

Carlos Cornejo Vargas^(*)

Expresiones del **trabajo decente** en la legislación laboral peruana

«EL TRABAJO DECENTE NO PUEDE SER SINO EL TRABAJO EN CANTIDAD Y CALIDAD SUFICIENTES, APROPIADAS, DIGNAS Y JUSTAS, LO QUE INCLUYE EL RESPETO DE LOS DERECHOS, INGRESOS Y CONDICIONES DE TRABAJO SATISFACTORIAS, PROTECCIÓN SOCIAL Y UN CONTEXTO DE LIBERTAD SINDICAL Y DIALOGO SOCIAL».

1. Introducción

La globalización o mundialización de la economía ha favorecido el crecimiento del comercio, de las inversiones y de las finanzas internacionales en economías abiertas y desreguladas, ocasionando el decaimiento de las soberanías de estados nacionales en beneficio del protagonismo de las empresas transnacionales. En suma, la globalización se caracteriza por la apertura comercial y la integración económica.

Empero, la globalización de la economía presenta también dimensiones contradictorias, pues además de presentar nuevas oportunidades para el desarrollo económico, al mismo tiempo agudiza las desigualdades existentes, toda vez que privilegia el desarrollo de los sectores que cuentan con las capacidades para integrarse al proceso de globalización, marginando a quienes no las poseen.

De ahí la necesidad de construir una globalización con rostro humano. De ahí la necesidad de vigilar la vigencia de las normas laborales fundamentales.

A partir de lo anterior, y con la finalidad de enfrentar el nuevo escenario económico mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acuñó el concepto de “trabajo decente” y desde ese momento se ha concentrado en la realización de actividades para el desarrollo teórico y práctico del referido concepto.

A nivel teórico ha trabajado literatura que explica los alcances del tema, sus objetivos y las metas que deberían alcanzarse como consecuencia de su implementación.

(*) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

A nivel práctico ha llevado el tema a la discusión en distintos foros a efectos de explicar sus alcances y de lograr que los Estados miembros de la OIT modifiquen su legislación interna para adecuarla al contenido del concepto de “trabajo decente” en busca del respeto y vigencia de los derechos en el trabajo, de la seguridad y del diálogo social, etc.

En este sentido, y para determinar el impacto de lo anterior en nuestro país resulta de singular importancia revisar la Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente 2004-2006, elaborada por la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos y conocer el avance del Perú en el tema.

Refuerza lo anterior, el hecho de que el Perú haya suscrito un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica, el cual le impone una serie de obligaciones orientadas al respeto de derechos laborales, y enfrente serios problemas de desempleo, hechos que lo obligan a crear puestos de trabajo de calidad, esto es, a implementar políticas orientadas a generar “trabajo decente”.

2. Alcances conceptuales

El desarrollo del comercio internacional y la movilización de capitales son las características principales del contexto económico mundial y del fenómeno denominado “Globalización”, el cual presenta dos frentes, pues ha traído ventajas y desventajas, beneficios y perjuicios, etc.

En efecto, entre las ventajas podemos mencionar al aumento de la producción de bienes y servicios, lo que ha generado un círculo virtuoso, pues la mayor producción ha generado mayor riqueza y, por ende, mayor demanda lo que a su vez ha generado una reactivación económica que ha explotado casi a nivel mundial, aunque especialmente en los países desarrollados.

No obstante lo anterior, también hay desventajas, pues lamentablemente la reactivación económica antes mencionada sólo ha alcanzado a los países que estaban en capacidad de responder a las exigencias que planteó la mayor intensidad del intercambio internacional, habiendo incluso excluido a aquellos países que no estaban en condiciones de hacer frente al nuevo escenario económico mundial.

Ciertamente, si bien es cierto la globalización ha generado un aumento de la riqueza a nivel mundial, no es menos cierto que

«EL “TRABAJO DECENTE” ES UNA EXPRESIÓN DE CÓMO LOS INDIVIDUOS Y LA GENTE COMÚN PERCIBE SU PRESENTE Y SU FUTURO LABORAL; DE CÓMO VE SUS ACTUALES CONDICIONES DE TRABAJO; DE CÓMO EQUILIBRA SU VIDA LABORAL Y FAMILIAR; DE CÓMO SE CONSIGUE LA IGUALDAD DE GÉNERO; DE CÓMO UNO PUEDE EXPRESARSE Y SER ESCUCHADO».

el referido aumento no ha sido equitativo, antes bien, ha sido inequitativo, pues ha hecho más “ricos” a los países ricos y más “pobres” a los países pobres.

Siendo específicos, cabe señalar que si la globalización ha implicado una revolución tecnológica, también ha significado una revolución del mercado de trabajo, pues mientras mayor es el avance tecnológico, es menor el requerimiento de trabajadores. En tal sentido, es posible afirmar que la globalización además de haber generado riqueza, también ha generado pobreza, y con ella, desempleo y subempleo.

En respuesta a la situación descrita, la OIT advirtió la necesidad de hacer algo para evitar, cuando menos limitar, los efectos perniciosos generados por la globalización.

Ese es el contexto en el que surge el concepto de “trabajo decente”.

Empero, cabe señalar que el concepto tiene su partida de nacimiento en el año 1999, y en la Memoria de la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo, documento en que el apareció como un tema nuevo, de contenido incierto y poco definido.

Carlos Cornejo Vargas

Al respecto, Oscar Ermida, destacado laboralista uruguayo ha señalado que “dada la ausencia de antecedentes (...) puede ser visto como un ‘slogan’ carente de contenido definido, o como un concepto integratorio que involucra objetivos, valores y políticas o como un concepto dinámico”⁽¹⁾.

Coincidimos con el profesor Ermida, pues en 1999, sólo se conocía el problema que debía ser enfrentado y combatido, y no la solución al mismo, aunque se tenía alguna idea de ella, la cual iba a ser modificada en el tiempo con los aportes y ajustes realizados por los estudiosos y especialistas en el tema.

Reforzando lo anterior, el mismo profesor Ermida ha señalado que “(...) se trata de un concepto en construcción, de profundo contenido ético y que tiende a resaltar la importancia de los derechos del trabajador y de la calidad de las condiciones de trabajo. El trabajo decente no puede ser sino el trabajo en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas, lo que incluye el respeto de los derechos, ingresos y condiciones de trabajo satisfactorias, protección social y un contexto de libertad sindical y dialogo social”⁽²⁾.

Al principio no había definición jurídica, por lo que se debió recurrir al lenguaje común y coloquial, en virtud del cual se entiende que “decente” es suficiente, justo, digno, adecuado y a partir de ello cada sociedad construye su propio concepto de “trabajo decente”

En efecto, “cada sociedad comprenderá a su manera en que consiste el trabajo decente, por lo tanto la definición precisa deberá estar relacionada a las condiciones que prevalecen en cada país en particular”⁽³⁾ (sic).

No obstante lo expuesto, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la creación del concepto en el año 1999, y el común denominador que significa el respeto de la dignidad humana, es posible afirmar con convicción y sin temor de incurrir en un error que el trabajo decente “implica acceder

a un empleo en condiciones de libertad, de reconocimiento de derechos básicos al trabajo que garantizan que no haya discriminación ni hostigamiento (...), que se reciba un ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas económicas, sociales y familiares, y que se logre un nivel de protección social para el trabajador y los miembros de su familia, así como el derecho de expresión y participación laboral, directa o indirectamente a través de organizaciones representativas elegidas por el mismo” (sic)⁽⁴⁾.

A mayor abundamiento, es preciso tener en cuenta que la doctrina guarda consenso y es uniforme cuando se trata de reconocer que el “trabajo decente” juega un rol de singular importancia en la realización personal de los individuos y, simultáneamente, de las sociedades.

En este sentido, es necesario reconocer que el trabajo permite a la persona acceder a un ingreso, favorece su integración social y el auto-reconocimiento personal, lo que en definitiva, permite la cohesión de la sociedad.

Sin embargo, el trabajo también puede ser un factor de exclusión, pues si a diferencia de la situación descrita precedentemente, no asegura la percepción de un ingreso que permita satisfacer las necesidades humanas y sociales básicas, fomentará la sumisión y marginalización.

A partir de las consideraciones precedentemente expuestas, resulta que el “trabajo decente” es una expresión de cómo los individuos y la

- (1) ERMIDA URIARTE, Oscar. *Concepto y medición del trabajo decente*. Documento preparado para el Secretariado pro tempore del Grupo Bologna / Castilla - La Mancha. Montevideo: 2000.
- (2) ERMIDA URIARTE, Oscar. *Trabajo Decente y Formación Profesional*. Montevideo: Cinterfor, 2001. En: BARRETO GHIONE, Hugo. *Concepto y dimensiones del trabajo decente: entre la protección y la participación de los trabajadores en la empresa*. Revista Derecho Laboral. Número 204. Montevideo: 2001.
- (3) EGGER Philippe y Werner SENGENBERGER. *Problemas y políticas del trabajo decente*. Boletín Número 151, Trabajo Decente y Formación Profesional. Montevideo: Cinterfor, 2001.
- (4) *Ibid.*

gente común percibe su presente y su futuro laboral; de cómo ve sus actuales condiciones de trabajo; de cómo equilibra su vida laboral y familiar; de cómo se consigue la igualdad de género; de cómo uno puede expresarse y ser escuchado; etc. En suma, el “trabajo decente” persigue el respeto de la dignidad humana⁽⁵⁾.

