

# Flexibilización del Derecho del Trabajo y sus implicancias sobre las relaciones laborales en el Perú

Flexibilization of labor law and its implications on labor relations in Peru

MARTA TOSTES & ALFREDO VILLAVICENCIO\*

**Resumen:** El artículo caracteriza las diversas formas de flexibilización de las relaciones laborales en el Perú y analiza su repercusión en los diferentes tipos de informalidad para evaluar las implicancias de este proceso en las relaciones laborales en el Perú. Se examinan estos efectos tomando en consideración la información disponible a nivel nacional, en el Perú urbano y en Lima Metropolitana, para tener una perspectiva histórica del proceso.

Se concluye en primer lugar que la informalidad, que continúa siendo el principal argumento para llevar a cabo el proceso de flexibilización, no se redujo ni siquiera si se toma en consideración la medición del empleo informal o del sector informal de la economía peruana. Se encuentran, en cambio, múltiples repercusiones sobre la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores en general, lo cual afectó de lleno la distribución funcional de la renta.

Por otra parte, se nota que el proceso de descenso de la acción sindical se ha detenido en los últimos años y que su eficacia en términos de lograr diferenciales salariales se ha incrementado. Los recientes esfuerzos vinculados a la construcción de una agenda sobre el trabajo decente y la medición del desempeño de las políticas de relaciones laborales en este sentido deben reflejarse en la necesidad de pronta presentación en el Congreso y aprobación de la Ley General de Trabajo. Finalmente, se alerta que las dificultades para mejorar las condiciones laborales pueden comprometer la visión que la población tiene de la democracia y generar inestabilidad política.

**Palabras clave:** flexibilización laboral – relaciones laborales – informalidad – calidad del empleo

**Summary:** This article discusses the diverse forms of flexibility of labor relations in Peru and analyzes their impact on different types of informality to assess implications of this process in labor relations in Peru. It examines these effects taking into consideration information available nationwide in Urban Peru and Metropolitan Lima, for having a historical perspective of the process.

---

\* Marta Tostes es profesora asociada del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla, magíster y titulada en Ciencias Económicas por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Alfredo Villavicencio es doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla y profesor de grado y posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

It concludes firstly that the informality which is still the main argument for carrying out the flexibilization process didn't reduce or if it takes in consideration the measurement of informal employment or informal sector of the Peruvian economy. It founds, instead, multiple impacts on the loss of purchasing power of workers in general, affecting fully the functional distribution of income.

On the other hand, it notes that the decline process in trade union action has been stopped in recent years and its effectiveness in terms of achieving wage differentials has increased. Recent efforts related to the construction of a decent work agenda and the performance measurement of labor relations policies in this regard it should be reflected in the necessity for early presentation in Congress and approval of the General Labor Law. Finally, it alerts that difficulties for improving working conditions can compromise the vision that people have of democracy and generate political instability.

**Keywords:** labor flexibilization – labor relations – informality – quality of employment

CONTENIDO: I. INTRODUCCION.- II. FLEXIBILIDAD, INFORMALIDAD Y DERECHOS COLECTIVOS.- III. DOS DÉCADAS DE FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN EL PERÚ.- IV. IMPLICANCIAS EN LAS RELACIONES LABORALES.- V. IMPLICANCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA.- VI. AGENDA DEL TRABAJO DECENTE, CALIDAD DEL EMPLEO E INCIDENCIA SOBRE LAS POLÍTICAS DE RELACIONES LABORALES.

## I. INTRODUCCIÓN

Después de dos décadas de flexibilización de las relaciones laborales, justificada en la búsqueda de mejorar la competitividad frente a la globalización y reducir la informalidad, los indicadores del mercado de trabajo nos señalan que no hubo tal reducción y que el crecimiento económico, motivado por el incremento de la producción y de los precios de los productos extractivos, no contribuyó para mejorar la calidad de vida de los trabajadores. En este sentido, habría que analizar este proceso de flexibilización que ahora cumple dos décadas desde la promulgación del decreto legislativo 728 en 1991, así como las recientes evoluciones del concepto de informalidad, para entender su comportamiento y la amplia repercusión que tuvo y tiene sobre los desafíos de la legislación laboral, pues promovió nuevos parámetros en la distribución funcional de la renta nacional entre los actores socioeconómicos: trabajadores, empresas y gobierno.

Para situar en contexto el comportamiento de las relaciones laborales, es necesario analizar las repercusiones de la flexibilización la legislación sobre la libertad sindical, especialmente sobre la exclusión sindical.

Resulta particularmente relevante evaluar si los mecanismos de tutela colectiva, como la sindicalización y la negociación colectiva, continúan siendo eficaces para preservar, con acuerdos protegidos legalmente, a los trabajadores dependientes, quienes representan el grupo más vulnerable frente al empleador que tiene el poder económico en el proceso de contratación.

Como nos explica Weller, la institucionalidad laboral tiene dos objetivos: «contribuir a un funcionamiento eficiente de los mercados laborales y reforzar la posición de los actores estructuralmente menos fuertes en estos mercados, y con ello contribuir a condiciones de trabajo dignos»<sup>1</sup>. En este sentido, para un proyecto político de desarrollo nacional que tenga como ejes centrales la lucha contra la pobreza y la redistribución, respetando las líneas básicas del modelo actual, la recuperación de derechos laborales y, particularmente, la ampliación de la negociación colectiva son instrumentos que no pueden ser dejados de lado<sup>2</sup>.

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚ  
  
FLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

## II. FLEXIBILIDAD, INFORMALIDAD Y DERECHOS COLECTIVOS

Existen mitos en los términos utilizados en el debate periodístico sobre el mercado de trabajo que se alejan de la precisión académica, como el del combate de la informalidad a través de la flexibilidad laboral. Son términos tan amplios en economía y son utilizados en contextos tan diferentes que su precisión se diluye, de la misma forma como los conceptos de calidad de vida o competitividad que pueden abarcar diferentes elementos y formas de concepción de la realidad social y económica. En el caso del mercado de trabajo, el debate no es neutral, pues se vincula a los intereses existentes implícita y explícitamente en la relación laboral del trabajador dependiente.

Pero veamos los avances recientes sobre el debate de los alcances y el uso de los términos vinculados a la flexibilidad y a la informalidad, para analizar los efectos de los cambios legislativos de las últimas dos décadas sobre el mercado laboral peruano, y evaluar si todavía son eficaces los mecanismos de protección de los trabajadores dependientes.

En tanto es un concepto amplio, usado en diversos contextos, resulta compleja la comprensión del término flexibilización laboral<sup>3</sup>. En primer

1 WELLER, Jürgen. *La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, serie *Macroeconomía del desarrollo*, 61, 2007, p. 7.

2 TOSTES, Marta & Alfredo VILLAVICENCIO. «Flexibilidad laboral, negociación colectiva y redistribución en el Perú». *Trabajo y Desarrollo*, 11 (2011), p. 15.

3 ERMIDA, Óscar. «La flexibilidad en algunas experiencias comparadas». En *Experiencias de flexibilidad normativa. La transformación del derecho del trabajo*. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello, 1992.

lugar, desde la perspectiva de la *teoría neoclásica*<sup>4</sup>, el término se vincula al comportamiento de un mercado, utilizado en el sentido de flexibilizar oferta y demanda de trabajadores, facilitando el equilibrio entre las utilidades de los trabajadores y los requerimientos de la función de producción de las empresas. En este sentido, flexibilizar significa facilitar el funcionamiento del libre mercado para lograr el equilibrio en un mercado de factores de producción, como el mercado de trabajo, con lo cual solo se acepta el desempleo friccional<sup>5</sup>.

Desde el enfoque del *posfordismo*, podemos incluir corrientes como el regulacionismo<sup>6</sup>, la especialización flexible<sup>7</sup> y el neoschumpeterianismo<sup>8</sup>, que tienen en común considerar que se llegó al fin de la producción en masa estándar y se transita hacia un nuevo paradigma productivo, modo de regulación o paradigma técnico económico más o menos flexible. Entonces el uso del término flexibilidad laboral se asocia a los cambios en el ámbito productivo que implican requerir a un trabajador con especialización, pero con capacidad de asumir responsabilidades en diversos niveles de gestión, lo cual facilita la movilidad ocupacional interna a las empresas y externa cuando hay procesos de destrucción creativa<sup>9</sup>.

Por su parte, la *nueva ola de la gerencia* critica la rigidez taylorista, sobre todo la idea de separar tajantemente la concepción de la ejecución. La idea básica del toyotismo no es la desregulación del mercado de trabajo, sino la flexibilidad dentro del proceso productivo, ámbito en el cual el mercado interno es más importante que el mercado externo<sup>10</sup>. Pero también se flexibilizan las herramientas de políticas de promoción del empleo, promoviendo por ejemplo nuevos planteamientos para las jornadas laborales<sup>11</sup>.

