



Empleo y derecho laboral en tiempos de pandemia, Perú 2020

Rony Méndez Soto

ronymendezsoto@gmail.com

Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco

Orcid.org/0000-0003-1522-8756

Noland Gallegos Cuéllar

nolandgallegos@hotmail.com

Universidad Tecnológica de los Andes

Orcid.org/0000-0002-3028-4863

Martiniano Reyes-Olivo

mreyesoliv@gmail.com

Universidad Nacional Abierta-Venezuela

orcid.org/0000-0002-9337-046x

RESUMEN

El Perú -como muchos otros países del mundo- lo tomó esta situación pandémica con muchas falencias y debilidades en sus sistemas de protección al empleo y seguridad social. Al inicio de la emergencia, había en el país una masa trabajadora formalizada de 4997600 personas, esta cifra se fue desplomando paulatinamente hasta llegar cifras de pérdida acumulada de empleo de 1247700 plazas para el mes de septiembre del 2020. En el Perú existe una alta tasa de informalidad laboral que ronda el 46,5% de la Población Económicamente Activa, (PEA), donde imperan ingresos bajos, alta rotación laboral, informalidad patronal y escasa protección social, dado que la mayoría de las unidades económicas, son micro y pequeñas empresas. El presente trabajo de investigación se llevó a cabo bajo un enfoque cualitativo con una metodología de revisión documental tipo narrativa nutriéndose de fuentes de información primaria y secundaria, a partir de la búsqueda en bases de datos de acceso abierto. Se concluyó que se deben propiciar políticas públicas, tendientes a rediseñar estructuralmente el mercado de empleos que permitan superar gradualmente, la informalidad laboral, es perentorio atender el desempleo juvenil, es una de las fuerzas laborales más golpeadas por la emergencia sanitaria, Después de la pandemia, hay que poner atención a la modalidad de Teletrabajo o Trabajo remoto. Es una modalidad de trabajo a distancia que requiere una modificación de la prestación de servicios, fuera de un contexto de emergencia.

Palabras Clave: Informalidad Laboral, Mercado Laboral, Protección Social

Employment and labor law in pandemic times, Perú 2020.

ABSTRACT

Peru - like many other countries in the world - took on this pandemic situation with many shortcomings and weaknesses in its employment protection and social security systems. At the beginning of the emergency, there was a formalized working mass of 4,997,600 people in the country, and this figure gradually fell until it reached figures for accumulated job losses of 1,247,700 by September 2020. In Peru, there is a high rate of Labour informality, around 46,5% of the Economically Active Population (EAP), where low income, high Labour turnover, employer informality and little social protection, given that the majority of economic units are micro and small enterprises.

This research was carried out under a qualitative approach with a methodology of documentary review, using primary and secondary information sources, based on a search in open access databases. It was concluded that public policies should be promoted, tending to structurally redesign the job market in order to gradually overcome labour informality, it is imperative to address youth unemployment, which is one of the labour forces most affected by the health emergency, after the pandemic, attention must be paid to the Telework or Remote Work mode. This is a mode of remote working that requires a change in service delivery, outside of an emergency context.

Key Words: Labour informality, Labour market, Social Protection

Artículo recibido: 03 nov. 2020

Aceptado para publicación: 07 dic. 2020

Correspondencia ronymendezsoto@gmail.com

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar

INTRODUCCIÓN

La Pandemia Covid-19 nos ha revelado la vulnerabilidad de la humanidad en todos los sectores, comenzando por los sistemas de salud y en paralelo la economía mundial, los cuales han sido los dos aspectos más severamente afectados a nivel global. Algunos historiadores opinan que desde la segunda guerra mundial no existe un evento de tal magnitud que haya colocado a la humanidad en un estado de fragilidad y vulnerabilidad como el generado por este virus. En ese sentido, una de las primeras medidas tomadas por los gobiernos mundiales, fue el confinamiento y aislamiento social, lo cual impactó directamente en el cierre de la educación, de las empresas y de las organizaciones en general. Estas medidas tempranas estaban acompañadas de la incertidumbre de no saber hasta cuando seria su aplicación, durante ese ínterin -que hoy día alcanza a prácticamente 7 meses de cuarentena- el sistema de salud de muchos países ha colapsado y la economía a nivel mundial, se ha desplomado.