Así pues, es claro que el “trabajo decente” se define en función de las aspiraciones básicas de los trabajadores, entre las cuales podemos mencionar las siguientes: acceso al empleo; trato justo y equitativo; remuneración justa; condiciones laborales adecuadas; ambiente de trabajo seguro; protección en caso de desempleo; protección de seguridad social en salud; formación y capacitación; participación y motivación; y participación colectiva.

Como bien apunta, Philippe Egger y Werner Sengenberger “La combinación de todas o algunas de estas diez dimensiones pueden conformar el concepto de trabajo decente para todos los hombres y mujeres. La combinación y la ponderación otorgada a cada una dependerá de las circunstancias particulares del país, la región y la empresa”⁽⁶⁾ (sic).

Luego, es posible afirmar que el “trabajo decente” es aquél que es remunerado de manera adecuada; que se ejecuta en condiciones de seguridad; que contribuye a la eficacia económica; y que a la larga es más rentable.

Empero, para que lo anterior funcione es necesario que se garantice “(...) el respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo reconocidos en los ocho convenios fundamentales de la OIT (...)”⁽⁷⁾ (sic), los cuales revelan y expresan las cuatro dimensiones de la noción de “trabajo decente”, las que a saber son: (i) trabajo y empleo; (ii) derechos en el trabajo; (iii) previsión social; y (iv) diálogo social. La primera dimensión está referida al trabajo propiamente dicho y al problema que representa el desempleo y subempleo mundial, y las precarias condiciones en las que muchas personas prestan servicios.

En este sentido, cabe apuntar que según datos de la OIT actualmente hay en todo el mundo 160 millones de personas desempleadas; 500 millones de personas que perciben menos de US\$1.00 diario como contraprestación por su trabajo, lo que resulta insuficiente para cubrir las necesidades básicas; y muchas otras que prestan servicios en jornadas extensas, ejecutando trabajos de poca productividad, temporales e informales.

Lo anterior revela la necesidad de crear oportunidades de empleo productivo que se pueda ejecutar en condiciones adecuadas.

La segunda dimensión está referida al respeto de los derechos fundamentales, los cuales están contenidos en las normas laborales básicas de la OIT, las mismas que han sido y son ampliamente incumplidas, muestra de lo cual es nuestro país, según se explicará y desarrollará más adelante.

La tercera dimensión está referida a la seguridad que se debe brindar para la prestación del servicio contratado.

Al respecto, podemos señalar que es un dato objetivo que muchas ocupaciones son inseguras, porque son irregulares o provisionales, porque no están adecuadamente remuneradas, porque exponen a quien las ejecuta a riesgo físico y enfermedades, etc.

La doctrina coincide en que “(...) la seguridad es una necesidad imperiosa, y puede lograrse de diversas maneras: a través de sistemas formales de seguro social que cubran eventualidades tales como enfermedad,

(5) Véase RODGERS, Gerry. *El trabajo decente como una meta para la economía global*. Boletín Número 153. Formación profesional, productividad y trabajo decente. Montevideo: Cinterfor, 2002. p. 14.

(6) *Ibid.*

(7) HERNÁNDEZ PULIDO, Ricardo. *Normas Internacionales del Trabajo y trabajo decente: El impacto de las normas internacionales del trabajo sobre el desarrollo económico y social sostenible*. En: *Les Normes Internationales du Travail: un patrimoine pour l'avenir*. Ginebra: OIT, 2004.

Carlos Cornejo Vargas

desocupación o vejez; mediante mecanismos solidarios o mutuales; a través de inversiones preventivas en los lugares de trabajo; y mediante instituciones y políticas de mercado laboral que protejan a los obreros de las fluctuaciones del empleo (legislación o convenios colectivos que desalienten el despido, por ejemplo, o sistemas de capacitación que permitan el reingreso al mercado de trabajo)⁽⁸⁾ (sic).

La cuarta dimensión esta referida al diálogo social, esto es, a los mecanismos de comunicación que deben crearse entre los actores sociales, incluido el Estado, los cuales además de existir, deben ser fluidos y de resultados efectivos. Y es que “las formas en que la gente puede hacer oír su voz constituyen un aspecto esencial del trabajo decente”⁽⁹⁾ (sic).

Lo anterior exige un esfuerzo de los trabajadores, quienes normalmente plantean el diálogo a través de la organización sindical; pero también de los empleadores, quienes también deben organizarse para facilitar el entendimiento entre las partes.

Un aspecto que merece la pena destacar de esta cuarta dimensión del “trabajo decente” es que puede permitir y/o lograr un importante apoyo para el desarrollo de las otras dimensiones.

Ciertamente, si en términos generales, los trabajadores se expresan mediante el sindicato, y el convenio colectivo es una expresión clara del diálogo social, no cabe duda que éste (el convenio colectivo) ofrece una situación inmejorable para lograr el pago de una remuneración adecuada y el otorgamiento de mejores condiciones de trabajo.

En virtud de lo expuesto, resulta que cada una de las manifestaciones reseñadas presenta un enfoque o arista distinta de un mismo tema, por lo que debemos coincidir con quienes afirman que “cada una de estas cuatro dimensiones del trabajo decente tiene sus características propias, pero todas están estrechamente interrelacionadas y patrocinan juntas metas societarias tales como la integración social, la erradicación de la pobreza y la realización individual”⁽¹⁰⁾ (sic).

En otro orden de ideas, es necesario también referirnos aunque de manera breve y puntual a la relación que se genera entre el “trabajo decente” y la pobreza o específicamente, con la eliminación de la pobreza.

Así pues, resulta necesario apuntar como punto de partida que aún cuando el “trabajo decente” pueda ser considerado como un mecanismo y/o estrategia de reducción de la pobreza, no es posible perder de vista que “el umbral de la pobreza como meta depende de los recursos sociales y económicos de las sociedades, de manera que tiene un componente relativo”⁽¹¹⁾ (sic).

En efecto, el diseño de políticas públicas orientadas y enfocadas en la generación de “trabajo decente” no asegura el logro de la finalidad propuesta, pues ello dependerá también de la voluntad política de un Estado necesaria para impulsar la ejecución de las referidas políticas y asumir el gasto que las mismas generan. Tan cierto es lo anterior, que el Estado peruano nos ofrece el mejor ejemplo, toda vez que a pesar del aporte y apoyo brindado por la OIT en la elaboración del Programa Nacional de Trabajo Decente 2004 - 2006, el avance en el tema es poco significativo como se explicará más adelante.

Con relación a este tema, la OIT ha señalado que “en lo que hace a la pobreza, la filosofía prevaleciente es el derecho a la inclusión, en el sentido de la participación, protección, acceso a empleos decentes e ingresos dignos. Pero la concreción de ese derecho depende de las condiciones económicas previas, y para cumplir con esas condiciones hay que fortalecer las capacidades de los trabajadores y de los correspondientes sistemas de producción.

(8) RODGERS, Gerry. *Op. cit.*; p. 16.

(9) *Ibid.*; p. 16.

(10) *Ibid.*; p. 16.

(11) *Ibid.*; p. 22.

Así pues, el logro de los derechos implica el desarrollo de la capacidad económica y social⁽¹²⁾ (sic).

Lo anterior revela que el “trabajo decente” no centra ni concentra sus acciones en los trabajadores formales, sino principalmente en los informales, que son los realmente afectados por la pobreza y por las carencias que se pretende resolver.

Por último, para cerrar los aspectos conceptuales consideramos necesario plantear el tema de la naturaleza jurídica del concepto “trabajo decente”.

En este sentido, cabe preguntarnos si es un principio general, un derecho, o un concepto autónomo promovido por un organismo internacional.

Para dar respuesta a la interrogante planteada es preciso reconocer que estamos ante un concepto relativamente nuevo, que como bien señala el profesor Ermida es dinámico y está en constante cambio.

En este sentido, actualmente no existe una respuesta específica a la naturaleza jurídica del concepto de “trabajo decente”, sino una respuesta ecléctica, según la cual estamos ante una nueva materia que es a la vez principio general, derecho, política, programa, etc. La tarea planteada aún no está resuelta.

3. El déficit del trabajo decente en el Perú

La lógica nos lleva a entender que antes de afirmar la existencia de una situación deficitaria es necesario realizar un levantamiento de información y un diagnóstico, pues de otro modo sería imposible determinar con certeza si estamos o no ante una situación de déficit.

