



ASPECTOS LABORALES DEL TLC: IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS PARA EL PERÚ

**Preparado por
Miguel Jaramillo Baanante**

Octubre, 2004

El contenido de este documento representa la opinión de los autores del mismo y no necesariamente del Proyecto CRECER, de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) o del Gobierno del Perú. El Proyecto CRECER no da fe de la exactitud o confiabilidad de ninguna información proporcionada en Internet o publicaciones de terceros que estén vinculados con este documento.

Siglas y abreviaciones

CAFTA	Tratado de Libre Comercio EU - Centroamérica
CLS	<i>Core Labor Standards</i>
DT EU	Departamento de Trabajo de EU
EEUU	Estados Unidos
EL	Estándares laborales
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
IRWR	Internationally Recognized Worker Rights
LAC	Labor Advisory Committee
NAFTA	Tratado de Libre Comercio EU - Centroamérica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
TLC	Tratado de Libre Comercio
USTA	United States Trade Advisory
TPA	Trade Promotion Authority

INDICE

1	Introducción	4
2	El comercio internacional y el mercado de trabajo: estándares laborales y efectos de la apertura comercial bilateral	5
2.1.	¿Qué son los estándares laborales?	5
2.2.	¿Por qué estándares laborales?: aspectos conceptuales	6
2.3.	Efectos teóricos de diferentes estándares sobre el mercado laboral	9
2.4.	Estándares laborales, comercio y empleo: evidencia empírica	11
2.5.	TLC con EEUU: la experiencia del mercado laboral en México	12
3	Las provisiones laborales en la política comercial de EE.UU.	14
3.1.	Antecedentes	14
3.2.	Los compromisos laborales en los TLCs firmados por EEUU	16
3.3.	Mecanismos de cumplimiento, resolución de controversias y sanciones	18
4	Análisis del mercado y la regulación laboral en el Perú	19
4.1.	Las reformas de inicios de los noventas	19
4.2.	La situación del empleo en el Perú	20
4.3.	¿Cómo se compara la legislación laboral peruana internacionalmente?	21
4.4.	Situación en el Perú de los principales estándares laborales	23
5	Conclusiones y recomendaciones	26
5.1.	Conclusiones	26
5.2.	Recomendaciones: agenda de política laboral de cara al TLC	27

1 INTRODUCCIÓN

El Perú se encuentra inmerso en un proceso de conversaciones que lo llevarían a formar un área de libre comercio con uno de los mercados más importantes del mundo que, a su vez, ya es su principal socio comercial, Estados Unidos. Muchos temas de discusión forman parte de este proceso. Los efectos sectoriales de este posible escenario comercial, la viabilidad política del mismo, la capacidad del Estado peruano para cumplir los compromisos que suscriba, y las políticas públicas en distintos sectores para aprovechar al máximo el TLC son cuatro de las principales áreas de discusión que actualmente se están abriendo. Este documento trata fundamentalmente de las dos últimas áreas de análisis en lo referido al mercado de trabajo.

El abordaje de temas laborales en los acuerdos comerciales es un tema de discusión académica y política desde hace ya más de una década. El concepto central en torno al cual se ha movido el debate es la pertinencia o conveniencia de establecer estándares laborales (EL) como condicionante para la apertura comercial bilateral. Para algunos, una nueva forma velada de proteccionismo; para otros, efectivo instrumento para mejorar las condiciones laborales en los países subdesarrollados; los estándares laborales, como sugiere Fields (1997), probablemente no sean ni lo primero ni lo segundo. Su anunciada presencia en el TLC que ahora se negocia, sin embargo, no dejará de tener importantes repercusiones para el país. Esto, a pesar de que en el caso del Perú, los EL que se espera sean contemplados ya han sido adoptados vía la suscripción de diversos convenios de la OIT y forman parte de la legislación actual. El tema resulta, más bien, la escasa efectividad en su cumplimiento, problema que aqueja al grueso de la normativa laboral.

El propósito del presente informe es identificar los temas laborales más relevantes de cara al TLCs y evaluar sus implicancias para políticas del Estado peruano, que permitan sacar el mayor provecho posible al nuevo escenario comercial. El foco es en políticas del mercado laboral, aunque es claro que en el desempeño de este mercado influyen fuertemente otros mercados e instituciones. Identificándose como tema central el cumplimiento de las normas laborales, y particularmente aquéllas relacionadas a los EL, se propone un conjunto de políticas en esta dirección. Estas giran alrededor de un sistema de información que permita un monitoreo y evaluación de los avances en el tema, así como el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del MTPE. Por otro lado, se propone también acciones para enfrentar un escenario de mercados cambiantes donde la reasignación de mano de obra entre sectores y regiones debe ser importante. Paralelamente, se sugiere que el debate iniciado sobre el marco regulatorio de las relaciones laborales debe continuarse, buscando un esquema de protección más efectivo para los trabajadores, menos oneroso para los empleadores y consistente con el objetivo de una mayor formalidad en las relaciones laborales.

El texto está organizado en cuatro secciones, además de esta introducción. La segunda sección se ocupa de las relaciones entre comercio internacional y mercado laboral, enfocándose particularmente en el tema de los EL. Se discute, así mismo, la experiencia de México en el NAFTA como el evento más cercano del que se pueden extraer lecciones para el Perú. La tercera sección revisa la historia de los EL en los diferentes acuerdos comerciales recientes suscritos por los Estados Unidos, identificando los temas que con gran probabilidad serán parte de la negociación con el Perú. La sección cuarta se enfoca en el análisis del mercado laboral peruano y especialmente de su marco normativo en general y con relación a los EL. Finalmente, la quinta sección presenta las conclusiones del análisis, así como las propuestas de políticas.

2 EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL MERCADO DE TRABAJO: ESTÁNDARES LABORALES Y EFECTOS DE LA APERTURA COMERCIAL BILATERAL

2.1. ¿Qué son los estándares laborales?

En las últimas décadas, se ha hecho común que materias que típicamente eran consideradas componentes de las políticas internas de los países estén siendo incluidas en las negociaciones comerciales internacionales. Uno de los temas centrales en este grupo de materias es el de los estándares laborales. Los estándares laborales (EL) son principios de regulación del mercado laboral, que se consideran de aplicación universal¹. Estos han venido siendo desarrollados y promovidos por la OIT a lo largo del último siglo. Así mismo, Estados Unidos ha adoptado algunos de estos principios como parte de su política comercial en las últimas tres décadas. Las discusiones en cuanto a estos estándares van desde la conveniencia de implementarlos, teniendo en cuenta las enormes diferencias de productividad entre los países, hasta cuál es el mejor mecanismo para supervisar su cumplimiento y el rol de los organismos internacionales como la OMC y la misma OIT.

Los EL están relacionados, aunque no son idénticos a los “Principios Fundamentales” que la OIT propugna en materia de relaciones laborales. Así, la OIT, como organismo de las Naciones Unidas especializado en los temas laborales, ha ido desarrollando y promoviendo un conjunto de principios laborales que considera como universales:

- El derecho a asociarse y organizarse
- El derecho a la negociación colectiva
- La prohibición del trabajo forzoso
- La edad mínima para emplear niños y la protección de ellos respecto de las peores formas de trabajo, y;
- La no-discriminación en el trabajo

A veces denominados Estándares Básicos o *Core Labor Standards* (CLS), estos son los principios básicos que la OIT busca que se cumplan en los países mediante el compromiso y cumplimiento voluntario, la disuasión moral y la asistencia técnica. La OECD, por ejemplo, ha asumido estos principios como propios.

Por otro lado, tenemos aquellos preceptos que el gobierno norteamericano considera “derechos internacionalmente reconocidos” (*Internationally Recognized Worker Rights - IRWR*). Estos figuran en las actas de comercio estadounidense desde 1974 y coinciden con los cuatro primeros CLS de la OIT. El quinto (no-discriminación) es sustituido por:

- Condiciones aceptables de trabajo en términos de salario mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo.

Los IRWR han sido utilizados por los EE.UU. hasta el momento como parte de los criterios de elegibilidad para sus múltiples instrumentos unilaterales de tratamiento preferencial, un ejemplo de los cuales es el ATPDEA.

En los noventas, dos episodios colocaron el tema de los estándares laborales en el centro del debate internacional referido al comercio. El primero de ello fue la negociación del NAFTA, cuando gran parte de las opiniones relevantes en materia comercial en Estados Unidos argumentaron que México no contaba con un historial de cumplimiento de EL consistente con los compromisos que adquiriría al firmar el acuerdo. El segundo episodio tuvo como fecha

¹ Para una amplia revisión de la literatura reciente sobre los antecedentes, justificación, debates conceptuales e implementación de estándares laborales, véase Brown (2000). Nuestra presentación es, por necesidad, esquemática.

central la reunión de la OMC de diciembre de 1996, en Singapur, donde se discutió la posibilidad de extender la injerencia de la OMC para incluir reglas sobre los estándares laborales relativos al comercio (*trade-related labor standards*) y que la OMC supervise su cumplimiento. Si bien el NAFTA sí incluyó (en un acuerdo separado) la protección de ciertos estándares laborales, los esfuerzos por extender la injerencia de la OMC en este sentido, sin embargo, no resultaron exitosos.

A partir del año 2001, cuando se firmó el TLC EEUU-Jordania, los TLCs ya incluyen un capítulo laboral dentro del propio tratado, cuyo incumplimiento está sujeto a mecanismos de resolución de controversias y a penalidades estipuladas también en el mismo texto. Desde tal fecha, y básicamente bajo el mismo esquema, EEUU ha firmado acuerdos de libre comercio con Singapur, Chile, Marruecos, Australia y Centro América². Actualmente se halla en negociación el TLC con los países andinos de Perú, Colombia y Ecuador.

A continuación, se aborda la discusión conceptual y se discute la evidencia empírica de que se dispone sobre la relación entre comercio, empleo y estándares laborales. Más adelante (sección 4) se analizarán los estándares laborales contenidos en los TLCs habidos a la fecha.

2.2. ¿Por qué estándares laborales?: aspectos conceptuales

En un sentido, la razón por la que los compromisos laborales, y en particular los estándares laborales, son importantes en discusiones sobre comercio internacional, es bastante obvia: los costos de producir las mercancías transadas no son neutrales a la fijación y al cumplimiento de estos compromisos o estándares. En esta dirección, se argumenta que desbalances en los costos, asociados a la aplicación o no de ELs, pueden originar diferencias significativas en los precios de las mercancías. Es decir, el grado de las ventajas comparativas en determinadas industrias podría verse afectada por el cumplimiento o no de los estándares. En el extremo, sostener la ventaja comparativa en el incumplimiento de ciertos principios básicos en las relaciones laborales configuraría lo que algunos denominan “*dumping social*”. Un argumento relacionado con éste predice una carrera hacia el fondo (*race to the bottom*), en la que los países buscan ganar competitividad en los mercados internacionales a través de reducir los estándares normativos para las relaciones laborales.

Detrás de este raciocinio está el temor en países desarrollados de que el comercio con países pobres afecte sus niveles de empleo y salarios, y, al impactar particularmente en los productos intensivos en mano de obra no calificada, contribuya a incrementar las desigualdades internas. La crítica más fuerte proviene de teóricos del comercio internacional, que, además de desestimar la dinámica de salarios y empleo implícita en el anterior análisis, encuentran sorprendente que se quiera promover el comercio internacional a través de reducir las diferencias entre países, cuando el fundamento del intercambio se encuentra precisamente en las diferentes dotaciones de recursos y factores de producción de los países. Como puede esperarse, el debate, tanto académico como político, es intenso.

La perspectiva de un país pobre y abundante en mano de obra no calificada es, por supuesto, distinta. La realidad de un mercado laboral como el peruano refleja el equilibrio entre una oferta de mano de obra no calificada abundante y, dado el marco normativo, la escasa capacidad de la demanda de generar puestos de trabajo adecuados, en cantidad y calidad. El desmantelamiento de barreras arancelarias y la apertura de mercados más amplios para productos del país proveen una oportunidad para la creación de más y mejores empleos, si bien existen algunos temores sobre el impacto en ciertos sectores específicos. La pregunta central es si la adopción de estándares laborales contribuye al aprovechamiento de estas

² Los acuerdos de Centroamérica, Marruecos, y Australia aun no han sido corroborados por los congresos de los países involucrados.

oportunidades, o al menos no constituye un nuevo tipo de barrera proteccionista, o si, por el contrario, constituye un impedimento. Para abordar esta pregunta un primer paso es entender mejor la naturaleza de estos estándares.

