

## **La Regulación Laboral para la Generación de Trabajo Formal y Decente: Propuestas para el Nuevo Gobierno (2011-2016)**

Por: Hernán Ricardo Briceño Avalos (\*)

(\*) Economista. Docente e Investigador Universitario. Ponente de la 30ava. Reunión de Trabajo del Grupo de la Pequeña y Mediana Empresa del Foro Económico Asia-Pacífico (APEC) en Hong Kong-China. Ha sido profesor de Economía Laboral de las universidades “San Ignacio de Loyola” y “San Martín de Porres”. Actualmente es profesor de Microeconomía en la UNFV-FCE

Finalizado el proceso electoral y teniendo ya un candidato electo como Presidente de la República para el periodo 2011-2016, es importante que los peruanos empecemos a discutir las principales políticas públicas a implementarse, asimismo, las reformas pendientes por efectuarse, entre otras, relacionados con la regulación laboral para la generación de empleo formal y decente, en especial la regulación laboral Mype, dado la elevada informalidad existente en este importante sector empleador que aporta con más del 60% de puestos de trabajo, y más del 40% del Producto Bruto Interno, pero que lamentablemente la mayor parte de estos puestos de trabajo que genera son de baja productividad, sobre todo en la microempresa; además, dicho sector sólo participa con un 2% del total exportado del país. Definitivamente que se trata de una política de corto y mediano plazos en la que deberían concentrarse en los primeros días de gobierno los próximos hacedores de políticas públicas laborales, en las cuales debería predominar una visión científica, con adecuada evaluación cuantitativa, estadística, económica y no sólo leguleya como lo que actualmente vemos.

Como recordaremos hoy en día en el Perú de 4 trabajadores, 3 se encuentran empleados informalmente (o el 75% de la fuerza laboral empleada), lo cual es muy preocupante debiendo el nuevo gobierno fijarse como meta su drástica reducción, por ejemplo logrando como máximo que de cada 4 (cuatro) trabajadores, sólo 1 (un) ó 2 (dos) trabajadores se encuentre en la informalidad; esta podría ser una meta explícita creíble, dado la imposibilidad de eliminar la informalidad laborales en 5 años de gobierno<sup>1</sup>. Cabe precisar que el trabajo informal, sin acceso a redes de seguridad social (salud, desempleo y pensiones) es un factor que perpetua los niveles de pobreza y hace muy vulnerable a la clase media trabajadora, al no tener dicho trabajador acceso a un

---

<sup>1</sup> Cabe precisar que en esta última campaña política electoral los candidatos muy poco han comentado sobre indicadores a alcanzarse en materia reducción de informalidad laboral durante el período del nuevo gobierno. Véase por ejemplo mi comentario en diario “El Comercio”, 28.May.2011.

seguro de salud, seguro de desempleo, o en el futuro próximo a una pensión de jubilación. Por lo tanto, si queremos luchar frontalmente contra la pobreza en los próximos años, se requiere también luchar frontalmente contra el trabajo informal, haciendo que este se formalice.

Por lo general, los gobernantes de turno han venido concentrándose sólo en el fomento y generación de puestos de trabajo, sin importar si estos son informales o formales, por lo que ahora hay que buscar que los nuevo empleo a generarse sean de calidad, elevada productividad y decente, debiendo hacer que el empleador aporte a la seguridad social, u otro tipo de seguro; que el trabajador cotice al Sistema Privado de Pensiones, asimismo, a que se cumpla con los estándares de calidad en salud y seguridad en el centro laboral. Cabe precisar que en los últimos años con la elevadas tasas de crecimiento económico, los puestos de trabajo formales también se han incrementado, asimismo, la demanda de puestos de trabajo informales con una duración menor a las de la habitual jornada (40 horas semanales) se han reducido, por lo es importante también seguir trabajando para mantener las elevadas tasas de crecimiento económico logradas durante estos años y de esta forma luchar contra la informalidad.

De la misma forma, si bien es cierto hemos avanzado en la dirección correcta en los temas de regulación laboral en los últimos años, como bien lo reconoce el Banco Mundial (Reportes “Doing Business” 2010 y 2011), especialmente tras la publicación de la nueva Ley Mype aprobado por Decreto Legislativo N° 1086, que aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización, y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, en Junio de 2008; los resultados son muy pobres y aun persisten las elevadas tasas de mortalidad y rotación (entrada y salida) de las mismas, baja productividad de sus trabajadores, reducido afiliación al Sistema de Pensiones (Público o Privado) y de Salud de estos trabajadores. Las causas son variadas, pero la principal tiene que ver con la elevada informalidad e incumplimiento de los diversos aspectos regulatorios, generándose una reducida calidad en sus procesos de producción, distribución y ventas de dichas unidades de producción.

Documentos de trabajo de instituciones peruanas tales como el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), reconocen el alto nivel de subempleo, la falta de productividad laboral y elevada informalidad actuales, asimismo, que dichas situaciones

se mitigarían con la eliminación de las rigideces excesivas del mercado laboral. De igual forma el Banco Central de Reserva del Perú, expresa que la elevada rigidez del mercado laboral peruano, reduce nuestra competitividad como país frente a otros con los cuales competimos en los mercados internacionales. Sin embargo, para otros analistas es la escasa cultura económica de los hacedores de políticas públicas laborales lo que ha conducido históricamente a la elevada rigidez de las normas laborales y consecuentemente a la generación de empleo informal de baja productividad<sup>2</sup>, pues la administración pública en materia laboral se encuentra hoy en día preocupantemente copada por “abogados”, debiendo ser esta multidisciplinaria.