Durante este tiempo, el mundo y sus habitantes, han cambiado de manera abrupta como respuesta a la acción disruptiva en el orden internacional causado por la pandemia. Las consecuencias directas se observan en las graves afectaciones al mercado laboral; cierre de empresas y pérdida de empleos de manera masiva, poniendo en evidencia igualmente, lo vulnerable de los sistemas de protección y seguridad social, sobre todo en los países de ingresos medios y bajos. En ese sentido conozcamos la opinión de (Royle, J. 2020):

Los sistemas de protección social y de seguridad social en los países han sido sometidos a prueba y su capacidad de respuesta ha sido distinta, considerando el grado de madurez de dichos sistemas. En aquellos sistemas maduros, la seguridad social ha podido responder favorablemente; por el contrario, otros sistemas de seguridad social no han podido dar una adecuada respuesta frente al desempleo, la informalidad, falta de ingresos y una deficiente prestación de servicios de salud a las poblaciones afectadas, siendo necesaria la inyección de dinero por parte del Estado para paliar los efectos de estas crisis.

Al volver la mirada a la región de Latinoamérica y el Caribe, según el Observatorio Laboral Covid-19 se han perdido 26, 59 millones de empleo, lo que representa el 12.5% del empleo total de la región, siendo que la mayoría de los trabajadores eran informales, de bajos ingresos y trabajaban en el sector servicios. El grupo más afectado es el de los jóvenes menores de 25 años con la predicción que la recuperación del empleo será lenta y pudiera tomar entre 2 y tres

años (BID, 2020a). Los países más desarrollados, ya contaban con una legislación en materia laboral y de seguridad social más avanzada que les permitió sortear de mejor manera la situación, por lo que el resto de los países -incluido el Perú- han debido adecuar su legislación laboral y sistemas de seguridad social, ante este evento pandémico, lo cual es algo inédito por la globalidad de sus efectos y el alcance de sus consecuencias en todos los órdenes de la comunidad mundial.

En lo que respecta al Perú, cuando inició el aislamiento social o la llamada cuarentena, había en el país una masa trabajadora con empleo formal de 4.997.600 personas, esta cifra se fue desplomando paulatinamente -a pesar de que en los 2 meses precedentes a octubre se registró una tendencia a la recuperación- las cifras dejan una pérdida acumulada de empleo de 1.247.700 plazas para el mes de septiembre. Es de hacer notar que en el Perú existe una alta tasa de informalidad laboral que ronda el 46.5% de la Población Económicamente Activa, en adelante (PEA), donde imperan ingresos bajos, alta rotación laboral, informalidad patronal y escasa protección social, dado que la mayoría de las unidades económicas, son micro y pequeñas empresas. (BID, 2020b)

Ante este panorama, cabría preguntarse; ¿Qué ha hecho hasta ahora el gobierno para brindar protección al empleo? Partiendo de la alta informalidad laboral en el país, ¿Qué mecanismos se han activado para dar seguridad social a los trabajadores que están fuera del sistema laboral formal? A nivel de legislación laboral, ¿Cuáles han sido los avances y adecuaciones para encarar las afectaciones al mercado de empleos ante esta “nueva normalidad”? Las respuestas a estas interrogantes son parte del objetivo de esta investigación, la cual persigue conocer, en primera instancia, las características del mercado de empleo peruano al momento de estallar la pandemia, así como, los efectos de la misma sobre la estabilidad del empleo y en segundo lugar, cuáles han sido las respuestas desde las esferas del gobierno, a nivel de legislación laboral y de seguridad social, para enfrentar dicho flagelo.