Una primera cuestión se centra en la justificación de los EL: ¿por qué son necesarios o útiles? Una primera perspectiva enfoca los estándares laborales como derechos humanos. Un importante número de organizaciones de la sociedad civil estadounidense y del propio gobierno, por ejemplo, sostiene la idoneidad de los instrumentos comerciales, como los TLCs, para incentivar e incluso condicionar directamente a muchos países al cumplimiento del conjunto de estándares laborales listado líneas arriba. Esto, dicen estas organizaciones o autoridades, en virtud de la inaceptabilidad moral de ser socio comercial de un país cuyos trabajadores no cuentan con un mínimo de condiciones y derechos que son universalmente exigibles y cuyas autoridades pretenden ganar competitividad a costa del nivel de vida del grueso de trabajadores. En esta línea se hayan, por ejemplo, los argumentos del *Lawyers Committee for Human Rights* (2002), quienes sostienen que “un aumento en el comercio internacional no debería lograrse a expensas de los derechos de los trabajadores. Los países no deberían bajar sus estándares laborales para atraer un incremento en la inversión y el comercio extranjeros, y la protección para los trabajadores debería estar en el centro de todos los tratados comerciales”. El argumento resuena con el de la carrera hacia el fondo.

Al respecto, Maskus (1999), Srinivasan (1997) y Brown et al. (1997), entre otros, han argumentado que este argumento es lógicamente difícil de sostener, por un lado, y que, por otro lado, no hay evidencia de que los países busquen sistemáticamente ganar competitividad internacional reduciendo sus estándares laborales, menos de aún de que alguno haya tenido éxito en esto. El comportamiento cooperativo entre socios comerciales y el hallazgo de que la inversión no prefiere a los países donde los estándares laborales son más bajos son ejemplos que claramente contradicen esta predicción.

Así mismo, los análisis teóricos de Srinivasan (1995, 1997) y Brown (1997, 2000) encuentran que la diferencia de ELs entre países puede estar reflejando diferencias en las dotaciones de factores, los niveles de ingreso medio, y desde luego en las preferencias sociales. Así, señalan que si el comercio no es balanceado y si se desea lograr un conjunto de estándares laborales mínimos la solución teórica óptima pasa necesariamente por combinar una política internacional de transferencia de recursos hacia los países más pobres y una política doméstica del tipo impuestos/subsidios orientada a la internalización de las preferencias morales por ELs. En la misma línea, Brown, Deardorff, y Stern (1996) sostienen que, el bienestar en los modelos teóricos se alcanza cuando los países corrigen las fallas del mercado laboral doméstico y estas fallas, así como las preferencias de los agentes, difieren significativamente entre países, por lo tanto no existe sustento teórico sólido o unívoco para buscar la estandarización de ciertas normas en un mercado para todos los países que transen entre sí. La conclusión teórica de Srinivasan consiste, además, en que la intervención de los instrumentos comerciales para lograr ciertos niveles de ELs puede evitar la internalización de las preferencias morales de los consumidores por estándares laborales adecuados, antes que mejorar el alcance de los estándares.

Por otro lado, el tema de las preferencias morales tiene dos formas de solución. Si las preferencias pueden ser consideradas como un bien público, como en el caso de que el grueso de los trabajadores las incorporen o manifiesten su preferencia por un conjunto o nivel de ELs, las soluciones entonces deberían ser establecidas por el Estado. Sin embargo, si las preferencias morales (o parte de ellas) pueden ser tratadas como bienes privados, de manera que las personas pueden tener valoraciones mayores por productos en cuya cadena productiva exista mejor cumplimiento de los estándares laborales, se debe buscar soluciones de mercado del tipo etiquetado (*labeling*), por ejemplo. El etiquetado permitiría la existencia de señales de identificación en el mercado que permitan alcanzar un óptimo que contemple la valoración moral adicional de las mercancías.

El balance a la fecha, sin embargo, sugiere que, aun cuando el cumplimiento de ciertos estándares puede estar relacionado con el respeto de algunos derechos fundamentales (la prohibición del trabajo forzoso y de niños principalmente) y -además- presentar una serie de externalidades positivas, (en términos políticos con los derechos de asociación, por ejemplo), la apelación a estos argumentos morales y efectos indirectos no ha sido suficiente para justificar o generar un consenso sobre la inclusión de provisiones laborales en los acuerdos y otros instrumentos internacionales de comercio. Un tema en esta dirección es que no resulta tan sencillo definir cuáles de los EL realmente deben ser universales, en el sentido de desearse independientemente del grado de desarrollo y otras especificidades de los países involucrados (Brown et al, 1997). Bhagwati (1995), por ejemplo, ha argumentado que más allá de la prohibición del trabajo forzado es difícil encontrar acuerdos.

En esta dirección, Freeman (1996) y Elliott y Freeman (2003) resaltan la distinción entre estándares básicos y estándares de costos (*core* y *cost standards*), subrayando también la noción de que “hay estándares y estándares”. Asocian los estándares básicos (*core standards*) a derechos humanos de carácter universal, mientras que consideran los segundos contingentes al nivel de desarrollo, en la medida en que afectan los costos de las empresas. Entre los primeros estarían la libertad de asociación, prohibición del trabajo forzado y la explotación del trabajo infantil, y la negociación colectiva. El segundo grupo incluye las condiciones de trabajo, que dependen del nivel de productividad de la economía y por tanto no pueden ser exigidas de manera universal.

Algunos autores, como Maskus (1997) han enfatizado la asociación de los EL con los valores de la libertad individual. Esto claramente incorpora la libertad de asociación, la prohibición del trabajo forzado, la explotación del trabajo infantil y la no-discriminación. Sin embargo, es difícil encontrar aquí un lugar para la negociación colectiva. Así mismo, para este autor, el aspecto de “visión moral compartida” que representan los estándares básicos se complementa con un aporte a la eficiencia de los mercados. En esta misma línea, Swinnerton (1997) relaciona los estándares a una mayor eficiencia en los mercados laborales, al liberar restricciones sobre la oferta laboral (trabajo forzado, discriminación, trabajo infantil) y proveerle voz (asociación, negociación colectiva).

Portes (1994), por su lado, elabora una clasificación que distingue derechos básicos de aquéllos relacionados a la supervivencia, seguridad y ciudadanía. La primera categoría incluye a los antes mencionados, con excepción de la libertad de asociación. La segunda y tercera categoría se refieren a características del contrato laboral (condiciones de trabajo), mientras que en la última (ciudadanía) incluye los derechos de asociación, voz y negociación colectiva. Finalmente, Elliott (2003) enfatiza también la contribución de los estándares básicos al “fortalecimiento de la democracia y el mercado”.

Uno de los pocos consensos que se puede hallar en la literatura es que la OIT debe jugar el rol central de la promoción y vigilancia del cumplimiento de los EL, aunque, nuevamente, subsisten discrepancias sobre los instrumentos que debería usar para cumplir un rol efectivo. En este sentido, la práctica histórica de la OIT ha sido consistente con el principio de que la suscripción de convenios y el cumplimiento de aquéllos suscritos deben ser siempre voluntarios y basados en la disuasión moral y la asistencia técnica. Hay quienes consideran que se requeriría un poco de más de coerción para lograr más efectividad. Otros incluso han reclamado un rol para la OMC en esta dirección. Esta posición, sin embargo, fue derrotada en sucesivas reuniones ministeriales de la OMC (Singapur 1996, Seattle 1999 y Doha 2001), consolidando un consenso político a favor del rol central de la OIT con relación a los estándares laborales.

En resumen, una primera conclusión de la revisión de la literatura es que si bien la preocupación dominante que ha impulsado los EL al centro del debate sobre comercio

internacional es sobre los efectos en el empleo y salarios en países desarrollados, su justificación es diversa, yendo desde temas morales hasta de eficiencia de los mercados. En segundo lugar, aunque hay una aceptación bastante generalizada de ciertos ELs, la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil riesgoso, por ejemplo, existen otros sobre los que no es manifiesto un consenso. Quizá el más discutible de estos últimos es el referido a las “condiciones de trabajo aceptables”. Éstas incluyen salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad en el lugar de trabajo, las que se relacionan directamente al nivel de productividad de las economías y tienen un efecto directo sobre el costo de utilizar la mano de obra no calificada (abundante en los países en desarrollo) o eleva el nivel de capital necesario para operar. Así, una tercera conclusión, relacionada a la anterior, es que no todos los estándares tienen la misma categoría o puede esperarse de ellos efectos similares. Más bien, diferentes estándares laborales pueden tener efectos distintos sobre el mercado laboral. Interesa, entonces, evaluar cada uno por separado. Finalmente, siguiendo a Kreuger (1996) se podría concluir que no basta la voluntad de implementar ciertos estándares, si estos no son apropiados a las condiciones del país, difícilmente se van a cumplir.

2.3. Efectos teóricos de diferentes estándares sobre el mercado laboral

Partiendo de un hipotético escenario de bajo o nulo cumplimiento de cada uno de los EL, podemos agrupar y analizar conceptualmente las consecuencias de implementar los diferentes estándares laborales que se pueden hallar en los acuerdos comerciales y otros instrumentos de comercio:

a) Fortalecimiento de instituciones laborales y equiparamiento del poder de negociación

- Libertad de asociación;
- Derecho a organizarse;
- Derecho a la negociación colectiva;
- Derecho a la huelga;

Los sindicatos pueden jugar diferentes roles en una economía. Por un lado, como monopolio tiene efectos negativos en mercados competitivos, favoreciendo a unos pocos trabajadores y perjudicando a la mayoría (Bhagwati 1995, Srinivasan 1997). Por otro lado, proveen un canal de información y coordinación entre la gerencia y la planta y pueden favorecer la resolución de conflictos (Freeman y Medoff 1985) y en mercados laborales monopsonícos proveen un necesario balance. Así mismo, en mercados imperfectos de bienes finales pueden favorecer una mejor distribución de las rentas. Por último, en una sociedad democrática los sindicatos pueden tener importantes externalidades positivas políticas y sociales. Los efectos de introducir sindicatos o darles mayor fuerza variarán de acuerdo a la importancia relativa de estos diferentes aspectos. Así, podemos identificar cinco potenciales efectos: un efecto monopolio (negativo), un efecto eficiencia (positivo), un efecto anti-monopsonio (positivo), un efecto redistribución de rentas (neutro- positivo) y un efecto ciudadanía (positivo).

Un aspecto adicional es que en países de ingresos bajos, los sindicatos tienden a concentrarse en pocos sectores, manufactura, construcción y sector público, por lo general. En este contexto, buscar un fortalecimiento de estas instituciones no implica proteger a la mayoría de los trabajadores de la economía y puede incluso ser adverso al bienestar de los trabajadores rurales o informales. Sin embargo, los argumentos a favor de fortalecer estas instituciones se concentran en los potenciales efectos positivos mencionados en el anterior párrafo.

b) formas prohibidas de trabajo

- La prohibición del trabajo forzoso u obligatorio;

El argumento económico en contra del trabajo forzoso es que si un arreglo laboral es beneficioso para ambas partes, no necesita de la coerción para ejecutarse. La presunción es

que sin coerción una de las partes no lo aceptaría. El efecto de prohibir el trabajo forzoso es proveer movilidad a la fuerza laboral. Su impacto es, por tanto, positivo.

c) Trabajo infantil

- Protección laboral para los niños (y jóvenes): Edad mínima de admisión al empleo;
- Protección laboral para los niños (y jóvenes): Prohibición y erradicación de las peores formas de trabajo infantil;
- Restricciones sobre el trabajo de menores

Este grupo de ELs tiene un efecto directo en el volumen de oferta laboral y, dependiendo del volumen de mano de obra retirada de la oferta, podría también afectar los salarios medios en ciertos sectores. El otro efecto que se debe considerar es sobre los ingresos de las familias de los niños trabajadores. En todo caso, es amplio el consenso que el costo social del repliegue de la curva de oferta es menor que los beneficios en bienestar al evitar las peores formas de trabajo infantil. Por lo demás, la evidencia internacional sugiere que en la mayoría de los casos esa parte de la oferta laboral es sustituible por formas de trabajo moralmente aceptables a un costo relativamente bajo. No obstante, se debe evaluar si efectivamente el retiro de la fuerza laboral mejorará la situación de los niños. No es infrecuente que, en ausencia de medidas complementarias, el retiro de los niños del trabajo sólo empeora su situación.

d) Condiciones mínimas/aceptables de trabajo

- pago de tiempo extra;
- salario mínimo;
- horas de trabajo;
- prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales y;
- seguridad en el trabajo y salud.