Asimismo, se ha utilizado la flexibilización en el sentido de la tercerización de actividades productivas, tercerización que se refiere a la mayor presencia del sector comercio y servicios (terciario), en relación con los sectores primario y secundario (agro, minería, construcción, industria). Mientras que la «tercerización», la «externalización» o el

4 WALRAS, Léon. *Éléments d'économie politique pure. Ou théorie de la richesse sociale*. París: R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1952.

5 El desempleo friccional se vincula a la situación de búsqueda de trabajo entre un empleo y otro.

6 BOYER, Robert. *La flexibilité du travail en Europe*. París: La Découverte, 1986.

7 PIORE, Michael & Chales SABEL. *The Second Industrial Divide*. Nueva York: Basic Books, 1984.

8 FREEMAN, Christopher & Luc SOETE. *The Economics of Industrial Innovation*. Massachusetts: The MIT Press.

9 TOSTES, Marta. *El Impacto de las nuevas tecnologías sobre el nivel de empleo y la calificación profesional*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.

10 DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. «La flexibilidad del trabajo en América Latina». En DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (coord.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México D.F.: El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana/FCE, 2000, pp. 148-178.

11 CORVERA, Diego. «Nuevas formas de organización de la jornada de trabajo. Jornadas Flexibles». *Revista Laboral Chilena*, 12 (1995).

*outsourcing* («producir fuera») representan un «segundo paso» de la descentralización productiva al implicar el traslado de determinadas funciones o actividades de un proceso productivo integrado a otras unidades económicas (personas físicas o jurídicas) real o ficticiamente ajenas a la empresa<sup>12</sup>.

Las críticas al concepto y a las prácticas de flexibilidad empiezan por atribuirle al mismo concepto varios significados: flexibilidad neoclásica, posfordista o de la nueva gerencia, de políticas o tendencias específicas en el mercado de trabajo derivadas de un modo general del comportamiento del ámbito productivo. En realidad, una empresa totalmente flexible no puede funcionar y desde la perspectiva de las relaciones laborales, tampoco existe un mercado de trabajo totalmente flexible.

Pero lo más relevante es que el debate socio laboral no es neutral, pues busca promover un cambio en la relación de fuerzas entre los agentes económicos y, en el caso específico del Perú en las últimas décadas, con pérdidas concretas para el nivel de participación en la renta nacional de los trabajadores. No se puede plantear la reivindicación de la desigualdad como valor para la competitividad, pues la desigualdad incrementa la vulnerabilidad<sup>13</sup> de las economías frente a las crisis internas e internacionales al volver inestable el mercado interno nacional, incrementar los conflictos y comprometer el desarrollo del capital humano, que se encuentra en el centro de cualquier análisis más integral de la competitividad de una economía.

Desde la sociedad sigma de Figueroa<sup>14</sup>, que caracteriza el funcionamiento de los mercados de trabajo en una economía con sobrepoblación, se debe cuestionar la idea de la inevitable precariedad en el marco de la globalización<sup>15</sup>. Como marco general se tiene que la globalización presentó una relación poco amistosa respecto a la tutela colectiva, en tres ámbitos: como mundo unipolar, como nuevo paradigma productivo y en la redefinición del papel de los tres actores. Sobre la perspectiva del mundo unipolar, la fractura regulatoria y afectación del pacto social fundacional demuestran la falta de consistencia entre la lógica económica global y los sistemas de protección nacionales, así como la ineficacia de los instrumentos tradicionales de tutela e inexistencia de mecanismos internacionales de protección. La crisis del Estado Social

359

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚFLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

12 ERMIDA, Óscar & Alvaro ORSATTI. «Estrategia sindical hacia trabajadores tercerizados». En: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)/GRUPO DE TRABAJO SOBRE AUTORREFORMA SINDICAL (GTAS). *Procesos de Autorreforma Sindical en las Américas. Avances en el 2009*. São Paulo: Conferencia Sindical de las Américas (CSA), 2009.

13 ALESINA, Alberto & Roberto PEROTTI. «Income Distribution, Political Instability, and Investment». *European Economic Review*, XL, 6 (1996), pp. 1203-1228, p. 1204.

14 FIGUEROA, Adolfo. *La sociedad sigma. Una teoría del desarrollo económico*. Lima/México D.F.: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú/FCE, 2003.

15 BECK, Ulrich. *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Madrid: Paidós, 2000.

de Derecho por un sistema económico emancipado del control político conlleva a un desmontaje de mecanismos de equilibrio social.

Por su parte, el nuevo paradigma productivo generó una sacralización de la competencia como «supervalor», con vistas a criterios geográficos: internacionalización del capital, globalización de la producción y de las decisiones de gestión, y la mundialización de la cultura. La flexibilización de la organización productiva, de las condiciones de trabajo, de la actividad estatal es entendida en un contexto de pérdida de identidad del Derecho del Trabajo, volviendo a lo atípico en el campo contractual lo típico en términos estadísticos, diluyendo los intereses de los actores a favor de la apología al emprendedor y al autoempleo. Ello lleva a la redefinición de los tres actores con el fortalecimiento empresarial y la paradoja de la empresa virtual omnipoderosa, así como el retroceso del Estado que paga cualquier precio para que las inversiones lleguen o se queden, con las consecuencias de la reducción de la eficacia de la tutela colectiva, segmentación empresarial, segmentación de mano de obra y el Estado mínimo.

La consecuencia es el incremento de la informalidad, motivo por el cual muchas políticas buscan combatirla, aunque sin conocer bien en qué consiste esta informalidad ni cómo se la mide. En primer lugar, según la XV Conferencia Internacional de Estadísticos de Trabajo (CIET) de la OIT, se entiende al empleo en el sector informal como el vinculado a un grupo de unidades de producción conforme el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (Revisión 4) que componen el sector de los hogares como empresas de hogares<sup>16</sup>. O sea, unidades que funcionan en gran medida en pequeña escala, no emplean trabajadores asalariados de manera continua o empresas de empleadores informales que cuentan con trabajadores asalariados de manera continua y pueden además contar con trabajadores familiares auxiliares.

Por su parte, el empleo informal implica, según la recomendación de la XVII CIET, así como la definición de la XV CIET, a los asalariados que tienen empleos informales ya sea que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas de sector informal o por hogares que los emplean como trabajadores domésticos asalariados. En este marco, se toma en cuenta al trabajador dependiente si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no se encuentra bajo la protección de la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo. Por otro lado, muchas publicaciones como *Panorama Laboral*, de la OIT, toman como criterio de referencia para la estimación del empleo informal a aquel

---

16 Ver OIT. *Panorama Laboral*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2010.

vinculado a la protección en seguridad social, aunque no se distingue si esta protección tiene origen laboral (cotizante) o es no contributiva.

En este sentido, el empleo informal incluye a los siguientes tipos de empleos: trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal, empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal, trabajadores familiares auxiliares, miembros de cooperativas de productores informales, asalariados que tienen empleos informales en empresas del sector formal, informal o en hogares; y trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar, si dicha producción constituye una aportación importante al consumo total del hogar<sup>17</sup>.

A la par de ello, debemos señalar brevemente algunas ideas respecto de los derechos colectivos (sindicación, negociación colectiva y huelga) que vistos funcionalmente implican el presupuesto (surgimiento y configuración de los sujetos colectivos), la expresión (promoción de los intereses por vía negociada) y la garantía de eficacia (sin la cual la negociación es inconducente) de la tutela colectiva. Derechos que, por lo mismo, son inescindibles y se otorgan a los trabajadores a partir del reconocimiento de la libertad sindical.

Este derecho está reconocido por todas las constituciones latinoamericanas, por la totalidad de tratados sobre derechos humanos y por los convenios 87, 98, 135, 141, 151 y 154 de la OIT. Los dos primeros, que son los que la OIT ha calificado como fundamentales, han sido ratificados en su totalidad por los países latinoamericanos con la excepción de Brasil (Convenio 87) y México (Convenio 98). Tienen, además, rango constitucional en Perú y Colombia, y en tal medida forman parte del bloque de constitucionalidad (conjunto de normas provenientes de la propia Constitución y de los tratados internacionales que convergen en el nivel más alto de las normas de un Estado).

