sobrevivencia empresarial, existen también situaciones de deliberado incumplimiento, cuando ya se cuenta con las ganancias que les permitiría cumplir sus obligaciones legales.

En el Perú, la informalidad se incrementó desde finales de los setenta a raíz de factores diversos como la migración masiva del campo a las áreas urbanas por la centralización o el terrorismo, el abandono de la zona rural por el Estado, entre otras razones.

16 TOKMAN, V. (2011). *Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas*. En: *Revista Internacional de Estadística y Geografía* (N° 3), pág. 16-18.

Existe entonces una fracción de empleadores que, a pesar de su deseo, no se formalizan porque el sistema les resulta complejo y sus oportunidades están reducidas por la ausencia de políticas que les faciliten el desarrollo de sus esfuerzos, dotándoles —por ejemplo— de capitales de trabajo y la tecnología adecuada.

Algunos autores, como De Soto<sup>17</sup>, tienen más bien una versión optimista de la informalidad, al considerarla una fuerza positiva y creadora, frustrada por la incompetencia y los obstáculos de la burocracia de los Estados. Dicho economista considera que la llave esencial para darle fuerza libre al mercado y, con ello, desplegar la potencialidad de los pobres, es desregular, lo cual impulsaría la capacidad emprendedora de la población.

La decisión política no es sencilla, pues si bien lo lógico es que todos deban formalizarse para que se integren al sistema de reglas y aporten una parte de su trabajo al fisco, como hace el resto, colaborando así con el progreso del país, en lugar de únicamente aprovecharlo, dicha medida podría colisionar —al imponer sobrecostos laborales— con el fomento de la inversión privada, caracterizada por reducir todos los gastos adicionales posibles al empresario.

17 DE SOTO, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima, Editorial El Barranco.

¿Cómo compatibilizar entonces la reducción de la informalidad laboral con una estimulación de la producción interna? La solución definitiva no es simple, pues debe ser enfrentada de forma transversal por diversos sectores (Trabajo, Producción, Educación, etc.) y requerirá de una participación conjunta del Estado, los empresarios y trabajadores.

El hecho que aproximadamente 5 155 000 de integrantes de la PEA sean independientes no calificados, de los cuales un 86% no está afiliado a ningún sistema de seguridad social, nos confirma que el fenómeno de la informalidad está íntimamente relacionado al trabajo “por cuenta propia”, de ahí la necesidad de reformular la afiliación previsional obligatoria.

Si bien en los últimos años se han puesto en práctica algunas medidas para reducir el índice de informalidad, sea a través de programas con beneficios para incentivar la formalización en la micro y pequeña empresa<sup>18</sup>, del saneamiento laboral parcial de los trabajadores del Estado<sup>19</sup> o del incremento de las visitas de los inspectores

18 Decreto Supremo N° 007-2008-TR, que regula la Ley de la Micro y Pequeña Empresa.

19 Decreto Legislativo N° 1057, en vigencia desde el 29 de junio de 2008, que regula el denominado “Contrato Administrativo de Servicios” (CAS), que crea una relación de naturaleza administrativa —no laboral— en la cual se contemplan ciertos derechos mínimos —incluida la afiliación previsional— para el trabajador que ingrese al Estado y para quienes ya venían laborando bajo contratos de servicios no personales.

de trabajo a los diversos empleadores a nivel nacional, estamos frente a un problema que tiene una raíz social muy profunda en la economía y en nuestra realidad (e idiosincrasia) nacional.

El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal que rige la actividad económica, por lo tanto, pertenecer a dicho sector supone no solo estar al margen de las cargas tributarias y la normatividad legal, sino que implica

En tanto el problema de la informalidad en el Perú está conformado por aristas de orden social que pueden relacionarse con la migración de inicios del siglo pasado, el centralismo de los setenta y la invasión masiva desde los andes hacia la capital en los ochenta, producto del terrorismo, que trajo como consecuencia el aumento del comercio ambulatorio y la aparición de emporios dedicados a la comercialización de mercadería ilícita, bajo la anuencia estatal y colectiva, al ser un extremo que no corresponde al presente comentario,

“ El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera del marco legal que rige la actividad económica... ”

también no poder contar con la protección y los servicios que el Estado ofrece.

Si bien la definición de informalidad puede ser simple, estimar su tamaño real no resulta sencillo, pues se trata de un fenómeno económico que al permanecer ajeno al marco legal, tiene que describirse como una variable latente no observada, es decir, un factor para el cual no existe una medida exacta, pero al que será posible aproximarse a través de indicadores laborales como la prevalencia del autoempleo y la falta de cobertura del sistema de pensiones.

nos centraremos en sus incidencias en el terreno laboral y de la seguridad social.

Como indica Boza<sup>20</sup>, no estamos ante un fenómeno nuevo, pero lo novedoso del tema radica en su progresiva expansión e institucionalización en diversos ámbitos y en todos los países; por tanto, tiene mayor trascendencia económica y social para la vida de las personas. Pero además, se ha

20 BOZA, G. (2004). Informalidad y Relaciones Laborales. En: *Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los Regímenes de Pensiones en el Perú*, Libro de Ponencias del I Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Trujillo: Perú, pág. 45-46.

convertido en una situación habitual para muchos, convirtiéndose en un problema complejo que conecta factores éticos, psicológicos y, al mismo tiempo, estructurales, pues afecta el funcionamiento de los procesos productivos.

Por tal razón, cobra especial importancia para la seguridad social la formalización e institucionalización de la actividad económica, siendo la clave para la ampliación de la cobertura subjetiva y el mejoramiento de la calidad de sus servicios.

El sostenimiento del esquema de la seguridad social en una relación laboral o en una actividad económica formal no solo garantiza la capacidad contributiva de sus beneficiarios, sino además, facilita la recaudación y fiscalización, garantizando su viabilidad. La informalidad deja a amplios sectores de la población al margen de la protección previsional.

El reconocimiento de la complejidad del problema y el carácter multidimensional de su solución no niega la existencia de las responsabilidades específicas que le corresponde a cada uno de los sectores estatales y de la necesidad de establecer objetivos que hagan posible la evaluación de la actividad desplegada por el Estado para lograr estos propósitos.

#### IV. NOTAS CONCLUSIVAS

De lo expuesto en los puntos precedentes, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Se debe proyectar un sistema con los incentivos adecuados para la inclusión de todos los trabajadores en el mercado laboral formal. No obstante, debe tenerse en cuenta que estas políticas deben contemplar simultáneamente dos estrategias:
  - Aquellas acciones en que la formalización es motivada por medio de la sanción por el incumplimiento (fiscalización laboral)
  - Aquellas en las cuales el incentivo existe por medio de una acción directa de promoción de la formalización (incentivos).
2. Como indica la OIT<sup>21</sup>, debe difundirse una cultura empresarial en la cual se asuma que son los trabajadores con condiciones laborales adecuadas y con expectativas de permanencia en la empresa los que generan una mayor productividad.
3. Compartimos la opinión de Arce<sup>22</sup>, en el sentido que los conceptos tradicionales del Derecho del Trabajo cada día se

21 OIT (2013). *La transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra.

22 ARCE, E. (2004). Informalidad, Derecho y Derecho Social. En: *Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los Regímenes de Pensiones en el Perú*, Libro de Ponencias del I Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Trujillo: Perú, pág. 85.

- alejan un poco más de la realidad, pues se aplican a menos personas, pues sus garantías aluden a relaciones jurídicas personales, remuneradas y subordinadas, cuyo ámbito se restringe a la tercera parte de la PEA, mientras los que laboran y se encuentran fuera de este ámbito de protección pasan del 60% de la población.
4. Se debe apuntar a mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, no sólo de un grupo. Se debe luchar por la desaparición de la precariedad, mediante programas de protección social, sin importar categorías jurídicas ancladas en el pasado.
  5. No sirve de nada tener una excelente legislación laboral que en la mayoría de los casos garantiza los derechos de los sujetos pertenecientes al núcleo de producción, pues los trabajadores marginales (excluidos) no gozan de dichos beneficios. \*

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCE, ELMER  
2004 *Informalidad, Derecho y Derecho Social*. En: Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los regímenes de pensiones en el Perú, Libro de ponencias del I Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Trujillo, pp. 69-88
- BEVERIDGE, WILLIAM  
1989 *Seguro Social y Servicios Afines*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- BOZA, GUILLERMO  
2004 *Informalidad y Relaciones Laborales*. En: Desafíos y perspectivas del Derecho del Trabajo y de los regímenes de pensiones en el Perú, Libro de ponencias del I Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Trujillo, pp. 39-68
- DE SOTO, HERNANDO  
1986 *El otro sendero. La revolución informal*. Lima, Editorial El Barranco, Primera Edición, 317 páginas.
- FAJARDO, MARTÍN  
1992 *Teoría General de Seguridad Social*. Lima, Ediciones Luis Alfredo
- GARCÍA, FERNANDO  
2006 *La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones*. En: Derechos Laborales, Derechos Pensionarios y Justicia Constitucional, Libro de Ponencias del II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo, Arequipa, pp. 855-887.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI  
2014 *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO)*. Lima.
- MANGARELLI, CRISTINA  
2008 *La cobertura universal del sistema de protección y seguridad social y la empleabilidad*. En: Revista Derecho Laboral (N° 230), Montevideo, pp. 313-327.
- MESA LAGO, CARMELO  
2010 *Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial*. En: VIII Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Cartagena de Indias.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO-MTPE  
2014 *Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral*. Lima, 74 pp.
- MORÓN, EDUARDO  
2008 *Resolviendo el problema de cobertura en el Perú*. En: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, 12 pp.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO-OIT  
2013 *La transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra, 96 pp.
- TOKMAN, VÍCTOR  
2011 *Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas*. En: Revista Internacional de Estadística y Geografía (N° 3), México, pp. 16-31.

ENTREVISTA

## **“El diálogo es un mecanismo indispensable para el desarrollo del Perú”**

**Daniel Maurate Romero**  
*Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo*



Daniel Maurate Romero,  
Ministro de Trabajo y  
Promoción del Empleo.

**El diálogo y la concertación han constituido pilares fundamentales para el actual Gobierno. En esa línea, ¿cuáles considera que son los avances más importantes en materia de diálogo emprendidos durante la presente gestión ministerial?**

El diálogo es fundamental, si uno quiere un país en paz tiene que promover el diálogo, de lo contrario, el diálogo será reemplazado por el conflicto social y la violencia. Desde el Sector Trabajo, tenemos herramientas, como el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción de Empleo y el Consejo Nacional de Seguridad (CNTPE).

En el caso del CNTPE, es un espacio muy activo y dinámico con el que se han comprometido tanto empleadores como

trabajadores en reuniones mensuales. Este espacio también cuenta con subcomisiones especializadas en temas laborales. De la agenda de los temas que se tratan, el 80% terminan en acuerdo, y obviamente existen otros a los que no se llega a acuerdos; de esto se trata de concertación.

Otro de los avances importantes en materia de diálogo social durante nuestra gestión, es el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONSSAT), el cual es una instancia del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, creada por la Ley N° 29783, y que conjuntamente con los Consejos Regionales de Seguridad y Salud en el Trabajo son las principales instancias de

concertación en cuanto a seguridad y salud en el trabajo de nuestro país.

A inicios del 2015, se reanudó el diálogo tripartito en los Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de Ayacucho, Ica, Arequipa, Ucayali, Junín, Huancavelica, Pasco, San Martín, Loreto, Tumbes, y Apurímac.

**Desde su perspectiva, ¿Cuáles considera usted son las ventajas de desarrollar mecanismos de diálogo social y concertación laboral en nuestro país?**

En primer lugar, se ponen en el debate temas de preocupación e interés de los diferentes actores involucrados en la problemática laboral, poniéndose en común diversos enfoques y propuestas.

La gran ventaja es que los procesos de diálogo y concertación bien conducidos producen bases sólidas para el desarrollo porque se trata de una confrontación de ideas y propuestas que muchas veces pueden ser diferentes y el diálogo justamente permite acercar posiciones y abrir la posibilidad para el entendimiento y el acuerdo.

Estas propuestas ganan en legitimidad porque son producto del entendimiento entre los empleadores, trabajadores y el Estado.

**En el presente año, se retomaron las sesiones del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo. Habiendo observado cuál es la dinámica en esta instancia de diálogo, ¿Cuáles considera usted son los principales retos que tiene el país para la articulación y concertación entre empresarios y trabajadores?**

El reto es la generación de confianza y credibilidad entre los actores participantes en el diálogo y esto se logra en la medida que los gestos y las posiciones sean sinceros y transparentes. Lo opuesto a ello es la desconfianza, que muchas veces no permite que el diálogo fluya eficientemente y dificulta que se llegue a acuerdos sostenibles.

Es fundamental que los empleadores brinden señales de transparencia y de compromiso con los trabajadores y de igual manera los trabajadores con los empleadores, construyendo relaciones de confianza ganan todos, empleadores, trabajadores y el país. En este campo todavía hay mucho que avanzar pero lo importante es que estamos en el camino correcto.

**Sobre el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, ¿qué acciones se han desarrollado para fortalecer su institucionalidad y legitimidad?**

Se ha puesto de manifiesto la voluntad política de impulsar acciones para fortalecer y profundizar el proceso de diálogo y concertación laboral reanudando el funcionamiento permanente del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo y de sus Comisiones Técnicas de Trabajo, Empleo, Formación Profesional, Seguridad Social, Anticrisis, Productividad y Salarios Mínimos, informalidad y la Mesa de Diálogo Social Juvenil. Ello ha permitido obtener avances significativos en su institucionalización permitiendo retomar la discusión de temas que son materia de la agenda laboral del país.

