

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO

Redes de lobby informal de los gremios empresariales frente a la administración pública del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo (2011-2012).



Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política
con mención en Política Comparada

Autor: Leonidas Lucas Ramos Morales

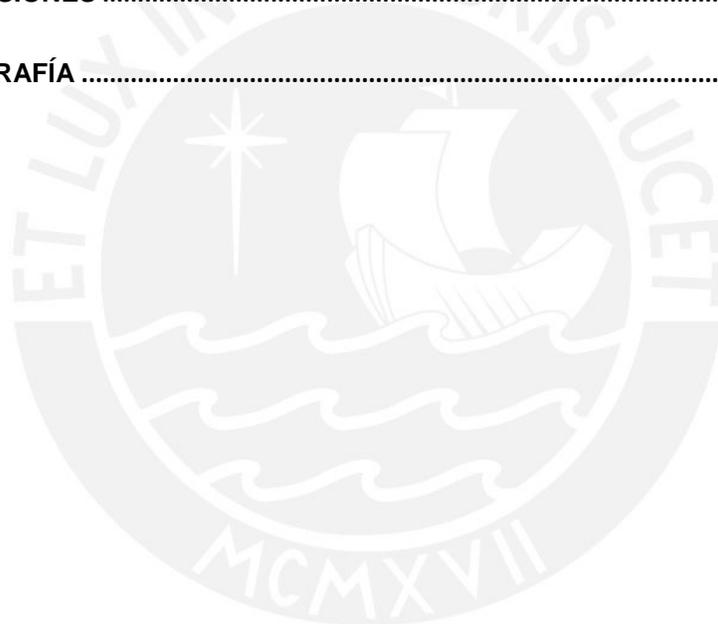
Asesor: Jaris Mujica Pujazón

(Julio, 2014)

Índice

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
1. ESTUDIOS SOBRE LOBBY EMPRESARIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN	18
2. FORMAS TEÓRICAS DE RELACIÓN ENTRE LOS GREMIOS EMPRESARIALES: CAPTURA DEL ESTADO Y TEORÍA DEL LOBBY.....	32
2.1. LA TEORÍA DE LA CAPTURA DEL ESTADO.....	32
2.2. TEORÍA DEL LOBBY	36
3. PROCESO FORMAL VIGENTE DE CREACIÓN DE UNA LEY EN EL PERÚ	48
3.1. CICLO LEGISLATIVO	48
A) <i>La iniciativa legislativa</i>	49
B) <i>El estudio de la iniciativa en las comisiones ordinarias del Congreso de República</i>	55
C) <i>Publicación y agendación del dictamen</i>	57
D) <i>Debate en el Pleno</i>	58
E) <i>Aprobación por votación doble</i>	58
F) <i>Promulgación de la autógrafa de Ley</i>	59
3.2. ACTUALIZACIÓN Y REVISIÓN DEL PROYECTO DE LA LEY GENERAL DEL TRABAJO	60
4. ACTORES DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN ECONÓMICA Y LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS AL MOMENTO DE DEBATIR LA PROPUESTA DE LA LEY GENERAL DE TRABAJO ENTRE LOS AÑOS 2011-2012	71
4.1. LA COMISIÓN DE EXPERTOS (2011)	72
4.2. ADMINISTRADORES DEL ESTADO	78
<i>Ministerio de Trabajo</i>	79
<i>Ministerio de Economía y Finanzas</i>	102
4.3. GREMIOS EMPRESARIALES.....	108
<i>Actuación de los gremios empresariales en conjunto</i>	108
4.4. GREMIOS SINDICALES.....	110
<i>Actuación de los gremios sindicales en conjunto</i>	111

5: EL LOBBY INFORMAL COMO HERRAMIENTA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN ECONÓMICOS HACIA LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS AL MOMENTO DE DEBATIR LA PROPUESTA DE LA LEY GENERAL DE TRABAJO ENTRE LOS AÑOS 2011-2012.....	116
5.1. EL TIPO DE LOBBY: INFORMAL Y BLOQUEADOR	116
5.2. LA DISPOSICIÓN DE LOS ACTORES.	118
5.3. LOS ARGUMENTOS DEL LOBBY EMPRESARIAL FRENTE AL PROYECTO DE LEY GENERAL DEL TRABAJO.	127
5.4. LA SOBRRERREPRESENTACIÓN DE INTERESES COMO RESULTADO DEL LOBBY INFORMAL	131
6. CONCLUSIONES	133
7. BIBLIOGRAFÍA	140



Agradecimientos

Agradezco infinitamente a mamá Genoveva, por su inmenso apoyo e inigualable ejemplo.

Agradezco a mis cuatro abuelos, Jacinta, Isolina, Cesar y Leonidas, por enseñarme el valor de la nobleza y de la constancia.

Agradezco a Suyana, por su amor.

Agradezco a los miembros de mi familia, Livia, Cesar, Norma, Trudy, Luis, Jaime, Lilian, Janeth, Erika, Christophor, Sonia y Kelly, por el constante aliento.

Agradezco a mi asesor Jaris Mujica, por enseñarme a conducir esta investigación con rigurosidad científica; y a Nicolás Zevallos por enseñarme a ser mejor profesional.

Agradezco a Diego, por las interesantes discusiones teóricas sobre la presente tesis; a Sofía por su ejemplo y el apoyo en el último tramo de la redacción de esta tesis, y Noam, por servirme como ejemplo en la construcción de una investigación rigurosa.

Introducción

El lobby es una herramienta utilizada por los grupos de presión empresariales de forma frecuente. Desde el punto de vista democrático y pluralista esta herramienta se constituye en legítima, en tanto sirve como medio para acercar las demandas de los grupos sociales a las estructuras de toma de decisión. Desde ese punto de vista el lobby fortalece y robustece la dinámica democrática de un país. En ese sentido, el uso de las herramientas del lobby por parte de los gremios empresariales son perfectamente legítimas; estos como parte de la estructura social tienen el derecho de participar de esta dinámica.

Sin embargo, esta dinámica positiva de la vida democrática se ve opacada cuando se desarrolla en un contexto en el que no existe una regulación efectiva (concentrada o difusa) sobre esta práctica. El resultado de estas prácticas informales genera zonas grises que podrían producir sobre-representación de algunos intereses en detrimento de otros, pero también pueden ser la puerta de entrada para el desarrollo de delitos como la corrupción y el tráfico ilícito de influencias.

En el Perú, las relaciones Estado – gremios empresariales escasamente han sido sujeto de investigaciones científicas; y poco hemos teorizado sobre ellas. En medio de esa escasez, la teoría de la captura del Estado ha sido el principal enfoque de análisis utilizado para el estudio de estas relaciones. Esta teoría

plantea que los gremios empresariales con el objeto de obtener decisiones estatales en función de sus intereses, hacen ingresar a representantes directos suyos en las estructuras estatales. Los investigadores seguidores de este enfoque indican que en el Perú esta captura del Estado tuvo un máximo nivel durante el fujimorismo; por otro lado indican que en la actualidad el desarrollo de este fenómeno viene siendo combinado con otros mecanismos como el lobby.

Sin embargo, en el Perú el lobby más allá de alguna mención rápida y puntual, como en la Teoría de la Captura del Estado, no ha recibido una atención explícita desde la teoría; y casi nada se ha hecho en términos de investigación. En ese contexto de escasez de investigaciones se suele pensar que todas las relaciones Estado-gremios empresariales se plantean tal como lo sostiene la teoría de la captura del Estado en su versión más pura, es decir a través del mecanismo de “puerta giratoria” (*revolving door*); olvidando que alternativamente pueden existir otras formas de relación como el lobby.

En ese contexto, nuestra investigación está dirigida a describir las dinámicas de la aplicación de herramientas lobby en medio del debate del Proyecto de Ley General del Trabajo por parte de los gremios empresariales hacia las estructuras de toma de decisión del Ministerio de Economía y Finanzas y en determinada circunstancia hacia el Ministerio de Trabajo. Así, ¿Cuál es la unidad de observación y de análisis de nuestra investigación? La primera es la administración pública del Ministerio de Economía y Finanzas; mientras que la

segunda es la relación que mantiene los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas con los grupos de presión económicos al momento de debatir el proyecto de la Ley General de Trabajo durante el primer año y medio del gobierno de Ollanta Humala (2011-2012).

¿Cuál es el contexto de nuestra investigación? En el Perú hace más de diez años viene discutiéndose el Proyecto de Ley General de Trabajo, un proyecto que, según algunos especialistas, de ser aprobado constituiría uno de los más importantes instrumentos de reforma y mejora de la situación laboral de los millones de trabajadores peruanos del régimen privado general, y que por ello ha sido bien recibido y defendido por el movimiento laboral. En esos diez años, se han desarrollado dos procesos de debate, el primero llevado a cabo entre el 2002 y 2006; mientras que el segundo entre los años 2011 y 2012; ambos procesos han resultado en la no aprobación del proyecto. El promotor de la aprobación de este proyecto en el año 2011 fue el Ministro de Trabajo Rudecindo Vega, junto a su viceministro Pablo Checa. En este marco han sido dos los actores que se han opuesto a la aprobación del proyecto de Ley General de Trabajo: la administración económica representada principalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y por los gremios empresariales (CONFIEP, SNI y CCL). En ese sentido nos preguntamos por la relación que mantienen estas dos organizaciones.

¿Por qué se justifica nuestra investigación? Esta investigación trata de salir del círculo de los estudios de orden jurídicos bastante comunes en el estudio de la

administración estatal, preocupándonos en su reemplazo por estudiar la micro política de las relaciones dentro de este cuerpo administrativo y en su relación con los grupos sociales. Además esta investigación es un estudio de caso, una forma de investigar poco común en el Perú en esta área de estudio: las relaciones Estado-grupos empresariales. Es común encontrar estudios que están dirigidos a interpretar estas relaciones a través de estudios históricos amplios (durante el velasquismo, el primer gobierno aprista o durante todo el fujimorismo), estudios que han dejado de lado, la profundidad y la observación de detalles.

El principal método utilizado para el desarrollo de la presente investigación es el cualitativo, empleando principalmente dos herramientas: las entrevistas semi-estructuradas y los ficheros. Para el presente estudio hemos realizado más de veinte entrevistas semi-estructuradas a los principales actores participantes del debate de la Ley General de Trabajo, cumpliendo de esta manera el principio de saturación. Entre los entrevistados se encuentran abogados laboristas representativos tanto del sector trabajador como del empresarial, ex ministros de trabajo, asesores del Ministerio de Trabajo, miembros de la Comisión de Expertos, representantes de los gremios sindicales, representantes de los gremios empresariales, funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, y académicos que han estudiado la temática en cuestión. Asimismo, hemos realizado la revisión de abundante documentación desde el cual hemos generado ficheros. Los documentos revisados son leyes, normas, proyectos de Ley, normativa en general, así como estudios económicos y políticos sobre la temática. El trabajo de campo

(realización de entrevistas semiestructuradas y la revisión bibliográfica) se realizó entre los años 2012 y 2013, y dado la cantidad de entrevistados y el nivel de revisión de la bibliografía, cuentan con un alto nivel de validez científica.

La pregunta principal que guía nuestra investigación es ¿Cómo se ha estructurado la relación entre los grupos de presión económicos y el Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012? Mientras que nuestro objetivo principal es comprender cómo se ha estructurado la relación entre los grupos de presión económicos y el Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012.

A continuación, presentaremos las tres sub-preguntas de la presente investigación; cada una de ellas será respondida en un capítulo de nuestras tesis. La primera pregunta secundaria de nuestra tesis ha sido: ¿Cuál es el proceso formal de creación de una ley laboral en el Perú? La aprobación de una norma laboral, como toda norma, supone pasar por un ciclo legislativo, que va desde la iniciativa legislativa (que incluye la iniciativa legislativa presidencial) hasta la promulgación. En el caso específico del Proyecto de Ley General del Trabajo que fue promovido por el Ministerio de Trabajo ni siquiera inicio el ciclo, quedándose así fuera del proceso de aprobación.

La segunda pregunta secundaria de nuestra investigación ha sido ¿Cuáles son los actores que han participado de la relación entre los grupos de presión

económica y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012? El primer tipo de actor es la Comisión de Expertos, la cual fue creada por el 2011 por el Ministro de Trabajo de entonces Rudecindo Vega. Esta comisión fue la encargada de elaborar el Proyecto de Ley General de Trabajo, y tuvo como principales características ser equilibrada en su composición, es decir estar conformada en igual magnitud por profesionales representativos del sector laboral y del sector empleador. Asimismo esta comisión se caracterizó por su autonomía al momento de desarrollar el Proyecto de Ley, lo que facilitó su trabajo debido que evitaba las presiones sociales y de los agentes del Estado. Por otro lado, esta comisión tuvo como regla al momento de desarrollar el Proyecto de Ley basarse en el equilibrio entre el respeto del derecho de los trabajadores y el respeto a la competitividad empresarial.

El segundo tipo de actor es la administración pública. En esta categoría encontramos a dos ministerios: el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía y Finanzas. En el periodo de nuestro estudio fueron dos los Ministros del MTPE quienes intervinieron en el debate del PLGT, aunque con enfoques diferentes: el Ministro Vega Carreazo (julio 2011-diciembre 2011) y el Ministro Villena Petrosino (Diciembre 2011-Diciembre 2012). El Ministro Vega fue quien impulsó el proceso para que el PLGT sea aprobado, fue él quien conformó la Comisión de Expertos. La principal característica de este Ministro fue plantear una serie de reformas dirigidas a fortalecer la institucionalidad del Ministerio, y de

establecer una reforma laboral equilibradora. Uno de los principales instrumentos propuestos por el ministro Vega para generar una legislación equilibrada dirigida a los trabajadores del sector privado de régimen general fue el proyecto de Ley General de Trabajo. Ante estas propuestas varios sectores dentro del gobierno (principalmente el MEF) y fuera de ella (principalmente los gremios empresariales) mostraron su disconformidad. Finalmente, este Ministro fue retirado del cargo, gracias a sus propuestas de reformas legislativas y de institucionalidad; y fue reemplazado por José Villena Petrosino, por entonces funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas. Fue este último quien paralizó a través de diferentes acciones la discusión de dicho proyecto de Ley.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el ministerio con más poder en Perú. Si otro ministerio tiene un Proyecto de Ley que no se encuentra acorde a las políticas del MEF, como es el caso del Proyecto de Ley General de Trabajo, este ejercerá su poder para sacar a este proyecto del conducto regular de la aprobación de Ley. Para ello se vale de tres mecanismos: su gran poder decisorio en torno a la aprobación del Presupuesto de la República, su gran poder dentro del Consejo de Ministros, y su capacidad para colocar a gente de su confianza en Ministerios que no están acorde con su línea. Fue este ministerio quien se mostró en contra de la aprobación de esta Ley.

El tercer tipo de actor está conformado por los gremios empresariales. En la actualidad estos son tres: la CONFIEP, SNI y la CCL. La característica más

resaltante de estos gremios es que a pesar de haber tenido algunas diferencias en el pasado -y aun hoy difieren en cuanto a perspectivas en torno a la política económica-, han presentado una gran unidad en torno a la posición contraria a la aprobación de la Ley General del Trabajo.

Un cuarto tipo de actor son los gremios laborales. En la actualidad son cuatro los gremios laborales peruanos que han participado en el debate del PLGT: la CGTP, la CTP, CUT-PERU y la CATP. Ellos presentan dos grandes dificultades al momento de discutir el PLGT: intraorganizativas y otras interorganizativas. Las primeras refieren a la falta de representatividad y a la limitada capacidad técnica para el debate; por otro lado, son visibles las divisiones y descordinaciones entre estas cuatro centrales sindicales al momento de discutir el PLGT, divisiones que son remanente histórico de las posiciones ideológicas y partidarias de los gremios. Con estas dificultades han sido opacados en el debate del Proyecto de Ley, a pesar de ser una demanda urgente para este sector.

La tercera y última pregunta de nuestra investigación ha sido ¿Cuál es la forma de relación que han mantenido los grupos de presión económicos y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012? En este contexto del debate de la Ley General del Trabajo, los gremios empresariales y su red de lobby aplico las herramientas del lobby ante el Ministerio de Economía y Finanzas; y luego ante el Ministerio del Trabajo cuando era Ministro el ex

funcionario del MEF. José Villena. ¿Cuáles son las características del lobby? Este lobby tuvo dos características: fue i) informal y fue ii) bloqueador. En el Perú sistemáticamente no se hace uso de la Ley de Gestión de Intereses (Ley que regula el lobby en el Perú); en el caso del lobby de los empresarios en medio de la discusión de este debate no fue la excepción. Para la presente investigación fuimos a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) (institución encargada del registro y formalización de las gestiones en el Perú), y realizamos una evaluación sobre el conocimiento de los administradores sobre esta función; lo que se encontró fue la mayoría de estos no tenían conocimiento sobre esta función, y los que la conocían observaban como una función accesoria, y más un asunto de cumplimiento burocrático que de política efectiva. El resultado es que una imperceptible porción de las gestiones de intereses es formal. Por otro lado cabe decir que el lobby se desarrolló con el ánimo de bloquear la aprobación de la Ley, y no de fomentar una medida estatal en favor suyo.

¿Qué forma organizacional adquirió la red que aplico el mecanismo de lobby en nuestro caso? Los representantes de los gremios empresariales al momento de desarrollar lobby no actúan solos sino que configuran una organización; en el caso del Proyecto de Ley General del Trabajo se estructuró a manera de una “red difusa”. Esta red se caracteriza por ser una organización no jerarquizada que se fisiona y fusiona de acuerdo a las coyunturas. Esta caracterización de la red rompe con la imagen de “bloque” estructural y práctico permanente que se le endilga a toda la clase empresarial. Muchas teorías, e

investigaciones realizadas en función de estas teorías, describen a la clase empresarial como un todo, un único bloque, con una toma de decisión única y una estructura única y pétreo. Nuestra investigación ha hallado que los gremios empresariales (CONFIEP, SNI y CCL) a pesar de tener una afinidad en torno a políticas económicas “macro”, todas ellas con una jerarquía, burocracia y líderes diferentes (y muchas veces con agendas diferentes), que en el marco de determinados debates (como el debate del Proyecto de Ley General del Trabajo) se aúnan para desarrollar lobby conjunto, lo que en la literatura se le denomina “lobby cruzado”. Cada uno de estos gremios cuentan y muchas veces comparten los servicios pagados a abogados laboristas de acuerdo a las líneas programáticas que demarcan en torno al debate; son estos quienes defienden la posición de los gremios en las instancias estatales, y también a nivel de los medios de comunicación. Otro de los actores son los economistas, quienes no necesariamente mantienen una relación económica estable con los gremios empresariales (más allá de participar en algunos eventos y charlas para los gremios empresariales), pero mantienen una relación de “afinidad” ideológica aunque no en toda su magnitud; estos actúan desarrollando lobby ante las instancias estatales y los medios de comunicación. Por otro lado, como parte de esta red difusa encontramos a los ex - ministros de trabajo a fines a los gremios empresariales quienes son muy influyentes en los ministros vigentes, ya que son fuente de consulta. Por último tenemos a los medios de comunicación quienes actúan como altavoces de la opinión pública pero también generando presión a los

tomadores de decisión, desarrollando lo que en la literatura se ha denominado “*Grassroots lobbying*”.

¿Cuáles fueron los argumentos utilizados para ejercer el lobby en medio del debate de la Ley General del Trabajo? El lobby se estructura en función a herramientas comunicativas; por lo que requiere el desarrollo de argumentos, que luego será transmitido una vez que los gremios empresariales y su red de lobby hayan tenido acceso a los tomadores de decisión. Los argumentos desarrollados por los gremios empresariales y su red de lobby han sido de tres tipos: el primero, del tipo argumento del “efecto no deseado”, indica que la aprobación de este proyecto de Ley puede traer efectos contrarios a lo que se espera; los gremios y su red sostienen que los propulsores de este proyecto esperan mayor seguridad del trabajador, pero lo que van a obtener en realidad es la informalidad, un estado en el que el trabajador no tienen ninguna seguridad. El segundo argumento es el de “futilidad”; en este sentido el argumento de los gremios empresariales y su red es que no habría porque aprobar este proyecto de Ley en tanto no genera puestos de trabajo, indican que es una cuestión cosmética. El tercer argumento, el argumento del “riesgo”, de los gremios empresariales y su red de lobby es que el Proyecto de Ley pondría en peligro la economía peruana generando así un contexto en el que podríamos vivir la misma situación económica que en los años ochenta.

Los argumentos del gremio empresarial y su red de lobby como lo ha demostrado un informe del equipo técnico evaluador del Ministerio de Trabajo; no tienen mayor asidero en la realidad. Según este informe, este proyecto no genera sobrecostos laborales ni afecta la economía del país. Cabe indicar que el informe no ha sido publicado ni compartido a los interesados.

¿Cómo se ha aplicado concretamente los mecanismos de lobby? Una vez estructurado los argumentos, los gremios empresariales y su red de lobby concretaron las herramientas del lobby, a través del desarrollo de reuniones con los ministros y viceministros del MEF; así como la participación activa en los medios de comunicación. Este lobby resulto exitoso en la medida que permitió bloquear la aprobación del Proyecto de Ley, y fue exitoso en tanto apuro a que el MEF tome esa determinación. Ese éxito también se ve reflejado en que tanto el Ministro de Trabajo Rudecindo Vega y su viceministro de Trabajo fuera retirado de sus puestos.

¿En qué contexto se hizo necesario el lobby para los empresarios en medio del debate del Proyecto de Ley General del Trabajo? Un hallazgo final de la presente investigación de tesis es la no automaticidad de las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas a favor de los gremios empresariales. Es un opinión extendida que el Ministerio de Economía y Finanzas toma decisiones de manera maquina a favor de los gremios empresariales, se piensa a este ministerio como una gran estructura con una gran sistema de detección de acciones dentro

del Estado que pudiesen afectar a los gremios empresariales. A diferencia de lo que se piensa, al menos en el contexto actual, las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas no son automáticamente en favor de los gremios empresariales. Es precisamente en este contexto de no automaticidad, que se requieren ciertos mecanismos e instrumentos de influencia política. Se observa que entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y los gremios empresariales existe una “afinidad” de la manera de conducir la política económica, sin embargo esto no se traduce en una “automaticidad” de las decisiones; esta afinidad le asegura mayor atención, pero no se traduce en decisiones efectivas inmediatas. Es en ese contexto que los gremios empresariales utilizan el lobby como herramienta, aunque en nuestro caso de manera informal.

1. Estudios sobre lobby empresarial en América Latina y el Perú: un estado de la cuestión

En los países industriales occidentales se ha realizado una abundante y profunda investigación sobre el lobby empresarial, sus dinámicas, sus actores y sus complejidades. En Estados Unidos por ejemplo tenemos los estudios de Hunter, Wilson y Brunk (1991); Hojnacki y Kimball, (1999); Víctor (2007); Mahoney (2007); Shanagan (2010); mientras que en la Unión Europea encontramos estudios igual de rigurosos planteados por Bouwen (2002 y 2004); Woll (2006); Baumgartner (2007); Coen (2007). (Palau & Forgas, 2010, pág. 26), Petersen (1995); y estudios recientemente publicados como el de Kluver (2013).

Uno de los estudios más completos, en ese sentido sobre el lobby en Europa es el texto editado por Coen y Richarson (2009); un texto en el que se estudia el desarrollo del lobby en el contexto de las diversas organizaciones componentes de este organismo internacional (la comisión europea, el parlamento europeo, el consejo europeo, la corte de justicia europea, los gobiernos nacionales, el comité europeo social y económico); en este texto además se estudia los actores desde la oferta del lobby (lobbying de negocios y las organizaciones no gubernamentales); y se realiza estudios sectoriales (lobby en el campo de la salud, el tabaco, la agroindustria, política social y el campo regulador).

En Latinoamérica contrario a lo que equivocadamente pensábamos, existe una importante producción de investigación sobre el lobby, aunque concentrado sobre todo en países potencias académicas y económicas de la región. Empecemos nuestra revisión de la literatura con un estudio comparativo. El trabajo descriptivo: “La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia” de Ben Ross Scheneider y Sebastián Karcher (2012), analiza las estructuras de las empresas latinoamericanas (quiénes son), las preferencias de las empresas (qué es lo que quieren) y el poder de éstas dentro del proceso político (cómo logran obtener sus preferencias) en los países latinoamericanos.

Según los autores, la estructura empresarial latinoamericana se caracteriza por la presencia mayoritaria de empresas pequeñas e informales, las cuales no juegan un papel importante en el crecimiento de sus economías; aunque también existen grandes firmas, que comparativamente son más pequeñas que sus similares en otras partes del mundo, las cuales se caracterizan por tener una gran importancia dentro de sus economías, y por pertenecer a un número reducido de grupos empresariales diversificados, usualmente de propiedad familiar. Por otro lado, la estructura empresarial latinoamericana se caracteriza por la presencia de las corporaciones multinacionales extranjeras (CMN), la mayoría de ellas enfocadas en sectores centrales de la economía tales como las finanzas, telecomunicaciones, manufactura de alta tecnología y recursos naturales. Asimismo, la estructura empresarial se caracteriza por la aparición reciente de

corporaciones multinacionales emergentes (CMNE), es decir empresas latinoamericanas que invierten en países diferentes al suyo, la mayoría de ellos también latinoamericanos y concentrados en temas de commodities y servicios regulados.

En cuanto a las preferencias, las CMN dedicadas a la extracción minería y petroleras valoran más los derechos de propiedad, seguros y las relaciones laborales armoniosas, pero se preocupan menos acerca de los costos o calificaciones laborales y de muchas macro políticas generales (Ross Scheneider y Karcher 2012, 14). Mientras que las CMN dedicadas a la manufactura, valoran más los bajos costos laborales, los factores estructurales (infraestructura y educación) y los factores de política (tributación, tasas de cambio y restricciones comerciales). Finalmente, las CMN que buscan mercados valoran más las políticas que afectan a la demanda local (por ejemplo, una política fiscal y monetaria expansiva) y las regulaciones en su sector.

Las preferencias de los grandes grupos económicos nacionales tienen su origen en las ventajas competitivas que se derivan de su tamaño y su diversificación, así como de los sectores en los que ellos están activos. En su mayoría estos grupos tienen fuertes intereses en mantener el entorno regulatorio pasivo y débil que les brinda ventajas competitivas sobre las empresas locales recién creadas y las potenciales CMN competidoras. Asimismo, no tienen mayor preferencia sobre el desarrollo de mejores capacidades del sector laboral. Por su

parte las firmas pequeñas tienen mayores preferencias por un mayor acceso a recursos financieros y no tanto por los costos regulativos (por ejemplo laborales).

Finalmente, los autores sostienen que en contraste con el análisis de las estructuras y las preferencias, que se caracterizan por su heterogeneidad y su dispersión, al momento de ejercer poder, los grandes empresarios nacionales, que son los más activos en torno a deseos de impactar en la dinámica política, tienden a agregarse aunque no al punto de convertirse en un ente homogéneo. Las cuatro vías por las cuales ejercen poder son: 1) la consulta institucionalizada en el proceso de elaboración de políticas, con frecuencia a través de asociaciones empresariales; 2) el cabildeo ante el Congreso y el ejecutivo; 3) la financiación de campañas; y 4) el poder estructural como consecuencia de la movilidad internacional de la inversión y el capital. Para realizar este análisis los autores utilizaron el estudio de fuentes secundarias (informes, libros, documentos).

