



Las medidas con incidencia laboral adoptadas por el Gobierno de la República del Perú en el marco de la crisis sanitaria de la pandemia covid-19

por Francisco Villanueva

La pandemia COVID-19 ha golpeado duramente al Perú. A comienzos del mes de marzo del 2021, y según la Organización Mundial de la Salud, se registraban en este país 1'338,297 casos (el Perú cuenta con una población de 33'035,304 habitantes) y 46,894 muertes confirmadas causadas por ese virus. Como veremos, el impacto de la pandemia en la economía peruana ha sido de extrema gravedad. A ello se suma un contexto de aguda inestabilidad política: durante el 2020, Perú tuvo tres presidentes distintos, los dos primeros de ellos destituidos por el congreso peruano. Esto se ha traducido en un manejo inadecuado de los asuntos públicos a cargo de ministros cuya gestión se caracterizó por su carácter efímero, las denuncias (infundadas o fundadas, según el caso) de corrupción en su contra y el miedo permanente a ser destituido y ser procesado penalmente por los tribunales.

Así las cosas, abordaremos el tema planteado en cuatro secciones. En primer lugar, presentaremos de manera muy sucinta el contexto socio-económico peruano (1). A continuación, abordaremos la cuestión de la declaración del estado de emergencia y las medidas de confinamiento en el contexto de la pandemia COVID-19 (2). En tercer lugar, presentaremos las medidas laborales y de seguridad social adoptadas por el gobierno peruano respecto de los trabajadores asalariados (3). Finalmente, daremos cuenta de los subsidios a favor de las empresas en el campo laboral (4).

Dado que las medidas objeto de este informe son relativamente recientes, resulta prácticamente imposible evaluar su impacto utilizando estadísticas que no están todavía disponibles. Por ello, nos limitaremos a hacer un inventario esencialmente descriptivo.

1. El contexto socio-económico peruano: una aproximación

Para una cabal comprensión de las medidas laborales adoptadas por el gobierno de la República del Perú para hacer frente a la crisis desencadenada por la pandemia COVID-19 es imprescindible realizar, previamente, una apretadísima síntesis del contexto socio-económico e institucional laboral de este país, ubicado en el puesto 79 del ranking de desarrollo humano a nivel mundial (2019, IDH: 0.777).

En el plano socio-económico, debemos empezar por señalar que la economía peruana presenta dos grandes características: su alto grado de informalidad y su dependencia respecto de la exportación de materias primas. Respecto del primer elemento, debemos indicar que, aproximadamente, 72.6 % de la población económicamente activa trabaja en el sector informal. Se trata, en gran medida, de personas que se ganan la vida en las urbes peruanas a través del micro-comercio de mercancías de

diversa índole y de prestadores de servicios, autónomos y subordinados, en distintos sectores. La precariedad de este segmento de la población peruana es total: aseguran su sustento día a día, y una jornada no trabajada equivale automáticamente a una jornada sin ingresos. Su capacidad de ahorro es muy reducida, por no decir nula, y no tienen acceso al financiamiento del sistema bancario.

En lo que se refiere a la segunda característica de la economía peruana digna de resaltarse, es menester mencionar que el Perú no ha podido romper hasta ahora su dependencia de la exportación de materias primas. El Perú es un gran exportador de minerales no procesados, principalmente de cobre y oro, y, en la última década, su sector agro-exportador ha conocido un gran dinamismo. Sin embargo, las exportaciones mineras peruanas cayeron dramáticamente durante el año 2020 (19 % en los tres primeros trimestres) como consecuencia de la pandemia, lo que explica en gran medida la grave contracción de su economía (-17.4 % del PBI en la primera mitad del año 2020). La recesión generada por la pandemia COVID-19 vino acompañada de un aumento del desempleo. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el segundo trimestre del 2020, la población ocupada cayó en 39.6 % respecto del mismo período del año 2019.