No obstante lo anterior, es posible afirmar que la creación del concepto de “trabajo decente” por la OIT parte de una verificación fáctica de incumplimiento y vulneración de derechos laborales fundamentales a nivel global, y especialmente en los países en vías de desarrollo como el Perú.

En efecto, ante la preocupante realidad de millones de trabajadores a nivel mundial, la misma que se expresa en desempleo, remuneraciones ínfimas, jornadas extenuantes, falta de seguridad, etc., que -como ya ha quedado dicho era expresión de la globalización- la OIT se vio en la necesidad de actuar para revertir la situación. En dicho esfuerzo en 1999, creó y acuñó el concepto de “trabajo decente”.

A mayor abundamiento, cabe señalar que a partir del origen del concepto antes mencionado es necesario reconocer que como bien lo apunta la propia OIT “(...) Se trata de un concepto operativo que debe permitir que las propuestas de programas nacionales de trabajo decente partan de un nivel conocido de cumplimiento de un objetivo laboral -o lo que es lo mismo, de un grado de incumplimiento- pueda seguirse el avance en su cumplimiento -reducción del déficit o brecha- y, finalmente evaluar los resultados de la aplicación de un programa nacional de trabajo decente en términos de la mejora de los indicadores. El establecimiento de un déficit inicial conlleva la comparación del nivel en que se encuentra un indicador de un aspecto importante del trabajo y de las relaciones laborales en relación al nivel en que sería deseable que estuviera y permite una evolución objetiva de un programa⁽¹³⁾ (sic).

En suma, la idea es conocer la situación real, esto es, el nivel de incumplimiento de los estándares de “trabajo decente” a efectos de establecer un conjunto de actividades de ejecución continuada y sucesiva para corregir y superar la situación de incumplimiento.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo las pautas planteadas por la propia OIT en el

(12) *Ibid.*; p. 22.

(13) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente, 2004 - 2006. Informe Preliminar*. Lima, diciembre del año 2003. p. 12.

Carlos Cornejo Vargas

documento que contiene la Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente para el periodo 2004 – 2006, es necesario tener por punto de partida la situación económica y apuntar que hacia 1998, nuestro país empezó a sufrir una situación de recesión producto de la crisis financiera internacional, de la recesión de los mercados hacia los cuales el país exportaba, de la inestabilidad política, etc., la misma que se prolongó hasta el año 2001.

Ciertamente, recién en el año 2002, nuestro país empezó a mostrar signos de recuperación económica, lo que fue “resultado de mayores exportaciones, un incremento del gasto público y una política monetaria ligeramente expansiva”⁽¹⁴⁾ (sic). Situación que se ha mantenido debido al incremento de los precios internacionales de los minerales que nuestro país exporta.

Ahora bien, ya con la finalidad de empezar a indagar más específicamente sobre la situación del “trabajo decente” en nuestro país es necesario analizar los temas que se proponen a continuación: (i) Nivel de cumplimiento de las normas de la OIT; (ii) Nivel de empleo e ingresos; (iii) Nivel de protección social; y (iv) Nivel alcanzado por el diálogo social.

3.1. Nivel de cumplimiento de las normas de la OIT

Con relación al primero de los temas propuestos debemos señalar que la OIT considera que “la primera dimensión del diagnóstico sobre trabajo decente corresponde al grado de ratificación y cumplimiento por el país de los Convenios Internacionales del Trabajo, tanto de los que se refieren a los Principios y Derechos Fundamentales contenidos en la Declaración adoptada en junio de 1998 por la Conferencia Internacional del Trabajo, como de los convenios prioritarios y los convenios generales vigentes”⁽¹⁵⁾ (sic).

(14) *Ibid.*; p. 16.

(15) *Ibid.*; p. 19.

(16) El Perú ha ratificado los ocho (8) Convenios Fundamentales de la OIT, los cuales combaten el trabajo forzoso e infantil y promueven la igualdad laboral, la libertad sindical y la negociación colectiva y a saber son los siguientes:

1. Convenio 29, Sobre el trabajo forzoso (1930)
2. Convenio 87, Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948)
3. Convenio 98, Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949)
4. Convenio 100, Sobre la igualdad de remuneración (1951)
5. Convenio 105, sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)
6. Convenio 111, Sobre la discriminación en el empleo (1958)
7. Convenio 138, Sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)
8. Convenio 182, Sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999)

La misma OIT señala que el análisis de esta materia se realiza sobre tres (3) indicadores, los cuales permiten conocer el nivel de cumplimiento de los Convenios OIT, y a saber son los siguientes:

- a) El grado de ratificación de los Convenios;
- b) El grado de adecuación de la legislación interna a los Convenios ratificados; y
- c) El grado de respuesta para asegurar el cumplimiento de los Convenios ratificados.

Complementando lo anterior, y según datos proporcionados por el propio organismo internacional es necesario apuntar que nuestro país ha ratificado el 100% de los Convenios Fundamentales⁽¹⁶⁾, el 50% de los Convenios Prioritarios y el 35.4% de los Convenios Generales, lo que se traduce en la ratificación de sesenta y dos (62) Convenios de un total de ciento cincuenta y nueve (159), lo que representa casi el 40% del total de Convenios aprobados.

Una vez que los convenios son ratificados por los Estados, corresponde a la OIT y, específicamente, a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones verificar que los mismos sean real y efectivamente cumplidos y, de ser el caso, que la legislación laboral vigente se ajuste a lo establecido en los referidos convenios.

Al respecto, debemos señalar que la OIT da cuenta de algunas deficiencias de nuestra legislación laboral, las mismas que no sólo afectan Convenios Fundamentales, sino también a otros treinta y siete (37) Convenios OIT ratificados por el Estado peruano.

En este sentido, “(...) resulta indispensable que la legislación nacional sea adecuada a los 37 convenios ratificados sobre los que se han formulado comentarios, en la medida que el trabajo decente implica la existencia de una normativa nacional que esté acorde con los convenios de la OIT⁽¹⁷⁾ (sic).

Volviendo sobre una idea planteada precedentemente, debemos señalar que diversas investigaciones realizadas muestran que en nuestro país en algunos lugares del territorio nacional se verifican supuestos de trabajo forzoso, lo que implica una vulneración del Convenio 29, Sobre Trabajo Forzoso; y que nuestra legislación laboral resulta insuficiente para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres y evitar la discriminación de estas últimas, las mismas que enfrentan mayores dificultades para acceder a un trabajo y para percibir remuneraciones adecuadas.

Sobre esto último, el propio Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es consciente del problema, pues reconoce que es necesario “(...) contar con un Plan Nacional de Igualdad y no discriminación que aborde el tema del empleo, de manera que pueda ser atendido de manera integral⁽¹⁸⁾ (sic).

Aún sobre este tema, cabe señalar que las observaciones sobre los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, habrían sido superados con la Ley 27912, la cual modificó el Decreto Ley 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT), empero, hasta la fecha la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones no ha emitido pronunciamiento completo y definitivo, por lo que no es posible saber con certeza si las observaciones formuladas sobre los derechos antes citados han sido o no superados.

3.2. Nivel de empleo e ingresos

Con relación al segundo de los temas propuestos, esto es, al nivel de trabajo y empleo, debemos apuntar que “(...) El fuerte crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) contribuye a generar un déficit de empleos cuando se le compara con su insuficiente ritmo de absorción en trabajos o empleos decentes”⁽¹⁹⁾ (sic).

Esto significa que cada vez existen más personas que ponen a disposición su fuerza de trabajo sin encontrar un puesto de trabajo acorde a sus características profesionales o peor aún, no encuentran ninguno.

Refuerza lo expuesto, las estadísticas del MTPE del primer trimestre del año 2008⁽²⁰⁾, las cuales muestran que la tasa de oferta de empleo supera largamente a la de la demanda, situación que reduce las posibilidades de que se pueda conseguir un “trabajo decente”.

Asimismo, cabe precisar que según el Informe Ejecutivo de Empleo Nacional Urbano a diciembre del año 2007, se han registrado sesenta y seis (66) meses de crecimiento del empleo, el mismo que se ha registrado con la misma incidencia tanto en las pequeñas como en las grandes empresas.

Sin embargo, debemos apuntar que el crecimiento del empleo no guarda relación con el acceso a empleos de calidad o formales, sino que, por el contrario, es muestra de la expansión del sector informal, situación que debe tomarse en cuenta para la elaboración de políticas de gobierno que concentren

(17) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente, 2004 – 2006. Informe Preliminar*. Lima, diciembre del 2003. p. 12.

(18) MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE). *Plan Sectorial 2006 – 2011. Empleo y Derechos Laborales para todos los peruanos*. Lima: 2006. p. 49.

(19) Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Op. cit.*; p. 27.

(20) *Leyendo Números*, Primer Trimestre del año 2008. Oficina de Estadística e Informática, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Enero a Marzo del año 2008.

Carlos Cornejo Vargas

su preocupación por el crecimiento de un empleo digno y productivo, es decir, de “trabajo decente”.