Por otro lado México ha desarrollado un número considerable de estudios; así tenemos el estudio de Valle (2008); denominado “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, este estudio da cuenta de los orígenes y la evolución del cabildeo legislativo en México; se trata de un análisis exploratorio del fenómeno del cabildeo legislativo, de sus orígenes y evolución así como sus actores, patrones y mecanismos

Por otro lado tenemos los estudios de Alba Vega, quien ha realizado histórico sobre la actuación de los empresarios en democracia en los últimos años,

en el que además se describe como estos han estructurado y utilizado redes de cabildeo (Alba, 2006). Otro de los textos mexicanos es el publicado por Godina y Lerdo (2004), quienes realizan una descripción del funcionamiento del lobbying en México post la caída del priismo; sostienen estos autores que la caída del priismo supone un quiebre histórico en el que se pasa de un gobierno hegemónico y un congreso de mayoría absoluta a uno de mayor apertura, es en este contexto en el que se abre la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados y es precisamente en aquel contexto en el que crece la dinámica de los lobbies; dentro de este estudio también se realizan tres estudios de caso sobre desarrollo de mecanismos de lobby: el proyecto del aeropuerto Texcoco-Atenco, La Ley Federal de Telecomunicaciones y la negociación presupuestal.

En “La industria del amparo fiscal” de Carlos Elizondo Mayer-Serra (2009), se analiza la “industria” del amparo fiscal en México. Esta investigación se plantea la pregunta ¿Cómo y por qué surge esta “industria”?, y más importante para nuestros intereses ¿Quiénes son los más beneficiados y por qué medios defienden estos beneficios? Esta “industria” surgió después de haberse dado la interpretación garantista en los años setentas del artículo 31 de la constitución mexicana de 1917. Esta interpretación permite disputar en el poder judicial la constitucionalidad de las leyes tributarias lo que ha llevado a que ciertos grupos de contribuyentes (especialmente grandes empresas con capacidad para litigar con asistencia de onerosos abogados) se hayan visto beneficiados con el no pago de impuestos, mientras otros sí deben hacerlo. Esto ha llevado a que el Estado tenga

menor recaudación tributaria. Frente a esta situación varios políticos han levantado su voz de alarma y reclamen una reforma a esta dinámica legal. Sin embargo, los principales interesados –las grandes empresas y sus abogados- han desarrollado exitosos cabildeos en el Congreso de la República para evitar el desarrollo de esta reforma. Para la realización de este estudio se empleó principalmente metodología cualitativa.

Por otro lado, en “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano” de Lorenzo Arrieta (2010), la pregunta central es ¿Cómo se relacionaron los grupos de interés mexicanos, principalmente los sindicalistas y los grupos de empresarios, con el Congreso de la República durante el gobierno de Felipe Calderón en medio de los procesos de reforma que echó a andar este gobierno? Este estudio considera que cada grupo de interés empleó dos formas de relaciones: Las pacíficas y las no pacíficas. Las primeras caracterizadas por el uso de la persuasión y el lobbying; mientras que las segundas se caracterizan por el uso de huelgas, las protestas, y bloqueos de calles y carreteras que ocasionalmente conllevaron a algún tipo de violencia.

Barbara Hogenboom ha publicado “la política cambiante del lobby: organizaciones del sector privado en México” (2013), en este artículo analiza las relaciones cambiantes entre el sector privado de México, particularmente los grupos de poder de negocios y los grupos de interés, y la elite política como un resultado de proceso de neo liberalización y democratización desde los primeros

años de 1980 hasta la presidencia de Vicente Fox (2000-2006). El análisis provee muchos aportes en relación a la temática del sistema de grupos de interés mexicano durante estos años. El estudio demuestra de un lado, que los cambios incrementaron el pluralismo político, el número de grupos operando, y sus opciones de lobby y ayudo a México moverse hacia una democracia liberal. De otro lado, con sus múltiples recursos y conexiones políticas, los grandes negocios fueron capaces de mantener, de hecho mejorar, su *status político*, mientras que los pequeños negocios fueron menos exitosos políticamente. Además, muchas viejas prácticas políticas usadas por grandes negocios para influenciar gobierno persisten así como el escepticismo entre la población sobre las instituciones democráticas. Como consecuencia, este artículo argumenta, que a pesar de los nuevos desarrollos en el *advocacy* político, la continuación de las prácticas políticas tradicionales presentan obstáculos al desarrollo de la actividad de los grupos de interés resultando en un elemento plutocrático para emergente democracia mexicana.

El estudio “La democracia deliberativa y la confrontación entre poderes fácticos en una decisión gubernamental” de Vásquez (2010), es un artículo que se pregunta ¿Cómo se estructura una confrontación entre dos poderes fácticos farmacéuticos (empresas) en torno a una decisión gubernamental que faculta cambios al artículo 77 de la Ley de Propiedad Industrial de México (LPI) en el seno del Congreso de la República? Este estudio de caso utiliza principalmente las entrevistas como herramienta de investigación. El estudio comprende el

enfrentamiento de dos asociaciones farmacéuticas: “Farmacias similares” y la “Asociación Mexicana de la Industria de Innovación Farmacéutica”. La primera es una asociación de productores de medicamentos interesada en que sea cambiado el artículo 77 de la LPI – con el objetivo de ampliar las causales para el otorgamiento de licencias de producción de determinadas medicinas; mientras la segunda, integrada por las principales farmacéuticas del mundo, es su principal detractor y desea que no exista ninguna ampliación de las causales para el otorgamiento de permisos. La principal arma empleada, con la que se enfrentan ambos grupos farmacéuticos, es el desarrollo de discursos legitimadores dirigidos a persuadir a la sociedad a adoptar una posición sobre el tema que “les convenga más”; sumado a esto también hacen uso de cabildeo, y recursos políticos.

Brasil es también uno de los países latinoamericanos donde se ha desarrollado con mayor cantidad de estudios de lobby. Una de las principales preocupaciones de los estudios del lobby en Brasil es su regulación. En ese sentido tenemos el artículo “Lobby ou corrupção: a necessidade de uma delimitação: Os limites entre o lícito e o ilícito na intermediação de interesses por grupos de pressão no Brasil”; este estudio describe el desarrollo del debate histórico sobre la aprobación de una legislación sobre el lobby. Se plantea este contexto en el que en el Brasil algunos proyectos de ley han sido elaborados con propuestas para disciplinar relaciones entre los lobbies y la gestión pública, sin embargo ningún proyecto ha sido aprobado aún. Dicha ley fue mejorada en las tres últimas décadas como resultado de una profunda discusión alrededor del

tema y los estudios comparativos entre los sistemas de muchos países, especialmente los Estados Unidos. Este estudio termina señalando que la regularización del lobby no terminara por completo con las malas prácticas, pero permitirá un mayor control y consecuentemente, castigara las incorrectas conductas (Dos Santos, 2011).

Un estudio similar al anterior es “Lobby: conceituação e análise das propostas legislativas de regulamentação da atividade no Brasil à luz da lei do lobby estadunidense”; este estudio parte de la idea que el lobby es una actividad totalmente legitima bajo la constitución federal brasileña y que es inherente a un Estado democrático, la cual tiene al pluralismo político como pilar. El problema es el estigma que se plantea al lobby, la cual es a menudo confundido con el advocacy ilegal y la corrupción por los medios de comunicación y el sentido común. Este estudio sugiere el establecimiento de una regulación que considera las peculiaridades del lobbying en el Brasil como una solución para remover su significado peyorativo y ponerlo como un instrumento legitimo del advocacy; lo que este estudio analiza es el acta americana de lobbying en comparación con los proyectos que fueron propuestos por los miembros del congreso brasileño (De Freitas Porto, 2011). En esa misma línea tenemos el estudio denominado “A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil”, este estudio sostiene que la realidad del lobby es inherentemente al Estado democrático de derecho, pues la constitución federal brasileña determina una amplia participación popular en la toma de decisiones; sostiene este estudio que la necesidad de legislar es crucial

para el mejor control y transparencia de la actividad del lobista, su reglamentación por intermedio de la ley, significara la eliminación definitiva y la diferencia de tal práctica como los crímenes de corrupción y tráfico de influencias; el estudio indica que con el objetivo de garantizar igualdad de acceso, debido a cuestiones meramente económicas es fundamental construir una legislación que garantiza la imparcialidad del Estado, asegurando el mismo espacio para todos en defensa de sus intereses (Ribeiro, de Andrade, & Tavares, 2008). En esa misma línea tenemos el estudio “A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei” realizado por Ricardo Rodríguez; que estudia la reglamentación del lobby en Brasil, el analiza la experiencia brasileña en la regulación del lobby planteando la historia legislativa del proyecto de Ley de Marco Maciel, originalmente introducido en 1984. El proyecto de Ley exitosamente entro al senado y hasta 1996 esperaba una decisión del pleno en la cámara de diputados (Rodrigues, 1996).

Como se observa en Brasil se ha desarrollado una investigación y discusión académica intensa entorno a la regulación del lobby. Pero también se ha desarrollado estudios sobre la propia dinámica del lobby. Así tenemos las diferentes investigaciones realizadas por Oliveira; esta autora examina la actuación de los lobistas a fin de investigar su relación con los poderes legislativos y ejecutivos, con sus clientes y sobretodo, las estrategias de acción que utilizan para alcanzar sus objetivos. Plantea la autora que el desarrollo del lobbying en Brasil se dio en el contexto de redemocratización del Brasil. Las estrategias de

actuación común de lobbying son de cuatro tipos: monitoreo legislativo y político, elaboración de estudios técnicos y opiniones que se emiten hacia a los tomadores de decisión cara a cara, que consiste en argumentos para convencer (Oliveira A. C., 2008). En esa misma línea, Oliveira ha planteado el estudio “O lobbying institucional no Brasil: canal de comunicação entre o Estado e a sociedade civil”, en este texto la autora discute la estructuración, la organización y la forma de actuación del lobbying institucional en el Brasil a nivel federal; entendiendo el lobbying institucional como el emprendimiento por los departamentos de asuntos corporativos y/o institucionales de las empresas privadas. Por eso se evalúan el contexto institucional de los primeros departamentos en el Brasil, sus atribuciones personales y su importancia para las empresas de que son parte. Esos departamentos establecen un importante canal de comunicación entre el Estado, como tomador de decisión y las empresas privadas, que necesitan esclarecer su relevancia para el sector productivo en que actúan con la finalidad de convertirse en interlocutores del Estado, como partícipes del proceso estatal de toma de decisiones.

También revisando la literatura brasileña encontramos “Ação política do empresariado industrial em processos de produção de normas ambientais no Legislativo Federal: correlação entre participação e influência” de Eugênia Rosa Cabral (2010). Este texto tiene por pregunta central ¿Cómo y por qué el grupo de interés industrial brasileño participó e influyó en el diseño de política ambiental que elaboró el legislativo federal brasileño desde 1997 hasta el 2006? Para responder

estas preguntas la autora hizo uso de la Teoría institucionalista de la elección racional; en cuanto a lo metodológico hizo uso de una combinación de la metodología cualitativa y cuantitativa. Los resultados de esta investigación plantean que los empresarios industriales agrupados en la Confederación Nacional de Industrias (CNI) crearon una organización denominada Coordinadora de Asuntos Legislativos (COAL), que tuvo por objetivo desafiar cualquier proyecto legislativo en el Congreso Nacional que podría afectar sus intereses, entre ellos las medidas ambientales, o alentar cualquier medida que los favorezca. Esta coordinadora actúa a través de acompañamiento, análisis, toma de posición, orientación y presión propiamente dicha frente a las medidas legislativas –las cuales son llevadas a cabo con un nivel profesional, estructurado y planeado. La forma como ejerce influencia este grupo de presión –según la autora- depende mucho de las reglas internas del Senado y de la Cámara de Diputados (diseño institucional creado en el contexto de la redemocratización brasileña, post constitución de 1988). Cabral sostiene que en el marco del reglamento congresal, las instancias más importantes al momento de debatir y elaborar una norma son las comisiones (el presidente y los relatores, principalmente) y el pleno de ambas cámaras (representados por los líderes partidarios), y son precisamente estas dos instancias el principal objetivo de presión de los grupos empresariales.

Desde una perspectiva más histórica tenemos el estudio de Jesús Oliveira (2005) sobre el lobby en el Brasil desde el inicio de la República. En esa misma línea histórica tenemos el estudio de Ney de Lima Figueiredo denominado “O

lobby no Brasil: Uma trajetória histórica” (2011) analiza el lobby en Brasil desde 1822 hasta 1988, trazando así un recorrido histórico de esta acción, entendida como capacidad de intereses privados para influir a las instituciones públicas, desde los años en que Brasil era dirigido por el emperador Pedro I, pasando por los inicios de la república, hasta el establecimiento de la constitución de 1988. El método que utiliza este trabajo es la narrativa histórica.

En el Perú, el estudio científico de la dinámica del lobby ha sido casi inexistente, aunque abundan reportes periodísticos y columnas de opinión sobre el tema. Uno de los pocos estudios propiamente sobre dicha temática fue desarrollado por Mujica, en su estudio “El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano” (2012). Sostiene Mujica en este estudio que la producción legislativa del Parlamento peruano está atravesada por diversos mecanismos de lobbying. Sin embargo, no suele tratarse de mecanismos profesionales, y son los propios congresistas y sus asesores los que cumplen la función de promotores de las agendas privadas. ¿Cuáles son las gestiones de intereses más exitosas y eficaces? La arena de negociación en donde el lobby aparece con mayor eficacia no está concentrada en los “grandes temas” (minería, bancos, etcétera) pues dada la atención de diversos grupos (ONG, cooperación, medios de comunicación) la gestión de intereses colisiona y tiende a bloquearse. Son los temas pequeños de alta especialización (pero que son el 80% de la

producción legislativa) y a los que no se presta atención en la “opinión pública” en los que el lobby se hace más eficiente.

Algunos estudios lo han nombrado como una herramienta muy utilizada en el proceso de creación y establecimiento de políticas públicas, sin embargo estas no han sido objeto de una investigación mayor y sistemática (2012) . Lo que abunda en el medio es principalmente información periodística o desde columnas de opinión sobre hechos de lobby en el Perú (Primera, 2007; Ticona, 2009; Durand, 2014; Perú 21, 2010; Revista Velaverde, 2014; Romina & Gorriti, 2013; Rendon, 2009; La República, 2011; El Comercio, 2014); sobre la discusión en los medios sobre la conveniencia de la existente Ley de Gestión de Intereses (RPP, 2011).

En resumen lo que se observa después de haber revisado la bibliografía sobre el lobby es que en el hemisferio norte son varios los estudios que se han desarrollado. Asimismo se observa, al contrario de lo que se pensaba, que los países latinoamericanos han desarrollado una importante cantidad de estudios sobre el lobbying, sobre todo los países académicamente líderes como México y Brasil. En el caso peruano son casi inexistentes los estudios científicos que se han realizado sobre el tema de lobby; pero abunda la información periodística y las columnas de opinión.

2. Formas teóricas de relación entre los gremios empresariales: captura del estado y teoría del lobby.

La teoría de la captura del Estado caracteriza adecuadamente muchas de las relaciones existentes entre el Estado y los gremios empresariales en el Perú; sin embargo como los propios autores propulsores de esta teoría señalan en el post-fujimorismo esta forma específica de relación se combina en la actualidad con otros mecanismos como el lobbying. No obstante, este último mecanismo no ha sido desarrollado in extenso por parte de esta teoría. En ese marco pretendemos desarrollar teóricamente con mayor amplitud este último fenómeno.

2.1. La teoría de la captura del estado

En el Perú, la teoría de la captura del Estado fue estructurada y luego aplicada a través de diversas investigaciones por Francisco Durand; y Sinesio López. Primero, ¿Cómo conciben estos autores el Estado? Aunque no hay una definición explícita sobre el Estado por parte de los autores, se entiende que para ellos este es una estructura y aparato político-burocrático en el que tiene mucha influencia gremios poderosos como el sector empresarial.

¿Cómo se relacionan el Estado con los empresarios y sus representantes? A través de la captura del Estado. Estos autores sostienen que este fenómeno se da cuándo los gremios empresariales insertan dentro de las estructuras estatales a representantes directos suyos, quienes una vez en el puesto oficial toman

decisiones a favor de los intereses privados, dejando de lado el interés general; al mismo tiempo este enfoque plantea que estos representantes al salir del puesto estatal regresan a sus antiguos puestos en las organizaciones privadas, con un conocimiento profundo del Estado (procesos y actores claves) que les serán útiles para el beneficio privado. Este mecanismo de entrada y salida que lleva del sector privado al público y viceversa se le denomina “puerta giratoria”. Así Tanaka sostiene que estos teóricos entienden por “captura del Estado” una

Situación en la cual grupos con intereses específicos logran controlar el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas para obtener beneficios particulares, pasando por encima del interés general de la sociedad. (...) Desde esta perspectiva, habría que poner en la mira a sectores que caen recurrentemente en conflictos de interés, mediante el uso del mecanismo de ‘puertas giratorias’, que los hace pasar de la defensa de intereses privados a cargos de responsabilidad pública, para luego pasar a ser formadores de opinión en medios, y así sucesivamente. (2012, pág. 5)

Francisco Durand y Sinesio López han definido explícitamente la ‘Captura del Estado’ como:

Concepto útil que viene de la economía política. Este proceso de infiltración, si así podemos llamarlo, lo explicamos en esta sección. Empieza por el acercamiento al presidente elegido, sigue con una gira internacional, y termina con nombramientos de los neoliberales en puestos claves y la adopción acrítica y continúa de las políticas de corto y largo plazo recomendadas (Durand, 2005, págs. 59-60)

La imposición de los intereses de los grupos económicos poderosos [los organismos financieros internacionales, la inversión extranjera, la burguesía local y los medios] a todo el país a través de la burocracia, bloqueando la posibilidad de que el Estado exprese y defienda el interés general y el bien común e impidiendo la formulación y el acceso a las políticas públicas universales de calidad. La captura del Estado por los intereses privados abre las puertas a la corrupción o, en todo caso, la tolera. La captura y la corrupción son casi lo mismo. En ambos casos se trata de la apropiación de los aparatos estatales y/o de los fondos públicos para ponerlos al servicio de los intereses privados (López, El Estado y los ciudadanos (1990-2011), 2012)

En términos de la investigación aplicada, los autores propulsores de esta teoría plantean que desde inicios del fujimorismo el Estado peruano ha sido víctima de “captura” por parte de los gremios empresariales, situación que se mantiene hasta hoy. Esta captura –según López- se inició después que Alberto Fujimori fuera elegido como presidente de la república, y se concentró principalmente en los aparatos económicos del Estado (MEF, SBS, BCR, SUNAT, etc.), en la cúpula de las FFAA, del Poder Judicial y del sistema legal (CNM, TC) y culminó con el blindaje de los primeros a través de la Constitución de 1993, las leyes y los procedimientos administrativos *ad hoc* (López).

En cuanto al post-fujimorismo, Francisco Durand, sostiene que principalmente esta estructura de captura del Estado se mantiene; sin embargo señala que ante varios cambios en el contexto económico y político esta estructura se combina con mecanismos de lobby (Durand, 2012). Este autor considera, que hoy a diferencia del Fujimorismo existe, aunque limitado, un pluralismo político; dicho contexto reduce la capacidad del empresariado para una captura total del Estado, lo que implica un retroceso del empresariado; pero este retroceso no supone un alejamiento total de las decisiones del Estado, sino implica la búsqueda de otros mecanismos que aseguren influencia política. El nuevo régimen postfujimori supone un contexto en que la intensidad y el alcance de la captura se reduce; contexto que deja un espacio para la utilización de otros mecanismos de influencia política ¿Cuál es ese mecanismo? El Lobby. Sin embargo, en su último

texto, este autor no desarrolla en profundidad la dinámica de este fenómeno, ni tampoco describe algún ejemplo en el que se puede observar su dinámica.

Así, para los seguidores de esta teoría, el Estado peruano se ha encontrado capturado por los gremios empresariales poderosos desde inicios del fujimorismo hasta el día de hoy, una situación que se caracteriza por el hecho –según los autores- que estos grupos exitosamente hacen designar representantes suyos en puestos claves de toma de decisión dentro de estructuras estatales (mecanismo de entrada de la puerta giratoria). Una vez en el poder estos representantes toman decisiones (estructuradas a través de políticas públicas) que favorecen interés privados empresariales, dejando de lado el interés de un vasto sector de la población y el interés general. Cuando salen del puesto estatal (mecanismo de salida de la puerta giratoria) estos representantes empresariales regresaran al sector privado, con un gran nivel de conocimiento de los procedimientos y personas claves dentro del Estado, conocimiento que será utilizado en beneficio de los privados. Este mecanismo de entrada y salida y viceversa es denominado “puerta giratoria”. Durand (2012) y López (La captura del Estado) plantean que esta forma de relación entre los gremios empresariales y el Estado peruano se inició en el Fujimorismo y se mantiene vigente hasta hoy, en el gobierno de Ollanta Humala. Aunque Durand sostiene que en el Post-fujimorismo, esta forma de relación se combina con el desarrollo de fenómenos como el lobby. Sin embargo este autor no ha desarrollado in extenso teoría y tampoco ha llevado a cabo investigación aplicada sobre el tema.

2.2. Teoría del lobby

En medio de este vacío teórico desarrollaremos nuestro esquema teórico. Así entendemos que la captura del Estado, es un mecanismo que en la actualidad existe y se desarrolla en el Perú (aunque no con la intensidad y el alcance del Fujimorismo), pero que se combina con otros procesos como el lobby. Pero ¿Qué es el lobby? el lobby (también denominado “cabildeo”) debe ser entendido como una herramienta para la consecución de un fin. Es una herramienta en tanto que es el medio para la consecución de un objetivo claro y preciso; el lobby no tiene razón de ser sino se la utiliza en función de un objetivo; esta característica la diferencia de las relaciones públicas, el lobby es el medio comunicativo que utiliza el privado para el logro de metas, las relaciones públicas es un fin comunicativo para que el privado mantenga una buena reputación (Ricciardi, 2009, pág. 11). Por otro lado el lobby tampoco debe ser entendido como una acción de marketing; esta acción no procura vender un producto o servicio, sino influenciar en las decisiones de los funcionarios o políticas (Jesus Oliveira, 2005).

Por otro lado, el lobby debe ser entendido como un proceso y no como una actividad (Mujica, 2012, pág. 4; Ricciardi, 2009). La aplicación del lobby no se reduce al desarrollo de una actividad puntual y concisa, implica el desarrollo de una constelación de acciones desarrollado por una multiplicidad de actores, en diferentes tiempos y espacios.

El lobbying no es una actividad aislada y única, como pueden ser asistir a audiencias legislativas, sesiones del congreso o de comisiones legislativas o acudir a una reunión con un legislador o funcionario público. Más bien, es un proceso que comprende esas y otras actividades. Entonces, cuando defino al lobbying como 'un esfuerzo para incidir en lo que hace el gobierno', necesariamente la palabra *esfuerzo* comprende a una variedad de actividades de lobbying que están interrelacionadas entre sí (Ricciardi, 2009, págs. 11-12)

En ese marco ¿qué entendemos por lobby? El lobbying es la “la gestión de los intereses privados en el ámbito de lo público (Mujica, 2012, pág. 2). Es un conjunto de herramientas, instrumentos y técnicas para movilizar decisiones políticas en todos los niveles según intereses y demandas privadas; intereses que pueden ir en función de la aprobación o modificatoria de una disposición estatal, pero también del bloqueo de iniciativas de otros actores (Mujica, 2012, págs. 30-31). El lobbying, como herramienta, depende de las formas de relación entre lo privado y lo estatal y a las formas de demanda de decisión política y de representación (Mujica, 2012, pág. 3).

¿Cuál es la principal característica de este conjunto de herramientas comprendidas por el lobbying? La principal característica de estas herramientas es su carácter comunicativo e informativo; el lobby se da a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa e indirecta por parte de los privados con autoridades y funcionarios públicos (Ricciardi, 2009, pág. 11); usualmente seguida por negociaciones con distintos representantes del gobierno y movilización del público y la opinión pública (Ricciardi, 2009, pág. 11)

El lobby es la comunicación oral o escrita con los oficiales públicos para influenciar la legislación, política o decisiones administrativas (dos Santos)

El lobbying busca afectar las políticas públicas y legislaciones proveyendo a los hacedores de políticas información específica sobre preferencias o posiciones políticas de los distintos grupos de interés. Puede implicar transmitir información sobre los costos y beneficios de diferentes decisiones en distintos temas o , más ampliamente intentar sentar las bases para influir de determinada manera en los debates y así canalizar las discusiones políticas favorablemente para estos últimos [...] El bien proveído es información (Ricciardi, 2009, págs. 11-12).

El lobbying surgió como un proceso de dialogo entre grupos de intereses económicos y el gobierno, (Jesus Oliveira, 2005)

Así el desarrollo del lobby no puede ser entendido si no entendemos su materia prima: la comunicación. Hay diversas formas de hacer llegar nuestros puntos de vista hacia los objetivos a influenciar. Hirschman ha destacado que esta información puede hacerse llegar a través de argumentos. En la historia –dice el economista- tanto los sectores progresistas como reaccionarios han estructurado argumentos y luego estos han sido utilizados para influenciar en las estructuras políticas. Hirschman en su clásico libro “*The rethoric of the reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*” (Hirschman, 1991) plantea que los conservadores ante cualquier cambio progresista han planteado tres tipos de argumentos retóricos (tipos formales de argumento o retórica): i) la tesis de la perversidad o tesis del efecto perverso; ii) la tesis de la futilidad; y, iii) la tesis del riesgo. De acuerdo con la tesis de la perversidad, los reaccionarios consideran que cualquier propósito o acción intencional para mejorar algunas características del orden político, social o económico muchas veces sólo sirve para exacerbar las condiciones que se desea remediar. Este argumento reaccionario indica que si bien existen buenas intenciones en la propuesta progresistas realizadas, observando detenidamente

encontraremos que esta acción va a producir, a través de una cadena de consecuencias no deseadas, exactamente lo contrario al objetivo que está siendo proclamado y perseguido (Hirschman, 1991).

La tesis de la perversidad afirma que "el intento de empujar a la sociedad en una dirección determinada se traducirá en su movimiento, pero en la dirección opuesta (Hirschman, 1991).

La tesis de la futilidad de los reaccionarios mantiene que los intentos de transformación social serán inútiles, estos cambios simplemente no sirven porque no generan ningún cambio. Así el intento de cambio es abortivo, que de una forma u otra cualquier supuesto cambio es, fue o será en gran parte de fachada o cosmético, por tanto ilusorio. Finalmente, la tesis del riesgo de los reaccionarios argumenta que el costo del cambio o reforma propuesta es alto, ya que pone en peligro algún logro valioso anterior (Hirschman, 1991). En este tipo de argumentación reaccionaria se plantea en un contexto en el que se existe una memoria muy viva de una reforma muy apreciada desarrollada años antes, institución o logros que podrían posiblemente ser puesta en peligro por el nueva propuesta.

