

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ**

## **La Ley Pulpín y la captura del Estado**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA  
POLÍTICA Y GOBIERNO QUE PRESENTA:**

**Cristóbal Mora Wiese**

**Asesor: Francisco Durand**

**Noviembre, 2017**



## Resumen

La presente investigación tiene como principal objetivo explicar cómo se procesa la influencia de diferentes sectores de la sociedad civil en el aparato estatal en el caso del dictado de leyes. En concreto, este trabajo se va a centrar en la 'Ley N° 30288', conocida popularmente como 'Ley Pulpín', a partir de las sospechas de los detractores del proyecto, quienes afirmaban que este fue elaborado por los sectores empresariales, que habrían influido sobre el Estado para aprobarlo. Lo que se busca entender es cómo la influencia podría ejercerse en un aparato estatal que resulta aparentemente autónomo.

Por ello, el objetivo es estudiar los procesos de elaboración y aprobación de dicha ley, para determinar cuál es la forma en la que influyen los actores de la sociedad civil involucrados en estos. Para este fin se han tomado como base las teorías sobre captura del Estado, las cuales otorgan un valor explicativo a un contexto en el cual se parecen favorecer las demandas de ciertos actores sociales por sobre las de otros.

A través de entrevistas con actores que participaron o siguieron de cerca este proceso, se logra determinar que evidentemente este era un proyecto de ley similar a los propuestos por los sectores empresariales, contando con su respaldo, si bien no siempre abierto. Además, se menguó la participación de los gremios de trabajadores y de sus representantes, quienes fueron apartados y sus opiniones no tomadas en cuenta. Todo ello con la idea de que desde el Estado estaban haciendo lo correcto para afrontar los problemas de informalidad laboral. Ello lleva a considerar, con especial énfasis, la importancia de las teorías que hablan de la influencia ideológica que puede existir sobre los funcionarios, que podría explicar el por qué pueden terminar favoreciendo a los gremios empresariales en sus decisiones.

## Índice

<b>GLOSARIO.....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>III. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>20</b>
<b>IV. RECONSTRUCCIÓN DEL CASO: LAS ENTREVISTAS. ....</b>	<b>31</b>
Línea de tiempo .....	36
Los entrevistados .....	37
Las entrevistas: balance .....	47
<b>V. RECONSTRUCCIÓN DEL CASO: EL PROCESO DELIBERATIVO.....</b>	<b>52</b>
<b>VI. ¿CÓMO SE PRODUCE LA INFLUENCIA? .....</b>	<b>60</b>
<b>VII. EL ROL DE LA IDEOLOGÍA DE LOS FUNCIONARIOS.....</b>	<b>68</b>
<b>VIII. CONCLUSIONES.....</b>	<b>76</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>87</b>

## **Glosario**

ADEX: Asociación de Exportadores.

CCL: Cámara de Comercio de Lima.

CGTP: Confederación General de Trabajadores del Perú.

CNTPE: Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

CONFIEP: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

MINAM: Ministerio del Ambiente.

MINTRA: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

PRODUCE: Ministerio de la Producción.

SNI: Sociedad Nacional de Industrias.



## I. Introducción

La presente investigación tiene como objetivo explicar cómo se procesa la influencia de diferentes sectores de la sociedad civil en el aparato estatal en el caso del dictado de leyes. En concreto, este trabajo se va a centrar en la 'Ley N° 30288' o 'Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social', aprobada en diciembre del 2014 y conocida popularmente como 'Ley Pulpín' o 'Ley Juvenil'. Como se explicará detalladamente más adelante, esta ley generaba un régimen laboral para los jóvenes entre los 18 y 24 años de edad, buscando combatir la informalidad entre los trabajadores de este rango, pero reduciendo sus beneficios laborales como incentivo para que los empresarios los contraten formalmente. Por supuesto, tanto los empleadores como el resto de los trabajadores también habrían sido afectados, para bien o para mal, si la mencionada norma no hubiera sido anulada un mes después de haberse aprobado, luego de varias movilizaciones masivas que exigían su derogatoria.

En el presente trabajo se decidió seguir a los actores principales de este proceso de aprobación/derogación, con el fin de observar sus formas de operar en los espacios de negociación que existieron en el Ejecutivo (en ciertas instancias que cumplieron un rol clave) y en el Legislativo durante el proceso de elaboración del proyecto y su posterior aprobación.

La razón por la que considero que el tema laboral es muy importante se debe a que está directamente vinculado a los intereses económicos de los sectores o

grupos que en teoría tienen el poder de influir en el Estado: los empresarios, los cuales son, además, la base en la que se apoya el llamado 'modelo neoliberal'.

Entonces, el objetivo principal del trabajo es estudiar el caso de la Ley 30288 y determinar cuál es la forma y grado en que influyen los actores de la sociedad civil involucrados en la elaboración y aprobación de esta.

Lo primero que se hizo para validar las hipótesis (que serán mencionadas a continuación) fue analizar la ley y tomar en cuenta los testimonios de empresarios y trabajadores, a fin de determinar qué tanto representaba la ley sus intereses. Segundo, se procedió a reconstruir el caso a través de testimonios de entrevistados que estuvieron presentes durante la elaboración de la Ley 30288 o que lograron obtener información de otros que sí estuvieron presentes.

La pregunta principal planteada como base de la investigación fue la siguiente: ¿de qué formas y en qué medida lograron ejercer influencia los sectores empresariales organizados gremialmente en el proceso de elaboración y aprobación de la Ley N° 30288? Asimismo, se tomaron como preguntas secundarias las siguientes: ¿Cuáles fueron los mecanismos que se siguieron en el proceso de elaboración y aprobación de la mencionada ley? ¿Cuál fue el rol de los funcionarios y su ideología durante estos procesos?

Se puede decir que la pregunta principal presupone que los gremios empresariales ejercieron influencia en la nueva norma laboral, cuestión que de acuerdo a la teoría empleada como recurso explicativo en este trabajo también se asume. La hipótesis inicial sobre la que partió la investigación fue que en el Estado

existen mecanismos y estrategias de acción claramente definidos a los que recurren quienes ejercen más poder, es decir, los grupos empresariales (que concentran grandes recursos materiales y están muy bien organizados gremialmente), con lo que resultaron capaces de influenciar en la aprobación de una ley que les era favorable. No obstante, la pregunta deja abierta la posibilidad de que estos sectores no ejercieron una influencia tan considerable sobre la ley y que esta fue aprobada básicamente por iniciativa del Gobierno, o también con la participación de otros sectores que no son representantes directos de los grandes empresarios.

Para elaborar este trabajo se usaron como base las teorías sobre la captura del Estado, las cuales se centran en la idea de que este se encuentra muy influenciado por el sector empresarial, quien debido a su capacidad de concentrar un gran poder económico que se proyecta al poder político, termina logrando que desde el Estado se ejecuten políticas que lo favorecen.

La tesis elaborada sobre esta perspectiva tiene dos hipótesis: la primera se da a partir de las teorías que afirman que los empresarios tienen mayores capacidades de influencia y acceso privilegiado al aparato estatal, pudiendo desde él sacar adelante políticas y leyes favorables, dándose de esa manera la captura. Entonces, a través de la enorme influencia que tienen estos debido a mecanismos como los lobbies, las puertas giratorias, las alianzas políticas, la financiación de partidos, etc., habrían motivado a que desde el Estado se elabore la Ley 30288 y que se apruebe rápidamente para evitar confrontaciones. Se priorizaría, además,

al MEF, siendo este el espacio institucional en donde los empresarios tienen la mayor capacidad de actuar.

La segunda hipótesis se obtiene a partir de teorías complementarias, las cuales se centran en la existencia de factores ideológicos como los causantes de que desde el Estado se favorezca a ciertos actores por sobre otros. Entonces, lo que habría en el aparato estatal sería un grupo de funcionarios influidos por un paradigma, que los motivaría a creer que la solución más viable para combatir la informalidad sería quitándoles derechos laborales a los trabajadores con la finalidad de incentivar a los empresarios. Esa sería la razón, o el factor complementario, por la cual se elaboró la Ley Pulpín que, al ser considerada como la mejor solución a los problemas sociales para los que fue elaborada, de acuerdo a la ideología dominante, no habría sido necesario ponerla en discusión con sectores que se hubieran opuesto a ella, como los trabajadores.

Por supuesto, ambas hipótesis no son excluyentes y la realidad podría encontrarse entre ambas, debido a que la captura del Estado nunca sería un proceso directo o simple y fácilmente identificable. Más bien, este resulta complejo y difícil de determinar. Podría ser que se den ambos elementos: un aparato estatal con funcionarios que presentan vínculos con el sector privado y que son más atentos a sus demandas y que, además, tienen una predisposición ideológica que les lleva a pensar que estas son las soluciones correctas a problemas determinados, como la informalidad laboral en el presente caso. Esta síntesis de ambas visiones fue la elegida como hipótesis principal para responder la pregunta

de investigación, pues es la más completa y permite analizar la elaboración de la ley estudiada desde distintas perspectivas.

Sobre el por qué se eligió estudiar la conocida Ley Pulpín, esto se debió, en primer lugar, a la relevancia mediática que adquirió al haber ocasionado una serie de protestas que llevaron a su definitivo archivamiento, lo que también permite tener más información sobre el caso, ya que los medios de comunicación le dedicaron considerable espacio y entre quienes protestaron también hubo actores que se dedicaron a investigar sobre la propuesta de ley. El caso también se eligió debido al tipo de denuncias que hicieron los jóvenes que tomaron parte en las protestas: se acusó a los gremios empresariales de ser los que elaboraron el proyecto y al Estado de ser servil frente a ellos. Si bien este tipo de sentido común o narrativa ya se daba desde antes, en relación a la legislación laboral, el caso de la Ley 30288 volvió a traer al primer plano la presunción de la gran influencia que ejercen los empresarios sobre el Estado.

La reconstrucción del proceso de aprobación/rechazo se realizó a través de una investigación centrada en los trabajos y medios de información en los cuales se trató el tema de la Ley Pulpín. Además, y como recurso más importante, se realizaron entrevistas a quienes conocían del caso y a quienes estuvieron involucrados en su defensa o en su oposición. Se trató de contactar con los ministerios supuestamente implicados, pero fue un trabajo difícil debido a una negativa de los ministros a hablar sobre el tema. Finalmente, se logró contactar con otras fuentes que pudieron brindar información al respecto y la reconstrucción del caso fue exitosa. No hay que dejar de mencionar que hay un comportamiento

muy recurrente en el Estado de callar al tratar sobre este proyecto de ley, probablemente debido a su fracaso.

Hay que reconocer que este tipo de investigaciones son importantes, debido a que se centran en un elemento que quienes se dedican a estudiar la política no deben de olvidar: el poder, la capacidad de ciertos actores de influir y tomar decisiones públicas, elemento central en el campo de las Ciencias Sociales pues define las relaciones humanas y les da forma en materia de decisiones políticas que afectan a todos. Al estudiar el Estado, quienes se dedican a investigar sobre la política nunca deben dejar de analizar cómo se expresa el poder, quiénes lo ejercen y tratar de comprender qué tan fuerte resulta.

Desde la perspectiva de este trabajo el análisis del poder es pues, importante, dado que a partir de este se estructuran las relaciones entre el Estado y todos los demás actores que, en teoría, se encuentran bajo su hegemonía. Si queremos entender hasta qué punto algunos individuos o colectivos tienen más influencia en el aparato estatal que otros, o cómo es que se dan estas relaciones que los priorizan, es necesario hacer un análisis del poder.

En este trabajo, se ha puesto un énfasis especial en mantener la imparcialidad del caso, por lo que se han empleado los términos 'derechos laborales' y 'beneficios laborales' de manera indistinta, a fin de no entrar en la discusión del contenido que estas frases tienen para quienes las emplean en el debate sobre si propuestas como la Ley 30288 son o no correctas.

## II. Estado de la Cuestión

Esta revisión de lo escrito sobre el tema se enfocará en dos ejes: la influencia de los actores de la sociedad civil sobre las políticas públicas y los cambios producidos en las leyes laborales tras el apogeo del llamado modelo económico 'neoliberal'. En cada tema se explicará lo que argumentan distintos trabajos, para posteriormente hacer una comparación entre ellos con el fin de determinar cuáles son sus puntos en común y en qué medida nos brindan un marco analítico y conceptual en que apoyarnos.

Iniciando la revisión de lo escrito con el tema sobre la acción de la sociedad civil en las políticas del Gobierno, el trabajo de Zoila Ponce de León habla de las lógicas que definen la política pública en el Perú, básicamente en función de los intereses de los actores políticos. Respecto a cómo los actores externos influyen en la decisión de estos políticos, la autora menciona que los grupos de interés no suelen ser los que insertan los temas en la agenda, pero intervienen si les resultan llamativos, sea para bloquearlos o promoverlos.

Al analizar el caso del SOAT (seguro) médico que nunca fue aprobado en el 2010, la autora afirma que la propuesta original del Ejecutivo, que en esta situación tenía el apoyo de las compañías aseguradoras, se va tergiversando para que el gremio médico esté satisfecho con la propuesta, lo que deja en evidencia la capacidad que tiene este grupo para negociar satisfactoriamente con los actores estatales. Por último, la ley nunca se aprobó porque la opinión pública, que era la que había puesto el tema en agenda, se olvidó del asunto y, como era un tema conflictivo,

los políticos finalmente decidieron no tomar posición ni apoyar alguna ley nueva (Ponce de León, 2011).

Por su parte, Alejandra Valverde menciona, en su investigación sobre las políticas públicas relacionadas con el cambio climático en el Perú, que la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, si bien es permitida en distintos espacios, más bien es terapéutica. Es decir, no son mecanismos que aseguran una participación plural, más bien teniendo como objetivo legitimar las decisiones escogidas en base a la apariencia de una voluntad de las autoridades de incluir a otros actores sociales en la toma de decisiones.

La autora afirma que el Estado creó un espacio para poder coordinar soluciones a los problemas ambientales, la Comisión Nacional de Cambio Climático en el Perú, pero menciona que solo respondía a un intento de eliminar la oposición de las organizaciones de la sociedad civil en el sector ambiental. Valverde también afirma que el organismo empezó a incluir a actores de la sociedad civil únicamente desde el 2011, pero solo en apariencia, puesto que las propuestas y recomendaciones hechas en la Comisión no eran tomadas en cuenta para el desarrollo de las políticas. Uno de los temas más relevantes mencionados es cómo las políticas del MEF son priorizadas por encima de las del Ministerio del Ambiente (MINAM), de los organismos internacionales y de la sociedad civil, lo que sugiere que este ministerio 'se pone por encima del resto', indicando un patrón decisonal (Valverde, 2014).

Patricia Andrade y Miguel Martínez, por su parte, investigaron la participación de la sociedad civil en las políticas educativas en el Perú, tomando como caso emblemático el Proyecto Educativo Regional de Apurímac. En el caso estudiado se logró armar un proyecto surgido de la propia sociedad y con una gran participación de organizaciones civiles. Sus conclusiones son positivas y los autores afirman que, hasta 2005, siendo impulsada por el periodo de democratización, aumenta la participación política en los nuevos espacios creados por el Gobierno, en los cuales se ve la presencia de nuevos actores que tienen influencia en las leyes.

Los autores, por otro lado, también reconocen que la incidencia política de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación aún es escasa y, además, existe poca capacidad para transferir propuestas hacia el Ministerio de Educación. Asimismo, tiende a haber desconfianza mutua entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, lo cual debilita la posibilidad de articulación. A pesar de ello, para los autores, es positivo el aumento de participación en esos años, tomando en cuenta todos los problemas que existen y considerando que es un proceso todavía reciente. El trabajo subraya la importancia de los mecanismos democráticos que, allí donde ocurre participación social, pueden dar lugar a cambios legales (Andrade y Martínez, 2007).

Carlos Arámbulo, por su lado, investiga el Programa Articulado Nutricional a partir de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Su idea es determinar cómo esta relación puede potenciar la acción gubernamental para lograr con éxito los resultados de una política pública. El autor afirma, siguiendo el camino de los

anteriores, que la transición democrática fue un proceso que trajo consigo la reactivación y el fortalecimiento de los canales de participación ciudadana.

Arámbulo incluso considera que el rol de la participación fue fundamental para despertar el interés de la opinión pública en el tema de la desnutrición infantil. La sociedad civil, al tener una relación con el Estado, ha apoyado en la exitosa implementación de políticas públicas y ha generado más espacios de discusión para el desarrollo de nuevas políticas (Arámbulo, 2013).