MATERIAL Y MÉTODOS

La presente investigación se llevó a cabo bajo un enfoque cualitativo con una metodología de revisión documental tipo narrativa, nutriéndose de fuentes de información primaria y secundaria, a partir de la búsqueda en bases de datos de acceso abierto como Latíndex, Redalyc y Google Académico, así como, de revistas especializadas disponibles en la web y repositorios

institucionales que permitieron su recojo, clasificación, procesamiento y posterior análisis. El diseño fue de corte transversal en el tiempo, ubicado en el año 2020 con un nivel no experimental. Tuvo por objetivo conocer las características del mercado laboral peruano al inicio de la pandemia, los efectos de la pandemia sobre la estabilidad del empleo y, por último, se realizó una evaluación de las respuestas desde el gobierno, a nivel de legislación laboral y de seguridad social, para enfrentar la situación problemática de la pérdida del empleo y la vulnerabilidad social de la fuerza de trabajo.

Finalmente, se plantearon estrategias a los fines de ofrecer soluciones desde el punto de vista del Derecho Laboral como un aporte al abordaje de la problemática del empleo, generada por la pandemia. En cuanto a la información estadística que respalda este trabajo, se obtuvo partiendo de diferentes bases de datos nacionales e internacionales, tales como; Instituto Nacional de Estadística e Informática, (INEI), Instituto Peruano de Economía (IPE), El Observatorio Laboral Covid-19 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras. Algunas de ellas fueron presentadas como producto final y otras fueron tratadas a través de herramientas de Microsoft Office como lo son el procesador de palabras Word 2016 y hojas de cálculo Excel 2016 bajo el programa Microsoft Windows 10.

RESULTADOS

En atención al diseño de esta investigación, se encontró que, al inicio de la situación pandémica, es decir, en marzo 2020, la PEA en el Perú era de 17.374.800 de los cuales 4.997.600 trabajadores estaban laborando en el sector formal, es decir un 29% de la fuerza laboral del país, lo que indica que el restante comprendido por 12.377.200 personas equivalente al 71%, se distribuía entre trabajadores informales, trabajadoras del hogar, sub-empleados y desempleados. Según la actividad económica, los trabajadores informales se desempeñan en el sector Servicios (58%), Comercio (23%), Agropecuario y Pesca (3%), Minería 2% y Otros rubros económicos (14%) (IPE, 2020)

La Evolución del Empleo Formal

La cantidad de trabajadores formalizados que se registraba en febrero de este año -previo a la pandemia- era de 4.997.600 pero fue cayendo este indicador progresivamente hasta tocar fondo, cuando marco una disminución sustancial a 2.197.200 personas en el mes de junio. Para el mes

de septiembre, a pesar de la leve recuperación registrada en los dos meses previos de julio y agosto, se reportó 3.749.900 trabajadores ocupados y el cese neto de 1.247.700 puestos de trabajo, desde el inicio del aislamiento social hasta septiembre 2020.