Pero si se puede demostrar que dos reformas en cierto sentido se excluyen mutuamente de manera que la más antigua se ponga en peligro por la más nueva, a continuación, un elemento de comparabilidad entre la discusión y la evaluación puede proceder de "monedas de progreso": ¿tiene sentido sacrificar el viejo progreso/avance por el nuevo? Por otra parte, con este argumento reaccionario se asume una vez más la vestimentita progresista y se discute como si tanto el nuevo y el viejo progreso/avance eran deseables, y luego se muestra típicamente como la nueva reforma, si se lleva a cabo, podría poner en peligro al más viejo, máspreciado que ese, por otra parte, puede haber sido, en su lugar (Hirschman, 1991).

¿Cuáles son las principales herramientas del lobby? el lobbying incluye una gama de herramientas, tanto directas como indirectas: reportar resultados de investigaciones y encuestas; organizar grupos de investigación en diversos proyectos; asistir como expertos en diferentes audiencias informativas de los distintos cuerpos del gobierno; y suministrar reportes técnicos e investigaciones a los tomadores de decisiones (Ricciardi, 2009, págs. 11-12). En ese mismo sentido Oliveira sostiene que la aplicación del lobbying utiliza una cadena múltiple de actividades que incluyen una colección de informaciones, propuestas políticas, estrategias apropiadas para dar soporte a las demandas, confección de investigaciones, etcétera (Oliveira A. C., 2007).

Estas herramientas comunicativas son uno de los dos principales elementos del lobby exitoso; sin embargo, por sí solo no bastan ¿Qué elemento analítico falta? El acceso. En el lobby la comunicación por sí sola no basta, falta el elemento del acceso. Ello lo saben muy bien los actores: El ejercicio exitoso del lobby no solo supone la construcción de “nodos argumentales” comunicativos (como los planteados por Hirschman); supone además demarcar las rutas de acceso hacia los tomadores de decisión.

La información y el acceso son variables relevantes para el lobbying. Efectivamente, el lobbying es producto de la interacción entre la necesidad que tienen los políticos por la información específica de los sectores que los lobbystas representan, por un lado, y la urgencia de los últimos por tener acceso a la información y a la toma de decisiones de los primeros, por el otro. El acceso y la información son, por tanto, variables claves para el lobbying. El acceso es fundamental, porque sin él no hay forma de llegar a conseguir los propósitos de aquellos para los que el lobbying se lleva a cabo, mucho menos de intercambiar datos u opiniones tendientes a favorecer una postura sectoral. La información,

pues, juega un papel crucial porque para los políticos es un bien fundamental a fines de llevar a cabo efectivamente las tareas para las que fueron elegidos. De esta manera, la información para el lobbying viene a ser algo así como un bien transaccional de acceso” (Ricciardi, 2009, págs. 22-23)

¿Cuáles son los principales actores que participan en el fenómeno del lobby? Con lo descrito hasta ahora, podemos dar cuenta que son dos los principales: los agentes del Estado y los agentes de los grupos de presión. Otro de los actores fundamentales son los intermediarios actuantes de los grupos de presión. Así, el lobby puede llevarse a cabo por los propios interesados o a través de terceros quienes reciben un pago, beneficio o recompensación por su trabajo (Ricciardi, 2009, pág. 11).

Las empresas presionan a los poderes públicos, a través de sus propios medios; contratando a profesionales o agencias especializadas en lobbying –los profesionales del lobbying, según McGrath (2005:125)-; o mediante los grupos de presión a los que pertenecen) (Palau & Forgas, 2010, pág. 28).

¿Cómo se estructura analíticamente la aplicación del lobby? Sostuvimos líneas arriba que el lobby no es una actividad, es un proceso complejo. Este proceso supone la construcción de determinadas formas de conexión que establecen entre los privados que desean ejercer lobby (Von Lampe, 2011, pág. 294). ¿Cuáles son estas posibles formas de conexión? en la literatura hemos encontrado cuatro formas de conexión, de organizaciones: el cartel, la mafia, clientelar y redes difusas. El proceso de aplicación del lobby por parte de los privados puede adoptar cada una de estas configuraciones analíticas.

El cártel funciona de manera análoga a una empresa y se sostiene en la disposición de una estructura de mercado, de un negocio, de la oferta y la demanda, etcétera. Dicho de otra manera, el cártel es como una empresa: tiene un directorio, cuenta con accionistas, asesores, economistas, contadores, banqueros y abogados. Justamente por ello requiere de niveles de organización complejos, planificación, estrategias de acción, inversión y toma de decisión conjunta. Un cartel funciona como un nivel de planificación central, operan en una mediación planificada de toda la estructura y hay “reunión” para la toma de decisiones (Mujica, 2009).

La mafia esta soportada sobre codificaciones estables sedimentadas jerárquicamente y que implican la pertenencia a un grupo de referencia. En efecto, la mafia es un modo de organización que implica ciertos códigos comunes, a los que algunos se refieren como “códigos de honor” y el respeto a estos; la mafia requiere además de la verticalidad de una estructura de mando que determine las acciones, los modos de movilización en el escalafón y la pertenencia práctica o simbólica a una familia. Este elemento es importante, pues más allá de la figura consanguínea imaginada, la mafia implica conciencia-de-ser-parte, implica la identificación con el grupo (Mujica, 2009)

Las clientelas implican una relación asimétrica entre un patrón y un cliente que se mantienen en el tiempo. Es esta manutención de la relación la que permite justamente la asimetría y la forma de dominación que engancha al cliente. Estas

lógicas son posibles en espacios en donde los actores permanecen en el mismo escenario y donde hay cierta estabilidad del sistema (Mujica, 2009).

Las redes difusas actúan de manera menos estructurada que las anteriores conexiones descritas; y más importante, de forma menos jerárquica que las anteriores. Estas redes se unen y separan de acuerdo a las coyunturas, como fragmentos móviles, que se fusionan y fisionan de acuerdo a los intereses de los actores o de quienes disponen del objetivo que moviliza la estructura. Actúa través de la reunificación de segmentos que operan fusionándose y fisionándose de acuerdo a objetivos y coyunturas específicos. Estas redes no poseen una cabeza estable, ni un líder centralizado, ni un centro de operaciones. Opera como una práctica recurrente; se trata de una herramienta de uso práctico que se puede utilizar de acuerdo a la situación (Mujica, 2009).

Una pregunta aquí se plantea como cardinal ¿incluso estructuras históricamente amalgamadas como el empresariado pueden actuar a manera de redes difusas? Campero ha desarrollado este tipo de análisis para el caso chileno, en su estudio se pregunta: primero, si se ha llevado a cabo una transformación histórica de la actuación del empresariado chileno en tanto grupo de presión frente al poder político desde los años setentas hasta la actualidad; y la segunda pregunta es –de existir tal transformación- qué factores han intervenido. La respuesta es que sí ha existido una transformación. Para el autor, entre los setentas y noventas el empresariado se comportaba como un bloque orgánico e

ideológico, pero posteriormente esta estructura pierde su eficacia, y surge una nueva estructura más pluralista y segmentada que se relaciona con el Estado. En cuanto a los factores causales de esta transformación, Campero señala que estos son: la transformación de régimen político desde un autoritarismo a una democracia; y las transformaciones culturales e intergeneracionales. Ello implica varias cuestiones: no es que siempre el empresariado va actuar como un todo orgánico, hay momentos históricos en el que el empresariado va a actuar de manera más pluralista y segmentada; esa característica va a depender de muchos factores entre los que destacan el régimen político y las características de cultura del empresariado.

La configuración de las redes difusas considera en primer término que los actores o grupos privados participes de un proceso de aplicación de lobby se configuran como actores independientes, pero que dado el momento se fusionan ejerciendo lobbying cruzado. ¿Qué entendemos por tal concepto? Son los distintos esfuerzos de lobbying que conjuntamente y en red varios grupos realizan para influir dentro de otras organizaciones y así unificar criterios de caras al gobierno (Ricciardi, 2009, pág. 31). Una vez logrado el objetivo se desestructuran hasta la espera de otra oportunidad para aplicar lobby.

Este lobbying cruzado es ejercido directamente por los representantes de los diferentes grupos empresariales o gremios empresariales (Palau & Forgas, 2010). Pero también es ejercido por actores secundarios a través del denominado

Grassroots lobbying. Esta dinámica es una técnica indirecta y se trata de movilizar a un conjunto de personas que forman parte de grupo de interés, o que están vinculadas o identificadas con quien tienen interés en que los poderes públicos modifiquen determinadas decisiones o regulaciones, para que los presionen; o bien se intenta la colaboración ciudadana para que se dirijan directamente a quien toma las decisiones sin que sepa que tras las movilizaciones existe una organización o grupo que las manipula. Los canales habituales son los medios de comunicación para que expliquen el problema y lo incorporen en su agenda y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Palau & Forgas, 2010, págs. 29-30)

Aquí es posible hacer una diferencia analítica. Mientras que el mecanismo de la captura del Estado funciona en tanto se haga ingresar a puestos de toma de decisión a representantes directos del empresariado; el mecanismo de lobby funciona cuando el empresariado establece presión desde fuera a través de circuitos comunicativos.

El lobby es actualmente una herramienta totalmente legítima en marcos democráticos; el lobbying es un aspecto inherente a la política democrática y un repertorio de sus instrumentos (Jesus Oliveira, 2005). Sin embargo, su legitimidad proviene y se mantiene en función de una transparencia. El lobby per se no es negativo ni sub-óptimo en términos democráticos; pero el desarrollo de esta herramienta sin transparencia sí. La no transparencia de los procesos de lobby

podría producir corrupción institucionalizada e influencias indebidas, y una práctica que tiende a favorecer a “los intereses de los poderosos”, la inequidad de agregación de demandas e intereses en el sistema político, corrupción, tráfico de influencias y desigualdad en el trato de los poderes del gobierno a las demandas, nepotismo y prácticas corporativistas (Valle, 2008).

Las herramientas del lobby pueden significar todo lo anterior, sino se controla su desarrollo en función a determinadas estructuras legales e institucionales. Para ello se ha buscado institucionalizar en algunos países las reglas y métodos del lobby (Orstein y Elder, 1978: 113-114; Berry, 1976), y a identificar las carteras de clientes, los intereses, los contratistas y los objetivos, así como la cantidad de dinero que se invierte (Rodríguez Fisse, 2000: 28). Muchos autores sugieren que la imagen del lobby tras bastidores es más bien la imagen que hay que combatir en pro de una construcción normativa del lobby regulado, profesionalizado y ordenado (Mujica, 2012, pág. 10).

La regulación del lobby es generalmente reconocida como un importante aspecto de la buena gobernanza (dos Santos).

El derecho comparado muestra la existencia de diversas fórmulas para abordar el *lobby*. En general, las experiencias (...) [Estados Unidos, Gran Bretaña y Unión Europea] parecen tener como común denominador la búsqueda de aumentar la transparencia en el proceso de generación de políticas públicas y toma de decisiones que afecten el interés general, y que por lo tanto el enfoque institucional adoptado –sea por la vía del control burocrático o la autorregulación de los *lobby*– genere simetría de información entre autoridades-*lobby* y el público en general (García, 2008).

Sin reglamentación y transparencia en la tareas de los lobbyistas y grupos de interés en relación a la toma de decisiones públicas, existen riesgos tangibles de que el lobbying no sea lo suficientemente profesional y ético en sus prácticas, así

como se torna prácticamente imposible establecer sanciones a los que incurran en abusos a la ley (Ricciardi, 2009, pág. 33)

“Uno de los objetivos de la regulación es obtener perspectivas balanceadas sobre cuestiones y desarrollar un debate de políticas públicas informado y una formulación de políticas efectivas, y permitir a todos los stakeholders, desde el sector privado y el público, un justo e igual acceso a participar en el desarrollo de las políticas públicas, aquello es crucial para proteger la integridad de las decisiones y salvaguardar el interés público (dos Santos).

El lobby no reglamentado contribuye a la sobre representación de intereses, la inequidad en la disposición de los bienes públicos y la que los actores busquen sacar tajadas particulares, fuera de los parámetros de sus roles públicos (Ricciardi, 2009, pág. 16).

los negocios con grandes fondos [pueden] pagar sus actividades de lobby y mantener relaciones cercanas con los tomadores de decisiones [y] así ganar desproporcionado acceso al proceso de implementación de políticas públicas en maneras no dispuestas para el ciudadano común. Cuando las salvaguardas por transparencia y accountability son limitados, esto puede llevar a desarrollar influencia injusta, indebida e ilegal en las políticas del país y la política (Transparency International, 2009).

3. Proceso formal vigente de creación de una ley en el Perú

Para crear una Ley –como es el caso de una Ley General del Trabajo- en Perú como en todo país en el que está vigente el estado de derecho se han establecido un conjunto de procedimientos. En cada uno de estos intervienen determinados actores y determinadas organizaciones quienes deben cumplir ciertos requisitos y tiempos. En el caso peruano el “ciclo legislativo” está compuesto de un determinado número fases, los cuales serán descritos en el presente acápite de esta tesis teniendo como principal fuentes distintas normas como la Constitución, el Reglamento del Congreso de la República y la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre otros. Conocer los pasos de la aprobación de una Ley es importante porque nos permitirá conocer el marco legal en el que se plantea la dinámica política del debate del proyecto de la Ley General de Trabajo. Desde ya es necesario advertir que este Proyecto no ingreso en este ciclo legislativo.

3.1. Ciclo legislativo

Según el reglamento del Congreso de la República del Perú, el ciclo legislativo para aprobar una Ley está compuesto por seis fases, dentro de la cual existen determinadas obligaciones que cumplir. Así, el Artículo 73 de este reglamento sostiene que: “el procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las

siguientes etapas: a) Iniciativa legislativa; b) Estudio en comisiones del Congreso de la República; c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano; d) Debate en el Pleno; e) Aprobación por doble votación; y, f) Promulgación”.

A) La iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa es la potestad que legalmente se le adjudica a determinado conjunto de actores para presentar proyectos de Ley ante el Congreso de la República, la única instancia capaz de aprobar un proyecto de Ley por la vía normal del proceso. En Perú, existen determinado número de actores que según Ley tienen iniciativa legislativa. La Constitución peruana en su Artículo 107 sostiene que: “El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley”. En total en el Perú son trece organismos que tienen esa potestad. Aquí los clasificaremos en cuatro conjuntos: Los miembros del congreso, el presidente de la República, los ciudadanos y las demás organizaciones.

Miembros del Congreso de la República

Los congresistas son por antonomasia –pero no los únicos- actores con capacidad para presentar proyectos de Ley en el Perú. En el Reglamento del

Congreso se sostiene que los congresistas tienen una función legislativa y esta comprende: “el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento” (Reglamento del Congreso de la República, Artículo 4). Aún más en específico se sostiene que: “Las propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa por el Congreso” (Reglamento del Congreso de la República, Artículo 67).

A pesar que la Constitución refiere en términos genéricos de la iniciativa legislativa de los congresistas; el reglamento del Congreso dispone que para que un congresista pueda hacer efectiva esa iniciativa legislativa necesita el respaldo de su grupo parlamentario. En términos del propio reglamento del Congreso de la República, en su Artículo 76, numeral 2 se sostiene que: “Las proposiciones de Ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: 2.1 De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, ó 2.2 De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios”. Estos grupos son definidos por el propio reglamento como

“conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a (...) reglas” (Artículo 37).

El Presidente de la República

Constitucionalmente, el Presidente de la República es otro de los actores que posee iniciativa legislativa. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece que “los proyectos de ley que propone el Presidente de la República, en ejercicio de su derecho a iniciativa legislativa, deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República para la presentación de las iniciativas legislativas. (...). Corresponde al Congreso la atención preferente de los Proyectos de Ley remitidos con carácter de urgente por el Presidente de la República” (Artículo 12).

Según el Reglamento del Congreso, para que las iniciativas del Presidente de la República puedan ser admitidas como proyectos en el seno del parlamento, este debe cumplir con requisitos especiales. En el Artículo 76, numeral 1, del Reglamento del Congreso se sostiene que “1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de

tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país”.

Para nuestros fines, es necesario señalar que para la creación de una Ley laboral en el Perú se debe recoger la opinión –no vinculante- de un organismo consultivo adscrito al Ministerio del Trabajo denominado “Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo” (CNTPE) que se instaló por primera vez el 4 de enero del 2001. Según el Reglamento Interno de Organización y Funciones (RIOF) del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), este organismo es “un órgano de composición tripartita, cuyo objetivo es la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social para el desarrollo nacional y regional. Asimismo, es de su competencia la participación en la regulación de las remuneraciones mínimas” (Artículo 1).

Este consejo tiene por funciones: “1.- Concertar políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social para el desarrollo nacional y regional; 2) Emitir opinión sobre los proyectos de normas legales que, en los temas de su competencia, tramite el Poder Ejecutivo o Poder Legislativo. 3. Elaborar, por propia iniciativa o a solicitud del gobierno, informes o estudios sobre políticas y normas legales en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social. 4) Emitir opinión en cualquier asunto que el poder ejecutivo o Poder legislativo le someta a consulta. 5) Promover y realizar pronunciamientos,

por iniciativa de actores sociales, en temas de interés de los mismos. (...). 8) Participar en la regulación de las remuneraciones mínimas conforme a lo establecido en la Ley N° 28318” (Artículo 2 del RIOF del CNTPE). Este consejo está compuesto - según el artículo 4 del RIOF del CNTPE- por: el Ministro del Trabajo quien lo preside, máximo diez representantes de los empleadores; máximo diez representantes de los trabajadores y además representantes de organizaciones sociales vinculadas al sector trabajo. Estos últimos tendrán voz pero no voto a diferencia de los representantes de los empleadores y trabajadores, quienes tienen voz y voto (Artículo 6 del RIOF del CNTPE).

Según el Art. 13 del Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo: los acuerdos o decisiones del pleno se adoptan entre los tres sectores por consenso, el procedimiento de toma de decisiones de cada sector es autónomo, y las sesiones constarán en actas que deberán ser firmadas por todos los consejeros y consejeras asistentes.

Los ciudadanos

Otro de los actores con iniciativa legislativas son los ciudadanos, no obstante para hacer efectiva esta iniciativa deben cumplir ciertos requisitos. En el Artículo 2, numeral 17, de la Constitución se declara que: “Toda persona tiene derecho a: participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a Ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa

legislativa y de referéndum”. Así mismo, en su Artículo 31, la Constitución declara que: “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por Ley Orgánica”.

Para que la ciudadanía pueda hacer efectiva esta iniciativa legislativa debe cumplir el requisito, que está contenido en el Artículo 76°, numeral 3 del Reglamento del Congreso de la República, donde se declara que: “Las proposiciones de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañadas por las firmas de por lo menos 0.3% de la población electoral y una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que declare expedito el procedimiento al haberse realizado la comprobación de firmas, de acuerdo con la Ley que regula la materia. El oficio de remisión al Congreso debe estar firmado por uno o por los diez primeros ciudadanos que suscriben la iniciativa, indicando, además del número de libreta electoral, la dirección donde deba notificársele en caso necesario”.

Otras organizaciones

El poder judicial es otra organización con iniciativa legislativa. Estos proyectos se presentan a través de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, que es el órgano máximo de deliberación de este organismo. Asimismo tienen

iniciativa legislativa las instituciones públicas autónomas como el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Finalmente tienen iniciativa legislativa, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales. Las iniciativas legislativas de todas estas organizaciones: “sólo podrán versar sobre asuntos de su exclusiva competencia, debiendo precisarse la concordancia de competencia en el documento de remisión” (Reglamento del Congreso: Artículo 76, numeral 4).

B) El estudio de la iniciativa en las comisiones ordinarias del Congreso de República

Una vez que hayan sido revisados el cumplimiento de los requisitos y haya sido admitida la propuesta legislativa de uno de los organismos o personas antes señaladas, el Oficial Mayor del Congreso “envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización” -extracto del segundo párrafo del Artículo 77 del Reglamento del Congreso. Las comisiones son las encargadas de estudiar las propuestas de Ley exhaustivamente.

Dentro del Congreso existen cuatro clases de comisiones: Las comisiones ordinarias, las comisiones de investigación, las comisiones especiales y la comisión de ética parlamentaria. Para nuestros fines solo enumeramos el primer tipo de comisiones. El Artículo 35, literal a, del Reglamento del Congreso, establece que las comisiones “deben conformarse por lo menos las siguientes (...): 1. Agraria, 2. Ciencia, Innovación y Tecnología, 3. Comercio Exterior y Turismo; 4. Constitución y Reglamento; 5. Cultura y Patrimonio Cultural; 6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; 7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; 8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; 9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; 10. Educación, Juventud y Deporte; 11. Energía y Minas; 12. Fiscalización y Contraloría; 13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad; 14. Inteligencia; 15. Justicia y Derechos Humanos; 16. Mujer y Familia; 17. Presupuesto y Cuenta General de la República; 18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas; 19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; 20. Relaciones Exteriores; 21. Salud y Población; 22. Trabajo y Seguridad Social; 23. Transportes y Comunicaciones; y, 24. Vivienda y Construcción”.

Estas comisiones tienen un plazo de treinta días para expedir un dictamen, es decir emitir conclusiones y una decisión sobre el destino de la propuesta de Ley después de haber sido estudiado (Artículo 77 del Reglamento del Congreso). Para mayor precisión, los dictámenes “son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio.” (Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República). Los dictámenes pueden ser favorables, lo que lo faculta a pasar a ser debatido en el pleno; los dictámenes desfavorables pasan al archivo; y dictámenes rechazados de plano, por lo que también pasa al archivo.

C) Publicación y agendación del dictamen

Si una propuesta de Ley ha recibido un dictamen favorable, luego esta debe ser publicada. Según el Artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República “No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso”.

Para su debate en el pleno, “el Consejo Directivo dispone que se incluyan los dictámenes en la agenda, a propuesta del Presidente” (Último párrafo del Artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República).

D) Debate en el Pleno

Una vez en el pleno, la iniciativa legislativa se discute entre los Congresistas presentes. De forma similar que en el fase de las comisiones, el pleno puede aprobar o desaprobar el dictamen, o también puede regresarla a la comisión que dio el dictamen favorable. En el caso de que “la proposición de ley o resolución legislativa es rechazada, el Presidente [del Congreso] ordenará su archivo. No podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas” (Artículo 78 del Reglamento del Congreso de la Republica). Puede también volver a comisión “si se plantea y aprueba una cuestión previa de vuelta a Comisiones, el Presidente [del Congreso] ordenará el reenvío y consultará el plazo” (Artículo 78 del Reglamento del Congreso de la Republica).

E) Aprobación por votación doble

Para aprobar toda iniciativa legislativa en el pleno se necesita de doble votación. Así lo estipula el Artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República: “Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede

proseguir el trámite de la Ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Sólo se encuentran exoneradas de este requisito las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios”. La segunda votación se realizara (7) días calendario posterior como mínimo. Esta segunda votación será realizada a totalidad y con debate.

F) Promulgación de la autógrafa de Ley

Cuando una iniciativa legislativa es aprobada en el pleno del Congreso de la República recibe el nombre de autógrafa de Ley. Esta autógrafa “será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles. Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso” (Artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República). Según la Constitución (Artículo 108°), en caso de no promulgación por el Presidente de la República al término de los quince días, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República no tiene observaciones, promulga la ley ordenando su publicación. La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición distinta de la misma Ley que establezca un mayor período de “vacatio legis” en todo o en parte. (Artículo 109° de la Constitución).

3.2. Actualización y revisión del Proyecto de la Ley General del Trabajo

En el contexto de esta regulación legal de la aprobación de una Ley que se ha dado la dinámica del debate del Proyecto de Ley General del Trabajo. Proyecto que finalmente que ni siquiera entro al ciclo legislativo.

El 28 de Julio del 2011, el recién electo presidente Ollanta Humala juramentó como Presidente del Consejo de Ministros a Salomón Lerner Ghittis, y a un gabinete caracterizado por la mayoritaria presencia de la centroizquierda peruana. Entonces fue designado como Ministro de Trabajo a Rudecindo Vega Carreazo, miembro de Perú Posible, partido que había apoyado en la segunda vuelta a Humala. Este a su vez designó como Viceministro de Trabajo a Pablo Checa, un histórico sindicalista de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la más importante central sindical del Perú. Días después de haberse inaugurado el gobierno humalista, Lerner Guittis declaró en su presentación en el Congreso de la República, el 25 de agosto del 2011:

“Nuestra política de empleo se dirige al trabajo decente, con plenos derechos, al fortalecimiento de la organización sindical y *la aprobación de la Ley General del Trabajo*, largamente postergada en el Congreso. Reinstitutionalizaremos el Ministerio de Trabajo para fortalecer su función tuitiva en la relación entre el

trabajador y el empleador” (Los Andes, 2011). Es decir, el vocero general del gobierno aseguraba que la aprobación de una Ley General de Trabajo era una política central de gobierno.

Para concretizar esa política de gobierno, dos meses después que Ollanta

Humala asumiera la presidencia de la República, el Ministro Vega Carreazo, designó el 1 de setiembre del 2011, una nueva comisión de expertos para -revisar y actualizar el anteproyecto de la Ley General del Trabajo (modificado años antes por el CNT y la Comisión del Congreso del periodo 2001-2006), y presentar un informe conteniendo comentarios y/o observaciones sobre el referido proyecto, y su actualización. Dicha Comisión de Expertos estuvo integrada por Carlos Blancas Bustamante – en calidad de presidente-, Alfonso de los Heros Pérez-Albela, Javier Neves Mujica, Mario Pasco Cosmópolis, Jaime Zavala Costa y Alfredo Villavicencio Ríos.

A diferencia de la inicial Comisión de Expertos del 2002 cuya tarea fue “elaborar” el anteproyecto, la labor de esta Comisión del 2011 se vio facilitada porque su tarea consistió en revisar y actualizar la última versión del anteproyecto de Ley que había sido creada anteriormente. Esta comisión de expertos procuró, como lineamiento central de su trabajo, respetar dichos consensos, y hacer cambios donde consideraba había que hacerse e introducir algunas novedades a la luz de los cambios tecnológicos, la nueva jurisprudencia producto de las sentencias del Tribunal Constitucional (TC) y los cambios de ideas al interior de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Esta comisión inició su trabajo el 12 de setiembre del año 2011, en un ambiente de gran expectativa por parte de las organizaciones de los trabajadores por los efectos que implicaría en la defensa de sus derechos. El enfoque del Ministro de Trabajo Vega en cuanto al producto final de la comisión era un proyecto que se asentara en planteamientos que combinaban la defensa de los derechos de los trabajadores pero también un cuidado por los efectos que podrían tener en las finanzas de las empresas.

En retribución por esta acción, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación Única de Trabajadores (CUT), la Coordinadora Política Social y el Frente Nacional de Regiones organizaron el 12 de octubre del 2011 una marcha nacional cívica de respaldo al gobierno por sus esfuerzos con respecto al impulso que le estaba dando al proyecto de la “Ley General del Trabajo”. El secretario general de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Mario Huamán en declaraciones para Andina sostuvo entonces que: “Tenemos en nuestra plataforma algunos temas centrales, uno de ellos apunta a solicitar que se promueva desde el Ejecutivo y el Congreso una Ley General de Trabajo con inclusión social, que ampare a todos los trabajadores integralmente” (Andina, 2011). Ello sucedía mientras la Comisión de expertos continuaba elaborando el informe.