Sin duda alguna, los planteamientos que ayudarán a mejorar la regulación del mercado laboral en el Perú para la generación de empleo productivo, trabajo formal y decente, que deberían tener en cuenta los hacedores de políticas laborales en el Perú para el periodo de gobierno 2011-2016, serían entre otros los siguientes:

#### **I) Fortalecimiento de las Inspecciones laborales**

Si bien es cierto el gobierno del Presidente García mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR del 29 Octubre de 2006 aprobó el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, asimismo, a través del Decreto Supremo N° 021-2007-TR, el Reglamento de la Carrera del Inspector de Trabajo, institucionalizando las inspecciones en el ámbito laboral y creando la carrera pública del inspector laboral respectivamente, la mencionada Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo fue aprobada al finalizar el gobierno del Presidente Toledo el 18 de julio de 2006, teniendo por objetivo ordenar el Sistema de Inspección de Trabajo, su estructura y composición orgánica, facultades y competencia. Sin embargo hoy en día los Inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se encuentran paralizados, ejerciendo su derecho a huelga, por lo que se requiere fortalecer dicha institucionalidad. No nos olvidemos que mucha de la informalidad en el mercado laboral de hoy en día se debe precisamente a la ausencia del Estado al interior de nuestro país, especialmente en el área rural. El afán rentista cortoplacista de muchos empresarios y empleadores hace que

---

<sup>2</sup> Fritz Du Dois, “Perú, Colombia y Chile: Desafíos y Oportunidades”, 04.May.2011. Hernán Briceño Avalos, “La Debilidad de las Leyes Laborales en el Perú; Perú Exporta, ADEX. Enero, 2011.

estos demanden fuerza laboral sin querer precisamente incurrir en costos de formalización, seguridad y salud en el trabajo, pues estos son gastos de inversión que revierten en beneficio para la empresa lentamente, en el mediano y largo plazos.

Por lo que también se requiere una mejor racionalización de las actividades de inspección laboral buscando que estas sean a nivel nacional y en los diversos sectores productivos y económicos del país, fortaleciéndolas sobretudo en materia de seguridad y salud con el apoyo de instituciones de salud especializadas, actualmente las inspecciones laborales mantienen básicamente un aspecto legalista. Por ejemplo, los trabajadores de construcción civil podrían estar afectados a enfermedades como la silicosis, enfermedad crónica pulmonar causada por respirar polvo con partículas de sílice cristalino, como bien ha advertido el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente (CENSOPA), sin que esto pueda ser detectado por un simple abogado inspector de MINTRA; o los trabajadores portuarios de estiba y desestiba con problemas ergonómicos y otros de salud por el trabajo pesado que realizan, por lo que aquí no se requieren de Inspectores Laborales a abogados, sino a profesionales de otras especialidades (por ejemplo, médicos, psicólogos, ingenieros sanitarios).

En el caso del sector minero, sería difícil que los Inspectores de Trabajo de un día para otro asuman cabalmente tareas que vienen haciendo instituciones como el OSINERGMIN en materia de inspección laboral respecto a estándares de seguridad y salud en el trabajo minero. En el campo de la inspección minera existen aspectos muy técnicos y específicos a dicha actividad, por ejemplo, el código de colores en minería es totalmente diferente al código de colores en la industria; esto podría significar una multa de una empresa minera si el inspector laboral no conoce exactamente las normas sectoriales; asimismo, en el tema de los gases.

Con una adecuada supervisión laboral, con inspectores de trabajo multidisciplinarios bien capacitados y entrenados, se asegurará el cumplimiento de las leyes y regulación laborales desde sus diversos puntos de vista tales como técnicos, económicos, sociales, seguridad y salud en el trabajo, para evitar abusos por parte de malos empleadores y la mala utilización de mecanismos más flexibles de contratación; los cuales reconocen la existencia de condiciones especiales para la contratación de trabajadores, tales como la necesidad de contratar mano de obra estacional para labores

temporales que no son consideradas en la legislación laboral general, o en la regulación laboral de la Ley Mype.

Asimismo, es importante señalar que los Inspectores de Trabajo no se encuentran capacitados para realizar auditorías contables o financieras de los Estados Financieros y Contables que vienen presentando las empresas o el empleador, para la elaboración de los Dictámenes Económicos y Financieros que emanan de la actual Dirección de Políticas y Normatividad Laboral de la Dirección General de Trabajo, motivo por el cual se requiere la institucionalización de un convenio entre la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que le permita a éste contar con información más confiable para la valorización de los Pliegos de Reclamos Sindicales para firmar Convenios Colectivos que día a día se efectúan a solicitud de las representaciones sindicales.

## **II) Reconocimiento de las Buenas Prácticas Laborales**

La implementación de la premiación a empleadores o empresas de diversos tamaños, incidiendo en las Mypes, que practiquen la Responsabilidad Social Empresarial Laboral, los cuales (empleadores) deberán recibir un reconocimiento explícito y/o certificación por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, toda vez que dicha certificación les permitirá también acceder a mercados internacionales con mayores facilidades, e incluso se podría firmar convenios con otras instituciones para que aquellos empleadores que cuenten con dicha certificación puedan ser atendidos con ciertas facilidades, y de esta forma sentirse motivados.

Una de mis discusiones al interior del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha sido precisamente la necesidad de incluir oficialmente en el proceso de premiación al respecto de las Buenas Prácticas Laborales a los empleadores Mypes, pues se debe estimular la formalización laboral de diversas formas. No siendo cierto que este hecho permitiría el fraccionamiento de las Medianas y Gran Empresa en Mypes, como alguna autoridad bien intencionadamente sostenía al interior de dicha institución;

pues la Gran Empresa por lo general viene cumpliendo con la regulación laboral, y es bien sabido que la informalidad laboral se concentra en las Mypes.