**Es innegable que en nuestro contexto actual, la participación de los actores sociales juveniles es necesaria e importante para la generación de políticas públicas y el desarrollo democrático de nuestro país. En esta línea ¿Qué mecanismos viene desarrollando el ministerio para la incorporación de las propuestas de los jóvenes en materia laboral?**

Existe una instancia, desde el CNTPE, en la que los jóvenes participan como es la Mesa de Diálogo Juvenil. Desde esta instancia trabajamos para que su participación sea más activa y para generar confianza con los jóvenes, por cuanto ellos son la población más afectada por el desempleo y la inadecuación ocupacional, a consecuencia de la desarticulación entre la oferta formativa y la demanda laboral.

En el año 2011, el CNTPE instauró la Mesa de Diálogo Social Juvenil, conformado por representantes juveniles, gremios de empresarios, organizaciones de trabajadores e instancias del gobierno (MTPE y SENAJU).

**En su calidad de presidente del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, ¿cuáles son las perspectivas en materia de diálogo y concertación laboral para el año 2016?**

Estando a fines del 2015, el CNTPE, ha entrado a una etapa en la que el diálogo social en materia laboral se encuentra activo tanto en su instancia del pleno como a nivel regional. Vamos a continuar con el trabajo de fortalecimiento institucional garantizando por ejemplo la continuidad de la subcomisión referida a relaciones laborales de difícil cobertura, la cual favorecerá las condiciones de trabajo de los canillitas, estibadores terrestres y pescadores industriales.

Por otro lado, estamos a puertas de la realización de Primer Congreso Internacional de Diálogo y Concertación Laboral, un importante encuentro con participantes



de Brasil, España, Chile, Colombia y Perú, quienes disertarán en torno a experiencias emblemáticas relacionadas al diálogo y su contribución a la mejora de las condiciones laborales.

Quiero destacar un aspecto muy importante de este congreso: La presencia de candidatos a la presidencia del país, quienes expondrán sus propuestas de gobierno para impulsar espacios de concertación laboral y evitar situaciones de conflictos que vulneren el ambiente de paz. De esta manera, el evento impulsará la construcción de una agenda tripartita y de consenso del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo colocando temas en la discusión

de las políticas laborales y de mercado de trabajo en el país.

Finalmente, dejaremos al próximo gobierno, el legado de un CNTPE consolidado y fortalecido para continuar con el diálogo y la concertación tripartita para mejores condiciones laborales en el país. \*



ENSAYO

# Conferencia Internacional del Trabajo 2015

**Autor:**

*Julio César Barrenechea Calderón \**

\* Abogado-Doctor en Derecho, Coordinador ejecutivo del sector empleador del CNTPE. Delegado empleador a las reuniones de la CIT.

2. Propuesta de Programa y Presupuesto 2016-2017;
3. Información y memoria sobre la aplicación de convenios y Recomendaciones;
4. Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo;
5. La transición de la economía informal a la economía formal (segunda discusión); y,
6. Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social, seguimiento de la Declaración de la OIT de 2008.

En el presente informe, intentaremos abordar lo tratado en forma sintética.

#### I. LA MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL

El Director General de la OIT —Guy Ryder— en su memoria “Iniciativa del Centenario relativas al futuro del trabajo”, propuso un plan de tres fases: 1. Invitación amplia solicitando contribuciones a la reflexión sobre el “futuro del trabajo”; 2. Comisión de Alto Nivel para que examine los planteamientos y elabore un informe a la 108ª reunión de la CIT; 3. Pronunciamiento de la CIT en el año 2019 que pudiera brindar orientaciones concretas sobre el rumbo de la OIT en el segundo siglo de existencia. Señaló al respecto cuatro temas que podrían abordarse para las conversaciones del centenario: *Trabajo y Sociedad*; *Trabajo Decente para Todos*; *La Organización del*

La 104ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo-CIT, llevada a cabo en la sede de la OIT entre el 1 al 13 de junio de 2015, presentó a título experimental, el nuevo formato reducido de dos semanas de duración.

Su mesa directiva estuvo conformada por la Sra. Ieva Jaunzeme de la República de Letonia (presidenta) y tres vicepresidentes: Sr. Mero (Grupo Gubernamental); Sra. Goldberg (Grupo de los empleadores); y el Sr. Thibaut (Grupo de los Trabajadores).

Enumeramos a continuación los temas previstos en su agenda:

1. Informe del Presidente del Consejo de Administración y Memoria del Director General;

“...cuatro temas que podrían abordarse para las conversaciones del centenario: Trabajo y Sociedad; Trabajo Decente para Todos; La Organización del Trabajo y la Producción; y La Gobernanza del Trabajo.”

*Trabajo y la Producción; y La Gobernanza del Trabajo.*

Dicha *Memoria* fue ampliamente comentada por los oradores (297) que intervinieron en las sesiones plenarias correspondientes, quienes hicieron llegar desde sus respectivas perspectivas, reflexiones puntuales e iniciativas al respecto. El Dr. Daniel Maurate Romero, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, (12.06.2015) participó en la discusión de la Memoria, e hicieron lo propio el delegado de los trabajadores, Sr. César Soberón Estela, y el autor del presente informe. (08.06.2015).

II. PROGRAMA Y PRESUPUESTO 2016-2017 PARA EL 75º EJERCICIO ECONÓMICO, QUE FINALIZARÁ EL 31 DE DICIEMBRE DE 2017

El presupuesto de gastos de la OIT aprobado alcanzó los 797 390 000 dólares de los Estados Unidos, y el de ingresos, de 797 390 000 dólares de los Estados Unidos, el cual, calculado al tipo de cambio presupuestario de 0,95 francos suizos por dólar de los Estados Unidos, el monto será de 757 520

500 francos suizos. Fue acordado, asimismo, que el presupuesto de ingresos, expresado en francos suizos, sea prorrateado entre los Estados Miembros de conformidad con la “escala de contribuciones” recomendada por la Comisión de Representantes Gubernamentales sobre Cuestiones Financieras para 2016 (al Perú le corresponde el 0,117 de un total de 100 000. Estado: N° 137-Perú-0,117).

III. COMISIÓN DE APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA CIT-CACR

La CACR integrada por representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores, tripartitamente revisa cómo los Estados miembros implementan los Convenios ratificados en sus respectivas legislaciones y en sus prácticas nacionales. Al respecto, debaten sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo basándose también en los informes técnicos de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. CEACR —cuyo mandato— expresado por esta última es el siguiente;

**Mandato 29:** La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es un órgano independiente establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo y sus miembros son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT. Está compuesta por expertos en el terreno jurídico que se encargan de examinar la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT por parte de los Estados Miembros de la OIT. La Comisión de Expertos realiza un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales. Al hacerlo, debe determinar el alcance jurídico, contenido y significado de las disposiciones de los convenios. Sus opiniones y recomendaciones no son vinculantes y buscan orientar las acciones de las autoridades nacionales. El carácter persuasivo de esas opiniones y recomendaciones se deriva de la legitimidad y racionalidad de la labor de la Comisión que se basa en su imparcialidad, experiencia y competencia técnica. La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas, especialmente porque ha llevado a cabo su labor de supervisión durante más de 85 años, y debido a su composición, independencia y métodos de trabajo cimentados en el diálogo continuo con los gobiernos, teniendo en cuenta la información que transmiten las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto se ha reflejado en la incorporación de las opiniones y recomendaciones de la Comisión en legislaciones nacionales, instrumentos internacionales y decisiones de los tribunales. (Párrafo 29 de su Informe III-Parte 1A).

“La función técnica y la autoridad moral de la Comisión están ampliamente reconocidas...”

Además de los temas de su competencia, la CACR de la CIT analizó el **Estudio General** formulado por la CEACR que versó sobre los “Instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones rurales” (Convenios núms. 11 y 141; y Recomendación núm. 149) cuya discusión y conclusión servirá de base para la discusión sobre el objetivo estratégico de los Principios y Derechos Fundamentales para la 106<sup>a</sup> Reunión de la CIT. Asimismo, y a diferencia de lo acontecido el año anterior (2014), pudo examinar en el ajustado tiempo disponible, veinticuatro (24) casos relativos a la aplicación de convenios ratificados (casos individuales). En su respectivo informe, la CACR decidió incluir, en un párrafo especial, el caso del Gobierno de Kazajstán por inobservancia del Convenio núm. 87, lamentándose que no participara al discutirse el caso de su país. La Comisión también decidió incluir un “párrafo especial” respecto a la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) por parte de Mauritania; y otro a Swazilandia por el Convenio núm. 87. El informe de la citada

Comisión fue adoptado en la décima quinta sesión plenaria de la Conferencia.

#### IV. PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS Y CREACIÓN DE EMPLEO DECENTE Y PRODUCTIVO

Después de un amplio debate general fue posible arribar a conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo basadas en el enfoque de empresas sostenibles adoptado en 2007. Solicitó asimismo a la Oficina prestar la debida consideración a las necesidades concretas de las PYME y a sus trabajadores para la formulación de sus políticas y orientaciones a efecto de mejorar el entorno empresarial para el empleo. La simplificación de reglamentaciones complejas fue una de sus conclusiones destacables. Como lo expresara el Ponente de dicha Comisión al presentar su informe al plenario: “Las conclusiones de nuestra Comisión no se limitaron a identificar los retos o indicar los papeles que deben jugar los interlocutores sociales y los gobiernos, sino que proveen adicionalmente indicaciones claras a la Oficina para hacer frente al reto formidable de promover el empleo decente y productivo en las PYME, tomando en cuenta su gran heterogeneidad, sus diferentes características, tales como edad, tamaño, sector y potencial de crecimiento”. La Reunión de la CIT aprobó en su décima cuarta sesión de 12 de junio 2015, el informe, las conclusiones y resolución del caso.

#### V. LA TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL A LA ECONOMÍA FORMAL (SEGUNDA DISCUSIÓN)

Siendo esta la segunda discusión sobre el tema, la respectiva Comisión Técnica propuso una “Recomendación” para facilitar la transición de la economía informal a la formal que sería el primer instrumento de la OIT dedicado a la economía informal en su conjunto. El vicepresidente empleador de dicha Comisión en la 13ª sesión plenaria de la CIT mencionó que: “la Oficina, la OIT acuñó el término ‘sector informal’ en la década de 1970, tras una misión en Kenya”. Al respecto, estimamos del caso señalar que la OIT se refirió a ese concepto bajo el término “sector no estructurado” en oposición al “sector moderno de la economía”. Así aparece en la **Recomendación N° 169 de 1984** sobre la “Política del Empleo (disposiciones complementarias)”, al

“ La Recomendación, entre otras orientaciones para los miembros, propone formas de mejorar el entorno adecuado para el desarrollo empresarial y la inversión...” ”

## “ Debería evitarse el aumento excesivo de los costes laborales que vayan en detrimento de los niveles de empleo... ”

considerar en la parte: “**Definiciones:** 9. Los Miembros deberían adoptar medidas para permitir el traslado progresivo de los trabajadores del sector no estructurado, donde exista, al sector estructurado”; y más adelante señalar en su parte V: “**V. Sector no Estructurado** 1) La política nacional del empleo debería reconocer la importancia de las fuentes de empleo ofrecidas por el sector no estructurado, es decir, por las actividades económicas realizadas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas”. En el año 1991, en que se llevó a cabo la 78ª Reunión de la CIT, el Director General de la OIT presentó su Memoria: “**Dilema del sector no estructurado**; y sólo una década después, con ocasión de la 90ª Reunión de la CIT de 2002 en la Memoria “Trabajo decente y la economía informal”<sup>1</sup> del Director General de la OIT se emplearía el término “economía informal”.

La Recomendación propuesta por la Comisión fue aprobada en la décimo tercera sesión plenaria de la Conferencia como: “Recomendación 204-Recomendación sobre la transición de la economía informal

a la economía formal-2015”. Dicha Recomendación contiene las siguientes partes: Objetivos (3) y ámbito de aplicación, principios rectores (12), marcos jurídicos y de política, las políticas de empleo, derechos y protección social, incentivos, cumplimiento de las normativas y control de su aplicación, libertad de asociación y libertad sindical, diálogo social así como el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y, en un Anexo señala los Instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas pertinentes para facilitar dicha transición.

La Recomendación, entre otras orientaciones para los miembros, propone formas de mejorar el entorno adecuado para el desarrollo empresarial y la inversión; cómo puede potenciarse la iniciativa empresarial, el acceso a la educación, el establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado, acceso a los servicios financieros, a la inversión en infraestructura, así como la necesidad de eliminar barreras fiscales y administrativas innecesarias para tal cometido.

<sup>1</sup> Informe VI. CIT, 90ª reunión. OIT 2002, Ginebra.

## VI. OBJETIVO ESTRATÉGICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. SEGUIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE 2008

Ha correspondido a este año —2015— la discusión recurrente sobre la protección social en seguimiento de los cuatro objetivos estratégicos de la Declaración de la OIT de 2008. Entre las áreas controvertidas, pudo abordar aspectos sobre el tiempo de trabajo; la salud y la seguridad; la maternidad y las políticas de orden remunerativo alcanzándose consensos en determinados temas complejos. Así positivamente insta a los mandantes a trabajar juntos para hacerle frente a los problemas y garantizar una protección laboral adecuada e innovadora que reflejen la cambiante naturaleza que presenta el mundo laboral actual para favorecer el empleo. Debería evitarse el aumento excesivo de los costes laborales que vayan en detrimento de los niveles de empleo y, además, que no podría declararse una medida única porque se necesita un enfoque que debiera tener en cuenta las diversas especificidades regionales.

