

PN- ABS-574
2000

LAS RELACIONES LABORALES EN EL NUEVO CONTEXTO SOCIOECONOMICO

Por Alfonso de los Heros y
Ernesto Kritz *

Junio de 1993

(*) *Este trabajo ha sido realizado en colaboración por el Dr. Alfonso de los Heros y el Dr. Ernesto Kritz, en el marco del proyecto Policy Analysis, Planning and Implementation (PAPI), desarrollado con recursos financieros de USAID, como parte del apoyo al sector privado a través de CONFIEP.*

Agradecimiento

Los autores desean manifestar su reconocimiento a la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo, por la valiosa colaboración prestada en el procesamiento de tabulados especiales de las encuestas de niveles de empleo y de seguimiento de la variación mensual del empleo.

I

Indice de materias

	Página
CAPITULO I. MARCO GENERAL DEL PROBLEMA	
1. Introducción	1
2. El Ajuste Económico	1
3. Flexibilización Laboral	3
4. Areas de Acción	6
a. Generación de Empleo	6
b. Capacitación	6
c. Información	7
d. Sector informal	7
e. Política social	8
CAPITULO II. REGIMEN LEGAL VIGENTE	
1. Introducción.....	9
2. Resumen de la Legislación Laboral	10
CAPITULO III. LA PERSPECTIVA DEL MERCADO DE TRABAJO	
1. La Estabilidad Laboral	39
1.1. La extensión de la estabilidad laboral en el mercado de trabajo peruano	39
1.2. La rotación de la mano de obra en el sector protegido.....	45
1.3. Los contratos laborales atípicos.....	48
1.4. Remuneraciones y formas de negociación salarial...	52
1.5. La situación dual en los mercados internos de trabajo.	54
2. La Sindicalización de la Fuerza de Trabajo	55
2.1. La tasa de sindicalización de la fuerza de trabajo.....	56
2.2. La presencia de las organizaciones sindicales	61
2.3. Sindicalización y estructura productiva...	62
2.4. El perfil de los trabajadores sindicalizados	66
3. El Empleo no registrado en el Sector Empresarial	70
3.1. Los asalariados no registrados en el sector empresarial-formal.....	70
3.2. El perfil de los trabajadores no registrados .	72

CAPITULO IV TEMAS PARA EL DIALOGO SOCIAL EN EL NUEVO CONTEXTO SOCIOECONOMICO.

1. Condiciones para un acuerdo social en una sociedad democrática, en transición hacia una economía abierta. 78
2. La política de ingresos y la fijación de los salarios en una economía abierta pero tecnológicamente heterogénea. 79
3. La política de empleo en un marco de reestructuración productiva. 80
4. Los costos sociales de la reconversión productiva y las "Redes de Seguridad Social" 81
5. El sistema de relaciones laborales y la nueva competitividad. 82
6. Los aspectos sociolaborales de los procesos de integración. 83
7. La política de formación profesional ante la nueva competitividad. 83
8. La política de Seguridad Social. 84
9. La participación de los trabajadores en la empresa. 84
10. Los mecanismos institucionales del diálogo social . 85
11. La operacionalización de los pactos. 85

CAPTITULO V UNA PROPUESTA DE ACUERDO LABORAL

- ANEXO TEXTO DE UN ACUERDO PARA LA PROMOCION DEL EMPLEO 90**

Índice de cuadros

		Página
CUADRO 1	Perú: Estimación de la población ocupada protegida por la estabilidad laboral.....	41
CUADRO 2	Lima Metropolitana: Estimación de la evolución de la población ocupada protegida por la estabilidad laboral, 1989 y 1992	42
CUADRO 3	Lima Metropolitana: Trabajadores del sector empresarial, según estén o no protegidos por la estabilidad laboral, por tamaño de la empresa, 1992	46
CUADRO 4	Lima Metropolitana: Rotación de la mano de obra en establecimientos de 100 y más trabajadores, 1991-1992	47
CUADRO 5	Lima Metropolitana: Incorporación bruta de mano de obra, por tipo de contrato y causa, en establecimientos de 100 y más trabajadores, 1991-1992	50
CUADRO 6	Lima Metropolitana: Salidas de mano de obra, por tipo de contrato y causa, en establecimientos de 100 y más trabajadores, 1991-1992 ..	51
CUADRO 7	Lima Metropolitana: Remuneraciones brutas en el sector empresarial, según categoría ocupacional, condición de negociación salarial y tamaño de la empresa, octubre de 1992	53
CUADRO 8	Lima Metropolitana: Nivel de sindicalización según sector de inserción en el mercado de trabajo, 1992	59
CUADRO 9	Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de sindicalización de los asalariados, 1989 y 1992	60
CUADRO 10	Lima Metropolitana: Tasa de sindicalización y de presencia sindical por ramas de actividad económica, 1992	64

IV

		Página
CUADRO 11	Lima Metropolitana: Nivel de sindicalización de los asalariados en el sector empresarial, según tamaño del establecimiento, 1992	65
CUADRO 12	Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de sindicalización en el sector empresarial, según tamaño del establecimiento, 1989 y 1992	67
CUADRO 13	Lima Metropolitana: Perfil comparativo de los asalariados en el sector empresarial, sindicalizados y no sindicalizados, 1992	68
CUADRO 14	Lima Metropolitana: Asalariados no registrados en el sector empresarial, según tamaño del establecimiento, 1992	73
CUADRO 15	Lima Metropolitana: Proporción de asalariados no registrados en el sector empresarial, según ramas de actividad económica, 1992	74
CUADRO 16	Lima Metropolitana: Empleo asalariado no registrado en el sector empresarial, según nivel de sindicalización, 1992	75
CUADRO 17	Lima Metropolitana: Perfil comparativo de los asalariados en el sector empresarial, registrados y no registrados, 1992	76

CAPITULO I

MARCO GENERAL DEL PROBLEMA

Por Alfonso de los Heros

1. Introducción

"El mundo del trabajo se encuentra frente a retos sin precedente a raíz del profundo y quizás inigualado proceso de cambios estructurales provocados por las nuevas manifestaciones y experiencias económicas, tecnológicas y sociales que sacuden de distinta manera todas las naciones (...) No cabe la menor duda de que es indispensable fortalecer la capacidad de diálogo constructivo si deseamos dominar los problemas que van surgiendo y lograr que se afiance el progreso social." (Francis Blanchard, 1985).

Estas palabras con las que inició su Memoria el Director General de la Organización Internacional del Trabajo adquieren particular importancia en las circunstancias actuales del Perú.

Desde la década de los 60 el Perú ha experimentado una creciente y arbitraria intervención del Estado en los distintos ámbitos de la economía. Los resultados negativos de esta tendencia son claros, tanto en el ámbito económico, como en las variables sociales. Sólo en términos de crecimiento económico, es ilustrativo recordar que el PBI per cápita del Perú a fines de 1990 había retrocedido hasta los niveles de 1960.

La consecuencia principal de las políticas económicas seguidas durante los últimos treinta años ha sido un grave deterioro de los niveles en la calidad de vida de los peruanos. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 71% de los habitantes del país se encuentran en situación de pobreza.

En cuanto a la situación del empleo, conviene indicar que las remuneraciones reales de los trabajadores de las diferentes categorías ocupacionales muestran una contracción global entre 1985 y 1990. Durante este periodo, el poder adquisitivo del Ingreso Mínimo Legal se redujo en 50%; Más adelante (Capítulo III) se muestran las cifras del mercado de trabajo.

2. El Ajuste Económico

A partir de agosto de 1990 se ha puesto en ejecución un programa diseñado para revertir la tendencia negativa de la economía peruana.

En su primera fase este programa está orientado hacia la recuperación de los equilibrios macroeconómicos fundamentales y, desde 1991, a la creación de la legislación que desbloquee la producción y la inversión privadas, para que sea el mercado el que asigne los recursos productivos. Los dos momentos del programa son la estabilización económica y el ajuste estructural para crear las condiciones que permitan el funcionamiento de una economía de mercado.

Un programa con esta orientación pasa por un sustantivo redimensionamiento de la actividad empresarial del Estado (privatización) y de su intervención en la vida económica (desregulación). La actividad estatal en la economía debe concentrarse en crear las condiciones que permitan generar igualdad de oportunidades para todos los peruanos.

El actual Gobierno ha decidido explícitamente adoptar como incentivo básico para la reforma estructural el mecanismo de mercado. Políticas particulares que distorsionen dicho mecanismo serían contradictorias con el esquema general.

La decisión de adoptar el mecanismo de mercado como eje de la transformación estructural, sin embargo, no es suficiente. La eficacia en la adopción del nuevo esquema de desarrollo depende de la relación entre las medidas de estabilización y la reforma estructural. Tal como indica un estudio de la OIT sobre reestructuración económica en América Latina y el Caribe ¹, la experiencia de los 80 sugiere tres puntos claves:

- a) Las políticas asociadas a la estabilización tienen un costo, pero a su vez las medidas de reforma estructural adoptadas resultan en efectos positivos posteriores. Los países que más han avanzado en el proceso de reformas o que han alcanzado ciertos equilibrios macroeconómicos presentan un mejor resultado en términos de crecimiento y evolución de los indicadores laborales, como desempleo e informalidad.
- b) Los países que han registrado los mayores avances en la aplicación de reformas estructurales coinciden con aquellos que han tenido mayor éxito en el logro de la estabilidad macroeconómica en el corto plazo.
- c) En general, el proceso de ajuste es más rápido cuanto mayor es la flexibilidad de las variables económicas, principalmente precios y salarios.

A su vez, es evidente, a partir de la experiencia de los '80, que los factores socio-políticos son cruciales para el avance de los programas de estabilización y reforma estructural. Dichos factores dependen principalmente de las expectativas de la población acerca del avance del programa económico, la dirección del mismo y los futuros niveles de bienestar. En ese sentido, los costos iniciales de la estabilización y la reforma estructural deben ser compensados en la medida en que comprometan el avance de los programas mismos.

El Gobierno peruano inició en 1991 una renovación de la institucionalidad laboral que, respetando los derechos fundamentales del trabajador y complementando los esfuerzos por mantener la estabilidad y el equilibrio de las variables macro-económicas, pretendía impulsar una libertad de acción que produzca una mayor colaboración entre los principales agentes productivos para generar más empleo.

1 OIT; "Política de Empleo en la Reestructuración Económica en América Latina y el Caribe"; 1991; pág. 51

La reformulación de la institucionalidad laboral, entonces, no sólo era necesaria para competir mejor en la economía mundial sino también para que más peruanos tengan un empleo digno.

Según algunos analistas, al finalizar el presente siglo nuestra población será de 33 millones de habitantes, aproximadamente, y nuestra fuerza laboral de alrededor de 14 millones de trabajadores. Ello configura el reto de crear casi un millón de empleos anuales, en lo que falta de la década, para satisfacer la demanda que existirá en el 2000.

Entre otras acciones tal reto exige crear las condiciones para que exista un mercado de trabajo dinámico, eficaz y más próximo a las necesidades reales del país. Ello exige también un nuevo enfoque en varios ámbitos si se quiere que más peruanos tengan un puesto de trabajo y así la posibilidad de un ingreso que permita, por lo menos, satisfacer sus necesidades vitales.

Resultaba imperativo crear, en el marco de la estabilización económica y el ajuste estructural, una nueva institucionalidad laboral que permita una eficiente reestructuración productiva, con equidad, que facilite la real promoción del empleo.

La experiencia internacional permite constatar que los aspectos sociales y políticos tiene un rol crucial en el éxito de los programas de estabilización y ajuste. En este sentido, resulta esencial que los gobiernos empeñados en programas de reforma económica logren convocar el más amplio apoyo popular a su decisión de corregir las distorsiones que entorpecen el progreso.

Sólo una coalición social lo más ampliamente extendida puede garantizar avances significativos en la reestructuración económica. El ajuste no puede ser un proyecto de los menos que se impone a los más, sino el esfuerzo de toda una sociedad que toma conciencia de la necesidad de realizar sacrificios en aras de un futuro mejor.

Por ello resulta particularmente importante tomar en cuenta el impacto social de los procesos de estabilización y ajuste. El Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial señala: "No es posible ignorar más las consecuencias sociales de las políticas pasadas. Muchos miembros de la clase trabajadora se han visto empobrecidos mientras que las clases medias han experimentado deterioro en sus niveles de vida. Dichas pérdidas tienen que ser detenidas o revertidas en futuros programas de ajuste. Tienen que planearse medidas que mitiguen los efectos sociales del ajuste y que compensen a los sectores más vulnerables. En orden a obtener este objetivo, los partidos gobernantes deberán forjar nuevas alianzas políticas".²

3. Flexibilización Laboral

En los últimos años ha sido frecuente escuchar a los especialistas en materia laboral, hablar de una crisis del concepto clásico del Derecho del Trabajo o también de un Derecho del Trabajo de la crisis o de la emergencia, como consecuencia de la crisis económica.

2 Eguen, A. ; "Adjustment with Growth in Latin America; The World Bank; Washington D.C. (E.E.UU.); 1990; pág. 16.)

El Derecho del Trabajo rígidamente protector tal como lo hemos conocido en el Perú de los últimos veinte años, se empezó a desplomar con la crisis económica que se inició en la segunda mitad del quinquenio 1980-1985.

Paulatinamente, dejaron de funcionar racionalmente los sistemas de reajuste salarial y se dejaba en manos del Estado la solución del conflicto laboral, lo que dió lugar en muchos casos a soluciones mediatizadas o políticas. Poco a poco se fué tomando en difícil y a veces en imposible para muchas empresas cumplir lo pactado, con la consiguiente frustración de los trabajadores.

Llegó un momento en que los trabajadores dejaron de exigir nuevos derechos, pues los tenían todos en el papel y sólo atinaban a defenderse para conservar los devaluados derechos conquistados. La desocupación en aumento y la violencia han venido llamando a la puerta, no sólo a los sucesivos gobiernos de esta década, sino también a las fuerzas vivas de nuestra economía.

El ilustre ius laboralista Antonio Vázquez Vialard, dice que "no ver la realidad tal como es, normalmente significa no comprenderla y, por lo tanto, no distinguir entre los factores permanentes, medulares, esenciales de la vida social, y los mudables."

Puede decirse, que no ver la crisis económica, no percibir la relación entre economía y trabajo, entre inversión y empleo y entre rigidez laboral y sub empleo, es no entender la realidad.

Sin embargo, también es importante entender que la relación laboral es una relación humana y no instrumental, por lo cual cualquier solución debe situarse en un equilibrio que se fundamente en un "sano realismo que sepa distinguir entre lo permanente y lo mutable en la historia de las relaciones jurídicas", no siendo factible "un sistema de relaciones de trabajo en la historia, como si fuese el único posible, cuando la característica de aquélla es su mutabilidad, lo que plantea situaciones diversas en las distintas épocas", tal como termina diciendo el mismo Vázquez Vialard.

En el bienio 1990-1992 se le presenta al Perú una opción entre una protección rígida, que impide el empleo, que se aleja de la productividad, que no incentiva la capacitación y una sustancial modificación de esa rigidez que lleve a la legislación laboral a una posición racional para revertir tales situaciones negativas.

Por ello, en estos dos últimos años ha sido necesario aplicar con el ajuste económico la moderación salarial y abrir legislativamente el paso a una mayor libertad de negociación colectiva, introduciendo conceptos de capacitación y productividad, disminuyendo el excesivo protagonismo del Estado característico de nuestro sistema laboral de las últimas dos décadas.

Es así que se concibe un nuevo esquema laboral que descansa en conceptos de flexibilización que tienen por objeto hacer más racional la relación individual de trabajo, alejándose de los extremos de la desprotección previa a 1970 y de la fosilización de la estabilidad absoluta de los últimos años. En la relación colectiva de trabajo, se optó por un esquema simple de libertad y pluralismo sindical, negociación colectiva abierta sin la permanente intervención del Estado, y reglamentación realista de la huelga que contemplara los intereses de la sociedad, incluyendo el derecho a la seguridad, la vida y la salud, entre otros, frente a los legítimos aunque particulares derechos del grupo laboral colectivo.

Este esquema general más libre y más dinámico, contiene un mensaje muy claro para los trabajadores y el empresariado: el trabajador debe trabajar más y el empresario debe hacer empresa.

La nueva legislación ha procurado evitar los errores del pasado, pues un sistema de propiedad en el trabajo había demostrado ser excesivo y no se puede entender al desempleo como la pérdida del trabajo solamente, sino también y en especial como la imposibilidad de acceder a él. Posiblemente ello ha llevado al tratadista Montoya Melgar a decir que el nuevo Derecho del Trabajo es el de aquéllos que no tienen empleo.

El proyecto de capítulo sobre el Trabajo, aprobado por el Congreso Constituyente, viene a inscribirse dentro de las nuevas orientaciones señaladas.

La política laboral, dentro del esquema descrito, debe ser coherente con los objetivos de fondo del programa económico y contribuir a la eficacia en la adopción del nuevo esquema de desarrollo. En ese sentido, la política laboral se encuentra restringida en cuanto al logro de sus objetivos particulares por su contribución al programa general del gobierno. Una política laboral eficiente puede, en ese sentido, definirse como una política que logre avanzar en sus objetivos particulares y contribuir a los objetivos generales del gobierno, bajo la restricción del uso de instrumentos de política coherentes con el esquema económico adoptado.

Un mercado de trabajo flexible es un mercado en el que el exceso de oferta de mano de obra (desempleo y subempleo) se refleja en una disminución del costo de la mano de obra, la cual, vía el incentivo a la inversión en sectores intensivos en el uso de mano de obra y la adopción de tecnologías mano de obra intensivas, genera una absorción automática de dicho exceso de oferta. El paso clave en este mecanismo es la disminución del costo de la mano de obra.

El costo de la mano de obra no necesariamente equivale al salario real que recibe el trabajador, en tanto el costo efectivo para la empresa de contratar a un nuevo trabajador difiere del salario por una serie de factores. Es precisamente esa diferencia entre el costo efectivo de un trabajador adicional para la empresa y el salario real efectivo que percibe un trabajador la variable clave en la flexibilización del mercado de trabajo en un contexto en el que es políticamente inviable la caída del salario real.

El incentivo para la reestructuración productiva que genera mayores niveles de empleo es, entonces, la disminución del costo relativo de la mano de obra. Políticas que afecten el salario real (políticas de ingreso) no deben distorsionar la dirección que señala el incentivo (movimientos del costo de la mano de obra), en mercados de productos y factores de producción competitivos. La coherencia de la política laboral con el programa económico general se sustenta en el compromiso de no distorsionar ese mecanismo, sino más bien agilizarlo.

De otro lado, la experiencia de los programas de estabilización y reforma estructural emprendidos en América Latina en la década de los '90 muestra que dichos procesos han estado asociados a elevados costos para algunos grupos de la población, en términos de deterioro del nivel de vida en el corto plazo. En algunos casos, se ha constatado una regresividad distributiva consecuencia de dichos programas. Se acepta por ello la necesidad de introducir políticas

compensatorias en el ajuste, con el fin de proteger, de manera temporal, a los grupos de población más afectados.

La compensación, sin embargo, debe estar orientada a asegurar la continuidad de las políticas emprendidas y no como reaparición de un esquema de estado benefactor. A su vez, ella debe estar sustentada en la idea de que los costos de la estabilización y el ajuste son costos NECESARIOS, pues son precisamente esos costos los que inducen el ajuste y la transformación de la economía. La compensación de parte de los costos debe emprenderse estrictamente en la medida en que permita asegurar un entorno político favorable a la aplicación del programa general del Gobierno. En la medida en que la compensación exceda dicho límite, se estará retrasando el ajuste y la reforma estructural.

4. Areas de Acción.

Teniendo en cuenta los objetivos generales del esquema de desarrollo como los objetivos específicos de la política laboral, cinco son los puntos principales en los que debe concentrarse :

a. Generación de empleo.

El rol de la política laboral en cuanto a generación de empleo en el contexto de la liberalización de la economía se debe centrar en la agilización del mecanismo de mercado a través, básicamente, de la adecuación de la oferta de mano de obra a las demandas específicas que se generarán como consecuencia de las reformas estructurales.

Las cualidades necesarias de la mano de obra bajo el nuevo esquema de desarrollo no necesariamente corresponderán a las cualidades actuales de la oferta de mano de obra. Si bien el mecanismo de mercado tiende a generar automáticamente las condiciones para la adecuación de ofertas y demandas, el proceso puede tomar algún tiempo e implicar ciertos costos de ajuste. La política laboral puede asumir parte de dichos costos y, de esa manera, facilitar el ajuste.

b. Capacitación.

La necesidad de capacitación de la mano de obra es el espacio más importante para la acción de una política laboral activa. Es en ese sentido hacia donde deben orientarse los mayores esfuerzos de la política laboral.

Estudios recientes sobre la dinámica del desarrollo económico indican como factor clave en dicho proceso la inversión en capital humano. La capacitación de la mano de obra y, en general, la adecuación de la calidad de la mano de obra al esquema general de desarrollo adoptado por un país son componentes fundamentales para explicar el éxito o fracaso en la adopción de nuevos esquemas de desarrollo, el dinamismo con que los efectos benéficos de los mismos se hacen sentir y la capacidad de acceso de la población en general a dichos efectos benéficos.

La política laboral tiene en ese sentido tanto un rol directo que cumplir, a través de la organización de programas de capacitación de mano de obra, como un rol indirecto, a través de la coordinación con el sector educación para adecuar el sistema educativo del país a los nuevos requerimientos. En ambos casos, es necesario tener en cuenta que la intervención estatal debe, en lo posible, evitar distorsionar la acción del mecanismo de mercado en los servicios educativos. Es clave el respeto del principio de subsidiariedad. En los casos en que el sector privado esté en capacidad de ofrecer un servicio de capacitación, la acción del Estado debe limitarse a subvencionar, de una manera no distorsionante, la capacitación de ciertos sectores de población.

La acción del Estado en programas de capacitación debe dirigirse principalmente, por una cuestión de eficiencia en la inversión, a aquellos segmentos de la fuerza de trabajo con capacidad de incorporarse rápidamente, y a un costo de capacitación reducido, a sectores con ventajas comparativas claras. Es necesaria, en ese sentido, la coordinación con los ministerios de la producción.

c. Información.

La adecuación de la oferta de trabajo en el contexto de un mercado de trabajo flexible implica un rol adicional muy importante para la acción de la política laboral: la oferta de información sobre las condiciones del mercado. Un mercado laboral bien informado es un mercado más flexible y eficiente. Más aún, en tanto el costo de obtener información es un costo adicional que tanto demandantes como ofertantes de mano de obra deben asumir, la reducción de dicho costo a partir de la acción directa del Estado generaría una reducción en el costo de la mano de obra que no distorsionaría el mercado de trabajo.

d. Sector informal.

