

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**¿Consenso ideológico o presión de intereses?: Un estudio (necesario) de
la “Ley Pulpín”**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

Jimmy Trujillo ChuquiHuaccha

ASESOR

Dr. Ricardo Martín Tanaka Gondo

Agosto, 2018

Resumen

La promulgación de la Ley N°30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social, o popularmente llamada “Ley Pulpín”, resultó ser objeto de gran polémica dentro de la sociedad civil peruana. Por un lado, hubo quienes tildaron la ley como “esclavista” y la asociaron directamente a una presión de intereses por parte del sector empresarial. Por otro, hubo quienes señalaron a la tecnocracia peruana como la única responsable de su elaboración. En el presente trabajo se busca comprobar con rigurosidad la consistencia de ambas interpretaciones para hallar la verdadera naturaleza de esta ley. Es decir, intentamos descubrir hasta qué punto la elaboración de la Ley N° 30288 estuvo influenciada por grupos de poder económico o respondió a un consenso ideológico dentro de la tecnocracia peruana. En base a una metodología cualitativa, esta investigación reconstruye el proceso de elaboración y promulgación del Régimen Laboral Juvenil referido. Asimismo, incluye información relevante obtenida gracias a las conversaciones con los distintos actores vinculados – tanto directa como indirectamente - a dicho proceso.

Al final, podemos comprobar que la Ley N° 30288 nace como fruto de las ideas de un reducido grupo de tecnócratas en el Ejecutivo. Es decir, la capacidad explicativa de la segunda hipótesis presenta una mayor solidez que la primera. Asimismo, resulta importante señalar que los hallazgos de la presente tesis se perfilan como un aporte más dentro del inacabado debate en torno a la naturaleza del Estado.

Agradecimientos

La presente tesis de licenciatura no hubiera sido posible sin el apoyo de algunas personas. En primer lugar, quiero agradecer a mis padres, Valeriano Trujillo y Georgina Chuqui huaccha, por haberme brindado la oportunidad de estudiar en esta universidad. Sus consejos y constante acompañamiento a lo largo de mi carrera han sido de mucha importancia para mí. También debo agradecer a mi hermana Inneth, quien sin saberlo siempre me ha animado a intentar ser un mejor hermano. Asimismo, guardo una gran deuda con mis tíos por haberme acogido en su hogar los dos años que estuve fuera de casa.

Quisiera hacer presente mis más sinceros agradecimientos a mi asesor, el Dr. Martín Tanaka. Sus recomendaciones y comentarios fueron de crucial importancia en el desarrollo de mi tesis. Me alegra bastante ver cómo el proyecto originalmente nebuloso con el que inicié este camino se fue transformando de a pocos gracias a su atenta guía. De igual manera, agradecer a aquellos profesores con los que tuve la suerte de haber estudiado y que me inculcaron un pensamiento crítico.

Finalmente, a aquellos amigos y compañeros que pude conocer a lo largo de mi carrera universitaria. A Jeanpiere, mi primer amigo en la CEPRE, a Alfonso y Luna, quienes aún se preocupan por mí a pesar de haber perdido contacto y a Paulo por su apoyo y amistad durante mi etapa en la Facultad. A los compañeros del Círculo “Alberto Flores Galindo”, por incentivar me constante a cuestionarlo todo. Y a Axel, por haberme dado la idea inicial para esta tesis. A pesar de ya no formar parte de mi vida o de mi entorno, sus consejos iniciales me animaron en los momentos más críticos del presente proyecto.

ÍNDICE

Introducción.....	v
Capítulo I: Marco conceptual y estado de la cuestión.....	1
Capítulo II: Reconstruyendo nuestro caso.....	17
Capítulo III: La tesis de la captura del Estado.....	38
3.1. ¿Puerta giratoria en la "Ley Pulpín"?	40
3.2. ¿Existencia de "lobby" en la "Ley Pulpín"?	44
3.2.1. ¿Cómo se crea una ley en el Perú?	46
3.2.2. ¿Cómo se promulgó la "Ley Pulpín"?	55
3.3. ¿Podríamos hablar cabalmente de una captura del Estado?	59
Capítulo IV: ¿Autonomía tecnocrática?.....	62
4.1. Redes profesionales en el Ejecutivo.....	63
4.2. ¿Consensos en torno a la problemática laboral juvenil?	65
4.3. Diferenciando el discurso tecnocrático del empresarial.....	70
Conclusiones.....	73
Bibliografía.....	77
Anexos.....	81

Introducción

La elaboración de distintos paquetes de medidas económicas y tributarias por parte del Ejecutivo durante el gobierno del presidente Humala resultó ser una dinámica común a lo largo de todo el 2014. Durante dicho año, la gran mayoría de medidas presentadas ante el Congreso de la República fueron aprobadas sin mayor oposición. El Poder Legislativo, en su mayoría, parecía concordar con el deseo del Ejecutivo por reactivar la economía del país. Asimismo, el rechazo de la población civil ante alguna de estas medidas promulgadas resultaba usualmente nulo o, en el caso de no serlo, políticamente marginal.