Este conjunto de estándares es el más discutible en tanto implica efectos negativos sobre el empleo formal de no estar alineadas las condiciones a los niveles de productividad de la economía. Los efectos sobre el bienestar son ambiguos ya que dependen de las elasticidades de la demanda, así como de la capacidad de las autoridades para hacerlos cumplir. Potenciales efectos negativos son: rigidiza el ajuste del salario a la productividad (salario mínimo), generando desempleo; rigidiza la elección óptima de la oferta laboral individual (horas de trabajo) y eleva el nivel de capital necesario para la contratación de mano de obra (seguridad en el trabajo y prevención de lesiones). Posibles efectos positivos son: puede proteger a trabajadores de baja calificación de niveles de remuneración o condiciones de trabajo "inaceptables". Así mismo, en un contexto de contratos seriamente incompletos, corrige un problema informacional (el pago de horas extra). Finalmente, las normas sobre salud y seguridad en el trabajo corrigen también en alguna medida el tema informacional de los riesgos distintos en diferentes sectores de la economía, que no son bien observados por los trabajadores en búsqueda de empleo.

e) Otros temas: discriminación y migración

- La eliminación de la discriminación en el empleo por motivos tales como raza, religión, edad, sexo, u otros que fijen las leyes internas de cada una de las partes;
- El salario igual por igual trabajo;
- La protección de trabajadores migratorios;

La discriminación excluye del mercado laboral a individuos que tienen similares características productivas que otros trabajadores activos que no pertenecen a su grupo social (indígenas, por ejemplo) o demográfico (mujeres). La no-discriminación los incorpora a la oferta laboral, la que, en consecuencia se expande. Al incorporar fuerza productiva excluida debido a prejuicios sociales o raciales, el efecto de normas de no-discriminación es positivo.

2.4. Estándares laborales, comercio y empleo: evidencia empírica

Enfocándonos en la investigación empírica alrededor de los EL, los temas de mayor interés se han referido a sus efectos sobre las ventajas comparativas, el empleo y la inversión. Brown et al. (1997) han sugerido que la evidencia no indica que los estándares laborales de los países con los que comercia EEUU afecten negativamente a las firmas y trabajadores estadounidenses. Un balance más reciente resume la evidencia empírica de la siguiente manera: “el impacto del comercio sobre los salarios en los países industrializados aunque evidente es también modesto” (Brown 2000). Resulta muy difícil resumir en pocas páginas el largo y aún inconcluso debate sobre los efectos del comercio y los EL sobre el empleo. Por otro lado, es muy poca la literatura sobre efectos en los países en desarrollo. En las siguientes líneas nos enfocamos en algunos aspectos que parecen particularmente relevantes para un país como el Perú.

Una pregunta de evidente relevancia para el caso peruano es en qué medida afectan los ELs las ventajas comparativas de los bienes que son intensivos en mano de obra no calificada. Busse (2001) contrasta los resultados de un marco teórico del tipo Hecksher-Ohlin con datos de 82 países, encontrando que a nivel agregado la relación entre el nivel de estándares laborales básicos y la ventaja comparativa es negativa, aún cuando los efectos de los EL dependen del tipo de estándar del que se esté tratando. Así, la ausencia o los bajos niveles de estándares referidos al trabajo infantil o al trabajo forzoso, que implican una expansión de la oferta de mano de obra no calificada, están correlacionados con una ventaja comparativa en la producción de bienes intensivos en mano de obra no calificada. El mismo signo tiene una débil presencia de los derechos a la sindicalización, aunque en este caso la predicción teórica es más ambigua. Por otro lado, la presencia de discriminación de género tiende a reducir la ventaja comparativa.

Una dificultad con este análisis es que no considera la posible endogeneidad de los estándares laborales respecto de otras variables de desarrollo del país. En esta dirección, parece bastante claro que estándares del tipo condiciones de trabajo (salario mínimo, horas trabajadas, seguridad ocupacional) van a depender del nivel de productividad del país. Con respecto a los EL básicos la discusión está abierta sobre cuán exógenos son. Por otro lado, este es un problema con gran parte de la literatura, que ha tendido a tratar en casi todos los casos como exógenos al conjunto de EL.

Por otro lado, Brown et al. (1997) indican que la inversión directa extranjera parece más bien atraída por países con altos estándares laborales que por los países con bajos niveles. Ello posiblemente porque la presencia de EL está asociada o indica una productividad particularmente mayor. Lo que parece indiscutible es que los estándares laborales aumentan con el nivel de ingreso medio de los países³. Desde esta perspectiva, se hace más claro que la búsqueda de mejorar los EL de un país es tarea fundamentalmente interna, es decir la política doméstica es el mejor instrumento para la corrección de fallas de mercado atendiendo a las especificidades de cada país.

No obstante, como se mencionó antes, quienes opinan de manera contraria no son pocos. Polasky (2003) por ejemplo argumenta que los países pequeños en desarrollo por un lado no pueden competir con China, más aun luego de su acceso a la OMC, y por el otro lado tienen la oportunidad de acceder gracias a instrumentos como el TPA a un mercado significativo con el compromiso de implementar los IRLS. Con estos dos elementos, dice Polasky, se crea una importante oportunidad (que se entiende como la única salida) para los países en desarrollo que deseen basar su crecimiento en exportaciones: la de vincular los acuerdos comerciales a

³ Más aun, Brown et al (1997) concluye que para los Estados Unidos el mayor efecto en el bienestar propio y de sus socios comerciales se logrará por la vía de la apertura de sus mercados y la asistencia para un crecimiento sostenido.

compromisos respecto de estándares laborales a ser cumplidos. Elliot (2003) también sostiene que los estándares laborales básicos deben ser universales y que se deben usar los foros comerciales y las instituciones internacionales para exigir su cumplimiento. Propone, además, la necesidad de encontrar un equilibrio que evite la captura proteccionista de los instrumentos comerciales.

Finalmente, un tema importante es que típicamente los países subdesarrollados tienen legislaciones laborales que consignan derechos laborales, a la par que mandan beneficios muchas veces incongruentes con los niveles de productividad de las economías. Más aún, los mercados laborales tienen regulaciones que muchas veces operan como desincentivos a la formalidad. Este es el caso, por ejemplo, de las restricciones o penalidades para la terminación de los contratos laborales. Como señalan Elliott y Freeman (2003), estas reglas pueden constituir impedimentos a la efectividad de los EL. En efecto, al incentivar la informalidad, hacen más difícil implementar los EL básicos. La reforma de la regulación del mercado laboral, por tanto, no debe ser vista como una forma de debilitar EL, si no como una política que al mejorar el funcionamiento del mercado laboral puede permitir un mayor cumplimiento de los EL.

2.5. TLC con EEUU: la experiencia del mercado laboral en México

Antes de la ola de negociaciones para TLCs de los últimos dos años, sólo tres países en desarrollo habían firmado acuerdos de este tipo con EE.UU.: México, Jordania y Chile. Para fines de un análisis sobre las lecciones de política ante un potencial TLC entre Perú y Estados Unidos, que se base en una experiencia observada, México es el caso que se debe mirar con más detalle por tratarse del país de la región con la experiencia más larga. Al respecto, el Banco Mundial (2004) ha realizado uno de los más completos y sintéticos estudios sobre los efectos del NAFTA en la economía mexicana una década después de implementado⁴. Esta sección se basa en buena medida en los hallazgos de tal estudio y discute algunas implicancias para el caso peruano en el campo del mercado laboral y las políticas más relacionadas con él.

Una mirada macroeconómica a los efectos del NAFTA en la economía mexicana se tropieza con la dificultad de aislar el impacto del tratado (1994) de la crisis financiera de 1995, la llamada 'Crisis Tequila'. La mayoría de los agregados macroeconómicos sufrieron variaciones adversas a causa de dicha crisis en los años inmediatamente siguientes a la firma del NAFTA. Desde luego, los salarios reales y por consiguiente las medidas de pobreza también mostraron este comportamiento adverso. Es a partir de 1997 que los agregados macroeconómicos y las medidas de bienestar muestran una recuperación significativa para México respecto de los años de crisis y el inicio de cierta convergencia hacia los niveles de su vecino del norte. Pese a ello, al año 2003 los indicadores que presentan un nivel muy superior a la etapa pre NAFTA han sido sólo la proporción del comercio sobre el PBI y la inversión directa extranjera: el primero pasó del 37.5 al 75 por ciento del PBI mientras que la segunda se triplicó, también como porción del PBI⁵.

Además de la crisis financiera de 1995, existen algunos elementos que complican más el análisis del efecto del NAFTA sobre México y que sucedieron antes y después de la firma del acuerdo. El principal de estos elementos es la reforma comercial unilateral que México inició en la segunda parte de la década de los ochentas. En tanto esta reforma fue de carácter liberalizador, la evidencia sugiere que el NAFTA antes que cambiar la composición y el rumbo

⁴ El estudio fue liderado por los economistas Daniel Lederman, William Maloney y Luis Servén.

⁵ El año 2003 México presentó un superávit comercial de 41 mil millones de dólares y la IED pasó los 150,000 millones de dólares.

del comercio en México, lo que hizo fue consolidar las transformaciones que estas reformas iniciaron.

En el ámbito macroeconómico, el TLC parece haber ocasionado un gran número de cambios. Sin embargo, para efectos de este documento, dos temas son los de mayor relevancia: (i) el impacto en empleo y salarios y (ii) la recomposición sectorial. Al respecto, el estudio mencionado presenta evidencia de que no hubo cambios en la disponibilidad de empleos o incrementos en los niveles de desempleo que puedan atribuirse al NAFTA. Posiblemente también por la facilidad (relativa a otros países de la región) con que la economía mexicana ajusta los salarios reales evitando tasas de desempleo mayores. Mención especial merece el sector agrícola para el cual se observó la mantención de sus niveles de empleo previos a la firma del acuerdo, pese a que éste fue un sector sobre el que se esperaba una reducción en su capacidad de absorción de empleo.

En cuanto a los salarios reales, se ha hallado evidencia de una cierta convergencia hacia las remuneraciones estadounidenses dentro del sector exportador (principalmente manufacturero) en el periodo post firma del acuerdo; aunque nuevamente la Crisis del Tequila impide hacer una afirmación categórica sobre si esto es atribuible principalmente al comercio adicional creado por el NAFTA. En este punto, el contra ejemplo de crecimientos similares de salarios reales pero sin un TLC lo mostró Chile, que antes de firmar su TLC con EE.UU. ya llevaba 15 años de crecimiento en los salarios reales manufactureros en un orden mayor a tres por ciento anual en promedio. Este contraejemplo, sin embargo, refuerza el punto de la relación positiva entre apertura comercial y salarios reales. Con todo, actualmente hay evidencia estadística suficiente de que las empresas más expuestas a actividades de comercio exterior pagan mejores salarios (para iguales niveles de calificación) que el resto de la economía, son más formales e invierten más en capacitación.

El segundo gran tema es el de las reasignaciones sectoriales y geográficas. Los ajustes que se dan en este sentido son reacciones de la economía en busca de la especialización en la producción donde haya mayores ventajas. Por tanto, este ajuste implica, en principio, mayor eficiencia. El caso particular de México está caracterizado por un significativo crecimiento de algunos sectores industriales y una estabilidad en la fuerza laboral ocupada por el sector agrícola. Una segunda resignación laboral importante en México ha sido la geográfica, habiendo crecido más el empleo en los estados del norte que en México D.F. Esto viene ocurriendo desde la aplicación de las reformas comerciales unilaterales de los ochenta y se ha consolidado con el NAFTA.

Aunque en el caso del Perú las redistribuciones geográficas son menos predecibles que las sectoriales, el punto central es la necesidad de políticas orientadas a reducir los costos del ajuste. En México algunas modificaciones en los programas de apoyo agrícola -por ejemplo- parecen haber sido efectivos. Este es el caso del programa PROCAMPO, que operó incentivando la transformación productiva dentro del sector agrícola, en lugar de mantener los incentivos a producción desalineada con las ventajas comparativas del país. La lección concreta de este hecho es que las políticas que busquen reducir el costo del ajuste atribuible al acuerdo deben ser consistentes con la dirección del ajuste que se estima ocurrirá en el mediano y largo plazo como resultado del aprovechamiento de las ventajas comparativas. En contraste, políticas de compensación que no induzcan a la transformación productiva pueden retrasar el ajuste generando mayores pérdidas a la larga.