En el caso del sector de mediana empresa informal, su capacidad de generación de empleo ha sido ya demostrada. Sin embargo, dadas sus características especiales, la reducción del nivel de crédito interno producto de la inicial estabilización de la economía tiene un efecto recesivo especialmente fuerte sobre este dinámico sector. Programas de apoyo crediticio no subsidiado pueden así considerarse parte de una política de generación de empleo.

El apoyo a dicho sector podría eventualmente ampliarse e incluir programas de acceso a mercados externos e información sobre el mercado interno. En el primer caso, es necesario que la política laboral se ocupe de plantear la consideración del sector informal de punta en los mecanismos de promoción de exportaciones, que podrían en caso contrario resultar monopolizados por las empresas formales. En el segundo caso, nuevamente podría considerarse el apoyo a la formación privada de "bolsas de productos o servicios", que tendrían como fin el centralizar información dispersa sobre la producción informal y la demanda por dicha producción.

No deben descartarse tampoco las necesidades de capacitación de este sector. En este caso, el apoyo a la capacitación debe intentarse también en el nivel de las organizaciones empresariales y sindicales.

e. Política Social

Un campo adicional de acción para la política laboral se encuentra en la búsqueda y el establecimiento de mecanismos eficientes para incrementar el bienestar social de los trabajadores sin distorsionar el mercado de trabajo.

Un primer paso evidente en ese sentido es la reforma de la seguridad social. El reemplazo del sistema público de pensiones por uno privado tiene como objetivo aligerar la carga del Estado y garantizar la libre competencia en ese campo, lo que debe llevar a la mejora en la eficiencia en los servicios de seguridad social. Nuevamente, se abre un campo de acción para la política laboral, en cuanto a asegurar y agilizar el mecanismo de mercado en el sector de seguridad social. La publicidad y capacitación en cuanto al funcionamiento del nuevo mecanismo son fundamentales.

La coordinación con otros sectores (educación, salud) para la organización de mecanismos paralelos de incremento en el bienestar social, reforma del sector previsional (salud, vivienda) y el sector asistencial (programas de leche para niños o alimentos para los más necesitados), forma parte de una política laboral pasiva. Es necesario enfatizar la necesidad de respetar siempre el principio de subsidiariedad.

El gobierno ha creado el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCO-DES) con el objetivo de ampliar y hacer más eficientes los programas de apoyo social, en especial en programas de empleo masivo, en obras sociales y de infraestructura.

CAPITULO II

REGIMEN LEGAL VIGENTE

Por Alfonso de los Heros

1. Introducción

La reforma legal de 1991 ha modificado radicalmente el marco normativo en el que se ejerce la actividad económica del país. La nueva legislación ha liberalizado y desregulado la economía peruana, con el objeto de recomponer la relación entre los sectores privado y público, y revalorar el mercado y la competencia como elementos esenciales para la asignación eficiente de recursos.

la reforma normativa en material laboral tiene su eje en la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo 728), del 12 de noviembre de 1991). Ella busca superar el rígido e ineficiente marco formal en que se venían desarrollando las relaciones laborales. Dicho marco constituyó un verdadero obstáculo para que las mayorías nacionales accedieran a un puesto de trabajo.

El propósito central de la referida norma es la regulación de un régimen de igualdad de oportunidades para participar en el mercado de trabajo y promover el acceso a una ocupación útil, tal como lo ordena el artículo 42 de nuestra Constitución Política.

El Decreto Legislativo 728 recoge los principales objetivos de la política nacional de empleo, como son la generación masiva del mismo, el mejoramiento de sus niveles, la estimulación de la inversión productiva en el sector privado, la capacitación laboral y el mejoramiento de la productividad.

Por ello contiene disposiciones orientadas a:

- a) Flexibilizar las modalidades y mecanismos de acceso al trabajo, especialmente para la generación masiva de empleo en las franjas más débiles de la sociedad;
- b) Regular lo concerniente a las relaciones previas al contrato de trabajo, es decir los contratos de formación laboral, de práctica pre-profesional y de aprendizaje;
- c) Definir el marco legal de la contratación laboral individual y estimular la creación de empresas y cooperativas de trabajadores, entre otras;
- d) Incentivar la formalización de las pequeñas unidades de producción de bienes y servicios a través de mecanismos legales que potencien su capacidad generadora de empleo; y
- e) Propiciar y asegurar medios de capacitación para y en el trabajo, incluyendo la productividad como uno de los elementos fundamentales del desarrollo económico.

Se ha dictado también otras normas legales que directa o indirectamente plantean nuevas situaciones y la consecuente reforma del Derecho Laboral en el Perú. A nivel de Ley destacan, entre otras, las siguientes:

- a) Decreto Legislativo 650: Ley de Compensación por tiempo de servicios, que regula el referido beneficio social y establece reglas para su mejor aplicación.
- b) Decreto Legislativo 677: Ley de Participación Laboral de las Empresas, que regula la participación de los trabajadores en las utilidades, propiedad y gestión en todas las empresas generadoras de rentas de tercera categoría y que están sujetas al régimen de la actividad privada.
- c) Decreto Legislativo 688: Ley de Consolidación de beneficios sociales, que uniformiza, aclara y da rango de ley a los beneficios de los trabajadores, que se encontraban regulados por normas dispares que daban tratamiento diferenciado a obreros y empleados, hombres y mujeres. Así, se regula en detalle diversos aspectos del seguro de vida para los trabajadores que hayan cumplido cuatro años de trabajo al servicio de un mismo empleador.
- e) Decreto Legislativo 692 - Decreto Legislativo 713: Horarios de trabajo y descansos remunerados; estos decretos derogan normas que habían caído en un desuso generalizado; ordena y uniformiza la dispersa legislación sobre descansos remunerados, eliminando la discriminación entre empleados y obreros.
- f) Decreto Legislativo 718: Esta norma elimina el monopolio del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) en la administración de los sistemas de prestaciones de salud. Se dispone que las Organizaciones de Servicios de Salud (OSS) se constituirán para administrar los sistemas privados de salud por lo que podrán optar los trabajadores.
- g) Decreto Ley 25897 : Esta norma termina con el monopolio del IPSS en la administración de los fondos de pensiones. Se dispone que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) se constituirán como gestoras del sistema privado de pensiones, bajo la modalidad de cuentas de capacitación individual. Las AFP prestarán obligatoriamente las pensiones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y todos los beneficios relacionados al régimen de pensiones.

2. Resumen de la Legislación Laboral Peruana

2.1 Capacitación para el trabajo.- D. Leg. 728, de 8-11-91, Rgto. D.S. N° 004-93-TR, de 24-4-93.

En los casos que seguidamente se mencionan no existe vínculo laboral. Tratándose de los numerales 1 y 2, la subvención económica que se abona no se encuentra sujeta a ningún pago de aportaciones o contribuciones sociales, estando la empresa obligada a contratar un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes.

a. Formación Laboral Juvenil

Las empresas pueden celebrar convenios con jóvenes entre 16 y 21 años de edad con el objeto de brindarles capacitación en una ocupación específica. La duración no puede ser mayor a 18 meses continuos o intermitentes, y el número de jóvenes en formación no puede ser mayor del 15% de personal total de la empresa.

b Prácticas Pre-Profesionales

Las empresas pueden celebrar convenios de prácticas pre-profesionales con estudiantes de cualquier edad e institutos superiores, así como de entidades que brinden formación especializada o superior. No existe límite en el número de practicantes que pueden ser contratados.

c Contrato de Aprendizaje.- Senati

Sólo es aplicable a las empresas que desarrollan actividades productivas consideradas en La Gran División 3 de la CIU y las actividades industriales de instalación, reparación y mantenimiento contenidas en las demás Grandes Divisiones de la CIU.

La finalidad del contrato es la formación profesional del aprendiz en labores propias de las actividades antes indicadas. El aprendizaje puede llevarse en dos modalidades: En el Senati o en la empresa y puede celebrarse con personas mayores de 14 y menores de 24 años, siempre que acrediten como mínimo haber concluido sus estudios primarios.

El aprendiz tiene derecho a una asignación mensual no inferior al monto de la remuneración mínima vital. (actualmente S/. 72.00) y a seguro social.

2.2 Contrato de Trabajo.- D. Leg. 728 de 8-11-91, Rgto. 004-93-TR, de 24-4-93.

1. Duración del contrato.- Norma general y formalidades

El contrato de trabajo se presume a plazo indeterminado. Como excepción se permite la contratación a plazo fijo o modal.

El contrato a plazo indeterminado no requiere de formalidad, en cambio la contratación modal o a plazo debe celebrarse por escrito, y ser aprobado por la Autoridad Administrativa de Trabajo, la que puede ser automática.

2. Contratos a tiempo parcial

Se permite la contratación de personal a tiempo parcial, sin ninguna limitación.

3. Periodo de Prueba

El periodo de prueba es de tres (3) meses a cuyo término el trabajador contratado a plazo indeterminado alcanza el derecho a la estabilidad. Sin embargo esta previsto que las partes puedan pactar una duración mayor, en el supuesto que las labores a desarrollarse requieran de un periodo de capacitación o adaptación o que por su naturaleza o grado de responsabilidad tal prolongación pueda resultar justificada.

En tales casos la ampliación debe constar por escrito y no podrá exceder en conjunto con el periodo inicial, de seis (6) meses en caso de trabajadores calificados y de un (1) año tratándose de personal de dirección o que desempeñen cargos de confianza.

En los contratos sujetos a modalidad (a plazo) si bien como norma general se establece que no existe periodo de prueba, se permite la estipulación expresa en contrario dentro de los límites antes señalados.

4. Suspensión de la relación laboral

Se puede suspender el contrato de trabajo en los siguientes casos: invalidez temporal; enfermedad y accidente comprobados; maternidad; descanso pre y post natal; descanso vacacional; licencia para desempeñar cargo cívico y para cumplir con el servicio militar obligatorio; permiso y licencia para desempeñar cargos sindicales; sanción disciplinaria; el ejercicio del derecho de huelga; detención del trabajador, salvo el caso de condena privativa de la libertad; inhabilitación administrativa o judicial por periodo no superior a tres meses; permiso o licencia concedidos por el empleador; caso fortuito o fuerza mayor; y cualquier otra suspensión que responda a situaciones extraordinarias por las que atraviese la empresa.

5. Extinción de la Relación Laboral

Los casos de extinción de la relación laboral son los siguientes:

- a) El fallecimiento del trabajador o del empleador, si es persona natural;
- b) La renuncia o retiro voluntario del trabajador;
- c) La terminación de la obra o servicio, el cumplimiento de la condición resolutoria y el vencimiento del plazo de los contratos legalmente celebrados bajo modalidad.
- d) El mutuo disenso. Incluye a la invitación al retiro.
- e) La invalidez absoluta permanente.
- f) La jubilación

- g) El despido en los casos y formas permitidos por la Ley
- h) La sentencia judicial ejecutoriada.
- i) El cese colectivo por causa objetiva.

De las causas de extinción debemos destacar las siguientes:

a) Renuncia o retiro

En estos casos el trabajador debe de dar aviso con treinta (30) días de anticipación. Sin embargo si el trabajador solicita exoneración del plazo, ésta se entenderá aceptada si no es rechazada por el empleador por escrito dentro del tercer día.

b) Jubilación obligatoria

Para que la jubilación sea obligatoria deben concurrir copulativamente los siguientes requisitos:

- Que el trabajador varón cuente con 65 años de edad y si es mujer con 60;
- Que cuente con el número de aportaciones suficientes para alcanzar la máxima pensión que otorga el Instituto Peruano de Seguridad Social; y,
- Que el empleador se obligue a cubrir la diferencia en dicha pensión hasta completar el 80% de su remuneración ordinaria y a reajustarla periódicamente en la misma proporción en que se reajuste la pensión otorgada por el Instituto Peruano de Seguridad Social.

c) Despido

El trabajador que labore cuatro (4) o más horas para un mismo empleador está comprendido en la estabilidad laboral. Es decir que si presta servicios a más empleadores tendrá estabilidad si en cada caso cumple el requisito mínimo de cuatro (4) horas diarias.

- Causas Justas

Se establece como causas justas para el despido las relacionadas con la capacidad o con la conducta del trabajador.

Las causas de despido relacionadas con la capacidad del trabajador son: el detrimento de la facultad física o mental o la ineptitud sobrevenida determinan-

te para el desempeño de sus tareas; el rendimiento deficiente en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores o bajo condiciones similares; y la negativa injustificada del trabajador a someterse a examen médico previamente convenido o establecido por Ley, determinante de la relación laboral, o a cumplir las medidas profilácticas o curativas prescritas por el médico para evitar enfermedades o accidentes.

En lo que respecta a la causa justa de despido relacionada con la conducta del trabajador están constituidas por la comisión de falta grave, la condena penal por delito doloso, la inhabilitación del trabajador por Autoridad Judicial o Administrativa, si es por un periodo superior de tres meses o más.

Procedimiento del despido.- Acciones e indemnizaciones

- Derecho de defensa

El empleador debe otorgar al trabajador antes del despido el derecho de defensa con un plazo no menor de seis días naturales. Además si se trata de un despido por causa relacionada con la capacidad del trabajador se le debe otorgar al trabajador un plazo razonable no menor de seis días naturales para que demuestre su capacidad o corrija sus deficiencias.

- Formalidades de despido

En cuanto a las formalidades de despido, éste debe ser comunicado por escrito, mediante carta en la que se indique de modo preciso la causa del mismo. Si el trabajador se negara a recibirla será remitida por intermedio de notario o de juez de paz, o de la policía, a falta de aquellos. Antes las dos únicas formas consistían en la vía notarial o la de juez de paz.

- Propuesta de reposición durante el juicio

Producido el despido el empleador puede proponer la reposición del trabajador durante el juicio, en tal caso el juez dictará resolución cortando la secuela del procedimiento y disponiendo que el trabajador opte por la resolución o por la indemnización dentro de los ocho (8) días hábiles de notificado. De no hacerlo se entenderá que optó por la indemnización.

- Despido nulo

La Ley ha previsto los casos en que el despido es nulo y estos son: cuando tenga por motivo la afiliación del trabajador a un sindicato o la participación en actividades sindicales; o ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad; presentar una queja

o participar en un procedimiento contra el empleador; la discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma; el embarazo, si el despido se produce dentro de los noventa (90) días anteriores o posteriores al parto.

En los casos de nulidad de despido el trabajador podrá demandar que se declare dicha nulidad y se proceda a su reposición en el empleo. Si se declara fundada la demanda el trabajador será repuesto.

Una nota interesante es que la norma por ser de orden público impide que el propio trabajador opte por la indemnización. La norma tutela en este caso no sólo al trabajador sino a valores elementales de toda persona, consagrados en el artículo 2º de la Constitución.

- **Despido injustificado**

Tratándose de despido injustificado el trabajador puede demandar alternativamente su reposición en el trabajo o el pago de la indemnización.

La demanda de reposición puede ser variada en cualquier estado de la causa por una de indemnización. Del mismo modo el juez podrá ordenar en la sentencia el pago de la indemnización en vez de reposición cuando ésta resultara inconveniente dadas las circunstancias.

En síntesis sólo en el caso de despido nulo procede inevitablemente la reposición.

Respecto de la indemnización ésta es equivalente a una remuneración mensual por cada año cumplido de servicios más la fracción proporcional, con un mínimo de tres remuneraciones y un máximo de doce.

- **Situaciones Especiales.- Personal de Dirección y Confianza; micro y pequeña empresas.**

Se entiende que el personal es de dirección cuando ejerce la representación general del empleador frente a otros trabajadores o a terceros y que lo sustituye o que comparte con aquél las funciones de administración y control y de cuya actividad y grado de responsabilidad depende el resultado de la actividad empresarial.

Trabajadores de confianza son aquellos que laboran en contacto personal y directo con el empleador o con el personal de dirección, teniendo acceso a secretos industriales, comerciales o profesionales y, en general, a información de carácter reservado. Asimismo aquellos cuyas opiniones o información son presentadas directamente al personal de dirección, contribuyendo a la formación de las decisiones empresariales.

Los trabajadores de dirección y de confianza así como los que prestan servicios en empresas que cuenten hasta con veinte (20) trabajadores (micro empresas y pequeñas empresas) sólo pueden accionar para el pago de la indemnización mas no para su reposición.

- **Caducidad de las acciones**

El plazo de caducidad para el inicio de las acciones impugnatorias es de treinta (30) días.

d) Cese colectivo por causas objetivas

Las causas objetivas previstas en la Ley son: el caso fortuito y la fuerza mayor; los motivos económicos, tecnológicos, estructurales y análogos; la disolución y liquidación de la empresa y la quiebra; y las necesidades de funcionamiento de la empresa.

6. Facultades del empleador.- D.L. 25921 de 3-12-92.

Se refiere esta norma a la suspensión de labores y la disminución de turnos, días u horas de trabajo y permite:

1. **Modificar turnos, días u horas de trabajo y suspender la relación laboral.**
2. **Modificar, suspender o sustituir prestaciones económicas y condiciones de trabajo. Se refiere esta facultad a situaciones vinculadas a la capacidad financiera de la empresa, su posición en el mercado u otras causas que impliquen la necesidad de suspender los mencionados beneficios temporalmente.**

Estas facultades implican por parte del empleador cumplir con algunos requisitos como indicar las modificaciones propuestas en forma específica, justificar las causas de las mismas y ofrecer alternativas para evitarlas, si fuera el caso. Esta norma permite las pericias de parte efectuadas por profesionales colegiados o por el sector correspondiente.

Procedimiento.

- a) **En primer lugar, no se le da participación al Estado desde el inicio. Primero negocian las Partes: empleador y trabajadores, previa justificación escrita de aquél.**
- b) **En caso de negarse los trabajadores a negociar o a la falta de acuerdo, se recurre al Ministerio de Trabajo que debe resolver en quince días hábiles pudiendo llamar a conciliación dentro de los primeros diez días, si lo considera conveniente.**

Hay que anotar que en la práctica este plazo ha sido aumentado por lo menos en cinco días por el artículo 9 del Decreto Supremo N° 001-93-TR, referido a las instancias administrativas en que se establece el plazo perentorio señalado, se computa a partir de la notificación del auto admisorio y que el mismo debe expedirse dentro de los cinco días hábiles de presentada la solicitud, bajo responsabilidad.

- c) Vencido el plazo, de no mediar resolución se tiene por aprobada la solicitud, pudiendo apelarse de la resolución expresa o ficta dentro de tres días y teniendo la Autoridad cinco días para resolver, vencidos los cuales sin que se haya expedido resolución se tendrá por confirmada la resolución recurrida. Procede contra este resultado la acción contencioso administrativa.

2.3 Contratos de Trabajo sujetos a Modalidad.- D. Leg. 728 de 8-11-91, Rgto. 004-93-TR, de 24-4-93.

Los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden celebrarse cuando así lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicios que se va a prestar o de la obra que se va a ejecutar, excepto los contratos de trabajo intermitente que por su naturaleza pueden ser permanentes.

1) Contratos de Naturaleza Temporal

a) Contrato por Inicio o Incremento de Actividad

Es aquél celebrado entre un empleador y un trabajador originado por el inicio de una nueva actividad empresarial.

Se entiende como nueva actividad tanto el inicio de la actividad productiva, como la posterior instalación o apertura de nuevos establecimientos o mercados, así como el inicio de nuevas actividades o el incremento de las ya existentes dentro de la misma. Su duración máxima es de tres (3) años.

b) Contrato por necesidades de mercado

Es aquél que se celebra entre un empleador y un trabajador con el objeto de atender incrementos coyunturales de la producción originado por variaciones sustanciales de la demanda en el mercado , aún cuando se trate de labores ordinarias que formen parte de la actividad normal de la empresa y que no pueden ser satisfechas con personal permanente.

En este tipo de contratos deberá constar la causa objetiva que justifique la contratación temporal. Esta deberá sustentarse en un incremento temporal e

imprevisible del ritmo normal de la actividad productiva con exclusión de las variaciones de carácter cíclico o de temporada que se producen en algunas actividades productivas de carácter estacional. La duración máxima de este contrato es de seis meses al año.

c) Contrato por reconversión empresarial

Es el celebrado en virtud a la sustitución, ampliación, o modificación de las actividades desarrolladas en la empresa, y en general toda variación de carácter tecnológico en las maquinarias, equipos, instalaciones, medios de producción, sistemas, métodos y procedimientos productivos y administrativos. Su duración máxima es de dos años.

2) Contratos de naturaleza accidental

a) Contrato Ocasional

Tiene por objeto atender necesidades transitorias, distintas a las habituales del centro de trabajo. Su duración máxima es de seis (6) meses al año.

b) Contrato de Suplencia

El contrato accidental de suplencia es aquél celebrado entre un empleador y un trabajador con el objeto que éste sustituya a un trabajador estable de la empresa, cuyo vínculo laboral se encuentra suspendido por alguna causa justificada prevista en la legislación vigente, o por efecto de disposiciones convencionales aplicables en el centro de trabajo.

Este es uno de los casos en que no se prevé un plazo de duración ya que este responderá a la naturaleza del evento que originó la suspensión de la relación laboral con el titular del puesto.

c) Contrato de Emergencia

Es el que se celebra para cubrir las necesidades promovidas por caso fortuito o fuerza mayor. Su duración no podrá exceder de un (1) año. El anterior régimen era de dos (2) años.

3) Contratos para Obra o Servicio

a) Contrato para Obra Determinada o Servicio Específico

Son aquellos celebrados entre un empleador y un trabajador con objeto previamente establecido y de duración determinada. Este es el segundo caso en que la duración del contrato será la que resulte necesaria.

b) Contrato Intermitente

Es aquél celebrado entre un empleador y un trabajador para cubrir las necesidades de las actividades de la empresa que por su naturaleza son permanentes pero discontinuas.

c) Contrato de Temporada

Es aquél celebrado entre un empresario y un trabajador con el objeto de atender necesidades propias del giro de la empresa o establecimiento, que se cumplen sólo en determinadas épocas del año y que están sujetas a repetirse en periodos equivalentes en cada ciclo en función a la naturaleza de la actividad productiva.

Finalmente se asimila al régimen de contrato de temporada a los incrementos regulares o periódicos del nivel de la actividad normal de la empresa, a consecuencia de un aumento sustancial de la demanda durante una parte del año. Igualmente se asimila a este régimen las actividades feriales.