Ya para noviembre de ese mismo año, el MEF anunciaba el “quinto paquete” de medidas, las cuales se caracterizaban por ser “mucho más audaces y directas” (Diario Gestión, 2014). Con el paso de las semanas, las distintas leyes de la iniciativa del Ejecutivo volvieron a recibir la aprobación en mayoría del Parlamento. Sin embargo, uno de los proyectos de ley incluidos dentro del paquete se convirtió rápidamente en objeto de polémica ni bien conseguida su promulgación. Dicha ley, publicada el 16 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial El Peruano con la numeración 30288 y denominada como “Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social”, despertó una sorpresiva oposición, sobre todo, en la población joven a la que iba dirigida. Muestra de ello fue que tan solo en dos días se organizara a través de las redes sociales una primera y multitudinaria marcha en contra de la norma, la cual sería bautizada popularmente como “Ley Pulpín”. Inclusive, con el paso de las semanas, la oposición de distintos colectivos, grupos juveniles,

movimientos sociales, sindicatos y partidos políticos en las calles ejerció la suficiente presión para que el Congreso de la República derogara la ley el 26 de enero de 2015.

La norma, en resumidas cuentas, se insertaba dentro del marco legal de los Regímenes Laborales Especiales, su aplicación se limitaba a los jóvenes de 18 a 24 años y, según el ministro de Economía y Finanzas de ese entonces, Alonso Segura, tenía como objetivo principal disminuir los altos índices de desempleo juvenil e informalidad en el país (El Comercio, 2014). La ley, entonces, establecía formalmente la creación de un nuevo Régimen Laboral Juvenil. Cabe señalar que este tipo de régimen no resultaba algo nuevo dentro de la legislación peruana: ya desde hace varios años se venían promulgando sendos regímenes laborales enfocados en grupos ocupacionales y actividades económicas específicas que buscaban “abaratar el costo del trabajo, con el fin de incentivar la generación de empleo formal, ahí donde proliferaba el desempleo o el trabajo informal y precario” (Fernández-Maldonado, 2015).

Sin embargo, el impacto mediático que esta ley generó, a diferencia de muchos otros Regímenes Laborales Especiales, pudo despertar no solo una insólita respuesta en la población sino también diversas posturas al momento de interpretar su proceso de elaboración. Por un lado, se argumentaba que la ley respondía directamente a intereses privados, siendo una clara muestra de un Estado capturado. Por otro, se resaltaba el rol exclusivo de la tecnocracia en su elaboración defendiendo así, de manera general, la autonomía del Estado peruano en ciertas áreas. Esta discusión que terminó siendo llevada al debate

público generó preguntas válidas para la ciudadanía en general: ¿la “Ley Pulpín” resultaba ser una muestra más de que el Estado peruano siempre busca favorecer a los más “ricos y poderosos”? ¿Fueron los gremios empresariales los responsables de esta propuesta? ¿O es que acaso, esta nació de la iniciativa de algunos *policymakers*? Y si esto fue así, ¿de qué fuentes se nutrieron dichos actores para elaborarla? Preguntas que lamentablemente se mantuvieron solo en el ámbito del debate público y no llegaron a generar un eco en la academia.

En ese contexto, la presente investigación busca insertarse de manera rigurosa en la mencionada discusión buscando dilucidar en los entretelones del Poder Ejecutivo y Legislativo para poder dar con la verdadera naturaleza de este régimen laboral. Es decir, buscaremos reconstruir objetivamente los procesos de elaboración y promulgación de la ley para someter a prueba a la validez de cada una de las posturas mencionadas en el párrafo anterior. Así, nuestra unidad de análisis será, obviamente, el Régimen Laboral Juvenil, la Ley N° 30288 o, simplemente, la “Ley Pulpín”. Por ello, la pregunta principal sobre la que se construye este estudio es: ¿hasta qué punto la elaboración y promulgación del Régimen Laboral Juvenil estuvieron influenciadas por grupos de poder económico o, de manera contraria, respondieron a una iniciativa de la tecnocracia peruana inserta dentro de un consenso ideológico?

Cabe señalar que se buscó explorar con igual rigurosidad la validez tanto de la tesis de la captura del Estado como de la existencia de comunidades epistémicas dentro del Ejecutivo. Sin embargo, conforme se fue avanzando en

la investigación, no se llegó a encontrar evidencia totalmente explícita de la primera hipótesis. Es decir, se pudieron hallar algunas pistas que sugerirían cierta dinámica de captura estatal, pero estas no llegaban a explicar por completo el proceso que nos interesa estudiar. Aunque, por otro lado, sí se pudo identificar una mayor importancia de las redes de *expertisedentro* de la tecnocracia del Estado al momento de elaborar el Régimen Laboral Juvenil. Hallazgo que nos suscitaría a afirmar que la verdadera naturaleza u origen de la norma se encontraría más cercana a la postura de la autonomía estatal y el consenso ideológico de los tecnócratas antes que a la tesis de la captura del Estado.