Por entonces, en paralelo, se iba gestando el conflicto socioambiental por el proyecto minero Conga. Uno de los efectos políticos más notables de la irresolución de este conflicto fue la renuncia del presidente de Consejo de

Ministros Lerner Guitis en diciembre del 2011, y con aquello el cambio de parte del gabinete. Uno de los ministros renunciando fue Rudecindo Vega, quien posteriormente asumiría el cargo de embajador político en Nicaragua. El nuevo presidente de Consejo de Ministros fue Oscar Valdez Dancuart (11 Diciembre hasta 23 de Julio del 2012), un empresario y ex militar, quien viró el gobierno hacia posiciones de derecha impositiva; viraje que provoca la salida de casi todos los miembros de la izquierda presentes en el gobierno; a lo largo de su permanencia en el cargo se declaró simpatizante con el pragmatismo del fujimorismo. El ministro entrante en la cartera de Trabajo sería José Villena Petrocino, un ex funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas.

El nuevo ministro rápidamente tomó nota del trabajo de la comisión de expertos ya instalada y en funciones. Días después, el 19 de enero del año 2012, la comisión de expertos entregó su informe al ministro de Trabajo José Villena. Dicho informe estaba compuesto por 425 normas: 24 disposiciones de título preliminar, 389 artículos, dos disposiciones complementarias, nueve disposiciones transitorias y una disposición final.

Aun antes de discutirse este proyecto de Ley en el seno del CNTPE, los representantes empresariales como por ejemplo COMEX, el 30 de enero, criticaban el proyecto sosteniendo: “vaya manera de impulsar la formalidad y el crecimiento. Poniendo a las principales generadoras de empleo contra las cuerdas, obligándolas a ceñirse a un régimen laboral que de por sí resultaría rígido y contraproducente para las grandes empresas” (Perú21, 2012). Asimismo,

Alfonso García Miró, representante de CONFIEP, señalaban a la prensa, el 04 de febrero del 2002, que este proyecto “excluye a la mayor parte de los peruanos (...) Vamos a generar un documento que, hoy día, bajo las mismas condiciones de productividad, nos va a poner una valla más alta para poder tener éxito (...) Yo tendría mucho cuidado en promover una legislación así” (Perú21, 2012). En ese mismo sentido, el 08 febrero del 2012, el Ministro de Economía Miguel Castilla declaró que el proyecto de Ley de Trabajo no estaba en agenda y no se tenía tampoco una fecha en el que esta medida sería aprobada. Según informó el Diario Gestión: “Con la finalidad de tranquilizar la preocupación del sector empresarial respecto a los cambios que podría incorporar el proyecto de la Ley General del Trabajo, como por ejemplo aumentar los sobrecostos laborales y hacerla más rígida, el ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla, señaló que una inminente aprobación de esta propuesta no está en la agenda del Gobierno” (Gestión, 2012).

Asimismo, el titular del MEF sostuvo entonces que si la propuesta llegara al Consejo de Ministros revisarían los sobrecostos y las rigideces que pudiera contener. “Definitivamente, estos sobrecostos y esta rigidez probable laboral, que resulte de políticas en la Ley General del Trabajo, tienen que ser revisadas; de hecho, eso lo vamos a hacer” (Gestión, 2012), indicó el ministro.

Posteriormente, y en el contexto de las declaraciones del Ministro de Economía Castilla, el proyecto de Ley General de Trabajo fue finalmente expedido y presentado al Consejo Nacional del Trabajo el día 23 de febrero y luego

discutido el 15 de marzo (ambas reuniones son consideradas una sola sesión: Sesión Ordinaria N° 101). En aquellas sesiones del CNTPE, el Sector Empleador se mostró a favor de la revisión del Proyecto de norma por parte del CNTPE. Consideraban importante revisar aquellos puntos que habían estado en desacuerdo anteriormente: ese 15% que anteriormente no se había estado de acuerdo. Alfonso García Miró, representante de la CONFIEP, sostuvo en aquella sesión “que el Sector Empleador habiendo revisado el proyecto de LGT, de la Comisión de Expertos, ha encontrado suficientes discrepancias y novedades que considera indispensable sean planteadas en CNTPE” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, pág. 17).

En tanto, el Sector Trabajador expresó su desacuerdo en que el CNTPE analice dicha iniciativa. En dicha sesión, Alfredo Lazo de la CATP, en representación de las Centrales Sindicales, sostuvo que el sector trabajador ya se había pronunciado para que el Proyecto de la LGT no retorne al CNTPE, así señaló que “el trabajo realizado por la Comisión de Expertos fuese remitido al Congreso de la República” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, pág. 8). En esa misma línea Juan José Gorriti de la CGTP sostuvo que “creía que en el CNTPE se había agotado el tema [discusión del proyecto de LGT]” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, pág. 8). Elías Grijalva de la CTP y Julio Cesar Bazán de la CUT, tuvieron la misma posición: la discusión en el CNTPE sobre el Proyecto de la LGT ya estaba agotado y era necesario su pronto envío al Congreso de la República para su discusión. En ese

marco, no llegando a acuerdo se cerró la discusión sobre el tema. Según la normatividad que regula el funcionamiento del CNTPE, si no hay consenso sobre el destino de una medida, esta se archiva. Aunque legalmente el Ministro y el gobierno pudieron haber hecho este proyecto suyo, y haberlo enviado al Congreso como iniciativa legislativa presidencial sin ningún problema, toda vez que las opiniones del CNTPE no son vinculantes para proseguir con la aprobación de un proyecto de Ley.

Días previos de la entrega del informe de la Comisión de Expertos, durante el marco de discusiones en el seno del CNTPE (23 de febrero y 15 de marzo) y días posteriores, los sectores empresariales como la Asociación de Exportadores (ADEX), la Cámara de Comercio de Lima (CCL), y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales del Perú (CONFIEP) le hicieron críticas al proyecto; siendo la principal la generación de sobrecostos laborales, la cual afectaría a la competitividad del país e imposibilitaría que pequeñas y medianas empresas se formalicen. Mientras que las organizaciones sindicales como la CGTP apuraban el envío de la propuesta de Ley General del Trabajo al Congreso de la República para su aprobación. Así, mientras que los empresarios planteaban la necesidad de revisar el informe del proyecto producido por la Comisión de expertos en el CNTPE, los trabajadores sostenían que era innecesario, y que el proyecto ya debía pasarse a sede legislativa, el Congreso, para su aprobación. Sospechaban que la propuesta de los gremios empresariales era una medida dilatoria para la aprobación del PLGT.

“Sí, las centrales no querían saber nada porque claro ten en cuenta cuántos años había durado el debate de la ley anterior, de la ley del proyecto. Entonces los trabajadores dijeron vamos a aceptar otra vez que entre al Consejo Nacional del trabajo... ahí hasta donde yo recuerdo. Los trabajadores hubieran aceptado que entraran solo los puntos nuevos, solo las modificaciones pero no lo que había sido consensuado, los empresarios querían que entrara todo y los trabajadores se opusieron. Entonces no entró y volvió al ejecutivo; y el ejecutivo entonces tenía que presentarlo al Congreso pero ahí viene lo que te decía de que Villena no era tan partidario porque entendía que generaba sobrecostos y creó la comisión esta... de economistas”. (Neves Mujica, 2012)

Meses después el 11 de mayo del 2012, y haciendo eco al Ministro de Economía Castilla, el ex funcionario del MEF y por entonces Ministro de Trabajo José Villena anunció que la Ley General del Trabajo no sería promulgado aquel año (2012); que se constituiría una Comisión Técnica Especial que tendría por encargo revisar el informe de la Comisión de Expertos encargada de su revisión y actualización. Esta Comisión Técnica se constituyó porque en el seno del Consejo Nacional del Trabajo hubo desacuerdo sobre el destino de la norma entre los representantes de los trabajadores y del sector empleador. Los primeros querían que el proyecto pase de una buena vez al Congreso, mientras que los segundos querían una revisión del mismo. El Ministro José Villena declaró: “No hay una concertación en este tema, y lo que vamos a adoptar es evaluarlo como Poder Ejecutivo; es decir, el Consejo de Ministros, el Presidente de la República y el premier. La decisión ya está tomada, tenemos que iniciar este procedimiento” (Gestión, 2012).

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) Villena creó, el 30 de mayo, la Comisión Técnica Sectorial encargada de analizar, evaluar y emitir un informe técnico, con componentes jurídicos, sociolaborales y económicos, respecto a la propuesta de proyecto de Ley General del Trabajo. Esta comisión tenía como funciones analizar y evaluar el contenido normativo de la propuesta de proyecto de Ley General del Trabajo (2012), analizar y evaluar las implicancias jurídicas, sociolaborales y económicas de la propuesta de proyecto de ley. Esta comisión estuvo integrada por Abogado Guillermo Miranda Hurtado, el abogado Edgardo Balbín Torres, el abogado Jorge Larrea De Rossi, el ingeniero económico Edwin Poquioma, y el economista David Cuadros Luque. La entrega de este informe hasta el día de hoy no se ha realizado.

El 23 de Julio del 2012 es cambiado el presidente del Consejo de Ministros de entonces, Óscar Valdez Dancuart por Juan Jiménez Mayor, un abogado con tendencia a la centro derecha. Este cambio se debió a la incapacidad de Valdez de resolver o disminuir la tensión del conflicto ambiental en torno al caso Conga. Sin embargo, en medio de estos cambios, José Villena Petrosino se mantuvo como Ministro de Trabajo.

El 17 de agosto del 2012, el ministro de Trabajo José Villena pide la renuncia al Viceministro de trabajo Pablo Checa (ex secretario general adjunto de

la Confederación General de Trabajadores del Perú) quien, fuera uno de los principales propulsores de este proyecto de Ley General de Trabajo.

Sorpresivamente el 29 de noviembre una noticia apareció en los medios de comunicación. El Ministro Villena había sido acusado en las instancias policiales por Ana Lucia Ramos Mariscal, una trabajadora de la aerolínea LAN, de golpearla y haberla amenazado, junto a otros trabajadores, de que perdería su trabajo en el aeropuerto de Arequipa. La agresión sucedió cuando la trabajadora en cumplimiento de sus funciones y deberes, no permitió al entonces Ministro el ingreso a la zona de embarque para abordar un vuelo, debido a que el Ministro había llegado tarde. Rápidamente, las redes sociales, la prensa y políticos se pronunciaron contra esta acción, encontrando como respuesta el hermetismo del gobierno. Esto solamente avivó la presión, y finalmente el 9 de diciembre Villena Petrosino renuncia al cargo. Esa misma noche fue reemplazado por Nancy Laos.

La nueva Ministra Laos anunció a las semanas de ser designada -9 de enero del 2013- que la Ley General de Trabajo

“[era] una norma esperada hace 10 años, y en el 2011 la comisión de expertos emitió un dictamen que no llegó a consensuarse en el CNT. Luego, la gestión anterior propuso que se revisará el proyecto con una visión económica, vía un informe técnico, que se entregará en estos días (...) Mi idea es que el CNT vuelva a revisar la Ley General del Trabajo y se logre una aprobación consensuada. No está en la primera reunión del Consejo [7 de febrero del 2013] pero sí se verá en la siguiente convocatoria”. (Diario Gestión, 2013).

Es decir, una vez más el Proyecto de Ley General sería revisado por la CNT. Por su parte, la CONFIEP en la voz de su presidente señaló por entonces al

respecto que “el gran problema es que la legislación podría ser más rígida. Esto afectaría las inversiones y, por ende, el empleo formal, y aumentaría la informalidad” (Perú21, 2013).

En conclusión: hasta el día de hoy no se ha aprobado la Ley General del Trabajo; en base a lo descrito, tampoco se espera que sea aprobado en un mediano plazo, y menos probable en un corto plazo.



4. Actores de los grupos de presión económica y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012

En el presente capítulo describiremos los actores que participan de la dinámica de la relación entre los gremios empresariales y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011 y 2012. Si bien los grupos empresariales y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas son los actores centrales de nuestra investigación, debido a que son quienes participan directamente de la relación que pretendemos describir; también existen otros actores importantes que de no describirlos no nos permitiría observar un cuadro más completo de la dinámica de este debate.

Empezaremos describiendo a la Comisión de Expertos conformada el año 2011, quien fue la encargada de actualizar el Proyecto de Ley General de Trabajo ya existente; también, describiremos a la administración pública interviniente tanto del Ministerio de Economía y Finanzas, como del Ministerio de Trabajo, poniendo énfasis a la relación mantenida entre ambas; seguidamente, describiremos a los gremios empresariales, participantes activos de la discusión del proyecto, enfatizando su organización como grupo de presión; finalmente, describiremos a los gremios representantes de los trabajadores.

4.1. La Comisión de Expertos (2011)

La primera Comisión de Expertos fue establecida en el año 2001 a solicitud del presidente de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República Luis Negreiros Criado, con el objeto de elaborar un Anteproyecto de Ley General de Trabajo. Esta comisión estuvo integrado por Carlos Blancas Bustamante, Víctor Ferro Delgado, Javier Neves Mujica, Mario Pasco Cosmópolis y Alfredo Villavicencio Ríos, y actuando como Secretario Técnico de la misma, Adolfo Ciudad Reynaud. Finalmente, dicho anteproyecto fue entregado el año siguiente, en el 2002, sin lograr ser aprobado en sede legislativa.

La segunda Comisión de Expertos, que es materia de nuestro estudio, fue establecido en setiembre del 2011, a solicitud del Ministro de Trabajo Rudecindo Vega Carreazo, con el objeto de revisar y actualizar el anteproyecto de Ley General de Trabajo que había sido entregado el 2002, y posteriormente había sido sometido a revisión en el marco del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo entre los años 2002 y 2004. Dicha comisión tuvo seis integrantes: reconocidos abogados laboristas. La mayoría de ellos habían sido Ministros de Trabajo en diferentes gobiernos.

El objetivo central de esta comisión de expertos (2011) fue lograr un proyecto equilibrado que beneficie tanto al sector laboral como al empleador, obteniendo un

trabajo con grandes niveles de consenso. Una de sus principales características fue tener una composición equilibrada, así como mantenerse autónoma mientras desarrollaba la labor encomendada.

El equilibrio en la elección de los integrantes de esta comisión se basó en la composición igualitaria tanto por personas representativas del sector trabajador como por personas representativas del sector empresarial. Ello fue un indicador para que el producto final también tenga un resultado equilibrado. Esto es confirmado por el Dr. Villavicencio y el Dr. Neves, quien sostiene que:

“en ninguna de las dos comisiones [2001 y 2011] ha habido una mayoría o un predominio de una voz más vinculada a los sindicatos, más vinculada a los trabajadores o los empleadores porque ha sido muy equilibrada y las dos normas prácticamente se han aprobado por consenso; con destacadísimos abogados representantes del sector empresarial: el Dr. Mario Pasco, el Dr. Jaime Zavala, el Dr. Alfonso de los Heros, (...) y el consenso ha sido siempre la regla en la Comisión de Expertos porque todos entendíamos que la recuperación no sólo debería ser política tras la caída del Fujimorismo, sino también debería ingresar en el terreno de las relaciones laborales”. (Villavicencio, 2012)

“Creo que los laboristas empresariales que han estado en las comisiones [De los Heros, Pasco y Zavala Costa] han estado con ánimo de construir una relación equilibrada, independiente sin querer llegar rígidamente el interés de los empresarios a los cuales ellos asesoran porque han tenido esa cualidad” (Neves Mujica, 2012)

Así la Comisión de Expertos (2011) estuvo constituida por tres abogados y ex ministros representativos del sector empleador y tres del sector trabajador:

Representativos del Sector Trabajador	Representativos del Sector empleador
<ul style="list-style-type: none">• Dr. Blancas Bustamante• Dr. Neves Mujica• Dr. Villavicencio	<ul style="list-style-type: none">• Dr. De los Heros• Dr. Pasco Cosmópolis• Dr. Zavala Costa

Debe precisarse que estos actores se consideraban a sí mismos como representativos de los intereses de las partes, mas no como representantes directos. Es decir, se consideraban cercanos, “simpatizantes” y “vinculados” a los intereses de una de las partes pero no sujetos de un mandato que los obligue a obedecer las decisiones y pretensiones de los actores sociales, sea el sector trabajador o empleador. En ese sentido el Dr. Neves Mujica, señala que “se entendía que de alguna manera no éramos representantes pero que, de alguna manera, éramos representativos de los intereses de las partes buscábamos un equilibrio”. (Neves Mujica, 2012).

En cuanto a la autonomía al momento de elaborar el proyecto de LGT, esta comisión se caracterizó por ser autónoma de cualquier presión de los actores sociales y del propio Ministerio de Trabajo, la cual se vio concretada en la independencia que mantuvieron para elaborar el proyecto de Ley. La autonomía de esta comisión respecto a los actores sociales (empleadores y trabajadores) resultó de la propia capacidad de sus miembros de verse como representativos

pero no como representantes directos; esta figura permitió que ambos sectores - empleadores y trabajadores- entiendan que tenían representatividad –en igual proporción- en el marco de dicha comisión, por lo que sería innecesario ejercer algún tipo de presión frente a ella. La autonomía de esta comisión frente al Ministerio de Trabajo resulto del *status* y de la calidad de ex ministros y viceministros de los miembros de esta; asimismo, los altos funcionarios del propio ministerio –el Ministro Vega y el Viceministro de Trabajo Checa- comprendieron que en tanto que se deseaba obtener un proyecto técnico, lo más importante era proporcionales toda la libertad posible al desarrollar la labor encomendada. Así lo reconoce el entonces Ministro Vega y el entonces Viceministro Checa:

“Nunca ellos [los miembros de la Comisión] recibieron un mandato nuestro. A lo máximo que fue otorgarles la necesaria independencia para que elaboren sus propuestas y darles el soporte de la Secretaría Técnica que se realizó a través del Dr. Guillermo Miranda que es el Director General de Ministerio. (...) una comisión de expertos tiene que ser autónoma técnicamente de tal manera que, eso sí, nosotros lo salvaguardamos totalmente” (Vega, 2012).

“El Ministerio se comprometió a darles el espacio y a proponerles también un Secretario Técnico que los proveyera de todos los insumos que necesitaban para su trabajo; pero a partir de eso jamás la comisión tuvo una relación con el Ministerio en el sentido de que hay que poner esto, hay que sacar el otro, nos interesa esto, nos interesa el otro. Trabajaron con total independencia y, de parte de ellos, tampoco hubo ninguna petición al Ministerio que estuviera sobre cuáles serán nuestros criterios y no podría de ser de otra manera. Dado el tipo de personalidades que lo conformaban, todos trabajaron con mucha independencia” (Checa, 2012).

Al momento de desarrollar el proyecto de Ley, la comisión tuvo como objetivo desarrollar una norma equilibrada que permita compatibilizar el desarrollo económico y empresarial así como el respeto a los derechos laborales de los

trabajadores; esa misma visión fue compartida por los altos funcionarios de entonces del ministerio de Trabajo, todo ello a pesar de los diferentes orígenes y perspectivas de sus integrantes. Esta visión equilibradora es precisamente la que está acorde con los principios del derecho laboral: protectorio y de razonabilidad. Esta visión es confirmada por el Dr. Villavicencio y por el propio informe final de la comisión:

“El objetivo [de la comisión] era una legislación que sea equilibrada y que permita compatibilizar crecimiento económico, productividad con redistribución y con respeto a Derechos Fundamentales de los trabajadores”. (Villavicencio, 2012)

“La tarea de la comisión se ha visto presidida y orientada, en todo momento, por el propósito de establecer una norma que garantice el equilibrio entre ambas partes de la relación laboral. (...)En tal sentido, la ponderación entre los derechos del trabajador y las facultades directrices del empleador a de ser el eje fundamental de toda norma legal que pretende establecer un esquema duradero de relaciones laborales justas y equilibradas. Para ello, el proyecto regula de forma amplia los derechos y facultades del empleador en su aspecto normativo, directivo, de vigilancia y disciplinario que devienen indispensables en la organización empresarial, pero que deben ser armonizados con los derechos de los trabajadores, igualmente enunciados en el proyecto”. (Comisión de Expertos, 2012)

Finalmente, la comisión de expertos logró terminar el proyecto de LGT a través de un alto nivel de consenso logrado al interior de la comisión y respetando los consensos logrados anteriormente por los actores sociales. Esta comisión trabajó de la siguiente manera: respetó el alto porcentaje (85%) de consensos que se habían producido en el debate y aprobación del Anteproyecto en el seno del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (2002-2004); en los puntos en los que no hubo acuerdo en este Consejo (15%), la Comisión de Expertos (2011) propuso determinadas normas estableciendo una posición, y las actualizó

introduciendo nuevas normas que no habían sido planteadas en el Anteproyecto de Ley del 2002; así

“A partir de la iniciativa original [Anteproyecto de Ley del 2002], (...) esta comisión completó los temas que no habían sido objeto de acuerdo e incorporó nuevos temas, y sistematizó la norma que cuando el consejo modificó lo hizo siempre parcialmente y nunca mirando toda la complejidad de la regulación; y finalmente, mejoró técnicamente muchas de las instituciones que habían sido objetivo de consenso” (Villavicencio, 2012).

En pocas palabras, el trabajo de esta Comisión supuso: respetar los consensos logrados en el seno del CNTPE (2002-2004) en base al Anteproyecto de LGT del 2002, tomar posición con respecto a aquellas normas sobre las que no se había logrado consenso e introducir algunas innovaciones normativas.

El documento final de este documento compuesto de 425 artículos, fue logrado a través de un gran nivel de consenso de sus integrantes. Así,

“de los 425 artículos [que componen el PLGT], solo en tres no se ha adoptado acuerdo, por tanto no hay una posición unánime de la comisión, consignándose en tales casos, las posiciones discordantes que representan el 0.71% de la discrepancia total. Asimismo, cinco artículos han sido aprobados por mayoría lo cual representa el 1.2% del proyecto, en tanto que 417 artículos, es decir el 98%, ha sido aprobado por unanimidad por la comisión” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, pág. 5).

En ese mismo sentido, Carlos Blancas –presidente de la Comisión- sostuvo que: “el esfuerzo de la Comisión se ha centrado en encontrar fórmulas de consenso, se han renunciado a posiciones personales” (Consejo Nacional de

Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, pág. 13); por su parte Neves Mujica – integrante de la Comisión- sostuvo que “en la comisión dos [conformada el 2011] también tuvimos un nivel casi total de consenso a pesar de que de nuevo era una comisión plural” (Neves Mujica, 2012).

En conclusión, esta comisión de expertos fue integrada por seis ex altos funcionarios del Ministerio de Trabajo –cinco ex ministros de trabajo y un viceministro de trabajo. Dicha comisión tuvo como principales características ser: equilibrada en la composición de sus integrantes debido a que en ella encontramos profesionales “representativos” en igual magnitud del sector trabajador y del sector empleador; fue autónoma mientras desarrollaba la labor encomendada debido a que realizaron un trabajo independiente frente a los sectores sociales y al Ministerio de Trabajo; tuvieron como objetivo central lograr un proyecto equilibrado para lograr beneficios tanto para el desarrollo económico y empresarial, y el respeto de los derechos laborales; lograron un trabajo con grandes niveles de consenso, obteniendo un proyecto con 98% de artículos aprobados por unanimidad.

4.2. Administradores del Estado

El Estado –sobre todo- en Latinoamérica es una organización que se caracteriza por no ser una estructura homogénea, sino más bien un terreno parcelado y fragmentado de “regiones” que no siempre son coherentes entre sí

(Mujica, El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano., 2012, pág. 2). Aquello también se aplica propiamente a la administración pública de estos Estados. Bajo este marco, los trozos parcelados pueden establecer diferentes formas de relaciones entre ellas: desde el trabajo conjunto y coordinado respetando la autonomía, pasando por el conflicto entre las partes, hasta el sometimiento de una de las partes por una dominante. Delinear las relaciones de poder entre tales instituciones es importante, y esto es porque de ellas depende la naturaleza de las políticas públicas que probablemente se adoptarán. En nuestro caso, describiremos los dos actores centrales de la administración pública en la discusión del Proyecto de Ley General de Trabajo durante el 2011-2012: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y el Ministerio de Economía y Finanzas. En base a esa descripción observaremos las cambiantes relaciones que se han establecidos entre ambas.

Ministerio de Trabajo

La presente investigación estudiará la administración del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo durante las gestiones de Rudecindo Vega Carreazo (Julio 2011-Diciembre 2011) y de José Villena Petrosino (Diciembre 2011-Diciembre 2012).

El Ministro Rudecindo Vega, nació en 1963 en el Distrito de Camporredondo, Provincia de Luya de la Región Amazonas. Se tituló en 1987 como abogado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y obtuvo el grado de Magister en 1988 con mención en Derecho Civil en la misma Universidad; en el 2008 estudió el curso de especialización denominado “Gestión Pública y Derecho Administrativo”.

Su experiencia laboral antes de ser nombrado ministro de trabajo es amplia, la cual versa principalmente en el campo de la defensa de la democracia y de las políticas sociales: fue Secretario Técnico del Movimiento Ciudadano Transparencia entre 1994 y 2000, una organización muy activa en la defensa de la democracia durante el fujimorismo; fue Director de Promoción y Desarrollo Institucional de la Defensoría del Pueblo entre 1997 y 1998; fue miembro de la Secretaría Técnica del Programa Nacional Anticorrupción en el 2001; fue primero jefe de gabinete de asesores y luego secretario técnico del proceso de descentralización en el Ministerio de la Presidencia desde agosto de 2001 hasta julio del 2002; fue Secretario Técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) del Gobierno Nacional 2003-2005; fue ministro del Ministerio de Vivienda y Construcción entre 2005 y 2006 durante el gobierno de Alejandro Toledo; finalmente, fue Presidente Ejecutivo de la Empresa Consultora Perú Descentralizado-Corporación Vega Carreazo & Asociados SCRL, la cual tenía por objetivo brindar asistencia técnica a instituciones públicas, privadas y

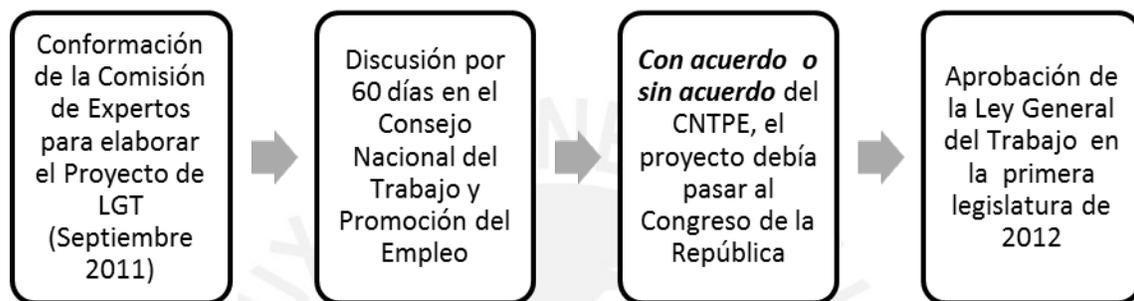
organizaciones sociales en la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos institucionales, de gestión y de inversión (2006-2011).