En el plano institucional, se debe subrayar, en primer lugar, que los trabajadores peruanos del sector informal, se encuentran, de facto, completamente fuera del ámbito de aplicación real de la legislación laboral y de la seguridad social. A esto se añade el hecho que el Perú no cuenta con un sistema de seguro de desempleo y no posee tampoco un sistema de ingreso universal garantizado a favor de sus ciudadanos. Por tal motivo, la pérdida del empleo o la suspensión total del contrato de trabajo por motivos económicos, técnicos u organizacionales significan para el trabajador peruano la privación de sus ingresos de índole laboral. Cabe indicar, sin embargo, que la legislación peruana supedita tanto el cese de personal como la suspensión de labores por dichos motivos a la obtención de una autorización administrativa por el Ministerio de Trabajo, entidad ante la cual el empleador debe hacer la solicitud correspondiente¹.

2. La declaración del estado de emergencia y las medidas de confinamiento en el contexto de la pandemia COVID-19

El 11 de marzo del 2020, el gobierno peruano, mediante D.S. n° 008-2020-SA, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. Esta norma prevé la adopción de medidas preventivas y de control aplicables en diferentes ámbitos, incluyendo los centros de trabajo. Esta norma fue seguida de la adopción, con fecha 15 de marzo del 2020, del D.S. 044-2020-PCM que declaró el estado de emergencia nacional e instauró medidas de confinamiento social obligatorio. Esta medida, salvo las excepciones indicadas en el mismo decreto y principalmente referidas al mantenimiento y prestación de servicios calificados como esenciales, significó que la inmensa mayoría de la población tuviera que reducir severamente sus desplazamientos, limitados al mínimo indispensable para asegurar su abastecimiento alimenticio y de medicinas, principalmente. Tales restricciones tuvieron un impacto sumamente negativo en el desarrollo de las actividades económicas y se tradujeron en la drástica disminución o paralización de las actividades de todos aquellos sectores no esenciales o incapaces de funcionar en la modalidad de trabajo a distancia.

En los meses que siguieron su adopción, las medidas mencionadas fueron objeto de prórrogas, precisiones, complementos y modificaciones tendientes a flexibilizarlas o a endurecerlas nuevamente, en función de la evolución de la pandemia en el territorio peruano. La cuarentena fue levantada y reinstituída en distintas regiones en diversas ocasiones. El 26 de febrero del 2021, el gobierno peruano, mediante D.S. 036-2021-PCM, prolongó nuevamente el estado de emergencia

¹ Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

nacional por todo el mes de marzo del 2021. Al 1° de marzo del 2021, las populosas provincias de Lima y Callao ya no se encontraban oficialmente en cuarentena, pero sí sujetas a toque de queda (21h-4h).

3. Las medidas laborales y de seguridad social adoptadas por el gobierno peruano respecto de los trabajadores asalariados

Las principales medidas laborales y de seguridad social adoptadas por el gobierno del Perú tienen dos objetivos fundamentales. En primer lugar, asegurar la sobrevivencia de las empresas, introduciendo un mecanismo flexible de ajuste de la cantidad de efectivos. En segundo lugar, proporcionar a los trabajadores afectados por la reducción o la paralización de las actividades una red de protección social incipiente. Concretamente, dichas medidas son: la autorización de suspensión de labores por parte del empleador (3.1), las medidas relativas a las prestaciones sanitarias de seguridad social (3.2), y las medidas de carácter pecuniario a favor de las personas naturales (3.3).