Ahora, por la dinámica de reconstrucción de caso a la que recurrimos, el diseño de investigación del presente trabajo ha sido cualitativo. Asimismo, para nuestros fines se optó por escoger el método de process-tracing o seguimiento de procesos. Recordemos que los estudios de caso a través de esta metodología en específico suelen ofrecernos herramientas muy útiles tanto para la generación o modificación de teorías como para el testeado de las mismas (George & Bennet, 2005). Por ello, este método nos permitió no solo reconstruir los distintos eventos que conformaron la puesta en agenda, elaboración y promulgación de la ley, sino también testear dos teorías tan interesantes como la *captura del Estado* y *las comunidades epistémicas* para el caso que nos interesa.

Para poder desarrollar dicha reconstrucción, organizada en una cronología de eventos, se recurrió tanto a fuentes primarias como secundarias. En las

primarias se incluyeron fuentes escritas como actas, agendas, trámites documentarios, dictámenes y proyectos de Ley del Congreso de la República, así como fuentes orales brindadas mediante entrevistas semi estructuradas a ex ministros, funcionarios del Estado, académicos, especialistas en derecho laboral, periodistas, congresistas y dirigentes sindicales. Estas entrevistas fueron realizadas a lo largo de los años 2016 y 2017. Cabe señalar que los entrevistados fueron escogidos en base a su participación directa o indirecta en el proceso de elaboración y/o promulgación de la ley. Ahora, resulta también oportuno señalar que algunos de estos expresaron claramente su deseo de permanecer en el anonimato por su actual situación laboral en el Estado. Ya con respecto a las fuentes secundarias, se recolectaron noticias, registros web de eventos y portales web de noticias como El Comercio, La República y Diario Gestión para complementar nuestra cronología.

Ahora bien, la presente investigación resulta importante por dos razones. La primera radica en posicionarse como un estudio más dentro del importante pero inconcluso debate sobre el funcionamiento del Estado peruano. Recordemos que dentro de esta discusión se encuentran usualmente tanto argumentos que nos advierten de un Estado capturado por los grupos de poder económico como también evidencias de que en ciertas áreas de este se ha adquirido cierta autonomía tecnocrática. Es en este contexto en el que la investigación busca aterrizar en un caso en específico para poner a prueba estas dos visiones; presentándose así como una respuesta parcial a preguntas mucho más generales (Dargent, 2012). El estudio podría considerarse, entonces, como una pieza más dentro del gran “mosaico” que posteriormente

nos brindará una imagen mucho más compleja del Estado (Tanaka, 2010). En segundo lugar, una investigación que busque ensayar una explicación cabal a la verdadera naturaleza del polémico Régimen Laboral Juvenil nos permitirá trasladar la justa inquietud de la población a un ámbito mucho más riguroso como el de la academia. Pues, muchas de las diversas interpretaciones - tanto positivas como negativas - que los ciudadanos mantuvieron de esta norma en su momento se basaron principalmente en especulaciones. En ese sentido, me pareció necesario utilizar las herramientas metodológicas de la academia para intentar corroborar de manera objetiva dichas posturas.

La tesis se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se desarrolla breve pero concisamente el marco conceptual que utilizaremos a lo largo del presente trabajo. Asimismo, se revisa la literatura inserta en el debate en torno a la autonomía del Estado o a su captura por intereses privados, centrándonos en aquellos textos que estudien algunas áreas del Estado y que a la vez se esfuercen en reconocer el rol que los distintos actores jugaron en el diseño, aprobación y/o implementación de alguna política pública o reforma sustancial en dichas áreas. En el segundo capítulo llevamos a cabo una reconstrucción objetiva de nuestro caso de estudio. Dicha reconstrucción tuvo como base la información recopilada a través de las fuentes primarias y secundarias mencionadas en párrafos anteriores.

Posteriormente, en la parte central del trabajo, el capítulo tres explora de manera profunda la consistencia de la hipótesis de la *captura del Estado* para el caso de la “Ley Pulpín”. El cuarto capítulo, por su parte, lleva a cabo el

mismo proceso pero poniendo a prueba la hipótesis contraria de la *autonomía tecnocrática* y el *consenso ideológico* en la mencionada ley. Finalmente, se cierra el trabajo llevando a cabo un balance de los resultados obtenidos en los capítulos tres y cuatro, mencionando cuál de las dos hipótesis evidenció mayor solidez al momento de explicar nuestro caso de estudio.