Su elección fue resultado de su cercanía a Perú Posible y a su relación con Salomón Lerner –Presidente del Consejo de Ministros- con quien había trabajado en el marco de la Asamblea de la Asociación Civil Transparencia, cuando emprendieron el desafío de formar una organización independiente de observación electoral ante el embate autoritario del gobierno de Alberto Fujimori (Redacción PODER, 2011).

El Ministro Rudecindo Vega fue el principal impulsor para reiniciar el debate del proyecto de Ley General de Trabajo, y fue el principal interesado para que en base a un cronograma establecido este proyecto de Ley sea prontamente aprobado. Este fue el plan que él tenía con respecto a la Ley:

“nuestra propuesta fue volver a revisar los proyectos anteriores con un conjunto de expertos en materia laboral.(...) La Comisión de Expertos que ella produzca su texto, ese texto sea sometido para un plazo determinado en el Consejo Nacional del Trabajo y con los acuerdos del Consejo Nacional del Trabajo someterlo al Congreso de la República.(...) Nosotros avanzamos con el cronograma que teníamos previsto; más aún a los 2 días que yo he dejado el cargo, la Comisión de Expertos entregó el proyecto de Ley. Ese proyecto de Ley debería haber sido sometido en un plazo de 60 días en el Consejo Nacional del Trabajo y luego de ser discutido por 60 días en el Consejo Nacional del Trabajo, **con acuerdo o sin acuerdo de él**, pasaba al Congreso de la República, así estaba estipulado como mecánica,(...) Se cumplió, vamos a decir, la primera etapa; para la segunda, lamentablemente, quien habla ya no estuvo en el cargo vino una nueva gestión que tomó otro camino, tuvo otra perspectiva del tema y, lamentablemente, no siguió la metodología que teníamos previsto (...) Pero creo que por la forma como estaba diseñado el entramado del escenario..., en realidad, nosotros teníamos la esperanza de tener una Ley General del Trabajo en la primera legislatura de 2012” (Vega, 2012) (énfasis nuestro).

“Plan A” del Ministro Rudecindo Vega para la aprobación de este Proyecto de Ley



Elaboración propia

Además de este plan, el cual contaba con un cronograma establecido donde se delineaba la aprobación de este proyecto de Ley siguiendo el conducto regular – descrito líneas arriba (Capítulo 2), el entonces ministro Vega también contaba con un “Plan B” para la aprobación de este proyecto, el cual consistía en aprobarlo a través de Decreto Legislativo. La existencia de ambos planes mostraría el compromiso de este Ministro con la aprobación de este proyecto de Ley:

“Más aún puedo decirte que **teníamos un plan B**. Y nuestro plan B era que si no salía por la Ley del Congreso teníamos una propuesta muy avanzada desde la delegación de facultades para que salga como un Decreto Legislativo¹” (Vega, 2012).

¹ La Constitución en su artículo 104 señala: “El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo

¿Cuál era el objetivo del Ministro Rudecindo Vega para aprobar este Proyecto? El objetivo era construir instituciones laborales (reglas formales) que logren beneficiar tanto a los trabajadores y al sector empleador, y permitan un crecimiento económico sostenido:

“la institucionalidad laboral que es lo que nosotros procurábamos construir [a través de una Ley General de Trabajo] [tenía] que beneficiar tanto al trabajador como al empleador. (...) Claro, eso es lo que nosotros queríamos construir. Un sector laboral fuerte que beneficie al trabajador, pero que también beneficie el crecimiento económico y empresarial del país. Queríamos tener empresarios fuertes y responsables, solidarios, (...) entonces para nosotros, la institucionalidad laboral era eso que beneficie a ambos y al beneficiar a ambos beneficiar al país. Entonces si yo creo que lo que se prohibió fue esa oportunidad. Esa oportunidad entonces no te diría o sea lo peor es que al perder una perspectiva de ese tipo pierde el trabajador y pierde el empresario y pierde el país” (Vega, 2012).

Una frase que podría resumir esta posición frente a la construcción de esta nueva institucionalidad es la siguiente:

“por eso les decíamos [a ambos sectores] ustedes están acostumbrados a ver una legislación laboral o pro empresarial o pro trabajadora pero lo que hay que construir es una legislación y una institucionalidad laboral pro país; y cuando es pro país se benefician los empresarios y los trabajadores.” (Vega, 2012)

determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.”

Esta posición de balance y equilibrio para crear y aprobar el proyecto de LGT, también fue seguida a lo largo de su gestión cuando trataba con ambos sectores: el empleador y el trabajador.

“podría decirte que, durante nuestra gestión, lo que llegamos a conseguir es tener empresarios que tenían sus propuestas, que nos las hacían llegar y que ellos asumían que las podíamos canalizar en el mismo nivel de condiciones que las propuestas de los trabajadores. Y, por ejemplo, puedo decirte, nosotros creamos además una mesa de trabajo con las centrales sindicales y que comenzó a funcionar ahora, lamentablemente, luego lo dejaron de lado, luego creamos una mesa de trabajo con los gremios empresariales. (...) Y que también está ahí. La idea es que se podía trabajar conjuntamente y se podía trabajar por separado; trabajadores y empresarios podían saber que hacían llegar sus propuestas. Pero así como ellos hacían llegar, también el otro lado hacia llegar y eran tramitados con el mismo nivel de seriedad y formalidad. (...) Así que puedo decirte que tuvimos la suerte de hacerles entender que esa era una mecánica de trabajo, de diálogo, de concertación y yo siento que algo habíamos avanzado en transmitirle la idea al empresario y a los trabajadores, que tener un sector laboral fuerte era beneficioso para ellos... A veces, ese es un tema poco visto, pero nosotros encontramos el sector laboral en el último lugar”. (Vega, 2012)

“Varias veces yo les dije a los empresarios y a los trabajadores, nosotros no vamos a trabajar para hacer una gestión pro empresarial, ni pro trabajador vamos a trabajar para hacer una gestión pro Perú”. (Vega, 2012)

La aprobación de la Ley General de Trabajo no era la única política en agenda durante la gestión del Ministro Vega, esta era parte de una agenda más amplia que suponía el fortalecimiento del Ministerio en diferentes aspectos. Durante esta gestión se pretendía asumir la competencia en materia de empleo público que en aquel momento estaba a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros y el MEF. Se tenía la propuesta de recuperar temas de seguridad social; se tenía en agenda recuperar competencias en materia de pequeña y mediana empresa que en aquel momento se encontraba a cargo del Ministerio de la

Producción. Ello llevó a que varios sectores vieran estos procesos de reformas dirigidos a fortalecer el Ministerio de Trabajo con algo de desconfianza, principalmente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Así ambos Ministerios entraron a relacionarse en tensa “calma”², frente a ello el Ministro Vega Carreazo adoptó una posición autónoma y no permitió que la gran influencia del MEF en la agenda pública se interpusiera. Él consideraba que ambos ministerios tenían el mismo nivel y capacidad para generar reformas, respetando siempre los límites de cada cartera. En su caso en específico, Vega considera que esa perspectiva la adoptó gracias a su experiencia anterior como ministro:

² La pugna entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Trabajo (MTPE) se ha dado muchas veces en los gobiernos postfujimori, sobre todo cuando el ministro de MTPE tiene una posición que lleva a equilibrar las posiciones entre trabajador y empresario. Por ejemplo, Neves Mujica nos relata su experiencia cuando fue ministro: “cuando fui ministro, el Ministro de Economía, al comienzo, fue Jaime Quijandría y luego Pedro Pablo Kuczynski. Con Jaime Quijandría no tuvimos ningún problema. Con Pedro Pablo Kuczynski, él era partidario de la ley MYPE, o sea el respaldaba este proyecto empresarial de generalizar el régimen MYPE mientras nosotros en Trabajo estábamos avanzando en el debate del proyecto de Ley General. Entonces hubo una pugna evidente y yo te diría que creo que no exagero si digo que nosotros fuimos el muro que evitó que Economía aprobara el proyecto de ley general MYPE, que proponían los empresarios. Trabajo hizo la guerra en los medios, en el gabinete; pero tampoco logramos sacar o sea, digamos, nos neutralizamos uno al otro. Ni nosotros logramos sacar nuestro proyecto de Ley General, ni él logró sacar su proyecto de Ley MYPE; o sea la MYPE para todos, nos logramos neutralizar cuando ya nosotros salimos y Kuczynski peor subió a Premier o sea ya estaba terminando el gobierno o sea ya no había condiciones para dictar una ley MYPE. Toledo estaba ya de salida y claro el gobierno de Alán lo que hizo fue crecer la ley MYPE, o sea sin extender la Ley MYPE a todos. Duplicó los números en términos de ventas y de números de trabajadores o sea la Ley MYPE ya no alcanza sólo la Micro Empresa sino también a la pequeña empresa y el concepto de pequeña empresa se ha extendido con lo cual alcanza a mucha más gente entonces. Alan sí avanzó en dirección a generalizar el régimen MYPE que es algo pues que es muy cuestionable”. (Neves Mujica, 2012)

“MEF puede ver temas presupuestales, pero no tiene que ver la normativa laboral. Eso es lo que nosotros decimos ‘el tema presupuestal es tuyo pero hay un tema de derechos del trabajador y de la administración pública que es materia laboral eso tiene que venir al sector [al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo], eso no lo puede la PCM ni lo puede ver el MEF eso es competencia laboral” (Vega, 2012).

“Durante nuestra gestión [sostiene Vega], el MEF era una opinión más dentro del gobierno nacional, dentro del poder ejecutivo, pero no tenía... (...) Una posición... (...) Una posición de veto. Era un actor más, así que a nosotros el MEF no nos ponía la agenda” (Vega, 2012).

“Pero es cuestión como uno también, vamos a decir, asume su rol. Yo antes había sido un Ministro, así que se juega en el tema, tan Ministro es el Ministro de trabajo como el Ministro de economía y el de Salud (...) Como yo te digo, yo tenía experiencia antes el que hacia la agenda soy yo...no me la ponen a mí, eso era, yo traté de hacer una agenda lo más concertada posible.” (Vega, 2012)

Al mismo tiempo que venía preparándose estas reformas al interior del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se iba desarrollando el conflicto socioambiental por el proyecto minero Conga. Uno de los efectos políticos más notables de la irresolución de este conflicto fue la renuncia del Presidente de Consejo de Ministros Lerner Guitis en diciembre del 2011; y con ello el cambio de gran parte del gabinete, y la toma del puesto por Oscar Valdés. Cuando Lerner Guittis asumió la Presidencia del Consejo de Ministros, el gabinete ministerial estuvo compuesto por 17 ministros y el Presidente de Consejo de Ministros. Para conformar el siguiente gabinete (Valdés) se cambiaron a 10 ministros entre ellos los pertenecientes o cercanos a Perú Posible partido que había apoyado al partido oficialista en la segunda vuelta (Burneo, Mora y Vega), y a los cercanos o partidarios de izquierda (Eguiguren, Garcia Naranjo y Giesecke). El ministro de

Trabajo y Promoción del empleo Rudecindo Vega, fue sustituido por José Villena, ex funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas. Entre aquellos que se mantuvieron en el puesto tenemos al Ministro de Economía y Finanzas Miguel Castilla.

¿Cuál fue el motivo de la renuncia del Ministro Rudecindo Vega? El ministro Vega no estaba directamente relacionado a la problemática del conflicto Conga, como sí estaban los ministros Lerner, Herrera y Giesecke, por lo que su cambio no se debió a su involucramiento en este caso. Su cambio fue el resultado del temor dentro de sectores importantes del gobierno (principalmente del MEF) frente a todas las reformas que planteaba desarrollar, principalmente del Proyecto de Ley General de Trabajo:

“De hecho le costó pronto la cabeza al Ministro de Trabajo [Vega], (...) Fue uno de los motivos (...). El énfasis que le puso a su gestión el Ministro este (...): era, por ese lado, la bandera principal era más bien reivindicatoria y el instrumento para lograr esas reivindicaciones era la Ley General de Trabajo. Eso no prosperó y de hecho ninguno de los Ministros subsecuentes; a pesar de que, los viceministros se han mantenido, a lo largo del tiempo este tema no ha vuelto a ser reflatado” (Jaramillo, 2012)

Así se puso fin a la gestión más corta desde el 2001 al frente del Ministerio de Trabajo que duró apenas 155 días.

Este temor del MEF también se debía a que Vega había elegido como Viceministro de Trabajo a Pablo Checa, un ex dirigente sindical de la CGTP de fines de los ochentas y comienzos de los noventas. Ese mismo temor era

compartido por el sector empresarial. Vega sostiene así que: “Por primera vez, habíamos nombrado a un dirigente sindical como Viceministro”. (Vega, 2012)

Pablo Checa, cuando joven fue obrero soldador de metal mecánica en el Callao de origen muy humilde, que por propio esfuerzo logró obtener formación universitaria en economía; en ese proceso, adquiere responsabilidades sindicales y desarrolla una experticia y un conocimiento dentro del nuevo mundo de profesionales, que tiene como objeto de estudios el movimiento sindical. Posteriormente logra ser elegido Secretario General Adjunto de la CGTP en los años ochenta, hasta antes del inicio de la gestión de Secretario General Pedro Huillca. Luego se retira voluntariamente de las actividades dirigenciales, y regresa a ser un integrante más de la base. Así desde el año 1991, no asume ningún cargo orgánico dentro de la CGTP. Al momento de ser elegido como Viceministro de Trabajo, Checa era dirigente del Instituto de Estudios Sindicales (IESI), la cual no es una instancia orgánica de la CGTP sino una ONG del sector privado donde algunos dirigentes sindicales tiene un rol importante o ex dirigentes sindicales pero no es una instancia orgánica (Mejía 2012).

Su elección no fue resultado de una negociación política electoral entre el gobierno de Ollanta Humala y la CGTP, debido a que estatutariamente y como consigna dentro de esa central sindical se considera que ningún dirigente activo puede participar de algún gobierno. Su elección fue más bien el resultado de una relación cercana del propio Ministro Vega con el ex dirigente sindical:

“Cuando Rudecindo Vega es nombrado Ministro, yo [sostiene Checa] lo conocía a él. No conozco exactamente como fue lo de mi nombramiento, yo entiendo que él ha tenido que escoger entre distintas personas y, como nos conocíamos, hubo la generosidad y la confianza de plantearme y luego proponerme. Hay canales que correspondían en todo caso un gesto así no se veía desde hace muchos años (...)Puesto que, en el Ministerio de Trabajo se veía como muy natural que los asesores de empresas y los que estaban en los gabinetes jurídicos, que asesoraban empresas, fueran nombrados. En el Ministerio incluso más de un abogado de empresas ha sido Ministro y eso se veía como muy natural y no debería escandalizar a nadie, otros se escandalizaron porque, por primera vez, un representante tan conspicuo del lado sindical llegaba al Ministerio”. (Checa, 2012)

“La CGTP tiene una política ¿no es cierto que es lo que yo te había dicho de la de autonomía sindical, la independencia de clases? en fin, ese término y eso obliga por sus estatutos a la CGTP a ser independiente de cualquier gobierno ya sea... con los derecha es muy fácil, pero con los que se parecen a la izquierda; pero igual somos completamente; fuimos independientes en la época de Velasco, fuimos independientes en la época de Ollanta, en su primer año, y hay si no me equivoco hay una Asamblea Nacional de Delegados que acuerda, después del triunfo de Ollanta, que ningún dirigente en ejercicio puede asumir una responsabilidad política en el gobierno, y es un acuerdo expreso de la instancia orgánica que ningún dirigente en ejercicio. Lo cual significa que ni Mario Huamán, ni Olmedo, ni Gorriti ningún dirigente puede asumir un cargo ni una responsabilidad política en este gobierno ¿no es cierto? Y eso era sabido por el propio gobierno entonces seguramente por eso lo invitan a Pablo [Checa]” (Mejía, 2012)

Pablo Checa tuvo la misma forma de actuar y gestionar del Ministro Vega.

Al llegar al puesto, él no se veía así mismo como representante de un sector: el laboral, al cual debía obedecer. Él consideraba que estaba en el puesto primero para generar un equilibrio, para generar la construcción de un lugar “común” y segundo dar atención a las preocupaciones y demandas de ambos sectores: el trabajador y el empleador.

“Te voy a decir una cosa [sostiene Checa], yo no llegaba al Ministerio para ejercer una representación de la CGTP, eso no hubiera estado bien; yo he llegado al ministerio para plantear un nuevo papel, un nuevo proyecto, para el Ministerio de

Trabajo,(...), estaba inclinada hacia un lado y había que nivelar la cancha para que el acuerdo de parte fluyera, para que las dos partes, es decir, el papel activo del Ministerio de Trabajo es decir que la parte más débil esté en las mismas condiciones para poderse negociar, digamos, con el sector empresarial. Tampoco porque alguna gente me decía ahora tú estás del otro lado, yo no estaba del otro lado, ese lugar común, y pensar que el Ministerio tiene que estar enfrentado con los trabajadores y eso no es así. Yo no estaba del otro lado; ciertamente, ante la ley uno no puede ser neutral, la ley tiene que ejercerse y cumplirse y ese faltamiento a la ley...Hay muchas cosas de respeto a los derechos laborales, hace falta avanzar mucho y esa era la tarea que estaba desempeñando y que a algunos sectores empresariales los escandalizó al máximo”. (Checa, 2012)

Esto también fue entendido por los propios dirigentes de la CGTP, la central sindical más importante del Perú. Estaban conformes con ese trato por igual de ambos sectores, y fue en ese espíritu que se construyeron las agendas de una manera participativa: un Ministro y un Viceministro estableciendo marcos de debate y discusión respetuosos con los sectores sociales involucrados (trabajadores y empleadores):

“Después de muchísimo tiempo el Ministerio de Trabajo atendía con igual prontitud los reclamos de los trabajadores como de los empresarios. Se han empezado a discutir temas que para nosotros son; normalmente, todo. Ministro de Trabajo establece una agenda. Con Rudecindo Vega y con Pablo Checa, con este equipo, con estos dos, la agenda fue realmente discutida con la autoridades y fue consensuada y se hizo una agenda que efectivamente empezó a avanzar y con Villena eso no ha ocurrido y con la actual Ministra [Laos] eso no ha ocurrido, ellos vienen con su propia agenda, y no hay ningún espacio de diálogo con los otros Ministros de los otros gobiernos mucho peor. Entonces allí ves algunas diferencias”. (Mejía, 2012)

En resumen, tanto Rudecindo Vega como su viceministro Checa, adoptaron como suya una serie de reformas dirigidas a fortalecer el Ministerio de Trabajo y a transformar las normas existentes, siendo la más importante la aprobación de la Ley General de Trabajo. La gestión de ambos estuvo caracterizada por plantear

una relación equilibrada y sus reformas normativas estuvieron dirigidas a respetar ambos sectores: el trabajador y el empleador; y teniendo como objetivo darle sustento al crecimiento económico. Esta serie de reformas, fueron entendidas de manera diferente –en sentido negativo- por los grupos empresariales y por el Ministerio de Economía y Finanzas. Fue finalmente este último ministerio que debido a su gran poder, aplicado a través de diferentes mecanismos, alcanzó deponer primero al Ministro Vega y meses después al Viceministro Checa.

Así, el Ministro Vega es cambiado en diciembre del 2011, e ingresa el ex funcionario del MEF, José Villena Petrosino. Por su parte el viceministro de trabajo Checa, impulsor del Proyecto de Ley General de Trabajo, no es cambiado inmediatamente. En un primer momento casi todo el equipo completo del Viceministerio se mantuvo.

“Te voy a decir con toda claridad que en la parte del Viceministerio de Trabajo no hubieron cambios. El Viceministerio de Trabajo se mantuvo hasta esa etapa última Julio y Agosto [2012], se mantuvieron los directores de línea, se mantuvieron los asesores y, más bien, sí donde hubieron [cambios] fueron en las partes que correspondían al manejo directo del despacho ministerial. Y, ciertamente, nos tuvimos que reunir con el Ministro muy respetuosamente y plantearle cuales eran nuestros proyectos, cuáles eran nuestros planes y cuáles eran para él sus prioridades”. (Checa, 2012)

Pero posteriormente comenzaron las disputas entre ellos.

“Lo que antes no eran fricciones entre Rudecindo y Checa; yo entiendo que, había una agenda común: la defensa de los derechos laborales, el tema de la Ley General del Trabajo, una serie de criterios comunes; pero Villena viene con otra agenda ¿no es cierto? Y es un cambio que se siente desde el primer día, la oficina del Ministro anterior y del Viceministro estaban abiertas para los sindicatos que querían, así como, lo están para los empresarios que quieren y con Villena eso ya no ocurre. O sea las puertas se cierra y, aparentemente, sólo se atienden a los empresarios”. (Mejía 2012)

En agosto del 2012, por fin se el tan ansiado cambio –por parte de los grupos empresariales y del MEF- del Viceministro de Trabajo. El viceministro Checa es cambiado por Elizabeth Cáceres Pizarro (Resolución Suprema 017-2012-TR). El entonces ministro Villena había dicho una semana antes que: “No puede ser que uno hable por un lado de un tema y otra persona [en referencia a Checa] diga algo distinto. Y cuando se quiere compatibilizar posiciones, resulta casi imposible. Pensamos hacer cambios para tener a los funcionarios adecuados”. (Perú21, 2012).

La gestión del nuevo ministro Villena, ex funcionario del MEF, se inició en Diciembre del 2011. El ministro Villena Petrosino, es un abogado egresado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Hizo estudios de postgrado en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (vinculado a la Universidad Complutense de Madrid, España), donde obtuvo una maestría en Administración Pública. Cuando fue elegido Ministro era Director General de la Dirección General de Recursos Públicos³ del Ministerio de Economía y Finanzas, cargo que había asumido en mayo de 2011. Ha sido asesor principal de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) la cual se encuentra adscrita al MEF.

³ Dirección General de Gestión de Recursos Públicos es el órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas encargado de realizar el análisis fiscal y financiero de las medidas que se propongan en materia de remuneraciones y previsional del sector público, y de formular y proponer políticas públicas sobre abastecimiento, gestión de planillas, y de gestión de activos no financieros con el objeto de promover la mejora de la gestión pública, en coordinación con las entidades públicas pertinentes y de manera consistente con la normatividad vigente. Depende directamente del Viceministro de Hacienda **Fuente especificada no válida..**

Anteriormente fue Director de la Subdirección de Defensa Gratuita y Asesoría del Trabajador en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Lo que se puede concluir de su currículum es que, el ministro provino desde dentro del propio Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuando este Ministro tomó las riendas de la gestión se desarrollaron cuatro cambios en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con respecto a la anterior gestión: en el orden de las ideas, de la visión de lo técnico, de las prioridades de políticas y su relación con el MEF. Primero, un cambio en el orden de las ideas: las ideas bases de Villena ya no se concentraron en torno al desarrollo de una reforma normativa que mejore la situación del trabajador, respetando la situación empresarial, ahora se concentra en lo que él denominaba “estabilidad jurídica”. Si Vega prometía una “reforma equilibrada”, Villena aclamaba la necesidad de una “estabilidad jurídica” la cual -sostenía- actuaba como correlato de una “estabilidad macroeconómica”. Vega propugnaba que esta reforma equilibrada produciría menos conflicto y mayor bienestar laboral lo que redundaría en progreso económico, Villena sostenía que esta “estabilidad jurídica” era una de las dos llaves principales para el desarrollo del país.

Villena Petrosino: “el tema de generar empleos [...] [es], generar los caminos, las reglas para que la inversión genere puestos de trabajo, y efectivamente el Perú es un país atractivo a la inversión, atractivo en temas de desarrollo pero que tiene una regla común y que tiene que ser una regla a nivel mundial que es estabilidad macroeconómica, si no tenemos esa regla no vamos a poder desarrollar o atraer inversión; y el segundo en el campo ..., yo no soy economista pero he trabajado

varios años en el Ministerio de Economía, te enseña es el tema de la estabilidad jurídica, esas dos reglas es la que nosotros tenemos que mantener en un país si queremos (...) convertimos en un país desarrollado”. (LACEA - LAMES 2012, 2012)

En ese orden de ideas, otro de los cambios fundamentales es que lo central dejó de ser el derecho laboral y la política laboral; estas políticas fueron subordinadas a otras directivas como “competitividad” y “productividad”, y defensa del “inversionista”.

Villena Petrosino: “las políticas laborales están amarrada al tema de competitividad, productividad, y generación de reglas claras para que la inversión, desde el Estado o desde el Perú puedan cumplir ese rol de protección y de seguridad para un inversionistas. Creemos, y en este caso es mi opinión personal, que si no damos reglas claras de lo que es el régimen laboral y de protección social en el Perú para cualquier inversionista (...) nunca vamos a poder cambiar este país que está en proceso de desarrollo” (LACEA - LAMES 2012, 2012)

El segundo cambio es priorizar únicamente lo técnico. Desde la visión del nuevo Ministro, lo técnico se anteponía a cualquier asunto de carácter político y social.

“El ministro lo que él señalaba y fue una característica también del gabinete Valdés (...) que se caracterizó por pretender dejar de lado la política y darle la prioridad a lo que él llamaba lo técnico, un gabinete técnico. (...) el ministro tenía un *prurito* que era el de que (...) cada norma que se planteaba incluida esta propuesta de la que estamos hablando debería tener pues un enfoque también de cuánto cuesta o cuánto va costar o si va aumentar los sobrecostos. Claro, en un principio, eso le cayó muy mal incluso a la opinión de los trabajadores porque le preguntaban al ministro y ¿Cómo va ser el caso del CAS? por ejemplo...No, no, no eso hay que verlo y ¿Cómo va hacer el aumento del segundo tramo de la remuneración mínima?...ah no, no, no... tengo que ver si eso no va causar un impacto económico o si tengo que hacer un estudio económico. O sea que el segundo tramo, recién salió en mayo ¿no? Y, bueno, sobre esta ley hay que someterla a la Ley General del Trabajo y todo el trabajo de los expertos hay que someterlo a una

revisión en la cual comparemos el costo beneficio en mantener la ley. Bueno, eso, en realidad, es un planteamiento que lo hace ya bien avanzado el año porque en el diciembre y enero más bien lo que se propuso ahí fue, para que el ejecutivo hiciera suya la propuesta porque no ves que los expertos te entregan la propuesta y tienes que aceptarla a “fardo cerrado”, también tú tienes una opinión, pero para que el Ejecutivo la hiciera suya el ministro propuso que pasará por el Consejo Nacional de Trabajo”. (Checa, 2012)

Tercero, se desarrolla un cambio en el orden de las prácticas con respecto a la anterior gestión; así, cuando entró Villena “solamente se fundieron algunos puntos que tenían que ver más con el lado de promoción del empleo [el otro Viceministerio del Ministerio], pero todo lo que fue en materia de trabajo [Viceministerio de Trabajo] prácticamente se paralizó todo, se paralizó todo [todos los planes de reforma que venían haciéndose en la gestión de Vega]” (Vega, 2012).