En el ámbito propiamente laboral existen también elementos de la regulación que pueden facilitar el ajuste o hacerlo más caro y lento. El costo de reasignación de la mano de obra es uno de los elementos de mayor importancia en este sentido y Latinoamérica tiene costos de despido altos. En particular, el informe del Banco Mundial manifiesta que la regulación laboral mexicana muestra una rigidez importante en este aspecto, pues en lugar de contar con sistemas de cuentas individuales de ahorro o seguro de desempleo para proteger a los

trabajadores en caso la empresa necesite ajustar el nivel o la composición de su demanda laboral, es la propia empresa la que carga con los costos asociados al riesgo de crisis o de cambios en la demanda. Pero esa imposibilidad de prever estos costos y compartir los riesgos desalienta el cambio tecnológico y la adecuación de la oferta laboral, encareciendo y retardando el ajuste hacia una distribución de la fuerza laboral en las actividades más ventajosas en el nuevo contexto.

Finalmente, se debe mencionar que en el caso de México se ha hallado evidencia sobre dos limitantes a un aprovechamiento pleno del TLC. La debilidad institucional que se observa en este país y el resto de Latinoamérica respecto a EE.UU. es el primero de estos limitantes. El segundo limitante está en la debilidad del proceso de innovación tecnológica y las políticas para acelerarlo. México, y esto es común a toda la región muestra niveles reducidos de gasto en I&D, menores a la mitad de lo que muchos países desarrollados gastan e inferior también aquéllos de países de ingresos medios. Además de insuficiente, el gasto es inefectivo. El número de patentes por dólar invertido en I&D en el grueso de países de AL es también inferior aún frente a países similares. Esto limita la capacidad de competir dentro de un TLC. Es claro que para el caso del Perú estos factores van a ser por lo menos igual de limitantes que para el caso de México. Los niveles y calidad de gasto en innovación y desarrollo en el Perú son muy deficientes, como se ha mostrado en investigaciones anteriores (véase__).

En suma, la experiencia mexicana, pese a las dificultades en el análisis, deja para Perú varias lecciones para aprovechar en el escenario de un TLC con EE.UU. La primera lección es que se necesita acompañar el TLC con una serie de políticas transversales para reducir el costo de los ajustes que inevitablemente se tendrán que dar. Estas políticas transversales van desde aquéllas con objetivos de mediano y largo plazo, tales como un reforzamiento institucional del Estado y una política educativa enfocada en la calidad y guiada por las necesidades del sector productivo; hasta políticas que, en plazos más cortos apoyen la transformación productiva. En las áreas más específicas del mercado laboral, se requiere despenalizar la resignación de mano de obra para las empresas, reduciendo los costos de terminación del contrato laboral. Así mismo, se necesitan programas de compensación e incentivos a la transformación productiva, capacitación y reconversión de habilidades bien alineados con la dirección en que ocurrirá el ajuste.

3 LAS PROVISIONES LABORALES EN LA POLÍTICA COMERCIAL DE EE.UU.

3.1. Antecedentes

Para los Estados Unidos, el tema de los estándares laborales ha venido cobrando mayor fuerza desde el inicio de las discusiones en su Congreso para la renovación del denominado “*fast-track*” en 1994⁶. Como mencionamos existe temor en algunos sectores de la sociedad y la política norteamericana de que la apertura provoque un desplazamiento de puestos de trabajo desde ese país hacia otros con salarios y condiciones laborales inferiores. Estos temores se han hecho sentir a menudo. De hecho, el Acta de Comercio de agosto 2002, que le otorga al Presidente Bush la autoridad para establecer acuerdos comerciales y otras políticas unilaterales (incluida el ATPDEA), incorpora los asuntos laborales y ambientales como objetivos en sí mismos en las negociaciones comerciales de los Estados Unidos.

De esta manera, EEUU ha utilizado tres formas de promoción de los estándares laborales en otros países. La primera y más indirecta ha sido la de asumir un rol más activo en apoyo de la Organización Internacional del Trabajo. Esto contrasta con el número de normas de este

⁶ El *fast track*, ahora denominado TPA (*trade policy authority*), es un instrumento legal que permite al presidente de los Estados Unidos negociar los acuerdos comerciales los cuales deben ser debatidos limitadamente en el Congreso y no pueden ser enmendados.

organismo (convenios) que ha suscrito, en contraste con gran parte de los países en desarrollo. La segunda forma es la promoción e inclusión por parte del Congreso de los estándares laborales en las leyes que delinear la política comercial unilateral de los EEUU. La tercera vía ha sido la inclusión de capítulos laborales dentro de los acuerdos de libre comercio que incluyen compromisos bajo el mandato del TPA⁷.

Por otro lado, como se mencionó antes, la consideración de los estándares laborales sí ha estado presente en el texto principal de recientes acuerdos comerciales firmados por los Estados Unidos. Tal es el caso de los acuerdos firmados con Jordania en el año 2001, con Chile en el 2002, con Singapur en el 2003 y con Marruecos 2004 (que se encuentra en la fase final de aprobación). En ellos se ha incorporado, incluso, esquemas de penalidades para asegurar el cumplimiento de los estándares laborales. Este hecho, así como la presión constante de las organizaciones sindicales e industriales al Congreso norteamericano, nos dice que el vínculo entre negociaciones comerciales y los asuntos laborales se mantendrá y que este vínculo se observará en las próximas negociaciones de TLCs de países latinoamericanos y Estados Unidos, así como en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Un ejemplo, particularmente ilustrativo para el caso peruano, de la economía política que subyace a esta parte de la política comercial estadounidense se puede observar en el debate que se suscitó a raíz de la firma de los TLCs con Chile y Jordania. el *Labor Advisory Committee* (LAC) se pronunció en contra de estos tratados argumentando que contemplaban sanciones muy bajas, procesos de resolución de disputas muy débiles y lentos, y que aun existía la posibilidad de cambiar las leyes en los países contraparte. La respuesta del USTR ante estos argumentos giró en torno a mostrar los beneficios de un comercio más abierto y señalar que tanto Chile como Singapur tienen leyes laborales sólidas y consistentes con los EL de la OIT y con los IRLW. Además, se argumentó que los TLCs de Chile y Singapur crean un foro de discusión y evaluación de las disputas de manera transparente y justa a la luz del tratado, que Chile se encuentra en un proceso de fortalecimiento de las instituciones que regulan y monitorean el mercado laboral, y, finalmente, que el Departamento de Trabajo de EU estaba desarrollando un programa de cooperación para mejorar la capacidad administrativa y técnica de las autoridades en materia laboral en Chile.

Antecedentes de las provisiones laborales de un posible TLC EEUU - Perú

Con el Perú, los antecedentes al libre comercio existentes son el ATPA y el ATPDEA. ATPA era un acuerdo atado a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, que otorgaba unilateralmente los Estados Unidos al Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador. Este acuerdo fijaba un régimen de preferencias arancelarias para cerca de 5,500 productos. El régimen fue otorgado por primera vez el 4 de diciembre de 1991 y venció el 4 de diciembre del 2001. Luego del vencimiento del ATPA, el Perú buscó su renovación retroactiva, la ampliación a todos los productos excluidos en la versión anterior del ATPA (como las confecciones textiles), así como mantener las preferencias del ATPA a productos como el espárrago para los que había constantes riesgo de que se le retirase los beneficios. EEUU aprobó un nuevo texto renovando y ampliando los beneficios del ATPA bajo el nombre de "Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga" (ATPDEA, por sus siglas en inglés). Esta se firmó el 6 de agosto del 2002 y renueva hasta el 31 de diciembre del 2006 las preferencias arancelarias a los productos que se beneficiaban del ATPA y, adicionalmente, extiende dichos beneficios a nuevos productos.

⁷ No obstante, aún con la preocupación del gobierno y muchas organizaciones norteamericanas por los EL, se debe notar que para el caso del ATPDEA y otras políticas de beneficios arancelarios comerciales unilaterales a países en desarrollo, el tema de los estándares laborales ha sido sólo un criterio de elegibilidad que al parecer no ha significado una valla muy alta para los países beneficiarios.

En estos antecedentes los estándares laborales sólo figuran en la relación de criterios para la elegibilidad de los países beneficiarios de estos mecanismos unilateralmente “otorgados” por parte de los Estados Unidos y hacen referencia al grado en que los países estén comprometidos a proveer los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Explícitamente menciona: (i) el derecho a la asociación (ii) a la organización y a la negociación colectiva (iii) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzado (iv) la edad mínima para el empleo de niños; y (v) las condiciones aceptables de trabajo con respecto a salario mínimo, horas de trabajo, seguridad en el trabajo y salud. Desde luego, al ser sólo un criterio de elegibilidad unilateral, y al ser impreciso el término “proveer derechos” el Perú resultó elegible y sin ningún compromiso adicional concreto para mejorar los estándares laborales a la entrada en vigencia del ATPDEA.

3.2. Los compromisos laborales en los TLCs firmados por EEUU

Todos los acuerdos de libre comercio firmados por EEUU, a excepción del firmado con Israel (1984), contienen un capítulo laboral donde se estipulan los derechos y estándares laborales que mutuamente reconocen las partes de los acuerdos y se comprometen a mantener y a efectivizar el cumplimiento de la legislación a que refiere cada uno de ellos.

De esta manera, los principales estándares laborales estipulados en los TLCs firmados por Estados Unidos han sido:

Derechos colectivos:

- (a) Libertad de asociación;
- (b) El derecho a organizarse;
- (c) El derecho a la negociación colectiva;
- (d) El derecho a la huelga;

Trabajo forzoso u obligatorio y trabajo infantil

- (a) La prohibición del trabajo forzoso u obligatorio;
- (b) Protección laboral para los niños (y jóvenes): Una edad mínima para el empleo de niños;
- (c) Protección laboral para los niños (y jóvenes): La prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil;
- (d) Otras restricciones sobre el trabajo de menores;

Condiciones mínimas/aceptables de trabajo

- (a) Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto al pago de tiempo extra, que comprende a los asalariados, incluyendo a los trabajadores no cubiertos por contratos colectivos;
- (b) Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto al pago de un salario mínimo;
- (c) Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto a horas de trabajo.
- (d) Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto a la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, o seguridad y salud en el trabajo;

Discriminación

- (a) La eliminación de la discriminación en el empleo por motivos tales como raza, religión, edad, sexo, u otros que fijen las leyes internas de cada una de las partes;
- (b) El salario igual para hombres y mujeres;

Otros

- (a) La compensación en casos de lesiones de trabajo y de enfermedades ocupacionales;
- (b) La protección de trabajadores migratorios;

La siguiente matriz resume los EL contemplados en los diferentes TLCs firmados por Estados Unidos.

Matriz resumen de los estándares laborales contemplados en los TLCs firmados por Estados Unidos

	TLC EU-ISRAEL	TLC EU-CANADA-MEXICO (NAFTA)	TLC EU-JORDANIA	TLC EU-SINGAPUR	TLC EU-CHILE (TLCCE)	TLC EU-AUSTRALIA	TLC EU-MARRUECOS	TLC EU-CENTROAMERICA (CAFTA)
	1984	1994 (1989)	2001	2003	2003	2004	2004	2004
▪ Libertad de asociación;	No contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ El derecho a organizarse;	No contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ El derecho a la negociación colectiva;	No contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ El derecho a al huelga;	No contempla	Contempla						
▪ La prohibición del trabajo forzoso u obligatorio;	No contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ Protección laboral de para los niños (y jóvenes): Una edad mínima para el empleo de niños;	No contempla		Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ Protección laboral de para los niños (y jóvenes): La prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil;	No contempla			Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ Restricción sobre el trabajo de menores;	No contempla	Contempla	(Contempla)	(Contempla)	(Contempla)	(Contempla)	(Contempla)	(Contempla)
▪ Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto al pago de tiempo extra, que comprende a los asalariados, incluyendo a los trabajadores no cubiertos por contratos colectivos;	No contempla	Contempla						
▪ Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto al pago de un salario mínimo;	No contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto a horas de trabajo.	No contempla		Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ Condiciones mínimas/aceptables de trabajo respecto a la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, o seguridad en el trabajo y salud;	No contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla	Contempla
▪ La eliminación de la discriminación en el empleo por motivos tales como raza, religión, edad, sexo, u otros que fijen las leyes internas de cada una de las partes;	No contempla	Contempla						
▪ El salario igual para hombres y mujeres;	No contempla	Contempla						
▪ La compensación en casos de lesiones de trabajo y de enfermedades ocupacionales;	No contempla	Contempla						
▪ La protección de trabajadores migratorios;	No contempla	Contempla						

Se puede observar que en los TLC firmados por EEUU la inclusión de las provisiones laborales ha sido muy similar, de hecho los cuatro últimos son virtualmente idénticos. La mayor diferencia se puede hallar en las provisiones del NAFTA, pues en él aquellas no formaron parte del propio texto del acuerdo, y menciona algunos estándares adicionales. Otros aspectos en los que ha habido consistencia en los acuerdos estipulados son:

- a) Los países suscriptores apoyan a la OIT y los EL, así como suscriben (en la mayoría de los casos) los IRWR.
- b) Hay compromiso en hacer cumplir la legislación laboral de cada una de las partes en los aspectos referidos al comercio.
- c) Cada una de las partes retiene en sí misma la discrecionalidad para asignar según sus propias prioridades los recursos que disponga para implementar o hacer cumplir la legislación (*enforcement*).
- d) Ambas partes proveen las garantías procesales en las disputas legales que pudieran suceder.