Por otro lado, debemos resaltar que las tasas de desempleo no son verdaderos indicadores de la carencia de “trabajo decente”, pues como ya hemos mencionado gran parte de la población empleada pertenece al sector informal, el cual no es remunerado de manera suficiente ni se realiza bajo condiciones adecuadas, lo que no califica como “trabajo decente”.

De acuerdo con lo anterior, podemos señalar que tanto la tasa de desempleo como la presencia de la informalidad son los principales problemas del empleo en el país.

Luego, es claro que el tema del empleo (*y del desempleo y subempleo*) y de la pobre oferta de trabajo es uno de los principales problemas de nuestro país y en donde es más evidente el déficit de “trabajo decente”.

3.3. Nivel de protección social

Con relación al tercero de los temas propuestos, esto es, al nivel de protección social, debemos señalar que la OIT en la Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente para el periodo 2004 - 2006, afirma que en nuestro país la protección social no sólo es parcial, sino que además la cobertura brindada es deficiente y decreciente, pues la afiliación a los sistemas previsionales y el aporte al sistema de protección de la salud es cada vez menor.

En el mismo orden de ideas, la OIT señala que en materia de salud la información disponible revela una pobre y escasa cobertura, pues la mayoría de los trabajadores asalariados no está afiliada al Seguro Social de Salud (ESSALUD) ni a ningún otro sistema de cobertura de la salud.

Reforzando lo anterior, cabe señalar que el citado organismo internacional afirma que a partir de información obtenida en Lima, la cual se puede considerar como una muestra de lo que sucede a nivel nacional, “es posible constatar que durante los años noventa y los primeros años de la presente década, el grado de cobertura de los servicios de salud se ha mantenido prácticamente constante, bordeando un 37.1% de la PEA, lo

que muestra que la falta de protección en esta materia sigue siendo el rasgo predominante⁽²¹⁾ (sic).

A su turno, en materia de previsión social la OIT señala que el principal problema es la escasa cobertura, pues el Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley 19990, sólo alcanza al 3% de la fuerza de trabajo, mientras que el Sistema Privado de Pensiones regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Ley 25897, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, hace lo propio sólo con el 7.5% de la fuerza de trabajo.

Siendo explícitos, podemos señalar que respecto de lo anterior “es posible constatar que un 85.4% de la fuerza de trabajo no se encuentra afiliada a algún sistema de previsión y que en el caso de los desocupados esta situación es aún más crítica, ya que en tal caso dicha proporción alcanza un 93%⁽²²⁾ (sic).

Otro de los aspectos relevantes de la previsión social es el de seguridad y salud en el trabajo, el cual es un problema de alcance mundial y no exclusivo de nuestro país.

En efecto, es este un problema mundial, pues según un Comunicado conjunto de la OIT y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el número de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo anualmente cobran más de 2 millones de vidas humanas; y que anualmente los accidentes de trabajo no mortales superan los 268 millones de accidentes, lo que hace que diariamente sucedan más de 60 mil accidentes de trabajo.

Al respecto, la OIT sostiene que en este tema las principales debilidades “(...) radican tanto

(21) Véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Op. cit.*; pp. 53.

(22) *Ibid.*; p. 54.

en la inadecuación de la normativa vigente, en la ausencia de un sistema que integre las diversas regulaciones, en la insuficiencia de información para identificar y dimensionar adecuadamente el problema, así como en la carencia de recursos humanos y materiales destinados a la supervisión y fiscalización de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo en el país⁽²³⁾ (sic).

En resumen, y en base a información estadística del MTPE correspondiente al año 2000, se verifica que en general las empresas no contaban dentro de sus instalaciones con señales de seguridad ni con extintores, no habían elaborado y aprobado un Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, no entregaban a su personal equipo de protección personal, lo que revelaba la falta conciencia de nuestros empresarios sobre la importancia de la seguridad y salud laborales.

Felizmente, como se mencionará y explicará más adelante, en este tema se han verificado algunos avances.

3.4. Nivel alcanzado por el diálogo social

Con relación al cuarto de los temas propuestos, esto es, al nivel alcanzado por el dialogo social, recogiendo lo afirmado por el propio MTPE, debemos señalar que nuestro país ha adoptado un modelo de diálogo social “institucionalizado”, pues en el año 2001, mediante Ley 27711, modificada por Ley 28318, se crea un órgano consultivo denominado Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, el cual tiene una conformación tripartita.

Al respecto, es ilustrativo y sintomático mencionar que el propio MTPE⁽²⁴⁾ reconoce que a pesar de que el referido Consejo Nacional está bien estructurado, existen temas pendientes en la agenda del sector cuya ejecución permitirá alcanzar un verdadero diálogo social y para ello, apunta, se requiere dos (2) tipos de esfuerzos.

Por un lado, señala el MTPE, resulta necesario fortalecer al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo a nivel nacional a efectos de lograr su descentralización; y por otro lado, se requiere fortalecer el rol de las representaciones de los trabajadores y empleadores para que actúen con solvencia,

independencia y capacidad técnica en los temas de su competencia.

Luego, es claro que existe una tarea pendiente respecto de este tema.

Antes de cerrar el tema referido al déficit del “trabajo decente” en nuestro país es preciso señalar que la única forma de superar las situaciones descritas es contando con un eficiente sistema de control y verificación del cumplimiento de la legislación laboral. De otro modo, la tarea deviene en imposible.

Al respecto, conviene señalar que para la OIT “Los indicadores óptimos en esta área son los que informan acerca de la capacidad de control de las condiciones de trabajo por parte de las autoridades, como la dotación de inspectores del trabajo y los trabajadores y empresas cubiertos por las inspecciones”⁽²⁵⁾ (sic).

Lamentablemente, en nuestro país el aparato de fiscalización laboral no es eficiente, pues enfrenta demasiadas limitaciones las cuales se traducen en falta de capacidad operativa para verificar el cumplimiento de la legislación laboral, y se explica en número insuficiente de inspectores, en nula existencia de control en algunas áreas y/o actividades, etcétera

Para resolver el problema planteado no basta con modificar la legislación, pues como se desarrollará más adelante, el problema del incumplimiento de la legislación laboral en nuestro país no es un problema normativo, sino de falta de capacidad operativa como se explicará en líneas ulteriores. Es necesario implementar otras medidas a las que nos referiremos más adelante, baste por ahora mencionar que en el tema de la fiscalización laboral hay una ardua tarea pendiente.

(23) *Ibid.*; p. 60.

(24) Véase MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (MTPE). *Op. cit.*; p. 51.

(25) *Ibid.*; p. 23.

Carlos Cornejo Vargas

4. Expresiones del trabajo decente en el Perú

Antes de referirnos a las expresiones del “trabajo decente” en nuestro país consideramos necesario y pertinente mencionar que es un dato objetivo que nuestra legislación laboral se ha comportado según lo que se ha venido a denominar “Ley del Péndulo”, pues es innegable que según la coyuntura política y el pensamiento económico ha intercambiado posiciones de mayor y menor protección para con los trabajadores.

Ciertamente. Y con la finalidad de explicar lo anterior, cabe mencionar que la segunda mitad de la década de los años ochenta (80) estuvo caracterizada por la existencia de una legislación laboral con altos índices de protección para el trabajador, expresión de lo cual fue la promulgación en junio de 1986, de la Ley 24514, Ley de Estabilidad Laboral, la misma que reconoció a favor de los trabajadores el derecho a no ser despedidos sino por causa justa prevista en la Ley y a solicitar el pago de una indemnización por despido arbitrario o la reposición en el puesto de trabajo en caso de despido sin justa causa.

Posteriormente, con el cambio de gobierno y el inicio de la década de los años noventa (90) fuimos testigos de una reforma laboral que inspirada y mal copiada de experiencias extranjeras introdujo cambios importantes en la legislación laboral, los cuales se expresaron en la regulación de la contratación temporal como regla general, en la eliminación de la estabilidad laboral absoluta, en la creación de la intermediación laboral, en el reconocimiento de un poder casi absoluto al empleador para modificar unilateralmente las condiciones de trabajo, en la atomización de las organizaciones sindicales a nivel de empresa, en la pobre y casi nula actividad sindical, en la inexistente presencia del Estado para controlar y verificar el cumplimiento de la legislación laboral, etcétera.

Así de desolador fue el panorama laboral peruano de los años noventa (90), el mismo que permitió al destacado laboralista uruguayo Oscar Ermida, calificar a la reforma laboral ejecutada como una “desregulación salvaje”, la misma que en palabras del citado autor constituye “(...) una de las más abruptas abrogaciones de la legislación laboral, superada en su

extensión e intensidad sólo por las reformas chilenas de 1973 - 1989⁽²⁶⁾ (sic).

Sin embargo, con la caída del gobierno de Alberto Fujimori, hecho que coincidió con el inicio de una nueva década, de un nuevo siglo y la subida al poder de Alejandro Toledo, nuestra legislación laboral volvió a ser objeto de importantes modificaciones.