### **III.- Prevención y Solución de Conflictos Socio-laborales**

El nuevo gobierno debe estar también atento a los diversos conflictos laborales, aquellos que se suceden en el mercado laboral como resultado de la normal interacción de la oferta y demanda laboral, asimismo implementar los mecanismos adecuados para su identificación de forma preventiva. Los conflictos laborales sin resolver o mal resueltos, pueden terminar en enfrentamientos sociales, toma de carreteras, puentes, u otras modalidades de infraestructura pública; en otro casos dichos conflictos pueden terminar en muertes. Para un mejor análisis hemos subdividido a estos conflictos laborales en “colectivos” e “individuales”:

#### **3.1.- Conflictos Laborales Colectivos**

Estos conflictos laborales están referidos a conflictos entre trabajadores sindicalizados, representados a través de un sindicato, cuando por ejemplo negocian sus pliegos de reclamos, los mismos que al no ser solucionados rápidamente podrían finalizar en una paralización o huelga de los trabajadores involucrados. Al respecto es importante señalar que la promoción del diálogo social es un factor importante para lograr que dichos conflictos lleguen a una solución. Por ejemplo, lo que vienen realizando el Sector Trabajo y Promoción del Empleo para lograr de forma eficaz la resolución de los conflictos laborales colectivos e individuales que se vienen presentando en los diversos sectores productivos, especialmente (a) Explotación de Minas y Canteras, e (b) Industrias Manufactureras, permitiendo que empleadores y trabajadores logren solucionar sus desavenencias, mediante el diálogo, evitando costosos paros y/o huelgas al país, en términos de horas hombres y/o producción perdidas.

En los últimos años el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo<sup>3</sup> ha desarrollado un Sistema Informático de Prevención y Resolución de Conflictos Laborales (conocida con el nombre de “Alerta Temprana”) que no vienen siendo explotado al máximo por las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales, u otros interesados, por lo que debería buscarse la masificación de su uso, e incluso debería ser empleado por los Sindicatos y Gremios Sindicales (Federaciones) para reportar a la Autoridad Administrativa de Trabajo sobre la posibilidad de dichos conflictos laborales colectivos preventivamente, que de materializarse y de acabar en huelgas conduce a la economía nacional a millones US\$ de pérdidas.

Asimismo, es importante el fortalecimiento de la elaboración de los dictámenes-económico laborales a nivel nacional, como un instrumento para la prevención y solución de los conflictos socio-laborales presentados entre trabajadores y empleadores periódicamente al momento de negociar los pliegos de reclamos; hoy en día estos dictámenes solo se elaboran en Lima, en la sede del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y no por las Direcciones Regionales. Una buena valorización (costos y presupuestos) de los pliegos de reclamos se constituyen en un elemento clave, fundamental para la solución de los conflictos laborales, en tanto que un mal dictamen puede derivar en paros y/o huelgas con elevados costos socioeconómicos para el país. Finalmente, los Dictámenes Económicos-Laboral permiten conocer la situación económica y financiera de la empresa, así como los estados de resultados que determinan la utilidad o pérdida de la empresa.

### **3.2.- Conflictos Laborales Individuales**

---

<sup>3</sup> Con la intención de fortalecer el Sistema de Prevención y Solución de Conflictos Laborales en el Perú, el *Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo* firmó en el año 2007 un convenio de cooperación internacional con la *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) de la Embajada del Reino de España*, para la implementación del Sistema de “Alerta Temprana” en un lapso de cuatro años (2007-2010), con un costo aproximado de S/. 2.976.087 Nuevos Soles<sup>3</sup>. El financiamiento de la implementación sería compartido por ambos con un 40%, y 60%, respectivamente. Es decir, la institución internacional cooperante al final del periodo habrá aportado S/. 1.170.018 (equivalente a unos 300.000 Euros) y el Ministerio S/. 1.806.069 (Nuevo Soles). Cabe resaltar que la fase de ejecución del Proyecto empezó desde enero del año 2008 a la fecha. (Briceño, 2009. “Experiencia Peruana en la Prevención y Solución de Conflictos Laborales”)

Estos se presentan diariamente en los centros laborales y están referidos a los enfrentamientos entre trabajadores -de forma individual- y el empleador, por lo que se requeriría por un lado dotar de la mayor cantidad y calidad de información a los trabajadores, para reducir asimetrías de información, y para que de forma directa y dialogando solucionen sus inconvenientes con sus empleadores. Esto está referido también a sistematizar la absolución de preguntas y consultas a través de la Dirección de Capacitación y Difusión Laboral y Direcciones Regionales, de tal forma que a través de respuestas computarizadas y grabaciones se conteste, absuelvan o resuelven las interrogantes de los trabajadores de las diversas partes del país referidas a vacaciones, pagos de CTS, gratificaciones, formalización laboral, etc.

#### **IV) Contrataciones y salarios de los servidores del sector público**

Los salarios pagados a los servidores del sector público son muy variados entre instituciones, regímenes de contratación, profesiones, cargos directivos y de confianza, etc., es decir la diferenciación salarial no responde a las responsabilidades de los funcionarios públicos, la importancia de sus cargos para la sociedad y economía nacional, o la productividad y utilidad marginal de los mismos para lograr el beneficio social de la población peruana. Asimismo, en el caso de los trabajadores del llamado régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), aprobado por el saliente gobierno a través del Decreto Legislativo N° 1056, en junio del año 2008, los sueldos de los funcionarios públicos dependen sobre todo de que tan bien representados puedan estar en el escenario o la arena política, por ejemplo, un abogado allegado a un Ministro de turno, sin merecerlo podría estar ganando mucho más que un funcionario de carrera, con los estudios en las mejores universidades y exitosa experiencia profesional propicios para su cargo, por lo que se requiere una corrección.