Capítulo I

Marco conceptual

La captura del Estado

La literatura centrada en este fenómeno puede dividirse, de manera general, en dos tipos de perspectivas. La primera, desarrollada principalmente por Hellman (2000) y Moreno Ocampo (2007), concibe la captura del Estado como una “desviación peligrosa del camino correcto del desarrollo” que se manifiesta específicamente cuando algunas empresas compran leyes y decretos. Cabe resaltar que para esta perspectiva las corporaciones son vistas como actores influyentes o “buenas redes” con la capacidad suficiente de tener un impacto en la formulación de leyes sin tener que recurrir necesariamente a los “pagos privados”. Ahora, en la orilla opuesta, las empresas corruptas o responsables de estos pagos indebidos son llamadas “malas redes” por controlar a los gobiernos a través del soborno o cohecho. Esta primera perspectiva asume que las naciones pueden desarrollarse e incluso prosperar con mercados fuertes y Estados mínimos, siempre y cuando guarden distancia de estas “mafias” o “malas redes” (Durand, 2012, pág. 22).

Por otro lado, encontramos una segunda perspectiva con una mirada más crítica. Esta postura entiende a las corporaciones no como influyentes sino como “actores captadores” gracias a su “acceso privilegiado” e “influencia indebida” sobre el aparato estatal; consiguiendo con esto que los funcionarios “cedan a la presión” y defiendan los intereses privados a costa del interés público (Omelyanchuk, 2001). Se trata de un enfoque mucho más amplio que el

anterior y que abre la posibilidad de existencia de distintas modalidades de captura (Durand, 2012). No es de extrañar que sea este el enfoque más utilizado en las investigaciones de captura estatal en nuestro país.

En resumidas cuentas, tendríamos dos vertientes. Una “vertiente convencional” que pone énfasis en las corporaciones de distintos tamaños que pagan sobornos para comprar leyes y son vistos como casos de “influencia indebida” o “corrupción”. Y otra perspectiva más crítica que asume a las corporaciones como el principal agente económico capaz de “capturar al Estado” (entiéndase a sus principales instancias decisorias) para “dictar leyes” en su beneficio. En esta segunda vertiente se hablaría de una “influencia desmedida” que va más allá de un simple acto de corrupción (Durand, 2016). Una postura mucho más útil para el caso en que el queremos ahondar.

Por ello, para la presente investigación rescataremos lo planteado por esta vertiente crítica de la teoría. Entonces, al hablar de una “captura del Estado” nos referiremos a una forma de influencia externa que sesga las decisiones de política pública a favor de unos cuantos privilegiados que concentran poderes de decisión, pudiendo ser élites económicas o políticas (Durand, 2016). Cabe resaltar que dicha forma de influencia externa o desmedida puede darse a través de los siguientes mecanismos de captura: financiación de campañas políticas, “puerta giratoria” y el *lobby*. A continuación, se explicarán breve pero concisamente dichos mecanismos.

Dentro de la teoría de la *captura del Estado*, en contextos democráticos como el nuestro, la subvención de campañas políticas es uno de los instrumentos

más utilizados por la élite económica. Estos actores realizan cuantiosas donaciones con miras a ejercer influencia sobre los gobiernos para protegerse de una eventual arbitrariedad, para dictar o comprar leyes, obtener contratos y concesiones, o para acceder a propiedades del Estado. En este ámbito resulta importante señalar que este “apoyo” no se limitaría solamente al dinero, pudiendo ser dado también en especie o con favores diversos. Esta particular dinámica vendría cobrando mayor fuerza en la medida en que las campañas en televisión y en medios impresos y virtuales se encarecen cada vez más (Durand, 2016). Sin embargo, muchos de los autores especialistas en este mecanismo aceptan que existe una considerable subjetividad y dificultad al momento de abordar el tema.

Un segundo mecanismo es conocido como la “puerta giratoria”. Una dinámica entendida como “el movimiento de funcionarios dentro y fuera de los puestos clave de formulación de políticas públicas en los poderes Ejecutivo y Legislativo y en las agencias reguladoras”(OCDE, 2009). Pero a esta definición, cabría añadirle una aclaración necesaria: para que exista puerta giratoria el cargo que un determinado funcionario alguna vez ocupó en el sector privado debe de ubicarse en la misma área de su cargo público o viceversa (PNUD, 2017). Es decir, si el cargo público en cuestión pertenece, por ejemplo, al sector de minas y el alto funcionario proviene o ejerce posteriormente otro cargo en el sector privado minero, sí se podría hablar de una dinámica de puerta giratoria.