## VII. COMISIÓN DE VERIFICACIÓN DE PODERES

En la CIT de 2015, la **Comisión de Verificación de Poderes** examinó 14 protestas relativas a los poderes de los delegados y/o de sus consejeros técnicos; cuatro quejas por el impago de los gastos de desplazamiento y de estancia de los delegados y/o consejeros técnicos (Albania,

Gobierno del Congo, Gobierno de España y República Democrática del Congo); y un caso de seguimiento (Djibouti).

## VIII. OTROS ASUNTOS

En la Conferencia se realizó una Mesa Redonda temática de alto nivel sobre *el Cambio Climático y el Mundo del Trabajo*. Fue admitido como Miembro de la OIT Las Islas Cook; y contó con la intervención del Presidente de Francia, François Hollande; del Presidente de Panamá, Juan Carlos Varela; y del Premio Nobel de la Paz, Kailash Satyarthi. \*



ENSAYO

# La Responsabilidad Social Corporativa (RSC)

**Autor:**

*Cristina Sirvent Alonso \**

\* Magister Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad-Abogada Universidad de Alicante (España)

**Resumen.** *La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es una forma de dirigir las empresas basadas en la gestión de los impactos que su actividad genera sobre sus clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente y sobre la sociedad en general. Todo esto debemos enlazarlo con el fin de las empresas, que lógicamente es mejorar resultados económicos.*

*Por otra parte, las propias empresas, teniendo en cuenta el creciente interés de los consumidores y usuarios sobre las cuestiones sociales, ambientales y de sostenibilidad, asumen en su actuación tales criterios y ponen en marcha proyectos y acciones que van más allá de mero cumplimiento de las leyes ambientales y sociales (RSC), para obtener cuotas de nuevos mercados (consumidores concientizados).*

**Palabras Clave:** *Responsabilidad Social Corporativa (RSC), gestión de los impactos, clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente sociedad resultados económicos cuestiones sociales, ambientales sostenibilidad, leyes ambientales y sociales*

## I. INTRODUCCIÓN

La sociedad en la que actualmente vivimos, trae consigo importantes transformaciones en todos los niveles (en el ámbito internacional, en las actividades económicas y sociales, en la actividad pública y en las Administraciones Públicas, en la conciencia de los ciudadanos, etc.). Tales transformaciones proceden de fenómenos bien conocidos: la globalización económica y social, la descentralización política, la liberalización económica, el desarrollo espectacular de las tecnologías de la información y la comunicación, los movimientos migratorios, nuevos problemas y obligaciones públicas o cierta crisis del Estado social<sup>1</sup>, entre otros<sup>2</sup>.

## II. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA RSC

La inclusión de criterios sociales y ambientales en los procesos de contratación pública es una exigencia de la época contemporánea para los Estados y que, por ejemplo en el caso de España, ha sido impuesta por las exigencias europeas. Tal incorporación no ha sido fácil ni inmediata, al colisionar tal pretensión con algunos de los otros objetivos que asimismo ha de respetar la legislación en materia de

1 Beck, U. (1998) *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo*, Ibarra, P.

2 MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

contratación pública<sup>3</sup> (en particular, los de libre competencia y el respeto a las reglas del libre mercado).

En este contexto, el papel de la Administración Pública como impulsora de estas prácticas es fundamental. El respaldo político y la promoción por parte del sector público del concepto y la práctica de la Responsabilidad Social Corporativa, deben regir toda la actividad de contratación de la Administración. Esto, junto con el reconocimiento de los esfuerzos de las empresas a través de premios o menciones, y el mismo efecto ejemplarizante que tienen

esfera de los Estados no de las empresas. Sin embargo hoy en día asistimos a un proceso en el que la esfera de influencia de las empresas es mayor y también su responsabilidad en el respeto de los derechos fundamentales. Fruto de la asunción de que los derechos humanos tienen una relación con la gestión empresarial y una traslación directa en el ámbito de las organizaciones, surgen diversas iniciativas tanto por parte de instituciones públicas como privadas que en mayor o menor grado normativo, tratan de establecer referencias sobre el comportamiento de la empresa y la gestión de impactos sobre los derechos humanos. A

“La inclusión de criterios sociales y ambientales en los procesos de contratación pública es una exigencia de la época contemporánea para los Estados...”

los concursos y adjudicaciones públicas, servirán de modelo de una empresa que cada vez va adquiriendo más trascendencia en la esfera nacional e internacional.

### III. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA-RSC DE LAS EMPRESAS

Hasta tiempos muy recientes las iniciativas vinculadas con la protección y respeto de los derechos humanos se hallaban en la

continuación, se resaltan algunas de las más destacables iniciativas y que tienen carácter más general, siendo conscientes de que existen otras muchas, la mayor parte de ellas dirigidas a sectores de actividad concretos.

La internacionalización de los mercados, sobre todo el del trabajo y el de capitales, la pérdida de soberanía de los Estados en favor de organismos supranacionales/multilaterales, el nacimiento y desarrollo de las multinacionales que comienzan a operar sobre una base mundial, aprovechando las

<sup>3</sup> *Compra y contratación pública verde*. Cristina Sirvent Alonso.

## “Del mismo modo, deberán aplicar e incorporar las Normas en sus contratos y acuerdos dentro de su cadena de valor...”

economías de escala, la desregularización y privatización de sectores y servicios considerados básicos, el imparable progreso tecnológico que ha propiciado el abaratamiento de las comunicaciones y el transporte, han contribuido a alimentar el debate sobre qué papel tiene que jugar la empresa en el respeto y desarrollo de los derechos humanos<sup>4</sup>.

En este contexto, en el que la empresa se mueve en un entorno cada vez más global y genera, en el desarrollo de su actividad, mayores externalidades, tanto sociales como ambientales, se demanda a la empresa un papel más integrado en la sociedad y más respetuoso con los derechos humanos. Se exige más transparencia en las actuaciones empresariales, no solamente desde una perspectiva financiera sino también desde la esfera social y medioambiental. Cada vez existe un mayor número de indicadores que evidencian un progresivo deterioro medioambiental, determinándose en algunos casos una relación directa entre la acción empresarial y el hecho; en concreto, cada vez es más difícil esconder actuaciones ilícitas y

atentados contra los derechos humanos; cada vez adquieren mayor importancia los denominados intangibles, que se asientan sobre valores como la reputación corporativa y la RSC. Todo ello en un mercado altamente competitivo donde las diferencias de los servicios y productos en relación con las variables calidad y precio son irremediamente más estrechas. Estamos de acuerdo con el nuevo papel que juega la empresa, especialmente el de las multinacionales, en la nueva configuración socioeconómica del mundo, por ello se les exige una mayor responsabilidad con las sociedades donde estén realizando su actividad. La maximización de beneficios no debe imponerse a la generación de impactos negativos y no es válida la justificación del cumplimiento de la ley y los usos y costumbres en países en los que la legislación sobre determinadas cuestiones es extremadamente laxa, o permiten atentados contra los derechos fundamentales, y en los que los usos y costumbres en el ámbito de los negocios están soportados por la corrupción y otras malas prácticas.<sup>5</sup>

4 ESTUDIOS: Las políticas de las empresas españolas en materia de derechos humanos. Estudios, Derechos humanos, Empresa, Observatorio de RSC 2011.

5 Estudio 2011 Observatorio de Responsabilidad Social corporativa. Investigación empresa y Derechos Humanos- Las políticas de las empresas españolas en materia de derechos humanos.

#### IV. MARCO NORMATIVO INSPIRADOR DE LA RSC: PRINCIPIOS DEL PACTO MUNDIAL MULTILATERAL PÚBLICO-NORMAS DE LA ONU<sup>6</sup>

Los diez Principios del Pacto Mundial derivan de declaraciones de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción y gozan de consenso universal.

Estos Principios del Pacto Mundial, junto a la Carta de los Derechos Humanos de Naciones Unidas 1945 y, sobre todo, los Principios Rectores de John Ruggie sobre las empresas y los derechos humanos (“proteger, respetar y remediar”) son considerados por la Unión Europea o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como el marco bajo el cual deben operar las empresas europeas tanto dentro como fuera del territorio comunitario.

Los Principios del Pacto Mundial son los siguientes:

**Principio 1** “Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia”.

**Principio 2** “Las empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices en la vulneración de los Derechos Humanos”.

<sup>6</sup> <http://www.pactomundial.org>

**Principio 3** “Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva”.

**Principio 4** “Las empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción”.

**Principio 5** “Las empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil”.

**Principio 6** “Las empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación”.

**Principio 7** “Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente”.

**Principio 8** “Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental”.

**Principio 9** “Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medioambiente”.

**Principio 10** “Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas extorsión y soborno”.

Asimismo, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y teniendo en cuenta la Carta de Naciones

Unidas de 1945 y las numerosas convenciones y pactos internacionales en el ámbito de los derechos humanos ya existentes, en agosto de 2003, la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobó las Normas de la ONU sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los Derechos Humanos (o Normas de la ONU).

El documento aprobado reconoce la responsabilidad primordial de los Estados en promover y proteger los derechos humanos; y en asegurarse, que se cumplan y se respeten. Reconoce en particular, que los Estados deben velar para que las empresas transnacionales y las que operan comercialmente en el ámbito internacional respeten los derechos humanos. Estas últimas, en su calidad de órganos de la sociedad, también tienen la responsabilidad de promover y proteger los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Del mismo modo, deberán aplicar e incorporar las Normas en sus contratos y acuerdos dentro de su cadena de valor: con los contratistas, subcontratistas, proveedores, distribuidores y personas naturales o jurídicas que tengan relaciones con la empresa transnacional.

Las Normas de la ONU son aplicables a las “empresas transnacionales” y otras “empresas comerciales”. Las disposiciones sustantivas clave son:

1. *La no discriminación:* exige que las empresas no discriminen por razones ajenas al empleo (raza, color, sexo, idioma, religión u opinión política) y a la vez que promuevan la igualdad de oportunidades. Esta obligación incluye también razones de salud y discapacidad, orientación sexual, embarazo o estado civil. También se prohíben el abuso físico o verbal en el lugar de trabajo, obligando a las empresas a asegurarse de que dicho abuso no se tolera.
2. *La protección de civiles y las leyes de la guerra:* las empresas habrán de velar por no convertirse con sus actividades en cómplices de violaciones de derechos humanos, ni beneficiarse de los crímenes de guerra como saqueo y pillaje, crímenes contra la humanidad, genocidio, tortura, trabajo forzado u obligatorio, toma de rehenes, y otras violaciones del derecho humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos.
3. *Utilización de fuerzas de seguridad:* las empresas que hagan uso de las fuerzas de seguridad deberán establecer políticas para asegurar que no emplean ni contratan a personal de seguridad que se sabe ha cometido violaciones de los derechos humanos; que se proporciona a las fuerzas de seguridad el entrenamiento adecuado sobre procedimientos de derechos humanos, y que se incorporan las obligaciones

de derechos humanos en los contratos relativos a la seguridad.

4. *Los derechos de los trabajadores*: prohibición del trabajo forzado u obligatorio y de la explotación económica de los niños y, por otra, los mandatos de proporcionar un entorno laboral seguro y saludable, de pagar una remuneración que garantice un nivel de vida adecuado, y de respetar la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva.
5. *Corrupción, protección del consumidor y derechos humanos*: se reafirman de forma concisa las normas internacionales contra la corrupción y soborno. También se reafirman las obligaciones relativas a las prácticas comerciales justas y honradas, en consonancia con las leyes y normas que regulan la protección del consumidor.
6. *Derechos económicos, sociales y culturales*: obligación de respetar todos los derechos humanos y a “contribuir con su realización”. Las Normas de la ONU subrayan que las empresas deben hacer cuanto esté en su poder “dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia” para respetar y defender el derecho a una alimentación adecuada, al agua potable, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, a la vivienda y a la educación. También apoyan el derecho al desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas.
7. *Los derechos humanos y el medio ambiente*: obligación de cumplir las leyes, normas,

“...respeto al derecho de las comunidades indígenas a la propiedad de sus tierras y recursos naturales...”

políticas y reglamentos internacionales y nacionales para preservar el medio ambiente. Ello conlleva cumplir con el principio de precaución y realizar la actividad comercial de manera que contribuya al objetivo más amplio del desarrollo sostenible.

8. *Los derechos de los pueblos indígenas*: respeto al derecho de las comunidades indígenas a la propiedad de sus tierras y recursos naturales, y sus bienes culturales e intelectuales. Se menciona, específicamente, que las empresas deben respetar el principio del consentimiento libre, previo y fundamentado de las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo.

## V. CONCLUSIONES

Sentado lo anteriormente expuesto y a pesar de la evolución de la concienciación y criterio de los consumidores y las preocupaciones y problemas sociales, no podemos olvidar que el objetivo general de una empresa privada es generar ganancias. Por todo ello, es el usuario /consumidor final el que debe estar informado y estar comprometido con los

valores sociales a la hora de sus elecciones, pues finalmente podrá ser el único que pueda educar a las empresas.