En efecto, a partir del año 2001, se modificó la legislación sobre Inspección del Trabajo (incluso hasta en 2 oportunidades), sobre Intermediación Laboral (incluso hasta en 2 oportunidades), sobre jornada laboral y horario de trabajo, sobre Gratificaciones Legales, sobre Relaciones Colectivas de Trabajo, sobre micro y pequeñas empresas (incluso hasta en 2 oportunidades), sobre modalidades formativas laborales, sobre control de la asistencia y tiempo de trabajo, sobre tercerización de servicios, etcétera, modificaciones, todas ellas, que estuvieron marcadas por un sesgo pro laboral, de mayor protección para el trabajador y de menor flexibilidad para el empleador.

Siendo explícitos, podemos mencionar que los cambios legislativos antes mencionados se caracterizaron por generar mayor rigidez para introducir cambios en los sistemas de trabajo, toda vez que la modificación de la jornada y horario de trabajo debía ser comunicada previamente a los trabajadores afectados y en la medida de lo posible consensuada con dichos trabajadores; por promover la contratación laboral directa en desmedro de la intermediación laboral; por promover la negociación colectiva a nivel de rama de actividad; por eliminar la caducidad automática de los convenios colectivos; por promover la formalización de las micro y pequeñas empresas mediante el establecimiento de beneficios laborales y tributarios; por favorecer

(26) ERMIDA URIARTE, Oscar. *La Flexibilidad del Derecho Laboral en algunas experiencias comparadas*. En: **ius et veritas**. Número 4, 1992. p. 17.

el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes y de los mayores de cuarenta y cinco años; por permitir a los empleadores mejorar los ingresos de los trabajadores a menor costo; por la creación de nuevas infracciones laborales; por un mayor control de parte del MTPE sobre la temporalidad de los contratos de trabajo sujetos a modalidad; por garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores tercerizados; etcétera.

En suma, consideramos que es posible afirmar con convicción y sin temor de equivocarnos que los cambios legislativos antes reseñados y sus consecuencias no hacen sino revelar el retorno de nuestra legislación laboral a un esquema de mayor y mejor protección laboral, lo que incluso permitió a algunos calificar a dichos cambios como expresión de una nueva reforma laboral, la misma que sería coronada con la promulgación de la Ley General del Trabajo, lo que sin embargo, hasta la fecha no ha sucedido.

Reforzando lo anterior, cabe señalar que los cambios legislativos antes mencionados fueron acompañados por una profusa producción de sentencias por parte de nuestro Tribunal Constitucional, de entre las cuales destacan aquellas que establecieron que no era posible despedir a ningún trabajador sin justa causa prevista en la Ley y que en caso lo anterior no se cumpliera correspondía la reposición en el trabajo.

Los referidos pronunciamientos del Tribunal Constitucional a pesar de no haber derogado el artículo 34 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el cual regula y autoriza al pago de la indemnización por despido arbitrario, establecieron de facto un retorno a la estabilidad laboral absoluta, según la cual el despido arbitrario (sin justa causa prevista en la Ley) se debe sancionar con la reposición en el puesto de trabajo.

Ahora bien, después de haber hecho referencia general a la evolución de nuestra legislación laboral durante los últimos veinte años, es preciso hacer lo propio con algunos aspectos específicos que son expresión de “trabajo decente” y que por su trascendencia creemos que es necesario reseñar.

Entre dichos aspectos, los cuales clasificaremos en función de las dimensiones del “trabajo decente” podemos mencionar los siguientes:

4.1 Trabajo y empleo

Como ya ha quedado dicho, la primera dimensión del concepto “trabajo decente” está referida al trabajo propiamente dicho y al problema que representa el desempleo y subempleo mundial, y las precarias condiciones en las que muchas personas prestan servicios.

En tal sentido, es necesario apuntar que para revertir la situación de déficit que -según hemos advertido precedentemente- existe en nuestro país y para empezar a superar los problemas que representa el desempleo y subempleo, muy recientemente y en el marco de las facultades que el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo para legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos de Norteamérica, se ha promulgado el Decreto Legislativo 1086, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente.

Siendo específicos debemos señalar que la norma en cuestión modifica la Ley 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, con la finalidad de establecer una serie de ventajas laborales y tributarias para las micro y pequeñas empresas que decidan abandonar la informalidad e incorporarse a la formalidad.

Si bien es cierto, desde julio del año 2003, nuestro país cuenta con una legislación de promoción a las micro y pequeñas empresas, la misma que fue promulgada con la finalidad de combatir la informalidad laboral y el subempleo que afectan a las micro y pequeñas empresas en nuestro país, no es menos cierto que la vigencia y aplicación de la referida norma no ha logrado los resultados esperados, pues son muy pocas las empresas que se han formalizado.

Carlos Cornejo Vargas

En efecto, desde el año 2003 y hasta el año 2008, según informaciones del MTPE de un total aproximado de 1'900,000 de micro empresas existentes en nuestro país, sólo se han registrado ante el MTPE cerca de 50,000 lo que representa un número bastante reducido, pues es menos de 3%.

Más allá de las causas que pretendan explicar la situación descrita, lo concreto es que la necesidad de revertir la referida situación sigue siendo la misma, lo que explica la modificación legislativa bajo comentario, la que partiendo del dato objetivo que muestra al costo laboral peruano como uno de los más altos de la región, se caracteriza por haber establecido un régimen laboral de promoción y de acceso progresivo a los derechos laborales con cobertura de seguridad social en salud y pensiones.

En suma, y en vista de las consideraciones precedentemente expuestas, creemos que es posible afirmar que el Estado peruano reconoce que en el país existe una oferta de trabajo insuficiente y que por ello ha ejecutado algunas medidas para revertir la situación descrita y se ha trazado algunos objetivos estratégicos entre los cuales destacan el promover la inserción laboral de la población desempleada, el promover las capacidades laborales para satisfacer las demandas de empleo, etc.

4.2. Derechos en el trabajo

Como ya ha quedado dicho, la segunda dimensión del concepto "trabajo decente" está referida al respeto de los derechos fundamentales, los cuales están contenidos en las normas laborales básicas de la OIT, las mismas que han sido y son ampliamente incumplidas.

Ciertamente, nuestro país no ha podido superar el problema que representa el alto nivel de incumplimiento de la legislación laboral, debido a una falta de cultura de respeto y cumplimiento de las normas tanto de trabajadores como de empleadores y a la nula capacidad del MTPE para controlar y verificar el cumplimiento de la referida legislación.

En este sentido, en primer lugar debemos señalar que desde el año 2001, la legislación sobre Inspección de Trabajo ha sido modificada hasta en dos oportunidades, la última de las cuales fue en julio del año 2006, entró en vigor a fines de octubre del mismo año y a la que se atribuye la creación del Sistema de Inspección de Trabajo.

No obstante lo anterior, y antes de referirnos al cambio legislativo y a la creación del mencionado sistema, es preciso afirmar con absoluta certeza que en nuestro país el problema del incumplimiento de la legislación laboral no es normativo. Ciertamente, no es un problema de deficiencia y/o defecto de la norma, sino de falta de recursos humanos y de infraestructura, es decir, de falta de capacidad operativa.

Lo anterior es absolutamente claro e incontrovertible si se compara la actuación del MTPE con la de la Autoridad Tributaria.

La Autoridad Tributaria cuenta con varios miles de fiscalizadores tributarios a nivel nacional, mientras que el MTPE cuenta con poco más de trescientos cincuenta inspectores de trabajo a nivel nacional.

Adicionalmente, debemos señalar que cuando la Autoridad Tributaria llega a una empresa a efectos de realizar una fiscalización lo hace con un equipo de profesionales, que además cuenta con soporte tecnológico (PC) y con todos los implementos necesarios para realizar su trabajo, incluidos los textos legales. Además se instalan en el local de la empresa por periodos prolongados que puedan alcanzar varias semanas e incluso superar largamente los periodos mensuales.

En cambio, cuando el MTPE hace lo propio y decide realizar una inspección laboral, en el mejor de los casos, llega a las empresas con un equipo de trabajo conformado por dos inspectores y sin ningún soporte tecnológico; los únicos elementos con los que se cuenta son las actas preimpresas de inspección, un par de lapiceros y a veces las fotocopias de algún manual de legislación laboral y/o de algunas normas laborales, lo que resulta absolutamente insuficiente para poder realizar un trabajo inspectivo serio, riguroso y sobre todo competente.

En efecto, en tales condiciones sólo será posible realizar una verificación estrictamente formal del cumplimiento de las obligaciones laborales, por ejemplo, del pago oportuno de la compensación por tiempo de servicios, más no así si el referido pago es exacto, pues para ello se requiere mucho más que copia de la norma legal, máxime si el pago es a un obrero que percibe beneficios de origen convencional y trabaja de manera regular y hasta permanente en sobretiempo y días de descanso.