3.3. Mecanismos de cumplimiento, resolución de controversias y sanciones

Los mecanismos de cumplimiento, resolución de controversias y sanciones de las provisiones laborales se aplican a situaciones en las que hay un incumplimiento sostenido o recurrente, a decir, “un curso de acción o inacción” para dar fuerza o implementar la ley doméstica eficazmente y, además, si tal incumplimiento afecta el comercio entre los Estados Unidos y su contraparte.

Estas provisiones están sujetas a dos principios: el derecho de cada Parte para ejercer la discrecionalidad con respecto a (i) temas de investigación, procesales, regulación, y de cumplimiento y, (ii) la asignación de recursos en el *enforcement* de las leyes según las prioridades propias de cada Parte.

Si una Parte comienza una disputa con respecto a los compromisos en materia laboral signados en el Acuerdo, las *consultas* no resuelven el problema, y un panel determina que la otra Parte no ha obedecido el artículo, las dos Partes deben buscar ponerse de acuerdo en una resolución de la disputa. Si ellos no pueden, o si la Parte demandante considera que la otra Parte ha incumplido las condiciones de un acuerdo de resolución del impase, la Parte demandante puede pedir al panel fijar una valoración monetaria anual. En el establecimiento de la valoración, el panel debe tener en cuenta una variedad de factores, que incluyan los efectos en el comercio bilateral del incumplimiento, el grado y duración del incumplimiento, las razones para el incumplimiento, el nivel de cumplimiento que podría ser razonable dadas las restricciones de recursos de la Parte demandada, y los esfuerzos hechos por esta Parte para empezar a remediar el incumplimiento.

Si la Parte en defensa no paga dicha valoración monetaria, la Parte demandante puede tomar otras medidas al respecto para recaudar este valor, o de otra forma asegurar el cumplimiento, teniendo presente el objetivo del Acuerdo de eliminar las barreras de comercio y evitando afectar excesivamente a la otra Parte. Si la Parte que se está defendiendo paga la sanción monetaria, ésta se usará para mejorar o reforzar el cumplimiento de la legislación en el territorio de esta Parte.

Dentro de un esquema similar, algunas diferencias entre los TLCs se manifiestan respecto al conjunto de estándares laborales contemplados, a las provisiones laborales declaradas en los tratados que se hallan sujetas a los procedimientos del panel de disputas, a las sanciones y a las máximas penalidades. Por ejemplo en el NAFTA sólo el incumplimiento de los estándares referidos a salud y seguridad en el lugar de trabajo, el trabajo infantil, y el salario mínimo están sujetos a los mecanismos de resolución y sanciones. Por otro lado, en el acuerdo EEUU-Jordania, hay la posibilidad de que las partes tomen acciones “apropiadas” y “conmensuradas” por cuenta propia si el mecanismo de solución por mutuo acuerdo falla.

En los acuerdos de Chile y Singapur, sólo la falla sostenida para hacer cumplir sus respectivas leyes laborales en asuntos relativos o que afecten al comercio puede estar sujeta a los mecanismos de resolución de controversias que figuran en el TLC. Las máximas penalidades económicas que figuran en los TLCs son de US\$ 20 millones anuales o en su defecto (de no pagarse) la posible suspensión parcial del NAFTA valorizada en un monto de determinarse. En los TLCs de Chile y de Singapur esta penalidad monetaria asciende a US\$ 15 millones anuales y también hay una posible suspensión del acuerdo en caso de no pago. En el caso de Jordania, sin embargo, no existen máximos al respecto.

En suma, podemos destacar algunos puntos hasta aquí. Primero, la presencia del capítulo laboral en el posible TLC que firmaríamos con EU no parece ser negociable. Segundo, las provisiones laborales en un potencial TLC, considerando las anteriores experiencias serían: el derecho de asociación; el derecho de organizarse y negociar colectivamente; la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Tercero, es muy probable que la presión del Congreso norteamericano sea fuerte (CAFTA actualmente, y el propio Chile son ejemplos de ello) y por ello los EEUU deseen elevar el nivel de sanciones y la fuerza exigible sobre el *enforcement*. Cuarto, en términos de lo que interesa a Perú hay dos aspectos relevantes: la adopción de los estándares laborales y el grado de cumplimiento de estos. Finalmente, quinto, la evaluación de los efectos (beneficios y costos) que traerían las provisiones laborales del TLC implica la necesidad de analizar la situación del mercado laboral peruano, con énfasis en cada uno de los EL involucrados.

4 ANÁLISIS DEL MERCADO Y LA REGULACIÓN LABORAL EN EL PERÚ

4.1. Las reformas de inicios de los noventas

A comienzo de los noventas el Perú introdujo importantes modificaciones en su normativa del mercado laboral. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1990 la legislación laboral de nuestro país “*era probablemente la más rígida, la más proteccionista, la más intervencionista y la más confusa de América Latina*”⁸. Era generalizada la percepción de que las leyes laborales vigentes entre 1970 y 1990 habían distorsionado el mercado laboral al exagerar la protección al trabajador, sobre todo con la estabilidad laboral absoluta, el papel dominante del Estado, y las limitaciones en las atribuciones del empleador⁹. Este marco institucional desalentaba el empleo formal e inducía a la informalidad en el empleo, la cual creció significativamente en la década de los ochentas.

La reforma se orientó a “crear un marco normativo que favorezca un eficiente desenvolvimiento del mercado laboral, asegurando la flexibilidad y movilidad de la fuerza laboral”¹⁰. Los cambios reformularon derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Muchas de estas medidas no hicieron más que legalizar algunas de las prácticas extendidas ya en el ámbito empresarial, flexibilizando la legislación, con el propósito de aumentar el número de empleados contratados formalmente. Con relación a los derechos individuales de los trabajadores, se eliminó la estabilidad laboral absoluta, se flexibilizaron las normas sobre

⁸ OIT, *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, Documentos de Trabajo No7, Lima: 1994, p.55.

⁹ Véase por ejemplo Pasco Cosmópolis, Mario. “La flexibilización en el Perú. Aproximación metodológica y balance crítico. En: Revista *Ius et Veritas*”.Lima, 1999.

¹⁰ Ministerio de Trabajo y Promoción Social, “Hacia una Interpretación del Problema del Empleo en el Perú”, *Boletín de Economía Laboral*, No. 8, Abril 1998.

horarios de trabajo y días de descanso. La vía principal de flexibilización, sin embargo, fue la introducción de tres nuevas modalidades contractuales (una de naturaleza temporal, otra de naturaleza accidental, y una tercera de obra o servicio) que, aunque otorgaban idénticos beneficios que el contrato permanente, no incluían la indemnización por despido arbitrario. Se permitió, además, la participación de cooperativas de trabajo y fomento del empleo, y de empresas de servicios especiales bajo la ley de intermediación laboral.

Con respecto a los derechos colectivos de los trabajadores, la nueva Ley de Relaciones Colectivas implicó diversos cambios entre los que destacan el número mínimo de trabajadores para formar un sindicato que se cambió a veinte inscritos. Así mismo, se suprimió el rol obligatorio del Estado en la conciliación laboral entre las partes, pues en ocasiones esto incentivaba a que tanto empresarios y trabajadores realicen pedidos desmesurados. Se cambió, además, las reglas para la adopción de acuerdos para la realización de huelgas, entre otros. Algunos han atribuido a estas reformas el declive del movimiento sindical peruano. Sin embargo, éste tiene una historia más antigua. En efecto, a inicios de los ochentas, un 33 por ciento de la PEA asalariada se encontraba sindicalizada, y para inicios de los noventas esta proporción ya había disminuido a menos de la mitad, 15 por ciento. Esta tendencia descendente continuó después de la reforma, y para 1993 se tenía una tasa de 8 por ciento, mientras que en 1996 tan solo el 5 por ciento de la PEA asalariada se encontraba sindicalizada. Así, los datos contrastan con la percepción de algunos, de que la caída de la afiliación sindical fue causada por la aplicación de la reforma laboral. En realidad, la tendencia viene de más atrás y tiene causas más profundas, como por ejemplo, la violencia terrorista, el crecimiento de la informalidad y la incapacidad de las dirigencias de representar efectivamente los intereses de sus afiliados.

Un aspecto muy importante de los cambios ocurridos en los noventas se relaciona menos con las reformas normativas que con la capacidad de implementarlas efectivamente. Se refiere a la capacidad institucional de la Autoridad Administrativa de las relaciones laborales, el Ministerio de Trabajo¹¹. Como parte de la reestructuración del sector público de inicios de la década, el Ministerio de Trabajo vio reducido su personal a una porción de lo que había sido a fines de la década de los ochentas. En efecto, pasó de contar con alrededor de 1400 empleados a 180 a inicios de la década. Si bien en los años siguientes este número creció, el fortalecimiento se orientó más a la implementación de políticas activas (Viceministerio de Promoción Social) que a la fiscalización de la normatividad laboral. Esta área comenzó un fortalecimiento incipiente, dentro de las restricciones del presupuesto más bajo entre los diferentes ministerios, en la segunda mitad de los noventas, el que se vio interrumpido en los últimos años de la década, para luego ser retomado por el gobierno de transición. La implicancia de esto es que la capacidad institucional de hacer efectiva la aplicación de la legislación laboral en el Perú es bastante limitada. Esto se ha visto reforzado por el crecimiento del empleo en micro y pequeñas empresas (Chacaltana 2001: 7).

4.2. La situación del empleo en el Perú

Así, durante la década de los noventa, el Perú experimentó importantes cambios en la regulación del mercado laboral, pasando de un sistema muy proteccionista a otro de relativa flexibilidad. Esta estrategia, se pensó permitiría la reducción de los costos laborales de las empresas, pero sobre todo, promover la generación de nuevo empleo formal y reducir la tasa de desocupación. Así, en Lima Metropolitana el empleo asalariado total efectivamente creció a una tasa promedio anual de 4.2 por ciento entre 1993-1997, aunque, durante los años de recesión (1998 – 2001), este indicador sólo fue de -2 por ciento, y de -0.4 por ciento para el Perú urbano¹². Por otro lado, el Perú ha tenido desde entonces una tasa de desempleo

¹¹ Charlatana (2001) enfatiza la importancia de este debilitamiento institucional.

¹² Convenio MTPS - INEI, Encuesta Nacional de Hogares, III Trimestre.

urbano bastante estable de alrededor del 9 por ciento, ligeramente inferior al promedio latinoamericano, pero superior a la observada en décadas pasadas. Así mismo, la tasa de subempleo, si bien se redujo entre 1993 y 1997, se ha mantenido arriba del 50 por ciento en gran parte del periodo. Más aún, el crecimiento del empleo no se ha venido dando principalmente vía contratos formales permanentes, sino a través de otros tipos contractuales o en la informalidad.

Por lo general se juzga la relativa falta o abundancia de empleo por la tasa de desempleo abierto, que mide la proporción de la PEA que buscando activamente empleo, no lo obtiene. En el caso del Perú, durante última década, la tasa de desempleo se ha mantenido sin fuertes fluctuaciones entre 8 y 10 por ciento, a pesar de que la economía pasó por ciclos de crecimiento (1993-1997) y de recesión (1998-2001). Si comparamos la tasa de desempleo de diferentes países latinoamericanos, encontraremos que el Perú se ubica por debajo del promedio de la región, siendo su tasa más baja que la de otros países como Argentina, Colombia, Chile y Venezuela. Inclusive el tiempo promedio que los desempleados peruanos se tardan en encontrar trabajo es menor a un mes, lo que es considerablemente menor a tasas como la colombiana o uruguaya, en donde los desempleados se demoran en encontrar empleo por más de 20 semanas¹³.