A pesar de la aparición de la RSC, se han identificado problemas para una verdadera implantación como son la falta de información y de datos sobre aspectos clave de la gestión de la empresa en materia medioambiental, de derechos laborales, aspectos relacionados con la corrupción o su relación con comunidades locales e indígenas. Áreas todas ellas muy destacadas desde un punto de vista de derechos humanos potencialmente vulnerables.

En todo caso, se ha identificado una constante falta de concreción en los compromisos que las empresas dicen asumir. Si bien existe cierto avance en cuanto a compromisos asumidos en materia de Derechos Humanos, como por ejemplo su adhesión al Pacto Mundial de las Naciones, el convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas, las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, y las líneas de actuación de la Asociación Internacional de Productores de Petróleo y Gas (OGP), no se ha encontrado evidencia de que todos esos compromisos vayan más allá de una mera declaración de intenciones, ya que no es posible conocer ni analizar los sistemas y mecanismos implementados por la empresa

para cumplir con sus compromisos y tampoco se conocen resultados al respecto.<sup>7</sup>

América Latina ha sido uno de los destinos prioritarios de la inversión española desde que en los inicios de la década de los 90 comenzó la internalización de las empresas españolas a través, en muchos de los casos, de procesos de privatización de empresas públicas de la región. Y de hecho en muchos de los países receptores (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) España se ha posicionado como el primer inversor exterior.

En este contexto algunas empresas hacen declaraciones, asumen compromisos y las más avanzadas aprueban políticas que favorecen el respeto y la puesta en valor de los Derechos Humanos. Un número importante de empresas transnacionales han optado por la fórmula de la autorregulación, a través de los denominados Códigos Éticos o de Conducta, para corregir los impactos negativos que generan en el desarrollo de su actividad. La clave está en si este mecanismo es eficiente por sí sólo, o lo que es lo mismo suficiente para corregir los defectos de mercado y los problemas derivados de una economía que se asienta sobre una base global. Se trata de iniciativas de carácter positivo, pero insuficientes. \*

<sup>7</sup> <http://www.pactomundial.org>

## BIBLIOGRAFÍA

### ESTUDIO OBSERVATORIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

2011 Investigación empresa y Derechos Humanos. Las políticas de las empresas españolas en materia de derechos humanos. Equipo de investigación: Dirección y coordinación: Orencio Vázquez Oteo y Víctor Sáiz Pérez Analistas e investigadores: Blanca Pérez Gladish, María Carolina Xavie, Soledad Pérez Alix, Beatriz García, Margot Orezco, Itziar Marín, Jaime Díaz Martínez, María Sánchez Flores, Mauricio Fernández Sossi, Clara María Betancourt, Rocío Macías Navío

BECK, U.

1998 *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo*, Ibarra, P.

MIR PUIGPELAT, O.

2004 *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Ed. Thomson-Civitas, Madrid.



# Seguridad Social: Promoviendo el desarrollo de una Cultura en Seguridad Social

**Autor:**  
*Edgard Freddy Paúcar Calero \**

\* Director de la Dirección de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.



**Resumen.** La importancia de promover una cultura en seguridad social en el país, ha permitido que la Dirección de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, realice acciones y estrategias para desarrollar diversas actividades enmarcadas a promocionar y difundir lo que realmente significa la seguridad social.

En esa línea de acción, en el seno del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), a través de la Comisión Técnica de Seguridad Social se crea la Sub Comisión

de trabajo para el tema de la inclusión a la seguridad social de los grupos económicos de difícil cobertura .y recae la Secretaria Técnica de la misma en la Dirección de Seguridad Social. En merito a ello dicho órgano de línea de la Dirección General de Trabajo, viene realizando acciones para ampliar la cobertura a la seguridad social en salud a grupos de trabajadores específicos como lustradores de calzado y los taxistas, mototaxistas y colectiveros.

Conjuntamente con EsSalud se propuso a la OIT la conformación de la Mesa Técnica Intersectorial de Cultura en Seguridad Social, en la cual producto de reuniones de trabajo en la citada Mesa Técnica contamos con una propuesta de Estrategia Integral de Promoción de la Cultural en Seguridad Social.

Como actividades de promoción y difusión, nuestra Dirección viene generando espacios de interacción entre el público y los sectores involucrados en materia de seguridad social, tal es el caso de la “I Feria sobre Cultura en Seguridad Social”, un espacio a través del cual se buscó que las instituciones vinculadas a la seguridad social puedan brindar información y soporte a la comunidad. También se vienen desarrollando seminarios y talleres en las diferentes Direcciones Regionales de Trabajo del País.

**Palabras Clave:** Seguridad social, inclusión, grupos de trabajadores específicos, Estrategia Integral de Promoción de la Cultura en Seguridad Social.

“Para incrementar la formalización laboral y por ende la seguridad social, es necesario aplicar medidas que fomenten una oferta atractiva para aumentar la productividad de las empresas...”

## INTRODUCCIÓN

La seguridad social es un derecho fundamental de toda persona y como todo derecho, el Estado está en la obligación de aplicar medidas y estrategias de protección para salvaguardar la calidad de vida de los ciudadanos frente a las contingencias que suceden en la vida.

La alta incidencia de la informalidad en seguridad social que existe en nuestro país se ha acrecentado por la poca información proporcionada por las Instituciones del Estado, y no de ahora, sino desde hace muchas décadas, lo que ha permitido que en la actualidad se incremente la desprotección de un derecho fundamental como es la seguridad social, y esto ocasiona principalmente en el sistema pensionario y de salud una situación de vulnerabilidad, especialmente en trabajadores independientes como: taxistas, mototaxistas, emolienteros, lustradores de calzados, ambulantes, estibadores etc. que carecen de un sistema de protección por parte del Estado para acceder a una pensión de jubilación o atención de salud frente a diversas contingencias que le pudiera suceder durante el transcurso de su vida.

Para incrementar la formalización laboral y por ende la seguridad social, es necesario aplicar medidas que fomenten una oferta atractiva para aumentar la productividad de las empresas respetando las leyes que impliquen protección de derechos a sus trabajadores. En ese sentido, la estrategia sectorial para la formalización laboral aprobada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo busca el desarrollo laboral y empresarial fomentando la cultura de cumplimiento de las normas.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo crea el año 2014, la Dirección Seguridad Social, y con la aprobación de su Reglamento de Organización y Funciones<sup>1</sup>, establece entre sus funciones brindar promoción y difusión sobre lo que significa seguridad social como protección social.

Bajo ese contexto, la Dirección de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo realiza acciones de difusión sobre cultura en Seguridad Social con todos los actores que están vinculados en

<sup>1</sup> D.S. 004-2014-TR

## “...en el Sistema Privado de Pensiones no existe un fondo común sino cuentas de ahorro individuales...”

la protección de derechos en materia de seguridad social, contando con un aliado muy importante como el sector Educación. Estas acciones propicia en los estudiantes conocer desde la etapa inicial el significado de la seguridad social, partiendo de la premisa de la solidaridad.

### SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social es entendida conforme a la Organización Internacional del Trabajo como “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.<sup>2</sup>

Debemos destacar que la protección social y el empleo decente son componentes necesarios para que una economía de

<sup>2</sup> Administración de la Seguridad Social, Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional de Trabajo (OIT), Centro Internacional de Formación de la OIT, Asociación Internacional de la seguridad Social (AISS), Ginebra 1991.

mercado pueda proporcionar seguridad de los ingresos para todos. La protección social tiene también importantes efectos positivos en la sociedad en su conjunto al promover la cohesión social y un sentimiento general de seguridad entre sus miembros.

Demos un breve repaso a la seguridad social en nuestro país, asociándola por lo general a dos aspectos: salud y pensiones. Si nos centramos en estas dos ramas de la seguridad social podremos apreciar que gestión y finamiento de la misma se encuentran fragmentadas en el Sistema de Pensiones y en el Sistema de Salud.

### SISTEMA DE PENSIONES

El Sistema de Pensiones opera bajo un esquema paralelo en el que coexisten básicamente dos sistemas: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El SNP es un régimen público previsional que se caracteriza en un “sistema de reparto con un fondo común e intangible que se rige por el principio de solidaridad”; otorga el

acceso a una pensión de jubilación, con un tope mínimo y máximo determinado por ley.

A diferencia del régimen público, en el Sistema Privado de Pensiones no existe un fondo común sino cuentas de ahorro individuales a cargo de las AFP. Por ello, el monto de pensión de jubilación no se determina mediante un sistema de reparto, donde existe un mínimo y máximo preestablecido, sino, que la determinación de la pensión dependerá de factores como la rentabilidad de los fondos, las comisiones de la AFP, entre otros.

El porcentaje de Población Económicamente Activa-PEA en el Sistema Pensionario ha ido creciendo en los últimos años, pasando de 2 millones 581 mil 800 en el año 2005 a más de 5 millones de personas en el año 2013. Sin embargo, la tasa de afiliación al Sistema de Pensiones es baja, representa solo el 33% de la PEA ocupada, con lo cual se advierte que el 67% no se encuentra protegida por ningún Sistema Pensionario (más de 10 millones 500 mil personas). Bajo esta premisa, es necesario diseñar políticas públicas que garanticen a los trabajadores el acceso a la seguridad social.

#### SISTEMA DE SALUD

El Sistema de Salud en el Perú se encuentra totalmente disgregado, las prestaciones de salud pueden ser otorgadas en diferentes establecimientos de salud. Tenemos, aquellas

bajo la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS) a través de los establecimientos del Ministerio de Salud o los Gobiernos Regionales, aquellas coberturas por el Seguro Social de Salud (EsSalud) mediante sus propios establecimientos, prestaciones de primer nivel de atención en los establecimientos de los Gobiernos Locales, prestaciones cubiertas por las sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a través de sus propios establecimientos, y las prestaciones otorgadas en el sector privado.

Respecto a la seguridad social en el sistema de salud solo se ha considerado a la cobertura otorgada por el Seguro Social de Salud (EsSalud), la misma que brinda a sus asegurados y derechohabientes prestaciones de salud, prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social. De acuerdo con los parámetros establecidos en la ley, en forma complementaria a EsSalud se puede contratar a las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) debidamente acreditadas para que brinden las prestaciones de salud.

La PEA ocupada cubierta por EsSalud y EPS ascendió a más de 4,3 millones de personas, lo que representó el 28% del total de la PEA ocupada. De los afiliados que se encuentran en EsSalud y EPS, el 23% laboran en empresas del sector público, el 27% trabajan en empresas privadas de 101 a más trabajadores, el 19% en empresas

privadas de 11 a 100 trabajadores, el 12% en empresas privadas de 2 a 10 trabajadores, el resto son independientes o informales.

#### INCLUSIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS RELACIONES LABORALES DE DIFÍCIL COBERTURA

En el Perú, existe una problemática muy relevante con respecto a los trabajadores independientes; estas generan su propia fuente de trabajo que les permite satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia para su familia. Algunos lo hacen por realizar metas de emprendimiento personal y otros por la necesidad de contar como medio de subsistencia debido a la falta de oportunidades laborales, y como consecuencia de esas posibilidades muchos ingresan al sistema informal generando así un distanciamiento a una cobertura de la seguridad social, expuestos a un nivel de desprotección y vulnerabilidad que acarrea una problemática a resolver.

Ante la problemática descrita, la Comisión Técnica de Seguridad Social del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo en su sesión ordinaria N° 77 realizada el 9 de junio del 2015, acordó constituir una Sub Comisión de Trabajo para trabajar el tema de la inclusión a la Seguridad Social de los grupos económicos con relaciones laborales especiales de difícil cobertura, conformado por EsSalud, la Central Unitaria de Trabajadores CUT,

la Confederación de Trabajadores del Perú CTP, Superintendencia de Banca Seguros y AFPs SBS, Oficina de Normalización Previsional, Sociedad Nacional de Pesquería SNP y la Dirección de Seguridad Social del MTPE que actúa como Secretaría Técnica.

El CNTPE es un órgano de carácter tripartito, de nivel nacional y regional y constituye un referente en el proceso por instaurar una cultura de dialogo, participación ciudadana y de consolidación de la democracia en el mundo del trabajo.

La Sub Comisión determinó priorizar la incorporación de los siguientes sectores: Estibadores terrestres, Canillitas y Trabajadores pesqueros industriales, esos grupos abordados, realizan diferentes actividades, pero tienen en común, una situación de precariedad o desprotección. En este sentido, para el logro de los objetivos, solicitó asistencia técnica a la OIT, la cual se encuentra apoyando en la consultoría para identificar y proponer los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para incorporar a EsSalud a los sectores en mención.

Además, de los grupos priorizados por la Sub Comisión, la Dirección de Seguridad Social viene realizando acciones orientadas a incorporar a la seguridad social en salud a grupos de trabajadores específicos como Lustradores de calzado, los taxistas, mototaxistas y colectiveros.

ESTRATEGIA INTEGRAL DE PROMOCIÓN DE LA CULTURAL EN SEGURIDAD SOCIAL  
 En la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016, dentro de la Matriz de Estrategias y Acciones, se plantea desarrollar el acceso universal a la seguridad social fortaleciendo la Institucionalidad y Fomentando una Cultura de Seguridad Social.

La alta incidencia de informalidad en seguridad social, se debe en muchos casos a la falta de información y sensibilización por parte del estado y de los organismos vinculados a la seguridad social, quienes deberían de aplicar políticas de comunicación

sostenibilidad económica al país porque se estaría generando futuras generaciones con desprotección social y creando de esa forma programas de apoyo asistencial.