En este sentido, consideramos que los cambios legislativos que se han producido en los últimos años en esta materia revelan la intención del Estado de revertir la referida situación y avanzar en este tema.

Ciertamente, al haberse modificado la formas de actuación inspectiva, al haberse incrementado el número de facultades de los inspectores de trabajo, al haberse creado y reforzado el Sistema de Inspección de Trabajo es inequívoca la intención de mejorar los mecanismos de control y con ello, combatir el incumplimiento e informalidad laborales.

De acuerdo con lo anterior, consideramos que es posible afirmar -también- sin temor de equivocarnos que el Estado peruano mas allá de las dificultades de contar con pocos inspectores de trabajo y de realizar inspecciones laborales a un grupo reducido de trabajadores que labora bajo relación de dependencia, ha reconocido el problema que enfrenta y ha empezado a tomar decisiones para revertir la situación de incumplimiento de la legislación laboral, lo que constituye una expresión de “trabajo decente”.

Complementando lo anterior, es necesario señalar que además de las modificaciones reseñadas, se han realizado otras -modificaciones- pensadas y ejecutadas para avanzar hacia un esquema de vigencia y respeto de los derechos laborales. Entre dichas modificaciones podemos mencionar las siguientes:

a) En materia de jornada de trabajo se ha promulgado y publicado el 6 de abril del año 2006, el Decreto Supremo

004-2006-TR⁽²⁷⁾, mediante el cual se reforzó y exigió el cumplimiento de la obligación de respetar la jornada máxima u ordinaria de trabajo, de pagar el trabajo en sobretiempo realizado, y de contar con un registro de control de la asistencia y tiempo de trabajo.

- b) En materia de intermediación laboral se ha promulgado y publicado el 27 de abril del año 2007, el Decreto Supremo 008-2007-TR, mediante el cual se define lo que debe entenderse por actividad principal y complementaria, y se restringe el ámbito de aplicación de la intermediación laboral con la manifiesta intención de fomentar e incentivar la contratación laboral directa.
- c) En materia de contratación temporal se ha promulgado y publicado el 29 de octubre del año 2006, el Decreto Supremo 019-2006-TR⁽²⁸⁾, Reglamento de la Ley de Inspección de Trabajo, el cual establece que la celebración de contratos de trabajo temporales de manera fraudulenta es una infracción laboral sujeta a la imposición de multas, con la intención de reducir la celebración de contratos de trabajo temporales y de fomentar la contratación laboral a plazo indefinido.
- d) En materia de contratación temporal el MTPE ha aprobado la Directiva 001-2007/MTPE/2/11.4, Directiva Nacional para la ejecución del programa nacional de regularización y verificación de contratos a plazo fijo y su incidencia en el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, de fecha 28 de septiembre del año 2007, la cual establece pautas aplicables por los

(27) El Decreto Supremo 004-2006-TR, fue modificado por el Decreto Supremo 007-2007-TR, el cual difirió su entrada en vigencia hasta el 1º de junio del año 2006; y por el Decreto Supremo 011-2006-TR, el cual modificó el contenido del registro de control de asistencia y tiempo de trabajo, las presunciones sobre permanencia en el centro de trabajo, etcétera.

(28) El Decreto Supremo 019-2006-TR, ha sido modificado por el Decreto Supremo 019-2007-TR, de fecha 1º de septiembre del año 2007.

Carlos Cornejo Vargas

inspectores de trabajo para verificar la temporalidad de los contratos de trabajo temporales que se celebren, con la intención de reducir la celebración de contratos de trabajo temporales y de fomentar la contratación laboral a plazo indefinido.

- e) En materia de pago de remuneraciones y beneficios sociales, se ha promulgado y publicado el 24 de junio del año 2008, la Ley 29245, Ley de Servicios de Tercerización, la cual establece la responsabilidad solidaria entre la empresa de tercerización y la empresa principal o cliente en el pago de remuneraciones y beneficios laborales de origen legal, con la finalidad de asegurar el pago de los referidos derechos.
- f) En materia de ejercicio de derechos colectivos, se ha promulgado y publicado el 24 de junio del año 2008, la Ley 29245, Ley de Servicios de Tercerización, la cual reconoce a los trabajadores tercerizados los derechos colectivos, con la finalidad de garantizar el libre ejercicio de los mismos.

En vista de lo anterior, no podemos dejar de advertir que el Estado peruano reconociendo el alto nivel de incumplimiento de la legislación laboral vigente, no sólo modificó la legislación en materia de inspección de trabajo, sino además también la regulación de una serie de derechos laborales con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los mismos, lo que sin dudas es una expresión del “trabajo decente”.

4.3. Previsión social

Como ya ha quedado dicho, la tercera dimensión del concepto “trabajo decente” está referida a la seguridad que se debe brindar a los trabajadores para la prestación del servicio contratado.

Si bien es cierto, la previsión social es un concepto amplio que alcanza la cobertura de salud, el régimen previsional, la seguridad y salud en el trabajo, la protección frente al desempleo, etcétera, en este caso sólo nos referiremos a los avances verificados por nuestra legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En este sentido, cabe mencionar que hasta fines de septiembre del año 2005, en nuestra legislación solo existían normas sectoriales que regulaban y establecían ciertas obligaciones

en materia de seguridad y salud laborales. Ciertamente, entre dichos sectores podemos mencionar al industrial y al minero y a la Ley 23407, Ley General de Industrias, y al Decreto Supremo 046-2001-EM, Norma que aprueba el Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, respectivamente.

Sin embargo, teniendo en consideración que nuestro país no era ni es ajeno a la situación mundial que revela la ocurrencia de varios miles de accidentes de trabajo diarios, el 29 de septiembre del año 2005, se publicó el Decreto Supremo 009-2005-TR, Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual estableció una serie de obligaciones en la materia aplicables y exigibles en todas las empresas cualquiera que fuere la actividad económica ejecutada y el número de trabajadores.

Sin entrar en el detalle de las obligaciones antes mencionadas, pues ello excede los alcances del presente trabajo, cabe mencionar que algunas de ellas son el designar un encargado de seguridad y salud en el trabajo, el contar con una política de seguridad y salud en el trabajo, el crear un Sistema de Gestión y Seguridad y Salud en el Trabajo, el contar con una serie de registros diversos sobre accidentes e incidentes laborales, enfermedades ocupacionales, equipos de protección, elaborar un mapa de riesgos laborales, el elaborar un Programa Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo, etc., y que las dos (2) principales sólo son aplicables a las empresas que cuenten con más de veinticinco (25) trabajadores: contar con un Reglamento Interno y con un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Lo anterior, como los demás casos mencionados y reseñados, muestran un avance de nuestra legislación por alcanzar niveles apropiados o cuando menos mínimos de “trabajo decente”.

4.4. Diálogo social

Como ya ha quedado dicho, la cuarta dimensión del concepto “trabajo decente” está referida a la representación y al diálogo social, esto es, a los mecanismos de comunicación que deben crearse entre los actores sociales, incluido el Estado, los cuales además de existir, deben ser fluidos y de resultados efectivos.

Con relación a este tema, consideramos pertinente desarrollar dos aspectos: el diálogo tripartito entre el Estado, trabajadores y empleadores; y el diálogo bipartito entre los actores sociales. Respecto del primero de los aspectos propuestos cabe señalar que según la OIT durante “las últimas décadas se han registrado algunas experiencias de carácter tripartito institucional como, por ejemplo, la creación del Comité de Vigilancia de Procedimientos del Ministerio de Trabajo y Promoción Social en 1985, la instalación de la Comisión Tripartita de Dialogo y Concertación Laboral en julio de 1995, y en enero del 2001, la puesta en marcha del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo”⁽²⁹⁾ (sic).

De las tres (3) experiencias precedentemente enunciadas, en este punto sólo nos interesa destacar la última, esto es, la creación del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), el cual es un órgano consultivo del MTPE según lo establecido por el artículo 13 de la Ley 27711, modificada por la Ley 28318, de conformación tripartita.

En efecto, el CNTPE está integrado por organizaciones sindicales, por gremios empresariales y por funcionarios del MTPE en su condición de representantes del Estado peruano. Entre las primeras podemos mencionar a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), a la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), a la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) y a la Central de Trabajadores Peruanos (CTP).

Por su parte, entre los segundos podemos mencionar a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales (CONFIEP), a la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y a la Asociación de Exportadores (ADEX).

Desde su creación, el CNTPE se ha avocado al trabajo de varios temas entre los cuales podemos destacar la modificación

del Decreto Ley 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, y el debate del proyecto de la Ley General del Trabajo.

La situación descrita revela un avance importante en materia de diálogo social, pues el CNTPE es un espacio de representación tripartita que permite la discusión de los grandes temas laborales y seguir en el camino correcto para alcanzar un estándar aceptable de “trabajo decente”.