Ya como tercer y último mecanismo de captura destaca el *lobby* o “cabildeo”. Este instrumento de captura no debe ser entendido como una simple actividad,

sino como un proceso. Es decir, la aplicación del lobby implica el desarrollo de una constelación de acciones llevado a cabo por una multiplicidad de actores en diferentes tiempos y espacios y no se reduce al desarrollo de una actividad puntual y precisa. Pero, en nuestro marco de investigación específico, entenderemos al *lobby* como un conjunto de herramientas, instrumentos y técnicas para movilizar decisiones políticas en todos los niveles según intereses y demandas privadas; intereses que, dicho sea de paso, pueden ir en función de la aprobación o modificatoria de una disposición estatal, pero también del bloqueo de iniciativas de otros actores (citado en Ramos, 2014).

Sin embargo, cabe resaltar que en el caso peruano se conoce realmente muy poco sobre el rol que desempeñan los lobistas en el Estado, ya que suele predominar el lobby entre las sombras o *shadowlobbyst* antes que la actividad del lobista registrado, como en el caso chileno (Durand, 2016). Y entre los pocos trabajos que han podido ahondar en este campo tan poco desarrollado destacan los de Jaris Mujica (2012), Manuel Figueroa (2013) y Ramos Morales (2014).

Para complementar la información mostrada, nos resultará bastante útil rescatar parte del análisis de Francisco Durand sobre el Estado peruano desde la vertiente crítica de la teoría. Para este autor, nuestro Estado sufrió la “condición de captura” desde 1990, en un contexto de debilidad estatal, fragilidad de la sociedad civil y concentración del poder político y económico (2012). El sociólogo identifica que la meta principal de los actores económicos es obtener una “influencia directa y permanente en áreas claves del gobierno”

vinculadas con la economía para, de esa manera, generar políticas, prevenir cambios, etc. Es decir, para él la captura del Estado es “más una cuestión de acceso que de influencia” y ésta se vuelve una realidad debido a la gran habilidad del sector privado de colocar a los “creadores de políticas” que, en el mediano plazo y haciendo uso de la “puerta giratoria”, tengan un pase entre el sector público y privado (2012: 25), lo cual sería una fuerte crítica hacia la defensa de la autonomía de la tecnocracia

Por último, Durand explica que existen ciertas condiciones políticas que determinan la captura del Estado e influyen en si ésta posee una modalidad extrema o moderada. Por ejemplo, mientras más débiles sean las formas de rendición de cuentas horizontales – dentro del Estado – y verticales – con respecto a la sociedad civil -, más extrema resulta la forma de captura. En cambio, mientras más modernos y relativamente autónomos son los aparatos del Estado, se abre la posibilidad de que ocurran esfuerzos para limitar o revertir la captura de éste. Por ello, señala que la modalidad de captura extrema ocurrió durante el gobierno de Fujimori de 1990 al 2000. Y, tras el regreso de la democracia, se abrieron espacios para una mayor rendición de cuentas, lo cual, obviamente generó que la captura del Estado se vuelva moderada. Aunque cabe resaltar que, a pesar de esto, dicha captura “tiende a reproducirse” porque la concentración del poder económico se ha profundizado en los últimos años y “porque los captores se las arreglan para acomodarse a las circunstancias políticas cambiantes, confiando en sus redes y en la experiencia ganada en el período previo” (Durand, 2012).

Las comunidades epistémicas

Resulta necesario aclarar que la producción académica vinculada a las comunidades epistémicas puede ser ubicada, generalmente, dentro de un marco teórico mucho más grande como el de la autonomía estatal. Es decir, dichas comunidades no pueden construirse sin un margen mínimo de autonomía dentro del Estado. Por ello, procederemos a desarrollar breve pero concisamente ese segundo concepto para luego aterrizar específicamente en el primero.

En ese sentido, el libro que, con seguridad, inició una tendencia dentro de la academia a mediados de la década de los 80', fue el editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol: "Bringing the State Back In" (1985). En dicha publicación, los autores nos invitan a dejar de lado aquellas perspectivas que simplemente deducían la naturaleza del Estado en base al análisis de la estructura social. Para ellos, los Estados son capaces de desarrollar lógicas e intereses propios; compitiendo con otros Estados, desarrollando intereses institucionales y burocráticos, procurando poder y rentas, compitiendo con grupos sociales, etc. (citado en Tanaka, 2010: 15). Es así como se entiende la autonomía estatal como la capacidad de éste para poder "formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad" (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985).

Ahora, dentro de este marco de autonomía ya señalado se pueden desenvolver independientemente diversos actores estatales como los burócratas,

tecnócratas y políticos. Pero para los fines de la presente investigación, se tomara en cuenta solo el desenvolvimiento autónomo de la tecnocracia, ya que son estos actores, en específico, sobre los que se construye el marco teórico de las comunidades epistémicas. A inicios de la década del 90', Peter Haas (1992) sugirió el uso de este concepto para poder analizar la influencia que algunas redes de expertos generaron en la instauración de diversas políticas de alcance internacional. Las primeras investigaciones, desarrolladas usualmente de la mano con Emanuel Adler, se centraron en temas como el control de armas nucleares, protección de la capa de ozono y tratados de libre comercio (Maldonado-Maldonado, 2005). Estos trabajos popularizaron esta concepción, sobre todo, en los estudios de Relaciones Internacionales. Sin embargo, conforme el paso de los años, muchos académicos trasladaron el concepto a temas de investigación alejados del ámbito internacional, corroborando así su utilidad.