Resulta necesario entonces, implementar estrategias para concientizar a la población sobre los beneficios de contribuir al sistema de Seguridad Social. Este tipo de estrategias coadyuvan para que la población en general tome conciencia de los costos asociados a la desprotección social, tanto para los trabajadores como para la sociedad en general, haciéndoles ver que forma parte de su compensación.

“El CNTPE es un órgano de carácter tripartito, de nivel nacional y regional...”

en los diversos medios incentivando a la población a que se incorporen a la seguridad social como un medio de protección social.

Existen ciertos prejuicios por parte de la población para la inserción en la seguridad social y justamente los medios de comunicación jugarían un rol importante en desterrar estos prejuicios que generan desconfianza por parte de la población. Afirmaciones como la Seguridad Social es solo para los viejos, soy joven y no necesito de la Seguridad Social o la Seguridad Social es muy cara, son prejuicios de resistencia que a la larga afecta a darle

Bajo ese contexto, la Dirección de Seguridad Social en alianza con EsSalud, lideran el trabajo para formular una propuesta de Estrategia Integral de Promoción de la Cultural de Seguridad Social, con el apoyo técnico de la Oficina Internacional del Trabajo-OIT. Se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo a través de una Mesa Técnica Intersectorial de Cultura en Seguridad Social conformada por: Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo (MTPE), Seguro Social de Salud (EsSalud), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), Superintendencia

“Existen ciertos prejuicios por parte de la población para la inserción en la seguridad social y justamente los medios de comunicación jugarían un rol importante...”

de Administración Tributaria (SUNAT), Ministerio de Educación (MINEDU), Defensoría del Pueblo y Derrama Magisterial.

El objetivo de esta mesa técnica, es definir una propuesta de lineamientos para la implementación de una Estrategia Integral de Promoción de la Cultural de Seguridad Social, que pueda ser ejecutada por las instituciones públicas competentes y por otros actores de la sociedad civil.

La formulación de la propuesta de Estrategia de Promoción de la Cultura en Seguridad Social, se construyó participativamente y en consenso con todas las instituciones participantes en la Mesa Técnica Intersectorial sobre Cultura en Seguridad Social

Entre las actividades que la Mesa Técnica Intersectorial ha desarrollado están: una videoconferencia con el Sr. Eduardo Méndez del Banco de Previsión Social de Uruguay, un Seminario Internacional sobre Iniciativas Públicas y Privadas para la Promoción de la Cultura de la Seguridad Social, una presentación del borrador de la propuesta de Estrategia Integral de Promoción de la Cultural en Seguridad Social.

El trabajo desarrollado en el proceso de formulación de la Estrategia de Cultura en Seguridad Social, permitió posicionar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como el ente rector en materia de Seguridad Social, logrando alianzas estrategias con instituciones vinculadas a la seguridad social en el país. Asimismo, conocer el trabajo que las instituciones vinculadas a la seguridad social desarrollan en dicha materia, con la finalidad de articular el trabajo y maximizar esfuerzos en beneficio de la población.

Como desarrollo de esa estrategia y para su aplicación, es necesario realizar talleres y seminarios dirigidos a los trabajadores, empleadores funcionarios y público sobre “cultura de seguridad social” explicando sobre la importancia que tiene la seguridad social como protección social para la familia,

#### PRIMERA FERIA SOBRE CULTURA EN SEGURIDAD SOCIAL

La Dirección de Seguridad Social con la finalidad de generar un espacio de interacción entre el público en general y los sectores involucrados en materia de seguridad social, efectuó la “Primera Feria

sobre Cultura en Seguridad Social”, en el Parque Zonal Huáscar de la ciudad de Lima, el día 03 de octubre de 2015, cumpliendo con los objetivos siguientes: 1) Promover la participación activa de los sectores involucrados en temas relacionados a la seguridad social, y, 2) Desarrollar la cultura de seguridad social, ofreciendo conocimientos técnicos y prácticos en materia de seguridad social al público en general.

Los sectores involucrados fueron: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs (SBS), Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), Ministerio de Salud (MINSA)-Viceministerio de Prestaciones, Seguro Integral de Salud (SIS), Asociación de AFP, Asociación de EPS, Seguro Social de Salud (EsSalud), Municipalidad de Villa El Salvador, Municipalidad de Villa María del Triunfo, Municipalidad de San Juan de Miraflores, Municipalidad de Lurín, Red de Salud Villa El Salvador, Lurín, Pucusana y Pachacamac.

Durante el desarrollo de la Feria, cada sector involucrado otorgó al público información respecto a su competencia funcional, como: la afiliación al sistema de salud y pensión, solución de problemas y/o quejas en caso de vulneración de derechos,



orientación para realizar trámites diversos, entre otros. Al respecto, como punto importante a resaltar, es que se contó con la participación de estudiantes de la UGEL 01 Lima Sur, quienes adquirieron información sobre materia de seguridad social. \*

## BIBLIOGRAFÍA

### OIT

2001 Conferencia Internacional del Trabajo 89ª reunión 2001 Informe VI Seguridad social: temas, retos y perspectivas Sexto punto del orden del día.

### MPE

2014 Estrategia Sectorial para la Formalización  
2016 Laboral.

### WIGO y CIES

2011 Guillermo Pérez. Experiencias y estrategias de protección social desde las organizaciones de trabajadores informales urbanos en Perú.

# Una plataforma que apoya al proceso de la toma de decisiones para la educación superior: el caso de “Ponteencarrera.pe”

Autores:

*Yovana P. Acaro \**

*Iván J. Figueroa \*\**

\* Economista de la Universidad Nacional del Callao, con especialización en Gestión Pública y Contrataciones del Estado por el Colegio de Economistas de Lima. Especialista en estudios e investigaciones en la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

\*\* Economista de la Universidad Nacional Federico Villarreal, con posgrado en Econometría por la Universidad Nacional de Ingeniería. Expositor en diversos eventos internacionales y nacionales. Especialista en Estudios Económicos de la Dirección General de Formación Profesional y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

**Resumen.** *En este artículo se describe la información presentada en la plataforma "Ponteencarrera.pe". Esta plataforma provee información gratuita, confiable y oportuna básicamente de la oferta formativa de las instituciones de educación superior y; por otro lado, información sobre la demanda laboral, es decir los ingresos que perciben los trabajadores jóvenes en el sector privado formal. Asimismo, se expone la discusión sobre cuáles son los mecanismos que utilizan los jóvenes para tomar decisiones al culminar la educación secundaria.*

**Palabras Clave:** *Decisiones, jóvenes, educación superior, demanda y oferta.*

## I. INTRODUCCIÓN

A través de los años, se evidencia que existe una brecha entre la oferta formativa y los requerimientos del mercado de trabajo; en particular, para quienes se vinculan con la actividad laboral después de la secundaria. Esto se debe, entre otros aspectos, a que la información del mercado de trabajo es de difícil acceso para los posibles y potenciales trabajadores. Por lo general, las empresas manifiestan la dificultad que tienen para encontrar trabajadores con determinadas competencias y habilidades. Esa situación se ve reflejada en una elevada inadecuación ocupacional donde cinco de cada diez trabajadores con educación superior a nivel nacional se desempeñan en ocupaciones que no corresponden a la formación recibida y, este problema se intensifica en los jóvenes donde 6 de cada 10 se encuentran inadecuadamente empleados<sup>1</sup>.

En consecuencia, los jóvenes próximos a culminar la educación secundaria y que deciden ingresar al mundo laboral lo hacen en desventaja, pues la dotación de herramientas para la toma de decisiones que traen consigo son básicamente aquellas que pudieron adquirir en su etapa escolar<sup>2</sup>. Entonces, una pregunta que emerge naturalmente es ¿Qué

1 Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHU), continua 2014. Metodología actualizada. Cifras preliminares.

2 URZÚA, S. y VARGAS, J. (2012). "Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina" Washington, D.C.

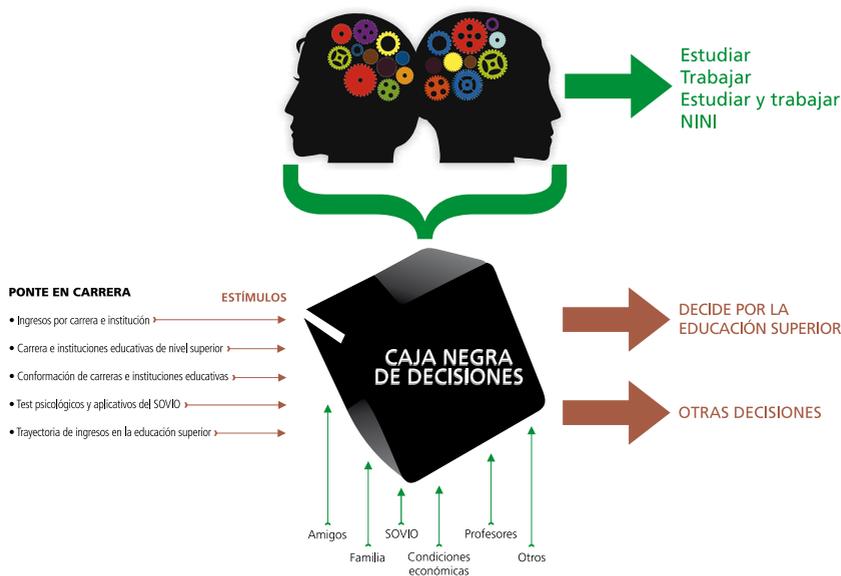
mecanismos están detrás de la decisión compleja de estudiar, trabajar y estudiar a la vez, o solo trabajar? Además, ¿se puede lograr que un joven cambie de opinión acerca de lo que es adecuado para su futuro profesional y laboral brindándole información sobre el mercado de trabajo? Típicamente, siete de cada diez jóvenes que decidieron por la educación superior lo hicieron basados en sus gustos y preferencias<sup>3</sup>, es decir, no tomaron en cuenta la información disponible sobre el mercado de trabajo.

Como se puede observar, el joven próximo a culminar la educación básica recibe diferentes tipos de estímulos; como por ejemplo: opinión de padres y familiares, amigos, profesores, orientadores vocacionales, entre otros.

Además, existen más de 140 universidades y más de 1 000 institutos y escuelas de educación superior, entre las cuales se ofrecen aproximadamente 1 000 carreras de educación superior; lo deseable es que aquella oferta debería ser de calidad y con altos estándares de desempeño. Sin embargo, en nuestro país la oferta no siempre contiene esas características y al ser heterogénea dificulta más el proceso de decisión al que se enfrentan los jóvenes.

El Gráfico N° 01 explica el proceso de la toma de decisiones de un joven y la variedad de estímulos que influyen al momento de tomar la primera gran decisión de su vida.

GRÁFICO N° 01



3 Encuesta Nacional de la Juventud Peruana (ENAJUV), 2011. Resultados Finales.



Resultado de una alianza estratégica desarrollada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE, el Ministerio de Educación-MINEDU e IPAE Acción Empresarial; hoy en día los jóvenes tienen la oportunidad de acceder a información relevante y oportuna recientemente publicada en la plataforma "Ponteencarrera.pe"; en esta, se podrá encontrar información sistematizada y ordenada según los siguientes criterios:

1. ¿Por qué estudiar? Describe las carreras y beneficios de la educación superior.
2. ¿Qué quiero estudiar? Brinda acceso a pruebas y test psicológicos que ayudan a los jóvenes a conocerse mejor y a eventualmente elegir una carrera. Además,

cuenta con un diccionario de carreras que describe el currículo general de la carrera. También se puede encontrar videos testimoniales de egresados de diversas carreras.

3. ¿Cómo va el empleo? Muestra información sobre los ingresos promedio, mínimos y máximos según familias de carreras, y la evolución del ingreso promedio de los egresados entre el 2010 y 2014.
4. ¿Dónde estudiar? Es un buscador que presenta información de la oferta formativa y la demanda laboral (remuneración promedio).

Esta información busca apoyar a los jóvenes próximos a tomar una decisión respecto a su futuro profesional; así como,

“...las familias de carreras universitarias asociadas a las ingenierías son las más remuneradas. En particular, Geología, Ingeniería Civil e Ingeniería Minera, Metalúrgica y Petróleo...”

orientar a los padres de familia, docentes y orientadores vocacionales para que puedan contar y brindar una correcta e informada orientación en el proceso de la toma de decisiones de educación superior, por parte de los jóvenes.

#### EL METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA PLATAFORMA “PONTE EN CARRERA.PE”

La plataforma combina diferentes fuentes de información provenientes del Ministerio de Trabajo (Planilla Electrónica-PE y aplicativos del Servicio Orientación Vocacional-SOVIO), del Ministerio de Educación (Censo Escolar y Sistema de Recojo de Información), del Instituto Nacional de Estadística e Informática (Clasificador de Carreras e Instituciones de Educación Superior y Técnico Productivas, Encuesta Nacional de Hogares, Encuesta Nacional de Egresados Universitarios y Universidades) y de Manpower (Estudio: La escasez de talento continúa, 2014).

De otro lado, la información brindada por el MTPE a la plataforma en las secciones ¿Cómo va el empleo? y ¿Dónde estudio?

utiliza como insumo principal la Planilla Electrónica que comprende al T-Registro (información laboral de los empleadores y trabajadores) y PLAME (Planilla Mensual de Pagos del trabajador). La presentación de la información sólo considera los datos de los jóvenes (18 a 29 años) con nivel educativo superior completo (superior técnico y universitario) egresados entre los años 2010 y 2014 que se encuentran trabajando en el sector privado<sup>4</sup>.