No obstante lo anterior, y a pesar de ser “sumamente positivo el clima de dialogo en el Consejo y sus comisiones no existiría de ritmo de avance con las necesidades de las partes. También es significativa la ausencia de mujeres representantes a nivel tripartito en el CNTPE, así como la inexistencia de debates de temas de igualdad, tanto en el Consejo como en sus comisiones. Las mujeres trabajadoras no están representadas ni se toma en cuenta la resolución de problemas específicos de género en el mundo del trabajo”⁽³⁰⁾ (sic).

Respecto del segundo de los temas propuestos, esto es, del dialogo bipartito, consideramos pertinente mencionar que en los últimos quince (15) años hemos asistido a un proceso de decaimiento de la actividad sindical, el mismo que se ha prolongado hasta los primeros años de la presente década, y de tímida recuperación, la misma que se hace evidente desde el año 2006, el cual representa y marca un hito de recuperación en el número de pliegos de reclamos presentados para su negociación.

Con relación a lo anterior, se señala que “En materia de derechos colectivos la negociación colectiva muestra un descenso desde la década de los 90: se ha observado una

(29) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Op. cit.*; p. 65.

(30) *Ibid.*; p. 66.

Carlos Cornejo Vargas

reducción de 2,000 pliegos presentados en el año 1990, a 500 en el 2005⁽³¹⁾ (sic).

Luego, es claro que desde el año 2006, la actividad sindical y, por ende, el número de pliegos de reclamos negociados se viene incrementado, lo que a su vez revela que como Estado seguimos en el camino correcto para alcanzar un estándar aceptable de “trabajo decente”.

Ahora bien, en virtud de las consideraciones precedentemente expuestas, creemos que es posible afirmar que en nuestro país y específicamente en nuestra legislación laboral cabe reconocer la existencia de diversas expresiones de “trabajo decente”, las cuales tienen por finalidad asegurar la prestación de servicios en condiciones adecuadas y seguras, percibiendo una remuneración que permita cubrir las necesidades mínimas, con ejercicio pleno de derechos laborales y con la garantía de poder recurrir al MTPE que vele por el respecto y vigencia de los referidos derechos.

No obstante lo expuesto, es preciso reconocer que aun existe una agenda pendiente y una tarea por realizar, a la que nos referiremos a continuación.

5. Agenda pendiente

A pesar de los avances logrados y acreditados en esta materia, consideramos necesario señalar, lo que en nuestra opinión constituyen, serias inconsistencias del Estado peruano en el tratamiento del concepto “trabajo decente”.

En ese orden de ideas, cabe señalar que en diciembre del año 2003⁽³²⁾, la OIT en respuesta a la solicitud de nuestro Estado,

le presentó una Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente para el periodo 2004 - 2006.

La finalidad del referido documento fue permitir “fijar objetivos, metas y acciones para que la administración e instituciones públicas se pongan en marcha con la perspectiva de generación de empleo y reducción de la pobreza, y de igual manera para que se promueva e incentive el papel del sector privado empresarial en esta orientación”⁽³³⁾ (sic).

En el referido documento, el organismo internacional dio cuenta de la importancia de contar con un estándar de trabajo en el que se respeten los derechos laborales, se perciba una remuneración adecuada, se acceda a cobertura de salud y previsional, se trabaje en un ambiente saludable y seguro y donde el diálogo entre las partes sea la regla general de actuación.

Ahora bien, teniendo en cuenta, según lo hemos mencionado precedentemente, que el concepto de “trabajo decente” fue acuñado en 1999 y desarrollado a partir de la necesidad de ser un contrapeso a la globalización económica mundial y a las exigencias que ésta planteaba, en nuestro país desde el año 2001, se empezaron a realizar una serie de modificaciones legislativas que sin querer

(31) MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. *Lineamientos de Política Socio Laboral 2008 – 2011*. Lima, 2008. p. 5.

(32) En el año 2002, mediante Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, se institucionaliza el Foro del Acuerdo Nacional, en el cual están representados el Gobierno, las organizaciones políticas, los trabajadores, los empleadores, la sociedad civil y la iglesia. El Acuerdo Nacional es un conjunto de treinta y una políticas de Estado orientadas a lograr cuatro (4) objetivos: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; un país competitivo; y un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Siendo específicos respecto del tema que nos convoca, debemos señalar que la Décimo Cuarta Política de Estado consiste en “mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna (...) El Estado (...) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del dialogo social directo” (sic). Lo anterior, revela que ya en el Acuerdo Nacional existía una referencia al “trabajo decente”, aunque bajo una denominación distinta: empleo digno.

(33) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Op. cit.*; p. 8.

queriendo (como suele decir un entrañable personaje de la televisión y del humor mundial) nos encaminaron en el trayecto para lograr un estándar de “trabajo decente”.

En tal contexto, el actual gobierno y su primer Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobaron en el segundo semestre del año 2006, el Plan Sectorial 2006 - 2011, bajo el título de Empleo y Derechos Laborales para todos los peruanos, el cual fue elaborado de manera similar al documento de la OIT.

Empero, de la revisión del referido documento llama la atención que el MTPE haya sido especialmente cuidadoso en no hacer referencia al concepto “trabajo decente”, lo que sin embargo, no quiere decir que no se haya hecho cargo del tema.

Ciertamente, el MTPE se ha hecho cargo del tema, aunque acuñando un nuevo término: “empleo digno”.

Empero, en nuestra opinión, lo anterior lejos de revelar la creatividad de nuestras autoridades para adaptar un concepto de alcance general y mundial a nuestra realidad, muestra improvisación, falta de seriedad y hasta desconocimiento del tema.

En efecto, o es que acaso existe una diferencia entre “trabajo decente” y “empleo digno”. En nuestra opinión, no existe diferencia entre los conceptos antes mencionados, máxime si la definición del primer concepto se expresa a través del segundo de ellos.

Reforzando lo anterior, podemos señalar que en opinión de la doctrina más autorizada, “El trabajo decente no puede ser sino el trabajo en cantidad y calidad suficientes, apropiadas, dignas y justas, lo que incluye el respeto de los derechos, ingresos y condiciones de trabajo satisfactorias, protección social y un contexto de libertad sindical y diálogo social”⁽³⁴⁾ (sic) (el énfasis es nuestro). De la lectura de la definición transcrita se advierte que “trabajo decente” es aquel que, entre otros aspectos, se ejecuta en condiciones dignas, por lo que es exacto afirmar que “trabajo decente” y “empleo digno” son lo mismo, son formas distintas de hacer referencia a un mismo hecho.

Por otro lado, debemos señalar que el documento bajo comentario fue aprobado y entendemos elaborado durante la gestión de Susana Pinilla Cisneros como Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, según se indica en el propio documento para el periodo comprendido entre los años 2006 y 2011, esto es, justamente para el periodo del actual gobierno.

No obstante lo anterior, y supuestamente mientras debían estar ejecutándose las acciones contenidas en el ya mencionado Plan Sectorial, durante el mismo gobierno, pero durante la gestión de otro Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, específicamente, de Mario Pasco Cosmópolis, mediante Resolución Ministerial 166-2008-TR, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 6 de junio del año 2008, se aprueba el documento de gestión denominado Lineamientos de Política Socio Laboral 2008 - 2011.

Con relación a este documento, y después de haberlo revisado advertimos que el mismo contiene un diagnóstico del sector trabajo y un conjunto de actividades a ejecutar con la finalidad de superar los problemas detectados y señalados en el diagnóstico realizado. Es decir, se trata de un documento similar al Plan Sectorial aprobado por el anterior Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

No obstante lo anterior, llama poderosamente a atención que en dicho documento no exista ninguna referencia al Plan Sectorial antes mencionado, máxime si se tiene en cuenta que se trata de un documento elaborado por la misma autoridad estatal, que fue elaborado para ser ejecutado durante un periodo de tiempo mayor al del nuevo documento, el mismo que suponemos será aplicado en lugar

(34) ERMIDA URIARTE, Oscar. *Trabajo Decente y Formación Profesional*. Montevideo: Cinterfor, 2001. En: BARRETO GHIONE, Hugo. *Concepto y dimensiones del trabajo decente: entre la protección y la participación de los trabajadores en la empresa*. *Revista Derecho Laboral*. Número 204. Montevideo, 2001.

Carlos Cornejo Vargas

del anterior, y que en genérico contienen medidas similares para resolver los mismos problemas.

Así pues, después de haber analizado el tema y haber fracasado en el intento de encontrar una explicación coherente y consistente a la situación descrita, creemos que la referida situación sólo puede ser explicada por la inexistencia de políticas públicas laborales, por el desconocimiento de las existentes y por el afán de protagonismo que muestran los responsables de la Cartera de Trabajo y Promoción del Empleo.

Desarrollando la idea previa, nos atrevemos a afirmar que pareciera que los referidos ministros quieren pasar a la historia por haber aprobado un Plan de Acción que encaminó al Estado peruano en la ruta del “trabajo decente” (o “empleo digno” como se le denomina), lo que les impide darse cuenta que no hacen sino repetir la historia e impedir y obstaculizar el gran salto al futuro, el cual no puede ser otro que el logro de una situación de “trabajo decente”.

