
*Análisis de la Implementación de Políticas Públicas en el Marco Actual de las Relaciones Laborales en el Perú **

Entrevista a:

Javier Neves Mujica

Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo

Profesor Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Por:

Enrique Agreda Hidalgo

Ernesto Cárdenas Terry

En esta oportunidad, el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Javier Neves Mujica, responde ciertas preguntas relacionadas con la situación actual de las relaciones de trabajo en el Perú, poniendo énfasis en las medidas que en el marco de la política estatal se vienen implementando a fin de canalizar el conflicto latente que existe entre los sujetos laborales y así lograr un saludable sistema de relaciones productivas.

En este contexto, se abordan temas actuales como la suscripción del Tratado de Libre Comercio y sus implicancias en el ámbito laboral, las modificaciones a la Ley de Inspecciones y su Reglamento, la problemática de los Ceses Colectivos, entre otros.

1. **¿De qué manera influirá (negativa o positivamente) la suscripción del Tratado de Libre Comercio en los niveles de empleo? Y, ¿qué están haciendo o deberían hacer los actores y el Estado para anticipar los efectos negativos y sacar provecho de los positivos que puede tener la suscripción del mencionado tratado?**
2. **¿Cuáles son las cláusulas en materia laboral que siguen en discusión para poder suscribir el TLC? Y de éstas, ¿cuáles no podrían ser cumplidas y en qué orden de prelación se solucionarán las demás?**

Según un estudio que ha encargado el Ministerio de Trabajo al economista Bruno Seminario, el efecto que tendrá la suscripción del Tratado de Libre Comercio sobre el empleo consistirá en la creación neta de 18000 empleos. Esta cifra resulta de contrastar los puestos que se ganan con los que se pierden. ¿Cuáles van a ser los sectores más beneficiados y los más perjudicados? Eso está muy vinculado a la cuestión de la productividad. Los sectores más productivos van a ser los más beneficiados y los menos productivos probablemente los perjudicados. El gobierno como conjunto tendrá que diseñar y ejecutar políticas de compensación para esos sectores que resulten perjudicados.

Las cláusulas laborales del TLC nos obligan a ajustar nuestra legislación a los derechos contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998; nos permiten modificarla, en sentido de mejora o de disminución; nos impiden derogar normas que reconocen derechos, con el propósito de obtener ventajas en materia de comercio e inversión; y nos exigen cumplirla efectivamente. En ese sentido, nuestro compromiso es principalmente, de un lado, señalar respecto de cada uno de los derechos que forman parte de esa Declaración, cuál es su situación actual, en el ordenamiento y en la realidad, cuáles son las magnitudes del déficit existente para alcanzar la plena vigencia de ese derecho y cuáles son las acciones que tenemos en proyecto o en ejecución para remontar ese déficit; y de otro lado,

* Entrevista realizada en Octubre de 2004.

Agradecemos la colaboración del asociado Fernando Rodríguez García en la elaboración de la presente entrevista.



en lo que se refiere al cumplimiento efectivo de la legislación, promover el reforzamiento del servicio inspectivo del Ministerio.

3. **La negociación y suscripción del TLC ¿Puede ser motivo para armonizar nuestra legislación con los Convenios Fundamentales de la Declaración de 1998 de la OIT?**

Nosotros tenemos ratificados los ocho convenios internacionales del trabajo referidos a derechos fundamentales, que son la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva, y la proscripción de la discriminación, del trabajo forzoso y del trabajo infantil. Nuestra legislación recoge y desarrolla esos derechos, de manera, en general, bastante compatible con esos convenios internacionales del trabajo. Hay pendientes algunos ajustes menores. El problema principal, diría yo, es el del cumplimiento efectivo de ese ordenamiento. No está tanto en el plano normativo, sino en el plano aplicativo. Nuestra legislación no se cumple en un sector importante de la economía, que es el informal, y a veces en parte del formal tampoco. Por eso es que nuestro esfuerzo, debe estar dirigido más que a introducir modificaciones en la legislación, en reforzar la verificación de cumplimiento de esta legislación.