3.1. La autorización de suspensión de labores por parte del empleador

Según el artículo 12(1) de la Ley de Productividad y de Competitividad Laboral – LPCL - (T.U.O. aprobado por D.S. N° 003-97-TR), norma que regula los derechos laborales individuales, el contrato de trabajo puede ser suspendido por caso fortuito o fuerza mayor. Según el artículo 15 de dicha ley, de verificarse tales supuestos, el empleador puede suspender de manera unilateral e inmediata el contrato de trabajo por un período no superior a 90 días, sin que sea necesaria la aprobación previa por parte de la autoridad administrativa de trabajo. La misma norma califica tal medida como “suspensión perfecta”, lo que significa que ambas partes quedan liberadas de ejecutar las principales obligaciones a su cargo: en el caso del empleador, el pago de la remuneración y, en el caso del trabajador, la prestación de servicios. De acuerdo con el mismo artículo 15, la legalidad de la medida de suspensión estará sujeta a una verificación *ex post facto*, dentro del sexto día de producida la suspensión, por parte de los servicios de inspección del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En caso de que la inspección revele que los hechos alegados por el empleador no corresponden al supuesto invocado, la autoridad laboral ordenará la inmediata reanudación de labores, así como el pago retroactivo de las remuneraciones dejadas de pagar.

El 13 de abril 2020, en el marco de las medidas de emergencia adoptadas para hacer frente a las contingencias generadas por la pandemia y el confinamiento social, el gobierno del Perú adoptó el Decreto de Urgencia 038-2020, norma transitoria de naturaleza económica con rango de ley. El D.U. 038-2020 se dio por objetivo permitir que las empresas del sector privado, incapaces de funcionar bajo la modalidad de trabajo remoto, pudieran hacer frente a la dramática disminución de sus actividades, concretamente, a través de la suspensión perfecta de los contratos de trabajo del personal excedentario. En materia de suspensión, el carácter innovador de esta norma respecto de la LPCL reside en los siguientes aspectos:

- i) el plazo acordado al servicio de inspección del trabajo para la verificación del motivo alegado por el empleador es de 30 días hábiles;
- ii) la autoridad administrativa de trabajo debe pronunciarse sobre la procedencia de la medida de suspensión en un plazo de siete días luego de producida la inspección mencionada en el párrafo precedente. En ausencia de pronunciamiento expreso, se aplicará la figura del silencio administrativo positivo, dándose por aprobada la suspensión perfecta de labores;
- iii) la suspensión del contrato de trabajo podrá prolongarse hasta 30 días después del fin del estado de emergencia sanitaria.

El gobierno precisó los alcances del D.U. 038-20 mediante D.S. 011-2020-TR, estableciendo que antes de proceder a suspender las labores, el empleador debería intentar aplicar medidas alternativas menos perjudiciales para los trabajadores, tales como:

- i) permitir que los trabajadores tomen vacaciones pagadas si han adquirido tal derecho;
- ii) acordar un adelanto del descanso vacacional remunerado que se generará a futuro;
- iii) la reducción de la jornada laboral o del tiempo semanal de trabajo, acompañado de la reducción proporcional de la remuneración mensual;
- iv) una reducción convencional de la remuneración del trabajador.

Según el mismo D.S. 011-2020-TR, la adopción de las medidas alternativas deberá estar precedida de una fase de información y de negociación con los representantes de los trabajadores.

La adopción del D.U. 038-20 fue criticado duramente por las organizaciones sindicales. Por ejemplo, un alto dirigente de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), afirmó al respecto que “esto muestra la incoherencia del gobierno, que dio seguridades para proteger a la masa laboral, sin embargo, este Decreto de Urgencia, deja prácticamente en el desamparo a los empleados y da un ‘salvavidas’ al empresariado”. El mismo dirigente criticó que esta norma no fuera discutida en el seno del Consejo Nacional del Trabajo, instancia de diálogo social en la que participan representantes de las centrales sindicales, de las asociaciones patronales y del Estado peruano².

3.2. Las medidas relativas a las prestaciones sanitarias de seguridad social

El D.U. 038-20 prevé que las personas cuyos contratos de trabajo hayan sido suspendidos como consecuencia de la aplicación de dicha ley seguirán siendo beneficiarios del Seguro Social de Salud (sistema de seguridad social de los trabajadores), durante el período de suspensión y aun cuando no hayan efectuado las aportaciones mínimas previstas en la Ley 26790 (Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud). Esto supone un tratamiento más favorable respecto del otorgado normalmente a los asegurados en caso de suspensión perfecta del contrato de trabajo.