Siguiendo a algunos de los autores que proponen la teoría de la captura del Estado, empleada en el presente trabajo, estos investigan los efectos que las nuevas políticas económicas 'neoliberales' han traído sobre el Estado, argumentando que este es capturado por parte de los grandes sectores económicos, debido a que la transformación de la base económica por las políticas neoliberales y la globalización ha logrado que el poder económico se traduzca en influencia política. Esta 'captura' se da a través de organismos estatales en los cuales el sector privado tiene gran influencia. Además, este mantiene los clásicos mecanismos como el cabildeo al interior del Congreso para mantener su capacidad de formar parte de la toma de decisiones.

Por ejemplo, para Durand, el 'neoliberalismo'-el paradigma al que este autor llama 'neoliberal'- ha logrado generar una nueva estructura de poder que no encuentra oposición fuerte y que tiene de la mano a un Estado sumiso, junto con una sociedad mal organizada y representada, cuyo único recurso es la protesta. El trabajo de este autor advierte que las organizaciones de la sociedad civil en

realidad no tienen una participación decisiva o activa en la elaboración de leyes, con la excepción de los gremios empresariales; si los mecanismos de participación existen, esto no significa que sean tomados en cuenta para el producto final cuando se trata de legislación ligada a los intereses económicos. Además, gran parte de las exigencias de la sociedad civil no serían siquiera discutidas, salvo casos excepcionales, pues quienes se encargan de poner la agenda son los actores estatales, que van de la mano con los intereses de las élites económicas (Durand, 2005).

Sinesio López, discutiendo también sobre captura, menciona que, a partir del Gobierno de Fujimori, se organizó un Estado neoliberal donde hubo una repartición que se organizó en las instituciones económicas. Este fue un asalto donde hubo mucha corrupción incluida y los encargados de realizarlo salieron todos beneficiados, ya sea mediante decisiones políticas, como privatizaciones y concesiones, o mediante acceso directo al tesoro público. López afirma que desde el fin del régimen fujimorista poco ha cambiado y que la captura del Estado continúa ya que “su estructura sigue siendo la misma, las coaliciones de los poderes fácticos con las cúpulas de los gobiernos se mantienen, el blindaje de los aparatos económicos se ha petrificado y la repartija corrupta se hace con descaro” (López, 2010). Este mismo autor, en un segundo artículo que trata sobre Ollanta Humala, presidente entre los años 2011 y 2016, menciona como este cedió a los representantes de los grandes grupos económicos y financieros, quienes se encargaron de continuar con la captura del Estado (López, 2012).

Sobre la influencia de las élites en la elaboración de políticas, Charles Lindblom afirma que, en la formulación de políticas públicas, ningún actor tiene tanta influencia y capacidad de participación similar a los empresarios; estos juegan un papel muy importante en el Gobierno ya que son considerados como indispensables para la sociedad porque la inversión y, por lo tanto, el empleo depende de ellos, de allí que se establezca una relación privilegiada. Otros actores tienen como su mayor capacidad el bloqueo de políticas, pero no son tan activos a la hora de formularlas. Es a partir de la organización de los ciudadanos en grupos de interés como estos adquieren más posibilidades de insertar temas en la agenda, pero tales grupos se centran por lo general en algunos pocos temas. Este autor no habla de captura pero sí identifica una asimetría de poder entre los distintos intereses (Lindblom, 1991: 96). Esta asimetría, cabe señalar, puede ser más importante y evidente cuando se trata de legislar sobre intereses económicos.

Entonces, sobre el tema de la influencia de grupos de la sociedad civil en las políticas públicas que son producidas por el Estado, lo que se puede entender, sintetizando lo que dicen los autores, es que la participación puede existir y cuando se da es muy positiva para la legitimidad de la política, pudiendo incluso mejorar su desarrollo de manera sustancial. El asunto es que, para que la participación ciudadana se dé, es necesaria la actitud decisiva del Estado, en primer lugar, y pareciera que no existe voluntad de generarla o en todo caso habría menor voluntad en los temas relacionados con la economía. Asimismo, en situaciones cuando se legisla sobre el poder económico la posibilidad de participación social es más restringida. En este caso son limitados los sectores

sociales que ejercerían influencia: quizá solo el sector empresarial, gracias al poder material que tiene, haría escuchar su voz ante un Estado que por lo general monopolizaría estos temas.

Siguiendo con el tema de cómo las leyes del trabajo han variado desde el apogeo del llamado 'modelo económico neoliberal', según los estudios que tratan sobre legislación laboral, hay un consenso en cómo a partir de la década de 1990 la desregulación ha sido general y se han perjudicado las condiciones del trabajo. Por ejemplo, Minor Mora señala que se ha adoptado un esquema que favorece la desregulación en los mercados laborales desde la aplicación de políticas neoclásicas, a partir de finales de los años ochenta, decisión que favorece a los inversionistas.

El autor afirma que las leyes para favorecer a los trabajadores eran percibidas como rigideces que impedían a los empresarios adaptarse adecuadamente a lo que establecía el mercado. También dice que si bien muchos países han mantenido la protección constitucional a los trabajadores y se han esforzado de no perjudicarlos, hay otros que sí han promovido cambios en el sistema de regulaciones, entre estos el Perú, donde el empleo temporal en 1996 alcanzaba el 50% de todos los contratos de trabajo (Mora, 2005).

María Murillo, por su lado, menciona que una de las razones por las que precisamente se hicieron las reformas estructurales fue debido a la incapacidad de las políticas tradicionales de atraer flujos de capital para cubrir los déficits fiscales.

Ello provocó una tendencia hacia la liberalización que se replicó en toda Latinoamérica (Murillo, 2005).

Álvaro Vidal, hablando sobre la 'flexiseguridad', modelo de organización del mercado de trabajo que piensa que la flexibilidad laboral contribuye a generar más empleo, explica cómo a partir de aquella se deja de lado la protección de los puestos de trabajo debido a la idea de que así se generará más empleo. El autor hace mención al caso peruano, ya que la desregulación de este país durante los años 90 fue propiciada precisamente con la idea de crear más puestos de trabajo, en la medida que la teoría sostiene que el mercado laboral, en este caso, es el que mejor asigna los recursos. La idea de la reforma laboral peruana era otorgarle mayor estabilidad económica al país como parte de una serie de reformas estructurales, lo cual era consistente con las demandas de los empresarios y sus gremios.

El mismo autor menciona cómo se han creado leyes en los últimos años supuestamente para proteger el trabajo, pero vinculadas a la reforma de las relaciones colectivas del trabajo y a la posibilidad de que el Tribunal Constitucional proteja de los despidos arbitrarios. Además, se han creado regímenes especiales para los trabajadores estatales y las microempresas, favoreciendo que haya menores condiciones de empleo y protección social que en el régimen general de trabajo (Vidal, 2012).

Por su parte, Philip Mauceri afirma que, durante el régimen de Fujimori, cuando se dieron las reformas neoliberales, hubo un cambio sustancial en las relaciones

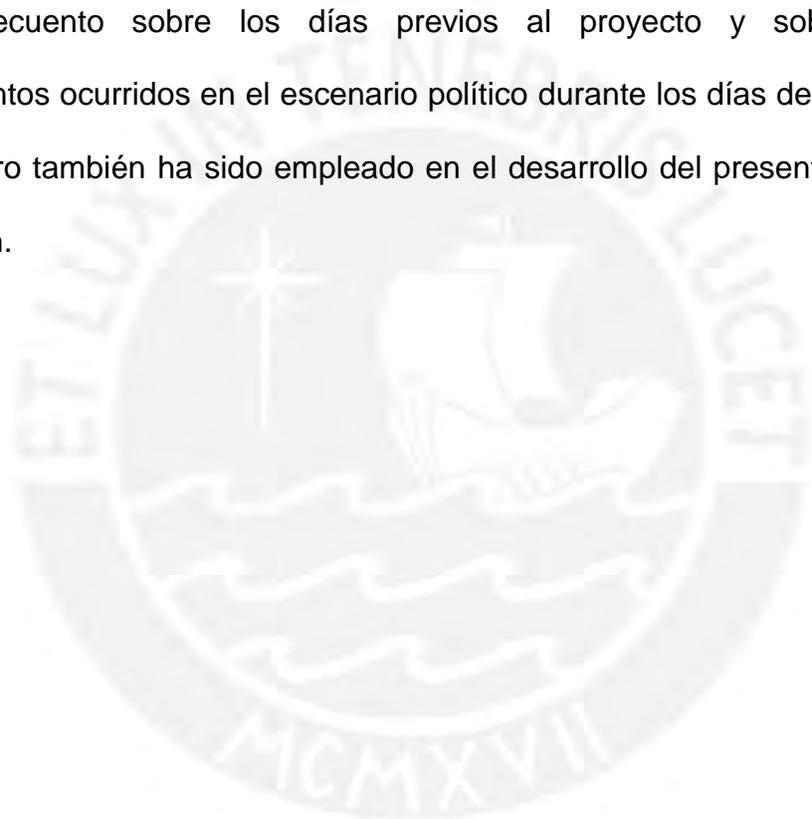
entre los trabajadores y el Estado, revirtiendo los derechos y beneficios laborales que se habían mantenido incluso durante gobiernos conservadores pasados. Así, Fujimori limitó el derecho a la protesta y a la organización de los sindicatos, se permitió la creación de sindicatos alternos para limitar su poder, se eliminaron las cooperativas de los trabajadores y se acabó con el rol mediador que tenía el MINTRA (Mauceri, 1995).

Por último, Fernández-Maldonado, hablando precisamente sobre la Ley Pulpín, menciona que este proyecto que afectaba a los jóvenes trabajadores no era algo coyuntural, es decir, producto de la caída del crecimiento económico, sino que “el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo forma parte de una serie de reformas flexibilizadoras que se han venido implementando sistemáticamente desde la década de 1990” (Fernández-Maldonado, 2015: 65).

En suma, los autores están de acuerdo en que se dieron cambios que buscaban reducir la regulación en el campo laboral y la tendencia fue hacia la liberalización de las relaciones de trabajo para promover la inversión privada. Esto permite afirmar que, en los últimos años, se ha avanzado efectivamente hacia la reducción de los beneficios de los trabajadores. Las leyes laborales, por su lado, también se han visto afectadas por una ideología que hace que los actores, incluyendo la burocracia estatal, consideren que cualquier política favorable a los trabajadores es un costo que muchos empresarios no están dispuestos a pagar y, como este sector es el que crea puestos de trabajo y le otorga mayores ingresos al Estado, entonces se le da prioridad a las políticas que ellos proponen. Luego de esta

revisión, se puede empezar a considerar una situación de captura del Estado por parte estos actores empresariales.

Por último, un texto que trata sobre la Ley Pulpín en sí y, esencialmente, sobre las protestas que generó, es 'La Rebelión de los Pulpines' del ya mencionado Fernández-Maldonado (ídem). Este se centra en los días de lucha en los cuales los jóvenes salieron a marchar contra el proyecto de ley. No obstante, también hace un recuento sobre los días previos al proyecto y sobre algunos acontecimientos ocurridos en el escenario político durante los días de tensión. Por ello, este libro también ha sido empleado en el desarrollo del presente trabajo de investigación.



### III. Marco Teórico

Como se ha mencionado previamente, para la presente investigación se ha empleado como base teórica la literatura sobre captura del Estado. Al respecto, Francisco Durand, uno de los autores que ha estudiado en mayor detalle el tema de captura en el Perú, menciona la existencia de un debate con dos perspectivas: la primera de ellas es la convencional, que concibe a la captura como una desviación peligrosa del camino correcto hacia los *market democracies*, es decir, las democracias liberales con apertura de mercados. Esta significaría que las mafias corruptas logran adquirir una mayor influencia en el Estado mediante el soborno. En esta perspectiva las corporaciones no corruptas serían vistas como “buenas redes”, capaces de tener un impacto en la formulación de reglas de juego básicas debido a la concentración del poder económico (Durand, 2012: 22).

Germán Alarco, otro autor que discute la captura en el Perú, menciona que estos autores, enfocados principalmente en la corrupción, olvidan que “en el sistema hay una tendencia inherente hacia la concentración y centralización de capitales, por lo que el poder de influenciar es mayor al supuesto en la teoría” (Alarco, 2012: 62). Este mismo autor explica que no es necesario que se den actos ilícitos para hablar de una captura, sino que puede tener modalidades muy diferentes y expresarse también a manera de influencia directa o indirecta (ídem).

Sinesio López, al dar su opinión sobre la captura, precisamente se centra en la posibilidad de estos actos ilícitos, mencionando cómo el Estado favorece al sector

empresarial debido a redes de corrupción que son mantenidas por un “Estado cleptopatrimonialista” (López, 2010).

Durand agrega un enfoque alternativo, en el cual se piensa a las corporaciones como captoras, debido a que logran tener un acceso privilegiado al aparato estatal y una mayor influencia de la que deberían. Su hipótesis “es que la captura se logra principal pero no únicamente vía el control de las designaciones en áreas claves del gobierno” (Durand, 2012: 24) y que esta se vuelve una realidad, pues los privados pueden colocar a los creadores de políticas en el Gobierno así como emplear la llamada ‘puerta giratoria’, es decir, el movimiento de altos cargos entre el sector público y el privado.

El mismo autor afirma que el modelo neoliberal ha convertido a la clase empresarial en un actor político muy poderoso, lo que ha sido apoyado por el MEF, un organismo clave en materia económica que va siendo copado de tecnócratas provenientes de las filas del sector privado. Este ministerio es la entidad rectora en materia económica y es percibido como un ‘superministerio’ en relación a otras carteras al diseñar y ejecutar el presupuesto. El acaparamiento de este por aquellos tecnócratas habría provocado que el sector empresarial, al influir en los nombramientos en el MEF, sea el grupo de interés más consultado y el más tomado en cuenta, solo aprobándose leyes que lo afectan cuando hay algún interés estatal fiscal acompañado de presiones populares (Durand, 2005).

Existe una explicación que podría ser considerada como complementaria al mencionado segundo enfoque de la captura del Estado. Esta apreciación surge a

partir de los problemas que existen en los entes estatales reguladores de los Estados Unidos, los cuales suelen ponerse del lado de los intereses de las corporaciones que tendrían que regular. Desde este enfoque se pone mayor énfasis a las ideas y a las creencias de los funcionarios que trabajan en ellos, como una forma de explicar sus maneras de actuar. A estas formas más sutiles de ‘captura’ los autores les dan distintos nombres dependiendo del enfoque que tienen, en relación a cómo es que esta se llegaría a producir: Kwak, por ejemplo, habla de ‘captura cultural’, mientras que Rajan de ‘captura cognitiva’ (Kwak, 2013; Rajan, 2010).

Para el presente trabajo, que no trata sobre las acciones de entes reguladores, sino sobre la elaboración de proyectos de ley, podríamos hablar de una especie de ‘captura ideológica’, considerando como posibilidad que muchos de estos proyectos que favorecen a un sector por sobre otro, a los gremios empresariales en este caso, sean aprobados porque los funcionarios encargados de elaborarlos consideran que son importantes y necesarios, ignorando el debate con cualquier posición contraria así esta se encuentre fundamentada.

Sobre el concepto de ideología, Eagleton menciona que nadie ha sugerido todavía una adecuada definición de este, debido a que el término tiene bastantes significados útiles pero no todos compatibles. Asimismo, afirma que “probablemente es más importante valorar lo que hay de valioso o lo que puede descartarse en cada uno de estos linajes que combinarlos a la fuerza en una gran teoría global” (Eagleton, 1997: 19). Sin embargo, para el presente trabajo se ha decidido partir desde la primera de las definiciones que da el autor, es decir, que la

ideología se puede entender como “el proceso material general de producción de ideas, creencias y valores en la vida social” (ibídem: 52). Esta definición, según Eagleton, está próxima a la de ‘cultura’, denotando “todo el complejo de prácticas de significación y procesos simbólicos de una sociedad determinada” (ídem). No obstante, Eagleton menciona las limitaciones que tiene este concepto, ya que se aleja de “las relaciones entre estos signos y los procesos del poder político” (ídem). Así, en esta investigación se parte de esta primera definición para entender a la ‘ideología’ como un conjunto de ideas que le permiten a un individuo otorgar significados a sus prácticas sociales. Es a partir de ellas como este sujeto puede entender e interpretar la realidad colectiva en la que vive y los modos de actuar sobre ella. Asimismo, una ideología puede tornarse hegemónica cuando las ideas que la conforman se vuelven parte de un sentido común, es decir, logran ser consideradas como una verdad universal por toda una comunidad (comunidad que puede abarcar desde un pequeño grupo humano hasta la humanidad en su totalidad).

Sobre el rol que la ideología llega a ejercer en la toma de decisiones dentro del Estado y cómo es que los funcionarios tecnócratas, vinculados a la toma de decisiones económicas, están imbuidos con este sentido común, Durand emplea el concepto de paradigma, al cual define como “un esquema formal en el que principios generales se proyectan en un conjunto de decisiones” (Durand, 2005: 12). Un paradigma se construye a partir de principios ideológicos que pretenden ser verdades científicas, a partir de los cuales este otorga respuestas sobre qué debe hacerse respecto a un determinado tema. El autor afirma que “un paradigma

permanece debido a que se sostiene en razón de que se inserta en el sistema político y en un determinado orden institucional” (ídem). Este se origina en el poder y es producto de una ‘comunidad científica’, con ideas que “responden a determinadas fuerzas sociales, a organizaciones, a líderes de partidos, intelectuales, gerentes y técnicos, que los apoyan desde los núcleos de poder” (ibídem: 12).