El cuarto cambio, es la relación del MTPE con respecto al MEF. En la gestión del Ministro Villena, el MTPE se convirtió en una dependencia del MEF. A diferencia del Ministro Vega que había desarrollado planes dirigidos a aumentar la autonomía y fortalecimiento del MTPE, la gestión de Villena está dirigida a someter el MTPE a las decisiones del MEF.

“Tengo la impresión que [Villena] tuvo una gestión que se puso la camiseta de otro sector [en referencia al Ministerio de Economía y Finanzas] y no del sector laboral (...) Obedecía una agenda que no era la agenda del Ministerio de Trabajo (...) Y se asumió que el sector trabajo, en lugar de ser tratado como un Ministerio se le trató como una dependencia, una oficina del Ministerio de Economía y Finanzas. Entonces se abandonó la agenda y, solamente, se dedicaron a cumplir órdenes entonces. Para nosotros, desde ese punto de vista, cuando uno evalúa la instancia, la recuperación de la institucionalidad que habíamos ido logrando pues quedó estancada y ahora vamos a decir casi desandada”. (Vega, 2012).

Estos cuatro cambios afectaron directamente la actuación del Ministerio en medio del debate de la Ley General de Trabajo. Aquello se observa claramente en la actuación del Ministro Villena en medio del debate del Proyecto de Ley en del Consejo Nacional del Trabajo, lo que muestra además la diferencia con respecto a la anterior gestión. “Definitivamente, muchísima diferencia, mientras Rudecindo era propulsor, digamos, con iniciativa que, al menos, con la perspectiva que nos ha dejado Villena es que, este, no sólo en este tema, en varios, es muy (...) ponía demasiados *peros* para que salgan las normas” (Valdez, 2012).

En el marco de la discusión del Proyecto de Ley General de Trabajo en la sesión ordinaria 101 del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, se evidenció la posición del Ministro Villena. Era innegable que al momento de discutir siempre encontraba “*peros*”, en lugar de presentar salidas para la aprobación del proyecto. El argumento del Ministro era similar al de los empresarios. Sostenía que el Proyecto sea revisado en el seno del CNTPE con el objeto de lograr el mayor nivel de “consenso”, mientras que –como ya hemos detallado- la posición del sector trabajador era que el proyecto debía ser enviado prontamente al Congreso de la República para que en ese espacio se logre superar las diferencias existentes. Los puntos más importantes de los trabajadores eran que se evite el ingreso de este proyecto al seno de la CNTPE, y que se envíe vía iniciativa legislativa presidencial al Congreso de la República para su pronta

aprobación. Los trabajadores sabían que en anteriores años el ingreso de este proyecto al CNTP había servido para dilatar y estancar la aprobación de este proyecto de ley.

“El Sr. Ministro de Trabajo señaló que existe un problema de tecnicismo legal. El proyecto de LGT tal como está redactado tendría impacto en las empresas del Estado, por lo tanto, los Congresistas estarían contrariando el artículo 79° que establece que no tienen iniciativa de gasto. La iniciativa del Congreso sin la anuencia del Ejecutivo constituiría un problema legal, por eso lo recomendable es que el proyecto se inicie en el CNTPE, pase al Ejecutivo y este lo presente, caso contrario va tener que ser a la inversa, originando que el Congreso cuando discuta los proyectos de ley tenga un pronunciamiento del Ejecutivo; hay que evitar ese impase” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, pág. 11)

Villena sostenía que el proyecto de Ley debía tener el mayor nivel de consenso, sin ese “consenso” -sostenía- era difícil que el Consejo de Ministro lo aprobase y lo presente como iniciativa legislativa presidencial. Efectivamente, legalmente todo proyecto que vaya al Congreso de la República como iniciativa legislativa presidencial necesita –de acuerdo el Artículo 76, numeral 1, del Reglamento del Congreso- “estar refrendada [...] por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto (...)”.

“El Dr. José Villena Petrosino indicó que si no hay consenso en una iniciativa, para que el ejecutivo pueda presentar un proyecto de Ley tendría que pasar también por el Consejo de Ministros, y este tiene la facultad y la autoridad para desecharlo, aprobarlo o modificarlo. Entiende que hay un determinado porcentaje de consensos del Proyecto de Ley General de Trabajo, pero se tienen que reiterar el consenso para que los acuerdos adoptados por el CNTPE nos sean modificados.

Si el MTPE presenta la iniciativa al Consejo de Ministros, esta instancia tendría que discutir totalmente el proyecto de ley, tarea que podría hacerse en una semana, en un mes o en un año. Precisó que, legalmente, no es posible presentar dicha iniciativa directamente al Congreso. La presentación de dicho proyecto tiene que cumplir una serie de mecanismos y formalidades. La idea es que se arribe al mayor número de consensos y que no el Ejecutivo, no el Congreso los pueda modificar”. (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012, pág. 10)

Dentro del Consejo de Ministros existen algunos ministerios, como el Ministerio de Economía y Finanzas, que tienen más poder que otros, esto en razón a su capacidad de decisión. Por entonces también, el propio Presidente del Consejo de Ministros que en aquel momento estaba a cargo de Oscar Valdés anteponía discursivamente aquello que él consideraba “técnico” a todo lo demás, dando prioridad a algunos ministerios.

Finalmente, en el seno del pleno del CNTPE no se tomó ninguna decisión con respecto a este proyecto, motivando su archivamiento. Según el Artículo 13 del Reglamento Interno del CNTPE, para tomar cualquier decisión se debe aprobar a través del consenso de las tres partes. El acta de la sesión 101 sostiene en su conclusión primera que “No habiendo acuerdo en torno al Informe Técnico de la Comisión de Expertos encargada de revisar y actualizar el Proyecto de Ley General de Trabajo, debido a las posiciones discordantes del Sector Trabajador y Empleador, se cerró la discusión del Proyecto de Ley General de Trabajo” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012).

Posteriormente, ante el reclamo del sector laboral para aprobar la Ley, el Ministro Villena decide crear el 30 Mayo del 2012 una Comisión Técnica Sectorial (MTPE, 2012), que tiene como tareas:

- Analizar y evaluar el contenido normativo de la propuesta de proyecto de Ley General del Trabajo.
- Analizar y evaluar las implicancias jurídicas, socio laboral y económico de la propuesta de proyecto de Ley General del Trabajo.
- Analizar y evaluar los comentarios y aportes, que le hagan llegar, las instituciones representativas de la sociedad civil, los gremios empresariales y las organizaciones de trabajadores.
- Emitir un informe técnico, con componentes jurídicos, socios laborales y económicos respecto a la propuesta del proyecto de Ley General del Trabajo, que será presentado ante el Despacho del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

Esta comisión tiene naturaleza temporal, depende del MTPE, y está conformado por los propios técnicos del Ministerio:

- El abogado Guillermo Miranda Hurtado, Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica, quien preside la comisión.

- El abogado, Edgardo Sergio Balbín Torres, Director de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.
- El abogado, Jorge Alberto Larrea De Rossi, Asesor del Gabinete de Asesores.
- Ingeniero Económico, Edwin Poquioma Chuquizuta, Asesor de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
- Economista, David Fernando Cuadros Luque, Asesor del Gabinete de Asesores.

Los especialistas consideran que la creación de esta comisión técnica es una estrategia para “congelar” la discusión.

En resumen, con el nuevo Ministro, ex funcionario del MEF, José Villena se produjeron diversos cambios, siendo cuatro los principales: en el orden de las ideas se observa un cambio. Durante la gestión Vega se pretendía desarrollar una “reforma normativa equilibrada”, mientras que en la gestión Villena lo principal era “la estabilidad jurídica” para no afectar la “competitividad” y la “confianza de los inversionistas”. La gestión Villena consideraba que toda normatividad debía ser planteada en “términos técnicos”, olvidando que estas también tiene dimensiones políticas; además, paralizó todas las reformas planteadas por el Viceministerio de Trabajo; finalmente, a diferencia de la gestión Vega que planteaba la necesidad de un MTPE autónomo y fortalecido, se desarrolló un esquema en el que el MTPE se

convirtió en una dependencia del MEF. Estos cambios rápidamente afectaron el curso que estaba tomando el Proyecto de Ley General de Trabajo. El ministro Villena, a los pocos días de asumir el cargo recibió el Proyecto de manos de los integrantes del Comisión de Expertos, comenzó a hacer advertencias con respecto al proyecto, las mismas advertencias fueron planteados durante la CNTPE (sesión 101), donde planteó el mismo argumento del empresariado: señalando la necesidad de que el proyecto sea analizado en el seno del CNTPE antes de pasar a cualquier instancia, una medida que anteriormente había sido aceptada, pero que sirvió solo para “dilatarse” su aprobación para finalmente no ser aprobada. El sector laboral no estuvo de acuerdo con la medida planteada por Villena y por los grupos empresariales, y dado que los acuerdos en el seno del CNTPE se toman por consenso de las tres partes (Estado, sector trabajador y sector empleador), la discusión sobre el proyecto se cerró. Posteriormente ante los reclamos de los trabajadores para aprobar este proyecto, el Ministro Villena planteó que si bien este proyecto no había recibido el consenso de las tres partes en el CNTPE, era posible que este proyecto sea revisado por una comisión técnica sectorial, cuyo informe sería decisivo para el destino de la Ley. Esta comisión hasta el día de hoy no ha emitido ningún informe.

Pasos seguidos por Villena Petrosino en cuanto al PLGT



Elaboración propia

Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministro Vega inició la planeación del fortalecimiento del Ministerio de Trabajo así como la reforma de la normativa laboral, la cual se concretaba en el establecimiento de una Ley General de Trabajo. Su gestión, la más corta de los últimos tres gobiernos, estuvo dirigida a fortalecer el Ministerio pero también a reformar la legislación laboral de una manera integral. Esta agenda puso en alerta a varios. Al empresariado alertó el hecho que por primera vez en los últimos veinte años se designe en el puesto de Viceministro de Trabajo a un ex dirigente de la CGTP y que ponga en debate el proyecto de la Ley General de Trabajo, una de las reformas laborales más importantes postfujimori. El Ministerio de Economía y Finanzas tuvo las mismas preocupaciones.

El empresariado comenzó a sostener un conjunto de críticas a la gestión del Ministro Vega, las cuales fueron adoptadas por el MEF. Durante el periodo de nuestro estudio, el Ministro de Economía ha sido Miguel Castilla quien es un PhD en Economía por la Universidad Johns Hopkins (2001), Magister en Economía también por la Universidad Johns Hopkins (1993), graduado con honores en Economía por la Universidad canadiense de Mc Gill (1991). En el campo laboral, antes de ser Ministro de Economía y Finanzas, fue Vice Ministro de Hacienda (Enero 2010 – Julio 2011), Jefe del Gabinete de Asesores del MEF (Oct. – Dic. 2009), Economista en la Corporación Andina de Fomento (1996-2009), analista económico del Grupo del Banco Mundial (1994, 1996), Interno de la Comisión para la Promoción de la Inversión Privada (1992) e Interno de la Corporación Interamericana de Inversiones (1990-1991).

Actualmente, el Ministerio de Economía y Finanzas tiene un protagonismo frente a las más importantes decisiones sobre políticas públicas, entre ellas incluida las políticas laborales. Por tal motivo, algunos incluso lo han llegado a denominar “superministerio” (La República, 2012).

“El MEF tiene un poder enorme” (Neves Mujica, 2012).

“Sin lugar a dudas, sin lugar a ninguna duda y no lo digo por ahora, lo digo porque este tema lleva 10 años. Yo he sido Viceministro de Trabajo, conozco perfectamente el rol que el MEF jugó durante todo el año que estuvimos en el Ministerio y te puedo decir, con absoluta certeza, que el MEF tiene clarísimas las cosas y tiene clarísimo el rol que debe jugar en ese terrero.” (Villavicencio, 2012)

Su gran poder deviene de tres mecanismos: 1) mecanismo estructural: el poder de determinar el presupuesto de la nación y de los Ministerios; 2) mecanismo institucional-político: su gran poder de veto en el seno del “Consejo de Ministros”, un lugar central donde se discute el destino de las iniciativas legislativas presidenciales presentados por los diferentes Ministerios que conforman el gabinete; sin su venia cualquier proyecto de otro ministerio es paralizado. 3) el tercer mecanismo es exclusivamente político: este Ministerio tiene capacidad de introducir dentro de otros ministerios a personas de su entera confianza como por ejemplo Ministros, Viceministros, asesores y personal de enlace.

El primer mecanismo se observa cuando analizamos el gran nivel de concentración por parte del MEF del presupuesto asignado a los miembros del Consejo de Ministros, y su gran capacidad decisoria frente al reparto de este presupuesto. En los últimos tres años, el presupuesto del MEF ha concentrado el más alto porcentaje, mientras que el presupuesto del Ministerio de Trabajo ha sido uno de los más bajos, ocupando este año el último lugar.

“Bueno, el MEF tiene fortalezas frente a cualquier Ministerio ¿no? Es al final del día, ese es el Ministerio que le toca autorizar el presupuesto de todos los Ministerios ¿no? eh, por un lado y por otro lado es de los Ministerios en los que más se ha avanzado en crear una tecnocracia, que permita avanzar sus propios planes ¿no? en ese sentido, tiene ventaja en términos del poder que tiene y en términos de sus capacidades técnica. El Ministerio de Trabajo si bien su presupuesto ha crecido muchísimo en la última década sigue siendo de los ministerios... sino es el más pequeño es de los más pequeños” (Jaramillo, 2012)

En el siguiente cuadro podemos observar la gran diferencia entre ambos ministerios. El MEF siempre ocupando el primer lugar en porcentaje de tenencia de presupuesto de todas las organizaciones que componen el Consejo de Ministros, mientras que el Ministerio de Trabajo es uno de los más bajos.

El segundo mecanismo es aplicado cuando algún proyecto de Ley propuesto por algún otro ministerio no va acorde con las líneas seguidas por MEF. En aquel caso, el MEF ejerce su poder de veto no oficial –logrado a través de su poder decisorio en el presupuesto- en el marco del Consejo de Ministros, impidiendo que el proyecto de Ley pase al Congreso para su aprobación. Cuando algún proyecto de Ley propuesto por otro ministerio no va acorde con las líneas de políticas trazados por el MEF, este rápidamente ejerce su poder de veto en este marco institucional que es el Consejo de Ministros.

El ministro Castilla en declaraciones a la prensa sobre el Proyecto de LGT declaró: “Definitivamente, estos sobrecostos y esta rigidez probable laboral, que resulte de políticas en la Ley General del Trabajo, tienen que ser revisadas; de hecho, eso lo vamos a hacer” (Gestión, 2012).

Finalmente, en cuanto al tercer mecanismo, se hace evidente en tanto el Ministro Villena es un funcionario que viene de las filas del Ministerio de Economía y Finanzas. Ante el peligro de la independencia del ministro Vega y sus reformas, el MEF incidió en la elección de Villena como ministro. Sumado a ello, también se advierte que dentro del MTPE existen asesores que sirven como vigías del MEF.

“Lo que pasa es que este MEF y otros MEF y otros titulares del MEF tienen siempre la tendencia a querer copar cada uno de estos aspectos que son tan importantes y, lamentablemente, en estos casos siempre quienes sufren las consecuencias son los trabajadores”. (Checa, 2012).

“Bueno, el MEF es el ministerio más poderoso en el país. El MEF tiene una actuación en distintos terrenos, interna dentro del propio gran gabinete y dentro de las relaciones entre los ministros, y tal interna y tal intensa que ahora el Ministro del Trabajo es un funcionario del MEF. O sea, la cosa ha sido absolutamente desembozada; ahora el MEF pone al Ministro de Trabajo con la finalidad de que cumpla aquel plan que el MEF tiene. De manera tal, que una persona que tenía absoluto desapego por el tema laboral resulta siendo el Ministro de Trabajo entonces pues las cosas son clarísimas. Digamos que la balanza se ha vencido con absoluta claridad. En el gobierno de inclusión social ponen un ministro anti inclusión social, un ministro que llegó y dijo ‘el salario mínimo no subirá porque eso afecta la competitividad y vuelve al país... y va generar más informalidad’. Y el Presidente de la República le tuvo que llamar la atención y decir ‘eso sube porque es una promesa electoral’. Y es un ministro que, desde el comienzo, tiene una agenda propia que es la del MEF; que en algunos casos, las corrige el Presidente porque choca con sus planteamientos pero en otros casos no. Y entonces, el MEF tienen ahora el control claro de lo que vendría ser la política laboral. Desde ese punto de vista comprenderá usted que la iniciativa de la Ley General de Trabajo no tiene un futuro.” (Villavicencio, 2012)

“El Ministerio de Economía tiene una planilla que le permite rentar altos funcionarios en todos los Ministerios. En algunos ministerios, y en el Ministerio de Trabajo hay un grupo, no sé si son 3 o 4 asesores de alto nivel (...) que están rentados por el Ministerio de Economía cuyo ingreso, cuya remuneración viene del Ministerio de Economía (...) hay un programa de asesores de alto nivel, hay un programa de asesores de alto nivel y ¿cuál es el razonamiento? El razonamiento es bien loco, ya, el razonamiento es este...hay ministerios como el Ministerio de Trabajo que su presupuesto es reducido y al ser su presupuesto reducido no puede pagar asesores de alto nivel con los estándares del mercado (...) ¿No es cierto? Porque tienes que pagarle un montón de dinero. Entonces como el Ministerio de Trabajo no tiene en teoría, le solicita al MEF. Le dice yo tengo acá tres, quiero contratar tres asesores de alto nivel pero no tengo en mi plantilla, en mi plantilla no tengo plata y el MEF le dice: ‘ya está bien’, evalúa supuestamente y les paga y así funciona ¿no es cierto? Entonces (...) eso es nuevo. Eso lo han hecho ahora, es muy reciente es este gobierno. Tal vez sea algo parecido, se haya ensayado en el anterior gobierno pero con el Ministro de Economía actual ese programa (...) se ha expandido. Sé que están en Trabajo, sé que están en los Ministerios sobre todo sociales, los que se llama sociales ¿no? que es precisamente donde hay que vigilar más. Entonces este eso es público está (...) como funciona esto obviamente esto es muy difícil que estos altos asesores vayan a opinar diferente de lo que es la agenda del MEF en el Ministerio ¿no? entonces... y en el caso de la Ley General del Trabajo, el pretexto actual es la viabilidad económica del proyecto ¿no? Entonces no hay manera que el Ministerio de Trabajo le dé visto bueno a la propuesta que han hecho los expertos o sea y no

porque sea económicamente inviable sino porque es ideológicamente diferente a lo que ellos entienden por relaciones laborales”. (Mejía, 2012).

En resumen, el Ministerio de Economía y Finanzas en el Perú constituye un “superministerio”, y este predomina sobre otros como el Ministerio de Trabajo. Este gran poder es ejercido a través de tres mecanismos: el primero de ellos es estructural debido que el MEF tiene la capacidad decisoria sobre el destino de los fondos estatales, lo que acrecienta su poder frente a cualquier ministerio; el segundo es que ese poder del MEF en el marco del Consejo de Ministros, lugar donde se discute todos los proyectos de Ley que irán al congreso como iniciativa legislativa presidencial, se convierte en poder de veto cuando un proyecto de Ley de otro ministerio no va en la línea que ellos desean; tercero, tienen la capacidad política como para sugerir y hacer nombrar a funcionarios suyos como funcionarios de alto nivel en otros ministerios. Son precisamente esos mecanismos los que fueron utilizados al momento de enfrentar los planes de desarrollo del Ministro Vega, en particular por el Proyecto de Ley General del Trabajo. El Ministro Vega hizo sentir su independencia y autonomía, frente a lo cual el MEF aplicó los mecanismos: primero cambió de Ministro y puso un funcionario suyo, luego advirtió que el proyecto de Ley General de Trabajo sería revisado en el seno del Consejo de Ministros de “todas maneras”, finalmente, en el 2013 el MTPE se ha convertido en el Ministerio que menor presupuesto ha recibido.

4.3. Gremios empresariales

En medio del debate sobre el proyecto de Ley General de Trabajo, los gremios empresariales fueron actores centrales en la medida que se han opuesto argumentos y han planteado medidas dilatorias para su aprobación. El sector empleador en el debate del Proyecto de Ley General del Trabajo está representado por tres gremios empresariales: La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), y la Cámara de Comercio de Lima (CCL). En los siguientes acápites realizaremos un pequeño recuento histórico de cada de estas organizaciones empresariales, para luego describir el proceder de estos en el marco del debate del PLGT.

Actuación de los gremios empresariales en conjunto

Actualmente, estos gremios empresariales (CONFIEP, SNI y CCL) a pesar de mantenerse independientes, y de haber pasado por procesos de conflicto en los últimos años del fujimorismo, han tenido un acercamiento mayor en los últimos años.

“Yo creo que siempre hay coincidencias sobre ciertos temas y ya ni siquiera recuerdo qué fue lo que ocasionó la salida de estos gremios. Después ADEX regresó, la Sociedad Nacional de Industrias creo que ahora está más cerca que nunca a la CONFIEP y tanto es así que hacen muchas cosas conjuntas; creo que la gran dicotomía o la gran separación estaba respecto al mercado externo, o sea si es que debíamos tener un mercado peruano protegido o si debíamos abrir nuestro mercado y, a la vez, buscar que se abrieran nuevos mercados y, en algún

momento, esos tres gremios estaban en contra de la apertura de mercados. Curiosamente ADEX, que era el exportador, estaba en contra de la apertura del mercado, pero, en fin, ya eso me da la impresión que una vez firmados los TLCs, digamos, la corriente ah no, o sea el tema de la Globalización de la zona de mercados ganó y para bien con muy buenos resultados para el Perú. Entonces, pasado el tema, pasado la discusión no hay mayor razón para no tener buenas relaciones, buenos contactos y cercanía de opinión...[entre los gremios]”. (Teullet, 2012)

Este acercamiento se ha dado entre los gremios empresariales (CONFIEP, SNI y la CCL) en especial cuando se discute políticas laborales.

“los empresarios se unen frente a cuestiones laborales, frente a cuestiones de intervención del Estado y frente a cuestiones de tributaciones, en el resto, cada empresa por su lado, cada sector va por su lado entonces es un tema, digamos, unitario...habría que ver” (Durand, 2012).

“Tres son los factores que combinadamente impulsan la acción colectiva empresarial, que supone una forma de movilización de recursos económicos según razones políticas. Primero, a los empresarios los impulsa la necesidad de compartir información y tener servicios especializados para manejar mejor su contexto. Segundo, los empuja la urgencia de manejar ciertos problemas que no pueden enfrentarse sino colectivamente, particularmente las demandas laborales y los movimientos sociales y políticos dirigidos contra el sector privado. Tercero, y complementariamente, los moviliza también la acción del Estado respecto a la propiedad (expropiación o confiscación) o bien políticas públicas (fiscal o monetaria, promocional o regulatoria) que afecta la marcha de la empresa”. (Durand, El poder incierto: Trayectoria económica y política del empresariado peruano, 2004, págs. 18-19)

Este consenso entre grupos gremiales se hace evidente durante la discusión del propio debate de la Ley General del Trabajo en los diferentes espacios como en el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.

“El sector empresarial en el Consejo Nacional en materia de la nueva Ley General de Trabajo, en materia de este proyecto de Ley, tenía una propuesta más uniforme, más proactiva que los propios trabajadores”. (Vega, 2012)

“Sí, es decir, para plantearlo más gráficamente. Yo creo que lo que quisieran los gremios empresariales sería que la ley MYPE sea la Ley General.(...) Realmente, yo lo he visto cuando era Ministro con los gremios empresariales y lo ves en la prensa y... yo creo que ellos quieren que se revise para abajo en un modelo MYPE si eso es difícil de conseguir porque sería una revuelta social entonces que nos quedemos con lo que tenemos pero de ninguna manera vayamos hacia arriba. Yo creo que ese es el planteamiento empresarial, entonces como el proyecto de la Ley General del Trabajo, yo diría que en mucho simplemente recoge la legislación actual sin modificarla, ah y en algunos temas importantes como contratación temporal, como despido, como libertad sindical avanza como hay que avanzar; en algunos avanza como avanzó el Tribunal Constitucional... me parece... ya entonces se oponen, no quieren ni saber además de que se avance, justamente, en esos temas tan sensibles; ellos quieren seguir con los contratos temporales de los cuales se abusa descaradamente, (...) para encubrir relaciones permanentes quieren seguir con el atropello de las hostilidades de despidos a los dirigentes sindicales seguir con eso; quieren que no haya una mayor proyección pero nosotros en esos puntos en los que hemos avanzando respecto a la legislación vigente hemos avanzado, yo diría, siguiendo muy de cerca el planteamiento del Tribunal Constitucional, o sea hemos avanzado inspirándonos en sucesivas sentencias que ha ido dictando el Tribunal Constitucional que ante una legislación tan desprotectora han establecido estándares mayores” (Neves Mujica, 2012)

4.4. Gremios sindicales

Los inicios del movimiento sindical peruano se pueden rastrear desde las primeras décadas del siglo XX. Desde entonces hasta hoy han pasado por momentos de auge y de grandes crisis. El movimiento sindical actualmente es representado por cuatro centrales sindicales: la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP); aunque existen otros, pero son organizaciones pequeñas y sin mayor representatividad. Para los fines de la presente tesis, primero revisaremos el devenir histórico de cada una de ellas, para luego observar su actuación conjunta dentro del debate del proyecto de Ley General de Trabajo.

Actuación de los gremios sindicales en conjunto

Los gremios laborales al momento de discutir el proyecto de Ley General se enfrentan a una serie de problemas: problemas intraorganizativos y extraorganizativos. El primer tipo de debilidad comprende el bajo nivel de adscripción que afecta a su representatividad y la limitada capacidad técnica para discutir cualquier iniciativa legislativa como el PLGT. El segundo problema está relacionado a las persistentes diferencias en el nivel discursivo entre las organizaciones sindicales por sus perfiles ideológicos y su relación con partidos políticos.

Las centrales sindicales tienen un bajo nivel de adscripción. Del total de trabajadores asalariados del sector privado (5 658 229 personas), 3 089 253 de ellos trabajan en el sector privado formal. De estos últimos solo 186 537 se encuentran sindicalizados, es decir, solo el 6% del total de trabajadores del sector privado formal conforman algún sindicato. Así, solo una mínima parte del sector privado formal se encuentra sindicalizado, lo que se traduce en un sector mínimo integrante de los gremios sindicales nacionales, evidenciando una reducida capacidad de representación y por ende un escaso apoyo al momento de plantear alguna propuesta legislativa como el Proyecto de Ley General de Trabajo. En resumen, este mínimo porcentaje de sindicalización afecta el poder de representación de los gremios sindicales para debatir en los espacios formales – Consejo Nacional del Trabajo- así como en informales –medios de comunicación y eventos.

Este mínimo nivel de sindicalización de manera importante deviene de la incapacidad de los gremios sindicales nacionales de atraer a las nuevas generaciones de trabajadores con un atractivo discurso. Sumado a ello, existe dentro de las propias organizaciones sindicales una estructura que no permite a los jóvenes poder adquirir puestos de decisión.

“creo que tendrían que cambiar de discurso [los gremios sindicales], creo que el discurso sindical clásico ya no pega entre los jóvenes, pega muy poco, y está envejeciendo”. (Nebes Mujica 2012).