Las carreras e instituciones educativas de educación superior se obtienen del módulo de situación educativa del T-Registro de la PE agregadas (a 3 dígitos) por familias de carreras cuya clasificación corresponde al “Clasificador de Carreras e Instituciones de Educación Superior y Técnico Productivas” (INEI, 2014).

El ingreso promedio se presenta por familia de carreras e instituciones educativas, el cual se obtiene de la Planilla Mensual de Pagos de la PE y corresponde a la remuneración

<sup>4</sup> Solo se consideran a trabajadores que tienen una relación contractual directa con la empresa, no se consideran a locadores.



antes de los descuentos de ley. Para calcular el promedio, se toma como referencia los últimos 12 meses disponibles y se considera solo a los trabajadores que tienen ingresos mayores o iguales al sueldo mínimo vital (S/. 750.00). Por último, es preciso señalar que en la plataforma no se presenta información de algunas instituciones y familias de carreras por las siguientes razones: porque las empresas aún no han completado el total de la información de sus trabajadores con educación superior completa, porque los egresados de las carreras de educación superior que superan el rango de edad y año de egreso de la población objetivo, y por aquellos trabajadores que no cumplen con el número mínimo de casos (mayor de 24 casos).

### III. RESULTADOS

La información que se muestra en "Ponteencarrera.pe" revela que las familias de carreras universitarias asociadas a las

ingenierías son las más remuneradas. En particular, Geología, Ingeniería Civil e Ingeniería Minera, Metalúrgica y Petróleo han mostrado ser las carreras cuyos ingresos son los más altos del mercado. Mientras que, las familias de carreras técnicas con mayores ingresos fueron Arquitectura y Urbanismo, Ingeniería Minera, Metalurgia y Petróleo, e Ingeniería Civil. Estos datos estarían indicando que los retornos esperados en las carreras vinculadas a las ingenierías son altos respecto a otras carreras; también es probable, que exista una relativa escasez de profesionales en este tipo de carreras; por ello, el mercado "premia" con mayores remuneraciones a las mismas.

De otro lado, la plataforma ha mostrado una importante acogida<sup>5</sup>; así, de julio a setiembre de 2015 se ha reportado más de 100 mil visitas. El 77,2% de las visitas han sido nuevas y el 22,8% corresponde a usuarios que retornaron a la plataforma; asimismo, el tiempo promedio de visita de cada usuario es de 5 minutos<sup>6</sup>.

### IV. DISCUSIÓN

Los jóvenes toman decisiones sobre la educación superior basados en diferentes estímulos, uno de estos es la información

<sup>5</sup> Google Analytics "Ponteencarrera.pe".

<sup>6</sup> Según el ranking de "Market Intelligence", sólo 5 empresas o redes de portales de las más de 60 auditadas por Nielsen Netratings con Market Intelligence pasan de los 7 minutos de duración media por visita.

brindada por universidades e institutos, los que no siempre son datos objetivos (muchos corresponden a campañas de marketing programadas) que permitan a los jóvenes optimizar el proceso de toma de decisiones; esto se ve reflejado en que seis de cada diez egresados universitarios si tuvieran la oportunidad de elegir nuevamente su carrera y/o universidad lo haría (ENEUU, 2014).

Sin embargo, los mecanismos que están detrás de la decisión compleja de estudiar, trabajar y estudiar a la vez, o solo trabajar merecen análisis más profundo para contar con mayor evidencia empírica. Al respecto, el Banco Mundial (2015) señala que, las decisiones humanas se basan en tres principios<sup>7</sup>:

**1. Pensamiento Automático:** Según el informe (Banco Mundial, 2015: 6), los psicólogos distinguen dos tipos de sistemas de pensamiento: el automático (son rápidos, intuitivos y no exigen esfuerzos) y el deliberado (son reflexivos y esforzados). El sistema automático influye en la mayoría de nuestras decisiones de manera decisiva. Mayormente, las personas no tienen conciencia de los factores que influyen en sus decisiones; por lo tanto, aplican el pensamiento automático en su toma

“ El pensamiento automático nos hace ver los problemas de una manera más simple en marcos estrechos...” ”

de decisiones por el cual muchas veces cometen graves errores con respecto a su decisiones.

El pensamiento automático nos hace ver los problemas de una manera más simple en marcos estrechos ya que solo procesamos una cierta cantidad de información y no pensamos en los costos y beneficios de los posibles resultados de nuestras decisiones.

**2. Pensamiento Social:** El informe (Banco Mundial, 2015: 7) también indica que, las personas somos por naturaleza sociales. Siempre estamos pendientes de lo que hacen los que nos rodean, imitamos la conducta de otras personas para encajar en el grupo, por lo tanto nuestro modo de pensar y actuar va a depender de la manera que tienen de actuar y pensar quienes nos rodean. También, las personas actúan como cooperadores condicionales por que cooperan siempre que los demás lo hagan, como lo señala el informe<sup>8</sup> “la sociabilidad humana implica que la conducta también

<sup>7</sup> Banco Mundial (2015), Informe sobre el desarrollo mundial 2015

<sup>8</sup> Banco Mundial (2015), Informe sobre el desarrollo mundial 2015.

está influida por las expectativas sociales, el reconocimiento social, los patrones de cooperación, el cuidado de los miembros del grupo y las normas sociales”.

**3. Pensamiento basado en modelos mentales:** Además, los individuos piensan empleando conceptos, argumentos causales, prototipos, identidades y cosmovisiones extraídas de sus comunidades, o sea modelos mentales que influyen en lo que perciben y en la manera de interpretar lo que perciben (Banco Mundial, 2015: 12).

Los modelos mentales son usados constantemente e influyen grandemente en las elecciones individuales y en los resultados de la sociedad en conjunto. El uso de un modelo distinto puede cambiar lo que la persona percibe y el modo en que lo interpreta, a razón de ello los individuos no responden por lo general a la experiencia objetiva, sino a representaciones mentales de la experiencia.

Según lo descrito, las personas toman decisiones usando modelos de comportamiento que son contruidos a partir de distintas situaciones y hábitos particulares. Los modelos son construcciones simbólicas que permiten a las personas tomar decisiones; sin embargo, no hay evidencia que señale con rigurosidad cuál es el modelo de toma de decisiones de los jóvenes.

Por último, es probable que los jóvenes tomen decisiones basados en información que ellos consideran relevante. Entonces, la tarea será orientarlos de manera que se alinee con las necesidades y los requerimientos del mercado de trabajo. Así, “Ponteencarrera.pe” contribuye al proceso de la toma de decisiones de educación superior presentando datos relevantes para una óptima decisión. \*

## BIBLIOGRAFÍA

### BANCO MUNDIAL

2015 Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta, cuadernillo del “Panorama general”, Banco Mundial, Washington DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

### INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2014 Encuesta de Egresados Universitarios y de Universidades.

### INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2014 Encuesta Nacional de la Juventud Peruana (2011).

### MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2014 “Boletín de Economía Laboral N° 42: La Inadecuación Ocupacional de los Profesionales con Educación Superior en Perú”.

### URZÚA, S. Y VARGAS, J.

2012 “Desconectados: Habilidades, Educación y Empleo en América Latina” Washington, D.C.



# La formalización al alcance del ciudadano: el caso de las ferias “Formálizate Ahora”

**Autor:**  
*Hernán Pena \**

\* Director general de Políticas de Inspección laboral del MTPE

La Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 205-2014-TR, alinea los planes y programas de este sector en pos de reducir en cuatro por ciento (4%) la informalidad laboral en nuestro país, hasta el 2016. Esta estrategia es complementada con el Plan de Acción Sectorial para la Formalización Laboral para el año 2015, aprobado por Resolución Ministerial N° 093-2015-TR.

Este panorama requiere de urgentes soluciones, no solo para evitar que las estadísticas nos sigan dejando rezagados en la región (el Perú se encuentra entre

los cinco países con las mayores tasas de informalidad laboral) sino para que cada vez sean menos los peruanos que trabajen sin derechos laborales ni protección social. Una de las explicaciones de por qué la informalidad en el Perú no disminuye —a comparación de sus pares en la región—, es porque aún no se logra evidenciar que las desventajas de la informalidad son grandes, y graves. Frente a la percepción negativa de la formalización como un proceso costoso y tedioso, la idea de que no pagar el costo de la formalidad aún resulta un “buen negocio” para el empleador poco informado de las ventajas de la formalidad.

Cabe recordar que la formalización tiene varias ventajas, entre ellas la obtención de líneas de crédito con tasas de interés más bajas, conseguir mejores mercados para colocar sus productos y más posibilidades de exportar y venderle al Estado.

#### LA FERIA “FORMALÍZATE AHORA”

Ante este panorama, la propuesta de la simplificación administrativa en las ferias “Formalízate Ahora” —que forma parte de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016— ha logrado hasta el momento, atender a más de 10 mil personas en las cinco regiones donde se ha desarrollado.

“...para que cada vez sean menos los peruanos que trabajen sin derechos laborales ni protección social...”



La feria constituye un espacio que hace explícito el compromiso del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de promover la formalización laboral en nuestro país. Esta actividad se realiza durante dos días en un espacio público de fácil acceso, de preferencia cercano a mercados o zonas comerciales, donde la afluencia del público objetivo sea mayoritaria. Ubicar así a las ferias que organiza el MTPE ha sido uno de los factores de éxito pues permite ofrecer —al alcance de todos los interesados—, la información y requisitos necesarios para convencer a los asistentes en la importancia de la formalización.

Asimismo, a través de la orientación personalizada y en las capacitaciones se difunden los beneficios de la formalización

laboral permitiendo brindar información a las empresas acerca de los servicios y facilidades que otorga el Estado para facilitar el tránsito hacia la formalidad de las empresas informales.

Hasta el momento se han realizado cinco ferias “Formálzate Ahora”, la primera fue realizada los días 21 y 22 de julio del presente año, en el Emporio Comercial de Gamarra, la segunda feria se llevó a cabo en la ciudad de Trujillo (La Libertad) durante los días 3 y 4 de septiembre, la tercera feria fue realizada en Tacna durante los días 24 y 25 de septiembre, la cuarta en la ciudad de Piura, los días 14 y 15 de octubre y la quinta en la ciudad de La Merced (Junín) los días 12 y 13 de noviembre.

En estas ediciones, se ha logrado atender a más de once mil personas en los stands de servicios y consultas. Asimismo, se han facilitado más de mil trámites o consultas para la formalización y se ha capacitado a cerca de dos mil personas en temas relativos a los procedimientos y beneficios de la formalización.

De igual modo, y como parte de las actividades de la feria, más de 140 instituciones entre Gobiernos Regionales, asociaciones de micro y pequeños empresarios suscribieron la Alianza por

la Formalización Laboral que promueve el MTPE, como medio para apoyar el logro de los objetivos de la Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2014-2016.

### LA RUTA DE LA FORMALIZACIÓN

La feria “Formalízate Ahora” en regiones permite brindar información sobre la normatividad vigente de los diferentes sectores involucrados en el proceso de formalización. Los emprendedores y trabajadores independientes también pueden absolver de manera presencial las dudas e inquietudes con referencia a los servicios

GRÁFICO N° 01



Fuente: Director general de Políticas de Inspección laboral del MTPE

GRÁFICO N° 02



Fuente: Director general de Políticas de Inspección laboral del MTPE

de formalización ofrecidos por los diferentes sectores involucrados en la formalización. Con un promedio de 20 a 30 stands por feria, instituciones como SUNAT, PRODUCE, INDECOPI, ONP, entre otras, son las más consultadas por los asistentes.

Todo visitante inicia el recorrido con una orientación inicial donde se les direcciona de acuerdo con su necesidad: trabajador, empleador o emprendedor. De esta manera, reciben información y acceden al programa de conferencias, que se desarrolla en un auditorio durante los dos días que dura la feria, en el que se exponen diversos temas relacionados a la formalidad empresarial, laboral, tributaria y municipal.

Si bien el problema de la informalidad tiene muchas aristas y distintas formas de intervención, la feria “Formálizate Ahora” es una herramienta que permite acercar los servicios del Estado al ciudadano en pro del crecimiento y mejora del capital humano. \*



## **III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Laboral y Previsional**

- Tema N° 02: Exoneración del agotamiento de la vía administrativa en los procesos contenciosos administrativos laborales.
- Tema N° 03: Reconocimiento del derecho pensionario del causante, planteado por sus herederos, y pago de las respectivas pensiones e intereses.

A continuación, presentamos el texto del “III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Laboral y Previsional”, publicado el sábado 24 de octubre de 2015, en el Diario Oficial El Peruano:

III PLENO JURISDICCIONAL SUPREMO  
EN MATERIAS LABORAL Y PREVISIONAL

En la ciudad de Lima, los días 22 y 30 de Junio de 2015, se reunieron los Jueces Supremos integrantes de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, de la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, y de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, para la realización de las sesiones plenarias programadas en el III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Laboral y Previsional. Las sesiones se llevaron a cabo en la Sala de Juramentos del Palacio Nacional de Justicia de esta ciudad con la presencia del señor Presidente del Poder Judicial en la sesión inaugural, señor doctor Víctor Lucas Ticona Postigo, y los siguientes magistrados supremos: Jacinto

Entre el 22 y 30 de junio de 2015, se reunió el “III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias Laboral y Previsional” que congregó a los Jueces Supremos de las Salas de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, con la finalidad de establecer criterios uniformes y jurisprudencia vinculante, sobre tres temas:

- Tema N° 01: Criterio de aplicación del artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR.