4) Otros contratos sujetos a modalidad

a) Régimen de Exportación de Productos No Tradicionales

Respecto del régimen de exportación de productos no tradicionales a que se refiere el D.L. 22342, la contratación a plazo fijo se regula por sus propias normas; sin embargo le son aplicables las disposiciones del Decreto Legislativo 728 sobre aprobación de los mismos.

b) Zonas Francas y otros Regímenes Especiales

Los contratos de trabajo temporales que se ejecuten en las zonas francas así como en cualquier otro régimen especial se regulan por sus propias normas.

c) Otros contratos no previstos

Cualquier otra clase de servicios sujeto a modalidad no contemplada específicamente, podrá contratarse siempre que su objeto sea de naturaleza temporal y por una duración adecuada al servicio que debe prestarse.

2.4 Promoción del Empleo Autónomo

Las empresas y sus trabajadores dentro del marco del procedimiento de negociación colectiva y a través de la negociación individual con sus respectivos trabajadores podrán establecer programas de incentivos y ayudas que fomenten la constitución de nuevas empresas por parte de los trabajadores que en forma voluntaria opten por retirarse de la empresa.

Otro aspecto importante es que se ratifica que las Cooperativas de Trabajadores organizadas conforme al Decreto Legislativo 85, debidamente inscritas en los Registros Públicos, pueden prestar servicios a otras empresas denominadas usuarias, siempre y cuando sean los socios trabajadores quienes presten el servicio en la empresa usuaria.

2.5 Empresas Especiales

Empresas de Servicios Temporales

Son aquellas que contratan la prestación de servicios con terceros beneficiarios (empresas usuarias) para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades mediante la labor desarrollada por personas naturales, contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene con respecto de éstas el carácter de empleador.

Los servicios temporales que pueden cubrirse a través de las empresas de servicios son los mismos que permiten la contratación sujeta a modalidad a que nos hemos referido en el numeral 4, siempre que no excedan del 20% del total de trabajadores de la empresa usuaria.

Las exigencias que establece la Ley para el funcionamiento de este tipo de empresas son las siguientes:

- a) Su objeto social debe ser exclusivamente el de brindar personal para servicios temporales;
- b) acredite un capital social pagado igual o superior a cinco (5) UIT vigentes en el momento de su constitución.
- c) Contratar un seguro con una compañía de seguros por un monto no inferior a diez (10) UIT vigentes al 31 de Diciembre de cada año para asegurar salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales de los trabajadores, en caso de iliquidez de la empresa y,
- d) Contar con la autorización del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Empresas de Servicios Complementarios

Son aquellas cuya actividad principal es la de poner a disposición de otras empresas (usuarias) actividades complementarias de mantenimiento, personal para realizar limpieza, vigilancia, seguridad y otras de carácter especializado.

Un aspecto importante es que a éstas empresas se les exige para su funcionamiento los mismos requisitos que a las empresas de servicios temporales.

2.6 Descansos Remunerados.- D. Leg. 713 de 7-11-91, Rgto. D.S. 012-92-TR de 2-12-92.

Los descansos remunerados son tres: El descanso semanal, el descanso en días feriados no laborables y las vacaciones anuales.

1 Descanso semanal

El descanso semanal a que tiene derecho el trabajador es de 24 horas consecutivas como mínimo en cada semana, debiendo otorgarse preferentemente en día domingo.

Cuando los requerimientos de la producción lo hagan indispensable, el empleador podrá establecer regímenes alternativos o acumulativos de jornadas de trabajo y descansos respetando la debida proporción, o designar como día de descanso uno distinto al domingo, determinando el día en que los trabajadores disfrutarán del descanso sustitutorio en forma individual o colectiva.

Si se trabajara en el día de descanso semanal sin que se le otorgue descanso sustitutorio el trabajador tendrá derecho al pago de la retribución correspondiente a la labor efectuada más una sobretasa del 100%.

Sin embargo tanto para los trabajadores obreros como para empleados se establece que la remuneración por el día de descanso semanal se abonará en forma directamente proporcional al número de días efectivamente trabajados, de tal manera que, de producirse inasistencias se perderá la parte proporcional de la remuneración del día de descanso semanal.

2 Feriados

Los aspectos más importantes sobre el descanso en feriados son los siguientes:

- a) Salvo los feriados de Año Nuevo, Jueves y Viernes Santo, Día del Trabajo, Fiestas Patrias y Navidad del Señor, que se celebran en las fechas respectivas, los demás feriados (San Pedro y San Pablo, Santa Rosa de Lima, Combate de Angamos, Todos los Santos e Inmaculada Concepción), así como cualquier otro feriado no laborable de ámbito no nacional o gremial se harán efectivos el día lunes inmediato posterior a la fecha, aún cuando coincida con el de descanso del trabajador.
- b) Las reglas sobre percepción de la remuneración correspondiente al día feriado o de trabajo en este día sin descanso sustitutorio, son las mismas que las del descanso semanal.

3 Vacaciones anuales

El trabajador tiene derecho a treinta (30) días calendario de descanso vacacional, por cada año de servicios, siempre que en el mismo cumpla una jornada ordinaria mínima de cuatro horas diarias y haya alcanzado el record respectivo.

Record

Se entiende por record vacacional, el número mínimo de días efectivos de trabajo que el servidor debe acumular por cada año de servicios, para tener derecho al descanso vacacional.

Dependiendo de la jornada laboral del trabajador el record vacacional varía como sigue:

- Para trabajadores cuya jornada ordinaria que es de 6 días a la semana: haber prestado labor efectiva por lo menos 260 días;
- Los trabajadores cuya jornada ordinaria es de 5 días a la semana: haber prestado labor efectiva por lo menos 210 días;
- En los casos en que el plan de trabajo se desarrolle en sólo 4 o 3 días a la semana o sufra paralizaciones temporales autorizadas por la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajadores tendrán derecho al goce vacacional, siempre que sus faltas injustificadas no excedan de 10 en dicho periodo. Se consideran faltas injustificadas las ausencias no computables para el record.

Continuidad del descanso

El trabajador debe disfrutar del descanso vacacional en forma ininterrumpida; sin embargo, a solicitud escrita del trabajador, el empleador podrá autorizar el goce vacacional en periodos que no podrán ser inferiores a siete días naturales .

Oportunidad del descanso

Le corresponde disfrutar del descanso vacacional dentro del año siguiente de aquél en que se adquiere el derecho. La oportunidad del mismo, será fijada de común acuerdo entre empleador y trabajador, teniendo en cuenta las necesidades de funcionamiento de la empresa y los intereses propios del trabajador. A falta de acuerdo, decidirá el empleador en uso de su facultad directriz.

Acumulación de vacaciones

El trabajador puede convenir por escrito con su empleador en acumular hasta dos descansos consecutivos, siempre que después de un año de servicios continuo disfrute

por lo menos de un descanso de siete días naturales, que son deducibles del periodo vacacional acumulado.

Tratándose de trabajadores contratados en el extranjero, podrán convenir por escrito la acumulación de periodos vacacionales por dos o más años.

Reducción del periodo vacacional

El descanso vacacional puede reducirse de treinta a quince días con al respectiva compensación de quince días de remuneración. El acuerdo de reducción debe constar por escrito.

Remuneración vacacional - Oportunidad de pago

La remuneración vacacional es equivalente a la que el trabajador hubiera percibido habitual y regularmente en caso de haber continuado trabajando. Debe abonarse antes del inicio del descanso.

Consecuencias de la falta de goce vacacional

Los trabajadores, en caso de no disfrutar de descanso vacacional dentro del año siguiente a aquél en el que adquieren el derecho, percibirán lo siguiente:

- a) Una remuneración por el trabajo realizado.
- b) Una remuneración por el derecho al descanso vacacional adquirido y no gozado.
- c) Una indemnización equivalente a una remuneración por no haber disfrutado del descanso. Esta indemnización no está sujeta a pago de retención de ninguna aportación, contribución o tributo.

El monto de las remuneraciones indicadas será la que se encuentre percibiendo el trabajador en la oportunidad en que se efectúe el pago.

La indemnización no alcanza a los gerentes o representantes de la empresa que hayan decidido no hacer uso del descanso vacacional.

2.7 Horarios de Trabajo.- D. Leg. 692 de 5-11-91 y D. Leg. 25921

Conforme a los dispositivos del rubro los empleadores que requieran introducir modificaciones sustanciales en los horarios de trabajo vigentes en los respectivos centros de trabajo, en caso que tales modificaciones tengan carácter colectivo, si la mayoría de trabajadores estuviera en desacuerdo con la medida acudirán a la Autoridad de Trabajo para que se pronuncie sobre su procedencia en base a los argumentos y evidencias propuestas por las

partes. Si la modificación tiene carácter individual, la impugnación de la medida por el trabajador se efectuará ante el juzgado respectivo.

2.8 Ley de Consolidación de Beneficios Sociales.- Seguro de Vida y Bonificación por Tiempo de Servicios.- Compensación por Tiempo de Servicios.- D. Legs. 688 DE 4-11-91 y 650 de 23-7-91, D.L. 25460 de 27-4-92 y Rgto. D.S. 034-91-TR de 5-11-91.

1 Seguro de Vida

El beneficio consiste en tomar un seguro en favor de los trabajadores, por el cual se abona a sus beneficiarios, una vez producido su fallecimiento, un capital equivalente a dieciséis (16) remuneraciones reales, si el fallecimiento es natural o treintaidós (32) remuneraciones reales si ocurre por accidente.

Los beneficiarios del seguro de vida son: el cónyuge, o conviviente a que se refiere el artículo 326 del Código Civil y los descendientes; sólo a falta de éstos corresponde a los ascendientes y hermanos menores de 18 años.

En caso de accidente que invalide permanentemente al trabajador, tiene derecho a que se le abone directamente treintaidós (32) remuneraciones reales. A su fallecimiento no genera pago de nuevo capital.

La prima que tiene que pagar el empleador es del 0.53% de la remuneración si se trata de empleados y 0.71% de la remuneración que perciba mensualmente cada trabajador obrero, la misma que se eleva al 1.46% en caso se desarrollen actividades de alto riesgo.

2 Bonificación por tiempo de servicios

Tienen derecho a la bonificación por tiempo de servicios, los trabajadores empleados u obreros comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada que acrediten treinta (30) años de servicios al mismo empleador. En tal caso la bonificación es igual al 30%, que se calculará exclusivamente sobre la remuneración básica y la de horas extras.

3 Compensación por Tiempo de Servicios

a) Generalidades

Este beneficio se regula por el D. Leg. 650 de 23-7-91 y por el D.S. 034-91-TR de 4-11-91 y por el Decreto Ley 25460 de 27-4-92.

La compensación por tiempo de servicios tiene la calidad de beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia.

Este beneficio es de cargo del empleador, quien debe depositarlo semestralmente por dozavos y treintavos (según corresponda, en la institución elegida por el trabajador. Los depósitos así efectuados extinguen la obligación respecto del periodo por el que se efectuó el pago.

La compensación por tiempo de servicios se devenga desde el primer mes. Cumplido este requisito, toda fracción se computa por treintavos.

b) Trabajadores comprendidos

Están comprendidos los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, siempre que cumplan una jornada mínima de cuatro horas diarias, salvo ley que no lo exija. Se entiende cumplido este requisito en los casos que la jornada semanal del trabajador, dividida entre cinco o seis días, según corresponda, resulte en promedio no menor de cuatro horas diarias.

Si la jornada semanal es menor a cinco días, se considera cumplido el requisito, si el trabajador cumple una labor no menor de cuatro horas diarias.

c) Tiempo de servicios computable

Sólo se toma en cuenta el tiempo de servicios efectivamente prestado. En consecuencia los días de inasistencia injustificada, así como aquellos que sin serlo, no resulten computables (licencias sin goce de remuneración, huelga ilegal, etc.), se deducirán del tiempo de servicios, a razón de un treintavo por cada uno de estos días.

d) Remuneración computable

Son remuneración computable, la básica y todas las cantidades que regularmente perciba el trabajador en dinero o en especie, como contraprestación de su labor, cualquiera sea la denominación que se les dé, siempre que sean de su libre disposición, incluyéndose en este concepto el valor de la alimentación principal. Se excluyen, únicamente, los conceptos contemplados por la Ley.

e) Depósitos semestrales

La compensación por tiempo de servicios debe pagarse por semestres. Para tal efecto los empleadores deben depositar dentro de los primeros quince días naturales de los meses de mayo y noviembre de cada año, un dozavo de la remuneración computable percibida por el trabajador al vencimiento del semestre anterior, es decir, en los meses de abril y octubre, respectivamente, por cada mes completo en su record laboral.

Cuando el beneficio corresponda por fracciones de mes, se depositará por treintavas partes.

El depósito debe ser efectuado por el empleador a nombre del trabajador, en moneda nacional o extranjera, según lo decida el trabajador. La cuenta puede ser mixta.

El trabajador, en cualquier momento, puede disponer el cambio de depositario.

Si el empleador no cumple con efectuar el depósito, quedará automáticamente obligado al pago de los intereses que hubiera generado de haberse efectuado oportunamente, y en su caso a asumir la diferencia de cambio, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pueda incurrir (civiles y penales) y de la multa administrativa correspondiente.

f) Depósitos a cargo del empleador

A solicitud del trabajador y sólo por convenio individual, que será puesto en conocimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo, se puede sustituir total o parcialmente los depósitos que se puedan ir devengando, por un depósito que quedará en poder del empleador. El plazo de duración del convenio es de dos años como máximo.

Concluida la duración del convenio individual sin que haya sido materia de prórroga, el empleador debe transferir al depositario elegido por el trabajador el monto del depósito y sus intereses, dentro de las 48 horas de vencido el convenio.

g) Retiro del depósito al cese

Producido el cese del trabajador, el empleador entregará al trabajador, dentro de las 48 horas, la constancia de cese, por cuyo sólo mérito el depositario efectuará la entrega de la sumas depositadas, con sus respectivos intereses. La Ley prevé mecanismos en caso el empleador no cumpla con entregar la indicada constancia, así como en caso de fallecimiento del trabajador o de retención del beneficio por comisión de falta grave que ha originado perjuicio al empleador.

2.9 Contratación de Extranjeros.- D. Leg. N° 689 dE 4-11-91, Rgto. D.S. 014-92-TR de 21-12-92.

Las reglas fundamentales son las siguientes:

- 1) Los trabajadores o extranjeros están sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

- 2) Las empresas pueden contratar personal extranjero en una proporción de hasta 20% del número total de sus trabajadores empleados y obreros nacionales. Sus remuneraciones no podrán exceder del 30% del total de la planilla de sueldos y salarios. Con la legislación anterior el porcentaje máximo era de un 20% que disminuía a 10% después de cumplidos tres (3) años de funcionamiento de la empresa.
- 3) Los contratos de trabajo serán por plazo determinado no mayor a tres años, pudiendo prorrogarse por plazos no mayores que aquel. Antes se permitía máximo una prórroga.
- 4) La solicitud de aprobación contendrá una declaración jurada en el sentido que el trabajador se encuentra dentro de los porcentajes limitativos antes mencionados o que no excede de ellos. A la solicitud se acompañará el contrato de trabajo escrito, el título profesional y los certificados correspondientes, así como fotocopia legalizada del pasaje o billete de transporte del trabajador extranjero y su familia que garanticen una vez concluido el contrato, el retorno a su país de origen o al que convengan.

El contrato de trabajo se considerará aprobado a la presentación de la solicitud con los indicados documentos, sin perjuicio de fiscalización posterior.

- 5) En cuanto a los casos de exclusión de los porcentajes limitativos (extranjeros que se consideran como peruanos) se han agregado a los ya existentes el caso de los ascendientes y hermanos peruanos del trabajador extranjero; el extranjero con visa de inmigrante; el extranjero con cuyo país de origen exista convenio de reciprocidad laboral o de doble nacionalidad; al personal extranjero que labore en las empresas de servicios multinacionales o bancos multinacionales sujetos a las normas legales dictadas para estos casos específicos; al inversionista extranjero haya o no renunciado a la exportación del capital y utilidades de su inversión siempre que ésta tenga un monto permanente durante la vigencia del contrato no menor de 5 UIT.³

El personal excluido no está sujeto al trámite de aprobación de su contrato de trabajo. Antes toda contratación debía ser aprobada por el Ministerio para que se pudiera comenzar a trabajar.

- 6) Los empleadores serán sancionados con multa, cuando omitan el trámite de aprobación del contrato cuando corresponda, o cuando cometan fraude en la declaración jurada o en la documentación que se acompaña, o en caso de incumplimiento en la ejecución de los contrato, o la aprobación del contrato; también en caso de incumplimiento del compromiso de capacitar al personal nacional cuando corresponda o de cualquier otra obligación prevista en la Ley y su Reglamento.
- 7) La aplicación de este dispositivo regirá sin perjuicio de los tratados internacionales sobre la materia.

2.10 Zonas Francas, Zonas de Tratamiento Especial, Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo.- D. Leg. 704 DE 5-11-91

Las Zonas Francas gozan de un régimen especial en materia laboral que consiste en que las empresas están facultadas a contratar personal en forma temporal y en la proporción que requieran, pudiendo celebrarse los contratos a plazo y ser renovados sucesivamente.

En cuanto a remuneraciones y condiciones de trabajo, se pactan libremente. El personal de la empresa establecida en las Zonas Francas en razón de su especial naturaleza, quedan excluidas de aplicar los regímenes de participación en las utilidades, gestión y propiedad de la empresa privada establecidas en el D. Leg. 677.

Las normas expedidas o que se expidan en materia laboral no serán aplicables a las zonas francas, salvo que aquellas impliquen el establecimiento de un régimen más favorable que el fijado por dichas zonas por sus normas especiales.

Tratándose de Zonas Especiales de Desarrollo por Decreto Supremo podrá aplicarse que sean aplicables cualquiera de los beneficios establecidos para las Zonas Francas.

2.11 Participación de los Trabajadores en la Utilidad, Gestión y Propiedad de las Empresas.

Mediante D. Leg. 677 de 2-10-91, se regula la participación en la utilidad, gestión y propiedad de los trabajadores de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría y que están sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

1. Participación de las utilidades

Los trabajadores participan en las utilidades de las empresas mediante la distribución por parte de ésta de un porcentaje de la renta anual antes de impuestos, como sigue:

- Empresas Mineras	8%
- Empresas pesqueras	10%
- Empresas industriales	10%
- Empresas de comunicaciones	10%
- Empresas que realicen otras actividades	5%

Los porcentajes antes indicados se distribuyen en la siguiente forma:

- Un 50% del monto de la participación a prorrata entre los trabajadores, dividiéndose su monto entre la suma total de días laborados por uno de los trabajadores y el resultado que se obtenga se multiplica por el número de días laborados por cada trabajador.

- El otro 50% en proporción a las remuneraciones personales básicas, dividiéndolo entre la suma total de las remuneraciones básicas percibidas en el ejercicio por todos los trabajadores.

El resultado obtenido se multiplica por el total de las remuneraciones básicas percibidas por cada trabajador.

Las participaciones deberán ser abonadas dentro de los treinta días naturales siguientes al vencimiento del plazo establecido por las disposiciones legales para la presentación del balance del ejercicio respectivo. Vencido el plazo la participación que no se haya entregado generará el interés compensatorio, con la tasa de ahorros vigente en el periodo transcurrido desde el vencimiento del plazo hasta la fecha de entrega correspondiente.

2. Participación en la gestión .

Los trabajadores participan en la gestión de la empresa a través de Comités destinados a mejorar la producción y productividad de la empresa.

La integración y funcionamiento de dichos comités será determinado por el reglamento de la Ley debiendo estar integrados por lo menos por dos representantes de la empresa y un representante de los trabajadores.

3. Participación en la propiedad de las empresas.

Cuando las sociedades anónimas efectúen aumentos de capital por suscripción pública, están obligadas a ofrecer a sus trabajadores la primera opción en la suscripción de acciones en no menos del 10% del aumento de capital.

4. Exclusiones.

- De la participación en las utilidades: las Cooperativas, las empresas autogestionarias, las sociedades civiles, y las empresas que no exceden de 20 trabajadores.
- De la participación en la gestión. las empresas autogestionarias cooperativas y comerciales, las individuales, las sociedades civiles y todas aquellas que no exceden de 20 trabajadores.
- De la participación en la propiedad: las sociedades anónimas que cuentan con 20 o menos trabajadores.

5. Asignación sustitutoria de la participación en las utilidades.

La asignación del rubro establecida por la Ley 11672 continuará aplicándose exclusivamente a los trabajadores no comprendidos en la participación en las utilidades de

la empresa. La asignación fluctúa entre 25% y 10% de la remuneración de los empleados, de acuerdo al tiempo de servicios y de 3 a 15 jornales en caso de obreros.

2.12 Relaciones Colectivas de Trabajo

Ambito.

Por D.L. 25593 de 26-6-92 y su Reglamento Decreto Supremo 011-92-TR de 14-10-92 se regula, en conjunto, los tres ámbitos de las relaciones colectivas de trabajo: la libertad sindical o sindicalización, la negociación colectiva y la huelga.

Los trabajadores de empresas pertenecientes a la actividad del Estado quedan comprendidos en el D.L. siempre que no se oponga a normas específicas previstas para dichos trabajadores.

1. Sindicalización - Libertad Sindical

La ley reconoce el derecho de los trabajadores a sindicalizarse sin autorización previa y la afiliación es libre y voluntaria.

Clases de sindicatos - Representación.

Los sindicatos pueden ser de empresa, de actividad, de gremio o de oficios varios.

Respecto del ámbito de representación de los sindicatos se entiende por ámbito los niveles de empresa, o los de una categoría, sección o establecimiento determinado de aquella. Por extensión los sindicatos que afilien a la mayoría absoluta de los trabajadores de su ámbito representan también a los trabajadores no afiliados de dicho ámbito.

Número mínimo de adherentes.

Los sindicatos de empresa requieren de veinte trabajadores cuando menos, existiendo libertad para constituir el número de sindicatos que los trabajadores consideren conveniente, siempre que se cumpla tal requisito.

Si no se alcanza el número requerido los trabajadores podrán elegir dos delegados que los representen ante su empleador y la Autoridad de Trabajo, sin que puedan ser considerados en dicha elección el personal de dirección y de confianza.

Tratándose de sindicatos de actividad, de gremio o de oficios varios, se requiere no menos de cien trabajadores.

Organismos de grado superior.

Para constituir una federación se requiere no menos de dos sindicatos registrados de la misma clase o actividad.