Pues este tema merece rápidamente ser mejorado, de lo contrario el sector público seguirá siendo el más injustos en lo que respecta a la asignación salarial, respecto al privado, y perdiendo talentos, asimismo, dado el exceso abogados que salen de las universidades públicas y privadas a lo largo y ancho del país, especialmente en Lima, el sector público seguirá copándose de dichos profesionales fomentándose aún más el desarrollo de la cultura leguleya y burocrática en la administración laboral,

factores que inciden en la elevada productividad. Por ejemplo, podrían establecerse cuotas máximas de contrataciones para trabajadores de una profesión específica. Asimismo, se requiere que estos trabajadores estén en constante capacitación y evaluación, pues si la calidad de los servicios públicos que viene brindando el Estado a través de sus instituciones es deplorable, se requiere capacitar y evaluar a los funcionarios del sector público que precisamente brindan dichos servicios.

#### **V) Fomentar el desarrollo del empleo decente en algunos sectores productivos**

Entre las propuestas de políticas laborales específicas que buscan el desarrollo y fomento del empleo en los diversos sectores económicos del país está la evaluación - para mantener y/o corregir- los **regímenes de “contratación laboral” especiales** que buscan paliar reconocidas deficiencias en la legislación laboral peruana, más que buscar derogarlas a través de sentencias del Tribunal Constitucional leguleyas y poco técnicas, o intervenciones políticas populistas del Congreso de la República, sólo con el propósito de favorecer a grupos de trabajadores, sindicatos, gremios sindicales, entre otros. El fortalecimiento de las mismas generaría mejores condiciones de competitividad y de creación de empleos productivos, ayudando a la competitividad de nuestras empresas para la generación de empleo. Entre estos principales regímenes están los referidos a la Micro y Pequeña Empresa, que trataré en la siguiente sección, el Sector Minero y Sector Exportador no Tradicional.

- a) **Sector Minero.**- Es importante mantener las leyes laboral mineras dado que se trata de un proceso de producción especial, asimismo, hay que intensificar las actividades de inspección dado la elevada informalidad, hoy en día serían unos 80,000 de personas laboran en el sector informal al interior del país, en tanto que la actividad laboral minera formal aporta unos 160,000 puestos de trabajo directos. Se intento hacer que las normas de seguridad y salud en el trabajo minero, aprobadas por D.S. 055-2010-EM, que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en la Minería, sean supra nacionales, a través de la aprobación de una ley en el Congreso de la República, sin embargo no prospero. Por otro lado, era preocupante dado que buscaba restarle las facultades que posee OSINERGMIN en materia de seguridad minera y que sea el

Ministerio de Trabajo el responsable de dicha vigilancia, dado que no tiene personal especializado en dicho aspecto, además como es sabido dicha institución enfatiza aspectos legalistas inspirados en la Organización Internacional del Trabajo, muchas veces para realidades extranjeras europeas.

Precisamente, cabe resaltar que algunas normas que viene adoptando el Regulador laboral inspirados en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hacen precisamente que estas sean muchas veces inaplicables para el caso peruano, además algunas normas podrían ser respetadas el Lima, pero es más difícil que no lo sea en el interior del país. Por ejemplo, hay que educar al empleador para que no contrate niños, asimismo, existe ausencia de instituciones que protejan a los niños integralmente, y que hagan que estos niños se dediquen a actividades no laborales tales como el estudio, el deporte, la recreación, etc.

Para lo próximos años hay que estar vigilante de la posible politización sindical de la federación de trabajadores mineros, que los dirigentes sindicales no sean capturados por los políticos de turnos, debiéndose evitar por ejemplo, la negociación de los pliegos por ramas de actividad. Las relaciones laborales en este sector han mejorado, el número de huelgas y paros en este sector han bajado notablemente por el esfuerzo del empleador y trabajadores del sector, y la participación activa también del Ministerio de Trabajo. Es decir, se está logrando una cultura del diálogo y la negociación colectiva para la solución de los conflictos laboral en el sector, lo cual no se puede arruinar sino más bien fortalecerse en los años venideros.

- b) **Sector Exportador No Tradicional.**- Como se recordará, el sector exportador provee el 25% del empleo formal en el país, asimismo es un importante tributador del impuesto a la renta, sin embargo, este sector es muy sensible o se encuentra expuesto a la adversa coyuntura internacional. Por ejemplo, de acuerdo a los efectos de la crisis financiera internacional el año pasado el precio de los productos de exportación no tradicionales cayeron en 22.1%, lo cual fue mitigado por el incremento del volumen vendido; asimismo, en los últimos años tras la apreciación de Nuevo Sol, los exportadores han recibido menos Soles por Dólar vendido.

Tras esta problemática debemos ser conscientes que la normatividad laboral deber ser tal que permita ganar competitividad en el país, por ejemplo debería continuarse con las facilidades para la contratación temporal de trabajadores, los cuales son demandados en función de los contratos de exportación. Al respecto, debe entenderse que la flexibilidad en la contratación laboral se vincula con la inestabilidad de los contratos de exportación a nivel de una empresa, los cuales pueden variar en montos y en frecuencias. Asimismo, estos contratos pueden estar relacionados con periodos estacionales de cosecha de algunos productos de exportación no tradicionales.

Por otro lado, los acuerdos de integración comercial que viene celebrando el Perú, establecen compromisos en materia laboral con el objetivo de velar porque el respeto a los derechos y normas laborales no se subordine a los objetivos comerciales. Por tanto, estos acuerdos establecen mecanismos de denuncia, de investigación y de sanción con procedimientos y plazos definidos en los que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene un rol central. Por lo tanto, se espera que el MTPE establezca los procedimientos y constituya los equipos técnicos con la capacidad para asumir los mencionados compromisos.