Durand afirma que este paradigma sería tan fuerte que llega un punto en el que logra influir en los Gobiernos para poner en práctica sus ideas y contener a las fuerzas que se oponen a ellas. El autor entiende que lo que él denomina como ‘paradigma neoliberal’ se convierte en dominante y mantiene su hegemonía a partir de una alianza entre pensadores y operadores neoliberales con las fuerzas sociales y económicas. Para Durand, en el caso peruano, fueron los grandes empresarios y la llamada ‘familia neoliberal’, es decir: intelectuales, tecnócratas y políticos, quienes tuvieron un rol predominante llevando adelante el cambio de paradigma (Durand, 2005).

Entonces, para este autor, es a partir de la aceptación del paradigma neoliberal como la verdad hegemónica, propiciada por las élites ya mencionadas a nivel nacional e internacional, que las políticas públicas que surgen desde el Estado siguen la orientación definida por el ‘neoliberalismo’. Aquí el componente ideológico sería muy fuerte pues hay una fe en que las soluciones que el paradigma neoliberal otorga son las correctas y que esta verdad es científicamente demostrable.

Es necesario precisar que, a pesar que los autores elegidos para profundizar el análisis de la influencia de la ideología sobre el Estado emplean al ‘neoliberalismo’ como su objeto de estudio, el presente trabajo no busca discutir qué es el neoliberalismo ni cuáles son sus premisas generales, sino que asume, de manera concreta, que es el marco ideológico que legitima medidas como la Ley Pulpín. Es decir, el que otorga la creencia a los funcionarios del Estado de que es necesario reducir el ‘costo laboral’ que pagan las empresas para que mejore el nivel de contratación.

Raghuram Rajan, por su parte, menciona el concepto de la ‘captura cognitiva’ del Estado. Es decir, mediante los vínculos que ya existen entre los funcionarios del Estado y los grandes sectores empresariales, al estar los primeros constantemente en contacto con los segundos, estos acaban viendo las cosas de la misma manera. Además, el lugar por el cual los tecnócratas obtienen información para la toma de decisiones surge de estos encuentros (Rajan, 2010). En ese sentido, el autor refiere que la influencia del sector financiero, en el caso que él estudia, no se da mediante el capitalismo clientelista, donde existen favoritismos de parte del Estado para actuar beneficiando a un sector. Rajan piensa, más bien, que los grupos financieros son capaces de ‘capturar las mentes’ de sus reguladores, de convencerlos de que quienes tienen la razón son ellos.

Yo creo que cuando los graduados de Wall Street ocupan posiciones poderosas en el gobierno o la reserva federal, ellos hacen lo que creen que es mejor para los Estados Unidos. Pero lo que creen va de acuerdo a su entrenamiento en Wall Street y a las opiniones de la gente a la que le hablan- gente que también es mayormente de Wall Street. Captura cognitiva es una mejor descripción de este fenómeno que capitalismo clientelar (Rajan, 2010: 181).

Por su lado, James Kwak habla de lo que él llama ‘captura cultural’, término que emplea para describir la situación de las instituciones reguladoras del capital financiero en los Estados Unidos, que en sus decisiones terminan favoreciendo al sector que tendrían que regular, asumiendo que esta desregulación va de la mano con el bienestar general. Este autor menciona que la teoría de captura tradicional está incompleta, puesto que no se puede hablar solo de funcionarios puramente racionales, que si no siguen el bienestar general mediante sus políticas es porque están buscando su bienestar material (Kwak, 2014).

Kwak habla de otra posibilidad: que los reguladores son susceptibles a otras formas de influencia, alejadas de la racionalidad, y los grupos de interés pueden explotarlas para obtener resultados favorables en las políticas, por lo que, en la práctica, obtendrían un resultado equivalente al logrado con una captura directa de las instituciones estatales. En el caso que este autor estudia, el de la reciente crisis financiera global, se puede ver cómo el sector financiero obtuvo la cooperación de las agencias reguladoras norteamericanas, no solo apelando a intereses materiales, sino también porque convencieron a los funcionarios de que la desregulación iba de la mano con el interés general: “La idea de que la actividad financiera sin restricciones es siempre buena para la sociedad se convirtió en una forma de ‘capital cultural’ – una idea que la gente adopta en parte por el prestigio que confiere” (Traducción libre) (ibídem: 78).

El autor menciona que usa la etiqueta de ‘captura cultural’ para explicar este fenómeno.

Cultural porque opera a través de una serie de creencias sobre el mundo, compartidas pero no establecidas explícitamente; captura porque puede producir el mismo resultado que la captura tradicional – acciones regulatorias que sirven a los intereses de la industria (Traducción libre) (ibídem: 79).

Sin embargo, el autor afirma que la ‘captura cultural’ no es la captura en sí, sino el proceso mediante el cual esta puede ocurrir.

Una industria podría intencionadamente inducir a sus reguladores a que se identifiquen con los miembros de la industria y con sus intereses, y estos reguladores podrían tomar decisiones porque su concepción del interés público ha sido colonizada por la industria (Traducción libre) (ídem).

Kwak menciona, además, los mecanismos a través de los cuales la industria regulada es capaz de influir sobre las creencias de sus reguladores, lo que llevaría, posteriormente, a influir sobre sus acciones. Esto se daría a través de tres mecanismos:

**Identidad:** Los reguladores son más propensos a adoptar posiciones favorecidas por personas quienes ellos perciben que forman parte de su ‘ingroup’.

**Estatus:** Los reguladores son más propensos a adoptar posiciones favorecidas por personas a quienes ellos perciben de un estatus superior en lo social, económico, intelectual, u otros términos.

**Relaciones:** Los reguladores son más propensos a adoptar posiciones favorecidas por personas que forman parte de sus redes sociales (Traducción libre) (ibídem: 80).

Por ello, se puede decir que el autor percibe que existen formas directas o indirectas a través de las cuales los sectores regulados pueden influir sobre las formas de pensar de sus reguladores. Por supuesto, hay complejidad al trasladar esta teoría de casos de regulación a casos de elaboración de políticas y de leyes, debido a que los reguladores del sector financiero por lo general han estudiado la

misma carrera que los gerentes de los grandes bancos, por lo que los temas de 'identidad' y 'relaciones' serían mucho más sencillos de entender. En este caso, tendríamos que hablar de un tipo diferente de 'relaciones', que surgen y se mantienen a partir de vínculos ya existentes entre los grupos empresariales y el Estado. Estas redes nacerían a través de distintos mecanismos que se dan entre ambos actores, como son las ya mencionadas 'puertas giratorias'.

Para concluir con Kwak, la captura cultural es el proceso mediante el cual los funcionarios estatales son influenciados por los grupos de interés a través de mecanismos no racionales, adoptando las creencias de estos sobre lo que es el interés general. Esta percepción no estaría siendo formada mediante una libre competencia de ideas y evidencia, sino que los factores no racionales adquirirían un mayor peso.

Por su lado, Laval y Dardot, analizando el neoliberalismo, afirman que no es un simple sistema económico ni tampoco es solo una ideología. El concepto que ellos emplean para referirse al fenómeno de cómo las ideas influyen en la toma de decisiones es el de 'racionalidad', es decir, un espacio creador de reglas, de relaciones sociales y de maneras de vivir, que no solo se basa en una fe fanática. Para los autores, la 'racionalidad neoliberal' "tiene como característica principal la generalización de la competencia como norma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación" (Laval y Dardot, 2013: 15).

Esta racionalidad tiene una normatividad práctica que se expresa en el día a día y que afectaría no sola la acción de los gobernantes, sino también a la conducta los

governados. Laval y Dardot mencionan también que, a pesar del masivo descrédito que ha sufrido la ideología del laissez-faire, las prácticas neoliberales se mantienen hoy en día tanto en los Gobiernos como en la gente común (ibídem).

Por supuesto, a lo que dicen ambos autores hay que añadir el hecho de que toda racionalidad surge a partir de una ideología que es la que permite justificarla haciéndola 'racional', aunque quienes la practican no sean conscientes de ello. Se puede decir que, aunque el neoliberalismo como concepto haya sido desacreditado y sus principales afirmaciones se encuentren cuestionadas, hay ideas neoliberales que siguen vigentes en el sentido común y que son la base legitimadora de la racionalidad neoliberal, la cuál sería la parte práctica de la conducta de gobernantes y gobernados. El tema es que quienes practican esta racionalidad la toman como una certeza y no se percatan de la ideología que está detrás de ella y que le dio forma a aquella en primer lugar. Es por ello que los autores le ponen énfasis a la racionalidad como la encargada de mantener el predominio del 'sistema neoliberal'.

En el presente trabajo las afirmaciones de Laval y Dardot se usan principalmente para entender mejor la posibilidad de que, lo que tanto ellos como los otros autores llaman 'el neoliberalismo', haya calado profundamente dentro de las instituciones del Estado y se haya normativizado en ellas. Quizá se podría decir que esta racionalidad dominante está detrás de todo y que todas las ideas que llegan al Estado surgen de ella, aunque intentar probar algo así trasciende en gran medida el marco de investigación del presente trabajo. Sin embargo, sus ideas

son importantes porque permiten explicar la base ideológica de la captura en diversos organismos como el Estado, pero también en la sociedad.

Lo que habría en el Estado o en torno a él, entonces, es una alianza de actores que ejercen poder político y socioeconómico; es decir, funcionarios públicos influidos por actores empresariales, que en una coyuntura específica son capaces de presentar su ideología como una solución y de llevarla, o intentar llevarla, a la práctica por medio de decisiones legales. Ambos grupos de actores se encuentran comunicados a través de distintas redes, las cuales no son solo un espacio para elaborar políticas de forma conjunta, sino también uno de convencimiento, en el que los funcionarios estatales van adquiriendo la ideología dominante, que la difunden y sostienen los empresarios.

La influencia de estos espacios sobre el Estado permite que el paradigma neoliberal se inserte en él y sea capaz de perpetuarse, produciendo, a su vez, una serie de instituciones y prácticas que se configuran como la nueva racionalidad dominante. A nivel estatal y de sus funcionarios, esto se traduce en que ellos van a actuar de la mano de este paradigma, sirviendo los preceptos ideológicos como defensa ante cualquier cuestionamiento. Los funcionarios, imbuidos de esta ideología 'neoliberal' van a priorizar las políticas que van de la mano con aquella y, al contratar nuevos trabajadores, podría tomarse en cuenta como algo muy importante pensar de la misma forma. Se le podría llamar a todo este proceso 'captura cultural' usando el concepto de Kwak o quizá de otra forma, el tema es que queda claro que lo que habría serían funcionarios que aprueban políticas favorables a ciertos actores, lo que se traduciría en un tipo de captura indirecta.

#### **IV. Reconstrucción del caso: las entrevistas.**

La ‘Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social’, conocida popularmente como ‘Ley Pulpín’, fue un proyecto presentado desde el Poder Ejecutivo hacia el Legislativo como ‘proyecto de ley con carácter de urgencia’, siendo posteriormente aprobado y promulgado el 16 de diciembre del 2014. Sin embargo, la normativa desagradó a un gran número de jóvenes trabajadores, a quienes supuestamente iba dirigida, lo que causó protestas y una opinión pública negativa hacia la aprobación del proyecto. Luego de sucesivas marchas en contra, este sería derogado el 26 de enero del 2015 por el Congreso de la República, a través de la Ley N° 30300 o ‘Ley que deroga la Ley 30288, ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social’, la cual sería promulgada dos días después por el Ejecutivo.

Según el Artículo 1 de la Ley 30288, esta tenía como finalidad: “mejorar la empleabilidad y promover la contratación de jóvenes desocupados para que cuenten con mayores oportunidades de acceso al mercado laboral” (PL N°3942, 2014). Es decir, la ley fue justificada como un medio para promover el acceso de los jóvenes de entre 18 y 24 años a un trabajo formal. En los fundamentos del proyecto de ley se explica que son los jóvenes quienes en menor proporción cuentan con un contrato laboral, quienes son más afectados por el desempleo y quienes menos ganan en el trabajo en promedio.

En estos mismos fundamentos se menciona que, para promover la inserción de los jóvenes al mercado laboral, es un factor esencial crear incentivos para que las

empresas se decidan por ellos en lugar de trabajadores más experimentados. La idea básica sería generar un capital humano que mejore la competitividad de las empresas y permitir que los jóvenes ganen experiencia en el sector formal para así mejorar sus condiciones laborales (MEF: 2014).

Además, el documento prosigue explicando qué tipo de incentivos son los que se busca crear. En este caso, lo que se trata es de conseguir un régimen laboral especial que, acompañado de capacitaciones para mejorar las capacidades de los jóvenes que trabajan, se pueda incrementar su nivel de empleabilidad, es decir, lograr que tengan una mayor posibilidad de incorporarse al mercado laboral y mantenerse allí trabajando con un contrato formal. El Ejecutivo justifica que, si bien la norma podría limitar a algunos jóvenes de recibir iguales beneficios, en relación a otros trabajadores, que sí tendrían bajo el régimen laboral general, lo que se persigue como interés general sería lograr que más jóvenes mejoren su empleabilidad.

El Ejecutivo también justifica que el régimen propuesto sería opcional y que la empresa y el trabajador pueden ponerse de acuerdo para lograr un contrato con mejores condiciones de trabajo. La idea básica es que el nuevo régimen “permite a las empresas contratar jóvenes a un menor costo que el asignado en el régimen laboral general, lo cual permitirá a los jóvenes con mayores dificultades de inserción iniciar su vida laboral en forma formal” (MEF, 2014).

Hay que explicar que ser contratado formalmente significa tener un contrato que garantice los derechos que supuestamente deberían tener todos los trabajadores y

que una de las grandes justificaciones para realizar esta ley es que muchos jóvenes trabajan en el sector informal sin ningún derecho.

Como es de conocimiento general, los jóvenes y diversos sindicatos rechazaron la ley, apenas fue aprobada por el Congreso de la República, y organizaron protestas hasta que el proyecto fue cancelado por el mismo organismo del Estado el 27 de enero del 2015.

Como explica Fernández-Maldonado, la “aprobación de la Ley de Empleo Juvenil generó un movimiento intenso de indignación que aumentó a un ritmo exponencial” y, desde la primera marcha, convocada para la fecha del 18 de diciembre del 2014 usando exclusivamente las redes sociales, llegaron a la Plaza San Martín entre 10 mil y 20 mil personas, incluso a pesar de que no se contaba con organización (Fernández-Maldonado, 2015: 83). Ello demuestra el amplio rechazo que ya estaba generando entre los jóvenes este proyecto.

Este mismo autor le da crédito a las movilizaciones en la derogatoria definitiva de la Ley Pulpín, mencionando que esto es

...un claro ejemplo de contrapoder social basado en la movilización ciudadana frente a actores que, por lo menos en el papel, tenían todas las de ganar. Sería la movilización activa y persistente... el factor desequilibrante en un conflicto político para imponer un régimen laboral que se aprobó sin debate ni publicidad (ibídem: 121).

Los argumentos que se dieron en contra durante las protestas fueron que se estaba vulnerando el derecho de los jóvenes a tener un trabajo digno y que la ley era discriminatoria al excluirlos de beneficios que el resto de trabajadores tienen.

Otros argumentos que primaron cuando la discusión se hizo más técnica fueron

que no había pruebas de que estas medidas mejoraran la empleabilidad de los jóvenes y que la ley no se limitaba al sector informal, sino que también llegaba a la mediana y gran empresa, que sí tienen la capacidad de pagarles a sus trabajadores.

El proceso mediante el cual se dio la aprobación de la ley fue el siguiente: según lo que se sabe públicamente de la Ley del Trabajo Juvenil, esta fue elaborada en el MEF y el 4 de noviembre

...José La Rosa Basurco, alto funcionario de este ministerio, envió al viceministro, Giancarlo Gasha Tamashiro, el proyecto de ley y sus fundamentos elaborados por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia Y Productividad. (Convoca, 2014)

Para el momento en que envió esta propuesta, La Rosa Basurco tenía el cargo de Director General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad. Hay que agregar que los fundamentos mencionados aquí son prácticamente los mismos que posteriormente fueron enviados a la presidenta del Congreso, Ana Solórzano, con la excepción de que al segundo texto se le hicieron algunos pequeños cambios, de forma que no fuera alterado el fondo del texto original, añadiéndose un par de nuevos apartados que explicaban mejor los supuestos beneficios de la propuesta.