La regulación aludida debe completarse con los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT: el Comité de Libertad Sindical (CLS) y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), que han debido precisar, en múltiples ocasiones, el alcance de los derechos establecidos en los convenios mencionados, de modo que han generado una copiosa y puntual «jurisprudencia» que debe

361

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚFLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

17 Hussmanns resume las diferentes situaciones que se pueden plantear en el caso de cruzar las categorías ocupacionales con los diferentes tipos de unidades de producción (ver HUSSMANN, Ralf. «Informal Sector and Informal Employment: Elements of a Conceptual Framework». Documento presentado a la quinta reunión del Grupo sobre estadística del sector informal (Grupo de Delhi). Nueva Delhi, 19-21 de septiembre de 2001. En: OIT. 90 Conferencia Internacional del Trabajo, 2002; IV informe del Trabajo Decente y la economía informal).

consultarse siempre para conocer los contornos concretos de la libertad sindical<sup>18</sup>.

### III. DOS DÉCADAS DE FLEXIBILIZACIÓN LABORAL EN EL PERÚ

En primer lugar, diversos autores han puesto de relieve que las principales medidas adoptadas dan cuenta del espíritu omnicomprensivo de la reforma laboral de los años noventa<sup>19</sup>. Aunque el proceso de flexibilización empezó a finales de los setenta, la transformación total del modelo de regulación de las relaciones laborales se produjo a comienzos de los años noventa, siendo sus expresiones emblemáticas el decreto legislativo 728 (relaciones individuales) y el decreto ley 27793 (relaciones colectivas). El proceso de flexibilización, según Ermida y Orsatti<sup>20</sup>, puede reflejarse en diversos ámbitos de las relaciones laborales, en la administración del trabajo, seguridad social y el proceso laboral. En el caso peruano se argumenta a continuación que la flexibilización fue integral con profundas repercusiones sobre el modelo de relaciones laborales en el Perú<sup>21</sup>.

En la Tabla 1 se organizan las principales medidas de flexibilización laboral en el Perú en las dos últimas décadas, según ámbito de las relaciones laborales, y se examina la flexibilización en la entrada del proceso de contratación, en la salida de la relación laboral, en las condiciones en el trabajo, en la administración del trabajo, y en la tutela colectiva.

Tabla 1. Perú: Principales medidas de flexibilización laboral entre 1991 y 2011, según ámbito de las relaciones laborales

Entrada:

- Eliminación de la estabilidad laboral de entrada, rompiendo el principio de causalidad que lleva a adecuar el tipo de contrato (indefinido o a plazo fijo) a la naturaleza de la labor (permanente o temporal), con lo que no solo se incrementaron a nueve las modalidades temporales, sino que se permitió la contratación temporal para labores permanentes (particularmente con el contrato de inicio o incremento de actividades).

18 Al respecto, ver VILLAVICENCIO, Alfredo. *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: OIT/Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)/ Programa Laboral de Desarrollo (PLADES), 2010.

19 TOSTES, Marta & Alfredo VILLAVICENCIO. Ob. cit., p. 16.

20 ERMIDA, Óscar & Alvaro ORSATTI. Ob. cit., p. 22.

21 ROSAS, Victoria & otros. «Retos pendientes para implementar la flexiguridad en el Perú». En WELLER, Jürgen. *El nuevo escenario laboral latinoamericano; regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, p. 28.



- Deslaborización de contratación juvenil.
- Eliminación del tope de 10% de trabajadores en período de prueba.

#### Salida:

- Eliminación de la estabilidad laboral de salida y su sustitución por un régimen de despido libre indemnizado.

#### Condiciones:

- Ingreso de intermediación y tercerización a actividades principales e incremento del tope de 20 a 50% de la plantilla de trabajadores destacados. Reformas del 2002 y 2008.
- Ampliación del poder directivo a la modificación unilateral, incluso de las condiciones sustanciales de trabajo: libre determinación de horarios, turnos y jornadas atípicas o acumulativas de trabajo.
- Introducción de la productividad como factor a tener en cuenta en la remuneración y crecimiento de la lista de conceptos «sin naturaleza salarial», así como eliminación de bonificaciones como la de tiempo de servicios.
- En el empleo público se trasladó a grandes contingentes de trabajadores al régimen laboral de actividad privada, donde había despido libre indemnizado y se creó el régimen de servicios no personales donde los trabajadores eran considerados locadores civiles y por tanto no tenían ningún derecho laboral. Ahora se ha legalizado este régimen con el contrato administrativo de servicios que les otorga un régimen disminuido que afronta el principio de igualdad base de cualquier constitución desde la estadounidense del siglo XVIII.

#### Administración del trabajo:

- Si la regla de oro de la flexibilidad es que la reducción de derechos laborales va acompañada de un proceso de fiscalización permanente y efectivo, en los años noventa la inspección laboral casi desaparece, a la par que todo el Ministerio de Trabajo, que iba a ser un viceministerio del de Justicia. Valga como ejemplo claro que en el año 1999 había 64 inspectores, de los cuales 60 estaban contratados como servicios no personales, y solo 4 eran funcionarios públicos. De este modo, el fraude laboral que debían fiscalizar tenía una connotada expresión en su propia contratación.
- Eliminación de participación de los trabajadores en la gestión y propiedad de las empresas.

- Sustitución de la regla de prescripción que deja de tener como punto de referencia la terminación de la relación laboral para pasar a que el punto de referencia sea aquel desde cuando el beneficio era exigible, de modo que el año 1998 se dejaron sin posibilidad de reclamo a decenas de miles de reclamos laborales (porque simplemente los trabajadores no demandan sus derechos cuando la relación laboral está vigente sino cuando se extinguió).
- El Estado dejó de lado la función tuitiva del Ministerio de Trabajo para empujar a la judicialización de los reclamos laborales, con los problemas de acceso que existen para los trabajadores de escasos recursos, e impulsó firmemente el traslado de los trabajadores al sistema privado de pensiones.

#### Tutela colectiva:

- En el campo de las relaciones colectivas del Decreto Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado 3 meses después del golpe de 1992, la lista de elementos flexibilizadores es extensa, por lo que basta mencionar que mereció 16 observaciones por graves violaciones de los convenios 87 y 98 de la OIT, en razón de que se impuso un modelo descentralizado y ultrarrestrictivo de la posibilidad de crear sindicatos, así como de la acción sindical a través de la negociación colectiva y de la huelga. A la vez se optó por un comportamiento muy esmerado respecto de la potestad de cancelar el registro sindical y dejar sin posibilidad de actuación a los sindicatos ya inscritos. Paralelamente a esa intervención estatal restrictiva, se apartó de la solución de las negociaciones colectivas que no alcanzaban acuerdo entre partes, dejando abiertos un gran número de procesos en los que el sindicato no tenía posibilidades de declarar una huelga efectiva<sup>22</sup>.

En primer lugar, resulta importante destacar que la modalidad principal utilizada fue la desregulación legal unilateral incondicionada y que no solo prescindió de la tutela colectiva, para dejar todo al contrato individual, sino que intentó (y casi lo consigue) liquidar a los sindicatos y la negociación colectiva. Por eso, Ermida en entrevista al Instituto de Defensa Legal (IDL) en el año 2003, la calificó como acabada expresión de la «flexibilización salvaje».

Como hemos visto anteriormente la flexibilidad laboral en el Perú tuvo amplio alcance: de entrada, de salida, interna, externa, sustantiva,

<sup>22</sup> Fuente: elaboración propia sobre la base de TOSTES, Marta & Alfredo VILLAVICENCIO. Ob. cit., p. 18.

procesal, administrativa, judicial, en la seguridad social, etcétera. El signo de este proceso estuvo regido por la mejoría de las condiciones de desarrollo empresarial, al cual se atribuye el eje del crecimiento nacional, suponiendo que dicha mejoría traería consigo la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo. El concepto de interés público, propio de la acción estatal, quedó condicionado a esta visión, perdiendo de vista su carácter democratizador y moderador de la distribución funcional de la renta; carácter que facilita el desarrollo sostenible, con base en el mercado nacional y no solo movido por el crecimiento de los precios internacionales de los productos extractivos. Sobre el particular, hay que insistir con sustentos académicos sobre los factores que facilitan un crecimiento económico sostenido, ámbito en el cual la adecuada distribución de la renta es fundamental y tiene un vínculo directo con el nivel de conflictividad social<sup>23</sup>. Lo mismo se puede decir del rol democratizador que juega el sindicato en la empresa y en la sociedad en general.

Además, hay que destacar que el régimen laboral de los años noventa no solo continúa vigente con muy pocos cambios, sino que en algunos casos se ha intensificado, como sucede con los regímenes laborales especiales como el de la micro y pequeñas empresas o el agrario. Los ámbitos en los que se ha recuperado en algo el equilibrio giran alrededor de la intermediación laboral, el proceso laboral y el levantamiento de un buen número de observaciones de la OIT en materia de relaciones colectivas de trabajo, aunque no fueron acogidas las de huelga que son de las más relevantes en el campo de la fuerza del brazo sindical.