Requisitos de afiliación.

Para constituir una confederación se requiere de no menos de dos federaciones registradas.

Constitución de sindicatos - Registro.

Para ser miembro del sindicato, se requiere ser trabajador de la empresa, actividad, profesión u oficio que corresponda según el tipo de sindicato; no tener calidad de personal de dirección o de confianza, salvo que el estatuto expresamente lo admita; debe haberse superado el periodo de prueba y no debe estar afiliado a otro sindicato.

La constitución del sindicato se hará constar en acta refrendada por notario Público o Juez de Paz a falta de Notario.

El registro del sindicato en el Ministerio de Trabajo no es constitutivo; sin embargo procede la cancelación del registro por disolución, fusión, absorción o pérdida de alguno de los requisitos para su constitución o subsistencia. En este caso pierde su personería gremial, subsistiendo para otros efectos hasta su eventual disolución. Cualquier persona natural o jurídica que tenga interés legítimo está en capacidad de solicitar la cancelación antes mencionada.

Cumplido el trámite de registro los sindicatos podrán por ése solo mérito inscribirse en el Registro de Asociaciones de los Registros Públicos.

Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere ser mayor de edad, miembro activo del sindicato y tener una antigüedad no menor de un año al servicios de la empresa.

Fuero sindical.

Se establece el fuero sindical que garantiza a determinados trabajadores no ser despedidos ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa sin la justa causa debidamente demostrada. Estos trabajadores son los miembros de los sindicatos en formación, quienes gozan del fuero sindical desde la presentación de la solicitud de registro y hasta tres meses después; y los miembros de la Junta Directiva de los sindicatos, o en su caso de los delegados de los trabajadores.

Licencia sindical.

Se regula las licencias sindicales que sólo pueden ser establecidas por convenio. En consecuencia queda prohibido su otorgamiento por acto administrativo o laudo arbitral. El límite de las licencias pagadas por el empleador por cada dirigente es de treinta (30) días por año calendario.

El reglamento precisa que para efectos laborales "licencias" o "permisos" son sinónimos y que en caso exista convenio colectivo más favorable para el trabajador prevalece éste respecto al límite de treinta días calendario antes señalado.

En caso no exista convenio el permiso de treinta días sólo alcanza al secretario general, secretario adjunto, secretario de defensa, y secretario de organización. Cuando el sindicato agrupe entre veinte y cincuenta afiliados el permiso se restringe al secretario general y al de defensa.

Finalmente no es computable dentro del límite de treinta días la asistencia de los dirigentes que sean miembros de la comisión negociadora del pliego de reclamos.

Disolución.

La disolución del sindicato se produce por fusión o absorción; por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros; por cumplirse cualesquiera de los eventos previstos por el estatuto para este efecto o por resolución de la Corte Suprema.

2. Negociación Colectiva

Definición, duración, ámbito y representación.

Convención colectiva es el acuerdo que regula las remuneraciones, condiciones de trabajo y productividad y demás, concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores.

La convención colectiva caduca automáticamente al vencimiento de su plazo, salvo en aquello que se haya pactado con carácter permanente.

La convención colectiva tendrá aplicación dentro del ámbito que las partes acuerden; de empresa, de rama de actividad o de gremio.

Si no existe previamente una convención colectiva en cualquier nivel, las partes decidirán de común acuerdo el nivel en que se entablará la primera convención. A falta de acuerdo se llevará a nivel de empresa.

Para celebrar una convención colectiva por actividad o gremio se requiere que la organización sindical u organizaciones sindicales representen a la mayoría de las empresas o trabajadores de la actividad o gremio respectivo a nivel local, regional o nacional y que sean convocadas directa o indirectamente todas las empresas respectivas.

Pliego de reclamos.

La negociación colectiva se inicia con la presentación de un pliego que debe contener un proyecto de convención colectiva.

El pliego de ser presentado no más de sesenta ni menos de treinta días antes de la fecha de caducidad de la convención vigente.

Derecho a la información - Asesoramiento.

Se establece el derecho de los trabajadores a contar con la información necesaria sobre la situación económica, financiera y social de la empresa, la misma que podrá solicitarse dentro de los noventa días naturales anteriores a la fecha de caducidad de la convención vigente. Ello permitirá a los trabajadores plantear su pliego petitorio con conocimiento de causa, de modo tal que sea razonable y responda a la realidad y posibilidades de la empresa.

Si no existe acuerdo sobre la documentación a presentarse, la establece la Autoridad de Trabajo. Existe obligación de guardar reserva sobre el contenido de esta información.

Las partes pueden ser asesoradas en cualquier etapa del proceso por abogados y profesionales colegiados, así como por dirigentes de organizaciones de nivel superior. Los asesores limitarán su intervención a la esfera de su actividad profesional y no pueden sustituir a las partes en la negociación ni en la toma de decisiones.

Negociación.

La negociación colectiva debe iniciarse dentro de los diez días calendario de presentado el pliego.

El empleador o empleadores podrán proponer cláusulas nuevas o sustitutorias de las establecidas en convenciones anteriores.

Las partes informarán a la Autoridad de Trabajo de la terminación de la negociación sin acuerdo, pudiendo simultáneamente solicitar el inicio de un procedimiento de conciliación. Dentro de la conciliación, si las partes lo autorizan, el conciliador puede actuar como mediador, presentando propuestas a las partes.

Arbitraje.

Si no se llega a un acuerdo en negociación directa o en conciliación, cualquiera de las partes podrá someter el diferendo a arbitraje, salvo que los trabajadores opten por ejercer alternativamente el derecho de huelga.

El arbitraje puede estar a cargo de un árbitro unipersonal, un tribunal ad-hoc una institución representativa, la propia Autoridad de Trabajo o cualquier otra modalidad que las partes acuerden. A falta de acuerdo se constituirá de oficio un tribunal tripartito integrado por un árbitro que deberá designar cada parte y un presidente designado por ambos árbitros, o, a falta de acuerdo, por la Autoridad de Trabajo.

En ningún caso podrán ser árbitros los abogados, asesores, representantes, apoderados o en general las personas que tengan relación con las partes, o interés directo en el resultado.

Una vez elegidos los árbitros y aceptado el encargo se inicia el proceso arbitral. La aceptación debe hacerse en presencia de las partes, constanding por acta y en el mismo acto cada una de las partes deberá entregar al árbitro su propuesta final por escrito y en forma de proyecto de convención colectiva. Dentro de los cinco días hábiles las partes podrán formular las observaciones debidamente sustentadas que tuvieran respecto del proyecto de fórmula final presentado por la otra parte. El árbitro o tribunal arbitral tienen absoluta libertad para ordenar o requerir la actuación o entrega de toda clase de pruebas, incluidas investigaciones, pericias, informes, documentos públicos y privados de propiedad o en posesión de las partes o de terceros, y en general obtener todos los elementos de juicio necesarios de instituciones u organismos cuya opinión resulte conveniente para poder resolver el conflicto, todo ello dentro de un plazo máximo de treinta (30) días naturales contados desde la fecha de iniciación formal del procedimiento arbitral.

Concluida esta etapa y dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, el árbitro o tribunal convocará las partes a fin de darles a conocer el laudo que pone fin al procedimiento arbitral.

El laudo no podrá establecer una solución distinta a las propuestas finales de las partes ni combinar planteamientos de una y otra.

El laudo recogerá en su integridad la propuesta final de una de las partes.

Este mecanismo obligará a las partes a ser transparentes y razonables en su negociación y a acercarse lo máximo posible en sus planteamientos, ya que de lo contrario el laudo escogerá una de las dos propuestas.

Contra el laudo arbitral sólo puede recurrirse en apelación a la Sala Laboral de la Corte Superior, por razón de nulidad o por establecer menores derechos de los contemplados por ley en favor de los trabajadores.

3. Huelga

Es la suspensión colectiva del trabajo acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo.

Requisitos.

La ley establece los requisitos para la declaración de la huelga; entre ellos que la decisión sea adoptada por más de la mitad de los trabajadores reunidos en asamblea y mediante votación universal, individual, directa y secreta. El acta debe ser refrendada por Notario Público. La decisión corresponde a los trabajadores sindicalizados o no. En la votación no participan los trabajadores de dirección y de confianza.

El ejercicio del derecho de huelga supone haber agotado previamente la negociación directa entre las partes.

La huelga puede ser declarada por tiempo determinado o indefinido.

Efectos.

Entre otros efectos de la huelga legalmente ejercitada, está el hecho de la abstención del trabajo por todos los trabajadores, con excepción de los trabajadores de dirección o confianza. Esto significa que aún los trabajadores que votaron en contra deberán acatar la decisión mayoritaria. El empleador no podrá contratar personal de reemplazo para realizar las actividades de los trabajadores en huelga. Se trata en consecuencia de una norma contra "el amarillaje".

Se exceptúa de la suspensión de actividades las labores indispensables cuya paralización ponga en peligro a las personas, la seguridad o la conservación de los bienes o impidan la reanudación inmediata de la actividad ordinaria de la empresa una vez concluída la huelga.

Modalidades irregulares.

No están amparadas las paralizaciones intempestivas, paralización de zonas o secciones neurálgicas de la empresa, trabajo a desgano, a ritmo lento o a reglamento, reducción deliberada del rendimiento o cualquier paralización en que los trabajadores permanezcan en el centro de trabajo u obstruyan el ingreso a este.

Servicios esenciales.

En ellos, los trabajadores deben garantizar su continuidad con el número de personas que sea necesario. El incumplimiento de esta obligación, constituye falta grave.

Las divergencias sobre el número y ocupaciones involucrados en estos servicios, las resuelve la Autoridad de Trabajo.

Se considera servicios esenciales, los sanitarios y de salubridad, limpieza y saneamiento, electricidad, agua, desagüe, gas y combustible, sepelios, inhumaciones y necropsias, establecimientos penales, comunicaciones y telecomunicaciones, transporte, servicios de naturaleza estratégica o que se vinculen con la defensa o seguridad nacionales, administración de justicia por declaración de la Corte Suprema de la República y aquéllos cuya interrupción corre riesgo grave e inminente para personas o bienes.

Improcedencia e ilegalidad de la huelga.

La huelga es improcedente cuando no se cumplen los requisitos para acordarla.

Es ilegal si se declara no obstante haber sido declarada improcedente, si se ejerce violencia sobre bienes o personas, si se trata de modalidades irregulares, si no se mantienen los servicios mínimos en los casos de labores indispensables para garantizar la continuidad de la empresa y en los servicios esenciales, por no ser levantada después de notificado el laudo o resolución que ponga término a la controversia.

Terminación de la huelga.

La huelga concluye por acuerdo de las partes en conflicto, por decisión de los trabajadores, por declaración de ilegalidad y por Resolución Suprema cuando se trate de huelga prolongada cuya magnitud requiere de la intervención del Poder Ejecutivo.

PAGOS POR SERVICIOS PERSONALES - TRIBUTOS APLICABLES

PAGO	FONAVI	IPSS	SENATI
- Sueldos y salarios, comisiones a empleados, horas extras, premios por ventas	sí	sí	sí
- Anticipos de aumentos	sí	sí	sí
- Asignaciones			
- familiar (por esposa-hijos)	sí	sí	sí
- por alimentos (en efectivo, especie o a través de concesionarios)	sí 1	sí	sí 1
- por fallecimiento del trabajador o sus familiares, nacimiento de un hijo, por matrimonio o ayuda escolar 2	no	no	no
- vacacional	sí	sí	sí
- Bonificaciones			
- por desgaste de herramientas	no	no	no
- por producción, por altura, por turno, según pacto o contrato	sí	sí	sí
- por riesgo de caja	no	no	no
- por tiempo de servicios de 30% y 25% (Ley 24504, D. Leg. 688)	no	sí	sí
- por tiempo de servicios por pactos	sí	sí	sí
- Cláusulas de salvaguarda	sí	sí	sí
- Gratificaciones			
- ordinarias (Julio y Diciembre)	no	sí	sí
- otras ordinarias	sí	sí	no
- extraordinarias 2	no	no	no
- Honorarios fijos a profesionales con asistencia al centro de trabajo	sí	sí	sí
- Honorarios a profesionales de la Ley 15132 (D.S. 57 de 17-3-62- Véase numeral 1/5)	no	sí	no
- Interés legal y por mora en el pago de remuneraciones y beneficios sociales	no	no	no
- Licencias con goce de haber	sí	sí	sí
- Movilidad, viáticos y gastos de representación 3	no	no	no
- Participación líquida en las utilidades y asignación sustitutoria 2	no	no	no
- Refrigerio en caso de trabajo en caso de horas extras 2	no	no	no

PAGO	FONAVI	IPSS	SENATI
- Vacaciones			
- ordinarias y 2da. remuneración en caso de vacaciones trabajadas	sí	sí	sí
- 3ra. remuneración en caso de vacaciones trabajadas (indemnización)	no	no	no
Pagos derivados del cese			
- Compensación por tiempo de servicios y sus adelantos	no	no	no
- Gratificación al cese o después de él (D.Leg 650, art. 60)	no	no	no
- Incentivo por renuncia	no	no	no
- Indemnizaciones especiales			
- por resolución intempestiva-profesionales Ley 15132 (art. 28 Rgto. Ley 4916)	no	no	no
- por despedida injustificada	no	no	no
- Récord trunco vacacional 4	sí	sí	sí
- Salarios o sueldos caídos por resolución de contrato a plazo fijo 5	no	no	no

Pagos por servicios sin relación (inafectos)

- Comisiones mercantiles 6
- Dietas y participaciones de directores 7
- Honorarios a profesionales por locación de servicios no comprendidos en las Leyes 13937 y 15132 8
- Pagos por servicios eventuales de pequeños contratistas (gasfiteros, electricista, etc.) y otros terceros sin relación laboral (ej. modelos)
- Pagos por transporte de personal o mercadería.

1. No está afecto el pago en especie.
2. Estos pagos no constituyen remuneración para ningún efecto legal, conforme al art. 40 del D. Leg. 728.
3. En cuanto resulten justificados por las funciones del servidor y no constituyan una remuneración indirecta.
4. Este pago ha adquirido carácter remunerativo desde que su abono es independiente del motivo del cese del servidor conforme al D.S. 11-90-TR de 7-3-90.
5. El D. Leg. 728, art. 119, otorga a estos pagos carácter indemnizatorio.
6. RTF 22380 de 12-5-89(IPSS); RTF 22408 de 23-5-89 (FONAVI)
7. RTF 22380 de 12-5-89 y 22833 de 26-10-89 (IPSS)
El art. 8 del D.S. 113-79-EF (FONAVI) considera remuneración las participaciones, honorarios y dietas de los directores. Esta norma excede lo dispuesto por el D.L. 222591, art. 23, que sólo contempla como recursos del FONAVI, entre otros, la contribución obligatoria de los trabajadores y empleadores.
8. RTF 22833 de 26-10-89 y 22877 de 16-11-89 (IPSS)

CAPITULO III
LA PERSPECTIVA DEL MERCADO DE TRABAJO
Por : Ernesto Kritz

1. La Estabilidad Laboral

Un argumento central -y recurrente- del debate económico en el Perú es que el mercado laboral es el menos sensible al ajuste en las condiciones de funcionamiento, tanto propias como de los demás mercados. Ello sería el resultado de dos tipos de razones convergentes:

- * Per un lado, la cultura corporativa de sindicatos y empresarios, favorecida por un largo período de economía cerrada y por la segmentación estructural, habría hecho que el mercado de trabajo esté lleno de prácticas restrictivas, y que el sistema de fijación de salarios tienda a suprimir los diferenciales de remuneraciones y a obstaculizar el ajuste de éstas a los cambios en las condiciones del mercado.
- * Por otro lado, la estabilidad laboral, al impedir la movilidad de la mano de obra, determina una rigidez en la asignación de recursos y hace poco menos que imposible introducir innovaciones tecnológicas u organizacionales para mejorar la competitividad.

Es difícil negar que ambos factores han estado presentes durante muchos años en el proceso económico peruano; más aún, es posible pensar que en más de un sentido siguen presentes no obstante las reformas emprendidas desde 1990. Es importante, sin embargo, establecer su verdadera significación. Ello no sólo porque ese conocimiento es necesario para un diseño adecuado de la política económica y del ordenamiento jurídico-laboral; también porque el grado de sensibilidad del mercado de trabajo al ajuste en las condiciones de funcionamiento es obviamente más relevante en una economía abierta como la actual que en una economía cerrada como la del pasado.

1.1. La extensión de la estabilidad laboral en el mercado de trabajo peruano

Debe convenirse que las distorsiones a que hace referencia el argumento, se producen principalmente dentro del sector empresarial- formal. Considerando el mercado en su conjunto y al sector empresarial-formal vis à vis el sector no estructurado-informal, parece que los diferenciales de remuneraciones (y mucho más los diferenciales en el costo laboral) para clases comparables de trabajadores son muy significativos; en el sector informal los salarios son siempre sensibles a los cambios en las condiciones del mercado.

Pero también es preciso reconocer que cuando la recesión es muy intensa y prolongada, esa sensibilidad se hace extensiva al sector estructurado; en los años ochenta el mercado laboral formal se mostró bastante más flexible que lo que sugiere una versión cruda de la hipótesis. Con todo, es posible que aún bajo esas condiciones -bien que antes de las reformas legales y la apertura de la economía- los sectores más protegidos lograran mantener ciertos privilegios corporativos, dificultando el proceso de ajuste de corto plazo. Probablemente esto ahondó la segmentación del mercado.

De un modo semejante a la posibilidad de ejercer prácticas restrictivas, y en rigor explicando la limitación de la PEA involucrada en éstas, es notorio que la estabilidad laboral es un derecho que en la práctica está circunscripto a los asalariados del sector empresarial-formal y a la administración del estado. Para quienes ejercen actividades informales por cuenta propia o en las microempresas (en Lima un elevadísimo 56% de la población ocupada); para los campesinos (un 33% de la fuerza de trabajo del país); para las empleadas de los hogares particulares (un 4.5% de la ocupación urbana); en suma, para los que trabajan en los vastos sectores no estructurados de la ciudad y el campo, se trata de un derecho teórico e irrelevante a todos los efectos prácticos.

Por consiguiente, cuando se habla de prácticas restrictivas o de protección, se está haciendo referencia a una proporción seguramente alta de la actividad económica, pero a una parte pequeña de la población económicamente activa. Lo probable es que a nivel nacional no más de un quinto de ésta esté protegida por la estabilidad laboral (véase el cuadro 1); como se verá más adelante, una fracción bastante menor todavía tiene una capacidad de negociación institucional con los empresarios formales.

La porción protegida de la PEA no sólo es baja; también parece haber experimentado un marcado descenso en los tiempos recientes. En efecto, las cifras del cuadro 2 sugieren que en Lima Metropolitana, donde obviamente la estabilidad es mayor que para el promedio del país, ésta habría disminuido del 43% en 1989 a no más de 26% en 1992. Ello es consecuencia de dos factores: de una parte, la fuerte caída del empleo en los sectores empresarial-formal y en la administración pública que, relativa a la ocupación total, alcanzó nada menos que 14 puntos porcentuales entre los años indicados; de la otra, la reducción del empleo protegido al interior del segmento empresarial-formal (véase el cuadro 2).

CUADRO 1

PERU: Estimación de la población ocupada protegida
por la estabilidad laboral 1/
(en %)

Sector	Estable	No estable
<u>Total</u>	<u>20.3</u>	<u>79.7</u>
Agrícola <u>2/</u>	<u>10.0</u>	<u>90.0</u>
No agrícola <u>3/</u>	<u>25.9</u>	<u>74.1</u>
. sector empresarial <u>4/</u>	53.7	46.3
. administración pública <u>5/</u>	80.0	20.0
. sector informal <u>6/</u>	5.0	95.0
. servicio doméstico	-	100.0

- 1/ Excluidos los patrones y los profesionales independientes.
- 2/ Nacional. La distribución es estimada.
- 3/ Según las ponderaciones de Lima Metropolitana.
- 4/ Incluye las empresas públicas.
- 5/ Distribución estimada. La proporción asignada a no estables se refiere a los funcionarios de confianza y a los agentes con contratos de duración determinada.
- 6/ Trabajadores independientes y empresas que ocupan hasta 9 personas. La mayoría de los trabajadores protegidos por la estabilidad laboral en este segmento corresponden al tramo de 5-9 ocupados.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática y de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

CUADRO 2

Lima Metropolitana: Estimación de la evolución de la población ocupada protegida por la estabilidad laboral, 1989 y 1992

Segmento	Proporción de trabajadores protegidos					
	1989			1992		
	% s cada segmento	pond. del segm.	% s/ total ocup.	% s/cada segmento	pond. del seg.	% s/ total ocup.
	<u>1/</u>		<u>2/</u>		<u>1/</u>	<u>2/</u>
Total			<u>42.6</u>			<u>26.4</u>
. Empresarial <u>3/</u>	75.2	38.7	29.1	53.7	28.7	15.4
. Adm. Pública	80.0	14.2	11.4	80.0	10.2	8.2
. No estructurado (informal) <u>4/</u>	5.0	42.2	2.1	5.0	56.6	2.8
. Serv. doméstico	-	4.9	-	-	4.5	-

1/ Importancia relativa (peso porcentual) de cada segmento en la ocupación total.

2/ Excluidos los patrones y los profesionales independientes.

3/ Incluye las empresas públicas.

4/ Trabajadores independientes y empresas que emplean hasta 9 personas.

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo y de la encuesta de seguimiento de la variación mensual del empleo en empresas de 100 y más trabajadores, de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

El primer factor es sugerente de que en este período convergieron un intenso ajuste de corto plazo destinado a recuperar el equilibrio macroeconómico, con el comienzo de una reforma de largo plazo en la administración y las empresas públicas. Tanto en la crisis como en la transición hacia un nuevo modelo económico, el segmento estructurado-formal reaccionó de un modo similar al de los países desarrollados, es decir con una disminución muy acentuada del nivel de ocupación, y también con una reducción de los salarios reales, muy notoria en el caso del sector público, pero también sensible en las empresas privadas; pero por otro lado, la carencia de redes de seguridad social como las que existen en esas economías, dejó desprotegidos a los desplazados de los sectores estructurados. Una parte importante de éstos se vio compelida a buscar refugio en el segmento informal del mercado, engrosando sus ya abultadas filas e induciendo una reducción adicional de los ingresos de éste. Es posible, aunque debería probarse, que también haya presionado a la baja los salarios en el sector empresarial-formal.