Julio Rodríguez Mendoza, Javier Arévalo Vela, Janet Ofelia Lourdes Tello Gilardi, Elina Hemilce Chumpitaz Rivera, Fernando Montes Minaya, Ricardo Guillermo Vinatea Medina, Eduardo Raymundo Ricardo Yrrivarren Fallaque, Isabel Cristina Torres Vega, Elizabeth Roxana Margaret Mac Rae Thays, Segundo Baltazar Morales Parraguez, Diana Lily Rodríguez Chávez, Silvia Consuelo Rueda Fernández, Mariem Vicky De La Rosa Brediñana y Víctor Raúl Malca Guaylupo. Se deja constancia de la inasistencia en ambas fechas del doctor Juan Chaves Zapater por capacitación oficial en el extranjero y por motivos de salud, respectivamente.

Los señores coordinadores del Pleno, doctores Jacinto Julio Rodríguez Mendoza y Javier Arévalo Vela, luego de constatar la asistencia de los magistrados convocados declararon instaladas cada una de las sesiones del III Pleno Jurisdiccional Supremo en materias laboral y previsional; asimismo señalaron como mecanismo de trabajo: 1) Presentación de los temas sometidos al Pleno a cargo del consultor; 2) Formulación del punto, o puntos, de debate; 3) Debate; 4) Votación y 5) Acuerdo.

Luego de los debates, se tomaron los siguientes acuerdos:

**Tema N° 01: Criterio de aplicación del artículo 29° del reglamento de la ley de relaciones colectivas de trabajo, regulado por el decreto supremo N° 011-92-TR**

1.1 ¿Es aplicable el principio de interpretación favorable al trabajador respecto de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, reguladas por el artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo?

El Pleno acordó por unanimidad:

Procede la interpretación favorable al trabajador respecto de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas, cuando al aplicar el método literal, y los demás métodos de interpretación normativa, exista duda insalvable sobre su sentido. Si ante dicha duda insalvable, se incumple con interpretarlas de manera favorable al trabajador, se comete una infracción del artículo 29° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, regulado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR.

**Tema N° 02: Exoneración del agotamiento de la vía administrativa en los procesos contenciosos administrativos laborales**

2.1 ¿En qué caso, además de los expresamente predeterminados en la ley, el trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer

la demanda contenciosa administrativa laboral?

El Pleno acordó por unanimidad:

El trabajador se encuentra exonerado de agotar la vía administrativa, para interponer la demanda contenciosa administrativa laboral, en aquellos casos en los que invoca la afectación del contenido esencial del derecho a la remuneración, ya sea que peticione el pago de la remuneración básica, la remuneración total, la remuneración permanente, las bonificaciones, las dietas, las asignaciones, las retribuciones, los estímulos, los incentivos, las compensaciones económicas y los beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento.

**Tema N° 03: Reconocimiento del derecho pensionario del causante, planteado por sus herederos, y pago de las respectivas pensiones e intereses**

3.1 Los herederos ¿Están legitimados para reclamar el pago de la pensión de jubilación de su causante, quién había cumplido con los requisitos legales, pero en vida, no solicitó su reconocimiento?

El Pleno acordó por unanimidad:

Los herederos cuyo causante tenía derecho a la pensión de jubilación por haber cumplido

los requisitos legales, están legitimados para solicitar el reconocimiento y el pago de las pensiones generadas hasta el deceso del mismo, más los intereses legales.

En consecuencia, los herederos pueden solicitar ante la Administración, o demandar ante el Poder Judicial vía proceso contencioso administrativo, que se declare el derecho a la pensión y se disponga el pago correspondiente de las pensiones generadas hasta la fecha de la muerte del causante, más los intereses legales.

- Ss.  
 Rodríguez Mendoza  
 Arévalo Vela  
 Tello Gilardi  
 Chumpitaz Rivera  
 Montes Minaya  
 Vinatea Medina  
 Yrivarren Fallaque\*  
 Torres Vega  
 Mac Rae Thays  
 Morales Parraguez  
 Rodríguez Chávez  
 Rueda Fernández  
 De La Rosa Brediñana  
 Malca Guaylupo

\* Se deja constancia que por error se ha consignado en la parte introductoria y en la parte de la suscripción del presente documento el apellido “Yrivarren Fallaque”, debiendo ser lo correcto “Yrivarren Fallaque”.

DECRETO SUPREMO

# Reglamento de la Ley N° 30036, Ley que regula el teletrabajo

DECRETO SUPREMO

N° 017-2015-TR

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 23 de la Constitución Política del Perú establece que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan;

Que, la Ley N° 30036 regula el teletrabajo como una modalidad especial de prestación de servicios caracterizada por la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, en las instituciones públicas y privadas;

Que, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la referida ley dispone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emita las disposiciones reglamentarias pertinentes mediante decreto supremo;

Que, en tal sentido, corresponde dictar las normas reglamentarias de la Ley N° 30036 que permitan una correcta aplicación de la modalidad de teletrabajo; lo cual beneficiará, además, la empleabilidad de las poblaciones vulnerables;

De conformidad con lo establecido en el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; el artículo 25 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004- 2014-TR;

DECRETA:

**Artículo 1.- Aprobación**

Apruébese el Reglamento de la Ley N° 30036, Ley que regula el teletrabajo, que consta de tres (3) Títulos, tres (3) Capítulos, diecisiete (17) artículos, seis (6) Disposiciones Complementarias Finales y una (1) Disposición Complementaria Modificatoria, que forman parte integrante del presente decreto supremo.

**Artículo 2.- Refrendo**

El presente decreto supremo es refrendado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo. Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de noviembre del año dos mil quince.

*Ollanta Humala Tasso*

Presidente de la República

*Daniel Maurate Romero*

Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

REGLAMENTO DE LA LEY N° 30036, LEY QUE REGULA EL TELETRABAJO  
TÍTULO PRELIMINAR

**Artículo I.- Objeto**

El presente decreto supremo tiene por objeto reglamentar la Ley N° 30036, Ley que regula el teletrabajo. Cualquier mención que se haga a la Ley, debe entenderse que se refiere a dicha norma.

**Artículo II.- Ámbito de aplicación**

Se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley y del presente reglamento aquellos trabajadores y servidores civiles que prestan servicios bajo la modalidad de teletrabajo; así como las personas naturales o jurídicas y entidades públicas que los emplean. La Ley y el presente reglamento serán de aplicación a: a) Los trabajadores y servidores civiles cuyas labores se ejecuten en el territorio nacional; y b) Los contratos, resoluciones de incorporación o designación y adendas

o acuerdos, por los que se establezca la modalidad de teletrabajo, o el cambio de modalidad presencial por la de teletrabajo y viceversa; suscritos o emitidos en el país.

**Artículo III.- Definiciones**

Para efectos de la Ley y del presente reglamento, se establecen las siguientes definiciones: a) Compensación: únicamente para efectos de la Ley y el presente reglamento, se le considera al eventual pago otorgado al teletrabajador al que se refiere el artículo 3 de la Ley y que se efectúa de conformidad con lo señalado en el artículo 10 del presente reglamento. b) Entidad pública: se entiende por entidad pública a las previstas en el artículo I de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. c) Puesto: conjunto de funciones y responsabilidades que corresponden a una posición dentro de una entidad pública, así como los requisitos para su adecuado ejercicio. d) Servidor civil: servidores de todas las entidades, independientemente de su nivel de gobierno, cuyos derechos se regulan por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, por el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneración del Sector Público, por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, de carreras especiales y a los contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de

servicios. e) SERVIR: Autoridad Nacional del Servicio Civil. f) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC): conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información como: voz, datos, texto, vídeo e imágenes. g) Teletrabajador: trabajador o servidor civil que presta servicios bajo la modalidad de teletrabajo. h) Teletrabajo: consiste en la prestación de servicios subordinada, sin presencia física en el centro de trabajo o entidad pública, a través de medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos, mediante los cuales, a su vez, se ejerce el control y la supervisión de las labores. i) Titular de la entidad: máxima autoridad administrativa de una entidad pública.

#### **Artículo IV.- Principios**

Son principios que orientan la aplicación de la modalidad de teletrabajo los siguientes: a) Voluntariedad: el empleador o entidad pública, por razones debidamente sustentadas, puede efectuar la variación de la prestación de servicios a la modalidad de teletrabajo, contando para ello con el consentimiento del trabajador o servidor civil. b) Reversibilidad: el empleador o entidad pública puede reponer al teletrabajador a la modalidad de prestación de servicios anterior al teletrabajo, si se acredita que no se alcanzan los objetivos bajo la modalidad de teletrabajo. c) Igualdad

de trato: el empleador o entidad pública debe promover la igualdad de trato en cuanto a las condiciones de trabajo de los teletrabajadores, en relación a quienes laboran presencialmente. d) Conciliación entre la vida personal, familiar y laboral: promover un equilibrio entre las actividades realizadas en los ámbitos, personal, familiar y laboral de los trabajadores o servidores civiles, a través de la modalidad de teletrabajo. En tal sentido, deberá existir una adecuada correspondencia entre la carga de trabajo y la jornada de labores o servicios asignada.

#### **TÍTULO I: DISPOSICIONES APLICABLES AL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO**

##### *Capítulo I: Prestación de Servicios bajo la Modalidad de Teletrabajo*

#### **Artículo 1.- Requisitos formales del teletrabajo**

Los contratos, resoluciones de incorporación o designación y adendas o acuerdos por los que se o designación y adendas o acuerdos, por los que se establezca la modalidad de teletrabajo, o el cambio de modalidad presencial por la de teletrabajo, se celebran por escrito y se sujetan a las condiciones y requisitos previstos por las normas que les sean aplicables, según el régimen al que pertenezca cada teletrabajador. El empleador o entidad pública debe entregar al teletrabajador un ejemplar de aquellos documentos, según corresponda.

En los documentos antes referidos, el empleador o entidad pública debe consignar, como mínimo, la siguiente información:

- a) Los medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos a emplearse para la prestación del servicio, así como la parte del contrato responsable de proveerlos.
- b) En caso los medios sean proporcionados por el empleador o entidad pública, debe indicarse las condiciones de utilización, las responsabilidades del teletrabajador sobre los mismos y el procedimiento de devolución al momento de finalizar la modalidad de teletrabajo, de corresponder.
- c) En caso los medios sean proporcionados por el teletrabajador, debe indicarse el monto de la compensación que deberá efectuar el empleador; en caso de entidades públicas, dicho pago se realizará conforme al marco legal vigente.
- d) Las medidas sobre la gestión y seguridad de la información derivadas del uso de los medios con que se preste el servicio bajo la modalidad de teletrabajo.
- e) La jornada que se asigne al teletrabajador, de acuerdo con los límites previstos en las normas que resulten aplicables.
- f) El mecanismo de supervisión o de reporte a implementarse para facilitar el control y supervisión de las labores, de ser el caso. Cuando se trate de un cambio de la modalidad convencional a la modalidad de teletrabajo, el empleador o entidad pública debe indicar la justificación del cambio así

como los objetivos que persigue con aquella variación. La entrega al teletrabajador de medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos, adicionales a los inicialmente proporcionados por el empleador o entidad pública, deberá constar por escrito, detallándose los bienes entregados. La constancia se suscribe por ambas partes y se emite por duplicado. Durante el desarrollo del teletrabajo, las partes pueden acordar la modificación de los términos inicialmente pactados, de conformidad con las normas vigentes, respetando la información mínima señalada en el presente artículo.

#### **Artículo 2.- Formas de teletrabajo**

La modalidad de teletrabajo puede desarrollarse bajo las siguientes formas:

- a) Forma completa: el teletrabajador presta servicios fuera del centro de trabajo o del local de la entidad pública; pudiendo acudir ocasionalmente a estos para las coordinaciones que sean necesarias.
- b) Forma mixta: el teletrabajador presta servicios de forma alternada dentro y fuera del centro de trabajo o local de la entidad pública. No se considera teletrabajador al trabajador o servidor civil que ocasionalmente presta servicios fuera del centro de trabajo o entidad pública.

#### **Artículo 3.- Jornada de trabajo o de servicio**

La jornada ordinaria de trabajo o de servicio que se aplica al teletrabajo, se sujeta a los límites previstos en las normas sobre la materia.

De conformidad con el régimen que corresponda, los trabajadores y servidores civiles pueden prestar servicios bajo la modalidad de teletrabajo en jornadas a tiempo parcial o en sistemas de media jornada, respectivamente, de acuerdo con los límites y requisitos previstos en las normas correspondientes, solo si éstos se encuentran sujetos a fiscalización inmediata de la jornada.

Las exclusiones a la jornada máxima de trabajo o de servicio previstas en las normas que regulan la jornada de trabajo en los sectores público y privado se aplican al teletrabajo.

**Artículo 4.- De la variación de la modalidad de prestación de servicios y su reversión**

4.1 La variación de la modalidad convencional de prestación de servicios a la de teletrabajo es voluntaria y no puede significar en sí misma la afectación de la naturaleza del vínculo entre el teletrabajador y la entidad pública o el empleador, de los derechos, beneficios, categoría y demás condiciones del trabajador o servidor civil, salvo aquellas vinculadas a la asistencia al centro de trabajo o local de la entidad pública.

4.2 El acuerdo de variación de la modalidad convencional de prestación de servicios a la de teletrabajo y viceversa, puede ser permanente o sujeta a plazo determinado.