“(…) vas a tener dirigentes sindicales que ninguno de ellos quiere cambiar su visión tradicional de hace 30 años, ¿no? (...):Y así no se construye, como te digo, si tú les dices algo pero sigue planteando eso, no tienen ningún punto de apoyo. No dan ningún paso. Quieren seguir ahí. Si quieres seguir en eso bueno sigue en eso, pero no que el país se quede en eso. Yo siento que si les planteas así como te lo he dicho (...) puedes avanzar de otra... mira lo que nosotros hemos avanzado, en el tiempo que hemos avanzado... poner la agenda y ritmo”. (Vega 2012)

“Dirigentes juveniles hay pocos porque no hay una renovación a nivel nacional, no solamente en las confederaciones sino o en las centrales sindicales, sino también en las federaciones o en los mismos sindicatos”. (Montero 2012).

Asimismo, el poder de los gremios sindicales se ve reducido al momento de debatir el PLGT por su limitada capacidad técnica. En la actualidad, el “experto técnico” ocupa un rol central en el debate de las políticas públicas (*policies*), en general, debido a que este actor tiene un status social que lo soporta. Se ha convertido en el actor al que hay que escuchar para tomar la decisión sobre políticas, es la fuente de legitimidad de las decisiones a tomar. Esto más allá de si el “experto” plantea sus argumentos basados en evidencia empírica o en simplemente “argumentación justificativa”; haciendo al “experto” un actor social

con propio peso. Así, el experto solo por llevar el título de “experto” tiene que tomársele en cuenta, más allá de si sus argumentos están basados en “evidencia empírica” o no. Lo ideal sería que un “experto técnico” lleve tal título por estar respaldado en esa evidencia empírica, pero muchas veces sólo lleva tal título porque “se presenta y es presentado como tal”, lo que se sustenta sobre todo en medios con comunidades científicas débiles como lo son la gran mayoría de países del tercer mundo.

Bajo esta perspectiva, los gremios empresariales peruanos (CONFIEP, SNI y CCL), en medio del debate del PLGT, han realizado un trabajo intenso en diferentes espacios presentando a “expertos” como “prueba de veracidad” de su posición y sus argumentos, los cuales señalan que el PLGT aumentaría la informalidad y los sobrecostos laborales reduciendo la competitividad del país. Pero hasta el día de hoy no se han presentado estudios científicos concretos que avalen dichos argumentos. Por su parte, los gremios sindicales carecen de algún respaldo técnico institucionalizado que discuta a los argumentos presentados por los gremios empresariales y sus “expertos”. Los gremios empresariales, y sus “expertos”, al tener mayor presencia en los medios de comunicación y acceso a través del cabildeo a los administradores estatales asientan este argumento como “verídicos”, mientras que los argumentos de los gremios sindicales son opacados.

“No podemos sostener una plana de asesorías. Nos agenciamos de asesorías por amistades, por compromisos, por alianzas que tenemos con la sociedad en general y las organizaciones políticas y particulares. -Y ¿eso también sucede en las otras centrales?- Claro. -O sea ¿el nivel digamos de soporte profesional es

limitado?- De hecho. Porque los profesionales que se acercan están unos cuantos meses y se van porque obvio deberían buscar mejores condiciones (...) Bueno, yo tengo coordinaciones con los ex ministros Carlos Blancas, Javier Neves, Villavicencio, todos... Converso con ellos y discuto con ellos. -Pero ¿todo es informal?- Amistosa. -Pero no hay una relación, digamos, profesional de ningún tipo- No, no es una relación profesional de hecho pero muy específica a temas puntuales”. (Bazán 2012)

En cuanto a los problemas inter organizativos, se observa un conjunto de comportamientos que muestran el nivel de precariedad del trabajo en conjunto, que limitan la coordinación entre los gremios sindicales al momento de debatir el PLGT. El principal límite para el trabajo organizativo son las divisiones políticas– ideológicas que aún persisten, especialmente entre los gremios sindicales más grandes e históricos: la CGTP y el CTP. Mientras que el primero sigue manteniendo un discurso “clasista” aunque moderado, mantiene su cercanía al partido Comunista; el segundo sigue siendo funcional al partido aprista. En la actualidad se mantienen las tensiones históricas. Esa “tensión persistente” ha dificultado la generación de mayor consenso y coordinación dentro del campo del debate del PLGT.

“La CGTP y la CUT y en menor grado la CATP tienden a coincidir en sus prioridades y estrategias pero la colaboración con la CTP es más problemática, tanto por la historia de sus relaciones conflictivas y competitivas con la CGTP como por su relación cercana al partido aprista. En la década del setenta había un Comité de Organizaciones Sindicales como mecanismo formal para coordinar los esfuerzos de las centrales pero hoy en día la coordinación es más informal y coyuntural”. (Bebbington, Scurrah y Bielich 2008, 46).

“Lamentablemente, en el caso de la CTP aprista el nivel de autonomía es mínima. La CTP es un apéndice del Partido Aprista y eso ha sido palpable durante los cinco años del gobierno de García, donde la central, esta aparente central, esta

confederación, articuló toda su actividad en función de la agenda de gobierno. Entonces eso también perturba y complica ¿no?” (Mejía 2012).

“Más aún puedo decirte, (...), que en parte los que parecían más divididos en posiciones era el sector trabajador que el sector empresarial (...). Las centrales de los trabajadores estaban divididas dentro del Consejo Nacional de Trabajo, por ejemplo, la gente de la CTP no quería una propuesta de ese tipo, no quería. (...) en cambio, las otras centrales CGTP y las demás si estaban de acuerdo”. (Vega 2012).

Después de haber listado los actores y sus acciones veamos en el siguiente capítulo de la presente tesis responderemos a la pregunta ¿Cuál es la forma de relación que han mantenido los grupos de presión económicos y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012?

5: El lobby informal como herramienta de los grupos de presión económicos hacia los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012

5.1. El tipo de lobby: informal y bloqueador

El Perú fue el primer país en Latinoamérica en tener una ley que regule el lobby⁴. Dicha ley (n° 28024) fue aprobada en el 2003 (Dos Santos). No obstante la aplicación y la utilización de los mecanismos de esta Ley no han sido efectivas; esta ley “ha sido un fracaso, pues nadie, salvo algunas excepciones, la cumple” (Sequeiros). En el Perú, el registro de dichas gestiones y de los gestores está a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP); en términos formales las gestiones de intereses lo puede realizar la persona directamente o contratar a una empresa de lobby; ambos actores deben reportar estas gestiones a la Superintendencia a través de informes. Sin embargo, en la actualidad no existe un registro de dichos informes realizados por los interesados directos; y además se observa que los gestores indirectos inscritos (empresas especializadas de lobby) son un número reducido⁵. Todo ello a pesar de que en realidad los grupos empresariales desarrollan un gran número de gestiones ante

⁴ En el mundo existen dos esquemas bien diferenciados de regulación del lobby: la regulación vía regulación concentrada, como es el caso peruano; y la autorregulación (los registros voluntarios y las prácticas y códigos de conducta de la industria). La primera fue desarrollada sobre todo en Estados Unidos y Canadá; la segunda desarrollada por el Reino Unido, asimismo como en la Unión Europea (García 2008).

⁵ Desde el 2003 hasta julio del 2011 solo se registraron formalmente 25 “lobbistas” profesionales; de los cuales solamente un tercio se mantiene vigente con actividades regulares y solo 3 ejercen la función de manera concreta (Mujica, 2012, pág. 10).

diferentes estructuras estatales; generándose así el desarrollo de un número totalmente alto de gestiones de intereses informales (Mujica, 2012, pág. 6)

En ese contexto, es en el que se ha desarrollado la gestión de intereses sobre el Proyecto de Ley. Dentro de toda la estructura del Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, incluido los órganos de control no hay una preocupación expresa por la difusión de la norma, y tampoco por asegurar que la norma se cumpla.

Estos espacios que tratan problemas importantes pero que no están en la discusión pública, se tratan más por una cuestión de inercia, por ciertos patrones que se han consolidado (...) hace poco me hicieron una auditoria; y como parte de la auditoria verifican que uno haya difundido ciertas leyes, entre los funcionarios, código de ética, etcétera; pero no la Ley de Gestión Intereses; entonces claro desde el punto de vista de los órganos de control, no estoy obligado de hacer conocer eso a los funcionarios(Funcionario del MTPE)

¿Cuál es el tipo de gestión de intereses realizados en función del Proyecto de Ley General del Trabajo? La gestión de intereses se pueden realizar centralmente en dos sentidos: para influenciar en la aprobación de una medida estatal o con el ánimo de influenciar en su bloqueo. En el caso del Proyecto de Ley General del Trabajo, se trató de una gestión de intereses para bloquear; con ese objetivo desarrollaron estrategias a nivel de encuentros directos con los principales tomadores de decisión, contrataron o se apoyaron en profesionales para influenciar en los tomadores de decisión y en la opinión pública; asimismo

participaron en los medios de comunicación afines con el objeto de exponer su perspectiva con respecto al proyecto.

5.2. La disposición de los actores.

El lobby es un proceso complejo compuesto por varias dinámicas y actores; y no solo una actividad. ¿Cuál fue la disposición de los actores que ejercieron el lobby? Como señalamos en el marco teórico son varias las formas de disposición de los actores: existen organizaciones que se plantean como carteles, otros como redes clientelares, otros como mafia, pero también como redes difusas. En nuestra investigación de estudio de caso hemos hallado que los gremios empresariales se han dispuesto como redes difusas. En el desarrollo de esta investigación se ha observado que los empresarios no actúan de una manera estructurada y orgánica, no poseen una organización única. Se trata más bien de una estructura segmentada que actúa a través de una lógica difusa, que se une y reúne de acuerdo a las coyunturas. En el caso específico de temas de política laboral, los gremios laborales tienden a unirse en torno a determinadas coordinaciones para tener un mayor efecto sobre los decisores públicos. Es decir, los gremios actuantes en la aplicación de lobby en nuestro estudio de caso, no actúa en función a la lógica de un cartel, o de una mafia o de de una red clientelar, actua mas bien en función a una lógica de redes difusa, una que se tiende a actuar independientemente, pero que dados ciertas circunstancias los actores se reúnen y trabajan juntos. En nuestro caso uno de los temas unificadores, es el tema

laboral. Los representantes de los empresarios ante el debate de políticas laborales tienden a unir criterios y ciertas acciones.

En nuestro caso de estudio ¿Quiénes componen esta red de aplicación de lobby? Centralmente son cuatro actores: los gremios empresariales propiamente dicho, los intermediarios de los gremios empresariales (abogados laboristas y economistas laboristas), determinados exministros de trabajo (quienes tienen la misma lógica que los gremios empresariales) y los medios de comunicación. ¿Cómo se ha estructurado esta red? Cada uno de los gremios empresariales (CONFIEP, CCL y SNI) son entidades gremiales independientes, con una estructura, una dinámica y una burocracia diferente, que se fusionan y fisianan de acuerdo a la discusión coyuntural. Se observa que muchas veces estos gremios mantienen diferencias con respecto a diferentes políticas; sin embargo también se observa que coyunturalmente tienen mayor acuerdo con respecto a otras como por ejemplo las políticas laborales. Son estos que durante el 2011 y 2012 aunaron esfuerzos y establecieron una unidad de criterios en torno a su oposición al Proyecto de Ley General del Trabajo; y en base a esta unidad generan la aplicación de mecanismos de lobby.

Pero estos actores no actúan solos, los acompañan una serie de actores intermediarios. Estos últimos son de dos tipos, que los podemos diferenciar de acuerdo a si son asalariados o no. Los actores intermediarios asalariados son los abogados laboristas que actúan contratados por ellos, son ellos quienes están a

cargo de sus disputas legales laborales pero también son estos quienes los asesoran en temas de política laboral, y no solo los asesoran sino que muchas veces los representan ante los ámbitos de discusión de políticas laborales como el Proyecto de Ley General de Trabajo. Por su propia condición de asalariados de los gremios empresariales son los que mantienen una relación más estable.

“Miranda y Amado que es el de Jorge Toyama pero, en general, todos los que se quedaron fuera. Yo te diría también José Balta del estudio Rodrigo; Ricardo Herrera del estudio Muñiz y muchos otros que no habría que mencionar porque tienen peso sino que los medios los inflan pero... ellos critican muchísimo. Jorge Toyama y Luis Vinatea editan una revista que se llama Soluciones Laborales y en su editorial se han pronunciado radicalmente en contra del proyecto.” (Funcionario del Ministerio de Trabajo, 2012).

Así cada uno de estos gremios empresariales cuenta con determinado conjunto de abogados laboristas que son pagados por estos o por sus integrantes. Al ser asalariados estos abogados mantienen una relación mucho más estable con estos gremios. Dentro del conjunto de abogados laboristas surge un fenómeno particular en torno a la identidad, dado que en la relación de trabajo hay dos actores sociales bien definidos, el trabajador y el empleado, los abogados laboristas también se diferencia en función a la diferencia de los actores sociales: habrán abogados laboristas más identificados con el mundo empresarial y corporativo; y habrán otros más identificados con el sector trabajador y sindical. Este fenómeno no es propio de Perú, es un fenómeno al menos observable en distintas partes de Latinoamérica (García, s/f).

Por otro lado existen los actores intermediarios no asalariados, sobre todos son economistas. Estos muchas veces son en efecto contratados por estos gremios para el desarrollo de charlas y de eventos; incluso para el desarrollo de estudios. Así tenemos el caso de Gustavo Yamada quien señala que:

“en un trabajo que hicimos para la Cámara de Comercio de Lima [uno de los gremios empresariales en contra de la Ley General de Trabajo] hace algunos meses, encontramos que durante ese lapso en que efectivamente se ha reducido la informalidad y aumentado la formalidad. El ritmo de la reducción de la informalidad se desacelera y hasta se detiene en épocas en que la incertidumbre sobre el destino sobre la legislación laboral aumenta. Lo que hicimos fue un trabajo interesante (...). Entonces un alumno nuestro se revisó los Gestión, el periódico financiero del país, todos los Gestión durante una década completa desde 2000 hasta el 2010. Y los días que aparecían artículos relacionados al proyecto de Ley General del Trabajo *check, check*; e hicimos una estadística, interesante al correlación de esta estadística con el ritmo de contratación formal y lo que encontramos fue evidencia. Evidentemente no tan contundente porque no hay tantos datos todavía, pero una manera novedosa de mostrar que si como decía el ministro [refiriéndose a Villena], cuando se tiene temores de acercarnos más a la estabilidad laboral absoluta [entendiéndola como discusión del PLGT], el instinto natural empresarial en el país es bueno detener, pensar tres veces más si vale la pena cruzar de la informalidad a la formalidad o detener ese ritmo de creación de empleos formales”. (LACEA - LAMES 2012, 2012)

La relación mantenida entre cada uno de los gremios laboristas con estos economistas es menos estable comparados con los abogados laboristas. Estos actúan sobre todo por “afinidad”, en los debates de políticas como el Proyecto de Ley General del Trabajo participan apoyando la posición de los gremios empresariales. Pero ello sobre todo es una cuestión no estable; sino más bien coyuntural. Muchas veces incluso se encuentra casos en el que estos critican duramente a los gremios; sin embargo en cuestiones como temas laborales; estos se aúnan a las críticas contra el desarrollo de determinadas como el proyecto que

estamos analizando; y muchas veces participan en las reuniones de discusión de políticas en favor de la posición empresarial; y participan en la prensa dejando ver aquella afinidad de políticas. Esta relación inestable hace que la opinión del economista no sea totalmente ajustada a lo que mantiene el gremio, pero en esencia va dirigida a apoyarla.

“En realidad, cuando uno revisa la Ley, no sé si todos la han revisado pero, en realidad, el único punto en el cual uno observa que podría haber un aumento de un eventual costo es al aumentar el tema de la indemnización por despido de un año hasta y el tope se ha elevado a 18 meses. Ese el único punto en el cual habría un aumento de costos. Y digo ‘habría’, porque el despido no es la razón de ser de una relación laboral. El despido a que porcentaje de la población económicamente... a los asalariados que están laborando, a cuantos les involucra esa medida. Es decir, una empresa no va tener como costo permanente el costo del despido porque la empresa lo que más bien busca es tener personal para que produzca; entonces, realmente, en términos económicos, el único costo que subiría es ese, el costo del despido de 12 a 18 meses. El asunto es más un tema, desde mi perspectiva, de ideología en el cual se está en contra de cualquier regulación en materia laboral o que esta sea una mínima regulación. Creo que estarían más de acuerdo con una autorregulación, es decir, que no intervenga el Estado. Pero ahí es un elemento más de paradigma que uno tiene detrás, más que un tema en términos económicos o costos que suben, no hay otro.” (Gamero, 2012)

“¿Los economistas actuales o que están criticando se asientan o se basan más en perspectivas ideológicas que en estudios económicos reales? Claro, lo que sacan a colación es de que y toman como referencia el ‘Doing Business’. [Este] Señala que el mercado de trabajo en el Perú es uno de los más rígidos, y señala que eso es así por el costo del despido. Pero, en realidad, cuando uno analiza el mercado de trabajo peruano, los asalariados que tiene contrato indeterminado son una minoría, no pasan de ser la cuarta parte de todos los que están hoy día trabajando. Entonces, si uno ve bajo esa perspectiva, en realidad, el mercado de trabajo peruano es sumamente flexible porque un 25% pudiera tener entre comillas esa rigidez laboral. Todo el mercado de trabajo es rígido, o sea, a mi modo de ver, la evidencia empírica nos indica que este es un mercado laboral muy flexible porque repito no sólo uno de cada cuatro estaría en condición de trabajo indeterminado.” (Gamero, 2012)

El tercer actor de esta red también está integrada por ex ministros de trabajo, quienes tienen una posición cercana a la de los gremios empresariales.

Cabe recalcar que los ex ministros son personas con mucha influencia en los ministros vigentes. Se ha planteado así una dinámica de consulta y de influencia, entre los ministros anteriores y el actual. En ese contexto es en el que los ex ministros cercanos a las posiciones empresariales pueden ejercer influencia en los ministros vigentes. En el caso del Proyecto de Ley General del Trabajo, varios exministros cercanos a las posiciones empresariales ejercieron influencia a través del lobby en el Ministro Villena.

El cuarto actor perteneciente a esta red de lobby son los medios de comunicación. Estos no desarrollaron lobby directo hacia a las estructuras estatales; sino son más bien sirvieron como plataformas de altavoz de las posiciones de los gremios empresariales frente al Proyecto de Ley General de trabajo. Estos medios dieron cabida sobre todo a las posiciones de los gremios empresariales y los actores intermediarios como los abogados y los economistas ligados o afines a estos. Pero esto no es una cuestión reciente, los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos han servido como amplificadores de los discursos gremiales en tono al trabajo en la última década; sobre todo dirigido a enfatizar en torno a que cualquier cambio que brinde mayor seguridad al trabajador significa sobrecostos laborales, rigidez de las normas, y anacronismo. Dicho mensaje está dirigido hacia la opinión pública pero sobre todo dirigida hacia los operadores del Estado; en términos de uno de nuestros entrevistados a los operadores estatales “le preocupan más los titulares que las movilizaciones”.

“Todos son asesores empresariales, por supuesto. Absolutamente empresariales.. Lo que pasa es que estos contrarios tienen a su favor la sintonía de los medios, tienen a su favor a periodistas destacados como Jaime de Althaus o El Comercio, Radio Programas del Perú y todas las redes que ellos mueven. Evidentemente, están deseosos de dar difusión a lo que ellos quieren escuchar”. (Villavicencio, 2012)

“Cuando hablaba de la prensa me imaginaba programas como el de Jaime de Althaus.... Jaime de Althaus invita a dos amigos y entre los tres se despachan en contra de la Ley General. Efectivamente, están los periodistas pero también los analistas y ‘opinólogos’ que en el caso particular de la Ley General de Trabajo son, por lo general, abogados de estudios que asesoran empresas y en algunas casos profesores de Derecho los cuales les dan cierta autoridad para opinar pero si son claramente identificables. Hay un sector de abogados empresariales que han opinado en contra de la Ley General de Trabajo o que consideran que esta Ley puede afectar los intereses de su patrocinados”. (Fernández-Maldonado, 2012)

“Han intervenido en los medios contrarios al proyecto (...) porque no he visto ensayos jurídicos o científicos en los que hayan expresado argumentos sólidos en contra. Eso no ha existido. Lo que ha existido es una campaña mediática muy grande a partir de aquellos laboristas que aparecen... que son cercanos a los medios, contrarios a la propuesta. (...) Es muy fácil, lea usted los periódicos y va encontrar que siempre está Toyama, que siempre está, bueno, Ricardo Herrera, que siempre está algún otro cuyo nombre se me olvida pero son los mismos, los que aparecen siempre. Ellos tienen un aparato de prensa, tienen sus propios jefes de prensa. Sí, cada uno de ellos, que les hace todo el trabajo de medios. Entonces, ellos están siempre en todos los medios opinando porque tienen no sólo sintonía de política con los medios sino que tienen aparatos dedicados exclusivamente a generarles espacios en los que ellos puedan transformarse en líderes de opinión. (...) Entonces es un trabajo serio mientras que los expertos dijimos no vamos a decir una sola palabra hasta que termine el tema. Y así fue. Y, cuando íbamos a decir algo, ya el Ministro encarpétó el proyecto y entonces pues tampoco ha habido... Como no representamos intereses tampoco nos hemos sentido nosotros motivados a salir a defender nada. ‘Se han escrito’, dice. Y nosotros seguimos como expertos escribiendo científicamente y publicando ensayos sobre esto, pero no aparecemos en los medios”. (Villavicencio, 2012)

“(...) están Gustavo Yamada, Fritz Du Bois pero a la par que ellos hay otros que defienden iniciativas como esta y que no son tenidos en cuenta, en absoluto, como Julio Gamero como Juan Chacaltana, como Francisco Gardera. Todos muy relevantes, todos profesores universitarios, sumamente destacados; investigadores que los medios, evidentemente, ni entrevistan ni difunden sino más bien vetan. Entonces tú tienes un debate o una exposición en medios absolutamente manipulada en pro de aquellos que están contra la iniciativa, por la posición que tienen tomada los grupos que manejan esos medios.” (Villavicencio, 2012)

Son estos cuatro actores quienes actúan como una red difusa; así no se observa una organización única, con un comando de dirección único, con una jerarquía única, con una sola burocracia; y con una sola regulación interior que los domina. Muchas veces estos actores discuten entre ellos en función a determinadas políticas, incluso generándose grandes debates inter-gremios, discusiones entre los técnicos y los gremios empresariales, y enfrentamientos entre los medios de comunicación y los propios gremios empresariales. Sin embargo, en coyunturas específicas como el debate del proyecto de Ley General del Trabajo estos tres actores fusionan criterios y se aúnan y presentan una sola posición, y en función a esta posición estructuran los mecanismos de lobby.

Asimismo cabe resaltar que en tanto se desarrolla un proceso informal, el lobby no se estructura a través de medios y personas profesionales e institucionales. Es lo mismo que sucede en cuanto al lobby en el Congreso de la República estudiado por Mujica. Este investigador señala que en el caso del parlamento “no se trata de una dinámica profesional, no es una dinámica especializada que se disponga por separado de las actividades cotidianas de los sujetos ni de sus redes sociales preexistentes. Esto se evidencia en i) la inexistencia sistemática de empresas formales especializadas en “hacer lobby” (SUNARP, 2011); ii) la escasez de personas dedicadas a tiempo completo a la “gestión de intereses”; iii) a la ausencia de canales formales-institucionales para establecer mecanismos de lobby y gestión de intereses (Mujica, 2012, págs. 11-12).

¿Cuáles fueron los mecanismos puntuales de desarrollo de lobby en medio del debate del Proyecto de Ley General del Trabajo? Con respecto al lobby de los gremios empresariales fueron la reunión directa con los ministros del Ministerio de Economía y Finanzas y con el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo; así como el desarrollo de reuniones y charlas a través del cual presentaban su posición. En el caso de los abogados laboristas, la participación fue a través de la participación en las reuniones de discusión acompañando a sus patrocinados; pero también presentándose a través de los diferentes medios de comunicación. Los economistas por otro lado, en tanto no tienen una relación de asalariado permanente, no se presentan directamente como representantes o como voceros de los gremios empresariales, actúan en cambio por afinidad, como técnicos especialistas; y en función a ese status se presentaron ante las estructuras estatales y los medios de comunicación señalando su disconformidad con la aprobación del Proyecto de Ley General del Trabajo. Los medios de comunicación, por otro lado, desarrollaron un lobby indirecto, a través de la presentación ante la opinión pública.

¿Cuál es el nivel de acceso de los miembros empresariales frente a los gremios laborales? Los empresarios tienen mayores niveles de acceso a las estructura de decisiones como el Ministerio de Economía y Finanzas y en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Ahora ello depende de dos elementos: i) el Ministro Villena tuvo un determinado sesgo a favor de los gremios empresariales; y ii) pero también y agregado a eso, los gremios empresariales al

momento que tienen acceso saben estructurar mejor sus pedidos a través de mensajes claros. Con respecto a esto último, los empresarios han desarrollado mejor sus técnicas comunicativas a diferencia de los gremios laborales.

“Cuando los empresarios presentan sus intereses en reuniones privadas con el ministros o con las autoridades estatales, organizan bien sus argumentos; son convincentes, vienen con pocas cosas que plantear; veo que se preparan se reúnen un momento antes y se reparten los temas. Con las organizaciones laborales eso no pasa, son dispersas, en una reunión corta plantean veinte puntos (...) además hay una dificultad que el argumento sindical pueda ser fácilmente aprendido por un interlocutor político cuando no está bien organizado y además superdifuso” (Funcionario del MTPE)

5.3. Los argumentos del lobby empresarial frente al Proyecto de Ley General del Trabajo.

Los mecanismos de presión entre Estado y gremios empresariales en la actualidad –en un contexto de regímenes democráticos- se basan principalmente en argumentación y en la discusión (Majone, 1997, pág. 36), más que en la coacción. En este contexto, “la voz” se convierte en una principal herramienta en el terreno de la discusión y decisión de políticas públicas (Five Books, 2013). En ese marco, antes de la aplicación de mecanismos concretos de presión, los gremios empresariales conformaron los “nodos argumentales” dirigidos a servir como base argumental para persuadir a las estructuras estatales. En el caso del Proyecto de Ley General del Trabajo podemos diferenciar estos argumentos en función a la clasificación de argumentos planteado por Hirschman (1991): i) la tesis de la perversidad o tesis del efecto perverso; ii) la tesis de la futilidad; y, iii) la

tesis del riesgo. Esta creación de argumentos retóricos por parte de los miembros de la red es reconocida por varios estudiosos en el Perú.

porque cuando uno lee un artículo de la Sociedad Nacional de Industrias, o de la Cámara de Comercio o de CONFIEP uno espera, o uno sabe qué esperar, y uno puede juzgar que tan legítima es su defensa de sus propios intereses porque es esto es una guerra *retórica*. (Jaramillo, 2012)(Énfasis nuestro)

La tesis de la perversidad sostiene que a pesar de las buenas intenciones, algunas decisiones de política pueden tener efectos contrarios a los que se esperaban. En ese mismo sentido los gremios empresariales, los profesionales ligados a ellos y los medios de comunicación sostienen que si bien es una buena intención el desear mayor seguridad a través de la aprobación del Proyecto General del Trabajo, lo que se tendrá en el futuro es el desarrollo de informalidad, una situación en el que el trabajador está totalmente desprotegido de cualquier tipo de seguridad, es decir el efecto contrario. El argumento de esta red es el siguiente: Se desea aprobar este proyecto de Ley para dar mayor seguridad a los trabajadores, sin embargo este proyecto lo único que generara es crecimiento de los costos laborales al empresariado; en tanto este costo es mayor, este empresario preferirá salirse del marco de la legalidad, y desarrollara esquemas de contratación informal laboral en el que no se aplica ningún tipo de seguridad.