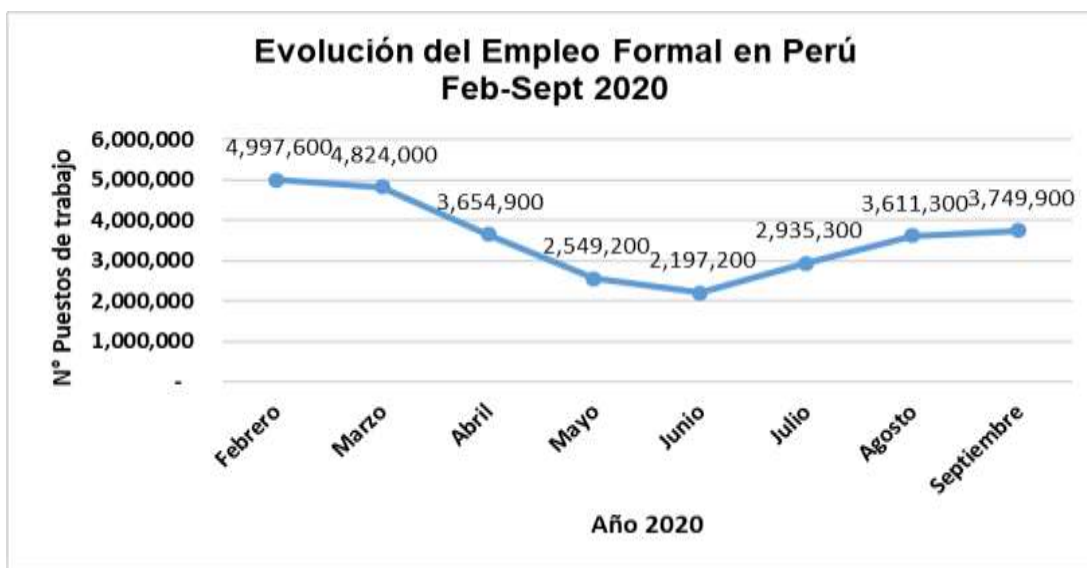


Figura N° 1. Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del (BID) 2020

La Tasa de Desempleo

Asimismo, la tasa de desempleo que en marzo marcaba un indicador de 7.7% fue incrementándose gradualmente y tuvo su pico más alto en el mes de junio cuando alcanzó la cifra de 16.28%, la cual comenzó a caer ligeramente en los meses de julio y agosto para luego repuntar a números superiores de 16.5% en el mes de septiembre como se evidencia en la Figura N° 2:



Figura N° 2. Fuente: Elaboración propia sobre la Base de datos del (BID) 2020

Vale destacar que las cifras disponibles para este indicador en la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), solo corresponden a Lima Metropolitana, lo que se toma para este estudio como datos estadísticos representativos tomando en cuenta que esta región agrupaba el 70% del empleo formal del país al iniciar el aislamiento social.

Variación del Empleo por Grupo Etario

En cuanto al crecimiento del empleo por grupos etarios, se encontró que el rubro de edad que menor crecimiento tuvo, fue el de 14-24 años con una recuperación de casi 380.000 empleos, siendo el sector de los más jóvenes dentro de la PEA el grupo más afectado, lo cual es cónsono con las cifras globales de la región de Latinoamericana y el Caribe. El grupo etario con mayor crecimiento y recuperación de empleos fue el de 25-44 años con 444.300 plazas, mientras que el grupo de 45 años y más, registró un crecimiento de 423.400 puestos de trabajo. Ver Figura N°3.

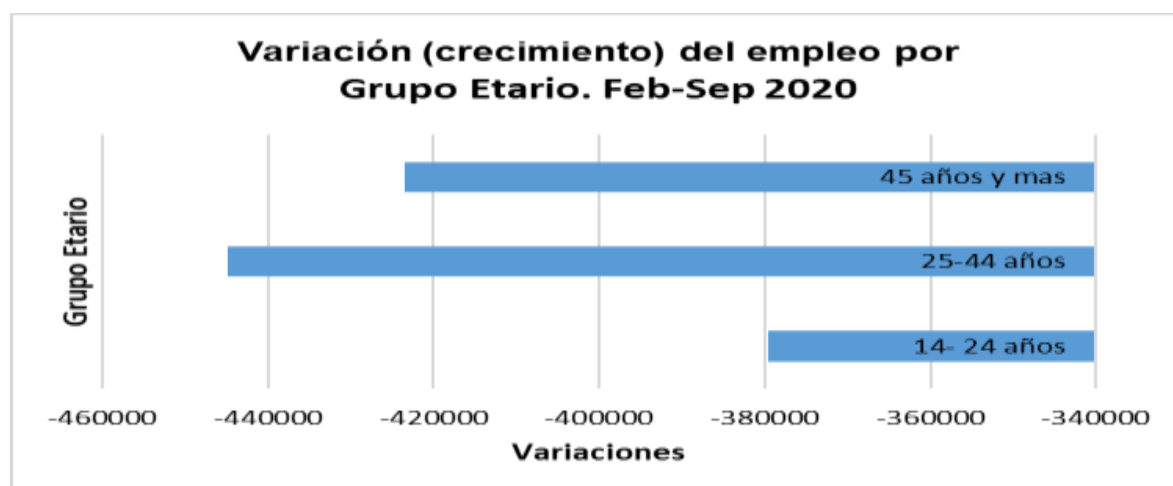


Figura N° 3. Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del (BID) 2020

Medidas tomadas por el Gobierno del Perú como Protección del Empleo y la Seguridad Social para hacer frente a la Pandemia