De todo ello se desprende la necesidad de fortalecer los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales por parte del sector exportador. Estas responsabilidades nos llevan también a la necesidad de establecer programas de formalización laboral efectivos y con el apoyo de las empresas laboralmente responsables.

## **VI) Combatir la informalidad laboral en el sector Mype**

Dado la importancia socioeconómica en el país del sector Mype, en esta sección se estipularán algunas medidas de políticas públicas para mejorar su situación, especialmente reducir la informalidad laboral, pues al parecer las medidas que se han venido adoptando en los últimos años no vienen dando buenos resultados; e incluso en el 2008 se aprobó una nueva Ley Mype que implica, entre otros beneficios, una

reducción de los costos de la formalización laboral. Asimismo, la acción estratégica del Estado peruano debería ser el “mantener regímenes tributarios, laborales y comerciales especiales adecuado para las pequeñas y micro empresas” para de esa forma lograr el objetivo de “alto nivel de formalización, articulación, productividad y participación en el comercio internacional de las MYPE”. De la misma forma es importante considerar como mínimo dos grandes temas poco convencionales:

### **6.1.- Inconvenientes en la Mypes y alternativas para su superación**

a) Dada la reducida productividad laboral, es necesario la capacitación en los diversos temas relacionados con los procesos productivos, el uso de las tecnologías de información y comunicación, la regulación y/o legislación laboral, el idioma extranjero, marketing internacional, uso del Exporta-fácil, entre otros. En ese sentido, se debería promover también más intensamente el otorgamiento de créditos educativos, tanto estatales como privados; está demostrado que la capacitación es rentable en el mediano y largo plazos, tanto para trabajadores y/o empleadores que se capacitan.

b) Impedimentos y/o restricciones para que las Mypes accedan a vender sus productos de forma sostenida y directa en los mercados internacionales ante la firma de diversos tratados comerciales, se sabe que menos del 5% del valor total FOB de exportación proviene del Subsector Mype. De esta forma nuestras Mypes deben contar con facilidades para que puedan beneficiarse de estos Tratados Comerciales, del mismo modo no debe descuidarse la regulación aduanera-postal, mejorando por ejemplo el Exporta-fácil; servicio logístico exportador hoy en día monopólicamente en manos de Serpost y en donde sólo se puede vender hasta un valor de US\$ 5.000, esta falta de competencia sólo favorece a las Agencias Aduaneras.

c) Inconvenientes para lograr una mayor participación de las Mypes en las licitaciones de compras estatales por parte de los diversos organismos públicos: Ministerios, dependencias, organismos desconcentrados y descentralizados, gobiernos regionales, municipales, etc. Por lo que el procedimiento de compras estatales debería seguir simplificándose y transparentándose, la bonificación para las Mypes formales (que cumplen con regulación tributaria, laboral, municipal, etc.) que participan de las licitaciones públicas debería incrementarse.

d) La reducida asociatividad de estas unidades de producción, que precisamente contribuye a que se den b) y c), imposibilitándose muchas veces que puedan participar en licitaciones públicas, comercio exterior, proveer a la gran empresa, entre otras bondades. Definitivamente que es función del Estado, a través de sus diversas instituciones, y apoyado por la gran empresa, promover dicha asociatividad, por ejemplo, ofreciéndoles facilidades legales y/o regulatorias para que las Mypes se asocien, créditos para la compra de insumos y bienes de capital, o garantizándoles la adquisición y el pago oportuno de su producción, etc.

e) La escasa incorporación de las modernas tecnologías de comunicación e información como el Internet y software, para una mejor comunicación con sus clientes, proveedores, y el Estado, la implementación del comercio electrónico (e-business), facturación electrónica, entre otros documentos, que vienen reemplazando a los tradicionales. Por lo que se requiere una mayor difusión de los beneficios de la incorporación de estas tecnologías a las Mypes, asimismo, mayor participación de las empresas financieras privadas dado que la incorporación de estas tecnologías son un proyecto rentable, con notables beneficios en el mediano y largo plazos.

f) El aún difícil acceso al mercado financiero privado por parte de las Mypes, quizá uno de los temas más estudiados por tratadistas nacionales e internacionales, quienes afirman que el hecho de que una buena parte de estas unidades de producción permanezcan dentro del sector informal les imposibilita su acceso a un financiamiento formal y barato. Por lo que debería difundirse el beneficio de acceder al mercado financiero como resultado de la formalización tributaria, laboral, etc., asimismo, es importante recordar que las pequeñas unidades de producción son muy buenas pagadoras según evidencias internacionales.

## **6.2.- Difusión de los beneficios de la formalización**

Es una pésima práctica de las instituciones del Estado difundir únicamente la normatividad, los engorrosos y burocráticos trámites, los requisitos de formalizarse a nivel local municipal, sectorial (Ministerios), laboral, tributario, etc., pero no de difundir los beneficios a alcanzarse con dicha formalización. Esto tiene que ver, entre otros, con

los criterios “leguleyos” a que acostumbran a manejarse las instituciones públicas, el exceso de abogados en la administración pública, la falta de cultura económica y estadística a su interior. Parece que algunas autoridades peruanas han olvidado que los gestores de las unidades de producción, son agentes económicos “racionales” (desde el punto de vista de la teoría y práctica económica) que hacen una evaluación costo-beneficio sobre la conveniencia de estar o no en el sector formal de la economía.