Posteriormente, el viceministro reenvió el proyecto de ley a la Oficina General de Asesoría Jurídica del MEF y los abogados dieron el visto bueno el mismo día. En el texto emitido por esta oficina no se hacen recomendaciones y existe la seguridad que no hay ningún problema constitucional o legal con la futura ley.

El proyecto pasó, posteriormente, por el Consejo de Ministros, donde no hay forma de saber, en concreto, qué se discutió en relación a este. Pero la ley fue dejada en la Mesa de Partes del Congreso la noche del 5 de noviembre del 2014. La propuesta llegó con el nombre de 'Proyecto de Ley 03942' (PL 03942 o, simplemente, PL 3942) y fue remitida a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el 10 de noviembre. En el Parlamento, los congresistas aprobaron la ley el 4 de diciembre en primera votación y el 11 de diciembre en segunda. Posteriormente, cuando se hizo manifiesto el rechazo de los jóvenes a la ley, se presentaron numerosos proyectos de diferentes grupos parlamentarios para derogar la propuesta ya aprobada, como se puede confirmar en la página web del Congreso de la República. En el seguimiento del proyecto de ley también puede confirmarse todo lo ya mencionado en los últimos párrafos sobre el mismo, además de nuevos datos que se obtienen, como su paso por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social desde el 11 de noviembre, así como la sesión de la misma comisión que se realizó el 28 de aquel mes, cuando se recomienda la aprobación del PL 3942 (Congreso, 2014).

A continuación, se recapitula lo que afirmaron los entrevistados sobre los procesos de elaboración y aprobación de este proyecto de ley, usando la información conseguida a través de las entrevistas para tratar de dar más luz al proceso concreto mediante el cual se elaboró la presente norma. Los nombres de los entrevistados se mantienen en reserva y a cada uno se le asigna un número, presentando una síntesis de sus opiniones y argumentos e identificando su rol durante el caso en cuestión (manifestantes, empresarios, congresistas o personal

del Congreso, funcionarios del Estado, etc.), cubriendo a los actores principales que intervinieron. En la mayoría de casos las entrevistas fueron grabadas con consentimiento. Adicionalmente, se tomó notas mientras se les entrevistaba.

### Línea de tiempo

Presentamos una línea de tiempo tomando en cuenta cómo se fue desarrollando el proceso de diseño, discusión, aprobación y eventual derogatoria de la llamada Ley Pulpín, para hacer un seguimiento de los momentos claves a los que se refieren los entrevistados.

**Cuadro N° 1. Línea de tiempo del proceso de aprobación de la Ley N° 30288 (Ley Pulpín):**

<b>Fecha</b>	<b>Hechos</b>
23 setiembre 2014	Presentación de la propuesta de ADEX, “Medidas para la Reforma Laboral”.
13 octubre 2014	Evento de la SNI con laboristas, buscando elaborar una reforma general que incentive el empleo formal mediante reducción de costos.
Antes del 4 noviembre 2014	El Proyecto de Ley que se convertirá en la Ley Pulpín es elaborado en las oficinas de PRODUCE y el MEF.
4 noviembre 2014	El Proyecto de Ley, que será nombrado como PL 3942, es enviado al viceministro Gasha Tamashiro después de haber sido elaborada.
5 noviembre 2014	El PL fue dejado en la Mesa de Partes del Congreso.

10 noviembre del 2014	El PL es remitido a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.
11 noviembre 2014	El proyecto es discutido en comisión.
26 noviembre 2014	Representantes de la CGTP participan de la comisión. Se acuerda traer al ministro de Trabajo para explicar el caso. Posteriormente congresistas hacen reconsideración y cancelan este acuerdo. Deciden remitir el PL al pleno.
28 noviembre 2014	La comisión emite un dictamen recomendando aprobar el proyecto. Un segundo dictamen en minoría recomienda rechazarlo.
4 diciembre 2014	PL es aprobado en primera votación.
11 diciembre 2014	PL es aprobado en segunda votación.
16 diciembre 2014	Ley es promulgada como 'Ley N° 30288' o 'Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social'.
18 diciembre 2014	Se realiza la primera marcha en contra de la ley con una convocatoria espontánea.
22 diciembre 2014	Se realiza la segunda marcha, la más grande de todas.
29 diciembre 2014	Se realiza la tercera marcha.
16 enero 2015	Se realiza la cuarta marcha.
26 enero 2015	Se realiza la quinta y última marcha en medio del debate en el Congreso sobre la derogación de la Ley.
26 enero 2015	La Ley es derogada.

\*Elaboración propia en base a las fuentes empleadas en el presente capítulo.

### Los entrevistados

Lo que dice el primer entrevistado, abogado laboralista que estudió la Ley Juvenil al que ahora llamaremos 'Entrevistado 1', es que fue una iniciativa del MEF a partir

de un lobby realizado por los gremios empresariales. Es una ley elaborada por el MEF que pasa de frente al Consejo de Ministros sin la opinión del MINTRA, como debiera ser. El espacio para discutir esta norma, más concretamente, es el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), pero el MEF y el resto de ministros del Ejecutivo optaron por ignorar este espacio. Posteriormente, el proyecto pasó al Congreso, donde según el Entrevistado 1 fue aprobado por una vía rápida, en una comisión conjunta entre Trabajo y Economía.

Sobre la influencia de los sectores empresariales, el Entrevistado 1 menciona que existió un proyecto similar presentado por la Asociación de Exportadores (ADEX) y por otros gremios pero no solo estaba orientado a los jóvenes, sino que incluía a todos los trabajadores. El entrevistado sostiene que eran proyectos similares porque en ambos se plantea la reducción de costos empresariales a partir de restarle beneficios a los trabajadores. Inicialmente, los gremios hicieron una presentación en el Congreso y, más adelante, un evento público al que asistió el ministro de Producción, quien al parecer habría asumido las propuestas de las empresas como parte del proyecto de diversificación productiva (Entrevistado 1, 2015).

El siguiente entrevistado, a quien ahora llamaremos 'Entrevistado 2', es un funcionario de ADEX, quien confirma que este gremio presentó una propuesta para cambiar el régimen general de trabajo, la cual proponía reducir los gastos de las empresas para que se formalicen, argumento similar al empleado en la Ley 30288. No obstante, menciona que la propuesta del Ejecutivo era diferente y que a

ellos les pareció una mala idea que se aplicara solo a los jóvenes, pues se estaba creando un cruce de sistemas con el régimen general del trabajo.

Según lo que mencionó el Entrevistado 2, los gremios empresariales también buscan que exista una negociación colectiva, con el fin de que los proyectos que se elaboren no fracasen, pero la Ley Juvenil fue una propuesta unilateral del Ejecutivo, que no se discutió con los gremios y los trabajadores como debería ser. Al ver que los trabajadores rechazan la reducción de estos beneficios, porque sienten que sus derechos son vulnerados, el entrevistado nos mencionó que ADEX está buscando elaborar una propuesta alternativa que esta vez tenga como base incentivos desde el Estado para mejorar la productividad. Si esto es cierto, significaría que en este gremio se ha dejado de lado la idea de reducir beneficios como la forma predominante de reducir la informalidad y de mejorar la productividad (Entrevistado 2, 2015).

El siguiente entrevistado, al cual se le llamará 'Entrevistado 3', es un funcionario de alto rango en otro gremio empresarial, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI). Él menciona que la Ley Juvenil debería haber sido específica y solo llegar a la pequeña y micro empresa, pues estos son los sectores donde prima la informalidad. Afirma también que la SNI promovió la ley desde la visión de la micro y pequeña empresa industrial, ya que los objetivos de esta propuesta no se encuadraban mucho con los objetivos de la mediana y gran empresa.

Cuando estallaron las protestas, el Entrevistado 3 nos cuenta que trataron de no intervenir mucho para que la situación no se complique más. Esto último lo dice,

probablemente, debido a las acusaciones que realizaron los opositores, según las cuales la ley había sido elaborada por el empresariado. Sin embargo, este entrevistado menciona que la SNI siempre estuvo explicando lo positivo de la ley. También resalta, como el Entrevistado 2, la importancia de que las propuestas se decidan en una negociación tripartita, con los trabajadores y el Estado, criticando el hecho de que este último es el que generalmente toma las decisiones de forma unilateral. Este es otro representante de un gremio empresarial que afirma que el Estado decidió por su cuenta aprobar la Ley Juvenil, sin siquiera consultar a los empresarios en el momento en que el proyecto se hizo público (Entrevistado 3, 2015).

La persona que se denominará 'Entrevistado 4' ha sido sindicalista y se mantiene cercano a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Él comenta que la Ley 30288 tiene su origen en reclamos empresariales y peticiones de este sector. La idea básica del proyecto era, como ya se ha mencionado anteriormente, que para atacar la informalidad había que rebajar los derechos laborales. A diferencia del Entrevistado 3, el número 4 comenta que quienes más se acogerían a esta ley serían las grandes empresas.

También confirma el reclamo de algunos gremios empresariales, como la SNI, que sostenían que mientras se elaboraba el proyecto no hubo una convocatoria para el proceso de consulta. El Entrevistado 4 añade que no se les suele consultar a todos, lo que hace pensar que muchas veces el Estado toma determinadas medidas por su cuenta, siendo menos probable que las propuestas sean discutidas con los trabajadores, quienes no fueron consultados debidamente al

aprobarse el PL 3942. Además, confirma que cuando la ley se debatió en el Congreso sí se invitó a la CGTP a través del congresista Lescano, pero la citación les llegó un día antes de que se realizara la aprobación en comisión del proyecto, por lo que se puede decir que el periodo de consulta fue muy breve para estudiar a profundidad los alcances de la propuesta.

Sobre cómo fue aprobada la Ley 30288 por el Ejecutivo, el Entrevistado 4 cree que los técnicos de las empresas se reunieron en algún momento con los técnicos del MEF y acordaron que la solución al problema de empleabilidad juvenil era la propuesta presentada. Lo que este entrevistado sospecha es que existe un esquema con el que se aprueban estos proyectos de ley, que parten de un reclamo empresarial atendido no donde corresponde, el CNTPE, sino en el MEF. A partir de lo que este dicta, el Gobierno haría su proyecto de ley y lo presentaría en el Congreso.

Este entrevistado también menciona que son muchas veces los estudios de abogados y los técnicos de los sectores empresariales los que elaboran las propuestas de ley. Además, mientras son muy frecuentes las figuras políticas importantes del Ejecutivo presentes en eventos empresariales, las veces que se reúnen con los sindicatos son casi excepcionales, lo que demuestra una preponderancia empresarial que vendría de la mano con el llamado modelo neoliberal (Entrevistado 4, 2015).

La persona que se denominará 'Entrevistado 5' estuvo en la comisión parlamentaria donde se aprobó trasladar al pleno el proyecto de ley,

manifestándose siempre a favor de la propuesta. Este entrevistado confirma que la CGTP tuvo representantes en la Comisión de Trabajo que fueron a dar su opinión. Pero menciona que durante 15 días no reportaron su apreciación a la confederación sindical y que llegaron cuando ya había un dictamen favorable a la norma. Ellos pidieron la palabra y expresaron su desacuerdo, sin presentar una alternativa. En esto hay una discrepancia con el Entrevistado 4 quien dice que la citación a la CGTP le llegó tarde y que no eran necesarias las alternativas porque la ley ya era discriminatoria.

El Entrevistado 5 nos dice que es falsa la idea de que la ley pasó rápido por el Congreso, pues hubo más de un mes y medio de trámite. Asimismo afirma que se dejó el tiempo reglamentario para las observaciones, que se debatió durante horas y que hubo una segunda votación en el pleno. Este entrevistado destaca que fue una ley muy debatida, a diferencia de muchas otras que son aprobadas y promulgadas (Entrevistado 5, 2015).

El 'Entrevistado 6', por su lado, también estuvo en la Comisión de Trabajo cuando se aceptó la ley, pero siempre fue opositor a la norma. Él explica que los objetivos que buscaba el Gobierno con la norma era que las empresas contratasen más trabajadores sin reconocerles sus derechos laborales completos. Además, dice que pareciera que el objetivo del Gobierno era darle mano de obra barata a las empresas, bajando lo que los técnicos empresariales denominan los 'costos laborales'. Incluso refiere que fueron los gremios empresariales los que hicieron el borrador del proyecto.

Este entrevistado afirma que en la Comisión de Economía el tema se aprobó rápido, mientras que en la Comisión de Trabajo hubo pedidos de observación, pero al final el proyecto se terminó aprobando. Agrega que la Ley Juvenil prueba el poder económico de las empresas que tienen relaciones con los partidos, ya que prácticamente los convencieron de que voten a favor de la propuesta. El Entrevistado 6 cree que esta ley se aprobó en parte debido a que las campañas políticas reciben dinero de las grandes empresas, que iban a ser las que más se beneficiarían al obtener mano de obra barata. Pero también cree que el retroceso se debió a que los congresistas repararon en que no querían quedar mal con los sectores juveniles que rechazaron la ley.

Además, ratifica que no hubo una consulta suficiente, que la ley llegó del Ejecutivo a la Comisión y que fue aprobada rápidamente. En esto discrepa con el Entrevistado 5 quien afirma que los plazos se respetaron. El Entrevistado 6 refiere que el sector empresarial no vino a presentar su opinión, porque tenía a los legisladores ya convencidos. Por el lado de los trabajadores, la CGTP fue a la Comisión pero no se le hizo caso, incluso se había acordado realizar una próxima sesión en la que se invitara al ministro de Trabajo para seguir discutiendo sobre la ley, pero este acuerdo no se realizó y, cuando los jóvenes sindicalistas se fueron, se aprobó el proyecto y se pasó al pleno (Entrevistado 6, 2015).

El funcionario que será nombrado 'Entrevistado 7' trabajó en el MEF como uno de sus directores y fue parte de la elaboración del proyecto de ley cuando este se estuvo discutiendo dentro de su sector. Él está a favor del proyecto y afirma que la Ley Juvenil era necesaria como una forma de reducir el costo laboral y la

informalidad. Además, menciona que uno de los grandes errores del proyecto fue no contar con una estrategia comunicacional adecuada, ya que la ley se vendió desde el Ejecutivo como una medida para que los empresarios puedan contratar trabajadores a menos costo. Había una necesidad de apelar al sector empresarial y no se calculó adecuadamente el rechazo que tendría el proyecto entre los propios jóvenes. En oposición a lo que sucedió, los políticos habían pensado que los sectores juveniles apoyarían el proyecto de ley. Este entrevistado afirma que no fue su ministerio donde inicialmente se elaboró la futura ley, sino que la propuesta les llegó desde el Ministerio de la Producción (PRODUCE).

El Entrevistado 7 también menciona que sí se ha consultado en el pasado al aprobar normativas similares, como lo fue el Decreto Legislativo 1086, una de las leyes elaboradas para la promoción de la formalización de las micro y pequeña empresas. Según el Entrevistado 7, son los trabajadores viejos ya sindicalizados los principales opositores a este tipo de medidas ya que ellos serían los principales perjudicados. Indica que lo importante no es siempre lograr un consenso con todos los involucrados, sino solucionar el problema y para ello hay que tomar las medidas necesarias. Explica que la razón por la cual no siempre se suele escuchar al MINTRA se debe a que en el MEF se percibe que siempre va a asumir una posición a favor del trabajador, sin importar cuál es la mejor solución al problema tratado (Entrevistado 7, 2015).

El entrevistado que será llamado 'Entrevistado 8' fue un funcionario del MINTRA que formó parte de la asesoría jurídica de esta institución cuando la Ley Juvenil fue aprobada. Él reafirma que la ley se hizo en PRODUCE con amplia

coordinación con el MEF, sin que se empleen los canales institucionales que un proyecto de este tipo debiera seguir. Es decir, la ley no fue consultada con los órganos técnicos del sector competente, uno de los cuales era el MINTRA, con lo que se eliminó cualquier posibilidad de diálogo social ordinario, pues el CNTPE está en el este ministerio. El Entrevistado 8 recuerda que se ha arraigado la forma de hacer proyectos que pasan a Consejo de Ministros sin procedimientos institucionales o formales.

Según este entrevistado, los asesores de los órganos técnicos del MINTRA no estaban enterados del tema, debido a que la ley solo fue presentada formalmente al ser agendada en el Consejo. Además, afirma que uno de los sectores económicos que más influencia tiene en el Gobierno sería ADEX, que antes de la Ley Pulpín había presentado una propuesta para extender esta reducción de derechos de manera general.

El Entrevistado 8 menciona que este gremio prefiere no actuar en el MINTRA o en el CNTPE, que debería ser el espacio para que los diversos sectores planteen temas relacionados al trabajo. Más bien, el espacio ideal de este gremio empresarial parece ser el de PRODUCE. El entrevistado afirma que no ve algún problema en este procedimiento pues es normal que este ministerio esté vinculado a los sectores productivos. El problema, más bien, estaría cuando se pasan propuestas de ley sin hacer las consultas respectivas, lo cual le quita al MINTRA espacio cualitativo en la toma de decisiones y debilita la posibilidad de un diálogo social.