El segundo factor -la reducción del empleo protegido al interior de ese último segmento- debe analizarse con particular cuidado. Como se indicó, la estabilidad laboral está circunscripta a los sectores estructurados; para los demás, se dijo, es un derecho teórico. Es posible postular, sin embargo, que ese derecho es igualmente teórico para una parte importante de los asalariados de los propios sectores estructurados; ello, en un rango que va desde las pequeñas empresas hasta las más grandes y que se extiende a la administración pública.

Aunque con diferencias de intensidad, las causas de esta restricción son comunes a todos los estratos de tamaño.

La más importante de esas causas, que se examina en detalle en la tercera sección, es la ilegalidad de una parte sustancial de los contratos de trabajo: el 31% del empleo asalariado en el sector empresarial-formal en Lima, no está registrado. Esta proporción se eleva al 43% en los establecimientos de menos de 20 ocupados -lo que quizás podía esperarse- pero se encuentra en niveles semejantes, incluso tres puntos más alto, en las firmas que emplean de 20 a 49 personas (véase el cuadro 3). Resulta obvio que para estos trabajadores la estabilidad laboral no existe.

Pero como se señaló, esta situación se verifica también en los estratos formales de mayor tamaño; aunque en proporciones no tan dramáticas, hay en ellos un revelador empleo no registrado, que llega al 29% en las empresas de 50 a 99 trabajadores y al 25% en las de 100 a 500.

Si bien el empleo clandestino no es una novedad, existe la seria presunción de que ha crecido mucho en los últimos tres años. En parte esto es una consecuencia de las inconsistencias entre la política de apertura y el marco jurídico regulatorio de las relaciones laborales: la ilegalidad aparece como un poderoso e ineficiente mecanismo flexibilizador con secuelas negativas, tanto sociales como de fragmentación del mercado laboral; ello sin mencionar las distorsiones que crea en las condiciones de competencia en el mercado de bienes.

La segunda causa en importancia, también asociada a lo último, es el uso creciente -muchas veces forzando los dispositivos legales- de prácticas de contratación eventuales o por tiempo determinado; éstas no son inferiores al 12% de la plantilla de personal, proporción que, en el margen, sube a casi dos tercios de las incorporaciones brutas.

El empleo de resquicios, o simplemente la clandestinidad en la relación laboral es, como se dijo, una consecuencia de la incoherencia entre la política económica y el marco normativo del mercado de trabajo. Pero también es sugerente de una estrategia de competitividad sustentada más en la reducción de los costos nominales de la mano de obra y en el ajuste de la plantilla a las fluctuaciones de corto plazo, que en ganancias de productividad. Esta estrategia es defensiva y aunque comprensible en las circunstancias, no parece sostenible en el largo plazo: su resultado previsible es un aumento de la segmentación y una profundización de la heterogeneidad tecnológica heredadas del modelo anterior.⁴

La combinación de los factores mencionados, a los que habría que añadir otros de menor importancia como los familiares no remunerados y los practicantes, hace que cuatro décimos de los ocupados en las empresas estructuradas medianas-grandes y un quinto de los asalariados en las firmas grandes, carezca de estabilidad en el empleo. En los estratos formales de menor tamaño, esa situación comprende más del 60% de la plantilla.

Considerando las ponderaciones de cada uno de los estratos de tamaño, estas estimaciones indican que para cerca de la mitad de los trabajadores de las empresas formales ese derecho es inexistente.

La evidencia estadística sugiere que en 1989 la proporción de los trabajadores protegidos en el sector empresarial era del 75%. En otros términos, esto indica que en el lapso de los últimos tres años la cobertura real de la estabilidad laboral se redujo a casi la mitad de su nivel. Estamos hablando, conviene recordarlo, de un sector donde se supone que la estabilidad tiene vigencia absoluta.

Algo semejante ocurre en la administración pública. De un lado, la reforma del sector público produjo un achicamiento sustancial de la planta: de 14.2% de la ocupación urbana en 1989, a 10.2% en 1992. Ello es el resultado, precisamente, de la suspensión virtual de la estabilidad antes reconocida por un estatuto especial. Pero además, previo a la reforma, una fracción importante de los empleados y obreros del sector ya estaban privados de ella: se trata de los cargos de confianza y de las contrataciones por tiempo terminado, práctica más o menos habitual para eludir las congelaciones de vacantes. Los primeros comprenden alrededor del 12% de la plantilla y las segundas difícilmente son inferiores a un 7 ó 8%. Puede estimarse, por lo tanto, que cuando menos un quinto de los ocupados en la administración pública carecen de estabilidad por estos conceptos.

Parece razonable, entonces, postular que la estabilidad laboral -y por consiguiente la discusión en torno de ella- es una categoría jurídica y económica conceptualmente limitada a los sectores estructurados del mercado de trabajo, que en la práctica se restringe a una parte decreciente de los asalariados en esos últimos.

4 Alternativamente, el resultado de una desregulación del mercado de trabajo sin apertura y, lo que es igualmente importante, sin cambio en el modelo de relaciones industriales al interior de la empresa sería, más bien, una afirmación del sistema taylorista de gestión y control de la fuerza de trabajo y una redefinición de las reglas de distribución del ingreso entre empleadores y trabajadores. El eje de tal redefinición sería la transferencia de la incertidumbre y el riesgo empresario a los últimos.

De lo anterior se deduce que desde un punto de vista social, el argumento de que la estabilidad en el empleo por mandato legal es una condición para el bienestar de la mayoría, no es correcto; más bien, parece constituir una condición para la conservación del status quo de los asalariados de las medianas y grandes empresas que, en adición a ser una minoría, perciben ingresos sensiblemente más elevados que el promedio de los trabajadores.⁵

Pero por otro lado, precisamente por su cada vez más reducida extensión, tampoco parece sostenible el argumento opuesto de que la estabilidad laboral es la causa de la rigidez en la asignación macroeconómica de los recursos. Se trata, probablemente, de un problema microeconómico y de estructura interna de las relaciones industriales -tanto del modelo de gestión, como de organización del trabajo- cuya importancia aumenta con la exposición a la competencia externa. Debe verse si una flexibilización cuantitativa, es decir la modulación de la planilla mediante la libre contratación y despido, es suficiente para diseñar una estrategia de competitividad a largo plazo.

1.2. La rotación de la mano de obra en el sector protegido

El examen de la tasa de rotación de mano de obra en los estratos medianos y grandes del sector empresarial, proporciona una evidencia adicional de que la rigidez del factor trabajo es menor de lo que a veces se cree. Si este fuera el caso, la rotación sería muy baja. Sin embargo, no es así.

En efecto, los indicadores elaborados a partir de la encuesta de seguimiento de la variación mensual del empleo del Ministerio de Trabajo, muestran que, lejos de ser escasa, la rotación es sumamente significativa (véase el cuadro 4). Esta encuesta, conviene señalarlo, sólo se lleva a cabo en empresas de más de 100 trabajadores, por lo que es representativa del estrato en que la estabilidad tiene más vigencia.

5 Aun cuando no puede decirse lo mismo de los funcionarios públicos, ello fue cierto hasta no hace muchos años, cuando ser empleado del Estado era una posición deseada porque garantizaba estabilidad a niveles comparativamente altos de salario. Pero aún con las bajas remuneraciones actuales, la estabilidad funcionaria representa una ventaja vis á vis el resto de la población ocupada, ya que en los hechos posibilita dedicarse a otras tareas -por lo general informales- sin dejar de percibir el salario y las prestaciones sociales; mientras que en tales casos la remuneración pasa a constituir un subsidio que en promedio equivale a dos ingresos mínimos, las prestaciones permiten desempeñar las actividades informales con acceso a la Seguridad Social. Esto último representa una situación favorable en comparación a los "verdaderos" informales, una de cuyas características es, precisamente, la carencia de tales servicios.

CUADRO 3
Lima Metropolitana: Trabajadores del sector empresarial
según estén o no protegidos por la estabilidad laboral,
por tamaño de la empresa, 1992 (en %)

	Total	Tamaño del establecimiento (Nº ocup.)				
		10-19	20-49	50-99	100-499	500+
<u>Total 1/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Protegidos por la estabilidad laboral	<u>53.7</u>	<u>41.1</u>	<u>38.1</u>	<u>56.5</u>	<u>60.5</u>	<u>72.4</u>
No protegidos por la estabil. laboral	<u>46.3</u>	<u>58.9</u>	<u>61.9</u>	<u>43.5</u>	<u>39.5</u>	<u>27.6</u>
. Trabajadores no registrados	31.3	43.4	46.7	28.8	25.2	12.1
. Trabajadores eventuales y con contratos de duración determinada 2/	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
. Trabajadores familiares no remunerados	0.6	0.8	1.8	-	-	-
. Practicantes	1.9	2.2	0.9	2.2	1.8	3.0

1/ Excluidos los patrones y los profesionales independientes. Incluye las empresas públicas.

2/ Estimado en base a movimiento de mano de obra según tipo de contrato (hipótesis de mínima donde se supone que el stock de trabajadores en esta categoría es igual a la incidencia específica sobre la mano de obra de la tasa anual de rotación de esos contratos).

F u e n t e :

Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo (julio-agosto 1992), y de la encuesta de variación mensual del empleo, de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

CUADRO 4

Lima Metropolitana: Rotación de la mano de obra en establecimientos de 100 y más trabajadores, 1991-92

	1991				1992			
	Tasa mens. <u>1/</u>		Acumulado <u>2/</u>		Tasa mens.		Acumulado	
	Altas	Bajas	Altas	Bajas	Altas	Bajas	Altas	Bajas
Enero	2.2	1.6	2.2	1.6	1.3	2.8	1.3	2.8
Febrero	2.0	2.4	4.2	4.0	2.1	3.3	3.4	6.1
Marzo	1.9	3.0	6.1	7.0	2.1	2.9	5.5	9.0
Abril	2.1	2.1	8.2	9.1	2.0	3.1	7.5	12.1
Mayo	1.7	3.0	9.9	12.1	1.8	2.0	9.3	14.1
Junio	1.7	2.4	11.6	14.5	1.2	2.3	10.5	16.4
Julio	2.4	3.0	14.0	17.5	1.3	2.0	11.8	18.4
Agosto	2.1	2.7	16.1	20.2	1.5	2.6	13.3	21.0
Setiembre	1.4	3.2	17.5	23.4	1.7	3.1	15.0	24.1
Octubre	1.8	3.0	19.3	26.4	1.2	1.6	16.2	25.7
Noviembre	1.4	2.7	20.7	29.1	1.4	2.7	17.6	28.4
Diciembre	1.9	1.9	22.6	31.0	2.4	2.6	20.0	31.0

1/ La tasa de altas corresponde al cociente porcentual entre el número de incorporaciones en el mes y la dotación de personal al inicio de ese mismo mes.

2/ La tasa de bajas es igual al cociente porcentual entre el número de salidas en el mes y la dotación de personal al inicio de ese mismo mes.

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta de seguimiento de la variación mensual del empleo en empresas de 100 y más trabajadores, de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Tanto en 1991 como en 1992 estas empresas tuvieron una tasa de bajas (salidas) del 31%, lo que arroja un promedio de 2.6% mensual. Para tener una idea de su importancia, conviene recordar que en el Japón el índice de movimiento de la mano de obra es de 3.5% anual; en los Estados Unidos, donde la libertad de contratación y despido es absoluta, alcanza al 4% mensual, que se divide en partes iguales entre los despidos y los retiros para ocupar mejores empleos.

Pero las empresas del sector formal efectuaron un doble movimiento: no sólo renovaron su dotación de mano de obra; también la redujeron. En 1991, las incorporaciones brutas de personal fueron inferiores en un cuarto a las salidas, proporción que en 1992, subió a un tercio. Esto explica, muy probablemente, una parte no despreciable del crecimiento del sector informal en el bienio.

La comparación de las cifras precedentes con las de los años anteriores, indica una tendencia creciente a la rotación y reducción de la plantilla en el sector empresarial. De acuerdo a la encuesta, en 1989 las empresas de más de 100 ocupados habían cambiado un quinto de su personal, proporción que subió a cerca de un cuarto en 1990; por su lado, en ambos años la tasa de incorporaciones había sido un 20% menor que la tasa de bajas.

Toda vez que el ajuste del nivel de actividad económica fue mucho más severo en 1989-90 que en 1991-92, la intensificación de la rotación y la contracción del nivel de empleo parecería sugerir, como se dijo, que se trata de una pieza de la estrategia de competitividad de las empresas en el marco de la apertura. Para ello, las empresas no esperaron un cambio sustantivo de las normas legales que regulan la relación laboral.

1.3. Los contratos laborales atípicos

El elevado índice de rotación de la mano de obra está asociado a la existencia de regímenes contractuales atípicos que, lejos de constituir una excepción, crecientemente se van convirtiendo en la norma. La información detallada de las causas de las bajas y de las altas de personal así lo confirma.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, casi dos tercios de las incorporaciones brutas corresponden a contratos atípicos, en particular los de carácter eventual y a plazo fijo. En muchos casos estos contratos tienen por objeto cubrir necesidades puntuales, pero otras veces se celebran apelando a artilugios legales o con la mediación de agencias de personal temporario, para la realización de tareas habituales de la empresa. Cuando ocurre esto último, la eventualidad o la temporalidad deben entenderse como precariedad en la relación de trabajo. Estos contratos explican la mitad de las incorporaciones. Otras modalidades de contratación atípica, como las campañas periódicas, o los pedidos de exportación dan cuenta de la diferencia hasta dos tercios de las altas de personal.⁶

6 Los convenios de formación laboral juvenil y pre-profesional, que otorgan importantes exoneraciones en las contribuciones de la Seguridad Social, casi no se utilizan. Esto es revelador de las dificultades de los jóvenes para acceder a puestos de trabajo en el sector empresarial-formal.

Mediante estos mecanismos, las empresas grandes, donde se supone que el factor trabajo es más rígido, cambian al año alrededor del 12% de su personal; se trata, por cierto, de una proporción no despreciable incluso en países con regímenes más flexibles que el peruano.

Pero si los contratos estables representan poco más de un tercio de las incorporaciones brutas, constituyen bastante más de la mitad de las salidas: 56.7% en 1991 y 60.1% en 1992 (véase el cuadro 6). En su mayor parte se trata de retiros voluntarios, casi siempre el resultado de arreglos entre los trabajadores y sus empleadores, que son convalidados legalmente bajo la figura del mutuo disenso.

Esta composición de las bajas distinta de la composición de las incorporaciones significa que -al menos en el margen- las empresas están sustituyendo sus empleados estables por trabajadores precarios; más aún, en el último bienio la totalidad de la reducción de la ocupación en el sector empresarial corresponde a la diferencia entre salidas e ingresos de asalariados estables. Esto refuerza la hipótesis sobre el decrecimiento de la población protegida en un contexto de disminución del empleo en los sectores estructurados.

CUADRO 5

Lima Metropolitana: Incorporación bruta de mano de obra,
por tipo de contrato y causa, en establecimientos
de 100 y más trabajadores, 1991-1992
(en %)

	Composición de las incorporaciones		Incidencia específica sobre la tasa anual de altas <u>1/</u>	
	1991	1992	1991	1992
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>22.6</u>	<u>20.1</u>
<u>Contratos atípicas</u>	<u>62.2</u>	<u>61.0</u>	<u>14.1</u>	<u>12.3</u>
.Contratos eventuales y a plazo fijo	50.9	50.4	11.5	10.1
.Campañas periódicas	10.4	9.4	2.4	1.9
.Pedidos de export.	0.8	-	0.2	-
.PROEM	0.1	-	-	-
.Convenios de formación laboral y pre-profesional	-	1.2	-	0.2
<u>Contratos estables</u>	<u>37.8</u>	<u>39.0</u>	<u>8.5</u>	<u>7.8</u>
.Cobert. de vacantes	16.8	13.6	3.8	2.7
.Aumento de produc.	13.7	19.9	3.1	4.0
.Otros motivos	7.3	5.5	1.6	1.1

1/ Equivale a la incidencia específica sobre la dotación de mano de obra.

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta de seguimiento de la variación mensual del empleo en empresas de 100 y más trabajadores, de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

CUADRO 6

Lima Metropolitana: Salidas de mano de obra,
por tipo de contrato y causa, en establecimientos
de 100 y más trabajadores, 1991-1992
(en %)

	Composición de las salidas		Incidencia específica sobre la tasa anual de bajas <u>1/</u>	
	1991	1992	1991	1992
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>31.0</u>	<u>31.0</u>
<u>Contratos atípicos</u>	<u>43.3</u>	<u>39.9</u>	<u>13.4</u>	<u>12.4</u>
.Contratos eventuales y a plazo fijo	31.6	34.1	9.8	10.6
.Campañas periódicas	10.9	5.4	3.4	1.7
.PROEM	0.3	-	0.1	-
.Convenios de formación laboral y pre-profesional	0.5	0.4	0.1	0.1
<u>Contratos estables</u>	<u>56.7</u>	<u>60.1</u>	<u>17.6</u>	<u>18.6</u>
.Retiro voluntario	47.2	49.2	14.7	15.2
.Jubil./fallecim.	2.5	1.4	0.8	0.4
.Despidos	2.0	5.1	0.6	1.6
.Causas económicas <u>2/</u>	0.8	2.1	0.2	0.7
.Otros motivos	9.2	2.3	1.3	0.7

1/ Equivale a la incidencia específica sobre la dotación de mano de obra.

2/ Falencia económica, contracción del mercado, reorganización de la empresa.

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta de seguimiento de la variación mensual del empleo en empresas de 100 y más trabajadores, de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

1.4. Remuneraciones y formas de negociación salarial

La sustitución de los contratos de trabajo estable por contratos eventuales o a plazo fijo, tiene dos objetivos inmediatos: el ajuste de los costos y la modulación cuantitativa de la plantilla, adecuándola a las fluctuaciones de la demanda.⁷

El ajuste de costos, a su turno, tiene dos componentes: de una parte las elevadas cargas de la seguridad social; de la otra, el nivel mismo de los salarios.

Por supuesto, la reducción de los costos laborales no salariales es importante en la política de precios de la firma; sin embargo, es más importante lograr una baja de la tasa de salarios.⁸

Si se admite como proxy de las desigualdades salariales entre los trabajadores estables y no estables, las diferencias de remuneraciones entre los trabajadores con negociación colectiva y sin negociación colectiva, se comprenderá la relevancia del tema. Según se deduce del cuadro 7, esa diferencia es de 36% en el caso de los empleados mensualizados y de 34% en el de los obreros jornalizados.

Es posible que los promedios estén sesgados por la composición de las categorías; pero es igualmente plausible que se mantengan diferencias salariales apreciables entre clases comparables de trabajadores. De allí el interés creciente de las empresas en desprenderse de los asalariados protegidos por la estabilidad laboral.

7 Si el propósito principal fuera introducir innovaciones de largo plazo, se procuraría una flexibilización funcional interna, que no exigiría necesariamente una proporción cada vez mayor de trabajadores eventuales o a plazo fijo. Es más, no sería conveniente ya que elevaría los costos de capacitación o, lo que es peor, impediría que ésta pudiera llevarse a cabo. Sin embargo, no puede descartarse que esta sea la solución para introducir cambios tecnológicos u organizacionales ante la persistencia de normas que sancionan la inamovilidad laboral.

8 Además, en varias formas de contratación atípica la ley obliga a efectuar las contribuciones de la Seguridad Social. Es tal vez por ello que una parte del empleo eventual o temporario es clandestino

CUADRO 7

Lima Metropolitana: Remuneraciones brutas en el sector empresarial, según categoría ocupacional, condición de negociación salarial y tamaño de la empresa, octubre de 1992

(en S/ corrientes)

Total	Tamaño del establecimiento (Nº ocup.)				
	10-49	50-99	100-499	500+	
<u>Empleados 1/</u>	<u>593.2</u>	<u>391.3</u>	<u>417.0</u>	<u>705.9</u>	<u>646.4</u>
. Con negociación colectiva	714.0	466.4	479.1	855.0	686.6
. Sin negociación colectiva	454.3	381.5	404.1	564.1	444.9
<u>Obreros 2/</u>	<u>10.8</u>	<u>8.1</u>	<u>11.3</u>	<u>10.4</u>	<u>14.5</u>
. Con negociación colectiva	11.9	9.7	13.6	11.0	16.5
. Sin negociación colectiva	7.8	7.3	8.7	8.0	6.6

1/ Sueldo mensual.

2/ Salario por día.

Fuente: Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Encuesta de sueldos y salarios en Lima Metropolitana, octubre de 1992.

1.5. La situación dual en los mercados internos de trabajo

La evidencia mostrada sugiere que en los hechos existe una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo que la que parecería deducirse del ordenamiento jurídico-laboral básico; al menos en el margen -y conviene recordar que éste involucra casi un tercio de la dotación de personal- hay una posibilidad importante de modular la plantilla facilitada por instrumentos legales parciales y la amplitud de la autoridad administrativa.

Sin embargo, si hay algún punto en el cual los empleadores se manifiestan unánimes, es en la importancia que conceden a la derogación de la estabilidad laboral.

La rigidez más importante que objetan, por supuesto, es la restricción legal para despedir a quienes no desean retener en sus empresas, ya sea por motivos económicos o de disciplina laboral. Esta limitación explica que las bajas por despidos representen no más del 5% del total de vínculos laborales cesados; la incidencia específica sobre la dotación de mano de obra apenas supera el 1.5% al año.

El reclamo empresarial de una mayor flexibilidad en los contratos de trabajo admite al menos dos líneas argumentales: la primera se refiere a la búsqueda de competitividad; la segunda, al control de la gestión y las reglas de la distribución del ingreso entre firmas y sectores sociales.

Para los empleadores, la estabilidad laboral introduce una situación de segmentación legal que, al elevar el costo de la mano de obra por sobre su productividad marginal, disminuye la competitividad externa de las empresas; al mismo tiempo y como resultado del encarecimiento de su precio relativo vis à vis el del capital, induce una menor demanda de trabajo, con lo que el nivel de empleo es menor que el que existiría de no haber interferencias institucionales.

Para los defensores de la estabilidad, en cambio, lo que subyace tras el argumento de la competitividad es la búsqueda de una mayor utilidad, pero no como resultado de una ganancia de productividad sustentada en la innovación tecnológica, sino en el abaratamiento forzado del costo de la mano de obra. Se trataría, en esta hipótesis, de un modelo de acumulación refido con la equidad social, pero también con los fundamentos técnicos de la modernidad productiva; además de obvias y primordiales razones éticas, esto último pondría en duda la posibilidad de sostener la competitividad a mediano plazo.