Para la presentación de este apartado se hizo revisión y recopilación de información en materia de legislación laboral y de seguridad social, que produjo el gobierno peruano y sus instituciones, como medidas de protección al empleo y preservación de la seguridad social. Los resultados que se encontraron, los presentamos acá a manera de resumen:

Programas de Apoyo al Empleo y la Seguridad Social ante Covid-19. Perú 2020		
Tipo de Medida	Descripción de la Medida	Instrumento Legal
Decreto de Emergencia Nacional	Instrumento legal madre emitido por el gobierno del Perú para atender la emergencia por Covid-19	Decreto de Urgencia 038-2020
Contribuciones a la Seguridad Social	Protocolo de inspección para la Suspensión perfecta de labores	Versión 3 Protocolo 004-2020 - SUNAFIL/INII
	Autorización a Oficina de Normalización Previsional (ONP) a financiar a afiliados y pensionistas	Decreto de Urgencia N° 077-2020
	Los trabajadores bajo modalidad de suspensión perfecta, seguirán contando con beneficio de seguro social Es Salud	Decreto Supremo N° 011-2020-TR
	Ampliación de cobertura del seguro de vida para el personal de salud en la lucha contra el covid-19	Decreto de Urgencia 037-20202
	Reembolso de gastos de sepelio para asegurados del Seguro Integral de Salud por fallecimiento a causa de covid-19	Resolución Jefatural N° 123-2020/SIS
	Subsidio por incapacidad temporal a trabajadores diagnosticados por Covid-19	Resolución N° 563-GG-ESSALUD-2020
Transferencias	Transferencias monetarias (bonos) Programa Nacional de apoyo directo a los más pobres	Decreto de Urgencia N° 077-2020

Tabla N° 1. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Datos del (BID) 2020

Es importante señalar, que todos estos instrumentos se han venido creando, en respuesta a las distintas necesidades que se han generado dentro de la emergencia producida por el virus y representan una fotografía del momento legal y en materia de seguridad social según la temporalidad del estudio, de allí que se presentan en forma de macro información. De igual manera, se hizo referencia a las principales medidas legales, de donde se desprenden otros instrumentos – que no están presentes en el resumen- con un nivel de detalle más amplio, los cuales pueden ser objeto de estudio en próximas investigaciones.

DISCUSION Y CONCLUSIONES

El Perú -como muchos otros países del mundo- lo tomó esta situación pandémica con muchas falencias y debilidades en sus sistemas de protección al empleo y seguridad social. Si bien es cierto que el Perú fue uno de los primeros países de la región en declarar el aislamiento social, cerrando la educación, la economía y sus fronteras de manera abrupta-en aras de proteger a la población de los embates del contagio- hoy el impacto de esas decisiones permite evaluar a la luz de los acontecimientos que no fueron muy positivos los resultados como se esperaban, al

menos en la primera etapa de lucha contra la pandemia. Es así, como por mucho tiempo el Perú estuvo liderando las estadísticas de contagiados y fallecidos por detrás de Brasil y en algún momento fue el país con más fallecidos en el planeta en base a su densidad poblacional.

Las medidas tomadas por el gobierno, se vinieron dando, según se iban presentando las necesidades normativas que imponía e impone el ritmo del contagio y su impacto en la economía. Así, se creó una madeja de instrumentos legales desde las distintas esferas gubernamentales que persiguen, en unos casos frenar el desplome del empleo, y en otros, paliar la precaria situación socio económica que sufre una buena parte de la población. En lo que se refiere al mercado laboral, las medidas de confinamiento tomadas tempranamente, significaron que el efecto sobre indicadores macroeconómicos como el empleo y la seguridad social, fueran más inmediatos y prolongados en el tiempo, de allí que el impacto negativo en el PIB de -30%, uno de los más fuertes de la región, se traduce en cierre de empresas -la gran mayoría Pymes - con la consiguiente pérdida cuantiosa de empleos y respuestas reactivas de parte del gobierno para tratar de paliar la situación social. Como ya se ha dicho, el mercado laboral del Perú tiene un alto componente de informalidad siendo una de las más altas de Latinoamérica, después de Bolivia, México y Argentina. Para el año de 2019, registraba una tasa de informalidad del 46.5% como se puede apreciar en la figura N°4:



Figura N° 4. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI) 2019

Todo lo anterior, le agrega un matiz de precariedad al empleo justo cuando sobreviene la pandemia del virus Covid-19, haciendo que se pierda el 25% del empleo formal que se traduce

en el cese de 1.3 millones, aproximadamente, de puestos de trabajo. En lo que respecta a la cantidad de trabajadores informales sin empleo, por ahora no se conoce con precisión –debido a que las cifras de desempleo están moviéndose constantemente- pero según (Egúzquiza y Félix, 2020) se estima que sea un número entre 4 y 5 millones de personas, la mayor parte de ellos ubicados en la ruralidad del país, 30% de los cuales ya están viendo afectadas sus cosechas y en riesgo la campaña de siembra de alimentos. Adicionalmente, no hay cifras oficiales a la fecha, acerca de la cantidad de personas sub-empleadas pero se estima que estos tres componentes del mercado laboral, están rondando un 50% de la PEA, es decir, alrededor de 8.5 millones de personas desempleadas, sin incluir otro elemento que hasta ahora no se conoce oficialmente su tamaño estadístico con exactitud, como lo es, la población migrante que actualmente reside en el Perú.

Por otra parte, cuando analizamos el tema de la seguridad social, debemos partir inexorablemente, de dos elementos primordiales, a saber, primero, conocer el concepto de Seguridad Social. Alonso y Tortuero, (1995) la definen de la siguiente manera:

Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando que, tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas

Es claro que se refieren a los beneficios sociales y económicos que deben ser de carácter y alcance general para la población. En segundo lugar, debemos referirnos a la constitución política del Perú en su artículo 10, la cual constituye la norma suprema, donde se consagra lo siguiente: El Estado 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 de su calidad de vida

Con base a lo anterior, el Estado está obligado por mandato constitucional a brindar seguridad social a su población. Sin embargo, hasta ahora había sido materia pendiente, la pandemia ha desnudado al sistema de seguridad social del país y ha puesto en evidencia sus falencias y debilidades estructurales, que incluyen la atención en el sector salud. Como consecuencia de esto, el Estado peruano ha elaborado y se sigue elaborando, prácticamente, sobre la marcha y

al ritmo que impone la emergencia sanitaria, un conjunto de medidas tendientes a subsanar la emergencia social. Consistente en más de 20 instrumentos legales, solo en este rubro, pero a los efectos de esta investigación, solo presentamos 6 de ellos en la Tabla N° 1, los que consideramos son los más importantes y de donde se desprenden el resto de las disposiciones.

En ese sentido, las medidas tendientes preservar el empleo como, por ejemplo, la suspensión perfecta de labores, así como las medidas compensatorias del ingreso (bonos y retiro de fondos de pensiones), solo son aplicables a la masa trabajadora del segmento formal de empleo, aproximadamente unos 4 millones de trabajadores según cifras de BID mostradas en la figura N° 1. Entonces la pregunta de Perogrullo es: ¿Qué hacer con el grupo de casi 70% de la PEA que está en situación de informalidad laboral y queda fuera de estas medidas. Un mercado de trabajo donde las fuerzas laborales tienen, mayoritariamente, características de alta informalidad, se dificulta la aplicación y alcance de medidas como estas, las cuales se suponen son creadas para cubrir las necesidades sociales de un entorno laboral formal, todo lo cual hace que la eficiencia de las mismas sea parcial y no cubran a todo el conglomerado laboral, colocando así, al Estado peruano en transgresor de sus propias leyes y dejando en situación de indefensión social, a un gran número de trabajadores.