También hay que resaltar que las líneas de reconstrucción de los equilibrios laborales son más bien escasas y han venido fundamentalmente de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Este importante organismo ha tenido que compensar la intensa flexibilidad con un activismo judicial particularmente resaltable en los campos de la eliminación del despido libre indemnizado en mayor medida, y de la tutela de la libertad sindical en menor medida.

#### IV. IMPLICANCIAS EN LAS RELACIONES LABORALES

La demanda de trabajo puede definirse como el conjunto de decisiones que los empresarios deben tomar con relación a sus trabajadores<sup>24</sup>, lo cual, desde la perspectiva de las relaciones laborales, implica analizar la contratación, los salarios y las compensaciones, los ascensos y el entrenamiento. De este modo, se constituye como una demanda

365

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚ

FLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

23 BERG, Andrew & otros. «What Makes Growth Sustained?». *Working Papers* 133. European Bank for Reconstruction and Development, 2011, p. 16.

24 HAMERMESH, Daniel. «Labor Demand: What Do We Know? What Don't We Know?». *Working Papers* 3890. National Bureau of Economic Research, Inc., 1991.

derivada en el sentido de que depende (o se deriva) del producto o servicio que contribuye a producir o suministrar, motivo por el cual se espera una relación positiva entre la producción del bien y la demanda por trabajo que condiciona el nivel de empleo. De este modo, a nivel agregado, el crecimiento económico genera empleos, lo cual repercute positivamente en la población.

La cantidad demandada de trabajadores frente a los cambios en el nivel de producción se conoce como la elasticidad empleo-producto, es decir la razón entre la tasa de crecimiento del empleo y la tasa de crecimiento del producto bruto interno (PBI), aunque otro movimiento muy relevante para las relaciones laborales se centra en la relación inversa, o sea cuánta producción genera cada trabajador en promedio y, de este modo, cómo se reparten las ganancias de la mejoría de esta productividad<sup>25</sup>.

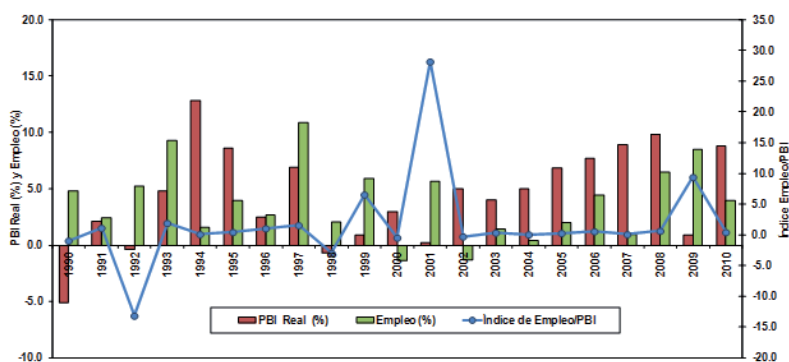
De la mano de las recetas neoliberales, el impacto de los ajustes económicos se refleja en el terreno de los salarios y de la distribución funcional de la renta, reduciendo considerablemente la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Pero para llegar a la discusión sobre los efectos sobre el ámbito salarial, es importante analizar el alcance del crecimiento económico y de la productividad de los trabajadores para entender el contexto en el cual se desarrollaron los efectos de la flexibilización de los derechos individuales y de estos sobre los derechos colectivos. Así, se requiere examinar las profundas transformaciones en estas dos décadas de las modalidades contractuales para deducir cómo se adiciona esta tendencia a los cambios en las relaciones colectivas de trabajo y, por lo tanto, la consecuente exclusión de la actividad sindical de base y de la protección colectiva. Finalmente, se debe preguntar si continúan efectivos los mecanismos colectivos de protección para entender la necesidad de recuperar los derechos perdidos y denunciados a nivel internacional.

Entonces, empezamos por un breve análisis del crecimiento económico de las dos últimas décadas, haciendo énfasis en la evolución de la capacidad de generación de empleo de la economía peruana, lo cual se puede medir por la elasticidad del empleo frente a las variaciones del PBI, y se visualiza en el gráfico 1. La economía peruana, en las dos últimas décadas, aunque mantuvo un crecimiento cada vez más elevado, en su capacidad de generación de empleo, presentó una *performance* más bien modesta, lo cual, en gran parte, es característica de procesos de desarrollo económico concentrados en sectores extractivos.

25 Para más detalle, ver TOSTES, Marta. *Manual de uso e interpretación de estadísticas laborales*. Lima: OIT/Oficina Subregional para los Países Andinos (OSRA), 2012.

En el momento de aceleración del proceso de crecimiento económico durante la pasada década, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la tasa de actividad nacional se elevó de 69,3% a 73,6% entre 2000 y 2010, mientras la tasa de desempleo osciló poco entorno al 4,5% y la tasa de subempleo total bajó del 49,7% al 43,9% en este período.

Gráfico 1. Crecimiento del PBI Real del Perú, Variación del Empleo en Lima Metropolitana e Índice Empleo/PBI, 1990-2010



Fuente: PBI: Banco Central de Reserva del Perú actualizado al 19/04/2012; empleo: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)/Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)/Instituto Cuanto.

Por su parte, a nivel del Perú urbano, la categoría ocupacional de los asalariados, donde el derecho laboral busca incidir (empleados y obreros), ha incrementado su participación en la Población Económicamente Activa (PEA) desde el 44,8% en el año 2000 hasta el 49,6% en el 2010, conforme se puede visualizar en el cuadro 1. Es importante recordar que el incremento del rol del autoempleo, como alternativa de trabajo en este período, hizo que la participación de las microempresas en la estructura del empleo se elevara desde 20,8% al 22,0%.

367

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚ

FLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

Cuadro 1. Perú urbano:  
PEA ocupada de 14 años a más según categoría ocupacional,  
2000-2010 (porcentaje)

Categoría Ocupacional	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Empleador o Patrono	5.9	5.0	5.1	5.1	5.5	5.8	5.5	6.1	5.6	5.8	6.1
Trabajador Independiente	35.9	34.2	32.2	34.4	32.8	33.0	31.7	32.5	32.9	32.6	33.0
Empleado	27.6	27.8	28.8	26.5	26.8	26.8	28.1	28.9	29.4	29.4	28.3
Obrero	17.2	20.1	20.1	19.6	19.5	20.3	20.5	19.7	20.3	20.5	21.3
TFNR	8.6	8.0	8.9	9.3	10.2	9.1	8.9	8.0	7.3	7.4	7.1
Trabajador del Hogar	4.4	4.7	4.7	4.8	4.8	4.7	5.1	4.5	4.1	4.0	3.9
Otro	0.5	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (N)	7,914,967	8,282,367	8,477,936	8,993,163	9,263,759	9,345,266	9,859,139	10,588,393	10,873,447	11,133,990	11,519,729

Fuente: TFNR: trabajador familiar no remunerado. INEL ENAHO, 2000-2010.  
Elaboración Propia.

Durante este período de crecimiento económico e incremento de productividad laboral, las condiciones laborales se deterioraron. En primer lugar, la relación laboral atípica (temporal) se volvió típica estadísticamente, invirtiéndose las cifras en la relación contrato indefinido-temporal. Entre 1990 y 2008, la contratación indefinida pasó de 68% a 25%, en tanto que la temporal pasó correlativamente del 32% a 75%<sup>26</sup>. Y ¿qué contrato es el responsable de la inversión de la lógica de la contratación en las empresas? Sin duda el contrato por inicio o incremento de actividades, que representa casi el 50% de la contratación temporal, según los datos de la Oficina de Estadística del MTPE. En este sentido, se invierte la lógica, permitiendo que actividades permanentes sean cubiertas por personal incorporado temporalmente.

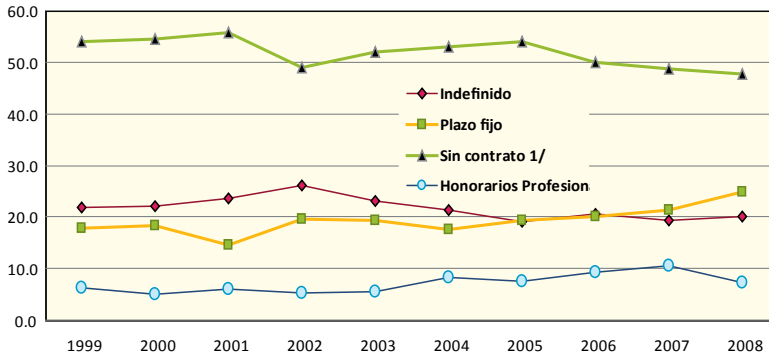
En segundo lugar, el gran problema continúa siendo la cantidad de trabajadores dependientes que no reciben sus beneficios. Este tipo de informalidad en el empleo es muy perjudicial para el trabajador, pues se encuentra excluido de condiciones adecuadas de trabajo, al no contar con un contrato, ni encontrarse en planilla. Es importante entender que hay dos tipos de informalidad en el empleo que las estadísticas detectan: los trabajadores «sin contrato» (no poseen un contrato y no están

26 «Convenio MTPE-INEI, ENAHO 1999, 2000, 2001 III Trimestre. MTPE, Encuesta de hogares especializada en niveles de empleo, de 2002 a 2008 III Trimestre». En SAAVEDRA, Manuel. *Los determinantes del trabajo a tiempo parcial en el Perú: el caso de Lima Metropolitana en el 2008*. Tesis de la Maestría en Relaciones Laborales. Lima: PUCP, 2011.

registrados en planilla), así como aquellos que funcionan con honorarios profesionales.