Por ejemplo, el año pasado se legisló sobre la no presentación de una minuta de constitución de una empresa, ni la exigencia de depositar el 25% del capital social en una institución financiera para que las Mypes puedan operar, y el reemplazo de llevar libros contables por declaraciones juradas, como facilidades que permitirán la formalización del sector socioeconómico más importante del país: Mype; sin embargo, a cuántos propietarios y/o trabajadores de estas micro y pequeñas empresas el Estado a través de sus diversas instituciones las ha capacitado en estos temas?, Cuántos conocen de estos aspectos? Por lo que debería realizarse una capacitación también por materia de beneficios a alcanzarse con la “formalización”.

De esta manera es preciso recordarle a las autoridades que regulan los temas laborales, asimismo, el sector Mype, que si a ellas les resulta más rentable ser informales “lo van a ser”, pero si evalúan que será mejor –de acuerdo a los beneficios a obtener- estar en el sector formal de la economía “van a dejar de ser informales”, y no es que a través de una norma se va a eliminar la informalidad como estamos acostumbrados a pensar y actuar en el país. Dicho en otros términos, si ellas no ven claramente los beneficios de estar o trabajar dentro del sector formal de la economía, si no sólo los diversos costos en que incurren para ser formales, seguirán operando dentro de la informalidad, lo cual es un tema de racionalidad económica.

Por ese motivo sería conveniente que también se les otorgue mayores facilidades a estas unidades de producción formales para que vendan a diversas partes del mundo, aunque sea a pequeña escala, pues muchas son las Mypes que día a día producen bienes “no tradicionales” altamente transables –exportables-, empero su participación en el comercio internacional es reducida, menos del 1%. Por lo que debería incentivarse su participación en el marco de los Tratado de Libre Comercio que venimos firmando con

diversos países, por ejemplo, a través de envíos postales o empresas de mensajería; en ese sentido el Exporta-fácil es un avance, pero que merece seguir mejorándolo.

Asimismo, muchas de estas Mypes producen bienes que son demandados por diversas instituciones públicas –de ámbito nacional, regional o local-, tales como pertrechos militares, útiles de escritorio, artesanía fina para obsequios oficiales, servicios de consultoría, etc. De esta forma, el monto mínimo legal fijado para comprarles a las Mypes formales por parte de estas instituciones públicas debería aumentar, por ejemplo, pasar ya de un 40% a 50% del total de las compras. Acaso no podría ser un buen incentivo para la “formalización” de estas unidades económicas vender con facilidades: (i) en el exterior y (ii) al gobierno? De allí las exigencias para mejorar la posibilidad de acceso logístico y administrativo para que estas unidades de producción puedan hacerlo. Sería muy difícil lograr la formalización de forma compulsiva u obligando a que estas unidades de producción lo hagan solamente “registrándose” en el REMYPE, pagando todos sus tributos o cumpliendo con las engorrosas documentaciones y gestiones burocráticas exigidas por todas las instituciones públicas, lo cual definitivamente puede ser visto como un incremento en sus costos.

Por ello, el gobierno peruano a través de todas sus dependencias debería difundir los beneficios de una mayor formalización Mype, la misma que no sólo les va permitir: (i) acceder al mercado financiero con menores tasas de interés, sino al mismo tiempo a vender sus productos con facilidades en el (ii) mercado internacional y a (iii) las compras estatales. Estas dos últimas posibilidades y beneficios son muy poco difundidos en el país. Acaso el mercado internacional no exige ciertas formalidades o las mismas instituciones públicas, al momento de comprarle algo a las empresas peruanas? Lo cual genera un círculo virtuoso. Además, por efecto imitación estas Mypes exportadoras podrían aprender de sus pares extranjeros, o de sus clientes y proveedores extranjeros temas relacionados con los procesos productivos, logísticos comerciales, etc.

## **VII) Fortalecimiento del Regulador Laboral**

Los reguladores y hacedores de políticas públicas laborales en el Perú básicamente están conformados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales, asimismo, tenemos el Consejo Nacional de Trabajo del cual también emanan normas y regulaciones laborales, por ejemplo, la Remuneración Mínima Vital. Estas instituciones merecen ser reforzadas en diversos aspectos, asimismo, desarrollar los instrumentos técnicos económicas para una mejor elaboración de las políticas públicas a su cargo.

### **7.1.- Autoridad Administrativa de Trabajo**

Es importante que se establezca la Organización Industrial de la Preparación Científica de las Políticas Públicas Laborales (Den Butter, 2010) para que las medidas laborales mantengan un substrato estadístico, matemático, y económico, de tal forma que se evalúen los impactos, y efectos indirectos, incluidos los adversos, de la aplicación de nuevas medidas laborales. Hoy en día las regulaciones implementadas son básicamente legalistas, y hasta en cierta forma populistas; e incluso bajo la injerencia de los sindicatos y/o gremios sindicales. Por ejemplo, no toman en cuenta variables como productividad, inflación de costos, inflación salarial, productividad marginal.

Urge una mayor interrelación entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con las 25 Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales, de tal forma que se les transfiera el conocimiento y expertise correspondiente para ejecutar las políticas nacionales en materia de trabajo y promoción del empleo en sus jurisdicciones, asimismo, se le empodere para que puedan solucionar conflictos laborales, realicen acciones de inspecciones, capaciten y difundan la normatividad laboral, entre otras actividades que a la fecha el Ministerio viene realizando de forma centralizada sin que se de una adecuada transferencia de funciones. Debe tenerse cuidado que con el devenir de los años incluso la Regiones desearan fijar sus propios Salarios Mínimos Vitales, de acuerdo la evolución socioeconómica de sus jurisdicciones, por lo que es importante adelantarse a estas posibilidades.