En resumen⁽³⁵⁾, consideramos que la tarea por ejecutar es ardua y que el desarrollo del país no debe permitir la generación de situaciones como la descrita precedentemente, que no hacen sino entorpecer el referido desarrollo.

Ahora bien, para cerrar el presente trabajo y después de haber revisado y analizado las deficiencias existentes y las medidas ejecutadas, es preciso hacer lo propio con aquellas cuya implementación está aun pendiente. De otro modo no será posible alcanzar un estándar aceptable de “trabajo decente”.

Entre las referidas medidas debemos mencionar las siguientes:

5.1. Trabajo y empleo

En esta dimensión del “trabajo decente” está pendiente la ejecución de programas y políticas destinados a crear puestos

de trabajo suficientes para atender la oferta de empleo cada vez más creciente.

Con relación a lo anterior, resulta de singular importancia mencionar que el MTPE en los recientemente aprobados Lineamientos de Política Socio Laboral 2008 - 2011, afirma que “al año 2006, el desempleo afectaba al 4.3 por ciento de la Población Económicamente Activa pero este es mayor en los jóvenes (7.6%) y en las mujeres (4.9%) por ello se requiere promover mejores condiciones que faciliten la inserción laboral de la población vulnerable. El MTPE viene desarrollando programas en procura de lograr dicho objetivo, en programas como Projoven y Construyendo Perú; así como implementando Programas Nacionales que disminuyan dicha problemática”⁽³⁶⁾ (sic).

De la lectura del párrafo transcrito, se advierte claramente que el propio MTPE reconoce como un tema pendiente y en ejecución la creación de mecanismos para la generación de empleo digno y productivo para todos, y especialmente para los grupos que mayores dificultades enfrentan, como son los jóvenes y las mujeres.

A mayor abundamiento, debemos señalar que el MTPE también reconoce que “con respecto a la población en general, esta se encuentra ocupada principalmente en el sector de la micro y pequeña empresa (59.3%), por lo cual se requiere implementar políticas y programas que contribuyan a mejorar su productividad y competitividad, así como su formulación e inserción legal y sobretodo laboral”⁽³⁷⁾ (sic).

(35) Además de los normas y documentos mencionados, es necesario mencionar que en nuestra legislación y en la actuación institucional del Estado peruano y del MTPE existen otras referencias al “trabajo decente”, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

1. El Pacto de mediano plazo por la inversión y el empleo digno, 2005;
2. El Plan Nacional de Fomento del Trabajo Decente y la Competitividad Empresarial, aprobado por Resolución Ministerial Número 181-2004-TR;
3. El Memorando de Entendimiento del Estado peruano con la OIT, 2007; y
4. Los Lineamientos de Política Socio – Laboral 2007 – 2011, aprobados por Resolución Ministerial N° 095-2007.

(36) MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. *Lineamientos de Política Socio Laboral 2008 - 2011*. Lima: 2008. p. 3.

(37) *Ibid.*; p. 3.

Luego, también es claro que el MTPE es consciente del rol que le toca desempeñar en el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, y sobretodo en la formalización de las mismas, pues de otro modo es imposible que dichas empresas permitan la generación de “trabajo decente”.

5.2. Derechos en el trabajo

En esta dimensión del “trabajo decente” está pendiente el fortalecimiento del Sistema de Inspección de Trabajo, mediante el incremento del número de inspectores laborales y de la dotación de los recursos materiales necesarios para cumplir con las labores que les sean encomendadas.

Del mismo modo, está pendiente que el MTPE apruebe la reglamentación que corresponda a efectos de que las empresas en su condición de empleadores puedan obtener la certificación de Buenas Prácticas Laborales.

En efecto, recuérdese que mediante Resolución Ministerial 118-2007-TR, el MTPE creó la Certificación de Buenas Prácticas Laborales, a través de la cual se reconocerá a las empresas que demuestren mejores y creativas prácticas de responsabilidad socio laboral, promoción y defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores y un adecuado clima laboral que genere mayores niveles de productividad; y que la propia norma se estableció un plazo de noventa días calendario a efectos de expedir las disposiciones complementarias que resultaran necesarias, el mismo que a la fecha ha sido largamente excedido sin que se haya emitido ninguna disposición sobre el tema. ¿Es que acaso el cambio de Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo importa el olvido de los asuntos pendientes del funcionario reemplazado? Esperemos que no, y que pronto los empleadores estén en condiciones de aplicar y obtener la referida certificación.

Otro aspecto pendiente en esta materia es la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación en el Empleo, pues los planes sectoriales existentes⁽³⁸⁾ sobre el tema no son suficientes.

Este tema adquiere particular relevancia si se tiene en cuenta que el Plan Sectorial 2006 - 2011, aprobado por el MTPE se refiere expresa y explícitamente a la necesidad de contar y aprobar dicho documento.

Empero, consideramos importante destacar que llama la atención que los Lineamientos de Política Socio-Laboral 2008 - 2011, recientemente aprobados por el MTPE guarden absoluto silencio respecto del tema. ¿Es que acaso lo anterior ha dejado de ser una prioridad del MTPE? ¿Es que acaso los planes de acción son de las personas y no de las instituciones a las que representan? Cualquiera que sea la respuesta a las interrogantes planteadas no debemos perder de vista la necesidad de que el MTPE cumpla con lo programado, máxime, si se trata de una Política de Estado.

Del mismo modo, está pendiente la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Libertad Sindical, cuya necesidad también ha sido reconocida en el Plan Sectorial 2006 - 2011 y omitida en los Lineamientos de Política Socio – Laboral 2008 – 2011, recientemente aprobados por el MTPE, por lo que no nos queda sino reiterar los cuestionamientos antes expuestos.

5.3. Previsión social

En esta dimensión del “trabajo decente” está pendiente la aprobación de las Guías de Diagnóstico para exámenes médicos obligatorios por actividad; los protocolos de exámenes médicos ocupacionales; la regulación de los exámenes médicos en contratos temporales de corta duración; y el instrumento para el monitoreo de agentes y factores de riesgo ergonómico, todos los cuales debieron ser aprobados⁽³⁹⁾ por la autoridad

(38) Nos referimos al Plan de Igualdad entre Mujeres y Varones 2006 - 2010 y al Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, aprobados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (MINDES).

(39) Mediante Decreto Supremo 007-2007-TR, Norma que modifica el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, se reguló la aprobación de los documentos mencionados.

Carlos Cornejo Vargas

competente antes del 31 de diciembre del año 2007.

En vista de que el plazo antes mencionado está a la fecha vencido, esperamos que la autoridad competente tome cartas en el asunto y subsane la situación de incumplimiento en la que se encuentra.

5.4. Diálogo social

En esta dimensión del “trabajo decente” está pendiente la creación de bases para que la relación entre los actores sociales, esto es, entre las organizaciones sindicales y las de los empleadores, sean de colaboración y no de conflicto. Sólo de ese modo, será posible aportar a la consecución de las otras manifestaciones del “trabajo decente”.

En resumen, a pesar de los avances experimentados en la materia y de los esfuerzos no siempre coordinados entre todos los actores involucrados en la tarea de alcanzar un estándar adecuado de “trabajo decente”, quedan temas pendientes, los mismos que esperamos sean parte de la agenda de trabajo inmediata del MTPE.

6. Conclusiones

En función de las consideraciones precedentemente expuestas, concluimos lo siguiente:

Primero, que el “trabajo decente” es un concepto nuevo creado por la OIT que pretende asegurar a todos los trabajadores la prestación de servicios subordinados con la garantía de cumplimiento de los derechos laborales fundamentales.

Segundo, que desde el año 2002, aunque de manera tímida y a partir del año 2004, de una manera más decidida, nuestro país se ha interesado en diseñar políticas de estado orientadas a la creación de trabajo digno y productivo, adecuadamente remunerado y ejecutado en condiciones seguras y de cobertura social.

Tercero, que el Estado peruano presenta un déficit de “trabajo decente” en todas y cada una de las dimensiones y manifestaciones de aquél, situación que reconoce y que le ha permitido ir corrigiendo algunas deficiencias en la materia.

Cuarto, que el Estado peruano tiene una agenda pendiente de ejecución para seguir encaminado en la consecución de un estándar de “trabajo decente”.

Quinto, que el MTPE y sus funcionarios han mostrado cierta dosis de egoísmo y de inconsistencias en el tratamiento del tema, lo que se ha traducido en la superposición de instrumentos y políticas sectoriales y en la utilización innecesaria de términos distintos a los acuñados por la OIT, sin que se haya señalado la necesidad, relevancia y ventaja práctica de ello.

Complementando lo anterior, creemos que será necesario que el MTPE se trace una línea única de acción en el tema que trascienda a las personas que lo crean y diseñan, con acciones específicas y concretas y con el establecimiento de un cronograma de actividades cuyo cumplimiento debería ser impostergable.®