Una tercera interpretación enfatiza que la reducción del costo laboral y la modulación permanente de la plantilla configuran una estrategia defensiva de las empresas locales para compensar la brecha externa de productividad al producirse la apertura de la economía. Al mismo tiempo subraya la insuficiencia de esa estrategia para provocar una transformación productiva.⁹

Lo probable es que en la realidad convivan las tres situaciones.

9 En una economía abierta, la única posibilidad de competir de esa manera en el largo plazo, es manteniendo una situación de extrema pobreza. Obviamente, no es una opción deseable.

Por un lado, no puede desconocerse que, tras una apariencia de racionalidad, en muchos casos se oculta un modelo primitivo de explotación; la extensión del empleo clandestino, entre otros, sugiere la persistencia de estas prácticas.¹⁰ De la misma manera, parece innegable que una reacción común ante la apertura de la economía después de muchos años de una protección casi infinita, es la reducción de los costos nominales de la mano de obra y el ajuste de la plantilla a las fluctuaciones de la demanda.

Pero por otro lado, debe también reconocerse que la factibilidad de introducir innovaciones tecnológicas o modernizar las rutinas de trabajo -es decir, de encarar un proceso legítimo y sostenido de acumulación- puede verse afectada por rigideces parciales, aunque con frecuencia localizadas en puntos críticos de la cadena productiva. Estas resultan de la existencia de un núcleo de asalariados, generalmente antiguos y poco propensos al cambio, amparados por una estabilidad absoluta.

La flexibilidad introducida por los contratos precarios tropieza con el techo del sector protegido. Al establecer un límite -o más precisamente una dificultad- a su avance, es probable que, no obstante su amplitud, la rotación sea insuficiente para modificar de un modo sustantivo la estructura técnico-productiva de las empresas. Adicionalmente -y este no es un asunto menor- la solución de los contratos precarios es ineficiente desde un punto de vista económico, ya que aumenta los costos de entrenamiento y obstaculiza una utilización óptima de las innovaciones.

Lo anterior sugiere que la presencia de regímenes legales que en esencia son contradictorios, determina una situación dual en los mercados internos de trabajo: una elevada rotación de una parte del personal, coexistente con una fuerte inamovilidad en otro segmento de la dotación de mano de obra de la misma empresa. Dependiendo de cual fracción sea la central al proceso de trabajo, será o no posible la modernización tecnológica.

2. La Sindicalización de la Fuerza del Trabajo

En las sociedades post-industriales, las transformaciones tecnológicas y de los procesos de trabajo, convergentes con los cambios en la estratificación y movilidad ocupacional, reducen cada vez más el espacio para la acción sindical.

Pero al tiempo que las reformas estructurales en la economía y la empresa modifican el rol y significación de los sindicatos como actor social, también parecen inducir una evolución de sus actitudes frente a los empleadores y la comunidad. Temas como la protección del empleo en los sistemas de producción flexible, las condiciones y el medio ambiente de trabajo, la adquisición de calificaciones polivalentes, o la gestión de la incorporación del progreso técnico -para nombrar sólo algunos- adquieren cada vez mayor significación en la estrategia sindical de las sociedades post-industriales; el reivindicacionismo clásico se diluye junto con las transformaciones de largo plazo; la confrontación cede el paso a la negociación.

10 Además, éstas son simultáneas con prácticas desleales de competencia con las empresas que cumplen con sus trabajadores y con las obligaciones fiscales.

El sistema jurídico que regula las relaciones laborales tiende a acompañar este proceso. En cualquier caso, el cuerpo legal trata de crear un nuevo equilibrio entre los criterios éticos de equidad y la adaptación a las rigurosas exigencias de competitividad inherentes a la globalización de la economía.

La realidad es bastante diferente en una sociedad en vías de desarrollo, como la peruana. Ello se refiere no sólo al plano de las ideas; antes aún, se trata del significado real, y como consecuencia de ello del rol, de los sindicatos en una economía que presenta dos características principales: (a) es muy heterogénea y segmentada, y (b) está transitando rápidamente desde un modelo cerrado y protegido a otro abierto y desregulado.

Obviamente, este es un asunto de la mayor importancia para los trabajadores; pero lo es también para los empleadores.

En el modelo cerrado y protegido que prevaleció hasta hace poco, la ocupación y los salarios en el sector estructurado dependían no sólo de la productividad; a menudo, y muchas veces sobre todo, eran una función de la transferencia de recursos del estado, sea por los resultados del comercio exterior, el endeudamiento externo o la recaudación del impuesto inflacionario. Los empresarios y los sindicatos se vinculaban a partir de la presión política sobre el estado; más que la relación y conflicto entre ellos, primaba la relación y conflicto de cada uno con el último.

Distinta es la situación en el nuevo contexto socioeconómico. El agotamiento de las rentas cuasi-políticas primero, y la inserción en la economía mundial después, requieren que los actores sociales se vinculen entre sí y antes que nada, como actores productivos, o sea en el marco de una relación costos-productividad. Sólo si se satisface esta condición puede determinarse un modo sustentable de regulación y unas reglas de distribución del ingreso entre los factores de la producción; al revés, una ecuación costos-productividad competitiva necesita un modelo moderno y equitativo de relaciones laborales.

Para que esto sea posible, la negociación social debe respetar las demandas diferenciadas de un mercado heterogéneo como el discutido y no pretender, como en el pasado, introducir normas que en nombre de la homogenización de las condiciones sociales y de trabajo, imponen rigideces que traban el desarrollo de la economía y de las empresas. Pero como la práctica social requiere de una institucionalidad apropiada, la pregunta que primero debe responderse es en qué medida los sindicatos son efectivamente un interlocutor social válido en el Perú actual.

2.1. La tasa de sindicalización de la fuerza de trabajo

No existen registros administrativos confiables sobre el nivel de sindicalización de la fuerza de trabajo. Aunque la proporción de trabajadores amparados por la negociación colectiva constituye una aproximación al tema, no refleja exactamente la dimensión de la organización sindical.

Una alternativa metodológica para evitar tanto los errores de los registros administrativos como los sesgos de los intereses sectoriales, consiste en cuantificar la sindicalización -tanto en lo que respecta al número de cotizantes, como en lo que se refiere a la presencia de los sindicatos en los centros de trabajo- a partir de la información proporcionada por los propios asalariados.

Para ese ejercicio, se ha dispuesto de tabulaciones especiales de la encuesta de hogares de Lima Metropolitana realizada por la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. El cuestionario de esta encuesta incluye preguntas sobre existencia de organizaciones sindicales en el centro de trabajo y pertenencia a las mismas. Como interesa conocer no sólo el nivel actual de sindicalización, sino su evolución durante la transición del modelo cerrado y protegido al modelo abierto y desregulado, el ejercicio se realizó para los años 1989 y 1992.

Los resultados que se aprecian en el cuadro 8, referidos a este último año, muestran que sobre un total de casi 1'300.000 asalariados en Lima, poco más de 200.000 -es decir sólo el 16%- están afiliados a un sindicato. Medida como proporción de la PEA ocupada, la proporción de sindicalizados es de 8.5%.

Definida de esta manera, la capacidad de nucleamiento de las organizaciones sindicales es muy limitada: ellas convocan a uno de cada doce ocupados y lo que es más significativo, a uno de cada seis asalariados.

Pero quizás más sugerente aún, esa capacidad se ha reducido sensiblemente desde 1989. En efecto, ese año estaban sindicalizados uno de cada seis ocupados en la PEA y algo menos de uno de cada cuatro asalariados (véase el cuadro 9). Entre ese año y 1992, el número de afiliados a los sindicatos se redujo en un 25%; por su parte, la cantidad de representados disminuyó en casi 22%.

11

Esta reducida extensión de la sindicalización está asociada, por un lado, a la segmentación del mercado de trabajo y a la fragmentación de la estructura productiva que, como se vio, ha aumentado mucho sobre los ya elevados niveles pre-existentes (véase el cuadro 2).

Por el otro, está asociada a ciertas restricciones impuestas por la legislación que, aunque se liberalizó en relación al régimen precedente, continúa dejando fuera del universo sindicalizable a una proporción importante de los asalariados.¹²

11 Esta se define como número de asalariados en cuyo centro de trabajo existe una organización sindical. Se trata por ende de una cifra de máxima.

12 Hasta fines de 1990, sólo podían constituirse sindicatos en empresas de 20 trabajadores o más y siempre que así lo decidiera más de la mitad de ellos. En diciembre de 1990 se modificó la norma, eliminandose esta última condición, aunque manteniendo el piso de 20 trabajadores. Por otra parte, en el sector público la Constitución Política del Estado excluye del derecho de sindicalización a los miembros de las fuerzas armadas y policiales y a los funcionarios con poder de decisión y/o que desempeñan cargos de confianza.

Sin embargo, lo destacable es que esa limitación se verifica también en el núcleo capitalista de la economía: el sector empresarial- formal, que comprende las firmas privadas estructuradas y las empresas públicas sujetas a la negociación colectiva. En este sector, en el que los asalariados constituyen casi el 90% de la fuerza de trabajo, solamente el 16.1% están afiliados a un sindicato y apenas el 34.5% trabaja en un lugar donde está hay un sindicato.

CUADRO 8

Lima Metropolitana: Nivel de sindicalización según sector de inserción en el mercado de trabajo, 1992 (en miles de personas)

	Total	Sector empresarial 1/	Admin. públ. 2/	Sector no estruct. 3/	Hogares 4/
.PEA ocupada	2,403.1	692.0	237.8	1,364.8	108.5
. Asalariados (total)	1,267.4	671.4	237.8	358.2	-
. Asalariados en establec. de 20+ ocup.	787.0	549.2	237.8	-	-
. Asalariados "sindicalizables" 5/	647.9	483.3	164.6	-	-
. Afiliados a sindicatos	206.0	108.4	94.4	3.2	-
. Presencia sindical 6/	394.0	231.3	162.7	-	-

- 1/ Empresas privadas de 10 y más ocupados. Incluye las empresas públicas sujetas a negociación colectiva.
- 2/ Incluye las fuerzas armadas y policiales.
- 3/ Empresas de menos de 10 ocupados y trabajadores independientes.
- 4/ Servicio doméstico. No se incluyen en asalariados.
- 5/ Asalariados que gozan del derecho de sindicalización. Excluye los miembros de las fuerzas armadas y policiales y los funcionarios públicos con poder de decisión y/o que desempeñan cargos de confianza, que carecen de ese derecho de acuerdo al art. 61 de la Constitución. Se excluye también los empleados jerárquicos del sector empresarial. En las empresas de menos de 20 trabajadores no pueden constituirse sindicatos, aunque puede haber un delegado del personal elegido en votación secreta. Los afiliados a organizaciones sindicales en el sector no estructurado corresponden a esta última figura.
- 6/ Asalariados en cuyo centro de trabajo existe un sindicato.

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto de 1992.

CUADRO 9

Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de sindicalización de los asalariados, 1989 y 1992 (en%)

	Total		Sector em- presarial		Admininstr. pública.	
	1989	1992	1989	1992	1989	1992
. Tasa de sindicaliz. respecto del total "sindicalizable" <u>1/</u>	35.7	31.8	31.0	22.4	50.2	57.4
. Presencia sindical respecto del total "sindicalizable" <u>2/</u>	65.1	60.8	58.6	47.9	81.5	98.9
. Tasa de sindicaliz. respecto del total de asalariados en la fuerza de trabajo <u>3/</u>	23.2	16.3	21.4	16.1	40.2	39.7
. Presencia sindical respecto del total de asalariados en la fuerza de trabajo <u>4/</u>	42.3	31.1	40.1	34.5	69.2	68.4
. Afiliados/Presencia sindical	54.8	52.2	52.9	46.9	58.0	58.0

1/ Cociente porcentual entre el número de afiliados a organizaciones sindicales y el total de asalariados que califican para agremiarse, según se define en nota 5/ del cuadro 8.

2/ Cociente porcentual entre el número de asalariados en cuyo centro de trabajo existe un sindicato y el total de asalariados que califican para agremiarse, según se define en nota 5/ del cuadro 8.

3/ Cociente porcentual entre el número de afiliados a organizaciones sindicales y el total de asalariados en el sector. La columna de "total" incluye el sector no estructurado.

4/ Cociente porcentual entre el número de asalariados en cuyo centro de trabajo existe un sindicato y el total de asalariados en el sector. La columna de "total" incluye el sector no estructurado.

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, 1989 y 1992.

Si con arreglo a las disposiciones legales recién mencionadas, el cálculo se restringe a los asalariados "sindicalizables", la proporción de cotizantes todavía es muy baja: 22.4%. Por su parte, la presencia sindical es inferior a la mitad de ese universo: 47.9%.

Pero no se trata tan sólo de que la sindicalización en el sector empresarial-formal es reducida; también es decreciente. Entre 1989 y 1992 el número de sindicalizados en este sector se redujo en 38% y la presencia sindical en 30%. La reducción de la capacidad de convocatoria de los sindicatos en el estrato más estructurado del mercado, explica la casi totalidad (93%) del descenso en el nivel de sindicalización de la fuerza de trabajo. Parece, por ende, que además de la fragmentación creciente de la estructura productiva y de las restricciones legales, la progresiva debilidad sindical está asociada, sobre todo, a un problema político-cultural de atracción sobre los trabajadores.

Sólo en la administración pública la sindicalización es relativamente más elevada. Si se excluye del cálculo a los servidores que por disposición constitucional carecen del derecho a sindicalizarse, la tasa de afiliación gremial llega al 57%, en tanto que la presencia sindical es del 98%.¹³ En términos relativos al universo sindicalizable de la administración pública estos niveles son más elevados que en 1989 (véase el cuadro 9). No obstante, desde entonces la reforma del estado ha erosionado la base de sustentación de los sindicatos públicos, y es presumible que esa tendencia se acentúe en el futuro.

2.2. La presencia de las organizaciones sindicales

La reducida capacidad de convocatoria de los sindicatos guarda una obvia relación con su relativamente escasa presencia en los centros de trabajo. Desde un punto de vista estructural, esta situación refleja la segmentación y las restricciones legales antes señaladas. En efecto, considerando estos factores, la presencia sindical potencial, es decir la proporción de trabajadores que califican para sindicalizarse, abarca apenas la mitad de los asalariados: 72% en el sector empresarial-formal y 69% en la administración pública, pero nada en el sector no estructurado. Este, debe recordarse, incluye cerca de un tercio de los asalariados en Lima.

Dicho de otro modo, la fragmentación de la estructura productiva (en especial el crecimiento del sector no estructurado), convalidada por las normas restrictivas, explica que uno de cada dos asalariados no tenga el derecho o no califique funcionalmente para constituir un sindicato.

Sin embargo, esta es una explicación parcial. La presencia sindical efectiva es más limitada aún: sólo el 60% de los asalariados que tienen el derecho o califican funcionalmente para sindicalizarse trabajan en un centro laboral donde hay una representación gremial; ello no obstante que en la administración pública esa presencia es casi completa.

13 En relación al total de asalariados en la administración pública, la tasa de sindicalización es de 57% y la presencia sindical de 68%. La diferencia tan marcada se debe, sobre todo al peso de las fuerzas armadas y policiales -carentes del derecho a sindicalizarse- que llega a casi un tercio del empleo total del sector.

La diferencia con la cobertura potencial señalada antes no puede comprenderse por la segmentación o las restricciones legales; antes bien, esa diferencia se concentra en el núcleo más capitalista del sector empresarial, donde los factores restrictivos objetivos son irrelevantes; en este último sector menos de la mitad de los "sindicalizables" trabajan en un establecimiento en el que hay un sindicato constituido.

A su turno, y reforzando la hipótesis de que en una medida apreciable la escasa implantación sindical se relaciona con el atractivo que ejercen sobre los asalariados, donde hay organizaciones gremiales, más de la mitad no están afiliados. Con la única excepción de aquellas donde hay un peso muy grande de las empresas públicas, esta situación se repite virtualmente en todas las ramas de actividad incluyendo la industria (véase el cuadro 10).

2.3. Sindicalización y estructura productiva

Con todo, no puede desconocerse las causas estructurales para entender el reducido desarrollo sindical vis à vis la fuerza de trabajo.

Por una parte, los asalariados representan sólo el 52% de la PEA ocupada urbana. Las categorías no asalariadas, entre las cuales se destacan los trabajadores independientes y los familiares no remunerados, concentran una proporción superior al 45% de la fuerza de trabajo. Por supuesto, esto es una expresión de la magnitud alcanzada por el sector informal que, en su mayor parte, está constituido por unidades económicas familiares; sólo un cuarto de los ocupados en este sector son asalariados.

Por otro lado, una fracción no despreciable de la fuerza laboral del propio sector empresarial está concentrada en establecimientos pequeños donde la inserción de la organización sindical es más difícil, o incluso está legalmente impedida de constituirse. Aún en Lima, donde hay una mayor proporción de firmas medianas y grandes, casi un quinto de los asalariados del sector empresarial pertenece a empresas de menos de 20 personas (véase el cuadro 11). Esto explica que en este estrato de tamaño, la tasa de sindicalización y la presencia sindical sean casi inexistentes: 1.6% y 3.2% respectivamente.

En una medida importante, la asociación entre la fragmentación del mercado de trabajo y las restricciones legales se extiende al estrato de 20 a 49 ocupados. Ello porque al piso de 20 trabajadores para formar un sindicato, la legislación vigente hasta fines de 1990 añadía como requisito para obtener el registro sindical que éstos se constituyeran con el 50% de los asalariados. En la práctica, esto implica que la presencia sindical ha estado muchas veces vedada en las firmas de menos de 40 e incluso en las de menos de 50 trabajadores.

En Lima, el estrato de 20 a 49 ocupados concentra casi el 23% de los asalariados del sector empresarial; sumados a los empleados en las pequeñas empresas de 10 a 19 personas, representan el 41% de esos asalariados (véase el cuadro 11). Parece evidente que la fragmentación del mercado laboral, que se extiende a una parte considerable del sector estructurado, es un determinante significativo del escaso grado de sindicalización.

Sin embargo, como también se dijo, la sindicalización es reducida incluso en los estratos donde, por el tamaño de las empresas, no hay impedimentos objetivos para constituir una organización gremial. Por ejemplo, en las firmas que ocupan de 50 a 99 trabajadores, es decir en el segmento medio-alto del sector empresarial, sólo el 14% de los asalariados están sindicalizados; la presencia de los sindicatos, por su parte, se limita a un cuarto de su cobertura potencial.

CUADRO 10

Lima Metropolitana: Tasa de sindicalización y de presencia sindical por ramas de actividad económica, 1992 (en %)

Ramas	Tasa de sindicaliz.		Tasa de pres. sind.	
	s/total asal.	s/asal. establ. 20+ oc. <u>1/</u>	s/total asal.	s/asal. establ. 20+ oc. <u>1/</u>
Total	16.3	26.2	34.5	50.0
. Ind. bs. consumo	11.8	20.9	26.2	46.6
. Ind. bs. interm.	18.4	23.6	47.8	61.4
. Ind. bs. de cap.	13.5	22.1	25.6	42.0
. Elect., gas y agua	69.3	69.3	93.1	93.1
. Construcción	6.0	16.8	18.0	46.8
. Comercio por mayor	14.4	20.8	16.7	24.0
. Comercio por menor	2.6	7.0	8.1	25.3
. Rest. y hoteles	8.9	27.0	9.9	30.3
. Transp., almac. y comunicaciones	19.6	30.5	33.4	52.2
. Establ. fin., seg., bs. inm. y serv. a empresas	14.7	20.5	33.2	47.8
. Serv. comunales, sociales y recreat.	28.2	31.8	50.0	56.5
. Serv. personales	1.5	4.4	3.0	8.8

1/ Incluye el personal jerárquico del sector empresarial. En "servicios comunales, sociales y recreativos" incluye personal de las fuerzas armadas y policiales y funcionarios que carecen del derecho de sindicación. Por consiguiente, esta tasa es más baja que la que resultaría si el cálculo se efectuara sobre el total definido como "sindicalizable" en la nota 5 del cuadro 8. No se dispone de esa información por rama de actividad.

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto 1992.

Lima Metropolitana: Nivel de sindicalización de los
asalariados en el sector empresarial, según
tamaño del establecimiento, 1992

(en miles de personas)

	Total	Tamaño del establecimiento (Nº ocup.)				
		10-19	20-49	50-99	100-499	500
.Asalariados	671.4	122.2	153.7	95.3	164.3	135.9
.Afiliados a sindicatos	108.4	1.6	8.6	13.1	35.8	49.3
.Presencia sindical	231.3	3.2	13.5	23.3	83.7	107.6

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto 1992.

Aún en los establecimientos que emplean de 100 a 499 trabajadores, que en la escala de la economía peruana pueden ser considerados grandes, apenas uno de cada cinco asalariados está afiliado a un sindicato; la presencia de estos últimos, aunque mayor que en el caso anterior, cubre la mitad de la fuerza laboral sindicalizable.

Sólo en las firmas de más de 500 personas, existe una presencia sindical mayoritaria: 79%. Pero aún aquí la tasa de afiliación es claramente minoritaria: 36%. En el "núcleo duro" del capitalismo, las organizaciones sindicales logran atraer a menos de la mitad del personal. Los afiliados de este "núcleo duro", unos 50.000, representan menos del 4% de los asalariados del área metropolitana.

Pero el otro indicador de la pérdida de la capacidad de atracción de los sindicatos, es que precisamente en el estrato de las grandes empresas, es donde más se ha debilitado el nivel de sindicalización: entre 1982 y 1992, el número de cotizantes a los sindicatos en estas firmas disminuyó en 55%. Un poco menos de la mitad de esa caída se explica por la reducción del empleo en el segmento y el resto (alrededor de seis décimos) por las desafiliaciones.¹⁴

2.4. El perfil de los trabajadores sindicalizados

El poco interés que parecen mostrar los asalariados por las organizaciones sindicales insinúa que, al lado de los factores estructurales de segmentación y las restricciones legales, existe un problema político-cultural de atracción sobre los trabajadores. Este problema cobra mayor significación cuando, como es el caso, hay una situación de excedente de oferta en el mercado de trabajo.

Aún cuando la influencia del sindicato no se mide sólo por la tasa de afiliación, su nivel relativo es sugerente del interés que despierta en los trabajadores; ese interés, parece obvio, depende de la forma en que ellos perciban su utilidad.

Es posible que, para un dado discurso sindical, esa percepción tenga que ver con ciertas características -sociales, demográficas, educativas, ocupacionales- de los asalariados. En este sentido, resulta ilustrativo comparar, en relación a esas características, los perfiles de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados. En el cuadro 13 se ofrece esa comparación.