Fortalecimiento de las áreas relacionadas con estudios económicos, estadísticos y regulatorios laborales, por ejemplo, no existe un estamento que estime periódicamente

de forma oficial la productividad laboral en el Perú, asimismo, una oficina para que haga seguimiento a los rankings internacionales de rigideces laborales y competitividad de los mercados laborales mundiales; los mismo que son ignorados al momento de fijar las políticas.

Continuar con la prestación de servicios básicos laborales a trabajadores de bajos ingresos económicos tales como las estimaciones de liquidaciones, gratificación, Compensación de Tiempo de Servicios CTS, entre otros, pero fijándose topes máximos, por ejemplo hasta aquellos trabajadores que perciban hasta dos ó tres (2-3) Remuneraciones Mínimas Vitales. Los que se encuentren percibiendo una remuneración por encima, que acudan a servicios profesionales privados (contadores, abogados, economistas); no es posible que se siga atendiendo gratuitamente a trabajadores que si pueden pagar servicios de terceros, es importante la discriminación económica en este sentido.

## **7.2.- Consejo Nacional de Trabajo (CNT)**

Debe tener mayor independencia, sin injerencia directa del Ministerio de Trabajo y Promoción el Empleo, conducente a uno más técnico con representatividad de académicos, colegios profesionales (de economistas), Decanos de Facultades de Economía y/o Administración de Universidades Públicas y Privadas, Centros de Investigación, para mejorar la calidad de la discusión. Asimismo, se espera que sus grupos de trabajo se reactiven y trabajen independientemente. Este estamento tripartito, conformada hoy en día por representantes de trabajadores, empleadores y el Estado, requiere una mayor institucionalidad, para que no deje de operar como resultado de desavenencias como en el caso de la última discusión en torno al Salario Mínimo Vital. Finalmente, una función básica debería ser monitorear la evolución y determinación de la productividad laboral.

## **7.3.- Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales**

Existen hoy en día veinticinco (25) Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo la cuales están conformadas por dos grandes estamentos: (a)

Dirección de Prevención y Solución de Conflictos y (b) Dirección de Promoción del Empleo, Formación Profesional y de la Micro y Pequeña Empresa. Si bien es cierto estas deberían ser la autoridad en sus jurisdicciones, en la práctica no lo son, no están empoderadas, por el contrario los administrados (trabajadores, sindicalizado o no, y empleadores) prefieren tratar directamente con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de la ciudad de Lima.

Por ejemplo, las Direcciones Regionales no cuentan con el personal especializado, ni la infraestructura para por ejemplo, hacer frente a los conflictos laborales de las empresas mineras en su ámbito. Asimismo, al ser muy débiles carecen obviamente del respeto de los empleadores y trabajadores. Es importante también señalar que ante estas circunstancias y en algunos casos por temas políticos muchas veces estos conflictos son traídos por el Ministerio a la sede del Ministerio (en Lima) para ser resueltos con su intervención.

#### **7.4.- Fomentar el desarrollo de la cultura económica y estadística**

Dada la carencia de una visión económica de mucha de las normas laborales en el país, siendo en la práctica inefectivas al generar elevados costos de contratación y de despido, es importante promover el desarrollo de una cultura económica y estadística en los hacedores de políticas públicas laborales. Hoy en día podemos ver que más del 90% de trabajadores asesores para la elaboración de políticas laborales de la Administración Laboral en nuestro país son especialistas en derecho (abogados), siendo dichas normas escasas en contenido y análisis económico y estadístico; y ni rastros de la aplicación de modelos econométricos para analizar impactos de la aplicación de las nuevas políticas, o simulaciones para ver cómo pueden actuar oferentes y demandantes de la fuerza laboral en el Perú.

Por ejemplo, el desconocimiento de que la demanda laboral es una demanda derivada, es decir que se genera a partir de la demanda de los bienes y servicios que una empresa produzca, impide que al reducirse la producción de la empresa debido a la menor demanda de sus productos y/o servicios, en el Perú o en el extranjero, esta firma pueda también reducir el número de trabajadores demandados o empleados con facilidades, de no ser así y de seguir manteniendo el número de trabajadores inicial le

implicará elevados costos haciéndose inviable y colapsando. Asimismo, no se hace un análisis costo-beneficio de dichas normas elaboradas, por el contrario es el criterio leguleyo que busca imponerse al normal desarrollo del mercado laboral, a las leyes de la oferta y demanda, de allí la elevada informalidad.

Existe una mala práctica y creencia en el país, pues las normas y regulación laborales no se hacen luego de efectuar un análisis de impacto costo-beneficios, sino simplemente a criterio y capricho de los funcionarios de turno, por lo general abogados. Esto es precisamente lo que lleva a que algunas normas sean en la práctica inaplicables, por los elevados costos de implementación, la escasa racionalidad económica, entre otros, incrementándose la informalidad.

### **VIII.- Otras principales propuestas de política pública laboral generales**

En esta última sección me referiré indistintamente a políticas laborales que afectarían tanto a trabajadores del sector público, así como a trabajadores del sector privado de las empresas de diversos tamaños que el nuevo gobierno debería incorporar, de acuerdo a la experiencia internacional y la realidad nacional. Sobre los temas de **Seguro de Desempleo y Remuneración Mínima Diferenciada**, véase las ediciones anteriores de **Soluciones Laborales N° 37 y 39, de Enero y Marzo** del presente año, respectivamente.

a) Se debe **promover el desarrollo del concepto de “flexicurity” laboral**, en donde se combina la flexibilización de la regulación laboral, redes de seguridad social (tales como seguros de desempleo, pensiones de jubilación dignas y atención a la salud) y políticas sociales activas. Lo cual lleva a los países a adoptar políticas que permitan la mayor creación de puestos laborales, al mismo tiempo adecuadas redes de seguridad laboral para proteger a los trabajadores de riesgos y su salud, a los trabajadores despedidos, tales como Seguro de Desempleo, entre otros.