369

Gráfico 2. Lima Metropolitana:  
Evolución de los asalariados privados según tipo de contrato,  
1999-2008 (porcentaje)



Fuente: Los trabajadores sin contrato son aquellos que además de no poseer un contrato no están registrados en planilla. Convenio MTPE-INEL. ENAHO, III trimestre 1999-2001; MTPE-ENAHO Especializada en Niveles de Empleo, 2002-2008. Cálculos: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

En este contexto, el gráfico 2 nos muestra que un poco menos de la mitad de los trabajadores dependientes de Lima Metropolitana se encuentra en la situación «sin contrato», mientras que cerca del 10% emite recibos por honorarios profesionales para recibir su remuneración, representando en conjunto este tipo de informalidad en el empleo el 55% del total de los asalariados privados en el año 2008. Los trabajadores con contrato indefinido entre 1999 y 2008 bajaron desde el 21,7% del total al 20%, mientras que los que tienen contrato a plazo fijo subieron del 17,9% al 25,0% (lo típico estadísticamente que sería atípico en términos del Derecho del Trabajo).

Según se puede visualizar en el cuadro 2, a nivel de todo el Perú urbano, la situación es todavía más grave, pues los que estadísticamente se consideran «sin contrato», al no tener contrato fijo ni estar registrados en planilla, durante el período 2005 a 2010, incrementaron del 61,5% de los asalariados privados al 65,7%.

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚ

FLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

Cuadro 2. Perú urbano: PEA asalariada privada por tipo de contrato, 2005-2010 (porcentaje)

Tipo de Contrato	2005	2010
Contrato Indefinido	9.7	7.9
Contrato a Plazo Fijo	23.3	22.8
Período de Prueba	0.1	0.2
Convenios de Formación Laboral Juvenil	0.9	0.5
Contrato de Aprendizaje	0.1	0.0
Contrato por Locación de Servicios	4.3	2.8
Sin contrato	61.5	65.7
Otro	0.1	0.0
<b>Total (%)</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Total (N)</b>	<b>3,463,637</b>	<b>5,766,825</b>

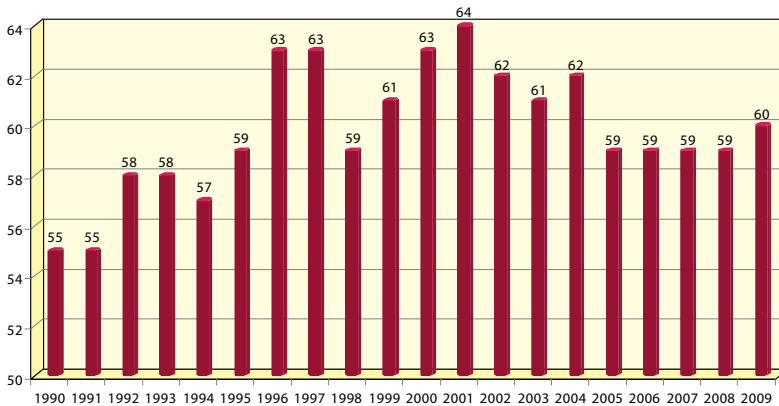
Fuente: INEI. ENAHO, 2005 y 2010.  
Elaboración propia.

La gran justificación de fondo en el discurso ideológico, propio del conflicto de interés en el mercado de trabajo, para ampliar las modalidades contractuales fue y continúa siendo la reducción de la informalidad laboral. Sin embargo, las consecuencias de tan intenso proceso de liquidación de derechos laborales se reflejaron en el incremento de la informalidad en las dos vías: transformación de empleo en el sector formal en informal y la creación de menos empleo con derechos. Pero, ¿qué pasó? Veamos los principales indicadores del mercado de trabajo a lo largo de estos años.

Los límites del discurso de la flexibilidad como instrumento para favorecer la lucha contra la informalidad y creación de empleo con derechos quedan evidenciados con claridad en el período analizado, puesto que a pesar de que el ajuste de cinturones impuesto a los trabajadores ha sido intenso, la informalidad no solo no se ha reducido, sino que ha crecido, conforme señalan los Lineamientos de política laboral del sector trabajo (resolución ministerial 105-2011-TR). Respecto al sector informal, en el Gráfico 3, se nota que este creció desde el 55% en 1990, al 64% en 2001 y se sitúa en el 60% en el año 2009. Esto también es crítico en el caso del empleo informal, en la medida en que, como hemos visto en el Gráfico 3, más de la mitad de los trabajadores se mantiene en las situaciones más precarias (sin contrato o con honorarios profesionales) en la última década en Lima Metropolitana. Esto tiene un vínculo con el tamaño de las empresas, pues a menor núcleo productivo, más relevante es el nivel de empleo en el sector informal.



Gráfico 3. Lima Metropolitana:  
Evolución de la participación del sector informal en el total de la PEA  
ocupada, 1990-2009 (porcentaje)



Fuente: MTPE-PEEL. Convenio MTPE-INEI, ENAHO, III trimestre 1996-2001; MTPE-Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional (DNPEFP), ENAHO Especializada en Niveles de Empleo, octubre 2002, agosto 2004, septiembre 2005, octubre 2006, septiembre 2007, agosto-octubre 2008 y agosto-septiembre 2009. En MTPE, Resolución ministerial 105-2011-TR: 11.

En este contexto, se promulgó en 1992 una regulación de las relaciones colectivas de trabajo que viene a ser la culminación de una política dirigida a desregular el mercado de trabajo, no solo de la protección de las normas legales sino de la tutela colectiva. El resultado condujo a la debacle de la tutela colectiva, que se refleja claramente en la caída de la tasa de afiliación sindical del total de asalariados (empleados y obreros) públicos y privados, desde el 21,9% en 1990 al 4,8% en 2009 en Lima Metropolitana. Y más gráficamente aun si vemos el rubro de cancelaciones del registro sindical llevadas a cabo directamente por el Ministerio de Trabajo. Dicho ministerio tuvo cinco años en la década de 1990 en los que la certificación oficial de desaparición de los sindicatos superó largamente al registro de nuevas organizaciones (1995, 1996, 1997, 1999 y 2000), llegando en los años 1996 y 1997 a ser más del doble. Para mayor escarnio, ver la reducción radical del número de convenios colectivos que pasó de casi 2500 en 1988 a menos de 500 a lo largo de casi toda la primera década de este siglo.

Se debe entender este proceso desde varias perspectivas. De un lado, podemos ver que el número de asalariados ha crecido significativamente, a la par que de otro ángulo podemos observar que la precariedad laboral antes señalada ha conducido a adelgazar la afiliación sindical ya existente y a impedir el acopio de nuevos miembros de los sindicatos. Con ello desaparecieron muchas organizaciones, y no surgieron nuevas hasta restaurada la democracia, en la que se puede ver un cierto mejoramiento, sobre todo en el ámbito del número de registros sindicales

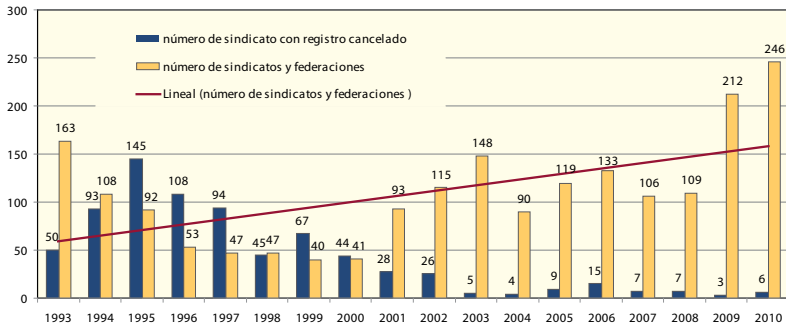
371

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚ

FLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

nuevos (que no eleva mucho la tasa de afiliación por el crecimiento de los asalariados). También los indicadores de huelgas muestran una caída en picada en la década de 1990 y luego se mantienen en la primera década del presente siglo con algunos picos en la segunda mitad.