Si bien las cifras anteriores no deberían dejarnos cómodos, si nos detenemos en la calidad de los empleos, aparece más claro cuáles es el problema más serio en el mercado laboral peruano. En efecto, si observamos indicadores de la calidad del empleo tales como la tasa de subempleo, que se mide como la porción de los ocupados que trabajan menos de 30 horas a la semana o reciben ingresos inferiores a un nivel mínimo establecido de acuerdo a la canasta básica familiar, encontramos un panorama distinto. El Perú ha mantenido tasas de subempleo sumamente altas en la última década, tendiendo a agravarse a partir de 1998, año en que se inició una recesión, luego de un periodo de mejoras de este indicador entre 1993 y 1997. Según, la encuesta especializada en empleo del MTPE, el subempleo urbano nacional pasó de 45.9 por ciento en 1996 a 51.6 por ciento en 2001. El subempleo invisible o por ingresos es el que ha experimentado los mayores cambios en ese periodo, pasando de 22 por ciento del total de ocupados a 36 por ciento.

Se puede concluir, entonces que el principal problema de los peruanos no es la falta de empleo, sino los bajos ingresos que provienen de empleos de pobre calidad, es decir de baja productividad¹⁴. Entonces, el desafío para la política laboral es hallar la manera de fomentar la generación de empleos cada vez más productivos; y una política macroeconómica y comercial que busque el ingreso de producción nacional en mercados desarrollados, como lo haría un potencial TLC con EEUU, puede ser una importante oportunidad para ello. De esta manera, desde las políticas públicas, el TLC debe enfocarse como un gran reto, pues abre un espacio importante para lograr resultados que permitan aumentar el bienestar de las familias peruanas. Las dudas se relacionan, sobre todo, a la capacidad de sacar el mayor provecho de esta oportunidad. Un punto importante en esta dirección, como lo sugiere la literatura sobre comercio y empleo revisada y la experiencia de México, gira alrededor de la regulación del mercado laboral.

4.3. ¿Cómo se compara la legislación laboral peruana internacionalmente?

En la actualidad, existe un amplio debate con respecto a la legislación laboral y la estrategia a seguir de ahora en adelante con relación al mercado laboral. Deben de ser considerados los objetivos de generación de nuevo empleo con cierta flexibilidad, así como la manera de proveer una adecuada protección a los trabajadores frente a fluctuaciones en su status

¹³ OIT. Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe. 2001.

¹⁴ Sobre esto, ver MTPS (1998), García (2004).

laboral o en sus ingresos. Se tiene que tomar en cuenta, además, que la mayor parte de la Población Económicamente Activa (PEA) labora en micro y pequeñas empresas con niveles de productividad muy bajos. No reconocer esta realidad es incrementar el riesgo de producir normas que generen más informalidad, y ya sabemos que la informalidad genera las peores formas de trabajo y mayor precariedad del empleo.

En los últimos doce años, el debate entre protección y flexibilidad laboral ha estado presente en toda América Latina, apareciendo toda una serie de reformas orientadas tanto a la consolidación de derechos del trabajador como a la modificación de algunos de los derechos ya establecidos en busca de mayor competitividad y reducción de costos laborales. Ha habido reformas en varios países de América Latina. Sin embargo, en contraste con la sabiduría convencional sobre el tema, los cambios normativos variaron mucho de país a país, no sólo en cuanto a profundidad, sino incluso en dirección (Saavedra 2003). Perú y Argentina son los países que han tenido las reformas más profundas y con un carácter marcadamente flexibilizador (OIT 2001). Sin embargo, incluso en estos casos los cambios han sido erráticos y la normativa resultante difícilmente puede considerarse flexible. Otros países, en contraste, introdujeron reformas que reforzaron aspectos de protección. Este es el caso de Brasil. Colombia, por otro lado, introdujo reformas laborales de carácter flexibilizador, aunque menos amplias que las peruanas y argentinas. Incluso países que eran considerados altamente proteccionistas como Venezuela y República Dominicana, también han introducido algunas normas flexibilizadoras.

Así, aunque la OIT señala al Perú como uno de los países con las reformas más profundas y radicales de carácter flexibilizador, hay aspectos en la normativa laboral que aun presentan mayores niveles de rigidez que otros países de América Latina. Este es particularmente el caso de los costos de terminación de la relación laboral, que siguen siendo de los más altos de la región, como producto de la combinación de las CTS y la indemnización por despido arbitrario. La indemnización por despido arbitrario es de 1,5 salarios mensuales por año de servicio. Así, un trabajador que es despedido sin “causa justa” que tiene dos años de trabajo en la empresa recibe, cinco sueldos: tres por indemnización más dos por CTS. En América Latina, sólo Colombia, Ecuador, Venezuela y Brasil son los otros países en los que existen cuentas similares a la CTS peruana, aparte de la indemnización por despido arbitrario. Más recientemente, Chile ha implementado un seguro de cesantía que combina cuentas individuales con un fondo colectivo suplementario.

Así también, los costos laborales no salariales, entendidos como todos aquellos pagos asociados a la relación laboral diferentes del salario, como porcentaje de la remuneración están dentro de los más altos de la región. A pesar de no existir diferencias muy grandes en los requerimientos de prestaciones sociales (seguro de salud y sistemas previsionales), la legislación otorga vacaciones y gratificaciones considerablemente más altos que otros países de América Latina. El efecto de esto es la compresión de los salarios recibidos haciendo más deseable empleo informal, aún para los trabajadores, pues la valoración de muchos beneficios es bastante baja. Una vez más, el tema que subyace es la baja productividad, que convierte lo que pueden ser beneficios convencionales en países más desarrollados en bienes suntuarios para la mayoría de trabajadores y empresas.

Por otro lado, el régimen laboral contenido en la Ley de MYPEs parece más razonable desde el punto de vista de la productividad de este tipo de empresas. No obstante, tiene la limitación de ser un régimen temporal (aunque es bien sabido que en el Perú lo único permanente es lo transitorio), por lo que su efecto sobre la formalización de las microempresas es ambiguo. Las restricciones en cuanto a la formalización de las micro y pequeñas empresas tienen que ver más con imperfecciones en mercados diferentes del laboral. Es difícil pensar en empresas que se consoliden y crezcan pagando tasas de interés del 60% anual debido, por ejemplo, a que la normativa peruana protege a los malos pagadores y a que en la actualidad los problemas de información en el mercado de crédito a MYPEs están lejos de ser resueltos,

entre otros. Adicionalmente, está el tema del manejo errático y populista del salario mínimo, el que se aplica a las microempresas, que puede estar también operando en la dirección de desalentar la formalización.

En suma, actualmente el Perú tiene un sistema de protección del empleo que es costoso, excluyente, desalienta la generación de empleo formal y fomenta la informalidad. Su costo se encuentra entre los más altos a nivel mundial. Es excluyente porque su cobertura es muy limitada, no solamente porque llega a una proporción muy pequeña de la PEA asalariada, sino porque, además, se concentra en grupos específicos: trabajadores hombres, adultos, más calificados y de mayores ingresos. Fomenta la informalidad porque la productividad de la mayoría de empresas no permite cubrir este costo. Por otro lado, si descontamos los salarios diferidos (gratificaciones), los costos no salariales, con excepción del generoso régimen vacacional, no son particularmente altos con relación al resto de América Latina. El esfuerzo de reforma, por tanto, debería concentrarse en la protección del empleo. Esto, además de un importante efecto sobre la equidad en el mercado laboral, promovería el empleo formal.

4.4. Situación en el Perú de los principales estándares laborales

El Perú tiene una característica particular respecto de los convenios de la OIT. Presenta una tasa de ratificación de los *Convenios Fundamentales de la OIT* de 100 por ciento y de 39 por ciento para el total de convenios, ambas superiores a las de muchos países desarrollados, incluyendo EEUU, que, por ejemplo, sólo ha ratificado dos de los ocho *Convenios Fundamentales*. Sin embargo, al mismo tiempo el Perú tiene un nivel de cumplimiento deficiente en varios de estos convenios, así como en general con respecto al grueso de la legislación laboral.

Así, el Perú ha ratificado seis de los *Core ILO Labor Conventions*. Además, ha adoptado otros compromisos en materia de estándares laborales como las Declaraciones Ministeriales de la OMC en Singapur (1996) y Ginebra (1998), y la Declaración Sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo de junio de 1998. Sin embargo, la cantidad de convenios OIT firmados por el Estado peruano (aproximadamente 70) no han sido en la práctica ninguna garantía para su cumplimiento. Naturalmente, porque el cumplimiento de los convenios va más allá de la inclusión de estos en la legislación e implica un costo significativo en un país como el Perú en el que la informalidad en las relaciones laborales es la norma.

Como se concluyó en la sección anterior, los estándares laborales incluidos en los últimos TLCs firmados por los EEUU y que, presumiblemente, formarán parte del capítulo laboral que deberá suscribir el Perú, son:

1. El derecho de asociación;
2. El derecho de organizarse y negociar colectivamente;
3. La prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;
4. Una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
5. Condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional

La Tabla 1 muestra los diversos convenios de la OIT suscritos por el Estado peruano, que tienen relación con los anteriores EL. Como se puede observar, con relación a la *libertad de asociación y derecho a la negociación colectiva*, el Perú, ratificó en 1960 la Convención N° 87 (1948), sobre la libertad de asociación y protección del derecho a organizarse. En 1964, la Convención N° 98 (1949), sobre el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. En cuanto a *Trabajo infantil*, Perú en enero de 2002 ratificó el Convenio 182 (1999), sobre las peores formas de trabajo infantil; y en noviembre del mismo año el Convenio 138 (1973), sobre la edad mínima. Finalmente, en torno del *Trabajo forzado*, el Perú ratificó en 1960 el Convenio 29 (1930) Convenio sobre Trabajo Forzoso, y el Convenio 105 (1957) sobre la

abolición del trabajo forzado. Adicionalmente, la legislación peruana regula los otros estándares laborales incluidos, a saber, salario mínimo, horas trabajadas, condiciones de seguridad, higiene y salud en el trabajo.

Tabla 1. Los Convenios Fundamentales de la OIT y su ratificación en Perú

Título	Número de Convenio	Año del convenio	Ratificación	Fecha de Registro	Año de ratificación
Sobre trabajo forzoso	29	1930	Res. Leg. N° 13284	01-Feb-60	1960
Sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación	87	1948	Res. Leg. N° 13281	02-Mar-60	1960
Sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva	98	1949	Res. Leg. N° 14712	13-Mar-64	1964
Sobre igualdad de remuneración	100	1951	Res. Leg. N° 13284	01-Feb-60	1960
Sobre abolición del trabajo forzoso	105	1957	Res. Leg. N° 13467	06-Dic-60	1960
Sobre discriminación (Empleo y ocupación)	111	1958	Res. Leg. N° 17687	10-Ago-70	1970
Sobre la edad mínima de admisión al empleo (*)	138	1973	D.S N° 38-2001-RE	30-May-01	2002
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil	182	1999	D. S. N° 87-2001-RE	30-Nov-01	2002

Fuente: páginas web de OIT y MTPE.

Como se expresó antes, firmar los convenios de la OIT es una señal favorable para la promoción y el cumplimiento de los estándares, pero no es (o no ha sido hasta ahora) un factor determinante para el cumplimiento de los resultados que persiguen tales convenios. De hecho, el proceso de cumplimiento tiene tres etapas en alguna medida independientes: (i) la suscripción de los convenios, que sobre todo es un compromiso de que la legislación contemple el principio del convenio y una declaración de intención del Estado para perseguir dicho principio; (ii) la inclusión del principio en la legislación laboral y; (iii) las acciones y políticas que persiguen el cumplimiento efectivo y la puesta en práctica de estos principios que ya han sido incluidos en la legislación. Evidentemente que el paso más complejo es el tercero. El problema es que los determinantes del cumplimiento de los estándares tienen que ver con un conjunto de elementos que van más allá de la normatividad particular del propio principio o estándar que se busque. Por ejemplo, otra parte de la propia legislación laboral puede estar generando incentivos indirectos al no-cumplimiento. Este es el caso si la legislación promueve mayor informalidad, haciendo innecesariamente costosa la formalidad. Adicionalmente, el cumplimiento de estos estándares tiene que ver con otros elementos ajenos a la política laboral, por ejemplo la política tributaria, la capacidad de fiscalización en general, el sistema de justicia, entre otros.