14 Si se hace abstracción de la reducción en el empleo, la baja de la tasa de sindicalización -es decir, la comparación del cociente entre el número de afiliados y de asalariados en cada año- alcanza al 23%

Lima Metropolitana: Evolución de la tasa de sindicalización
en el sector empresarial, según tamaño del
establecimiento, 1989 y 1992

(en %)

Total	Tamaño del establecimiento (Nº ocup.)					
	10-19	20-49	50-99	100-499	500+	
<u>. Tasa de sindicaliz.</u>						
1989	24.6	5.5	6.3	18.6	20.8	46.9
1992	16.1	1.3	5.6	13.7	21.8	36.3
<u>. Tasa de presencia sindical</u>						
1989	46.0	7.0	14.9	34.4	52.0	79.3
1992	34.5	2.6	8.8	24.4	50.9	79.2
<u>. Afiliados/Presencia sindical</u>						
1989	53.5	78.6	42.3	54.1	40.0	59.1
1992	46.7	50.0	63.6	56.1	42.8	45.8

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, 1989 y 1992.

CUADRO 13

Lima Metropolitana: Perfil comparativo de los asalariados en el sector empresarial, sindicalizados y no sindicalizados, 1992

	Afiliados a un sindicato	No afiliados pero con sindicato en la empresa		No hay sindicato en la empresa	
		<20 oc.	20+ oc.	<20 oc.	20+ oc.
. Edad					
Promedio	40	35	33	33	32
Mediana	40	33	30	30	30
. Género					
Proporción que corresponde a las mujeres	14.7	24.0	39.6	39.6	29.3
. Nivel educativo					
Proporción que no ha superado la escuela primaria (%)	17.0	4.6	10.3	10.3	7.8
. Antigüedad en la empresa (en años)					
Promedio	11.8	7.2	4.1	4.1	4.7
Mediana	9.2	3.3	1.0	1.0	1.2
. Subempleo					
Proporción que sufre subempleo agudo por ingr.	6.8	19.1	34.9	34.9	33.7
. Ingreso total por trabajo (en S/ de set. de 1992)					
Promedio	382	669	323	323	398
Mediana	320	365	213	213	277

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto 1992.

Como surge de ese cuadro, los trabajadores afiliados a los sindicatos son sensiblemente más viejos, más antiguos y menos educados que los no afiliados. Puesto de otra manera, el discurso sindical parece poco atractivo para los más jóvenes, los más educados y los más expuestos a la precarización; a estas características debe agregarse su escaso alcance sobre las mujeres.

En esta diferencia de perfiles subyace, probablemente, una explicación principal de la débil inserción de los sindicatos en el sector empresarial. Es interesante analizar este punto con más detalle:

- * Entre los sindicalizados la edad media es de 40 años, mientras que entre los no sindicalizados de los mismos establecimientos llega a 33 años; en las empresas del sector empresarial donde no hay presencia sindical, la edad promedio de los asalariados es de 30 años. Esto sugiere la existencia de un corte generacional en el interés que suscitan los sindicatos.
- * De igual manera, parece haber también un corte por géneros: nada más que el 15% de los sindicalizados son mujeres, mientras que entre los no afiliados con sindicato en la empresa, la participación femenina alcanza al 24%; por su lado, en las firmas donde no hay sindicato, la proporción es de 29% en el segmento de más de 20 ocupados y de casi el 40% en el de menor tamaño. Este último dato puede ser interpretado, también, como indicativo de barreras para la contratación de mujeres cuando existe la posibilidad de un control gremial.
- * La antigüedad en el empleo es muchísimo más elevada entre los sindicalizados: en su caso, la mediana es de 9.2 años, mientras que alcanza a 3.3 años entre los no sindicalizados de las mismas empresas y a sólo 1 año en las firmas donde no hay un sindicato constituido.¹⁵ Aunque en algún sentido estas disparidades reflejan las diferencias de edades; sin embargo son lo suficientemente elevadas como demandar otra explicación. La hipótesis más plausible al respecto, es que el nivel de afiliación -o tal vez de atracción del discurso sindical- está asociado al grado de estabilidad laboral. Toda vez que ésta cubre una proporción minoritaria y decreciente de la fuerza de trabajo, no debería sorprender que la sindicalización siga un curso semejante; un mercado laboral con excedente de oferta de mano de obra y la sustitución de empleos permanentes por contrataciones atípicas, erosionan el espacio para la acción colectiva de la organización sindical y el interés que ésta pueda despertar en los trabajadores no estables.
- * Quizás relacionado con el hecho de que son más viejos, pero en cualquier caso igualmente significativo, el nivel educativo de los afiliados a un sindicato es bastante más bajo que el de los no afiliados: un 17% de los primeros no han superado la escuela primaria, proporción que es inferior al 5% entre los últimos. Entre los asalariados de las empresas donde no hay sindicato, la cifra es de 8% en el segmento de más de 20 ocupados y de 10% en el de 10-19

15 Incidentalmente, vale la pena mencionar que estas cifras son mucho más bajas que las que existían en 1989. En ese momento, la mediana de la antigüedad en el empleo era de 14 años entre los afiliados a un sindicato, 4 años entre los no afiliados de las empresas con presencia sindical y 2 años entre los asalariados de las firmas sin sindicato. La disminución de los niveles medianos de antigüedad en el período 1989 - 1992 constituye otro indicador de la rotación de la mano de obra en el sector empresarial

personas. La diferencia es demasiado grande como atribuirla solamente a la composición por edades de cada grupo; parece razonable pensar, por ende, que el discurso sindical pierde atractivo a medida que aumenta el nivel de educación.

Estas observaciones tienden a confirmar que existe un problema político-cultural que, en un mercado excedentario, limita cada vez más la inserción efectiva de las organizaciones sindicales entre los trabajadores. Podría argumentarse, sin embargo, que la influencia del sindicato no se evalúa por la tasa de afiliación sino por sus resultados en la defensa de los intereses de los trabajadores.

Si esos resultados se miden por el indicador más elemental de esos intereses, como son las remuneraciones, el argumento no carece de validez. En efecto, no obstante la diferencia en la educación, el ingreso mediano de los trabajadores sindicalizados es semejante al de los no afiliados de esas mismas firmas.¹⁶ Pero al mismo tiempo, es sensiblemente mayor que el de los asalariados de las empresas donde no hay sindicato; la diferencia salarial con estos últimos es de 16% cuando se compara con firmas de más de 20 ocupados y de 50% cuando la relación se hace con las de 10-19 trabajadores.

Por cierto, estas disparidades en los ingresos del trabajo según que exista o no un sindicato en la empresa, en parte se explican por el peso que la edad y la antigüedad en el empleo tienen en la determinación del salario; también influye el hecho de que los sindicatos están más implantados en empresas de mayor tamaño y presumiblemente de mayor productividad. Pero, aún si se considera estos factores, parece plausible que la presencia sindical aumenta la capacidad de negociación de los trabajadores, con la consiguiente influencia sobre los niveles salariales, tanto para los afiliados como para los que no están afiliados a la organización. Esta posibilidad de obtener ventajas sin necesidad de cotizar al sindicato, puede explicar una parte -si bien difícilmente decisiva- del escaso nivel de afiliación donde éstos existen.

Con todo, la línea argumental que enfatiza la importancia de los aspectos político-culturales en un marco de excedente de oferta de mano de obra en el mercado de trabajo, parece conservar su vigencia. No se entendería, de otro modo, por qué la presencia gremial es débil en los segmentos empresariales medio-altos e incluso altos, donde no hay dificultades legales o estructurales para constituir un sindicato; ello sin mencionar que, donde se han formado, el reducido nivel de afiliación conspira contra un desarrollo más amplio de la capacidad de negociación.

3. El Empleo no Registrado en el Sector Empresarial.

3.1 Los asalariados no registrados en las empresas formales.

Es sabido que las empresas formales subcontratan una parte de sus procesos de trabajo en microempresas informales. Este mecanismo tiene tres ventajas principales : en primer lugar, permite flexibilizar la organización de la producción y ajustarla a las fluctuaciones de la demanda;

16 Para esta comparación la mediana es más útil que el promedio, ya que evita el sesgo que introducen los extremos de las pirámides ocupacionales respectivas.

en segundo término, facilita la reducción de los costos laborales salariales y no salariales; por último, hace posible una flexibilización de hecho de la legislación laboral, especialmente la estabilidad en el empleo.

Pero además, existen evidencias sugerentes de que, al parecer de una manera creciente, un número de empresas formales incurren directamente en prácticas informales y no legales de contratación laboral. Las cifras del cuadro 14 son indicativas de este fenómeno.

Como se aprecia en ese cuadro casi un tercio de los asalariados de Lima que trabajan en empresas formales, parece no estar registrado legalmente. Estos trabajadores en negro son cerca de 215,000.

La evidencia de esta situación surge de que ninguno de ellos está asegurado en el Instituto Peruano de Seguridad Social. Como es obvio, esta información no proviene de los registros administrativos de las empresas, sino de una pregunta específica hecha a los trabajadores en la encuesta de hogares del Ministerio de Trabajo.

Por supuesto, la intensidad del empleo no registrado es inversamente proporcional al tamaño del establecimiento. En los más pequeños cerca de la mitad de los asalariados trabajan en negro; pero lo destacable es que la proporción es también muy importante en los segmentos de mayor tamaño, incluyendo las medianas y aún las grandes empresas. Como se ve en el cuadro mencionado, no está asegurado en el IPSS el 29% de los asalariados de los establecimientos de 50 a 99 personas y el 25% de los ocupados en firmas de 100 a 500 trabajadores. Sólo en las empresas de más de 500 personas el fenómeno parece menos significativo.

Las diferencias en el coeficiente de asalariados no registrados que se encuentran entre ramas de actividad económica, reflejan la mayor o menor fragmentación de cada una: en sectores relativamente más concentrados, como el de la industria de bienes de capital, por ejemplo, ese coeficiente es sensiblemente menor a la media; pero en cambio, en ramas muy atomizadas como el comercio al por menor, o los restaurantes, está por encima de la misma (véase el cuadro 15).

Además del tamaño, parece haber una relación bastante marcada con el nivel de sindicalización. En efecto, entre los afiliados a un sindicato, la proporción de trabajadores no registrados es de sólo 7.1%, mientras que entre los no afiliados pero con un sindicato en la empresa es el doble: 15.3%. Pero en las firmas donde no existe un sindicato, la intensidad del fenómeno es sustancialmente mayor: casi un 42% en el segmento de más de 20 ocupados y 46% en el de 10 a 19 personas (véase el cuadro 16).

Lo expuesto sugiere que con la excepción relativa de las empresas más grandes, donde además de los controles estatales hay una mayor presencia sindical, el empleo no registrado constituye una práctica generalizada en el sector estructurado. Al parecer la informalidad en el mercado de trabajo no se limita a los trabajadores autónomos o las microempresas, sino que invade el ámbito de las relaciones laborales en el sector formal.

3.2 El perfil de los trabajadores no registrados

Como es de esperar, esta forma de trabajo produce consecuencias negativas para los trabajadores involucrados. Ello se refiere no sólo a la falta de cobertura de la seguridad social; ocurre también que los salarios de bolsillo son extremadamente bajos, como lo sigue la comparación de las medianas de ingresos de trabajadores registrados y no registrados: la de estos últimos es 45% más baja que la de los primeros. No es sorprendente, por consiguiente, que la proporción de subempleados agudos sea 2.5 veces más alta entre los no registrados que entre los registrados (véase el cuadro 17).

Salvo porque los asalariados no registrados tienen más edad que los otros, no existen mayores razones para pensar que esta situación se asocia con características de las personas; antes bien, en ambas categorías se encuentra un nivel educativo semejante y la composición por géneros es virtualmente la misma. Parece, por ende, que se trata de una consecuencia del estado excedentario del mercado laboral, que se combina con la búsqueda de estrategias defensivas de las empresas para afrontar por el lado de los costos, más que por el de la productividad, un tránsito rápido hacia una economía abierta.

CUADRO 14

Lima Metropolitana: Asalariados no registrados
en el sector empresarial, según tamaño
del establecimiento, 1992 1/

(en %)

	Total	Tamaño del establecimiento (Nº ocup.)				
		10-19	20-49	50-99	100-499	500+
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Registrado	68.0	55.3	52.0	70.6	74.6	87.6
No registrado	32.0	44.7	48.0	29.4	25.4	12.4

1/ Se utiliza como variable proxy la inscripción al IPSS. Por lo tanto, el empleo no registrado se define por la carencia de esa inscripción.

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto 1992.

Lima Metropolitana: Proporción de asalariados no registrados en el sector empresarial, según ramas de actividad económica, 1992

(en %)

Ramas de actividad	Empleo no registrado
<u>Total</u>	<u>32.0</u>
. Ind. de bienes de consumo	35.4
. Ind. de bienes intermedios	26.6
. Ind. de bienes de capital	22.4
. Electricidad, gas y agua	11.0
. Construcción	31.9
. Comercio por mayor	32.0
. Comercio por menor	36.8
. Rest. y hoteles	47.0
. Transporte, almacenaje y comunicaciones	40.8
. Establecimientos financieros, seguros, bs. inmuebles. y serv. a las empresas	21.8
. Serv. comunales, sociales y recreativos	30.1
. Servicios personales	41.7

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto 1992.

Lima Metropolitana : Empleo asalariado no registrado en el sector
 empresarial, según nivel de sindicalización, 1992
 (en %)

	Afiliados a un sindicato	No afiliados pero con sindicato en la empresa	No hay sindicato en la empresa	
			<20 oc.	20+ oc.
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Registrados	92.9	84.7	54.1	58.3
No registrados	7.1	15.3	45.9	41.7

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto 1992.

CUADRO 17

Lima Metropolitana: Perfil comparativo de los asalariados
en el sector empresarial, registrados y
no registrados, 1992

	Registrados	No registrados
<u>Edad</u> (años)		
. Promedio	37	28
. Mediana	28	25
<u>Género</u> (% s/cada sexo)		
. Masculino	67.8	32.2
. Femenino	68.5	31.5
<u>Educación</u>		
. Promedio de años cursados	12.3	11.5
<u>Subempleo</u>		
. Proporción que sufre subempleo agudo por ingresos	18.0	45.7
<u>Ingreso total por trabajo</u> (en S/ de set. de 1992)		
. Promedio	480	330
. Mediana	316	172

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados especiales de la encuesta de niveles de empleo de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, julio-agosto 1992.

CAPITULO IV
TEMAS PARA EL DIALOGO SOCIAL
EN EL NUEVO CONTEXTO SOCIOECONOMICO

Por : Ernesto Kritz

La necesidad de un cambio sustancial en el sistema de relaciones laborales parece fuera de dudas . En particular, en una situación estructural de inestabilidad de los mercados e internacionalización de la economía, difícilmente pueda avanzarse hacia modelos flexibles de organización industrial, capaces de competir, sin sustituir el régimen de relaciones laborales sustentado en el antiguo compromiso social keynesiano y en el modelo de organización fordista-taylorista.

Asumiendo que ese cambio no es heterónimo, debe reconocerse, sin embargo, que el espacio de la negociación social está encuadrado por los procesos de reconversión productiva. Los parámetros comunes de estos procesos son:

- * la apertura al exterior para tomar más competitivas la economía, reinsertarla en los flujos de comercio internacional e inducir su modernización;
- * el redimensionamiento del sector público y la redefinición de su rol, en parte por razones de eficiencia, en parte para liberar los recursos para la reestructuración del sector privado y en parte para generar el superávit fiscal necesario para pagar los intereses de la deuda externa sin agravar las presiones inflacionarias;
- * la reestructuración del sector privado por exposición a la competencia -interna y externa- y por la reasignación de recursos según las señales del sistema de precios en unos mercados no intervenidos;
- * el logro de competitividad de las empresas a través de aumentos en la productividad por reorganización, modernización de la gestión e innovación tecnológica, como también por cambios en la composición de la producción;
- * reformas institucionales, desregulación y flexibilización de los mercados -especialmente el laboral- para estimular la inversión de riesgo y lograr una mayor capacidad adaptativa de las empresas en un entorno cambiante.

Es en este contexto que, cualquiera sea su extensión, debe darse el diálogo y la negociación entre los partícipes sociales. Por ello, y porque dentro de ese espacio pueden plantearse opciones con implicaciones diferentes sobre el bienestar de cada grupo social, resulta necesario identificar los temas para el análisis.

Así planteado, el punto de partida de un diálogo social fructífero consiste en formular las preguntas que, siendo relevantes para la negociación, admiten más de una respuesta. Un inventario de esas preguntas -que por cierto no es exhaustivo- tiende a reforzar la hipótesis de la existencia de grados de libertad relativamente amplios en los procesos de reconversión productiva. ¹⁷

De allí el interés de identificar los interrogantes, y en definitiva las opciones, para la negociación entre los interlocutores sociales. El resultado de ese ejercicio es el siguiente:

1. Condiciones para un acuerdo social en una sociedad democrática, en transición hacia una economía abierta

- * ¿en qué medida un acuerdo social es compatible con una economía de mercado? ¿no impone distorsiones que afectan la asignación de los recursos?
- * ¿qué es posible y qué no es posible concertar en el marco del ajuste estructural?
- * ¿quiénes deben ser los actores de un acuerdo social en una economía heterogénea con un mercado de trabajo segmentado? ¿a través de qué mecanismos de representación?; en particular, ¿es posible incorporar a los sectores no estructurados?
- * ¿en qué casos la negociación social debería ser tripartita (o quizás pluripartita) y en cuáles debería restringirse a los partícipes sociales privados?
- * ¿qué condicionamientos imponen estos "trade-off" a la negociación social en una economía abierta?:
 - competitividad y umbrales de bienestar social;
 - competitividad y costos laborales "fijos";
 - competitividad y rezago tecnológico;
 - aumentos de productividad y homogeneización salarial;
 - preservación del empleo e innovación tecnológica;
 - flexibilización de los procesos de trabajo y compartimentación de las categorías ocupacionales.
- * ¿cuál debe ser el rol del estado en el diálogo y la negociación social? ¿debe ceder parcialmente su autonomía de decisión o la capacidad de arbitrar entre los actores sociales?
- * ¿debe existir un contrato por consenso o los actores sociales deben adherir a las reglas básicas definidas por el estado?
- * ¿qué condiciones deben cumplirse para que un acuerdo social no se transforme en un pacto corporativo para la apropiación de rentas?
- * ¿es necesario articular el acuerdo social con un acuerdo político? ¿cuál antecede a cuál?
- * ¿el acuerdo social debería ser sólo cualitativo o debería incluir metas cuantitativas?; de incluir metas, ¿en qué áreas?

- * en un contexto de reforma del estado y de reestructuración productiva, ¿se modifican sólo los medios de la política social o cambian los objetivos mismos?

2. La política de ingresos y la fijación de los salarios en una economía abierta pero tecnológicamente heterogénea:

- * ¿debería garantizarse un ingreso mínimo universal sin otra condición que la comprobación de las necesidades?
- * ¿el salario mínimo debe determinarse según el costo de una canasta básica de consumo que permita la satisfacción de ciertas necesidades?, ¿o aún cuando no satisfaga ese rol social, debe subordinarse a la productividad media del trabajo para no afectar la competitividad de la economía?; yendo más lejos, ¿es posible pensar en una pluralidad de pisos salariales según niveles de productividad?
- * si el piso de los salarios es muy bajo, y más aún si se elimina el umbral general de la estructura salarial, ¿no se estimula la subsistencia de empresas ineficientes que compiten sobre la base de mano de obra barata y no de aumentos genuinos de productividad?
- * ¿qué es lo que importa para la competitividad de las empresas?: ¿el nivel nominal de los salarios y los costos laborales? ¿o los costos reales unitarios de la mano de obra que tienen en cuenta la productividad?
- * ¿los salarios profesionales deben establecerse según criterios de satisfacción de consumo de un colectivo de trabajadores a nivel de rama?, ¿o bien deben determinarse con arreglo a los rangos de productividad de:
 - ...la empresa?;
 - ...el puesto de trabajo?;
 - ...el rendimiento individual del trabajador?
- * ¿es deseable, y en tal caso posible, un régimen de negociación articulada sector-rama-empresa que reconozca niveles salariales y condiciones laborales mínimas comunes, pero que incorpore los diferenciales de productividad de la empresa y el rendimiento individual del trabajador?
- * en particular, ¿la gerencia de la empresa debería tener la posibilidad de ofrecer salarios y beneficios mejores para atraer a la mano de obra a los sectores en expansión, sin necesidad de aumentar las remuneraciones de los demás trabajadores?
- * ¿debería regularse legalmente la proporción en que, en un eventual "mix", entraría cada componente en la formación del salario? ¿o por el contrario, debería dejarse librada a la autonomía de las partes?

- * si las prácticas de indexación de los salarios por la inflación pasada se sustituyen por previsiones de cambios de precios: ¿cómo se reduce la incertidumbre e inseguridad de los ingresos de los trabajadores? ¿deberían establecerse fondos para reajustes compensatorios en caso de que la tasa de inflación real supere los niveles estimados? ¿o definitivamente deberían eliminarse los ajustes salariales en función del movimiento de los precios y en cambio deberían asociarse a las ganancias de productividad o a los beneficios de la empresa?
- * ¿los beneficios no salariales (seguro médico, esquema de pensiones, vacaciones pagadas, etc.) deberían jugar un rol creciente vis à vis los salarios monetarios?
- * ¿esos beneficios deberían contribuir a homogeneizar la estructura distributiva de los ingresos del trabajo? ¿o por el contrario deberían ser un instrumento de selectividad y diferenciación en la política de remuneraciones?
- * ¿deberían acordarse mecanismos redistributivos que permitan a los asalariados de los sectores de menor productividad acceder a parte de las ganancias de productividad de los sectores más modernos?

¿o alternativamente, deberían admitirse -y aún estimularse- diferenciales salariales crecientes que actúen como señales para la transferencia de recursos hacia las actividades más competitivas?

- * ¿cómo deberían repartirse las ganancias de productividad entre los trabajadores y los empleadores? ¿deberían aumentarse los salarios y los beneficios distribuidos para mejorar los ingresos familiares? ¿o bien deberían trasladarse totalmente a bajas nominales de los precios para mejorar la competitividad de los sectores transables?
- * desde el punto de vista del trabajador: ¿qué estimula más el rendimiento individual y el compromiso con la empresa: un umbral salarial adecuado, o un abanico amplio de remuneraciones con posibilidades de ascenso?