Gráfico 4. Evolución de los registros sindicales a nivel nacional, 1993-2010



Fuente: MTPE-Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones (OGETIC)-Oficina de Estadística.

Esta tendencia puede verse reflejada también en el vergonzoso primer puesto del Perú en quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT<sup>27</sup>, a lo que hay que sumar numerosos comentarios de la Comisión de Expertos sobre Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT referidos a incumplimientos de las normas internacionales. Ello refleja incompatibilidades entre la legislación nacional y los convenios ratificados, debiendo señalarse que desde el año 2003, el ritmo de las reformas favorables al respeto de los convenios parece haberse vuelto más lento con modificaciones legislativas de menor envergadura surgidas como consecuencia de la presión estadounidense para firmar el Tratado de Libre Comercio.

## V. IMPLICANCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

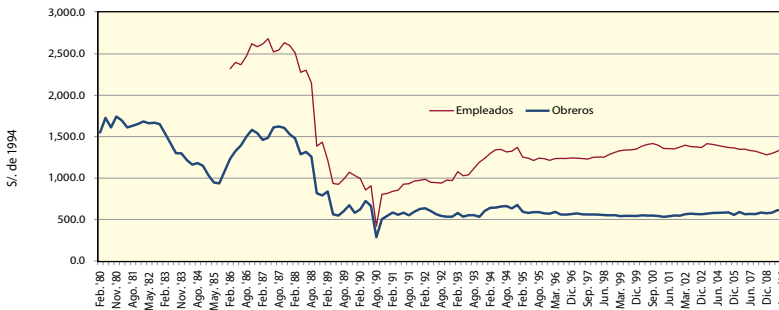
Los años noventa empezaron no solo con el *shock* económico, sino que tras las reformas en el campo individual y colectivo, se dejó en manos del mercado la fijación de los salarios, con excepción del salario mínimo que mostró siempre un retraso muy grande. Recordemos que hasta 1992 los salarios se fijaban por negociación colectiva (en la que la falta de acuerdo entre las partes llevaba a que el Ministerio de Trabajo resolviera los pliegos), o por decreto supremo que ordenaba el aumento para los

27 Ver OIT. *QVILIS*, disponible en el sitio web oficial de la OIT ([http://white.oit.org.pe/qvilis\\_mundial](http://white.oit.org.pe/qvilis_mundial)).

trabajadores no sujetos a negociación colectiva. Luego del golpe de estado de 5 de abril, el Estado se retiró de los dos campos: ya no volvió a dictar incrementos para quienes no negociaban colectivamente, y para los que lo hacían dejó los conflictos abiertos cuando no arribaban a acuerdos. Si a ello le agregamos la extrema debilidad sindical, que veremos a continuación, se puede explicar sin dificultad la fuerte reducción de los ingresos de los trabajadores.

En el gráfico 5 se puede notar cómo las remuneraciones promedio, en empresas privadas formales, no ha podido recuperarse de la profunda caída de su poder adquisitivo proveniente del proceso hiperinflacionario de fines de los años ochenta, aunque en la última década hay cierta lenta mejoría, no se nota que el retorno a la democracia haya sido un factor relevante para la economía de los trabajadores.

Gráfico 5. Lima Metropolitana:  
Evolución de las remuneraciones brutas reales promedio en empresas privadas de 10 a más trabajadores, 1980-2010 (Soles de 1994)



Fuente: «Encuesta nacional de sueldos y salarios en empresas privadas de 10 a más trabajadores», MTPE. En VIDAL, Álvaro & otros. *Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social-CEPAL-Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2012.

Otra forma de tener una perspectiva histórica es mirar la tendencia de la única política salarial que quedó en manos estatales: la fijación del salario mínimo. Tomando los datos de la OIT en su publicación anual del *Panorama Laboral*, en el gráfico 6 se observa la evolución de los salarios mínimos reales en el Perú y en el conjunto de América Latina. Al respecto, puede verse que en los años noventa se buscó recuperar el poder adquisitivo de este referente importante en la economía, tras el proceso de hiperinflación y el *shock* vividos entre 1987 y 1990. Sin embargo, con la recuperación de la democracia, la mejoría de las condiciones en el mercado de trabajo se detuvo y se distanció de lo que ocurría en el conjunto de la región. El alejamiento de las decisiones del Estado en esta materia repercutió señaladamente en la capacidad del poder adquisitivo del salario

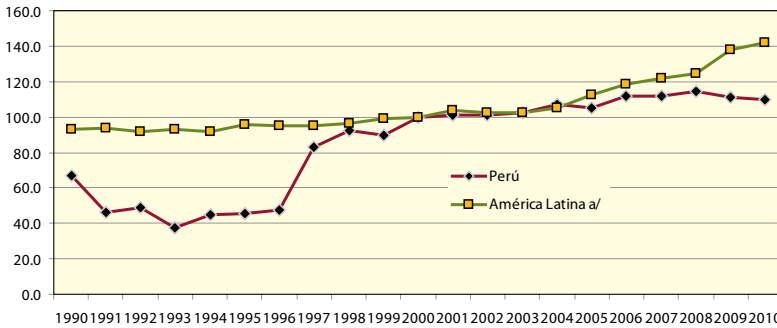
373

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚ

FLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

mínimo que representa todavía un referente importante para la gran mayoría de los trabajadores peruanos.

Gráfico 6. Perú y el conjunto de América Latina:  
Evolución de los salarios mínimos reales, 1990-2010 (2000=100)



Fuente: a/ Promedio simple. No incluye Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. OIT. *Panorama Laboral*, 2001, 2011. Sobre la base de las estadísticas de hogares de los países.

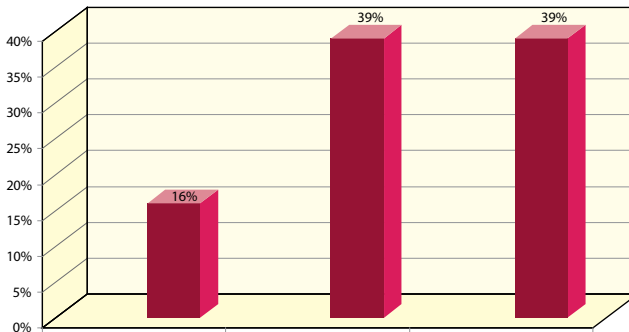
De un modo general, se puede afirmar que mientras en la última década, el PBI per cápita subió en 43,0%, los datos de la OIT (2011) nos indican que las remuneraciones reales de los trabajadores crecieron el 8,6%. Además, hay que tener en cuenta la amplia segmentación del mercado entre las categorías ocupacionales, así como las aun más relevantes brechas existentes desde una perspectiva de género o en el marco de los sectores de la economía. Así, según los cálculos de la ENAHO de 2010, en el Perú urbano, una trabajadora obrera o independiente gana el 55% de su par masculino.

La caída de las remuneraciones y las amplias diferencias que segmentan el mercado de trabajo peruano han tenido un impacto directo en la jornada laboral, pues para compensar la insuficiencia salarial se ha tenido que extender la jornada hasta cifras verdaderamente extensas. Aquí también se verificó en el año 2010, según los datos de la ENAHO para el Perú urbano, que lo atípico terminó transformándose en lo común, ya que en ese contexto, el 54% de los trabajadores presentó una jornada superior a las 48 horas, y lo que es más grave, resulta que el 37% supera las sesenta horas semanales, con las respectivas consecuencias en los campos familiar, de estudios, sindical, entre otras, siendo más acusada la situación en las grandes y medianas empresas, donde las jornadas superiores a 48 horas semanales superan el 73%.

Sobre la base de lo visto, vale la pena echarle una mirada a las diferencias salariales entre trabajadores con negociación colectiva y sin ella para confirmar lo que todos sabemos, que la tutela colectiva marca una diferencia sustantiva a favor de los primeros. Lo que destacamos en

este informe es que la acción sindical levemente recuperada (gráfico 4) tiene un impacto claro en las remuneraciones de los trabajadores. Así, en el gráfico 7 podemos apreciar que la diferencia de salario de los trabajadores dependientes en el Perú urbano que están sindicalizados se viene incrementando desde el 16% en el año 2002 hasta el 39% en el año 2010, confirmando los niveles diferenciales de los estudios previos sobre la materia para la negociación colectiva.