4.3 La reversión del teletrabajo a la modalidad convencional se sujeta a las siguientes reglas:

a) Procede por acuerdo escrito entre las partes. El empleador o entidad pública debe entregar al teletrabajador una copia del acuerdo de reversión.

b) Procede por decisión unilateral del empleador o entidad pública, la que es comunicada por escrito al teletrabajador en un plazo razonable no menor de quince (15) días naturales de anticipación, más el término de la distancia. Para que opere la reversión, el empleador o entidad pública debe sustentar en dicha comunicación que no se han alcanzado los objetivos de la actividad en la modalidad de teletrabajo.

c) Cuando el teletrabajador solicita la reversión, el empleador o entidad pública puede denegar dicha solicitud en uso de su facultad directriz. La respuesta a la solicitud del teletrabajador debe sustentarse y comunicarse por escrito en un plazo no mayor a seis (06) días naturales. En caso la respuesta sea afirmativa, ésta debe indicar la fecha de retorno al centro de trabajo o local de la entidad pública.

d) Procede cuando se cumple el plazo previsto en el acuerdo de variación.

4.4. En caso el trabajador o servidor civil inicie su vínculo en la modalidad de teletrabajo, la variación a la modalidad convencional de prestación de servicios y su reversión siguen las mismas reglas previstas en los numerales anteriores.

**Artículo 5.- Cuestionamientos a la variación de modalidad y su reversión**

El trabajador, servidor civil o teletrabajador que cuestione la variación de la modalidad de prestación de servicios o su reversión pueden impugnar la decisión del empleador o entidad pública conforme a las normas aplicables al régimen al que pertenezcan. Sin perjuicio de ello, en caso se presente cualquiera de los supuestos de actos de hostilidad equiparables al despido durante el desarrollo de la modalidad de teletrabajo, el teletrabajador sujeto al régimen laboral de la actividad privada puede accionar conforme a los artículos 30 y 35 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR.

**CAPÍTULO II: DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL TELETRABAJADOR**

**Artículo 6.- Derechos y beneficios del teletrabajador**

El teletrabajador tiene los mismos derechos y beneficios que los trabajadores que prestan servicios bajo la modalidad convencional, de acuerdo al régimen al que pertenezca cada teletrabajador, salvo aquellos vinculados a la asistencia al centro de trabajo. Entre los derechos que serán garantizados se encuentran:

a) Capacitación sobre los medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos que

emplearán para el desempeño de la ocupación específica, así como sobre las restricciones en el empleo de tales medios, la legislación vigente en materia de protección de datos personales, propiedad intelectual y seguridad de la información. La capacitación se realiza antes de iniciarse la prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo y cuando el empleador introduzca modificaciones sustanciales a los medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos con los que el teletrabajador presta sus servicios.

b) Intimidad, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados del teletrabajador, considerando la naturaleza del teletrabajo.

c) Protección de la maternidad y el periodo de lactancia de la teletrabajadora.

d) Seguridad y salud en el trabajo, en lo que fuera pertinente y considerando las características especiales del teletrabajo.

e) Libertad sindical, de acuerdo al régimen que resulte aplicable. En ningún caso, la aplicación o el cambio de modalidad de prestación de servicios de un trabajador o servidor civil a la modalidad de teletrabajo podrá afectar el ejercicio de sus derechos colectivos.

**Artículo 7.- Obligaciones del teletrabajador**

El teletrabajador tendrá las mismas obligaciones que los trabajadores y servidores civiles que prestan servicios bajo la modalidad convencional para el empleador o entidad pública, conforme al régimen que resulte

aplicable. Entre estas obligaciones, se encuentran las siguientes:

- a) Cumplir con la normativa vigente sobre seguridad de la información, protección y confidencialidad de los datos y seguridad y salud en el trabajo.
- b) Durante la jornada de trabajo o servicio, el teletrabajador deberá estar disponible para las coordinaciones con el empleador o entidad pública, en caso de ser necesario.
- c) Guardar confidencialidad de la información proporcionada por el empleador o entidad pública para la prestación de servicios.
- d) Cuando al teletrabajador le sean suministrados por parte del empleador o la entidad pública los elementos y medios para la realización de las labores, estos no podrán ser usados por persona distinta al teletrabajador, quien, salvo pacto en contrario, deberá restituir los objetos entregados en buen estado al final de esta modalidad, con excepción del deterioro natural.

### CAPÍTULO III: OTRAS DISPOSICIONES

#### **Artículo 8.- Aplicación del teletrabajo a favor de las poblaciones vulnerables**

En la medida de lo posible, y siempre que cumplan con los requisitos para el puesto, el empleador o entidad pública dará preferencia a las poblaciones vulnerables para que puedan prestar servicios bajo la modalidad de teletrabajo, de conformidad con las normas vigentes. En ese marco, y

sin perjuicio de otras medidas que pueda adoptar conforme a lo señalado en el presente artículo, el empleador o entidad pública evaluará la aplicación de la modalidad de teletrabajo para garantizar el cumplimiento de la cuota de empleo de las personas con discapacidad, de conformidad con la Ley N° 29973; así como para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de trabajadoras y servidoras civiles gestantes y lactantes, trabajadores y servidores civiles responsables del cuidado de niños, adultos mayores, personas con discapacidad, o familiares directos que se encuentren con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave.

#### **Artículo 9.- Responsabilidades de las partes por los medios a emplearse para el teletrabajo**

9.1 La provisión de las condiciones de trabajo para la prestación del teletrabajo, tales como equipos, acceso a internet, conexiones de red, programas informáticos, medidas de seguridad de la información, entre otros, obliga a quien los otorga a garantizar la idoneidad de los mismos.

9.2 Si el empleador o entidad pública no cumple con entregar las condiciones de trabajo cuando le corresponda, pese a que el teletrabajador está a disposición para prestar el servicio, aquél no podrá dejar de reconocer la remuneración a la que el teletrabajador tiene derecho; salvo norma legal en contrario.

9.3 En casos de pérdida, sustracción, deficiencia o deterioro, que haga imposible el uso de las condiciones de trabajo, por causas no imputables a ninguna de las partes, el teletrabajador deberá informar de inmediato al empleador o entidad pública con la finalidad de que adopte medidas para garantizar la continuidad de las labores. En tales casos, el teletrabajador tendrá derecho al reembolso de los gastos autorizados en que incurra para asegurar la continuidad de la prestación de servicio, salvo norma legal en contrario. Si las condiciones de trabajo fueron otorgadas por el empleador o entidad pública, el teletrabajador sólo es responsable por aquello que le sea atribuible.

9.4 En los casos previstos en el numeral anterior, cuando pese a las medidas adoptadas resulte imposible la prestación del servicio, el empleador o entidad pública puede acordar la prestación de servicios en la modalidad convencional mientras dure la imposibilidad, conforme a lo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 del presente reglamento.

**Artículo 10.- Pago por los medios aportados por el teletrabajador**

El pago de la compensación por las condiciones de trabajo asumidas por el teletrabajador, que debe efectuar el empleador o entidad pública, al que se refiere el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley, se sujeta a lo siguiente:

a) Para el caso del sector privado, la compensación se realiza en dinero y

en moneda de curso legal. El monto se determina por acuerdo de las partes. A falta de acuerdo, éste se determina en función al valor de los bienes en el mercado.

b) Para el caso del sector público, el referido pago que pudiese realizarse cuando fuese el caso, está sujeto a las disposiciones de carácter presupuestal aplicables a las entidades de dicho sector.

**Artículo 11.- Carácter no remunerativo de las condiciones provistas por el empleador**

Los bienes y servicios brindados por el empleador o entidad pública como condiciones de trabajo no tienen carácter remunerativo para ningún efecto legal.

**TÍTULO II: DISPOSICIONES ESPECIALES APLICABLES AL SECTOR PÚBLICO**

**Artículo 12.- Teletrabajo en el sector público**

Sin perjuicio de lo establecido en la cuarta disposición complementaria final del presente reglamento, las entidades públicas se encuentran facultadas para aplicar la modalidad de teletrabajo cuando así lo requieran sus necesidades.

**Artículo 13.- Aprobación de la modalidad de teletrabajo en las entidades públicas**

Las entidades públicas identificarán progresivamente aquellos puestos que puedan desempeñarse a través de la modalidad de teletrabajo, en el marco de sus instrumentos de gestión aprobados.

Asimismo, el titular de la entidad aprobará el informe que establezca, en razón de las características del puesto, cuáles de ellos pueden desempeñarse a través de la modalidad de teletrabajo. Para ello se constituirá una Comisión de Teletrabajo, en la cual participen un representante de la Oficina de Recursos Humanos, de la Oficina General de Administración, de la Oficina de Tecnología de la Información y del Titular de la entidad. La Comisión de Teletrabajo tiene como función elaborar una propuesta de puestos identificados en la entidad pública que pueden desempeñarse a través de la modalidad de teletrabajo.

**Artículo 14.- Aplicación de la modalidad de teletrabajo**

La aprobación de la variación a la modalidad de teletrabajo de un servidor civil se llevará a cabo mediante un informe del Responsable de la Oficina de Recursos Humanos o el que haga sus veces, previa solicitud del jefe inmediato. La solicitud puede ser de oficio o como consecuencia del pedido formulado por un servidor civil.

**Artículo 15.- Situaciones excepcionales para la modalidad de teletrabajo**

Las entidades públicas pueden requerir la contratación de servidores civiles que se desempeñen como teletrabajadores desde un inicio de la prestación de servicios, bajo los siguientes supuestos:

- a) En circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor que requieran que algunas actividades se realicen bajo la modalidad de teletrabajo.
- b) Cuando se afecte la prestación de servicios de manera imprevista, y para garantizar su continuidad se pueda realizar algunas actividades bajo la modalidad de teletrabajo.
- c) Cuando se produce el incremento extraordinario y temporal de actividades en una determinada entidad.

**Artículo 16.- Capacitación a los servidores civiles**

Las entidades públicas deben considerar en la planificación de las necesidades de capacitación de sus servidores civiles, actividades vinculadas a los siguientes temas:

- a) Competencias para que los servidores civiles se puedan desempeñar en la modalidad de teletrabajo.
- b) Lineamientos y políticas generales de la organización para el teletrabajo.
- c) Prevención en salud y riesgos laborales.
- d) Uso y manejo de las herramientas de tecnología de la información y la comunicación.

**Artículo 17.- Competencia de SERVIR**

En el marco de sus competencias, SERVIR emite las disposiciones complementarias que desarrollen las materias previstas en el presente Título, así como otras que contribuyan a la implementación de la modalidad de teletrabajo en el sector público.

DISPOSICIONES  
COMPLEMENTARIAS FINALES

**Primera.- Difusión de la normativa y promoción del teletrabajo**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los gobiernos regionales desarrollan actividades de difusión de la normativa aplicable al teletrabajo, así como de promoción para su progresiva implementación en el ámbito privado, brindando servicios de información, orientación y asesoría.

**Segunda.- Registro en Planilla Electrónica**

El empleador y la entidad pública registran en la Planilla Electrónica la condición de teletrabajador en la modalidad completa o mixta aplicada, y otros criterios que se establezcan mediante Resolución Ministerial.

**Tercera.- Informe anual de la implementación del teletrabajo**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de la Dirección General de Promoción del Empleo, elabora un informe anual sobre los resultados de la implementación del teletrabajo en el ámbito privado.

**Cuarta.- Cuota mínima de teletrabajo en el sector público**

En concordancia con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley, SERVIR definirá la cuota mínima de puestos en las entidades del sector público a los que se

aplicará el teletrabajo, en un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la publicación del presente reglamento.

**Quinta.- Actuación de la Inspección del Trabajo**

El Sistema de Inspección del Trabajo del Sector Trabajo y Promoción del Empleo orienta y fiscaliza el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley y el presente Reglamento en los centros de trabajo, locales de entidades públicas y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, siempre que el empleador o entidad pública esté sujeto al régimen laboral de la actividad privada.

**Sexta.- Normas Complementarias**

Mediante resolución ministerial, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en un plazo de noventa (90) días hábiles contados a partir de la publicación del presente reglamento, emite las disposiciones complementarias que resulten necesarias para la mejor aplicación del presente decreto supremo en el marco de la actividad privada, en particular, en materia de control de asistencia, seguridad y salud en el trabajo, entre otras.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA  
MODIFICATORIA

**Única.- Modificación del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo**

Incorpórense los numerales 24.16, 24.17, 24.18 y 24.19 al artículo 24 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, los que quedarán redactados de la siguiente forma:

“Artículo 24.- Infracciones graves en materia de relaciones laborales Son infracciones graves, los siguientes incumplimientos:

[...]

24.16. Aplicar el cambio de modalidad de un trabajador convencional a la modalidad de teletrabajo o viceversa sin su consentimiento.

24.17 Aplicar la reversión sin cumplir con

los requisitos establecidos por ley. 24.18 No

cumplir con las obligaciones referidas a la

capacitación del teletrabajador previstas

en las normas de la materia. 24.19 No

cumplir con el pago de la compensación por

las condiciones de trabajo asumidas por el

teletrabajador.

1307067-3



Síguenos en:

 /TrabajoParaTodos

 @MTPE\_Peru

 /TrabajoParaTodos1

[www.trabajo.gob.pe](http://www.trabajo.gob.pe)

Av. Salaverry N° 655, Jesús María  
Lima 11 - Perú  
T: (51 1) 630 0000