¿Qué entendemos específicamente por una comunidad epistémica? Pues, según Haas, una comunidad epistémica es una red de profesionales con una reconocida experticia y competencia en un ámbito particular y con cierta autoridad basada en el conocimiento relevante de las políticas al interior de dicho ámbito o área temática¹. Según esta definición, lo que une principalmente a los miembros de este tipo de comunidad es la creencia o “fe” compartida en alguna verdad y la aplicabilidad de formas particulares de conocimiento. En palabras del mismo autor, una comunidad epistémica estaría cimentada, básicamente, por lo que Kuhn entiende como un paradigma: conjunto de

¹ Traducción propia.

creencias, valores y técnicas compartidas por los miembros de una determinada comunidad (1992, pág. 3). Es decir, toda comunidad epistémica tiene como base un determinado paradigma que limitaría tanto su lectura de las distintas problemáticas como las potenciales soluciones a éstas.

Ahora bien, esta noción debe distinguirse del de una comunidad profesional; ya que mientras que esta última abarca a varios profesionales de un determinado campo con distintas posiciones ideológicas, la comunidad epistémica es un sub-grupo reducido de especialistas reunidos por una posición en común. Tómese por ejemplo a la comunidad de economistas como una comunidad profesional y al sub-grupo de economistas keynesianos como una comunidad epistémica (Joignant, 2009).

Asimismo, la idea de una comunidad epistémica también debe diferenciarse de las *advocacycoalitions*, un concepto desarrollado originalmente por Paul Sabatier (1986, 1988) y Hank Jenkins-Smith a finales de los 80's para intentar explicar el comportamiento político de los actores en el proceso de las políticas públicas (Badie, Berg-Schlosser, & Morlino, 2011). Las *advocacycoalitions* son entendidas también como redes pero en éstas se mezclan tanto actores públicos como privados, los cuales comparten creencias dirigidas a una meta común de política pública y emplean distintas estrategias para influir en las políticas nacionales. Es decir, en este tipo de coaliciones podemos toparnos con actores tan diversos como tecnócratas, políticos, investigadores y grupos de poder económico unidos por un razonamiento similar pero con el interés de influir en la definición de las agendas públicas (citado en Gálvez y Grompone,

2017). Algo que se aleja de la noción de una comunidad epistémica donde la red solo la conforman profesionales reconocidos en un determinado campo o materia y cuyo reconocimiento les brinda un grado de autoridad para determinar las políticas públicas.

Tecnócratas

A lo largo de la producción académica en política comparada de los últimos años, siempre se ha mantenido en debate el tradicional dilema: ¿qué es un tecnócrata y qué es lo que hace?(Centeno & Silva, *The Politics of Expertise in Latin America: Introduction*, 1998). Lamentablemente, no se ha podido concebir hasta el momento una respuesta que genere un consenso total en la academia. Sin embargo, es posible aproximarnos al concepto a través de la comparación de un “tecnócrata” con el resto de actores estatales como los “burócratas”, “técnicos” y “políticos”(Vela, Becerra, García, & Ruiz, 2014).

En ese sentido, la distinción que podemos trazar entre un tecnócrata y un burócrata es el alto de nivel de entrenamiento académico especializado con el que cuenta el primero a diferencia del segundo (Vela et al., 2014). Sin olvidar, claro está, que la tecnocracia se ubica como un subgrupo dentro de la burocracia estatal(Centeno, 1993).

Continuando con los técnicos, la diferencia entre estos y los tecnócratas es de orden incremental. Es decir, la divergencia se determina por el nivel de toma de decisiones en el que participan y, sobre todo, en su grado de influencia ante los líderes políticos (Silva, 2006). Si bien los técnicos cuentan con una formación especializada y se encargan de una parte importante del aparato administrativo

del Estado, se encuentran bajo la dirección de élites políticas, quienes son el último filtro en la toma de decisiones. En cambio, los tecnócratas, si bien guardan un perfil similar de formación, se caracterizan por tener cierto grado de autonomía y capacidad para influenciar e incluso determinar la toma de decisiones (Vela et al., 2014).

Por último, debemos distinguir a los tecnócratas de los políticos tradicionales. En ese sentido, la diferenciación más clara entre estos dos actores se encuentra en la naturaleza de su influencia. Es decir, mientras que los políticos cimientan su poder al participar en elecciones competitivas, los tecnócratas lo hacen en base a su expertise técnico. Su alto nivel de entrenamiento académico especializado es lo que les permite legitimarse para ocupar cargos en la cúspide del proceso de toma de decisiones (citado en Dávila, 2010).