Gráfico 7. Perú urbano: Diferencia de los ingresos promedio entre los asalariados privados sindicalizados y los que no lo están, 2002, 2005 y 2010 (porcentaje)



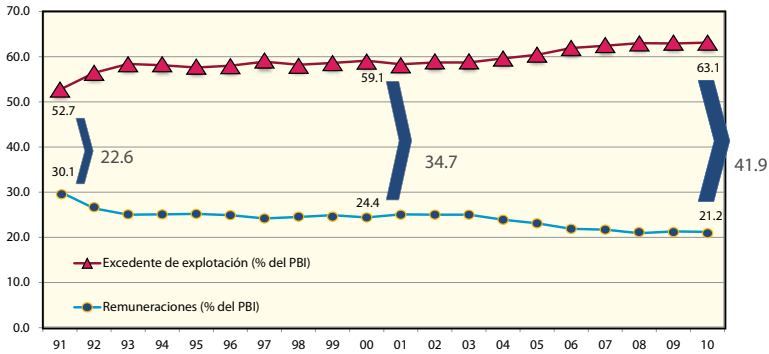
Fuente: INEI-ENAH0, 2002, 2005 y 2010. Elaboración propia.

Si ampliamos el panorama y miramos la distribución funcional de la renta<sup>28</sup>, o sea, la participación en el PBI por los ingresos de las empresas (excedente de explotación) y de los trabajadores (remuneraciones), nos encontramos con que la brecha ha pasado de 22,6 puntos porcentuales en 1992 a 41,9 en el año 2010. Esto es lo que Campodónico llama en su columna del Cristal de Mira<sup>29</sup> la «boca del cocodrilo» en alusión a diversos temas (desde la visión gráfica, hasta la beligerancia que puede traer consigo).

28 Para más detalle sobre la medición de la distribución funcional de la renta y otras formas de desglose del PBI, relevantes en el marco de las relaciones laborales, ver TOSTES, Marta. *Manual de uso e interpretación de estadísticas laborales*.

29 CAMPODÓNICO, Humberto. «Cristal de Mira». *La República*, 24/07/2010.

Gráfico 8. Perú: Distribución funcional de la renta nacional, entre salarios, excedente de explotación e ingresos del sector público, 1991-2010 (porcentajes)



Fuente: Para el año 2010 son datos provisionales; solo se consideran el porcentaje sobre el PBI de los excedentes de explotación (empresas); remuneración (trabajadores) y no los impuestos (sector público), o el consumo de capital fijo. INEI-Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

La ampliación de la desigualdad mostrada gráficamente nos indica que la incapacidad de nuestra democracia para recuperarse del desmontaje de los derechos laborales, particularmente de la tutela colectiva, está contribuyendo significativamente a la acumulación de la riqueza en el vértice. Dicho de otro modo, es imprescindible restaurar los mecanismos institucionales de redistribución de la riqueza que tienen en los derechos laborales y la tutela colectiva a sus principales exponentes, si es que se quiere parar la tendencia de agudización de la desigualdad y comenzar a cerrar la «boca del cocodrilo», eliminando una situación que compromete la funcionalidad de la democracia para mejorar las condiciones de trabajo. Por ello, resulta imprescindible establecer mecanismos automáticos acordados en el marco del propio diálogo social para recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo (que no se reduzca únicamente la inflación, sino incorpore las mejorías en la evolución del PBI per cápita) a la par que inicie la construcción seria de una agenda de trabajo decente que nos permita vislumbrar el carácter de inclusión social que quiere marcar el gobierno actual y nos permita estar a tono con nuestros compromisos internacionales en el campo social.

## VI. AGENDA DEL TRABAJO DECENTE, CALIDAD DEL EMPLEO E INCIDENCIA SOBRE LAS POLÍTICAS DE RELACIONES LABORALES

En la XVI Reunión Regional Americana, se definió la agenda hemisférica de trabajo decente para las Américas para el período 2006 a 2015<sup>30</sup>. Desde

30 OIT. *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*. XVI Reunión Regional Americana. Brasilia, Mayo, 2006.

377

1999, en la Agenda Mundial de Trabajo Decente (AMTD) se reflejan las aspiraciones de un trabajo productivo, en libertad, con seguridad, equidad y dignidad humana (87a Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 1999). En su primera definición, el «Trabajo Decente» fue visto como el «trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social». En este contexto, el trabajo decente hace alusión a las condiciones objetivas en que se realiza el trabajo y se entiende como un concepto multidimensional que se puede aplicar a nivel de empresa, en el marco regional o en el conjunto nacional.

A partir del desarrollo de la AMTD y la constitución de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2002), se presentaron varios hitos importantes como el informe del año 2004 «Por una globalización justa: crear oportunidades para todos», así como la Cumbre Mundial de Nueva York, en septiembre de 2005, y la Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005. Desde entonces, se vienen desarrollando una serie de indicativos sobre la relevancia de encontrar mecanismos concretos para su promoción como las resoluciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (*Economic and Social Council, ECOSOC*) (2008/18), vinculados a la promoción del pleno empleo y el trabajo decente para todos. También en el marco del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, se incorpora la meta 1B relacionada con obtener empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes.

Más recientemente, en la Declaración de OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (97 CIT, junio 2008), se reitera el papel de la OIT como organismo promotor de la justicia social en el mundo, se renueva y legitima la Agenda Mundial de Trabajo Decente. Por su parte, el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT (98 CIT, junio 2009), se plantea como una respuesta a la crisis, basada en la AMTD, favoreciendo una globalización justa, una economía respetuosa del medio ambiente y el desarrollo integral para avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ambos instrumentos subrayan el papel de la asistencia técnica de la OIT en el desarrollo de las estadísticas laborales y de las bases del conocimiento<sup>31</sup>.

Para medir y vigilar los avances de las políticas de trabajo decente, los especialistas vienen trabajando con un enfoque diferenciado de los indicadores<sup>32</sup>:

31 Los programas de Trabajo Decente adoptados por los países se pueden encontrar en la sitio web oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm>). Última consulta: 18 de julio de 2011.

32 Compilación de la OIT sobre la base del documento de debate para la reunión tripartita de expertos sobre la medición del Trabajo Decente (Ginebra, 8-10 de septiembre de 2008). Para más detalle ver TOSTES, Marta. *Manual de uso e interpretación de estadísticas laborales*.

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚFLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

- Indicadores principales: conjunto de indicadores básicos para medir el avance en el progreso hacia el Trabajo Decente.
- Indicadores adicionales: para ser utilizados cuando sea apropiado, y donde haya datos disponibles.
- Indicadores de contexto: proporcionan información sobre el contexto económico y social del Trabajo Decente.
- Indicadores que podrían ser incluidos a futuro: indicadores relevantes pero actualmente no viables, a ser incluidos cuando los datos se encuentren disponibles.
- Información sobre el marco legal: tema abarcado por la información sobre los derechos en el trabajo y el marco jurídico para el Trabajo Decente.

Sobre los avances del trabajo decente en el Perú, lo más relevante es destacar la promulgación de las directrices de las políticas nacionales de empleo (MTPE, 2010) que ordenan las políticas en las cinco E's (entorno, empleo, empleabilidad, emprendimiento y equidad<sup>33</sup>). En este marco, se organiza el Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil del MTPE en los cuatro componentes que se pueden manejar desde el sector: empleo (promover, incrementar y mejorar la inserción laboral productiva de los jóvenes); empleabilidad (promover e incrementar el acceso a capacitación técnica de calidad para el empleo productivo); emprendimiento (incrementar y mejorar las capacidades emprendedoras de los jóvenes y el desarrollo de los mismos); y equidad (promover la igualdad de oportunidades de los jóvenes en el ámbito laboral).

Para la medición a nivel nacional, estudios como el de Gamero<sup>34</sup>, proponen «operativizar» la construcción del indicador de trabajo

---

33 En el documento de las políticas nacionales de empleo, 2010-2015 (MTPE, 2010, p. 5) se estiman algunas definiciones para estos conceptos, que se describen a continuación:

- Entorno: ámbito relacionado a las políticas que promueven el crecimiento con generación de empleo decente. Entre estas encontramos las políticas macroeconómicas, las de promoción de la inversión privada, las que promueven el aumento de la productividad y de la competitividad, las que promueven el desarrollo de infraestructura pública, las orientadas al desarrollo rural, así como las de protección social.
- Empleo: ámbito relacionado a la inserción laboral (incluyendo las dinámicas nacional, regional y local); al funcionamiento del mercado de trabajo, a las condiciones de trabajo, a la promoción del empleo decente, y a la protección social de las trabajadoras y trabajadores.
- Empleabilidad: ámbito relacionado a la formación técnico-productiva y profesional de la fuerza laboral, a la capacitación técnica y al reentrenamiento de la fuerza laboral.
- Emprendimiento: ámbito relacionado a la generación y desarrollo de ideas empresariales de negocios o de autoempleos productivos, así como a la creación de nuevas micro y pequeñas empresas que generan empleo decente.
- Equidad: ámbito relacionado a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación en el mercado de trabajo.