En resumen, se observa que no hay mucho más por hacer en el campo de las declaraciones de intenciones, la firma de compromisos con la OIT y la inclusión de los estándares en la normativa laboral vigente. La suscripción de la totalidad de los ocho Convenios Fundamentales coloca al Perú en una posición holgada respecto a contemplar los ELs dentro de su legislación. Es decir hasta el nivel normativo se podría decir que el avance es más que suficiente. El tema central ahora es el cumplimiento.

Sobre el cumplimiento de los estándares laborales

En el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2004)¹⁵, uno de los puntos centrales que se trataron de Perú es el referido al trabajo forzoso y trabajo infantil. Al respecto, la legislación nacional recoge la prohibición del trabajo forzoso.

¹⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004.

Ante una observación de la OIT, se modificó el artículo 65 del Código de Ejecución Penal (Ley No. 27187), en el sentido de establecerse el carácter voluntario del trabajo que realicen los internos procesados. Otros problemas relativos a este convenio surgían de la existencia de prácticas de trabajo forzoso a las que se ven sometidos miembros de pueblos indígenas, por ejemplo, en las regiones de Atalaya y Ucayali. El Gobierno Peruano informó a la OIT que las acciones emprendidas en conjunto por el Ministerio del Trabajo, la Policía Nacional, y otras instituciones eliminaron el sistema de enganche mediante el cual se daba el trabajo forzoso en esa zona.

Más complejo es el problema del trabajo infantil. Si bien la normativa prohíbe el trabajo de menores de 14 años (Ley No. 27571), de acuerdo a INEI (2001) en el Perú 1.2 millones de niños y niñas entre 6 y 14 años trabajan, muchos de ellos en riesgo para su salud física y moral¹⁶. Gran parte de estos niños y niñas (43%) trabajan en el negocio familiar, pero otros se involucran en actividades más riesgosas: ladrilleras, venta ambulante, cargadores de bultos en los mercados, entre otros. Si bien la gran mayoría de estos no tienen ninguna relación con el comercio internacional, un sector que podría tener problemas en el marco de un TLC es la minería de oro, debido al carácter transable del producto. En efecto, es conocida la existencia de comunidades de mineros artesanales donde el trabajo infantil es corriente. Al respecto, sin embargo, existen iniciativas que han venido abordando el problema. La más exitosa es la relacionada a la comunidad de Santa Filomena en el departamento de Ayacucho. Allí una estrategia de formalización, innovación tecnológica y sensibilización sobre lo pernicioso del trabajo infantil ha permitido avanzar en la erradicación del trabajo infantil más riesgoso¹⁷. Otro tema pendiente también relacionado a la minería artesanal del oro es el proceso de migración de población rural en los departamentos de Cuzco y Puno hacia Madre de Dios, donde se sabe existen menores trabajadores en centros mineros, y además en condiciones de trabajo forzoso.

Sobre los temas de derechos de asociación y negociación colectiva, recientemente se han levantado la mayor parte de observaciones de la OIT. Quedan, sin embargo, como se muestra en la Tabla 2, dos temas que al momento están en proceso de subsanarse.

La Tabla 2 busca resumir observaciones hechas sobre el cumplimiento de los estándares laborales que presumiblemente serán parte del capítulo laboral del TLC Perú - EEUU. Como se puede observar en términos de salarios mínimos el incumplimiento es masivo, alcanzando a un 40 por ciento de los asalariados urbanos¹⁸. Existe también evidencia de que un porcentaje similar de la PEA trabaja más de 50 horas a la semana, siendo la jornada laboral máxima de acuerdo a ley de 48 horas (Ley No. 27671 01/2002)¹⁹.

¹⁶ Las excepciones son: trabajo agrícola, donde la edad mínima es 15 años; industria, comercio y minería, donde es 16 años; y pesca, 17 años.

¹⁷ Esto se ha logrado a través de la gestión del Proyecto IPEC-Minería de la OIT.

¹⁸ M. Jaramillo, "Efectos del Salario Mínimo en el Perú sobre el Empleo", Informe de Consultoría para el Proyecto CRECER, 2004.

¹⁹ INEI, Encuesta Permanente de Empleo 2002-2004.

Tabla 2. Observaciones sobre el cumplimiento en el Perú de los estándares laborales de los últimos TLCs firmados por EEUU

ESTÁNDAR LABORAL	Observaciones / cobertura / estadísticas
Sobre trabajo forzoso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajo forzoso de miembros de pueblos indígenas (Ashaninkas) en las regiones de Atalaya y Ucayali (observación de OIT) ▪ Trabajo forzoso de menores en condiciones inhumanas Sistema de "enganche" en Puno y Cuzco en las minas y lavaderos de oro de Madre Dios (observación de OIT). ▪ Trabajo penitenciario obligatorio, establecido por el artículo 65 del Código de Ejecución Penal (observación de OIT)
Sobre libertad sindical, protección del derecho de sindicación y negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prohibición a las federaciones y confederaciones de trabajadores del sector público de formar parte de organizaciones que representen a otras categorías de trabajadores ▪ Se encuentra en elaboración el reglamento que permitirá el registro de los sindicatos de servidores públicos en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
Sobre la edad mínima de admisión al empleo y las peores formas de trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Según datos del INEI para el año 2001, 1.8 millones de niños trabajan (26.5 % de la población entre 6 - 17 años), de los cuales 350 mil sólo trabaja, es decir no estudia. ▪ Adicionalmente, se sabe que estos niños que trabajan están concentrados en los departamentos de Lima, Cajamarca, Puno, Cusco, Ancash, Piura, y La Libertad; en las actividades agropecuarias, comercio y trabajo doméstico principalmente. (OIT - IPEC)
Sobre salario mínimo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 40% de la PEA ocupada urbana de Lima Metropolitana tiene un salario inferior al salario mínimo establecido por ley (Jaramillo 2004).
Sobre horas trabajadas	45% de la población ocupada urbana de Lima Metropolitana trabaja más de 50 horas a la semana.

Fuente: páginas web de OIT-IPEC; MTPE; INEI, y Jaramillo (2004).

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

1. Las conclusiones de la revisión de la literatura respecto a los efectos de la utilización de los instrumentos comerciales para incorporar los estándares laborales en los países en desarrollo se pueden resumir así:
 - (a) La preocupación dominante que ha impulsado el debate de si los EL deben formar parte de los instrumentos de comercio internacional tiene origen en los efectos en el empleo y los salarios de los países desarrollados. Sin embargo, su justificación es

diversa, yendo desde temas morales y de preferencias, hasta de eficiencia de los mercados.

- (b) Aunque hay una aceptación bastante generalizada de ciertos EL, la prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil riesgoso, por ejemplo, existen otros sobre los que no es manifiesto un consenso. Quizá el más discutible de estos últimos es el referido a las “condiciones de trabajo aceptables”. Éstas incluyen salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad en el lugar de trabajo.
 - (c) Una tercera conclusión, relacionada a la anterior, es que no todos los estándares tienen la misma categoría o puede esperarse de ellos efectos similares. Más bien, diferentes estándares laborales pueden tener efectos distintos sobre el mercado laboral.
 - (d) No basta la voluntad de implementar ciertos estándares, si estos no son apropiados a las condiciones del país difícilmente se van a cumplir.
2. No obstante lo anterior, el Perú no está en condiciones de negociar la presencia o no del capítulo laboral dentro del texto del TLC. En el escenario más probable es de suponer que las provisiones laborales, dadas las anteriores experiencias en TLCs serán: el derecho de asociación; el derecho de organizarse y negociar colectivamente; la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.
 3. Ahora bien, dado el nivel de informalidad de la economía peruana, es muy probable que la presión del Congreso americano sea considerable y por ello los EEUU deseen elevar el nivel de sanciones y la fuerza exigible para el cumplimiento de los EL. Sobre esto, el presente documento muestra que no hay mucho más por hacer en el campo de las declaraciones de intenciones, la firma de compromisos con la OIT, o la inclusión de los estándares en la normativa laboral vigente. El campo donde sí hay mucho por avanzar es en el tema del cumplimiento efectivo de la normativa vigente y de los compromisos en EL que ella contiene. Con ello, la mejor opción de política para el Perú, como veremos luego sería, adelantarse a implementar políticas que acerque o encamine el mercado de trabajo al cumplimiento de la legislación laboral que incluye EL; pero también implementar políticas que mejoren el funcionamiento del mercado para afrontar mejor el TLC.
 4. En relación a esto, el marco normativo del mercado laboral peruano es profuso en el establecimiento de obligaciones, que al cabo tornan cara la formalidad. Particularmente, el Perú tiene un sistema de protección del empleo que es costoso, excluyente, desalienta la generación de empleo formal y fomenta la informalidad. Esto, además, puede ser un limitante de la capacidad de la economía peruana para efectuar la reconversión sectorial que un acuerdo comercial de esta magnitud potencialmente puede requerir.

5.2. Recomendaciones: agenda de política laboral de cara al TLC

Las provisiones laborales referidas a los estándares laborales fundamentales, han formado parte de las negociaciones de básicamente todos los TLCs a la fecha, y si bien los acuerdos resultantes pueden diferir entre ellos, el elemento común es la necesidad de que la normativa nacional sea cumplida. Para contraste, en Perú la mayoría de vínculos laborales ignoran ampliamente las provisiones legales pertinentes. Si bien el cumplimiento de los EL se circunscribe a los sectores vinculados al comercio bilateral, por un principio de universalidad de las normas es difícil argumentar que no hay lugar a preocupación puesto que los sectores exportadores son los más formales. Por el contrario, la coyuntura actual de negociación de un

TLC con la economía más grande de la región añade urgencia al tema pendiente de la necesidad de formalizar las relaciones laborales.

La propuesta que se presenta a continuación parte del principio que las políticas y reformas implementadas aisladamente, en general, no son efectivas, puesto que existe mucha interdependencia entre ellas. Por tal motivo, las acciones para afrontar un TLC y los siguientes escenarios de integración comercial que presumiblemente Perú va a tener, deben articular distintas políticas que van más allá del ámbito de los estándares laborales, como las regulatorias, de inspección, así como de información y capacitación, y algunas políticas específicas de cara a los efectos predecibles de tales escenarios en el mercado laboral. Ello, naturalmente teniendo en cuenta que los problemas centrales del mercado laboral son la informalidad y la baja productividad, y que éstos están detrás del incumplimiento de la regulación laboral y de los estándares laborales que ésta contempla.

Se debe reconocer, que una parte de las políticas descritas abajo presuponen una mayor dotación de recursos para su implementación de la que actualmente se dispone. Sin embargo, sin un incremento sustantivo en el presupuesto del MTPE, esta institución difícilmente va a poder cumplir una función importante en la vigilancia de los compromisos que se asuman bajo el TLC. Ciertamente no podrá implementar políticas activas de dimensión significativa para reducir los costos del proceso de reasignación de la mano de obra, que para algunos sectores puede ser importante. Por otro lado, mirando el TLC como un esfuerzo cooperativo, debería buscarse un mecanismo en las líneas del *Mecanismo de Cooperación Laboral*, contemplado en el TLC entre Chile y EEUU, que permita obtener asistencia técnica y financiera de apoyo a la implementación efectiva de EL. Si efectivamente los EL son un bien público transable, su cumplimiento es claramente un tema bilateral y que compromete a ambos países mutuamente. En este sentido, la cooperación para apoyar la implementación allí dónde es más débil es sólo natural. Perú deberá saber aprovechar este mecanismo para fortalecer las capacidades de sus instancias especializadas en el tema laboral.

En este contexto, la autoridad laboral peruana debería establecer un plan que involucre un conjunto de políticas relacionadas con el cumplimiento de los estándares laborales y la adecuación a las nuevas condiciones que traerá el TLC, de manera paralela a la reforma regulatoria, cuyo debate ya viene ocurriendo. Este plan debería incluir al menos cuatro grandes puntos:

1. Desarrollo de un sistema de monitoreo del cumplimiento de la legislación laboral y, específicamente, de los EL contemplados en el TLC;
2. Fortalecimiento de la capacidad de inspección de la Autoridad Administrativa del Trabajo, esto es, del Ministerio de Trabajo;
3. Políticas activas de apoyo a la reasignación de la mano de obra.