Son tan pocos los que gozan de protección laboral formal que esos pocos buscan incrementar constantemente la seguridad legal de sus empleos, incrementando artificialmente sus beneficios o incrementando las compensaciones por despido, creyendo que así los van a conservar (...) Esto sin embargo no hace sino agravar la situación, induciendo a las empresas a informalizar aún más o aludir sus obligaciones laborales.(...) Se produce, entonces, el mencionado círculo vicioso: a más beneficios, más alto el costo del trabajo formal, mayor informalidad y menor el porcentaje de trabajadores formales. (Althaus, 302)

Ahora, en medio de este debate del Proyecto de la Ley General del Trabajo también se ha desarrollado una tesis de futilidad. Dicha tesis sostiene que si bien existe una buena intención detrás de las propuestas progresistas, de nada vale aprobarlas porque en realidad no tienen ningún impacto. Aprobarlas o no, no genera ningún cambio. Con respecto al proyecto de Ley General del Trabajo lo que encontramos es que también se ha aplicado dicha tesis. A ese respecto la red de lobby sostiene que el proyecto mencionado no tiene ningún valor en tanto no genera trabajo. El argumento es si bien existe una buena intención detrás del deseo de aprobar el proyecto, ello de nada vale en tanto este proyecto no desarrolla más puestos de trabajo; una posición bastante efectivista de cara a la población peruana quien en su imaginario las normas no tienen sentido sino les provee algo efectivo, algo concreto.

“enfrentó las críticas que ya los empresarios tenían con relación a la ley, básicamente, por ejemplo habían algunas que no tenían ningún sentido. Por ejemplo, decían [que] la Ley General de Trabajo no crea empleo y, en verdad, que una Ley General de Trabajo no es esa su función, es cautelar, es cierto, los derechos de la gente que tiene una relación laboral. Para crear empleo tú tienes muchos otros instrumentos en el estado, en la parte de la economía y no solamente del derecho (...); no se entendía, digamos, el carácter... vuelvo a usar esta palabra que a veces no me gusta mucho: tuitiva .Yo creo que no me gusta esta palabra no por su significado sino por el significado que le dan otros. No se entendía ese carácter tuitivo que tiene la ley, porque el Derecho Laboral es para proteger a la parte más débil. Si tú quieres proteger a la empresa tienes otros mecanismos. Por supuesto que tampoco se trata de que una ley sea una ley que transgreda o sea agresora de las empresas. Tampoco se trata de eso, pero si tú quieres que la ley diga que se proteja a la empresa en esto... en esto, el derecho laboral es para otra cosa”. (Checa, 2012).

Por último, también se observa que esta red ha desarrollado la tesis del riesgo. Esta tesis señala que muchas veces se toman decisiones pensando

mejorar la situación pero lo único que se lograra es volver a un peor estado de cosas. El argumento es que no debemos aprobar determinadas medidas en tanto nos hagan volver a un estado que recordamos como catastrófico. En el caso del proyecto de Ley General del Trabajo, la red sostiene que no debemos aprobar este proyecto de Ley porque esta nos haría regresar a un estado en que el Perú volvería a tener la misma situación económica de los años ochenta, donde vivió una situación económica catastrófica, con altos niveles de inflación y bajos niveles de producción y de competitividad.

“podemos identificar a representantes de gremios empresariales que consideran que no hace falta reformar las normas, la legislación laboral vigente. Ellos parten de la preocupación de que hacerlo podría implicar un incremento de los costos de contratación y las obligaciones sociales de las empresas afectando su competitividad”. (Fernández-Maldonado, 2012)

Pero ¿Estas retóricas tienen algún sustento real? El año 2012, el Ministro de Trabajo de entonces José Villena estructuró una comisión técnica comprendida por los miembros del propio ministerio para la revisión de este proyecto de Ley, con el objeto de observar principalmente los efectos económicos del este. Los resultados se iban a presentar a más tardar en dos meses; sin embargo este informe recién presentado el año a fines del año pasado a la Ministra de entonces Nancy Laos; dicho proyecto no ha sido a conocer a la opinión pública ni ha sido difundido entre los interesados por la mencionada ministra. ¿Cuáles fueron las principales conclusiones de este informe técnico? Las principales conclusiones, y que de hecho van en contra de lo señalado por la retóricas del red de lobby, el

Proyecto de Ley no genera sobrecostos laborales ni tiene efectos negativos en la economía. Así queda claro que los argumentos utilizados por el gremio empresarial resultaron ser mentiras

No fue ninguna sorpresa; creo que en términos generales, la conclusión [del informe técnico sobre los efectos del Proyecto de Ley General del Trabajo] fue que el problema de costos. Es decir la Ley General no es más cara que la legislación vigente. La conclusión general que aquí no hay ni una rigidez ni una encarecimiento (Funcionario de MTPE)

Esta situación también se presentó en el debate de este Proyecto de Ley General del Trabajo en los años 2000.

En realidad, el problema, le repito, es un arreglo político. Y hay mucho prejuicio. Ellos [los empresarios] temen el debate ¿no es cierto? Ellos no abren el debate ¿no es cierto? No abren el debate. Entonces critican, disparan pero no hay [debate]. Usted, ¿Ha visto algún debate? Ya ves, yo he debatido mucho en el seno de la comisión y le digo con franqueza: allí hay temores, prejuicios". (Negreiros Criado, 2012)

Una de las características importantes de la dinámica de lobby que el empresariado peruano aplica es el gran conocimiento de estos para aplicar esta herramienta. A diferencia de los gremios laborales, nuestra observación en campo, evidencia que los miembros de los gremios empresariales cuenta con mejores capacidades para ejercer lobby en las instancias estatales de gran nivel. Se caracterizan por poseer habilidades comunicativas, sobre todo en el ámbito de la claridad, de la concisión y del manejo de los tiempos.

5.4. La sobrerrepresentación de intereses como resultado del lobby informal

¿Cuál es la principal consecuencia de esta forma de llevar a cabo esta gestión de intereses? La forma en que han desarrollado el lobby ha generado una

situación tal en el que han visto sobre-representados sus intereses. La posición del gremio es la que ha resultado vencedora en detrimento de la posición de los gremios laborales.



6. Conclusiones

Primera. Las investigaciones sobre lobby en países industriales avanzados son abundantes; en el que se utilizan una diversidad de metodologías, desde cualitativas hasta cuantitativas. Contrario a lo que pensábamos existe también abundante bibliografía sobre el lobby en América Latina, sobre todo en los países académicamente líderes como lo son Brasil y México. Sin embargo en el caso específico del Perú, más allá de algunas menciones pasajeras no encontramos investigaciones explícitas sobre el fenómeno del lobby en el país; salvo el estudio de Jaris Mujica sobre el lobby en el parlamento peruano; abundan en contraste informaciones periodísticas y columnas de opinión sobre el tema. En este contexto de falta de estudios específicos sobre lobby, desarrollaremos nuestra investigación sobre el desarrollo del lobby en medio del debate de la Ley General del Trabajo por parte de los gremios empresariales al Ministerio de Economía y Finanzas.

Segunda. La teoría de la captura del Estado sostiene que en determinados contextos, con el objeto de lograr decisiones estatales a su favor, los gremios empresariales introducen o hacen asignar a representantes directos suyos en las estructuras de toma de decisión; una vez en el puesto estos representantes toman

decisiones en favor de los grupos empresariales. El principal difusor de esta teoría Francisco Durand sostiene que en los años del Fujimorismo, la captura del Estado fue a un nivel máximo; en la actualidad sostiene que esta captura se sigue manteniendo pero a una escala algo menor (es decir con una extensión y alcance menor); y además siendo combinada con otros mecanismos como con el lobby. Si bien nombra el fenómeno, Durand no desarrolla elementos analíticos ni tampoco ejemplifica la dinámica de este fenómeno.

Tercera. El lobby no es una actividad, es un proceso; no es un fin es una herramienta. En ese marco la definimos como aquel proceso dirigido a influenciar a las estructuras de toma de decisión a través de un conjunto extenso de herramientas comunicativas, Para aplicar estas herramientas, los actores involucrados se estructuran y disponen de cierta manera, algunas veces se estructuraran como una organización mafiosa, otras como una organización cartel, otras como una organización clientelar, otras como redes difusas. En términos democráticos, la aplicación del lobby es una dinámica totalmente legítima; sin embargo esta debe ser regulada a través de ciertas normas o mecanismos; no desarrollar esta regulación crea espacios grises que generan el desarrollo de fenómenos como la sobre representación pero también delitos como el tráfico ilícito de influencias y/o corrupción.

Cuarta. El debate del Proyecto de Ley General del Trabajo se inició el 2011 y se desarrolló hasta el 2012. El ministro propulsor de dicho proyecto de Ley fue el

ministro de trabajo Rudecindo Vega. Dicho proyecto fue impulsado por este ministro con la intención que sea ingresado al ciclo legislativo –a través del cual se aprueba las leyes- a través de una iniciativa legislativa presidencial. Este proyecto sin embargo no logro siquiera discutirse en el Consejo de Ministros, lugar donde se discuten los proyectos que serán presentados como iniciativa legislativa presidencial. Este resultado fue gracias al exitoso lobby desarrollado por los gremios empresariales frente al Ministerio de Economía y Finanzas, quien rápidamente gracias a su fuerza al interior del gobierno logro paralizar todo el debate.

Quinta. Los actores participantes de este debate son cuatro. La comisión de expertos fue el órgano designado por el Ministro Rudecindo Vega, encargado de presentar el proyecto de Ley General de Trabajo al Ministerio de Trabajo. El otro actor importante fue el Ministro de Trabajo Rudecindo Vega principal propulsor de la creación del proyecto de Ley; quien finalmente fue sacado del gobierno y remplazado en medio del debate por el ex funcionario del MEF José Villena. El otro actor por parte del gobierno fue el MEF, quien se opuso al desarrollo del debate del Proyecto en atención al proceso de Lobby desarrollado por los gremios empresariales.

Sexta. Los gremios empresariales (SNI, CCL y CONFIEP) fueron los actores centrales del ejercicio del lobby hacia el MEF y luego Ministro de Trabajo José Villena. Estos gremios si bien son diferentes, ante algunos temas como el laboral,

aúnan criterios y fuerzas, y en razón de ello ejecutan tareas de lobby. Por otro lado tenemos los gremios sindicales (CGTP, CTP, CUT-PERÚ y CATP), quienes apoyaban la aprobación del proyecto de Ley General del Trabajo, pero que se enfrentaban a serios problemas intra organizativos y inter organizativos que dificultaban su labor en medio del debate.

Séptima. En este contexto del debate de la Ley General del Trabajo, los gremios empresariales y su red de lobby aplicó las herramientas del lobby ante el Ministerio de Economía y Finanzas; y luego ante el Ministerio del Trabajo cuando era Ministro el ex funcionario del MEF. José Villena. Este lobby tuvo dos características: fue informal y fue bloqueador. En el Perú sistemáticamente no se hace uso de la Ley de Gestión de Intereses (Ley que regula el lobby); en el caso del lobby de los empresarios en medio de la discusión de este debate no fue la excepción; por otro lado cabe decir que el lobby se desarrolló con el ánimo de bloquear la aprobación de la Ley, y no de fomentar una medida estatal.

Octava. Los representantes de los gremios empresariales al momento de desarrollar lobby no actúan solos sino que configuran una organización; en el caso del Proyecto de Ley General del Trabajo se estructuró a manera de una red difusa. Esta red se caracteriza por ser una organización no jerarquizada que se fusiona y se desfusiona de acuerdo a las coyunturas; son esas características las que encontramos en nuestro caso de estudio. Los gremios empresariales son tres (CONFIEP, CCL y CONFIEP), todas ellas con una jerarquía, burocracia y líderes

diferentes, que en el marco de determinados debates se aúnan para desarrollar lobby en conjunto. Cada uno de estos gremios cuentan y muchas veces comparten los servicios pagados a abogados laboristas de acuerdo a las líneas programáticas que demarcan en torno al debate; son estos quienes defienden la posición de los gremios en las instancias estatales, y también a nivel de los medios de comunicación. Otro de los actores son los economistas, quienes no necesariamente mantienen una relación económica estable con los gremios empresariales (más allá de participar en algunos eventos y charlas para los gremios empresariales), pero mantienen una relación de “afinidad” ideológica aunque no en toda su magnitud; estos actúan desarrollando lobby ante las instancias estatales y los medios de comunicación. Por otro lado, como parte de esta red difusa encontramos a los ex - ministros de trabajo a fines a los gremios empresariales quienes son muy influyentes en los ministros vigentes, ya que son fuente de consulta. Por último tenemos a los medios de comunicación quienes actúan como altavoces ante la opinión pública pero también generando presión a los tomadores de decisión.

Novena. El lobby se estructura en función a herramientas comunicativas; por lo que requiere el desarrollo de argumentos, que luego será transmitido una vez que los gremios empresariales y su red de lobby hayan tenido acceso a los tomadores de decisión. Los argumentos desarrollados por los gremios empresariales y su red de lobby han sido de tres tipos: el primero, del tipo argumento del efecto no deseado sostiene que la aprobación de este proyecto de Ley puede traer efectos

contrarios a lo que se espera; los gremios y su red sostienen que los propulsores de este proyecto esperan mayor seguridad del trabajador, pero lo que van a obtener es la informalidad, un estado en el que el trabajador no tienen ninguna seguridad. El segundo argumento es el de futilidad; en este sentido el argumento de los gremios empresariales y su red es que no habría porque aprobar este proyecto de Ley en tanto no genera puestos de trabajo, es una cuestión cosmética. El tercer argumento, el argumento del riesgo, de los gremios empresariales y su red de lobby es que el Proyecto de Ley pondría en peligro la economía peruana generando así un contexto en el que volveríamos a vivir la misma situación económica que en los años ochenta.

Decima. Los argumentos del gremio empresarial y su red de lobby como lo ha demostrado un informe del equipo técnico evaluador del Ministerio de Trabajo; no tienen mayor asidero en la realidad. Según el informe, este proyecto no genera sobrecostos laborales ni afecta la economía del país. Cabe indicar que el informe no ha sido publicado ni compartido a los interesados. Esto demuestra que el desarrollo de argumentos no estuvieron sostenidos en soportes técnico científicos, sino en prejuicios. Esto también demuestra que muchos de los técnicos (abogados y laboralistas) que apoyaron la no aprobación del Proyecto de Ley General del Trabajo no fueron exactos en sus críticas.

Undécimo. Son estos argumentos que los gremios empresariales y la red que estructura hacen llegar a los tomadores de decisión política del Ministerio de

Economía y Finanzas. Estas herramientas de lobby ayudaron a bloquear que el proceso de aprobación del proyecto continúe. Estas presiones de lobby, ayudaron a apurar que el MEF presente su posición, y luego a desarrollar un mecanismo interno de juego político (en el seno del Consejo de Ministros) que hizo que el Ministro propulsor de la medida sea sacado del puesto y sea puesto en su reemplazo un funcionario suyo.

Duodécimo. El principal efecto de la forma (informal) de lobby que se ha aplicado en medio del debate del Proyecto de la Ley General de Trabajo tiene efectos inmediatos en la sobre-representación política del sector empresarial, en detrimento de otro como los gremios laborales.

7. Bibliografía

Alba, Carlos.

2006 «Los empresarios y la democracia en México.» *Foro Internacional*: 122-149.

Andina.

2011. «CGTP: marcha cívica abogará por reformas laborales y lucha firme contra la corrupción .» *Andina*, 06 de Octubre .

Arrieta, Lorenzo.

2010 «La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano” .» *Estudios Políticos*, p 57-84.

Coen, David, y Jeremy Richardson.

2009 *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Comisión de Expertos.

2013 «Comision de Expertos Encargada de Revisar y Actualizar el Proyecto de Ley General de Trabajo.» 2012.
http://www.mintra.gob.pe/LGT/informe_LGT_23_02_2011.pdf (último acceso: 2013).

Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

2012 «Acta de sesión ordinaria N° 101.» Acta, Lima.

De Freitas Porto, Laura Mariana.

- 2014 «Lobby: conceituação e análise das propostas legislativas de regulamentação da atividade no Brasil à luz da lei do lobby estadunidense.» 2011.
<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/312/3/20660929.pdf>
f (último acceso: 2014).

De Lima Figueiredo, Ney.

- 2011 «“O lobby no Brasil: Uma trajetória histórica”.» *Organicom*,: 182-189.

Diario Gestión.

- 2013 *Nancy Laos: "El CNT volverá a revisar Ley General del Trabajo"*. 09 de Enero de 2013. <http://gestion.pe/economia/nancy-laos-cnt-volvera-revisar-ley-general-trabajo-2056106> (último acceso: 04 de Agosto de 2013).

Dos Santos, Joel.

- 2011 «“Lobby ou corrupção: a necessidade de uma delimitação: Os limites entre o lícito e o ilícito na intermediação de interesses por grupos de pressão no Brasil”; .»
https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3654/2/lobby_ou_corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf (último acceso: 2014).

Dos Santos, Luiz Alberto.

- s/f. *Lobby Regulation, Transparency And Democratic Governance In Latin America* . s.f.
<http://www.oecd.org/gov/ethics/LOBBY%20REGULATION%20TRANSPARENCY%20AND%20DEMOCRATIC%20GOVERNANCE%20IN%20LATIN%20AMERICA%20Luis%20Alberto%20Dos%20Santos.pdf>
f.

Durand, Francisco.

- 2012 «“El debate sobre la captura del Estado peruano”.» *Perú Hoy*, p 19-56.
- 2004 *El poder incierto: Trayectoria económica y política del empresariado peruano* . Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.
- 2005 *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO y Friedrich Ebert Stiftung, 2005.
- 2014 «Dos super lobbies.» *La República*, 10 de Marzo de 2014.

El Comercio.

- 2014 *Daniel Mora advirtió que rectores hacen ‘lobby’ en Congreso* 2014. 30 de Abril de 2014. <http://elcomercio.pe/politica/congreso/daniel-mora-advirtio-que-rectores-hacen-lobby-congreso-noticia-1726286> (último acceso: 2014).

Five Books.

- 2013 *Richard B Freeman on Labour Unions*. 2013. <http://fivebooks.com/interviews/richard-b-freeman-on-labour-unions> (último acceso: 03 de Septiembre de 2013).

García, José.

- 2008 «Modelos de regulación del Lobby en el Derecho Comparado.» *Revista Chilena de Derecho*, 2008.

García, Ricardo.

- s/f. “Pesos Pesados”. *Revista Poder* (México). http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4468

Gestión.

2012 «Ley General del Trabajo no vería la luz este año.» *Gestión*, 11 de Mayo de 2012.

2012 «MEF: Inminente aprobación de la Ley del Trabajo no está en agenda.» *Gestión*, 8 de Febrero de 2012: 2.

Godina, Luis Antonio, y Sebastián Lerdo.

2014. *El lobbying en México*. México DF: Lobbying Mexico, 2004.

Hirschman, Albert.

1991 *The rhetoric of reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

Hogenboom, Barbara.

2013 «The changing politics of lobbying: private sector organizations in Mexico.» *Journal of Public Affairs*, 2013.

Hot Mendy, Vicente José, y Pablo Alberto Oyarce Molina.

2014 «Lobby : antecedentes generales y regulación en Chile.» 2014. <http://tesis.uchile.cl/handle/2250/115483> (último acceso: 2014).

Jesus Oliveira, Andréa Cristina de

2014 «Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil.» 2005. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10408_Cached.pdf (último acceso: 2014).

Johnson, Diane.

2008 «Continuity and change in Argentine interest group activity and lobbying practices.» *Journal of Public affairs*.

Kluver, Heike.

2013 *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*.

La República.

2012 *Castilla, el gran legislador*. 07 de Noviembre de <http://www.larepublica.pe/politica/editorial-07-11-2012> (último acceso: 2013 de Septiembre de 2013).

2011 *Doe Run forma un lobby para batalla legal contra Perú*. Marzo de 2011. <http://www.larepublica.pe/10-03-2011/doe-run-forma-un-lobby-para-batalla-legal-contra-peru> (último acceso: 2013).

LACEA - LAMES 2012.

2012 *World Development Report on Jobs*. 7 de Noviembre de 2012. <http://www.youtube.com/watch?v=T65xK7VrPQA> (último acceso: 13 de Septiembre de 2013).

Looi, Hiau, Marcelo Olarreaga, y Peri Silva.

2003 «Market Access for Sale: Latin America's Lobbying for US Tariff Preferences.» 2003. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=471201 (último acceso: 2014).

López, Sinesio.

s/f. *La captura del Estado*. s.f.
http://bajolalupa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=307:la-captura-del-estado&catid=41:sinesio-lopez-jimenez&Itemid=%20d162.

2012 «El Estado y los ciudadanos (1990-2011).» *La República*, 12 de Febrero de 2012.

2012 «La captura de Ollanta.» *La República*, 29 de enero de 2012.

Los Andes.

2011 *Discurso completo del premier Salomón Lerner ante el Congreso (2011)*. 2011.
<http://www.losandes.com.pe/Nacional/20110825/54401.html> (último acceso: 04 de Agosto de 2013).

Mahoney, Christine.

2007 «Lobbying Success in the United States and the European Union.» *Journal of Public Policy*, 2007: 35-56.

Majone, Giandoménico.

1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica ; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

MEF.

2013 *Consulta amigable*. 2013.
<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx> (último acceso: 2013).

MTPE. *El Peruano*.

2012. <http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/gaceta/admin/elperuano/3052012/30-05-2012.pdf> (último acceso: 2013).

2013 *GALERÍA DE MINISTROS*. 2013.
<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=199&tip=9>
(último acceso: 13 de Septiembre de 2013).

Mujica, Jaris.

2012 «El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano.» *GIGAPP*. España, 2012.

2009. «Ni mafias, ni cárteles, ni clientelas: Sobre la corrupción en el Palacio de Justicia .» 2009.
http://www.revistargumentos.org.pe/ni_mafias__ni_carteles__ni_clientelas.html (último acceso: 2014).

Oliveira, Andréa Cristina de Jesus.

2008 «Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesse no Brasil.» 2008.
<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000316902> (último acceso: 2014).

Oliveira, Andréa Cristina.

2007 «O lobbying institucional no Brasil: canal de comunicacao entre o Estado e a sociedade civil?» 2007.
http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/cenarios_comunicacao/cenarios_v6n1/cen_comv6n1_3f25.pdf (último acceso: 2014).

Palau, Ramon, y Santiago Forgas.

2010 «Lobbying directo: un análisis de las prácticas del sector hotelero con las instituciones políticas.» *Teoría y Praxis*, 2010: 24-41.

Perú 21.

2010 «Del Castillo sí hizo lobby por petrolera.» *Perú21*, 26 de Abril de 2010.

2013 *Advierten riesgos para el empleo formal en el Perú*. 16 de Enero de 2013. <http://peru21.pe/economia/advierten-riesgos-empleo-formal-peru-2112723> (último acceso: 04 de Agosto de 2013).

2012 «Confiep: 'La Ley General del Trabajo es excluyente y anticompetitiva'.» *Perú21*, 04 de Febrero de 2012.

2012 «Ponen en riesgo formalización.» *Perú21*, 30 de Enero de 2012.

2012 *Retiran a CGTP del Ministerio de Trabajo*. 17 de Agosto de 2012. <http://peru21.pe/2012/08/17/economia/retiran-cgtp-ministerio-trabajo-2037974> (último acceso: 4 de Agosto de 2013).

Petersen, John.

1995 «Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis.» *Journal of European Public Policy*, 1995: 69-93.

La Primera.

2007 «PPK envuelto en nuevo lobby.» *La Primera Digital*, 2007.

Redacción PODER.

2011 *Especial los más poderosos: Los contrapesos del gabinete Lerner*. Octubre de 2011.

http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=6124 (último acceso: 12 de Septiembre de 2013).

Rendon, Silvio.

2009 *El lobbismo en el Perú*. 07 de Febrero de 2009.
<http://grancomboclub.com/2009/02/el-lobbismo-en-el-peru.html>
(último acceso: 2014).

Revista Velaverde.

2014 «La historia no contada de InterOil.» *Revista Velaverde*, 2014.

Ribeiro, Samantha, Alessandra de Andrade, y Vitor Tavares.

2008 «A possibilidades de regulamentacao do lobby no Brasil.» 2008.
http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf
(último acceso: 2014).

Ricciardi, M.

2009 «Lobbying en México y Argentina: Lo que la transición encontró.»
2009.
http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/ricciardi_ma/capitulo_1.html# (último acceso: 2014).

Rodrigues, Ricardo.

1996 «A regulamento do lobby no Brasil: leitura critica de um projeto de lei.» 1996.
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8127/6942>
(último acceso: 2014).

Romina, Mella, y Gustavo Gorriti.

2013 *El lobby y la presión* . 02 de Marzo de 2013. <http://idl-reporteros.pe/2013/03/02/el-lobby-y-la-presion/> (último acceso: 2014).

RPP.

2011 *Ley evita formalización del lobby en el Perú, advierte Matute*. 29 de Agosto de 2011. http://www.rpp.com.pe/2011-08-29-ley- evita-formalizacion-del-lobby-en-el-peru-advier-te-matute-noticia_398880.html (último acceso: 2014).

Sequeiros, Freddy. *Vale la pena que se regule el lobby?*

s.f.

http://www.comexperu.org.pe/archivos%5Crevista%5CMayo10%5CBandejaLegal_153.pdf.

Tanaka, Martín.

2012 «La “captura” del Estado.» *La República*, 18 de Marzo de 2012.

The Hill.

2014 «Teach giants hire lobby firm to fight NSA surveillance.» 2014. <http://thehill.com/policy/technology/197727-tech-giants-hire-lobby-firm-to-fight-nsa-surveillance> (último acceso: 2014).

Ticona, Cristhian.

2009 «Hubo lobby de PPK en el gas de Camisea.» *La República*, 016 de Septiembre de 2009.

Transparency International.

2009 «WHAT IS 'LOBBYING' AND ITS LINK TO CORRUPTION?» 2009.
[http://blog.transparency.org/2009/09/14/what-is-
%E2%80%98lobbying%E2%80%99-and-its-link-to-corruption/](http://blog.transparency.org/2009/09/14/what-is-%E2%80%98lobbying%E2%80%99-and-its-link-to-corruption/) (último
acceso: 2014).

Valle, José.

2008 «El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución.»
Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, 2008.

Von Lampe, Klaus.

2011 «The use of models in the study of organised crime.» 2011.
<http://www.organized-crime.de/vonLampeModelsOC2011.pdf> (último
acceso: 2014).