34 GAMERO, Julio. *A un año del TLC con EEUU: elementos para una evaluación de los acuerdos de libre comercio, bajo el enfoque de trabajo decente*. Lima: RedGe, 2010, p. 9.



decente. Asimismo, Tostes<sup>35</sup>, avanza en la construcción de indicadores a partir de radares sobre la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo en cuatro grandes núcleos urbanos en el Perú.

En el marco de este artículo, buscamos dar una visión integral para contribuir a la construcción de un radar para la vigilancia de la calidad del empleo en el Perú. Entre las variables seleccionadas para este fin, se encuentran las descritas en la tabla 2, donde las dividimos entre los indicadores principales y adicionales, siguiendo algunas de las orientaciones de la reunión tripartita de expertos sobre la medición del Trabajo Decente de 2008. En este sentido, hemos adaptado la construcción del indicador siguiendo la lógica de las dos categorías ocupacionales más relevantes en el mercado de trabajo peruano: los asalariados y los independientes.

Tabla 2. Indicadores para la construcción del radar de calidad de empleo

Indicador		Asalariados	Independientes
Principales	Modalidad de contratación	Tiene algún tipo de contrato (indefinido, modal, recibo por honorarios, etcétera).	El negocio o actividad está registrado en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).
	Ingresos	El ingreso es mayor o igual a la remuneración mínima vital (S/. 550,00).	El ingreso es mayor o igual a la remuneración mínima vital (S/. 550,00).
Complementarios	Jornada laboral	Trabaja hasta 48 horas semanales.	Trabaja hasta 48 horas semanales.
	Seguro de salud	Tiene algún tipo de seguro de salud.	Tiene algún tipo de seguro de salud.
	Sistema de pensiones	Afiliado a algún sistema de pensiones.	Afiliado a algún sistema de pensiones.
	Sindicalización	Afiliado a algún sindicato.	Afiliado a algún sindicato.

Elaboración propia.

Entre los indicadores principales, se ha buscado establecer una referencia para la modalidad de contratación en el caso de los asalariados, y para los ingresos si el negocio o actividad presenta algún registro en la SUNAT. En el caso de los ingresos, se tomó como

35 TOSTES, Marta. «Principales focos de incidencia en la política de empleo juvenil». En CHACALTANA, Juan (coord.). *Juventud, empleo y migración*. Lima: Programa Conjunto OIT, Organización Internacional para la Migración (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la población (UNFPA), y los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011, p. 50.

referencia la remuneración mínima vital que en el año 2010 estaba establecida en S/. 550. Entre los indicadores complementarios, se ha priorizado la situación de los trabajadores dependiente e independientes según la jornada laboral de 48 horas y las afiliaciones a sistema de salud, pensiones y a un sindicato.

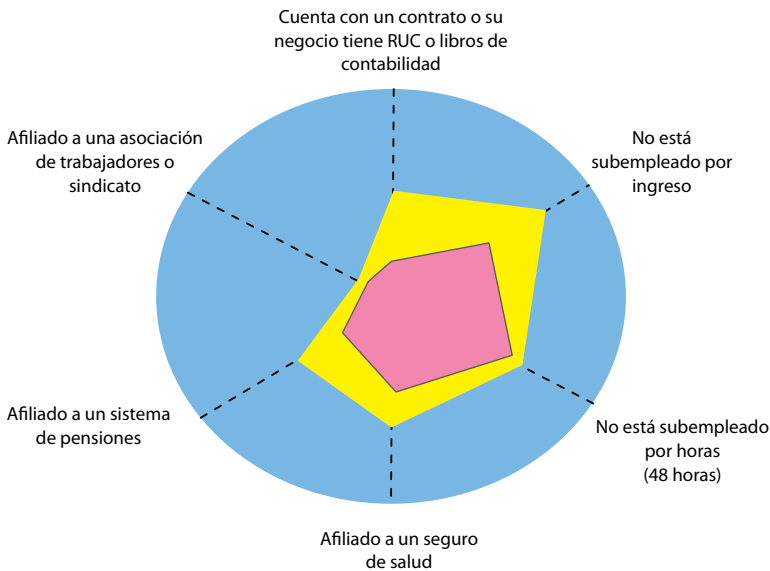
En el cuadro 3, podemos visualizar la aplicación de estas reflexiones al ámbito del Perú urbano en el año 2010, cuadro donde se busca comparar la situación de los trabajadores independientes y los asalariados, los resultados se expresan gráficamente en el radar. Para todos los indicadores, la situación de los asalariados que están protegidos por la legislación laboral es más favorable que la de los trabajadores independientes. De los indicadores, sorprende que el 5,3% de los independientes también estén afiliados a algún tipo de asociación o agrupación de trabajadores, lo cual ya es cercano al total de 6,9% de los asalariados.

Cuadro 3. Perú urbano: Población ocupada de catorce años a más según Indicadores del Radar de Calidad de Empleo por Asalariados e Independientes, 2010 (porcentaje)

Indicador		Independientes	Asalariados
<b>Contrato (asalariados) y legalidad (independiente)</b>	No Tiene	92.6	44.5
	Tiene	7.4	55.5
	Total	100.0	100.0
<b>Ingreso</b>	Menor a 550	54.9	25.8
	Mayor o igual a 550	45.2	74.2
	Total	100.0	100.0
<b>Jornada laboral</b>	Más de 48 horas	37.6	34.3
	Hasta 48 horas	62.4	65.7
	Total	100.0	100.0
<b>Seguro de salud</b>	No Tiene	54.9	35.9
	Tiene	45.1	64.1
	Total	100.0	100.0
<b>Sistema de pensiones</b>	No Tiene	78.5	45.3
	Tiene	21.5	54.7
	Total	100.0	100.0
<b>Afiliación sindical</b>	No Afiliado	94.7	93.1
	Afiliado	5.3	6.9
	Total	100.0	100.0

Fuente: INEI-ENAO, 2010. Elaboración propia.

Esquema 1. Perú urbano:  
Población ocupada de catorce años a más según Indicadores  
del Radar de Calidad de Empleo por Asalariados e Independientes, 2010  
(porcentaje)



El área en amarillo corresponde a los trabajadores asalariados y el recuadro rosado a los independientes.  
Elaboración propia sobre la base de los datos de la ENAHO, 2010.

A la luz de lo visto, consideramos que resulta perentorio que el nuevo gobierno y, particularmente, el nuevo Ministro de Trabajo diseñen e implementen una política laboral activa, que fortalezca su rol en todos los campos vinculados al mundo del trabajo, y permita que se cumpla con restaurar los equilibrios sociales encarnados en el mandato constitucional de garantía de la libertad sindical y fomento de la negociación colectiva.

En este terreno, se vuelve particularmente urgente comenzar por levantar las observaciones de la OIT por incumplimiento de convenios internacionales; discutir y aprobar una Ley General del Trabajo que consolide lo avanzado por la jurisprudencia constitucional; eliminar la contratación temporal que vulnera el principio de causalidad; y regular adecuadamente los fenómenos de subcontratación. Asimismo, dicha ley tendría que regular las relaciones colectivas de trabajo desde una perspectiva garantista y de fomento que acabe con las prácticas antisindicales (a través de mecanismos como el despido propuesta para los dirigentes sindicales) y con el modelo ultradescentralizado de negociación colectiva. Asimismo, se requiere fortalecer la inspección del trabajo, evaluar los resultados de regímenes especiales como el de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) y el régimen agrario; derogar el régimen de contratación laboral en el sector de exportaciones

381

FLEXIBILIZACIÓN  
DEL DERECHO  
DEL TRABAJO  
Y SUS  
IMPLICANCIAS  
SOBRE LAS  
RELACIONES  
LABORALES EN  
EL PERÚ

FLEXIBILIZATION  
OF LABOR  
LAW AND ITS  
IMPLICATIONS ON  
LABOR RELATIONS  
IN PERU

no tradicionales; aprobar una regulación integral del empleo público que comience con la superación del discriminatorio régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS); y aprobar un plan de ampliación de la cobertura de la seguridad social en pensiones y salud.

Visto lo anterior, se debe concluir que si hasta ahora la preocupación del gobierno ha sido tranquilizar al mercado, ahora debe dedicarse con ahínco al campo social, donde los temas laborales ocupan el centro de atención, salvo que quiera continuar con un énfasis únicamente asistencialista. Ello no le permitiría diferenciarse de los gobiernos anteriores, desperdiciando, con todo lo que ello implica, una nueva oportunidad de construcción de un país inclusivo. Tengamos presente que las dificultades para mejorar las condiciones laborales pueden comprometer la visión que la población tiene de la democracia y generar un contexto de inestabilidad política que impida que lleguemos al siguiente escalón del desarrollo.

Recibido: 9/01/2012  
Aprobado: 16/03/2012