Finalmente, en atención a las preguntas de investigación, podemos concluir que, una vez superada esta situación pandémica, los gobiernos del mundo, deberán replantearse todo lo concerniente a la protección del empleo, la salud y la seguridad social de sus poblaciones, aprendiendo de los errores y aciertos, que dejara, sin dudas, este virus. En lo que concierne al Perú, la tarea es ardua y exigente, en primer lugar, hay que ordenar y sistematizar todo ese entramado legal que se ha creado para atender la emergencia nacional en los tópicos ya mencionados, condensando en un solo programa de atención a la población como lo ordena la constitución política vigente -toda esta serie disposiciones legales y las que habrán de venir- con una visión más incluyente, socializadora y, sobre todo, más eficiente. A tales efectos, proponemos algunas estrategias que pueden coadyuvar a la tarea de reconstruir el tejido laboral del país, una vez superada esta situación:

Se deben propiciar políticas y directrices desde el Estado, quien es el órgano rector en materia de políticas públicas de promoción y protección del empleo, así como, de Seguridad Social, tendientes a rediseñar estructuralmente el mercado de empleos que permitan superar

gradualmente, la informalidad laboral. Dichas políticas deben estar orientadas a la inversión en empleo productivo, fomento a las Pymes, capacitación laboral, facilidades fiscales, legales y administrativas para la creación de empresas, creación de la Banca Pymes para el financiamiento en I + D y de capital de trabajo, Creación de un órgano tripartita que sirva de articulador de las fuerzas vivas de la nación, es decir; Estado, Empresarios, Academia y Trabajadores. Es perentorio atender el desempleo juvenil, este segmento de entre 14 y 24 años ya venía con dificultades antes de la pandemia y como hemos visto, es una de las fuerzas laborales más golpeadas por la emergencia sanitaria. Es necesario crear puestos de trabajos para este grupo que responda a una vinculación adecuada funcionalmente a las demandas laborales que de seguro existirán en el mercado de trabajo al finalizar esta situación. En el Perú, esta población alcanza a aproximadamente 6 millones de personas, lo que constituye un nicho laboral importante que puede ayudar a reconstruir la economía, por su fuerza y juventud. Las desigualdades de género, aunque no es tema de esta investigación, deben ser atendidas. Especialmente en lo que respecta a las condiciones laborales y nivel de ingresos, sobre todo en las zonas rurales del país. Si existen desigualdades en el mercado laboral, esto atentará contra la productividad y desempeño laboral. Después de la pandemia, hay que poner atención a la modalidad de Teletrabajo o Trabajo remoto, la cual, llegó para quedarse. Hay que legislar en esa materia atendiendo elementos, como; la duración de las jornadas de trabajo, control de los medios informáticos proporcionados por el empleador, precisión de los costos aportados por la tele trabajadora para la función laboral, así como su el perfil laboral, entre otros. Es una modalidad de trabajo a distancia que requiere una modificación de la prestación de servicios, fuera de un contexto de emergencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, M. y Tortuero, J. L. 1995 *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid: Civitas,
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2020a. *Observatorio Laboral Covid-19. Pérdida de empleo en Latinoamérica y el Caribe*. Recuperado de: <https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2020b. *Observatorio Laboral Covid-19. Evolución de la tasa de Desempleo en Perú*. Recuperado de: <https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/>

Constitución Política del Perú de (1993). Derecho a la Seguridad Social.

Egúzquiza, B. y Félix, F. (2020, mayo). Efectos Laborales de la Pandemia por la Covid-19 en el Perú. Incertidumbre y Desafíos. Recuperado de: <https://actualidadlaboral.com/revista-actualidad-laboral-mayo-2020/>

Instituto Peruano de Economía (IPE) 2020. *Independencia y Vulnerabilidad*. Recuperado de: <https://www.ipe.org.pe/portal/independencia-y-vulnerabilidad-trabajadores-independientes/>

Royle, J. (2020, mayo). Convenios Internacionales de Seguridad Social y Covid-19. Revista: *Actualidad Laboral*. Recuperado de: <https://actualidadlaboral.com/revista-actualidad-laboral-mayo-2020/>