También asegura que la exposición de motivos sobre esta propuesta no tenía una relación de causalidad probada, ya que, según se decía, su propósito era fomentar el trabajo formal de los jóvenes mediante una rebaja de derechos, pero la norma llegaba a la gran y mediana empresa que sí tienen capacidad de contratar formalmente. Tampoco había garantías en la norma de que la capacitación propuesta para los nuevos empleados se concretase o fuese efectiva. El Entrevistado 8 menciona que lo único apreciable en el borrador que fue llevado a Consejo de Ministros era la capacidad de contratar mano de obra joven y barata.

Este entrevistado tiene entendido que los gremios de trabajadores no fueron consultados y desconoce si ocurrió lo mismo con los gremios empresariales, pero cree que estos últimos están de alguna forma detrás de este tipo de propuestas. Afirma, seguidamente, que el rol del MEF y de PRODUCE ha sido antidemocrático porque niega a los otros sectores su capacidad de tomar decisiones en materia laboral, siendo incluso el sector competente, el MINTRA, excluido de esta toma de decisiones. Por último, menciona que los funcionarios que están a favor de la reducción de derechos laborales acusan algunas instancias del MINTRA de estar ideologizadas, pero que hay poca evidencia empírica de las reformas que ellos plantean y mantuvieron su lógica aun cuando la ley para las micro y pequeña empresas no había funcionado como esperaban, por lo que “la ideología en realidad la tenían ellos” (Entrevistado 8, 2015).

## Cuadro N° 2. Tabla de entrevistados:

Entrevistado 1	Abogado laboralista que estudió el proyecto de ley.
Entrevistado 2	Funcionario de ADEX.
Entrevistado 3	Funcionario de la SNI.
Entrevistado 4	Sindicalista retirado de la CGTP.
Entrevistado 5	Congresista promotor en la Comisión de Trabajo.
Entrevistado 6	Congresista opositor en la Comisión de Trabajo.
Entrevistado 7	Funcionario del MEF.
Entrevistado 8	Funcionario del MINTRA.

### Las entrevistas: balance

Siguiendo lo mencionado por los entrevistados, hay pruebas de que los actores empresariales argumentaron a favor de reducir los llamados beneficios laborales, ya que hubo tanto una conferencia como una propuesta presentada públicamente en las cuales algunos gremios expusieron la necesidad de medidas similares a las

incluidas en la Ley Juvenil. Pero si lo que se quiere afirmar es una conexión directa entre el sector empresarial y el Estado, es decir, que los técnicos de cualquiera de los gremios estuvieron en el Estado colaborando durante la elaboración de la norma, de ello no hay pruebas contundentes.

Algo que sí puede probarse es que los sectores empresariales y los ministros tuvieron opiniones similares al buscar soluciones para la informalidad, una comparación de la propuestas que hicieron los gremios para combatir la informalidad y la falta de empleo con la Ley 30288 lo demostraría, ya que ambas son guiadas bajo el ya mencionado principio de que la forma de resolver estos problemas sociales es a partir de la reducción de beneficios laborales. No obstante, tampoco se pueden esperar pruebas decisivas que comprueben que los grandes empresarios tienen una gran influencia en el Estado, debido a que esta variable no siempre se expresa de forma directa o abierta, sino que opera en las sombras. En el mejor de los casos, se podría sospechar que esta conexión sí existió a partir de esta similitud del proyecto con los presentados por los gremios empresariales, además del contexto en el que fue aprobada la ley. Lo primero que se debe demostrar antes de responder a la pregunta de cómo influyeron los sectores empresariales sobre la Ley Juvenil es lo razonable que resulta afirmar que sí existió una influencia de los gremios o, por lo menos, de algunos de ellos, sobre este proyecto.

A partir de las entrevistas, ya se puede determinar a los actores sociales que participaron, directa o indirectamente, de todo el proceso de lo que fue la Ley Pulpín, desde su aprobación hasta su derogación. Por un lado, están los gremios

empresariales y los trabajadores, a quienes iba dirigida la propuesta y que se posicionaron a favor y en contra, respectivamente. Entre estos últimos hay que destacar a los jóvenes que salieron a marchar contra la ley. Seguidamente, se encuentran las instituciones del Poder Ejecutivo que se encargaron de elaborar la ley, el MEF y PRODUCE, así como el MINTRA, que debió haber tenido participación. También se encuentran los congresistas, encargados de aprobar la ley, teniendo especial valor los que formaron parte de la Comisión de Trabajo. Por último, a pesar de que no se han mencionado de forma directa, los medios de comunicación también jugaron un rol importante, pues fueron los encargados de difundir la información sobre el proyecto, las posturas de distintos actores involucrados y las protestas en su contra.

Por otro lado, hay cuestiones que ya pueden ser afirmadas con mayor claridad. La primera es que, a pesar de que existe una evidencia empírica en la que el MEF parece ser el único actor que elaboró la ley, PRODUCE llega a tener más impacto de lo que aparenta. Incluso parece que la propuesta original se escribió en las oficinas de este ministerio, aunque sin excluir al MEF, que nunca dejó de tener una importante participación, sobre todo, en los momentos decisivos de la elaboración de esta ley. Hay que afirmar que al ser consultado sobre su participación PRODUCE negó estar involucrado, afirmando que el contenido de la Ley 30288 no le correspondía a su sector pues no es competente en el tema

laboral<sup>1</sup>. Esto demuestra que hay un deseo en algunos sectores del Gobierno por dejar de lado o negar su vinculación con la llamada Ley Pulpín, manteniendo en secreto todo lo relativo a ella, quizá porque fue un fracaso para quienes lucharon por su aprobación o, quizá, porque esta información hubiera podido comprometer a distintos sectores del Gobierno.

Quizá no se pueda obtener de PRODUCE una declaración donde el propio ministerio confirme haber participado en la elaboración del proyecto de ley; no obstante, el ministro de aquella época, Piero Ghezzi, apoyó públicamente la medida, afirmando que sería una tragedia si se derogara este proyecto (El Comercio, 2015). Asimismo, manifestó que lo mejor sería ver cómo funciona la medida, para determinar si es que tiene éxito o no, asegurando que el peor error sería no hacer nada. (RPP: 2014) Por ello, resulta fácil demostrar que PRODUCE se encontraba a favor de la Ley Pulpín y no hay razones para dudar de quienes afirman que la propuesta surge de este ministerio, considerando que dos de estos entrevistados se encontraban presentes en las altas esferas del Estado.

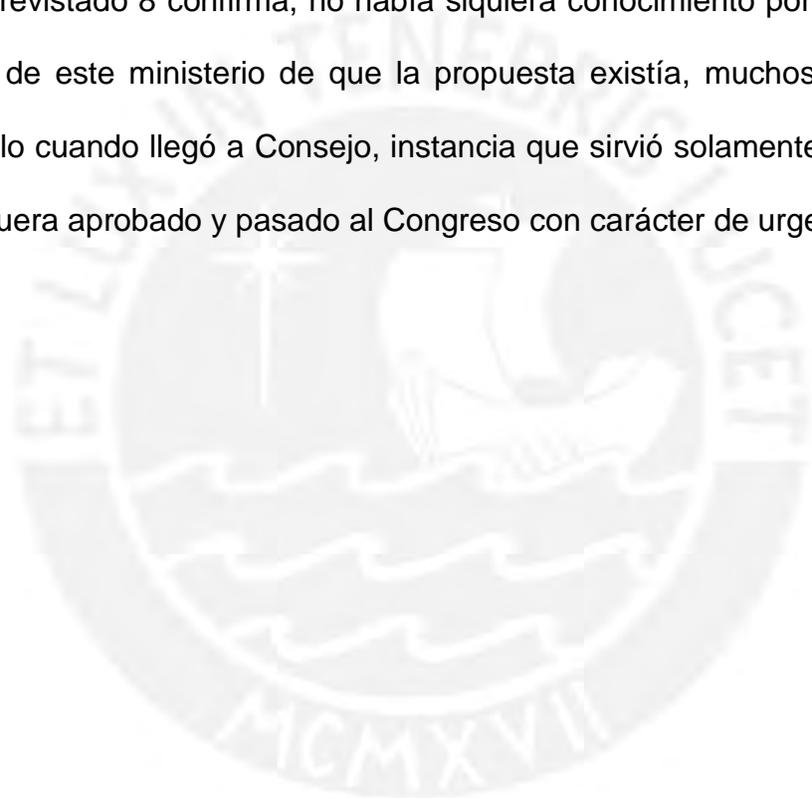
Puede asumirse, entonces, que la propuesta surgió de PRODUCE, ministerio que ha obtenido una mayor capacidad de tomar decisiones en materia laboral en los últimos años. Por supuesto, esta se realizó siempre en colaboración con el MEF, quien se encargó de sellarla, presentándola como suya y dándole la validez correspondiente para que pueda ser llevada al Consejo de Ministros sin un proceso de elaboración formal, como afirma el Entrevistado 8. Puede comprobarse

---

<sup>1</sup> Se intentó contactar con el Ministerio de la Producción, recibiendo una respuesta vía correo electrónico desde su oficina de prensa, donde se afirmaba que PRODUCE no tenía competencia en el aspecto laboral y que este correspondía a otros sectores.

que, tanto el documento que llegó al Ejecutivo como el derivado al Consejo de Ministros, así como el que posteriormente se trasladaría al Congreso, tuvieron siempre los sellos del MEF y de otros órganos que forman parte del mismo sector.

Lo segundo que queda claro es que, a pesar de que la propuesta se enmarca en temas laborales, el MINTRA prácticamente no tuvo participación en ella, su función fue básicamente aceptarla durante la reunión del Consejo de Ministros. Como el Entrevistado 8 confirma, no había siquiera conocimiento por parte de los funcionarios de este ministerio de que la propuesta existía, muchos de ellos se enteraron solo cuando llegó a Consejo, instancia que sirvió solamente para que el documento fuera aprobado y pasado al Congreso con carácter de urgencia.



## V. Reconstrucción del caso: el proceso deliberativo

Para llegar a una conclusión más clara sobre la parte de la aprobación del proyecto de ley, que se dio en el Parlamento, es necesario primero analizar los debates que se produjeron en la Comisión de Trabajo y en el pleno. Hay que recordar que, el 28 de noviembre, esta comisión emitió un dictamen recomendando aprobar el proyecto de ley, aunque hubo un segundo dictamen en minoría en el que se recomendaba rechazarlo. También se informa que la iniciativa fue remitida a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), a la SNI, a la Cámara de Comercio de Lima (CCL), a la CGTP y a especialistas en temas laborales para que expresen su opinión al respecto. Se menciona que ya se había recibido la opinión positiva de la CCL, mientras que los demás actores aún no habían presentado opinión al respecto (Congreso, 2014).

Estos dictámenes surgen de la Comisión de Trabajo del día 26 de noviembre, día en que, a su vez, fueron invitados dos jóvenes representantes de la CGTP. Ellos se opusieron al PL 3942, argumentando que este tipo de medidas no cumple con sus objetivos y lo único que se logra es abaratar costos a las empresas. En comisión, se propuso también la creación de un mejor régimen laboral juvenil con el consenso de los actores involucrados. Posteriormente, el congresista Yonhy Lescano (Acción Popular) señaló que era necesaria la presencia del ministro de Trabajo para informar mejor sobre el caso y poder tomar una decisión. Se realizó una votación de la cuestión previa en la cual ganó el voto a favor para que el referido ministro se presente ante la Comisión.

No obstante, posteriormente se presentó una reconsideración que fue aprobada, por lo que se canceló la propuesta del congresista Lescano. Luego, el dictamen que había sido presentado es aprobado. Como ya ha sido mencionado solo se contaba con la opinión positiva de la CCL, ignorándose el hecho de que la CGTP enviara representantes a expresar un voto en contra. Así, el PL es remitido al pleno, lo que confirma lo expuesto por los Entrevistados 4 y 6. Sobre la comisión conjunta de Trabajo con Economía a la que hace referencia el Entrevistado 1, se puede confirmar que tuvo fecha el 3 de diciembre, aunque no se trató sobre el proyecto que devendría en la Ley Juvenil (Congreso, 2014).

La reunión de la Comisión de Trabajo del día 26 de noviembre resulta clave para la presente investigación, pues demuestra que hay una voluntad de que este proyecto, si bien dentro del Congreso estaba siguiendo los canales formales, fuera aprobado sin ser discutido a un nivel más amplio. No solo se está rechazando la presencia de los sindicalistas al no tomarse en cuenta sus opiniones, sino que, nuevamente, esta vez a nivel parlamentario, se está excluyendo al MINTRA del debate. Hay que mencionar que, de haber sido convocado, probablemente el ministro de Trabajo habría defendido la propuesta del Ejecutivo, que ya había tenido que aceptar en Consejo de Ministros. A pesar de este detalle, esta nueva exclusión resulta de interés porque los congresistas de la Comisión de Trabajo, al descartar la presencia del respectivo ministro para tomar una decisión adecuada sobre el proyecto de ley, demuestran el punto anteriormente expuesto: que ellos no querían ampliar el debate, se quería aprobar la futura ley sin complicaciones.

Revisando el Diario de Debates del 4 de diciembre, se observa el planteamiento de una cuestión previa para que el PL 3942 regrese a comisión, la misma que fue rechazada. Asimismo, el texto sustitutorio del proyecto presentado por la presidenta de la Comisión de Trabajo, Martha Chávez, fue aprobado por el pleno. La congresista tomó la palabra y explicó que no iba a solicitar exoneración de la segunda votación, por lo que el proyecto volvió a ser discutido por el pleno la semana siguiente (Congreso, 2014).

Siguiendo el mismo documento del Congreso, el debate del 11 de diciembre sobre el PL 3942 es mucho más completo y se inicia con la congresista Martha Chávez exponiendo por qué piensa que la propuesta debería ser aprobada. Posteriormente, tomaron la palabra los congresistas opositores al proyecto quienes se manifestaron de manera contraria a Chávez, exigiendo el rechazo de la propuesta. Tras ello prosiguió un intenso debate, notándose cómo el grupo parlamentario oficialista, junto con Fuerza Popular, fueron los que principalmente se posicionaron a favor del PL, mientras que Acción Popular – Frente Amplio y Dignidad y Democracia fueron los principales opositores. También intervinieron congresistas de Perú Posible en contra del proyecto, mientras que Roberto Angulo Álvarez, que posteriormente renunciaría a la bancada oficialista, intervino pronunciándose también en contra.

Antes de la votación del PL 3942 se procede a votar una cuestión previa para trasladar el proyecto a la Comisión de Constitución, la cual es rechazada por el pleno. Finalmente, el texto sustitutorio que posteriormente se convertirá en la Ley 30288 es aprobado con 65 votos a favor, 12 en contra y 10 abstenciones. Al

revisar la forma en la que se dan los debates, se puede comprobar que quienes están en contra de la propuesta afirman que esta vulnera los derechos de los jóvenes e incluso se llega a afirmar que promueve su explotación, mientras quienes están a favor hablan de la necesidad de su implementación ante los tiempos de recesión y cómo esta medida ayudaría a combatir la informalidad, sector donde los jóvenes no tienen un solo derecho. La descalificación que adoptan quienes están a favor del PL es llamar ‘populistas’ a los opositores (Congreso, 2014). Queda claro, entonces, que en el Congreso los legisladores también estuvieron dispuestos desde el inicio a aprobar el proyecto de ley.

Siguiendo con las razones de los congresistas para aprobar el proyecto, no se puede determinar si, como dice el Entrevistado 6, hay favores que ellos les deben a los grandes empresarios. Lo que se puede afirmar es que la mayoría de parlamentarios (con excepción de Lescano y otros) no cuestionó la medida en absoluto y simplemente votaron a favor, lo que permite, a lo mucho, sospechar de esta posible alianza entre grandes empresas y algunos congresistas. Para llegar a una conclusión sobre este tema sería necesario investigar los patrones de votación de las bancadas parlamentarias en distintos proyectos de ley vinculados a temas económicos.

Dentro del presente caso de la Ley Pulpín, otro tema curioso es el hecho de que, a pesar de que las bancadas votaron a favor del proyecto, algunas organizaciones o políticos vinculados a estas se manifestaron en contra. Como menciona Fernández-Maldonado, a pesar de que la bancada del Partido Aprista votó a favor, esta organización política difundió un pronunciamiento rechazando la ley.