4. **¿Qué críticas formularía a la reforma de la Ley de Inspecciones de Trabajo que, por ejemplo, en una de sus modificaciones otorga a los inspectores la facultad de realizar inspecciones por su propia iniciativa?**

La modificatoria de la Ley de Inspecciones fue tramitada a iniciativa del Congreso, no del Ejecutivo. Lo que nosotros fuimos preparando, en simultáneo al debate parlamentario sobre la ley, fue la modificación a su Reglamento. Sin embargo, nosotros consideramos que la Ley en general es bastante positiva, porque refuerza las facultades pero también las responsabilidades de los inspectores. Estamos ahora trabajando en dirección a mejorar cuantitativa y cualitativamente este servicio que brinda el Ministerio.

5. **¿No cree usted que las modificaciones a la referida Ley debieron ser discutidas previamente a su aprobación en el Consejo Nacional del Trabajo?**

Nosotros hemos sostenido respecto de ese asunto, que los proyectos de normas legales o reglamentarias que nazcan del Poder Ejecutivo y

se refieran a derechos y obligaciones de las partes, deberán ser sometidos al Consejo Nacional del Trabajo, en vía de consulta; pero no así las normas que regulan las facultades de la Administración de fiscalizar a los administrados en el cumplimiento de la legislación laboral. No nos parece adecuado que esta materia pase por ese espacio. Entonces, pensamos que el curso que ha seguido la aprobación de la ley y su reglamento, son los que corresponden a una norma de esa naturaleza.

6. **¿Cuáles son las medidas que se están tomando para llevar a cabo una correcta ejecución de todas estas modificaciones? ¿Los inspectores van a recibir algún tipo de capacitación, por ejemplo?**

En primer lugar, hemos convocado a todos los Directores Regionales de Trabajo a nivel nacional y hemos debatido y aprobado con ellos una directiva que complementa a la Ley y al Reglamento para facilitar la aplicación de estas dos normas. Estamos realizando acciones intensivas de capacitación con el apoyo de la cooperación internacional o extranjera, para que los inspectores estén mejor preparados para la implementación de las facultades que el nuevo reglamento les asigna. Hemos también negociado y suscrito un convenio colectivo con el sindicato de inspectores, para mejorar sus condiciones de trabajo. Esas serían las principales acciones que hemos tomado hasta el momento.

7. **Las últimas modificaciones a la Ley de Inspecciones y su Reglamento han sido bastante cuestionadas por los empresarios e inclusive se comenta que existe la posibilidad de que presenten acciones de amparo. ¿No cree usted que estas modificaciones han abierto demasiado el campo discrecional de los Inspectores?**

Nosotros consideramos que en conjunto las modificaciones están justificadas y, en todo caso, corresponderá al Poder Judicial o al Tribunal Constitucional, según las acciones que se interpongan, dilucidar si hay infracción del Reglamento a la Ley o de la Ley a la Constitución. Nuestro punto de vista es contrario a esa tesis. Pensamos que los empresarios deben entender que cuando una norma reconoce un derecho, el trabajador aspira legítimamente a que se cumpla y que nuestra inserción en la economía mundial no trae solamente beneficios sino también responsabilidades, y una de las principales, es la del cumplimiento efectivo de la legislación laboral.

8. En el Anteproyecto de la Ley General de Trabajo se ha propuesto aumentar el tope máximo de indemnización por despido, ¿cuáles son los criterios que se tomaron en cuenta para proponer esta modificación? y ¿cree usted que dicha modificación es la mejor forma de regular este tema?

Ese asunto está hoy día en el debate del Consejo Nacional del Trabajo, pero si la pregunta se refiere a los criterios que tuvieron los expertos para proponer este incremento en el anteproyecto, la partida fue considerar que reconocer sólo hasta 8 años de servicios no era justo, porque una persona con una antigüedad de 20 ó 30 años y con mucho mayores dificultades de insertarse o reinsertarse en el mercado de trabajo, no debería recibir el mismo monto que una persona con ocho años de servicio. Entonces, el propósito era diferenciar gradualmente por tramos de ocho en ocho años. El impacto real que una medida de este tipo tendría es bastante bajo, porque la mayor parte de nuestra población, dada la alta rotación, no tienen antigüedades mayores a dos o tres años. El incremento, por tanto, tendría una aplicación mínima. No obstante ello, los empresarios lo han cuestionado y, finalmente, la Comisión de Trabajo del Congreso tendrá que decidir que postura adopta.