3.3. Las medidas de carácter pecuniario a favor de las personas naturales

Entre las medidas de carácter pecuniario, cabe resaltar: la autorización de disposición de la compensación por tiempo de servicios (3.3.1.), la prestación económica de protección social de emergencia (3.3.2), el retiro extraordinario de una suma de dinero del fondo privado de pensiones (3.3.3) y los subsidios monetarios a favor de personas en situación de extrema pobreza (3.3.4).

3.3.1. La autorización de disposición de la compensación por tiempo de servicios

La compensación por tiempo de servicios (CTS) es un beneficio social equivalente a una remuneración mensual por cada año de servicios, el cual es depositado semestralmente en una cuenta bancaria ad-hoc a nombre del trabajador. Puesto que la CTS tiene por objeto que el trabajador pueda contar con un fondo al que tendrá acceso en el momento de la extinción de la relación laboral y que le permitirá hacer frente al desempleo, la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (T.U.O. D.S. N° 001-97-TR) restringe la libre disposición de este beneficio en el período de ejecución del contrato de trabajo al 50 % del fondo acumulado (capital más intereses).

El D.U. 038-2020 autoriza a los trabajadores que se encuentran en situación de suspensión perfecta de laborales a retirar una suma equivalente a una remuneración bruta mensual de su cuenta bancaria

² <https://larepublica.pe/sociedad/2020/04/18/cgtp-suspension-perfecta-de-labores-es-salvavidas-para-confiep-lrmd/>

CTS por cada mes que dura dicha suspensión, introduciendo así una derogación transitoria a la regla general de indisponibilidad del 50 % de los fondos de la Ley de CTS.

3.3.2. La Prestación Económica de Protección Social de Emergencia ante la Pandemia del Coronavirus COVID-19

El D.U. 038-2020 prevé el otorgamiento de una prestación económica a cargo del Estado a favor de los trabajadores de las micro-empresas³ cuyos contratos de trabajo han sido suspendidos a causa de la pandemia COVID-19, siempre y cumplan con los dos requisitos siguientes: i) que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial (T.U.O. D.S. N° 013-2013-PRODUCE), y ii) que su remuneración bruta mensual no sea mayor a 2400 soles mensuales (aproximadamente 544 euros). El monto de esta prestación es de 760 soles (aproximadamente 172 euros) por cada mes de suspensión perfecta de la relación laboral, hasta un límite de tres meses.

3.3.3. El retiro extraordinario de una suma de dinero del fondo privado de pensiones

El D.U. 038-2020 autoriza al trabajador cuyo régimen de jubilación pertenezca al sistema privado de pensiones a cargo de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y cuyo contrato de trabajo se encuentre suspendido de manera perfecta en razón de la pandemia, a retirar hasta 2,000 soles (452 euros, aproximadamente) de su cuenta individual de capitalización.

3.3.4. Los subsidios monetarios a favor de personas en situación de extrema pobreza

A lo largo del estado de emergencia sanitaria y para paliar las graves consecuencias derivadas de la paralización (períodos de confinamiento) o de drástica disminución de la actividad económica, el gobierno dispuso el pago de subsidios directos dirigidos a las personas más vulnerables. A continuación, presentamos las principales medidas de este género, algunas de las cuales han tenido carácter recurrente.

Mediante Decreto de Urgencia 027-2020 adoptado el 16 de marzo del 2020, el gobierno peruano dispuso el otorgamiento de un subsidio directo consistente en un pago único a cargo del Estado ascendente a 380 soles (85 euros, aproximadamente). Los beneficiarios de este subsidio son los hogares en situación de pobreza o de extrema pobreza ubicados en localidades con mayor vulnerabilidad sanitaria. Mediante D.U. 044-2020 del 20 de abril del 2020, el gobierno otorgó un subsidio complementario al del D.U. 027-2020 y por el mismo monto.