Igualmente, el expresidente Toledo se manifestó en contra de la ley pero gran parte de su bancada votó a favor. (Fernández-Maldonado: 2015, 81-82) Estos acontecimientos prueban que hay casos, como el presente, donde existe una diferencia bastante grande entre lo que las organizaciones políticas dicen públicamente y lo que sus congresistas hacen. Esta es una conducta motivada por razones políticas, pero puede llevar a la sospecha, nuevamente, de la alianza entre grandes empresarios y congresistas.

Saliendo del ámbito parlamentario para pasar a los gremios empresariales, algunos entrevistados aluden a una propuesta que presentó ADEX el día 23 de setiembre del 2014, la cual demostraría que sus intereses iban de la mano con la Ley Juvenil. Como se puede apreciar en la página web de esta institución empresarial, sus integrantes sí elaboraron esta propuesta, en un texto que se denomina “Medidas para la Reforma Laboral”. Analizándolo se comprueba que, efectivamente, las ideas presentadas como formas de combatir la informalidad de los trabajadores se centran en la reducción de los derechos laborales. El objetivo que el gremio menciona es, de manera precisa, lograr “darle al trabajador informal un conjunto de beneficios que hoy no tiene a un costo más accesible para la empresa”. (ADEX, 2014). Incluso se llega a comparar su propuesta de régimen general con los derechos nulos que supuestamente tendría un trabajador informal, a fin de darle validez.

El Entrevistado 2, como ya se ha mencionado, confirma que presentaron este plan, aunque agrega que era diferente a la Ley Juvenil, puesto que involucraba una reforma del Régimen General de Trabajo, mientras que la Ley 30288 es

específica y solo afecta a los jóvenes trabajadores (Entrevistado 2: 2015). Este entrevistado tiene razón al decir que el Estado en ningún momento trató de sacar adelante la propuesta presentada por ADEX, pero también es cierto que la voluntad de reducir los beneficios de los trabajadores se encuentra presente en ambos proyectos.

Siguiendo con la influencia de este gremio en la elaboración de políticas sobre temas laborales, desde algunas de las fuentes periodísticas que investigaron sobre la Ley Pulpín, se afirma que ADEX sostenía reuniones con “asesores de la Comisión de Trabajo y con la propia Comisión de Comercio Exterior”, donde el gremio presentó un Power Point titulado ‘Las reformas que el Perú necesita’, en el que, supuestamente, se propone reformar el régimen de trabajo, reduciendo los beneficios laborales (La República, 2014). Revisando el acta del 6 de octubre de esta última comisión, se puede confirmar que el presidente de este gremio estuvo ahí y sí mencionó la necesidad de hacer reformas en este punto (Congreso, 2014). Por lo tanto, se puede confirmar, de forma definitiva, que ADEX fue el gremio empresarial que más impulsó públicamente una reforma laboral.

Por otra parte, el 13 de octubre hubo un evento en el que tomaron parte el Presidente de la SNI y varios laboristas, donde se puede confirmar que su posición era hacer una reforma laboral general que incentive el empleo formal mediante una reducción de costos a las empresas. El Entrevistado 3 no mencionó nada sobre una Ley General del Trabajo y, más bien, dijo que la Ley Pulpín debió ser aún más específica y solo llegar a las micro y pequeñas empresas. Pareciera que los economistas y laboristas que participaron en esta conferencia piensan lo

contrario y es posible que, desde la SNI, se considere tanto la posibilidad de una reforma general como la de medidas específicas, siempre que la propuesta presentada vaya de la mano con medidas consideradas positivas para el gremio, como la ya mencionada reducción de costos laborales para los empresarios. En la conferencia de la SNI no existe una propuesta concreta planteada como en el caso de ADEX, pero se puede asumir que en ambos gremios empresariales se buscaba aplicar medidas similares a las que trajo la Ley Juvenil (SNI, 2014).

Este debe haber sido el conversatorio al que asistió el ministro de Producción, de acuerdo al Entrevistado 1 y a las fuentes periodísticas que investigaron el caso (La República, 2014), lo que corroboraría el hecho de que, si bien no hay pruebas directas de los lobbies dentro del Estado, por lo menos hay una cercanía entre los actores empresariales y los funcionarios de los ministerios ligados a la economía.

Con estas consideraciones ya se puede llegar a algunas conclusiones sobre la manera en que la Ley Juvenil se elaboró en el Ejecutivo, siendo probable que con otras leyes similares se procediera de la misma manera. Parece ser que, en cuestiones laborales, los ministerios de Economía y de la Producción tienen la primera palabra y son los que ejercen mayor influencia. Al menos, durante la Ley Juvenil ya se demostró que el MINTRA tuvo una participación muy reducida y su influencia en el documento que llegó al Congreso fue nula. Quizá luchó por lograr algunas concesiones, para demostrar que esa ley era propia de su ámbito, pero el contenido de la ley se mantuvo como lo deseaban el MEF y PRODUCE.

Hay incluso una preconcepción en el MEF, como menciona el Entrevistado 7, según la cual el MINTRA siempre está a favor del trabajador, de tal modo que los funcionarios del MEF sienten que desde Trabajo se trata de bloquear medidas necesarias bajo argumentos sesgados (Entrevistado 7, 2015). Siguiendo esta lógica, si un proyecto que les disgustará a los trabajadores es considerado como urgente, el MEF tratará de evitar la opinión del MINTRA, ya que se piensa que este va a oponer y a complicar la aprobación de la propuesta presentada. Desde su posición en el Ministerio de Trabajo, el Entrevistado 8 también asume la existencia de esta perspectiva entre los funcionarios del MEF y PRODUCE (Entrevistado 8, 2015). Más allá de si es moralmente correcto o no, esta parece ser la razón por la cual los ministerios que elaboraron la Ley Juvenil no llevaron la propuesta al MINTRA.

Ahora, es necesario también considerar las ideologías, un factor que destaca en la literatura de captura del Estado, pues a partir de ellas se dio esta dinámica entre los tres ministerios que hemos analizado, uno de los cuales, Trabajo, fue excluido para la elaboración de un proyecto que le correspondía, si no más, al menos tanto como a los otros. Este fenómeno es de difícil demostración pero podemos acercarnos a explicarlo a partir de las fuentes primarias. Lo que los testimonios sugieren es que llegó a producirse un choque de concepciones en el cual los actores enfrentados sintieron que tenían la razón. Ante esto, quien ejerce más poder es quien podrá sacar adelante con éxito sus propuestas sin necesidad de lograr un consenso y, como se sabe, el MEF es quizá, hoy en día, el ministerio más importante en el Poder Ejecutivo.

## VI. ¿Cómo se produce la influencia?

Conociendo quiénes estuvieron detrás de la redacción de la ley, hay que responder a la pregunta inicial de cómo influyeron los gremios empresariales durante la elaboración y la aprobación del proyecto y, antes de eso, si se puede afirmar que existió una influencia por parte de ellos.

Antes que nada, se analizará si los gremios de trabajadores, como la contraparte de los empresarios, tuvieron alguna influencia en el desarrollo de la ley. A primera vista pareciera ser que no.

Ya se ha comprobado que, durante la aprobación de la Ley Juvenil en la sesión de la Comisión de Trabajo con fecha del 26 de noviembre del 2014, algunos actores sindicales fueron invitados por el congresista Lescano para dar su punto de vista. Como ya se ha mencionado, ellos estaban en contra de la ley y fueron al Congreso a dar esa opinión, la cual no fue tomada en cuenta por la mayoría de la comisión. Más aún: se decidió llevar el proyecto al pleno, donde sería aprobado, al margen de ellos. Ni siquiera se incluyó su posición en el dictamen aprobado. Lo que sí se tomó en cuenta fue la opinión favorable de la CCL, la cual aparece en el mencionado dictamen.

Puede haber muchas razones por las cuales los congresistas decidieron no hacer caso a los actores sindicales. El Entrevistado 5 mencionó que ellos no presentaron una alternativa para tomarla en consideración. Además, dieron su opinión cuando el dictamen ya había sido elaborado y solo faltaba aprobarlo.

Hay que destacar que los trabajadores organizados no han perdido el contacto que siempre han tenido con los actores políticos y en la comisión encargada de aprobar el PL 3942 ellos pudieron participar gracias a su cercanía a uno de los congresistas de esta. Sin embargo, el hecho de que tuvieran contacto con algunos actores no les agregaba influencia. Ellos ni siquiera pudieron lograr que sus críticas a la normativa fueran negociadas, ya sea en la comisión o en el pleno: la ley se aprobó con mínimas modificaciones.

Sabiendo esto se puede afirmar con más claridad que la influencia de los gremios laborales sobre los procesos de elaboración y aprobación de la Ley Juvenil fue prácticamente pobre, pues se les cerró los espacios institucionales formales a través de los cuales ellos suelen ejercerla. Como dice el Entrevistado 8, al no haber pasado la propuesta por el MINTRA, cualquier posibilidad de negociar que tuvieran era irrelevante. Fue el Ejecutivo, seguramente motivado por el MEF, quien decidió que esta propuesta pasara y que era mejor dejar de lado la opinión de los representantes de los trabajadores.

Desde el lado de los empresarios, fue evidente que los gremios tuvieron una mayor facilidad para acceder a los decisores políticos que otros actores, ya sea mediante contactos, lobbies, o a través de la llamada 'puerta giratoria', recursos con los que suelen tener contacto con la tecnocracia u otras autoridades estratégicas en el Estado. Pero hasta qué punto esa presencia se traduce en capacidad de sacar adelante políticas favorables para ellos es un tema en discusión y, en el caso de la llamada 'Ley Pulpín', no termina de quedar claro qué tanto este sector intervino para que el proyecto en cuestión fuera aprobado.

Se sabe que algunos gremios ya estaban exigiendo medidas de este tipo, el plan de ADEX lo demuestra. El Entrevistado 2 afirma con razón que su propuesta no fue la que el Ejecutivo empleó, aunque se puede sostener que la presentada por este gremio era incluso más dura para los trabajadores, en el sentido de que buscaba que las medidas adoptadas como parte de la Ley Juvenil fueran parte de una ley general. Lo que es indiscutible es que la idea de ambos proyectos era la misma: la reducción de la informalidad arrastraría también la reducción de lo que ellos llaman los sobrecostos, es decir los beneficios de los trabajadores.

Si es que hubo una influencia directa de los empresarios, como los 'pulpines' pensaban, lo más probable es que esta se haya dado en el Poder Ejecutivo, ahí donde el contacto entre los sectores públicos y privados no suele ser visible para los observadores externos. En este caso, la labor del Ejecutivo era elaborar el proyecto de ley y posteriormente presentarlo al Congreso. Como ya se ha mencionado, este partió de PRODUCE antes de llegar al MEF. Lo que se debe hacer es entender si en ambos ministerios hubo alguna influencia de los gremios y cómo se dio esta.

Se ha demostrado que, aunque era al MINTRA al que le correspondía elaborar esta norma, este no tuvo ninguna influencia y no tenía siquiera conocimiento de que el proyecto se estaba preparando. Esta ausencia sugiere que no se quería tomar en cuenta a un ministerio donde los sindicatos tienen voz. Por ello, su participación fue mínima y no se le consideró a la hora de las decisiones. Esto determinó que la norma no llegara al CNTPE, donde sí están adecuadamente representados los empresarios y los trabajadores. El objetivo de esta exclusión

sería, obviamente, evitar la participación de sectores opuestos a la norma en el proceso deliberativo.

Debido a ello, y a que su representación en el MEF y en PRODUCE es nula, los sindicatos de trabajadores se quedaron casi sin voz. Como dice el Entrevistado 8, el ministro de Trabajo Fredy Otárola tampoco pudo dar su opinión al respecto sobre la Ley 30288, cuya elaboración fue monopolizada por los dos ministerios ya mencionados. Dentro del MEF se puede haber consultado con algunos sectores de jóvenes y trabajadores al elaborar la norma, considerando que el Entrevistado 7 mencionó que se convocó a algunos de ellos para conversar al respecto, pero esto no parece haber sido un proceso de deliberación suficientemente representativo, ya que el rechazo a esta ley por parte de los jóvenes fue mayoritario.

Queda entonces responder de manera clara si el sector empresarial o, por lo menos, alguno de los gremios importantes de este sector, tiene influencia en el MEF o en PRODUCE. Sobre este último no se pudo obtener mucha información, debido a su negativa a hablar sobre el tema. En el caso del MEF, algunos de sus funcionarios fueron quienes sellaron la ley, quienes la estudiaron, quienes le dieron el visto bueno y quienes se llevaron el crédito por ella.

Lo que se puede hacer para demostrar que el sector empresarial tuvo influencia sobre la Ley Juvenil es explicar cuál era su posición y compararla con la posición que tuvieron los gremios de trabajadores. A pesar de que esto parece evidente, es necesario recordar que los sectores empresariales, aunque no todos estuvieron

completamente de acuerdo con la propuesta, siempre tendieron a defenderla, como se puede apreciar en el mensaje del Entrevistado 3, quien afirma que fue necesario apoyar esta medida. Desde el empresariado se podía sentir que el proyecto tenía algunos errores y limitaciones, pero se pensaba que era un paso en una dirección positiva.

La forma más sencilla y efectiva para confirmar el apoyo de los gremios empresariales hacia la Ley 30288, es a partir de las declaraciones públicas que realizaron sus representantes. Así, el presidente de la SNI, Luis Salazar, lamentó la derogatoria de la ley, afirmando que se veía venir, ya que el tema había dejado de ser técnico y se había vuelto político. También mencionó que en el actual momento es difícil pensar en una propuesta que ayude a generar empleo formal para los jóvenes (El Comercio, 2015). Por su lado, el presidente de ADEX, Gastón Pacheco, también salió en defensa de la norma afirmando que no debería ser derogada, que hay presiones políticas con un sesgo ideológico marcado buscando dar marcha atrás al proyecto y que es necesario que el Ejecutivo difunda mejor los beneficios de la norma, ya que ellos prefieren no “echarle gasolina al fuego” (La República, 2015). Por último, el presidente de la CONFIEP también se pronunció, rechazando las acusaciones de que el régimen laboral aprobado beneficiaría a las grandes empresas y repitiendo los beneficios de la norma que el Ejecutivo había mencionado (Canal N, 2014).

Por el lado de los sindicatos, se puede comprobar que ellos siempre estuvieron opuestos y que consideraron que la propuesta era discriminatoria y no debía ser aprobada. Ello se puede apreciar a partir de las intervenciones de la CGTP en la

Comisión de Trabajo y de la posición de los sindicatos que salieron a marchar con los jóvenes contra la ley ya aprobada para ese momento.

A partir de esta información, se puede confirmar que, aunque los empresarios puedan no haber sido consultados directa o formalmente en el momento que los dos ministerios encargados decidieron elaborar el proyecto por su cuenta, al menos veían de manera positiva los intentos del Poder Ejecutivo de sacar adelante el proyecto de ley. Esto permite sospechar que sí hubo influencia, si bien aún no se puede determinar de qué manera concreta se expresó.

Hay que recordar que la Ley 30288 no es la primera norma de este tipo en aprobarse, habiéndose elaborado ya más de una propuesta que considera que, para reducir la informalidad y mejorar la empleabilidad, lo que se debe hacer es reducir los gastos de las empresas que benefician a los trabajadores. Un ejemplo de esto es la ley dirigida a las micro y pequeña empresas o Ley N° 28015, que salió durante el Gobierno de Toledo, considerando también sus posteriores reformas en los dos Gobiernos subsiguientes. Sobre si estas recetas logran cumplir o no el objetivo propuesto no es lo que está en discusión, sino el por qué se priorizan normas que van más de acuerdo con la forma de pensar de los sectores empresariales que de los laborales. Con ello, ya se puede afirmar con más solidez que un tipo de influencia sobre el Estado sí existe, el trabajo ahora es tratar de responder a la pregunta principal intentando determinar cómo es que esta se da.

Ya se ha demostrado que la propuesta de la Ley Juvenil era mucho más favorable a los sectores empresariales que en los sindicatos de trabajadores y que la ley no estuvo abierta a estos últimos. Sobre el caso de los primeros, no hay forma de determinar a ciencia cierta qué tanto contacto tienen con los funcionarios de los ministerios durante la elaboración de proyectos de ley como la presente norma. El sentido común nos hace pensar que ellos tienen más capacidad que los trabajadores para acceder al Estado y, como dice el Entrevistado 8, es natural que un ministerio como PRODUCE, vinculado al sector productivo, tenga relaciones con un gremio empresarial como ADEX. Asimismo, como se ha mencionado, antes de que la Ley Pulpín fuera elaborada los sectores empresariales habían estado promoviendo una reforma laboral de forma pública, muchas veces en contacto con miembros del Ejecutivo o congresistas.

Sin embargo, esto no es suficiente para confirmar que algunos sectores empresariales tengan una influencia directa y visible: al menos en el presente caso, un funcionario del Estado jamás declararía si es cierto que fue influido por privados al tomar decisiones políticas. Los gremios empresariales pueden organizar eventos en los que invitan a funcionarios del Estado, pero ello no se traduce necesariamente en una capacidad para decirles qué normas deben aprobar y cuándo deben aprobarlas.