9. ¿Qué soluciones traería la Ley General de Trabajo en el Tema de Protección contra el despido de los trabajadores en Procesos de Privatización? Recordemos los casos Telefónica, Puerto de Matarani y el actualmente discutido caso del Puerto del Callao.

No hay reglas específicas sobre empresas en privatización en la Ley General del Trabajo, solo se aplicarían las reglas comunes. Ahora, estas reglas comunes creo que en algunos aspectos son más flexibles que las actuales, no ciertamente en el que acabas de mencionar referido al monto indemnizatorio, pero sí por ejemplo respecto del despido por causa objetiva, porque la legislación actual permite solo operar un despido por ese motivo si afecta al 10% o más del número de trabajadores. En cambio, el Anteproyecto permite el despido por causa objetiva de cualquier número de trabajadores. Por lo tanto, esto podría abrir un espacio para que una empresa que realiza una innovación tecnológica o una reorganización administrativa pudiera despedir a un grupo de trabajadores que no llegue al 10%, lo que en el esquema actual no está permitido.

10. Un punto muy discutido es el de los Costos Laborales. De un lado se señala que estos deberían reducirse para permitir a las empresas tener menores costos y ser más competitivas, lo cual posibilitaría la existencia de más puestos de trabajo; mientras que por otro lado, se sostiene que la reducción de beneficios laborales no es el mecanismo correcto para mejorar la competitividad de las empresas ni para generar mayores puestos de trabajo. ¿Cuál cree usted que sea la mejor solución a este problema? ¿Hasta que punto se podrían afectar los derechos de los trabajadores?

Lo que hemos sostenido es que hay tres tipos de costos laborales: los que digámoslo gráficamente salen del bolsillo del empleador y entran al bolsillo del trabajador, por ejemplo vacaciones, gratificaciones y compensación por tiempo de servicios, que son claramente costos salariales; los que salen del bolsillo del empleador y no entran al bolsillo del trabajador en forma directa pero le sirven para obtener cierta prestación, por ejemplo básicamente el pago del aporte a ESSALUD; y los que salen del bolsillo del empleador y no solo no entran al bolsillo del trabajador sino que no le reportan beneficio alguno, en concreto el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES). Este tercer tipo de costos constituiría, en estricto, el costo no salarial. Lo que nosotros hemos propuesto, es la eliminación del IES, lo cual ya se ha aprobado a nivel del Consejo de Ministros. Lo que quedaría pendiente de analizar son los otros costos, que son propiamente costos laborales salariales. Ahora, respecto de si esos costos son muy altos o no, yo creo que hay una doble perspectiva. Si atendemos al número de remuneraciones que percibe un trabajador en el Perú en un año, seguramente estamos encima del promedio de América Latina, pero si miramos el monto de la remuneración mensual, estamos bastante por debajo. De este modo, anualizando los ingresos, aún con nuestras vacaciones, gratificaciones y compensación por tiempo de servicios, nos encontramos en la cola de la región. Creo, pues, que habría que hacer un análisis técnico de este asunto de los costos y sobrecostos, porque sin duda en el tema de los costos y los sobrecostos hay muchos intereses en juego. Algunos pueden pretender disminuir los llamados sobrecostos para obtener un beneficio indebido, dado que es uno de los pocos factores de la producción que puede manejar el empresario, ya que los otros, como las tarifas de energía eléctrica o las tasas de los impuestos, no dependen de él. Pero hay que tener



cuidado porque tras estos costos salariales hay derechos fundamentales de los trabajadores y su afectación no sustentada puede provocar una convulsión social. En todo caso, cualquier propuesta que hubiera de revisión de la actual legislación, ya sea para los trabajadores con vínculo vigente, ya sea para los nuevos, tendría que pasar por el Consejo Nacional de Trabajo, porque no podríamos entrar en la contradicción de aceptar que si hay un proyecto cercano al interés de los empresarios, entonces que vaya directamente al Congreso; pero si es un proyecto que beneficia a los trabajadores, entonces que pase por el Consejo. O todo pasa o nada pasa. Creo que cualquier propuesta de modificación de la legislación debe pasar por el Consejo. Nosotros acabamos de presentar ante al Consejo, la semana pasada tres proyectos de Ley y de Reglamento sobre intermediación, tercerización y huelga, que van a seguir el trámite previsto. Lo mismo tendría que ocurrir si hubiera una propuesta, por ejemplo, para reducir las vacaciones o eliminar las gratificaciones. Debería transitar la misma ruta que están siguiendo estos proyectos, en búsqueda de consenso, y solo alcanzado el acuerdo el Ministerio los elevaría al Gobierno, para que a su vez los remitiera al Congreso.