b) Promover la **reducción de los costos de despido** de trabajadores dado que siguen siendo los mayores a nivel mundial, y los que paradójicamente impiden la contratación formal y decente de nuevos trabajadores (por ejemplo, jóvenes, sin

experiencia); asimismo, en la práctica dichos pagos no se vienen cumpliendo de acuerdo a lo estipulado en la normatividad laboral peruana, debiendo incluso los afectados acudir a la vía judicial. Asimismo, dichos costos explican una muy buena parte de la rigidez del mercado laboral. En ese sentido, es importante que se evalúe la implementación del Seguro de Desempleo.

c) **Flexibilización de los horarios y lugares de trabajo**, de tal forma que se permita una mejor negociación entre ambos -trabajadores y empleadores- la distribución de los horarios de trabajo, por ejemplo dentro de las 52 semanas al año. Los procesos productivos son de diversa duración, no pudiendo tener la misma duración u horario de trabajo todos los trabajadores contratados, asimismo, se podría incentivar a que parte de las labores puedan realizarse no sólo en el “centro de trabajo”, sino en otros, o porque no en casa.

d) La masificación del uso de las **Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para llevar el registro de los trabajadores**, a través de la utilización de las *planillas electrónicas*, hoy en día a la fecha son apenas 2.5 millones los trabajadores asalariados quienes de encuentras registrados a través de dicha Planilla. Asimismo, esta herramienta informática es de exclusivo uso de la Oficina de Estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, sin que puedan incluso otros funcionarios del mismo Ministerio, otras Instituciones Públicas, académicos e investigadores, tener acceso, para aportar más técnicamente a la discusión de la implementación de políticas de empleo. Al respecto sería conveniente implementar convenios de intercambio de información de “planilla electrónica” con gremios empresariales e instituciones públicas: SUNAT/A, Ministerio del Interior, etc.

e) Mejorar el **otorgamiento de información sobre la demanda de trabajo** (efectiva y potencial) por parte de las empresas de diversos tamaños, provenientes de los sectores privado y público, del extranjero, etc., para una adecuada formación de la oferta laboral. La falta de un sistema de información laboral por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo lleva a sobre ofertas laborales en algunas especialidades, y a su vez a percibir muy bajos sueldos, no obstante el crecimiento económico de los últimos años. Brindando información y orientación a desempleados que buscan trabajo, se permite

reducir el periodo de desempleo, lleva a que las empresas que carecen de profesionales capacitados en algunas ramas industriales rentables puedan conseguirlo más rápido. Por ejemplo, actualmente existe una sub-oferta de ingenieros textiles, economistas especializado en formulación y evaluación de Proyecto de Inversión Públicos, etc., y una sobre-oferta de abogados.

f) **Inversión en Capacitación Pública para la Empleabilidad.-** Se requiere a la brevedad coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas, y en especial el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), para lograr que **se fortalezcan e institucionalicen los Proyectos de Inversión Pública en “Capacitación” (PIP-Capacitación)** efectuados por las Instituciones Públicas del país con elevada rentabilidad social, dirigidos de forma temporal a grupos vulnerables de la población; y que efectivamente lleven a mejorar el Capital Humano y la Empleabilidad en el país. Estos desembolsos deben ser considerados como gasto de inversión en capital (humano) y no un simple gasto corriente como se viene haciendo.

g) **Mejorar los aspectos de asistencia y seguridad social de la salud,** la misma que es muy escasa de calidad, en algunos casos las empresas poseen seguros de salud privado complementario en el trabajo formal, siendo en este caso en la práctica la seguridad social ESSALUD un sobre costo para dichas empresas y también para el trabajador; lo cual contribuye a la informalidad del mercado laboral. Pues al existir una pésima atención de salud que ofrecen las instituciones públicas, empleadores y trabajadores acuerda adquirir un seguro privado copagado (por ejemplo, en un 70% y 30% respectivamente, o a la inversa); dependiendo de cómo arreglen ambos actores del mercado laboral. Sobre la dudosa calidad y politizada administración de ESSALUD, e incluso ante las denuncia contra funcionarios de dicha institución, es importante que el nuevo Presidente de la República busque por ejemplo, la intervención de capitales privados, la concesión de su administración, entre otros, lo cual ayudaría a transparentarla. Como se recordará, entre otros factores, dependerá también de la calidad de este servicio la lucha frontal contra pobreza, pues es función del Estado asegurar la prestación y/o el acceso a los servicios básicos de educación y salud para la superación de la pobreza.

h) **Lucha frontal contra el trabajo infantil**, pues son más de dos millones de niños y adolescentes (menores de 18 años) los que se encuentran trabajando a lo largo y ancho del Perú en actividades de comercio, en los mercados que ofrecen artículos de pan llevar, actividades de reciclaje de basura, ladrilleras, actividades domésticas, minería informal, entre otras. Este trabajo no solo es consecuencia de la pobreza al interior del país, sino también del afán de algunos malos empleadores de reducir sus costos de contratación laboral, al contratar informalmente a los referidos niños, asimismo, el descuido de ciertos padres de familia que no poseen un trabajo, o de aquello que no les interesa la formación e integridad de sus hijos. Por lo que le compete no sólo al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y Policía Nacional, y a las Direcciones de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales continuar trabajando para eliminar dicho empleo. Como se recordará lo niños deberían estar asistiendo a la escuela, asimismo, desarrollando actividades de esparcimiento y cultura para su desarrollo integral; dependerá también de su nivel de formación de hoy en día, el futuro desarrollo de nuestro país.