Asimismo, mediante D.U. 033-2020 del 27 de marzo del 2020, el gobierno ordenó el pago de un subsidio excepcional por un monto igual a los “hogares vulnerables” de trabajadores independientes que no hayan sido considerados como beneficiarios del subsidio mencionado en el párrafo precedente.

En lo que se refiere específicamente a los hogares de los sectores rurales en situación de pobreza o de extrema pobreza y que no pudieron beneficiarse de las anteriores medidas, el gobierno dispuso el pago de un bono ascendente a 760 soles (172 euros, aproximadamente), mediante D.U. N° 042-2020, del 19 de abril de 2020.

³ La Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento considera como micro-empresa a aquella cuyas ventas anuales no son superiores a 150 unidades impositivas tributarias (645,000 soles o, aproximadamente, 146,300 euros).

Finalmente, el 30 de enero del 2021 se adopta el Decreto de Urgencia N° 010-2021 que dispone, de manera excepcional, el pago de un subsidio complementario ascendente a 600 (135 euros, aproximadamente) soles a favor de hogares en situación de pobreza o de extrema pobreza.

En todos los casos, la crítica es la misma: la insuficiencia de su monto. En efecto, según el INEI, en el año 2019 el monto de la canasta básica familiar (hogar con cuatro miembros) ascendía a S/ 1,408 soles (318.69 euros, aproximadamente), mientras que el monto de la remuneración mínima vital es de 930 soles (250 euros, aproximadamente).

4. Los subsidios a favor de las empresas en el campo laboral

En este rubro cabe resaltar el subsidio otorgado por el gobierno peruano, en virtud del D.U. 127-2020 del 31 de octubre del 2020, a favor de las empresas cuyos ingresos netos mensuales se hayan visto afectados por la pandemia (reducción de, al menos, 20 % respecto de los meses de abril y mayo del 2019). El objeto del subsidio es fomentar la reintegración de los trabajadores cuyos contratos han sido suspendidos, el mantenimiento del personal en situación de actividad y la realización de nueva contratación de personal.

El cálculo del subsidio se efectúa sobre una base mensual y resulta de la aplicación de un porcentaje variable (55% a 17.5%), a los sueldos mensuales de los miembros del personal, hasta un tope de 2400 soles (540 euros). En el caso de la contratación de jóvenes contratados a plazo indeterminado, el porcentaje es de 55 % durante los tres primeros meses de servicios y 27.5 % los tres meses siguientes (esos porcentajes ascenderán a 45 % y 22.5 %, respectivamente, si los jóvenes son contratados a plazo fijo). En el caso de los adultos, los porcentajes aplicables en caso de contratación a plazo indefinido serán de 45 % durante el primer trimestre de servicios y 22.5 % en el trimestre subsiguiente (35 % y 17.5 %, respectivamente si se trata de contratos a plazo fijo).

Conclusión

Las medidas adoptadas por el gobierno peruano hasta la fecha buscan limitar los impactos negativos de la recesión derivada de la pandemia COVID-19 sobre la población y las empresas. En lo que se refiere a las medidas de protección dirigidas a las personas naturales, podemos calificarlas como exiguas e insuficientes, si valoramos sus montos a la luz de la cuantía de la canasta básica familiar o incluso del nivel de la modesta remuneración mínima vital. Por otro lado, resta evaluar si los subsidios dirigidos a las empresas con miras a promover el empleo tendrán la eficacia deseada en un país caracterizado por un nivel importantísimo de empleo informal. Sea como fuere, la debilidad institucional en el campo de la seguridad social constituye, en nuestra opinión, el mayor reto que se presenta ante el Estado peruano para aliviar los estragos que la pandemia COVID-19 viene ocasionando en su población, a través de un tratamiento orgánico, sistemático y eficaz de los problemas sociales y económicos que esta plaga ha engendrado.

Francisco Villanueva, LL.D., M.A.
Professeur
Département d'organisation et ressources humaines
École des Sciences de la Gestion
Université du Québec à Montréal