Entonces, para poder sintetizar todas estas características obtenidas al ir diferenciando a los tecnócratas de otros actores estatales rescataremos la conceptualización propuesta por David Collier: individuos con un alto nivel de entrenamiento académico especializado, el cual constituye el principal criterio sobre el cual son elegidos para ocupar posiciones clave en el proceso de toma de decisiones en grandes y complejas organizaciones, sean estas públicas o privadas (1979: 403). Obviamente, dentro del presente trabajo se tomará en cuenta solamente a los tecnócratas que se desempeñan en el ámbito público o el Estado peruano.

Ahora bien, se optó por escoger este marco conceptual por su utilidad al momento de analizar nuestro objeto de estudio. Como se mencionó desde un

principio, el presente trabajo de investigación buscaba explorar con rigurosidad la validez de la tesis de la captura del Estado y de la existencia de comunidades epistémicas dentro del Ejecutivo. Conceptos necesarios de desglosar para poder identificar la presencia o ausencia de sus elementos en el caso que nos interesa investigar. Asimismo, cabe señalar que el concepto de “tecnócratas” tuvo que ser incluido por su vinculación directa con el de “comunidades epistémicas”; redes compuestas, básicamente, por estos actores.

Estado de la cuestión

Es evidente que la producción académica vinculada a la “Ley Pulpín” es escasa. Inclusive, las pocas publicaciones que toman en cuenta al Régimen Laboral Juvenil para su investigación se suelen centrar, sobre todo, en la oposición y respuesta organizada de la población joven frente a la norma, algo que se aleja bastante de lo que nos proponemos investigar en este trabajo. Por ejemplo, el libro de Alejandra Dinegro (2015) se perfila como una crónica corta de la “auto organización” juvenil frente a la Ley. Asimismo, la publicación del sociólogo Fernández-Maldonado (2015) nos ofrece, sobre todo, una reconstrucción de las cinco movilizaciones que forzaron a derogar el nuevo régimen. Y, por último, otro texto a destacar es el escrito por García y Vela (2015), en el cual buscan comprender el discurso de “horizontalidad” generado en los espacios de organización territorial llamados las “zonas”. Un trabajo que si bien se aleja del estilo de crónica presente en los dos primeros, mantiene

algo de énfasis en la respuesta y oposición de la ciudadanía ante la “Ley Pulpín”. Puntos interesantes pero poco rescatables para nuestros fines.

Asimismo, debemos recordar que nuestra investigación busca identificar el peso real de actores clave en la elaboración y promulgación de la Ley con miras a corroborar o comprobar nuestras hipótesis. Además, el testeado de dichas hipótesis busca perfilarse como un aporte más dentro del debate en torno al funcionamiento y caracterización del Estado. Es decir, nuestro trabajo se desarrollará dentro de la discusión de la autonomía del Estado o su captura por intereses privados. Por ello, en el presente sub-capítulo nos centraremos, sobre todo, en rescatar aquellos documentos que posean una dinámica similar a la que desarrollaremos en nuestra investigación pero que también se inserten dentro del debate mencionado. Es decir, tomaremos en cuenta para nuestra revisión de literatura estudios parciales que abarquen algunas áreas del Estado y que a la vez se esfuercen en reconocer el rol que los distintos actores políticos, sociales y/o económicos jugaron en el diseño, aprobación y/o implementación de alguna política pública o reforma sustancial en dicha áreas.

Entonces, en primer lugar, encontramos tres valiosos documentos enmarcados dentro de un gran proyecto de investigación liderado por el Health Sector Reform Initiative. Estos trabajos estudian las distintas reformas de Salud aplicadas en Colombia (González-Rossetti & Ramírez, Enhancing the Feasibility of Health Reform: the Colombian Case, 2000), Chile (González-Rossetti, Chuaqui, & Espinosa, 2000) y México (González-Rossetti, 2000) en la década

de los 90'. A lo largo de las publicaciones los autores se preguntan por el rol que pudieron jugar determinados actores en la rapidez inusitada con la que aplicaron las reformas en los mencionados países. Y, para cumplir con su objetivo, llevan a cabo una exhaustiva radiografía de estos actores y las estrategias utilizadas para su aprobación (Dargent, 2012). Un admirable trabajo de rastreo del proceso y, sobre todo, de identificación de actores impulsores de una determinada reforma.

En esa misma línea, Cook (2007) ensaya una evolución de las reformas laborales impulsadas en América Latina también a inicios de los 90'. La autora reconoce el rol jugado, sobre todo, por las distintas agencias internacionales para impulsar una oleada de flexibilización laboral en la región latinoamericana. Sin embargo, también se empeña en señalar las dinámicas particulares de resistencia o confrontación que los actores nacionales encabezaron en cada país, lo que generó distintos niveles de reforma laboral en la región. El trabajo nos permite tener una idea parcial del funcionamiento de los Estados en la región.