11. **¿Cuáles son los criterios de evaluación que se tomaron en cuenta para elaborar las listas de los ex trabajadores cesados irregularmente durante el gobierno del Presidente Alberto Fujimori?**

Cuando nosotros entramos al Ministerio ya se habían publicado las tres listas. Las listas uno y dos se habían preparado con unos criterios y unos métodos que los interesados, es decir, el Estado, la Defensoría del Pueblo y las centrales sindicales no habían cuestionado. Entonces, nuestra tarea respecto a los integrantes de esas listas, ha sido ejecutar los beneficios que habían elegido: de los dieciocho mil trabajadores que integran las listas uno y dos, nueve mil habían escogido como reparación la compensación económica. Hemos pagado a casi la totalidad de ellos el íntegro de su crédito. En cambio, con la lista tres sí había cuestionamiento desde dentro y desde fuera del Estado, por el modo seguramente precipitado y poco riguroso con el que se había elaborado. Había problemas de forma y de fondo: nombres que se

repetían con las listas anteriores, nombres duplicados al interior de la misma lista, pero también personas que habían ingresado claramente sin tener derecho, por ejemplo, sujetos despedidos por falta grave que estaban en la lista. Entonces, nosotros recibimos la penosa tarea de revisar la lista tres, lo cual ha tomado muchísimo tiempo y esfuerzo. Finalmente, tras veintidós sesiones de trabajo, en veintiuna de las cuales participaron la Defensoría del Pueblo y las centrales sindicales, se aprobó la nueva lista. A la última sesión no concurrieron porque tienen un reclamo distinto: no objetan que los nombres de los dos mil que salieron y de los dos mil que los han reemplazado, puedan estar excluidos o incluidos de manera arbitraria, lo que quieren es que se amplíe el número de beneficiarios. Sin embargo, la Comisión Ejecutiva y el Ministerio no tienen competencia para eso. El mandato normativo que habíamos recibido era solo el de revisar, retirar a los que habían entrado sin derecho y sustituirlos por otros que tenían derecho; ese era nuestro encargo y eso es lo que hemos hecho y estamos en condiciones de garantizar que toda la gente que está en la nueva tercera lista tiene derecho y toda la gente que salió no tenía derecho. Vencido en estos días el plazo para que esos diez mil eligieran su reparación, la mayoría de ellos se ha acogido de nuevo a la compensación económica, por lo que de inmediato pediremos los fondos para pagarles también a ellos, con lo cual pensamos que la cuestión de los ceses colectivos va quedar sustancialmente superada en las próximas semanas, con la identificación plena de las personas que tiene derecho y con la reparación casi total a esas personas.

12. **¿Cual es la problemática de la Regulación del instituto de la huelga en la Ley de Relaciones Colectivas del Trabajo y cuáles serían los cambios normativos que deberían realizarse?**

Lo que nosotros estamos proponiendo son, fundamentalmente, dos cosas. La primera es recoger las observaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT a la parte de huelga de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, porque hasta el momento los comentarios que se han incorporado son los que se refieren a sindicación y a la negociación colectiva. Esas observaciones pasan por varios puntos, quizá el más llamativo de los cuales es el de las modalidades de huelga. El Comité de Libertad Sindical piensa que debería admitirse distintas formas de ejercicio del

derecho, siempre y cuando su desarrollo sea pacífico. La segunda cuestión es la de los servicios esenciales. La ley peruana no permite que se exija un servicio mínimo, para conciliar el interés de los huelguistas con el de los usuarios, sino en el caso de los servicios esenciales. Sin embargo, hay actividades que en principio no son esenciales, pero pueden devenir en esenciales, por la extensión o duración de la paralización de labores, que puede revestir particular gravedad. Por ejemplo, los controladores de tráfico aéreo no se desenvuelven en un servicio esencial según nuestra ley actual, pero no hay duda de que una huelga total de ellos constituiría una crisis nacional aguda en el transporte. El proyecto permitiría incluirlos a ellos en la obligación de designar un servicio mínimo. En definitiva, el proyecto, de un lado, amplía las modalidades lícitas de la huelga, pero, del otro, recorta las posibilidades de una paralización total en el campo específico de servicios que devienen en esenciales.