3. La política de empleo en un marco de reestructuración productiva

- * ¿el estado debería tener una política activa de generación de empleo, o es un problema cuya solución compete sólo al mercado?
- * ¿qué debe entenderse por una política activa de empleo? ¿se trata del establecimiento de normas legales e incentivos fiscales y crediticios? ¿o para mitigar los costos de la transición (y de la incapacidad del mercado para generar suficientes empleos), debería incluir también acciones directas de creación de puestos de trabajo?
- * en el caso de las normas e incentivos para la promoción del empleo: ¿deberían establecerse regímenes generales, o deberían estar dirigidos a grupos específicos con

mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo (jóvenes, mujeres, desplazados por los programas de reconversión, etc.)?

- * ¿es posible establecer incentivos fiscales y crediticios para la promoción del empleo sin introducir distorsiones en los precios relativos de los factores? ¿cómo se compatibiliza esto con una estrategia de reasignación de recursos que se basa en la eliminación de las distorsiones?

4. Los costos sociales de la reconversión productiva y las "redes de seguridad social"

- * ¿los desplazamientos de mano de obra por razones de reconversión productiva son decisiones privativas de los empleadores, o deberían concertarse con los otros actores sociales? en este último caso, ¿deberían ser acuerdos directos entre trabajadores y empleadores, o debería intervenir la autoridad administrativa? en el último supuesto, ¿bajo qué modalidades?
- * si, como es previsible, se opta por estimular la movilidad laboral hacia actividades y/o procesos de trabajo de mayor productividad: ¿deberían acordarse subsidios u otras prestaciones monetarias a los trabajadores afectados? ¿de qué alcance y durante cuánto tiempo?
- * ¿qué capas sociales se debería escoger para darles un trato preferencial: los jóvenes, los jefes de hogar, las mujeres, los menos calificados?
- * ¿debería haber un régimen especial en el caso de los trabajadores del sector público desplazados por la reforma del estado y las privatizaciones?
- * ¿qué oportunidades y qué incentivos económicos deberían arbitrarse para alentar el proceso de reinserción? ¿programas de formación y de readaptación, búsqueda de empleo, información?
- * ¿las prestaciones monetarias deberían estar condicionadas a la participación de los beneficiarios en programas de formación y readaptación y a la búsqueda activa de empleo?
- * ¿cómo debería financiarse este sistema y quién debería administrarlo? ¿debería establecerse un límite de costos? ¿con qué criterios?
- * en la hipótesis de acciones directas de creación de empleos de emergencia:

¿quién debería tener la responsabilidad de estos programas? ¿debería recaer sólo en el sector público o deberían participar los interlocutores sociales? ¿quiénes representarían a los grupos objetivo del programa, en especial cuando éstos pertenecen a sectores no estructurados?;

¿la gestión de los programas debería desconcentrarse total o parcialmente, o por el contrario debería centralizarse?; en caso de que se opte por la desconcentración de las responsabilidades, ¿es viable la descentralización hacia los gobiernos y comunidades locales? ¿la ejecución debe estar a cargo del sector público o debe entregarse a empresas privadas?;

¿cómo se asegura el tránsito desde los puestos temporarios financiados por el sector público a ocupaciones (estables o no) sujetas a las reglas del mercado? ¿que rol debe jugar en este sentido la formación profesional? ¿es posible aún que sustituya los mismos programas de empleo temporal?

5. El sistema de relaciones laborales y la nueva competitividad

- * ¿es posible la reconversión productiva sin un cambio sustantivo en el sistema de relaciones laborales?; en particular, bajo condiciones de inestabilidad de los mercados e internacionalización de la economía, ¿puede avanzarse hacia modelos flexibles de organización industrial sin sustituir el régimen de relaciones laborales sustentado en un compromiso social keynesiano y un modelo de organización fordista-taylorista?
- * desde la perspectiva de la política social (y de su congruencia con la política económica): ¿debe privilegiarse la estabilidad laboral o la estabilidad en el ingreso?
- * ¿las demandas de flexibilización laboral se deducen necesariamente de los requisitos de modernización y eficiencia productiva? ¿o están dirigidas a elevar el control de los empleadores en la gestión de las empresas y/o a establecer nuevas reglas de distribución del ingreso entre los factores de la producción?
- * asumiendo la necesidad de una flexibilización laboral: ¿debería procurarse una flexibilidad cuantitativa modulando la plantilla mediante contratación y despido? ¿o bien debería buscarse una flexibilidad funcional en los mercados internos de trabajo a través de la polivalencia de los asalariados y la redistribución del personal en los puestos?
- * ¿será posible elevar la productividad del trabajo y la calidad del producto en un marco de menor compromiso laboral e inseguridad en el empleo?
- * ¿mejorarían los costos globales si, a consecuencia de una flexibilización cuantitativa, aumentan la rotación de mano de obra y los costos de iniciación profesional en el trabajo?
- * ¿cómo se establecen los límites entre modalidades de trabajo flexible y aumento de la precarización?

- * a cambio de su coparticipación en los riesgos y las incertidumbres de los negocios: ¿qu^e beneficios obtienen los trabajadores?
- * para asegurar que la competitividad de las empresas no descansa sólo sobre las remuneraciones y el nivel de empleo: ¿deberían negociarse metas de innovación tecnológica y formación de recursos humanos asociadas a las pautas salariales y a la plantilla?; en tal caso, ¿la asociación entre ambas categorías debería ser voluntaria, o deberían establecerse cláusulas de condicionalidad recíproca?

6. Los aspectos sociolaborales de los procesos de integración

- * ¿la nivelación de los costos reales de la mano de obra -globales o sectoriales- entre los países signatarios es una condición para un desarrollo equilibrado de los procesos de integración? en tal caso, ¿la nivelación debería buscarse por el lado de los costos laborales no salariales, o podría extenderse a los salarios?
- * ¿la tendencia a la igualación debería comprender las condiciones de trabajo no salariales?
- * ¿qué aspectos principales -si alguno- de la legislación laboral de los países signatarios deberían armonizarse? a su turno, ¿cómo se aseguraría que la eventual armonización sea compatible con las normas internacionales del trabajo?
- * ¿deberían establecerse mecanismos ad hoc de resolución de conflictos cuando en ellos estén involucrados empleadores y trabajadores de dos o más países signatarios? ¿esos eventuales mecanismos deberían ser plurinacionales?
- * ¿debería acordarse el libre tránsito de trabajadores entre los países signatarios? ¿sujeto a ciertas restricciones o a ninguna?
- * a través de qué mecanismos -de seguridad social u otros- debería protegerse a los trabajadores migrantes dentro de la zona del tratado?

7. La política de formación profesional ante la nueva competitividad

- * ¿la política de formación profesional debería guiarse por criterios económicos de competitividad empresarial, o por pautas de equidad social e igualdad de oportunidades?; en otros términos, dadas las necesidades de la reconversión productiva, pero también los efectos sociales no deseados de ésta y la existencia de amplios sectores atrasados:

¿el sistema de formación profesional debería centrarse en el desenvolvimiento de perfiles polivalentes y en el desarrollo de aptitudes teórico-conceptuales, según los modelos tecnológicos y de organización industrial modernos?

¿o por el contrario, debería dirigirse preferentemente a la promoción de esquemas de entrenamiento en calificaciones básicas para los sectores más pobres y de menor productividad de los estratos no estructurados?

¿o acaso debería dar prioridad a la reconversión ocupacional de los desplazados por la reconversión productiva y la reforma del estado?

- * ¿debería estimularse la competencia entre los servicios públicos de formación profesional y las empresas privadas de capacitación? ¿o alternatively, es posible pensar en una complementariedad de ambos sub-sistemas, el primero ocupándose de proveer condiciones de integración a la oferta laboral de los sectores rezagados y el segundo procurando mejorar la eficiencia de los sectores más modernos?
- * ¿debería aceptarse que la capacitación es una inversión reproductiva deducible de impuestos, o debe entenderse que es un gasto social al que deben contribuir todos?

8. La política de seguridad social:

- * ¿es conveniente y posible combinar la política de seguridad social con la política de ingresos, en particular con un ingreso mínimo universal garantizado?
- * bajo el supuesto de privatización de la gestión, ¿debería acordarse un sistema único de seguridad social procurando universalizar la cobertura?; ¿o la regulación y obligatoriedad deberían limitarse a las prestaciones mínimas?; en este último caso, ¿la elección de opciones debería negociarse libremente entre las partes? ¿o debería acordarse en forma tripartita un "menú" articulado con el régimen de prestaciones mínimas?
- * ¿debería establecerse algún régimen especial de seguridad social para los trabajadores afectados por la reconversión productiva?; en tal caso, ¿sería posible establecer regímenes diferenciados según las características de cada colectivo?

9. La participación de los trabajadores en la empresa

- * ¿hasta dónde es posible avanzar en:
 - ...la participación accionaria?
 - ...la participación en las utilidades?
 - ...la participación en la gestión económica?
 - ...la participación en la reconversión productiva?
 - ...la participación en las decisiones tecnológicas y de organización del trabajo?
 - ...la participación en la política de empleo y capacitación de la empresa?

- * ¿el acceso del sindicato a la información económica de la firma es una condición necesaria para la negociación a nivel de empresa? si la respuesta es negativa, ¿cómo podrían operacionalizarse las cláusulas de productividad en los arreglos salariales?

10. Los mecanismos institucionales del diálogo social:

- * ¿cómo hay organizarse para el diálogo social? ¿debe inscribirse en un marco legal? ¿quién debe determinarlo?
- * ¿cómo traducir los acuerdos tripartitos (o bipartitos) en decisiones normativas y administrativas?
- * ¿cómo debe intervenir el parlamento? ¿debe convalidar los acuerdos o puede modificarlos según sus propios criterios?
- * ¿cómo asegurar la compatibilidad de los acuerdos -y de los instrumentos legales- con las normas internacionales del trabajo?
- * ¿cuál debe ser el rol del Ministerio de Trabajo?

11. La operacionalización de los pactos:

- * ¿cómo pasar de los acuerdos-marco, globales o sectoriales, a los arreglos contractuales a nivel de empresas?
- * ¿deben participar en este pasaje las organizaciones sindicales y empresariales de segundo y tercer grado? ¿cuáles deberían ser los criterios de representatividad en los diferentes niveles de la negociación?
- * ¿quién debería monitorear el cumplimiento de los acuerdos? ¿una entidad técnica independiente o las partes acordantes?; en este contexto, ¿cómo se resuelve el problema de la medición de la productividad?
- * ¿debería existir un régimen de premios y castigos ligado al cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos? ¿en qué consistiría y cuál sería la autoridad de aplicación?

CAPITULO V

UNA PROPUESTA DE ACUERDO LABORAL

Por Alfonso de los Heros

La concertación social es un mecanismo idóneo para lograr niveles de consenso en torno a los objetivos de la estabilización y la reforma estructural. La concertación, como estrategia social, es uno de los mecanismos centrales de la democracia. Ella surge de la convicción de que el diálogo y la participación son el mejor camino para que las tensiones políticas y económicas entre los diferentes grupos sociales puedan tener una solución no violenta. La concertación, como instrumento para lograr la integración en una sociedad democrática, busca no sólo la superación de conflictos sino que exige también el desarrollo de cierto tipo de solidaridades.

Tanto la Constitución de 1933 como la vigente recogen el espíritu de la concertación social. En la práctica los Consejos Nacionales de Trabajo de 1957 y 1972, los Consejos Consultivos de Planificación de 1965 y 1979, la Comisión Nacional Tripartita de 1981 y el Consejo Nacional de Trabajo y Concertación Social, recogido en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción Social son antecedentes útiles.

Sin embargo, más que repetir experiencias anteriores de concertación social, se sugiere enfatizar mecanismos de concertación bipartita con un contenido específico y una metodología particular. El contenido de la concertación deberá estar referido a las condiciones necesarias para la generación de empleo productivo. La metodología debe dotar al proceso de concertación de la flexibilidad que permita lograr consensos mínimos, sin que desacuerdos en aspectos puntuales lleven al fracaso la concertación.

A raíz de la reforma de 1991 se establecieron los siguientes objetivos de la política laboral:

- Promover la generación masiva de empleo.
- Alentar el incremento de la producción y la productividad.

El concepto de productividad debería constituirse en el eje para el diálogo entre empresarios y trabajadores a la luz de la reestructuración productiva que deberá producirse y como marco para que los incrementos de salarios se vinculen a los incrementos en productividad.

A su vez, la flexibilización del mercado laboral es un mecanismo que permitirá generar una estabilidad laboral basada en el crecimiento del mercado laboral en forma permanente y no distorsionante. La política laboral tiene como objetivo, entonces, apoyar el logro de la estabilidad entendida de esta manera.

El actual esquema de desarrollo se sustenta en la capacidad del país para insertarse competitivamente en la economía mundial. Las exportaciones serán la base del futuro crecimiento económico. En ese sentido, una de las razones de fondo de la reforma estructural es establecer las condiciones institucionales y estructurales que permitan incrementar la competitividad de las exportaciones.

"La gran definición es plantear para el Perú una economía abierta y orientada a la exportación. Una economía que se concentre en lo que mejor sabe hacer, y donde cuente con los recursos naturales y humanos que le permitan sobresalir y ser eficiente .¹⁸

Para ello es necesario concertar. Si bien el tripartismo es el marco natural para una política de concertación social, ésta puede aplicarse bajo esquemas participativos diferentes. Una seria limitación para el éxito de una concertación tripartita en el Perú es la poca representatividad de las organizaciones sindicales. La población sindicalizada, incluyendo el sector público, apenas llega al 10% de la PEA, según algunos estudios. También lo es la posición presente del Gobierno en cuanto a pérdida de iniciativa en este campo.

Los obreros y empleados no sindicalizados, los trabajadores independientes, el sector informal y buena parte del sector agrario no están representados por los sindicatos existentes y tampoco están totalmente integrados en las representaciones empresariales. Este dato de la realidad evidencia un posible obstáculo para asegurar la eficacia de los acuerdos que se adopten tripartitamente.

Sin embargo, dado que el acuerdo que se propone tiene un objetivo específico -la promoción del empleo productivo, especialmente en las zonas urbanas, que es donde se concentra la mayoría de la población nacional subempleada o desempleada- resultará suficiente que el acuerdo sea suscrito por los trabajadores, a través de delegados de sus principales organizaciones sindicales, y los empleadores, a través de las principales instituciones que los representan, incluyendo a las del sector no estructurado.

La idea es proponer a empleadores y trabajadores concertar para promover la productividad, el empleo y la capacitación. Las medidas que se sugieran deberán responder a la lógica de una economía en proceso de sinceramiento y por ello buscar la flexibilización del mercado laboral, las condiciones para promover la inversión privada, el apoyo a las nuevas iniciativas empresariales y la reforma del Estado en orden a la promoción del empleo productivo.

En este marco, se debe tender a los siguientes objetivos específicos:

- a) Apoyar al marco general de reformas para sentar las bases de la nueva forma de trabajar, producir y hacer empresa para que el Perú progrese.
- b) Establecer un nivel de consenso sobre las medidas de orden laboral que deben regir las relaciones laborales (ingresos, empleo, productividad, formación profesional) y eventualmente solicitar al Estado compromisos concretos en orden a la estabilización económica y políticas de empleo.

18 Boloña, Carlos; "Peru: Perfil de una Política, 1991-1995"; en "Boloña y Buchi, Estrategas del Cambio"; 1991.

Se tratará de un acuerdo de principios o acuerdo marco que no recogerá metas cuantitativas ni plazos fijos para su concreción, teniendo en cuenta los lineamientos generales del proceso de estabilización económica y ajuste estructural en marcha.

Se subrayará que los esfuerzos materia del acuerdo no habrán de contravenir las medidas tomadas y por tomar conducentes a mejorar la eficiencia de la economía nacional, a través de su sinceramiento.

Se concertarán acciones en las áreas de ingreso, empleo y formación que permitan mejorar las condiciones para realizar la tarea de la reestructuración productiva, entendida como instrumento para hacer frente al reto de elevar la competitividad de la economía nacional.

Como se ha señalado, el referido acuerdo deberá ser negociado en un primer momento, entre empresarios y trabajadores por separado. Para ello no se requerirá de ningún marco institucional o de la creación de una instancia formal a través de una norma jurídica.

Una vez obtenido consenso el contenido del acuerdo marco y la metodología para llegar a acuerdos específicos en las áreas de trabajo planteadas, las partes pueden, alternativamente:

- a) Proponer al Estado incorporarse al acuerdo, asumiendo sus compromisos político-económicos de empleo y estabilización; o
- b) Si ello no fuera posible por no contar con la adhesión del Estado, suscribir ambos públicamente el entendimiento obligándose moralmente los firmantes ante la opinión pública.

La incorporación del Gobierno al acuerdo, evidenciaría ante la ciudadanía la preocupación gubernamental por lograr la aplicación de un programa de ajuste con equidad. Colocar a la promoción del empleo productivo como una prioridad en el corto y en el mediano plazos es responder a la necesidad más sentida por las clases populares y medias del país.

La característica principista del documento no permitirá que se creen falsas expectativas. De lo que se trata es que, ese asumirse con el programa de estabilización y ajuste, los agentes económicos lleguen a acuerdos específicos que permitan mejorar las políticas de ingreso, empleo y formación para facilitar la reestructuración productiva que necesita el país.

La metodología que se propone para complementar el acuerdo marco es la celebración de acuerdos complementarios para cada medida específica a ejecutarse en el contexto de acuerdo marco (empleo, ingresos y formación). La metodología para llegar a los acuerdos complementarios sería la siguiente:

- a) Propuesta técnicamente sustentada y elaborada que se presenta en reuniones privadas, conjuntas o por separado de acuerdo a cada caso, a los firmantes del acuerdo, para que hagan llegar sus opiniones por escrito en un plazo acordado. Al entregar el documento se suscribe

un compromiso de no adelantar opiniones públicas sobre la misma hasta cumplida esta primera etapa. La referida propuesta recoge las líneas generales del presente trabajo.

- b) La propuesta y los aportes recibidos en el plazo acordado, se condensan en un nuevo documento, en el que se acordará el plazo en que deberá someterse a opinión pública, y se nombrarán los técnicos que elaborarán los documentos finales.
- c) La nueva propuesta es publicada íntegramente en el diario oficial y versiones resumidas en los principales medios de comunicación social. En tal publicación habrá de consignarse cuáles de las instituciones han decidido apoyar la discusión pública de la medida. Por ello, a través de las referidas publicaciones, se invita a organizaciones formales o informales de empresarios y trabajadores que no integren las instituciones suscriptoras del acuerdo marco a que hagan llegar sus opiniones por escrito.
- d) Concluído el plazo de aportes, el grupo de técnicos reelaborará la propuesta en base a los nuevos aportes. El nuevo documento debe ser aprobado por las partes y propuesto al Estado para su adhesión, antes de procederse a su suscripción pública.

ANEXO

ACUERDO PARA LA PROMOCION DEL EMPLEO PRODUCTIVO

La hora presente que vive el Perú exige el compromiso de los diferentes sectores sociales para construir la paz en democracia y el desarrollo con equidad, que son objetivos que llevarán a los peruanos a una sociedad abierta y a formas superiores de convivencia al servicio de la persona humana.

Las entidades firmantes, representativas de los agentes productivos, conscientes del rol que a cada una corresponde en la realización de dichos compromisos para la promoción del desarrollo nacional:

1.- Convenimos en la necesidad de llegar a acuerdos que permitan la promoción del empleo en el país, en un marco de estabilidad y libertad económica y equidad social.

2.- Reconocemos que la crisis económica imperante en el país al finalizar la década del '80, se ha traducido en la disminución de la producción por habitante y en el empobrecimiento de la mayoría de los peruanos, y ha hecho imperativo un programa de reactivación económica en el cual debe resaltarse la impostergable necesidad de promover la generación de oportunidades de empleo productivo.

3.- Aceptamos como naturales las diferencias entre los sectores laboral y empresarial; pero creemos que éstas pueden encontrar alternativas de solución a través del diálogo en las empresas y también entre los respectivos organismos representativos de ambos sectores. Diálogo serio, en un clima de respeto mutuo y de igualdad entre las partes, que suponga la posibilidad de acuerdos y en el que empresarios y trabajadores nos comprometemos a esforzarnos en la búsqueda de entendimientos.

4.- Concordamos en la necesidad de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del Perú, de modo que en el país haya más riqueza y ésta se distribuya más equitativamente; conscientes que la competitividad, la apertura al exterior y la inversión nacional son instrumentos importantes en la estrategia de recuperación de los niveles de vida de los peruanos.

5.- Consideramos que el sector empleador debe esforzarse por aumentar la competitividad empresarial, a través del fomento de la productividad, la inversión en tecnología y la capacitación técnica y profesional de los trabajadores.

6.- Consideramos que el sector laboral debe comprometerse con los objetivos de una "cultura del trabajo" fundada en la productividad. Fortalecer el diálogo directo en el ámbito del propio centro de trabajo y facilitar la competitividad salarial.

7.- Afirmamos que el crecimiento y el desarrollo del país debe basarse en un sistema económico, caracterizado por la libre iniciativa privada, la estabilidad monetaria, la justa recompensa al trabajo y el deber del Estado de garantizar iguales oportunidades de progreso para todos los ciudadanos. Para cumplir con ese rol consideramos que el Estado debe adoptar una organización que permita realizar con eficiencia las funciones fundamentales que le son propias: seguridad, salud y educación, entre las más importantes.

8.- Coincidimos en la necesidad de la preparación de una agenda sobre empleo, productividad, capacitación laboral, mejora de la seguridad social, condiciones y medio ambiente de trabajo - en función de la reestructuración productiva que debe llevar adelante el país para insertarse competitivamente en la economía internacional y para corregir las consecuencias de políticas económicas y laborales artificiales - y de una metodología para la negociación de acuerdos específicos en los temas antes referidos.

9.- Señalamos que corresponde al Estado orientar la economía nacional, proporcionar el marco institucional y normativo que permita alcanzar los objetivos de progreso y desarrollo con equidad; así como procurar mantener la estabilidad y el equilibrio de las variables macroeconómicas.

10.- Se suscribe el presente Acuerdo entre los agentes productivos y se conviene invitar al Estado a que participe en él y se comprometa a cumplir las metas señaladas dentro del rol que le compete, sin perjuicio que, irrespectivamente de su decisión, los agentes económicos firmantes continúen con la agenda pactada en el punto 8 de este Acuerdo .

Suscrito en Lima a los días del mes de de 1993.