Es cierto que existen en el Estado 'puertas giratorias', alianzas políticas y que muchos de los funcionarios importantes tienen un historial trabajando en el sector privado vinculados a las empresas. Pero el hecho de que existan funcionarios que provienen de este mundo empresarial no determina o excluye el que ellos vayan a

tratar de favorecer los intereses de los empresarios. A lo mucho, es evidente que ese doble rol favorece la ya mencionada capacidad de lobby de los privados que, como ya se ha afirmado, no se traduce necesariamente en que un proyecto redactado por ellos llegue hasta las altas esferas del Ejecutivo.



## VII. El rol de la ideología de los funcionarios

Hay una explicación complementaria de por qué se aprueban proyectos que van más de la mano con los empresarios que con los trabajadores, gracias a la cual se puede terminar de explicar cómo algunos gremios empresariales ejercieron influencia en el caso de la conocida Ley Pulpín: la ideología dominante.

Existiendo en el núcleo estatal estas ideas hegemónicas, también llamadas paradigmas, que otorgan respuesta a qué tipo de medidas deben llevarse a cabo, hay que mencionar que es al lado económico y a todo lo relacionado con él a lo que esta ideología, que los autores empleados para la teoría de este trabajo denominaron 'neoliberal', le otorga la mayor importancia. Entonces, hay cosas que el Estado debe hacer y cosas que no debe hacer. Entre lo que debe realizarse están: flexibilizar las relaciones de trabajo para hacer que la contratación sea más fácil para los empleadores y reducir los costos que los empresarios les pagan a los trabajadores. Más allá de si estas ideas realmente cumplen el propósito de atraer más inversión y reducir el desempleo o la informalidad, lo importante es que ellas existen y parecen influir en buena medida la toma de decisiones en el Estado.

Como ya se dijo, la explicación no queda completa si es que no se toma en cuenta la ideología, ya que esta es la forma en que un sector de la sociedad puede llegar a influir en un Estado formalmente autónomo. Los funcionarios estatales tienen algo más en común con los gremios empresariales que el hecho de que ambos hayan sido parte del sector privado y de organismos financieros internacionales (sobre todo las altas autoridades, por el uso de la "puerta giratoria"), muchos de

ellos también comparten la misma ideología neoliberal. Podríamos pensar incluso que lo que dicen en los grandes gremios empresariales cada vez que tienen la oportunidad de dar un discurso público también es compartido en el Estado. Es por ello que, a veces, el aparato estatal pareciera estar 'dominado por las grandes empresas', en el sentido que se proponen leyes y políticas públicas que van de la mano con estas. La Ley 30288 no es más que una de aquellas.

Lo que tenemos al analizar cómo se hizo la Ley Pulpín, es un contexto de desaceleración que favorece la adopción de medidas a veces apuradas por parte del Gobierno, con el agregado, en este contexto, de la ideología que le otorga a los altos funcionarios del Estado la solución que ellos creen que es la más apropiada para este problema. Deberíamos preguntarnos cómo es que en los grandes ministerios, como el MEF, pareciera que no solo hay una multitud de funcionarios que piensan de acuerdo a un sentido común, sino que no se considera siquiera la posibilidad de aceptar opiniones divergentes. Lo que parece primar en estos ministerios es el criterio 'tecnocrático' obviamente influenciado por una visión ideológica de la situación. Hay una creencia que puede generalizarse a todos los Gobiernos, según la cual se debe hacer lo que en teoría funciona mejor, ignorándose cualquier lectura de la situación que se oponga a esta generalización porque sería una visión ideologizada, que no va a resolver el problema. Este es un aspecto que debe estudiarse más fondo y sobre el cual no hay suficientes investigaciones en lo que respecta al caso peruano, pero esta tesis, a través de las entrevistas, sugiere que es de gran importancia.

La Ley 30288 fue aprobada en todas las instancias por las que pasó porque había en el Ejecutivo y en el Congreso una configuración de poder favorable a ella. Solo desde el MINTRA podían oponerse, pero ni el ministro ni sus funcionarios tenían la capacidad de hacerlo, ya que debían de obedecer al presidente e incluso a los otros ministerios más importantes. En el Parlamento tampoco tenían los opositores a la medida suficiente fuerza como para rechazarla, lo que se tradujo en que esta se llegó a aprobar a pesar de que no había sido consultada lo suficiente con los sectores involucrados en ella.

El rol de la ideología queda bastante claro cuando se revisa lo manifestado por los entrevistados en la presente investigación. Así, el Entrevistado 1 y el 8 afirman que existen en el Estado ideas a partir de las cuales es necesario reducir los costos laborales a las empresas, ya que se asume que esto solucionaría los problemas existentes en el mercado de trabajo. Por su parte, el Entrevistado 2 y el 7 creen que son los sectores laborales los que se encuentran ideologizados, debido a que no son capaces de aceptar medidas que serían necesarias para la economía porque sienten que tienen derechos que deben prevalecer a pesar de que no puedan aplicarse porque muchas empresas no pueden financiarlos (Entrevistados 1, 2, 7 y 8; 2015).

El Entrevistado 8, desde la perspectiva que toma en cuenta los derechos laborales como importantes y en la necesidad de ser protegidos, menciona que los funcionarios de ministerios como el MEF y PRODUCE acusan de 'ideologizadas' a algunas instancias del MINTRA a las que ellos atribuyen que bloquean sus propuestas pero que, en realidad, quienes presentan ideología son aquellos,

debido a que insisten en hacer reformas laborales que reduzcan los beneficios a pesar de que no exista evidencia empírica de que esto mejore el tema de la formalidad. Para él, la Ley de Mypes no tuvo éxito, lo que demostraría que propuestas de este tipo no funcionan (Entrevistado 8, 2015). Por su lado, el Entrevistado 7 mencionó que la Ley de Mypes y sus ampliaciones sí tuvieron éxito relativo y que se logró formalizar a un sector importante de trabajadores informales, lo que bastaría como evidencia a favor de reformas (Entrevistado 7, 2015). Esto demuestra que el éxito o fracaso de cualquier propuesta muchas veces depende de los ojos de quien la mire, lo que le da más fortaleza al argumento de que la ideología juega un rol bastante fuerte en la toma de decisiones producida en el Estado.

Es necesario subrayar que parece haber una predisposición de deslegitimar al que tiene una opinión contraria, atribuyéndole que la suya es 'ideológica'. Hay que recordar que el término 'ideología', como esta investigación lo demuestra a partir de las entrevistas realizadas, es usado actualmente como una forma de desprestigio a determinadas ideas, consideradas como falsas o no demostrables. Entonces, al interior del aparato estatal cada quien busca presentar su posición como científicamente correcta y de atacar a quien se le opone, afirmando que está equivocado, ya que estaría resistiéndose a un enfoque demostrado mediante evidencia, a una verdad científica, y trayendo consigo meras ideas, 'ideología'. Este énfasis en obtener propuestas demostradas bajo evidencia empírica es el que se puede denominar como 'tecnocrático'.

Por supuesto, el hecho de que una convicción tenga evidencia empírica que la respalda no hace que esta deje de ser una convicción. Por otro lado, la evidencia no siempre es absoluta ni se puede aplicar a cada caso de la misma manera: es posible dar numerosas soluciones a los problemas existentes dependiendo de cómo esta sea construida e interpretada. Con ello, lo que se quiere decir es que la ideología está presente en todos los actores que formaron parte del debate sobre la Ley Juvenil, ya que al tomar posición cada quien asumió una serie de convicciones y de ideas.

El rol que tienen las ideas sobre la ley aprobada queda claro cuando se vuelven a revisar los fundamentos de este proyecto. En el documento se puede apreciar precisamente que estas ideas se exhiben como la solución correcta, justificando de esa manera el hecho de que la propuesta se haya presentado en primer lugar. Así, al apreciar el énfasis que pusieron los funcionarios del MEF en la aprobación de las reformas propuestas, deja claro que para ellos la mejor solución al problema de la empleabilidad juvenil era la presentada en la Ley 30288 (MEF, 2014).

Las ideas están ‘en todas partes’ guiando las acciones y son las encargadas de legitimar cualquier decisión que se tome; esto no cambia en el Estado, donde su rol legitimador está muy presente, a pesar de que algunos funcionarios del Ejecutivo piensen que lo que ellos proclaman no son simples opiniones.

Lo más relevante, al entender el rol de la ideología como instrumento a través del cual algunos grupos de la sociedad civil pueden influir sobre el Estado, es qué tipo

de leyes son aprobadas y cuáles son rechazadas. Ya se ha confirmado que la Ley 30288 iba de la mano con las propuestas presentadas por los sectores empresariales, incluso se podría decir que sus intereses estaban representados en aquellas propuestas. Ello sería una prueba bastante significativa de que la ideología tuvo un rol predominante al analizar cómo influyeron los sectores empresariales sobre el presente proyecto de ley.

En el Estado, son los funcionarios que ocupan altos cargos en el ministerio más importante, el MEF, quienes están convencidos de que la Ley Juvenil hubiera sido positiva. El hecho de que estos funcionarios tengan ideas coincidentes con las de los gremios empresariales ya les otorga a estos últimos una influencia por defecto. Esta es la razón por la cual se ha afirmado que la ideología es la prueba final necesaria para darle una respuesta a la pregunta original.

Este factor, cabe señalar, lleva a considerar el proceso de reclutamiento burocrático en una era de gobiernos neoliberales (1990 a la actualidad), aspecto que va más allá de las intenciones de este trabajo, mereciendo solo recordar que los funcionarios pueden haber sido seleccionados no solo en base a mérito sino también en base a convicciones que se alinean con la ideología dominante.

Fernández-Maldonado también le da importancia a los factores ideológicos al entender la aprobación de la ley y afirma que un aspecto destacable es el hecho de que exista un consenso neoliberal en el Congreso. El autor llega a esta conclusión debido a que en la votación parlamentaria todas las bancadas, con la excepción de Dignidad y Democracia, tuvieron congresistas que votaron a favor de

la norma. (Fernández-Maldonado, 2015: 79). Ello demostraría que el consenso ideológico no solo está presente dentro del Ejecutivo, sino que en el Congreso de la República este también parece jugar un papel importante en la aprobación de leyes como la 30288.

A primera vista y, tomando en cuenta que, según lo que dice el Entrevistado 7, la ley fue promovida por el mismo Ejecutivo haciendo un llamado con especial énfasis a los empresarios, pareciera que fueron estos quienes tuvieron injerencia directa al elaborar la norma. Y aunque no se pueda demostrar que esta participación directa existió, siendo probablemente poco relevante en este caso debido al factor ideológico, se debe mencionar que sí existe una mayor influencia de los gremios empresariales con relación a los sectores laborales, solo por el hecho de que hay una gran presencia de altos funcionarios que provienen del sector privado en el Estado y porque al hablar con ellos se percibe que existe una afinidad ideológica bastante fuerte entre las altas esferas de este y los sectores empresariales.

La manera en que influyen los trabajadores (en parte por no ser escuchados ni tener cuantiosos recursos y contactos) sigue siendo a través de la protesta ejercida por los sectores laborales organizados, normalmente a través de los sindicatos y con acciones callejeras. Esto no ha cambiado en nada, tomando en cuenta de que hay un Estado en cuyos criterios aparentemente no se busca lograr acuerdos en todo proyecto aprobado, sino pasar las leyes más eficientes para resolver los problemas que existen de acuerdo a la visión 'neoliberal' que prima entre los altos funcionarios de los grandes ministerios. Es por ello que el CNTPE

no funciona como debería. La impresión es que en el Estado las normas más urgentes para el Poder Ejecutivo se aprueban ignorando estos mecanismos que deberían generar deliberación y acuerdos entre trabajadores, empresarios y el mismo Estado.



## VIII. Conclusiones

La Ley Pulpín, entonces, fue elaborada por los funcionarios del Ejecutivo y aprobada rápidamente por el Congreso como una ‘solución correcta’ a los problemas de falta de empleo formal entre los jóvenes, sin cuestionamientos o un proceso formal de consulta con los opositores a ella. La conclusión a la pregunta de investigación del presente trabajo es que una de las formas de influencia más relevante de los sectores empresariales sobre el Estado, en lo que respecta al caso de la Ley 30288, fue a partir de ideas en común entre ellos y los encargados de elaborarla. Esta no fue la única, ya que también se comprueba que hubo contacto directo entre los funcionarios del Estado y los gremios empresariales. No obstante, no es posible dar una explicación completa sobre la forma en la que estos últimos ejercieron influencia sin entender el rol que tuvo la ideología dominante.

A partir del estudio de caso sobre este proyecto de ley, tanto a partir de las entrevistas a actores claves, como haciendo un análisis del contexto político y la relación de fuerzas donde ocurren los procesos deliberativo y aprobatorio de la ley, sí se puede afirmar que existe una mayor influencia del sector empresarial sobre el Estado comparada a otros grupos sociales, como los trabajadores. Esta constatación confirma los argumentos presentados por los teóricos y analistas que tratan sobre la captura del Estado y, más generalmente, sobre el proceso de toma de decisiones.

Las razones son las siguientes: el sector empresarial tiene más recursos materiales y organizacionales (como afirma Lindblom), resultando más organizado y, a pesar de tener intereses a veces divergentes, estos están bien definidos y expresados a través de sus gremios. Además, tiene contactos permanentes con los altos ministerios del Poder Ejecutivo debido a las 'puertas giratorias' (tema tratado por Durand), siendo capaces de influir de manera más fuerte que otros actores para que se inserten temas a la agenda pública. Asimismo, durante las campañas pueden establecer alianzas políticas y generar relaciones a partir de la financiación electoral. Finalmente, cuentan con mayor apoyo de los grandes medios de comunicación, que tienden a recoger sus puntos de vista.

Además, hay pruebas concretas de que algunos gremios empresariales sí trataron de ejercer su influencia en el Estado para que se elaboren proyectos de ley similares a la 30288, como el conversatorio que organizó la SNI explicando la necesidad de reducir los beneficios de los trabajadores o la propuesta de ADEX, que fue presentada a parlamentarios de distintas comisiones. Este argumento también lo sostiene Fernández Maldonado. Es evidente que desde los sectores empresariales se apoyó a la Ley Pulpín y, si bien ellos afirman que no era el proyecto ideal, sí lo veían como una medida positiva, como un paso hacia adelante. Ello lleva de forma natural a la sospecha, que tuvieron los jóvenes que protestaron, de que hubo presiones desde los sectores empresariales, pues los espacios desde los cuales estos pueden ejercer mayor capacidad política existen.

A partir de lo concluido en este trabajo de investigación se pueden elaborar distintas hipótesis. La primera, siguiendo lo mencionado en los párrafos anteriores,

es que hay una influencia del sector empresarial sobre el Estado, lo que permitiría que, tanto en temas laborales como de otra índole, se aprueben leyes y políticas públicas que van de la mano con los intereses de este.

La segunda hipótesis es que los trabajadores, a pesar de que aún tienen algo de fuerza en las calles, no pueden llegar a tener influencia con la misma intensidad en las instituciones del Estado. En el Ejecutivo, su lugar debiera ser el MINTRA: ahí es donde existe el CNTPE, institución que permite la coordinación entre los empresarios, el sector laboral y el Estado. El CNTPE es, según sus propias reglas de funcionamiento, un “mecanismo de diálogo social de deliberación y concertación de políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y capacitación laboral y de protección social para el desarrollo nacional y regional” (CNTPE, 2015).

El gran problema son las medidas, como la propia Ley 30288, que no pasan por este organismo y son elaboradas sin que los trabajadores tengan voz al respecto, lo cual da una idea de cómo se ejerce el poder. Se ha demostrado que la propuesta que terminaría convirtiéndose en esta ley salió de PRODUCE y que el MEF fue el ente encargado de elaborarla formalmente. El MINTRA, por su parte, no fue siquiera consultado y el ministro tuvo que aceptar la propuesta cuando llegó a Consejo de Ministros.

¿Por qué Economía y Finanzas tuvo un rol central mientras que Trabajo fue dejado de lado? Esta pregunta es clave, ya que permite entender la correlación de fuerzas que existe al interior del Ejecutivo, además de que revela la decisión del

Estado de facilitar la aprobación de la norma y asegurar que esta cumpla con las orientaciones ideológicas de quienes son los tecnócratas más importantes dentro del aparato estatal: los economistas del MEF.

La decisión de darle un rol central a este ministerio se debe a que es el más valorado debido a la importancia de la economía en el contexto actual, lo que también lo convierte en el más fuerte y más escuchado, considerándose que sus funcionarios, reclutados con criterio 'tecnocrático', son quienes van a tener las respuestas 'correctas' a los problemas de corte económico. Por otro lado, el MINTRA es percibido, desde dentro del MEF y probablemente también por los empresarios, como un espacio ideologizado, donde los funcionarios se ponen siempre de lado de los trabajadores, ignorando las que aquellos conciben como medidas necesarias para solucionar los problemas que tiene el país: la informalidad y el desempleo juvenil en el caso que corresponde a la investigación.