- 13. Uno de los temas en el que no se ha llegado a un consenso entre trabajadores y empleadores es el del nivel al cual se debe de realizar la negociación colectiva ¿Cuál es en su opinión el nivel negocial que debería adaptarse?**

Yo diría que el que sea más apropiado a las características de cada sector. Nosotros sí pusimos especial interés en el caso de construcción civil, porque en ese sector se vino negociando durante treinta años a nivel de rama de actividad, entre 1962 y 1992; y en 1992, la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y su Reglamento alteraron las reglas para que se privara a los trabajadores de la continuidad de su nivel de negociación. Desde allí en adelante lo que ha habido ha sido un conflicto social muy intenso: constantes huelgas, movilizaciones de los trabajadores, muchas veces acompañadas de violencia, y un conflicto jurídico muy agudo: procesos de todo tipo, acción popular, acciones de amparo, acciones contencioso administrativas, con resultados contradictorios. Nuestro interés fue resolver esto del modo más concertado posible, porque la mejor solución siempre será la que nace del consenso. Felizmente encontramos unas dirigencias sumamente razonables en CAPECO y en la Federación, por lo que pudimos reconstituir con ellas la negociación colectiva a nivel de rama. Ahora ya está suscrito el primer convenio colectivo, luego de trece años de intervenciones de la Autoridad de Trabajo y de acuerdos celebrados con reservas, sin necesidad de

una huelga, sin actos de violencia o de presión. El resultado es plenamente satisfactorio para ambas partes. Nos parece que es una experiencia sumamente positiva. La reinstauración del nivel de rama hace posible la existencia de una verdadera negociación colectiva, porque dada la temporalidad de las labores, cuya duración es en promedio menor a la de una negociación, si se lleva a cabo por obra, no podría haber una negociación. Nosotros no pretendemos irradiar esta fórmula a los demás sectores, cuyas realidades sean distintas: la minería, por ejemplo, no tiene la temporalidad que caracteriza a la construcción civil, entonces en la minería puede haber razonablemente negociaciones por empresa, como viene habiendo y solo podría sustituirse ese nivel si hubiera acuerdo entre las partes, conforme a la legislación actual. Este es el motivo por el cual apoyamos activamente la reconstitución de la negociación colectiva en construcción civil a nivel de rama.

- 14. ¿Cuáles son las medidas que se están llevando a cabo desde el Ministerio o se van a llevar a cabo para solucionar un poco el problema de la informalidad en el empleo?**

Ustedes comprenderán que la informalidad en el Perú atraviesa todo y que enfrentarla es una cuestión que compromete al Estado y la Sociedad. Si nos centramos en la informalidad laboral, tendríamos que determinar el papel que juegan las políticas laborales dentro del conjunto de medidas que deberían adoptarse para combatirla eficazmente. Aquí volvemos al debate acerca de los costos y sobrecostos, que es una cuestión impregnada de ideología. Hay quienes piensan que si se rebaja la protección se favorece la formalidad, pero eso no está acreditado en la experiencia peruana, ya que en el régimen de Fujimori se rebajó la protección y creció la informalidad. Por eso les decía que se debe proceder en ese tipo de temas con mucho cuidado, porque hay derechos de las personas que están detrás. No puede ser que se ensaye bajando los beneficios laborales a ver si resulta como mecanismo a favor de la formalidad y si no resulta, qué pena, ya disminuimos o suprimimos los derechos. Creo que tendríamos que estar muy convencidos de que efectivamente en el paquete de acciones que deba tener el Estado para combatir la informalidad, deba haber medidas laborales y qué características deban tener estas medidas, para que el Poder Ejecutivo presente una propuesta al respecto. 