Sistema de monitoreo del cumplimiento de la legislación laboral

Como hemos señalado, la asignatura pendiente del Perú en cuanto a EL está en hacerlos cumplir. En parte, la normativa laboral no se cumple porque no existen sistemas de información eficaces para dar seguimiento a su cumplimiento. El sistema de monitoreo que sugerimos sería el encargado de suplir esta carencia. No se trata de crear nuevos, complicados y caros aparatos de encuestas periódicas, sino más bien mejorar el trabajo que ya se hace en dos áreas. Primero, a través de mejorar los instrumentos de recojo de información con los que ya se cuenta en las encuestas de hogares de INEI y el MTPE. Para esto se debería diseñar un conjunto de indicadores relevantes para las metas de formalización de la economía y luego incorporar aquéllos que aún no son recogidos por las encuestas. En segundo lugar, se debe optimizar el uso de la información que el MTPE recoge de sus usuarios (empresas y trabajadores) a través de sus registros administrativos. Esto último podría permitir incluso hacer más eficiente el trabajo de la institución y reducirles

costos a sus usuarios, si permite identificar procesos ineficaces, racionalizarlos o eliminarlos.

Este sistema de información permitiría verificar avances, identificar dificultades y apuntalar una gestión eficiente de las políticas orientadas a la formalización. Así mismo, haría posible evaluar de una manera más rigurosa los efectos de acciones de política sobre los diferentes aspectos de la informalidad laboral. Finalmente, permitiría la periódica difusión pública de informes sobre el tema, que, adecuadamente gestionados, podrían tener un efecto en involucrar a la sociedad en su conjunto en su solución.

La cooperación técnica del Bureau of Labor Statistics norteamericano podría ser importante en el diseño e implementación del sistema.

Fortalecimiento de la capacidad de inspección

El TLC hace más urgente el replanteamiento del monitoreo, la inspección y fiscalización que la autoridad en materia laboral desarrolla. La búsqueda de formas más eficientes de buscar el cumplimiento de una legislación deben ser característica central de este componente. Las mejoras a realizarse en la función de inspección del Ministerio de Trabajo no son pocas pero sí urgentes. Los problemas van desde temas de recursos humanos--el grueso de inspectores no tienen vínculo laboral con el MTPE, sino que están contratados por servicios no personales, lo que en sí es una falta a las normas laborales--; pobre equipamiento—el uso de computadoras es mínimo--; hasta la coordinación con otras agencias públicas—particularmente, los inspectores se quejan de problemas de seguridad y falta de apoyo de las fuerzas del orden. Temas como la transparencia sobre el desempeño de la inspección también deben ser abordados. Actualmente, a pesar de que el Estado tiene el compromiso de publicar un informe anual de inspección (y comunicarlo a la OIT), ningún informe anual de inspección le ha sido todavía remitido.

Más que cambios normativos, se necesita tecnificación y recursos adicionales. El esfuerzo de gestión debe incluir significativa capacitación a los inspectores en los diferentes ámbitos de la ocupación. Finalmente, un cambio de estrategia pertinente o en todo caso un replanteamiento de la estrategia actual es necesario para el tema de los mecanismos de premios/sanciones que existe como parte de la política. Es decir, se debe buscar un esquema adecuado de incentivos que combine premios (incentivos de signo positivo), con las sanciones. Actualmente, parte del incumplimiento estaría explicado por una extremadamente baja probabilidad de caer en muestra para inspección, por la pobre capacidad de fiscalización efectiva y por un esquema de incentivos sólo de sanciones que, por la probabilidad ínfima no promueve suficientemente el cumplimiento. Un esquema alternativo es introducir incentivos positivos para hacer directo y no incierto el incentivo al cumplimiento, pero sin abandonar un sistema de sanciones destinado sobre todo a infracciones severas o recurrentes.

Políticas activas de apoyo a la reasignación de la mano de obra

Se requiere de un conjunto de políticas activas del mercado laboral que compensen y faciliten la reasignación de factores que potencialmente el TLC va a traer, fomentando la transformación de la oferta laboral al mismo tiempo que protegiendo a los trabajadores vulnerables. Esto porque un área comercial libre con una economía del tamaño de EEUU puede significar cambios sustanciales en las composiciones sectoriales y por actividades de la PEA ocupada y en general en la composición de la demanda de ciertos tipos de mano de obra. Sabemos que la formación de la oferta de trabajo no se desarrolla o cambia con la misma rapidez que la demanda, y este desfase o lentitud con que se adecua la oferta laboral a la demanda puede generar una ineficiencia económica significativa y un costo social importante al no permitir en el mediano plazo que porciones importantes de la población aproveche las oportunidades de un mayor comercio.

Aquí, las políticas relevantes se agrupan en dos. Primero, las políticas de reemplazo y apoyo a la transformación productiva, que estén alineadas con la dirección de la reasignación de la demanda por trabajo. Esto es, entrenamiento ocupacional a los trabajadores y empresas más vulnerables. Más generalmente, se requiere una mejora sustantiva en la calidad promedio de los servicios de capacitación que el mercado ofrece. Segundo, políticas de mejor emparejamiento entre oferta y demanda de trabajo. Para esto, es clave la inversión en sistemas de información de oferta y demanda de trabajo, que faciliten y hagan más eficiente la búsqueda de empleo. Pero también se debe fortalecer la información de otros mercados que trasladan sus fallas al mercado de trabajo, por ejemplo, los mercados de capacitación.

De manera paralela a estas políticas, una forma de fortalecer la participación del Perú en el TLC pasa por lograr una reforma de la regulación laboral que permita un mejor funcionamiento del mercado, a la par que brinde adecuada protección a derechos básicos de los trabajadores.

La regulación del mercado laboral

La regulación laboral debe mantener un equilibrio entre dos objetivos. Por un lado, promover la eficiencia del mercado laboral y, por otro, asegurar a los trabajadores una serie de derechos fundamentales. Sin embargo, la viabilidad y efectividad políticas públicas que busquen la eficiencia del mercado y la protección de los trabajadores tienen como prerrequisito que el grueso de las relaciones laborales sea formales. De esta manera, la reforma de la normatividad laboral en Perú debe estar orientada a reducir la tasa de informalidad, asegurando cierta protección y creando un entorno que favorezca el crecimiento de la productividad de los trabajadores. Para lograrlo la regulación debe ser coherente con la realidad en el sentido que debe ser formulada en consideración de las características específicas y actuales del mercado de trabajo en el Perú.

Sobre las políticas para reducir la informalidad, la estrategia central es reducir el costo del contrato formal permanente hasta un nivel adecuado. Para ello son necesarios la reforma de la protección del empleo y el alineamiento de los costos no salariales con los niveles de productividad de la mayoría de empresas²⁰.

En cuanto a la reforma de la protección del empleo, se debe limitar los efectos negativos del actual sistema de protección y ampliar su cobertura: recuperar la CTS como instrumento de protección para eventos de desempleo y reducir sustancialmente la indemnización por despido injustificado. El nivel de este fondo mínimo debe ser función de la duración de los episodios de desempleo. Análisis de la evidencia empírica sobre estos episodios sugiere que un fondo con un monto de cuatro remuneraciones permite cubrir la gran mayoría de los episodios de desempleo. Una alternativa es que sólo será accesible una vez haya acumulado cuatro remuneraciones o se termine la relación laboral. Consolidada la CTS de esta manera, se hace viable la reducción de la indemnización por despido injustificado de 1.5 a 0.5 sueldos por año trabajado. Complementariamente, es necesario restringir el uso de los contratos temporales. El plazo de renovación de hasta cinco años parece excesivo y podría ser reducido a dos.

En cuanto al *alineamiento de los costos no salariales con los niveles de productividad de las empresas*, una primera medida que admite poca discusión, puesto que no existe fundamento técnico en contrario, es la eliminación del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES). La única razón que sustenta actualmente su existencia es la necesidad de recursos fiscales. Resulta irónico, sin embargo, que en un país donde la principal demanda de la población es más empleos, exista un impuesto al empleo formal, que se paga, además, a lo largo de toda

²⁰ Para un desarrollo y sustento más detallado de estas reformas, ver Jaramillo 2004.

la vida del contrato.

Actualmente la legislación laboral provee beneficios laborales para los que poseen empleos formales, que están por encima del promedio que se observa en el mercado. Esto, por un lado, promueve la informalidad y, por otro, tiende a comprimir el salario en las empresas formales. Adicionalmente, ello desalienta la negociación colectiva, puesto que deja poco margen para pactos entre trabajadores y empresas. La propuesta se orienta a promover la negociación colectiva a nivel de las empresas como la mejor manera de establecer las condiciones de empleo. Esto se realizaría a través de dos mecanismos: limitar la normativa a establecer pisos mínimos para las condiciones de empleo y generar incentivos para que las empresas se interesen en establecer pactos con sus trabajadores.

La combinación de elementos de los dos mecanismos mencionados produce tres vías diferentes de reforma: la primera es establecer un piso mínimo similar al del régimen contenido en la ley de Mypes, complementado por la CTS. Paralelamente, se introducirían incentivos para promover la negociación colectiva. Una medida en esta dirección es reducir las cargas sociales a mejoras remunerativas y no remunerativas pactadas vía negociación colectiva. Esto, a su vez, permitiría promover sistemas remunerativos más flexibles, que premien el desempeño y, por tanto, estén ligados a aumentos de productividad. La segunda medida en esta dirección es establecer una franquicia tributaria para programas de capacitación para los trabajadores dentro o fuera de la empresa, sujeto a que el programa sea parte de un convenio colectivo. De optarse por esta vía, el régimen especial para Mypes perdería su razón de ser y se volvería a un solo régimen.

La segunda provee incentivos aún más poderosos a la negociación colectiva. Esta consiste en mantener el régimen general, pero distinguiendo en dicho régimen lo que son derechos laborales, que tienen carácter irrenunciable, y beneficios laborales, que serían mandatorios solamente en ausencia de un pacto colectivo. De existir un pacto o convenio colectivo, las condiciones allí acordadas tendrían carácter de ley para las partes. Esto proveería mayor flexibilidad a empresas y trabajadores para establecer las condiciones de trabajo, de acuerdo a sus propias preferencias. Los aspectos incorporados como beneficios laborales incluirían: vacaciones, indemnización por despido, gratificaciones y asignación familiar. La virtud de esta vía es que proveería una flexibilización negociada a la medida de las preferencias de empresas y trabajadores.

Finalmente, la tercera forma es de alcance más limitado, y se concentra en reformar aspectos en los cuales la legislación local es poco competitiva con relación a otras en la región. De optarse por esta vía, el foco de la reforma debería ser el sistema de protección del empleo y el régimen vacacional. La reforma de la protección del empleo ya fue descrita. En cuanto al régimen vacacional, la propuesta sería ir a un sistema más progresivo, de manera que el derecho a vacaciones se incremente con el *tenure*. Aplicable a los nuevos contratos, para no afectar los contratos ya existentes.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Brown, Drusilla K. "International Labor Standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization". Discussion Paper 2000-03 Department of Economics Tufts University. 2000

Brown, Drusilla K. "International Trade and Core Labor Standards A Survey of the Recent Literature." Discussion Paper 2000-05. Department of Economics. Tufts University. 2000

Busse, Matthias. "Comparative Advantage, Trade and Labour Standards." HWWA - Institute of International Economics. 2002.

Elliott, Kimberley Ann y R. Freeman. *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Washington: Institute for International Economics. 2003.

Elliott, Kimberley Ann. "Labor Standards, Development and CAFTA." Washington: IIE and CGD. 2004.

Freeman, Richard. "What role for labor standards in the global economy?." Harvard University and NBER. 1998.

Jaramillo, Miguel. "Análisis del Marco Regulatorio del Mercado Laboral Peruano." Informe de Consultoría para Proyecto CRECER. 2004.

Lederman, Daniel; Maloney, William; y Servén, Luis. "Lessons From NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings." Banco Mundial,. 2003

OIT INEI. *Visión del trabajo infantil y adolescente.* 2002.

OIT. "Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente, 2004 - 2006. Informe preliminar." 2004

Polaski, Sandra. "Trade and Labor: a strategy for developing countries trade, equity, and development project." Carnegie Endowment for International Peace. 2003

Stern, Robert. "Labor Standards and International Trade." University of Michigan. 1998