Esto lleva al hecho de que al interior del Estado no se ve la necesidad de fomentar un gran debate, al menos no con los sindicatos o sus representantes, como tampoco a través de los medios de comunicación o en el Congreso. Existe una idea, una preconcepción ideológica de que medidas como la Ley 30288 son las correctas; entonces, hay que implementarlas apenas se tenga la oportunidad y no deben ser negociadas. Ello explica por qué esta propuesta fue aprobada sin seguir el procedimiento institucional. El Estado se mueve bajo este marco ideológico, según el cual hay respuestas concretas para cada problema que pudiera existir en el país y la normativa para resolverlo es elaborada como una solución. Con la

misma firmeza con que se promueve la propuesta 'correcta' se rechazan las alternativas consideradas inviables.

Se podría argumentar que el Estado siempre se ha movido bajo este criterio y que la deliberación en el fondo no es más que una herramienta para explicar a la población por qué las medidas aplicadas son las adecuadas y evitar el descontento. El asunto es que, si el Estado funciona de esta manera, entonces la ideología considerada 'la correcta', o 'la que mejor soluciona los problemas', es la que adquiere una mayor relevancia y es el paradigma a partir del cual se basan la mayor parte de las decisiones tomadas.

En el caso peruano, los preceptos que popularmente han sido llamados 'neoliberales' parecen ser los que en gran parte definen qué es lo correcto y qué es lo incorrecto, al menos en el aspecto económico. Y lo correcto es atraer mayor inversión extranjera y darle facilidad a los empleadores para que así puedan contratar más, lo que se logra haciendo que los contratos con los trabajadores sean más flexibles; en teoría estas medidas lograrían reducir el desempleo y la informalidad, permitiendo así que la población goce de los beneficios del crecimiento económico y que no sea explotada.

Por supuesto, estas ideas no están aisladas de los intereses económicos de los sectores empresariales, lo que también parece darle la razón a Durand cuando afirma que un "paradigma no solo reina por su consistencia, mejor calidad explicativa y capacidad de predicción para enfrentar problemas sociales y

económicos sino también porque se apoya en una trama de poder” (Durand, 2005: 21).

Esto quiere decir que no se debe pensar solamente en la ideología neoliberal como la causante de la captura del Estado, sino que también puede afirmarse que es debido a que hay sectores económicos que tienen una mayor hegemonía dentro del aparato estatal la razón principal por la cual estas ideas se mantienen como dominantes. Esto querría decir que, a través de los mecanismos de captura convencionales explicados por Durand, los gremios empresariales habrían, de paso, logrado una captura ideológica que les permitiría lograr que su visión sea hegemónica dentro del aparato estatal. Ello llevaría al resultado de esta investigación: que se aprueben medidas como la Ley Pulpín, que tienden a favorecer los intereses de los empresarios por sobre los de los trabajadores, más que nada, mediante la dominación de estas ideas pro-empresa. Esta es una suposición que merecería ser tratada con mayor detenimiento en una futura investigación.

En este trabajo, como ya se mencionó, no se va a discutir si las ideas neoliberales son verdaderas o no, la veracidad de la ideología no es lo importante, sino cómo lleva a justificar en el Estado ciertos comportamientos y preferencias. Sabiendo ya que la deliberación es despreciada en el aparato estatal como un mecanismo de toma de decisiones conjuntas y que el Estado es un ente capaz de tomar las decisiones que considere como mejores de forma absolutamente autónoma, la manera de ‘capturar el Estado’ no puede pasar solo porque algunos actores sociales tengan mayor capacidad de llegada y presión entre los funcionarios a

quienes pueden solicitarles que aprueben una norma. La captura está también muy vinculada a la ideología, al sentido común de los burócratas, presente en todos los espacios más importantes del aparato estatal.

Es así como se llega a la tercera hipótesis obtenida a partir de las conclusiones de este trabajo, y quizá la más interesante: las ideas neoliberales son la base a partir de la cual las decisiones que se han tomado en materia laboral, y que han tendido a agrandar más al sector empresarial que a los trabajadores, son legitimadas. El que la Ley Pulpín fuera decidida por los funcionarios del Estado como una solución correcta casi sin cuestionársela no quiere decir que la acción de los actores empresariales para tratar de ejercer influencia directa no tenga peso, al contrario, es gracias a que en el Estado hay una ideología que va de la mano con sus intereses que estos adquieren mayor legitimidad para influir en las decisiones que se toman. Esto genera una lógica del poder de los actores, que relleva el peso político de los empresarios frente al de los trabajadores.

Así, se confirma la hipótesis presentada al inicio de la investigación de que, en el presente caso, lo que se encuentra no es una forma directa de captura del Estado, sino una especie de 'captura ideológica' donde, siguiendo a Kwak, los encargados estatales de elaborar este tipo de normativas acaban aprobando medidas que favorecen directamente al sector empresarial, convencidos de que están sirviendo al bienestar general. Esto no significa que los empresarios no hayan influido en la elaboración de esta ley, pues como ya se dijo ellos buscaban que se aprueben propuestas similares y desde el Estado se buscó el momento político apropiado para elaborar la Ley Pulpín. Además, resulta evidente que al tener funcionarios

estatales que manejan las mismas ideas, lo que han obtenido los sectores empresariales es quizá la herramienta más sofisticada para lograr una captura estatal.

Se puede discutir si es que las ideas neoliberales se convirtieron en predominantes a partir de un esquema de poder que favorece a los sectores empresariales, o por qué los individuos que manejan este sentido común llegaron a ocupar cargos bastante importantes en el Estado, a través de un análisis del proceso de reclutamiento, para determinar si es verdad que hay una influencia empresarial en este. También sería importante ir un poco más allá e investigar acerca de las posibles redes de influencia ideológica, concebidas a partir de los textos de Kwak y Rajan, que permiten la cercanía entre trabajadores del Estado y grupos de la sociedad civil, favoreciendo la influencia de estos sobre aquellos. Quizá no son solo estas redes, sino que, como piensa Durand, hay un paradigma neoliberal predominante dentro del Estado que favorece a ciertos sectores sociales por sobre otros y logra que las instituciones estatales favorezcan políticas y leyes que vayan de la mano con él. Las redes, entonces, servirían como la forma de perpetuar esta ideología entre los funcionarios del Estado y de lograr, eventualmente, que salgan políticas favorables al sector de la sociedad favorecido. También podrían servir como una forma de llevar nuevos paradigmas al Estado, en caso estos surgieran, aunque esto ya es un tema mucho más complejo. Sin embargo, todas estas cuestiones escapan a los objetivos de esta tesis y también habrían de ser considerados en investigaciones futuras.

Lo importante para el presente trabajo es, finalmente, determinar que hay una supremacía de ciertas ideas y que esta tiene una importancia central al hablar de una captura del Estado por parte de un sector de la sociedad civil. No hay que olvidar tampoco que muchas veces los gremios empresariales no sienten sus propuestas apoyadas por el Estado como creen que debiera ser. Esto se debe a que, a pesar de que hay ideas en común que permiten que las propuestas de estos tengan una llegada mucho más grande al aparato estatal, la lógica bajo la cual se rige este sigue siendo la autonomía. Los funcionarios del aparato estatal, como ya se ha mencionado, no se conciben a sí mismos como capturados, ellos sienten (quizá algunos de forma más sincera que otros) que las decisiones que toman están basadas en lo que es mejor para la sociedad en su conjunto y no en los intereses de un sector. De otra parte, la aprobación de la ley es un proceso de cálculo político que hace que no se deba responder exactamente, o mayormente, a las propuestas de los empresarios.

Considerando que esta 'lucha de ideas' tiene una gran importancia en la definición de las decisiones que se toman en el Estado, este es el plano en el cual deberían luchar quienes se oponen a los preceptos neoliberales. Si lo que se quiere lograr es cambiar la orientación de las normas que se aprueban, lo que se debería hacer, al menos en teoría, sería cambiar las ideas que están presentes en las altas esferas de decisión. Por supuesto, no es una tarea fácil, más si se considera que las ideas que priman en el Estado son prácticamente una tendencia global que está favorecida por grupos de poder a lo largo de toda la sociedad en su conjunto.

Hay que mencionar, también, sobre el rol de los recursos materiales y la capacidad organizativa de los actores que, al menos en lo que respecta a tener influencia en el proceso de elaboración de nuevas leyes, estos quedarían relegados a un segundo plano (o su influencia resulta menos evidente). Los gremios empresariales son altamente organizados, pero ello solo jugaría a su favor debido a que provienen del sector empresarial, mientras que los sindicatos serían principalmente ignorados en el interior del aparato estatal.

La alternativa que les quedaría a estos últimos es ganarse a la opinión pública y expresar el descontento a través de manifestaciones, saliéndose del ámbito estatal y dirigiéndose a la misma sociedad civil. Este es también un medio en el cual unas ideas sirven para oponerse a otras y, considerando que la Ley Pulpín fue derrotada por protestas y no por una decisión autónoma del presidente o de los legisladores, no se debe olvidar que la sociedad tiene capacidad de oponerse y de cambiar las normativas que no le agradan. El Estado, consciente de ello, tratará de aprobar las leyes y de implementarlas de forma rápida para evitar el debate y la posibilidad de una reacción fuerte pero, en el caso que esta se dé, es posible que las mismas personalidades políticas terminen cuestionando seriamente la viabilidad de sus propias propuestas. Los políticos se tienden a mover en función de intereses políticos, por lo que amenazarlos con una posible pérdida de votantes hace que reaccionen de una manera diferente. Este sería el límite real de la capacidad que poseen las clases dominantes para establecer políticas en el Estado peruano: el límite de la captura del Estado.

Al final, la captura parece tener un importante componente ideológico: quienes logran realizarla no son solo los que forman parte de una clase social específica, sino una serie de individuos que pregonan una ideología favorable a una clase social específica. No se puede decir que, en este momento del tiempo, los empresarios tengan un mayor control sobre las decisiones que se toman en el aparato estatal del que lo tienen indirectamente los grandes think tanks neoliberales, aunque esta afirmación también amerita ser estudiada con más detalle. El argumento final es que, de acuerdo a lo hallado en esta investigación, los empresarios lograron que se haga un proyecto de ley similar a lo que ellos planteaban, no mediante una influencia directa y formal, sino de manera indirecta (quizás informal, pues existe la posibilidad de que ocurrieran lobbies en la sombra) expresada en buena parte por una convergencia ideológica con funcionarios del Estado quienes consideraban que estas medidas, en las que ambos actores estuvieron de acuerdo, eran las adecuadas.

## IX. Bibliografía

ADEX

- 2014 "Medidas para la Reforma Laboral". En: *Adex*. Consulta: 14 de diciembre de 2015.

<http://propuestas.adexperu.org.pe/index.php/las-propuestas-adex/2014-10-24-21-55-15>

ALARCO, Germán.

- 2012 "Planeamiento débil y captura del Estado". En DESCO, *Perú Hoy: la gran continuidad*. Lima, DESCO, pp. , pp. 57-78.

ANDRADE, Patricia y Miguel MARTÍNEZ

- 2007 *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano*. Buenos Aires: FLAPE.

ARÁMBULO, Carlos Martín

- 2013 *Luces y sombras en torno al Programa Articulado Nutricional. Analizando la política pública desde la relación Estado–Sociedad Civil en el Perú, durante el periodo 2000–2012*. Tesis de maestría de Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno. 250 p.

CANAL N

- 2014 "CONFIEP: Es una 'falacia' que régimen laboral juvenil beneficie a grandes empresas". En: *Canal N*. Consulta: 25 de febrero del 2016.

<http://canaln.pe/actualidad/confiep-falacia-que-regimen-laboral-juvenil-beneficie-grandes-empresas-n163814>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2014 *Acta de la séptima sesión ordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social*. Lima, 06 de octubre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2014 *Acta de la tercera sesión ordinaria de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo*. Lima, 26 de noviembre.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2014 *Diario de los Debates*. Lima, 4 de diciembre.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Diario de los Debates*. Lima, 11 de diciembre

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social*. Lima, 28 de noviembre.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Dictamen en minoría de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social*. Lima, 28 de noviembre.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Ley N°30288*. Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social. Lima, 16 de diciembre.

## CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

2015 Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo: Reglas de funcionamiento. MINTRA.

## CONVOCA

2015 "Lo que debes saber sobre el origen de la 'Ley Pulpín'". En *Convoca*. Consulta: 14 de diciembre de 2015.

<http://www.convoca.pe/somos/origen-ley-pulpin/>

## DIARIO EL COMERCIO

2015 "SNI: Con el fin de Ley Pulpín qué cosa puede darse a los jóvenes". En: *El Comercio*. Consulta: 25 de febrero del 2016.

<http://elcomercio.pe/economia/peru/sni-fin-ley-pulpin-que-cosa-puede-darse-jovenes-noticia-1787293>

## DIARIO LA REPÚBLICA

2015 "ADEX: Hay 'presiones políticas' para derogar régimen laboral juvenil". En: *La República*. Consulta: 25 de febrero del 2016.

<http://larepublica.pe/13-01-2015/adex-hay-presiones-politicas-para-derogar-regimen-laboral-juvenil>

## DURAND, Francisco.

2012 "El debate sobre la captura del Estado". En *DESCO, Perú Hoy: la gran continuidad*. Lima, DESCO, pp. 2012, pp. 19-55.

- DURAND, José Francisco
- 2005 *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: Desco.
- EAGLETON, Terry
- 1997 *Ideología: Una introducción*. Traducción de Jorge Vigil Rubio. Barcelona: Paidós.
- FERNÁNDEZ-MALDONADO, Enrique
- 2015 *La rebelión de los pulpines. Jóvenes, trabajo y política*. Lima: Otra Mirada.
- JIMÉNEZ, Beatriz
- 2014 “Ley juvenil se aprobó en un día con opinión de la Cámara de Comercio”. *La República*. Lima, 27 de octubre. Consulta: 29 octubre de 2017.
- <http://larepublica.pe/politica/844166-ley-juvenil-se-aprobo-en-un-dia-con-opinion-de-la-camara-de-comercio>
- KWAK, James
- 2013 “Cultural Capture and the Financial Crisis”. En CARPENTER, Daniel y David MOSS. *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 71-98.
- LAVAL, Christian y Pierre DARDOT
- 2013 *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Edición en español. Barcelona: Gedisa.
- LÓPEZ, Sinesio
- 2010 “La captura del Estado”. *La República*. Lima, 6 de agosto. Consulta: 10 de abril de 2017.
- <http://larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/la-captura-del-estado-06-08-2010>
- LÓPEZ, Sinesio
- 2012 “La captura de Ollanta”. *La República*. Lima, 29 de enero. Consulta: 10 de abril de 2017.
- <http://larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/la-captura-de-ollanta-29-01-2012>

LINDBLOM, Charles

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Edición en español. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

MAUCERI, Philip

1995 "State Reform, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Peru". *Latin American Research Review*. Volumen 30, número 1, pp. 7-37.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2014 *Informe N°380-2014-EF/62.01*. Proyecto de ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social. Lima, 4 de noviembre.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2014 *Informe N°1358 2014-EF/42.01*. Proyecto de ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social. Lima, 4 de noviembre.

MORA, Minor.

2005 "Ajuste y empleo: notas sobre la precarización del empleo asalariado. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*. San José, volumen 2, número 108, pp. 27-39.

MURILLO, María

2005 "Partisanship Amidst Convergence: The Politics of Labor Reform in Latin America". *Comparative Politics*. Nueva York, volumen 37, número 4, pp. 441-458.

PODER EJECUTIVO

2014 *Proyecto de Ley 03942*. Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral. Lima.

PONCE DE LEÓN, Zoila

2011 *Decisiones de política pública en un contexto de instituciones débiles y actores políticos poco programáticos: el caso del "Soat médico"*. Tesis de licenciatura de Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. 112 p.

RAJAN, Raghuram

2010 *Presentación de su libro: "Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy"*. Carnegie Council.

RAJAN, Raghuram

2010 *How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.

SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS

2014 “Debemos apuntar a una reforma laboral que incentive el empleo formal”. En: *SNI*. Consulta: 14 de diciembre de 2015.

<http://www.sni.org.pe/?p=2202>

VIDAL, Álvaro

2012 “El debate europeo sobre la flexiseguridad: algunas lecciones para el sur”. *Derecho PUCP*, revista de la facultad de derecho. Lima, número 68, pp. 403-434.

VALVERDE, Alejandra

2013 *Cambia el clima, no cambia el Estado: el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú*. Tesis de licenciatura de Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. 84 p.