Pero ahora centrándonos un poco más en el caso peruano, la publicación que necesariamente se ha de tomar en cuenta es el libro "El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú" editado por Martín Tanaka en 2010. En él diversos autores nos ofrecen estudios y análisis parciales de diversas áreas estatales para ir conformando de a pocos ese gran mosaico que termina siendo el Estado peruano. Otro texto también importante es el de Dargent(2009), el cual a través del análisis de determinadas áreas clave como

el sector Economía y Salud busca aportar al entendimiento global del Estado. En este texto el autor se centra, sobre todo, en estudiar la dinámica de ciertas “islas de eficiencia” en los sectores mencionados y cómo estas presentan cierto grado de autonomía frente a intereses políticos y económicos. Cabe señalar que Dargent termina concluyendo que el entorno político y social de cada sector es un factor de gran influencia al momento de alcanzar mayores niveles de independencia política y estabilidad a través del tiempo. Se señala también que la agencia es un factor de suma importancia dentro de estos espacios (Dargent, 2009).

Una publicación que también merece ser destacada es la tesis de Ramos Morales (2014), en la que busca identificar el rol que los gremios empresariales jugaron, a través de distintas redes de lobby informal, para bloquear la propuesta de la Ley General del Trabajo (2011 – 2012) liderada por el entonces ministro de Trabajo Rudencio Vega. Cabe señalar que si bien el trabajo se centra en el bloqueo de una reforma mas no en su implementación, la reconstrucción de las dinámicas impulsadas por las redes de lobby y la clara identificación del peso real y el nivel de participación de los actores involucrados nos obliga a tomarlo en cuenta para nuestra revisión. En una línea similar, incluimos la tesis de Urteaga Quispe (2017), donde también da cuenta del bloqueo de una reforma: la ley de moratoria de los transgénicos en el Perú. Resulta preciso aclarar que este trabajo, a diferencia del anterior, estudia un caso de “fracaso empresarial” de los actores pro-transgénicos frente a los anti-transgénicos. En una reconstrucción del período que abarca el debate en torno a los transgénicos (2008 – 2011), la autora identifica y sopesa la relevancia que

tuvieron estos actores². Ambos documentos nos ayudan a dilucidar un poco más en los entretelones del Estado y su relación con grupos de poder económicos.

Rescatamos también la tesis de García Acosta(2017), donde se reconstruye las dinámicas empleadas por distintos actores – sociales, sindicales y estatales – en la adopción de la ley de Reforma Magisterial entre los años 2006 y 2015. La ardua reconstrucción del período mencionado y el reconocimiento del peso y las acciones llevadas a cabo por actores para concretar esta reforma es otro punto en común que merece ser destacado. Uno de los grandes aportes de la tesis es señalar la gran necesidad de prestarle atención no solo a la relación de los grupos de poder económico con el Estado sino también el de otros actores sociales y sindicales con este.

Asimismo, nos resulta necesario resaltar el trabajo reciente de Mora Wiesse (2017) que no solo mantiene una dinámica similar a la nuestra sino que también se centra en estudiar el mismo caso: la ley N° 30288. En su tesis de licenciatura, Mora intenta explicar la dinámica de influencia de los diferentes sectores de la sociedad civil como el sector empresarial en el dictado de las leyes del Estado, específicamente en el caso de la “Ley Pulpín”. Sin embargo, para su análisis el politólogo toma en cuenta solamente la teoría de la captura

² Es digno de mencionar que en esta tesis se realiza un breve análisis de la “Ley Pulpín” para intentar poner a prueba la hipótesis de la autora. Sin embargo, se advierte desde un inicio que la Ley se gestó en una “arena invisible” donde diversos actores empresariales como la CONFIEP, ADEX, la SNI y la CCL tuvieron un acceso privilegiado al Ejecutivo y a las comisiones del Congreso que verían el tema. Es decir, asume de lleno que el Régimen Laboral Juvenil fue una iniciativa propia de un sector empresarial. No se ha tomado en cuenta esta concisa mención a la Ley ya que conforme vayamos avanzando en la investigación dicha premisa se debilitará.

del Estado. Es decir, ambas de sus hipótesis se desarrollan a partir de dicha base teórica. Al igual que en nuestra investigación, Mora reconstruye el proceso de elaboración y promulgación de la Ley para intentar testear sus hipótesis. Pero, a diferencia de la presente tesis, no incluye de manera explícita una explicación alternativa a la captura del Estado.

Por último, dos de las últimas publicaciones de Durand (2016, 2017) llevan a cabo reconstrucciones de casos muy importantes. La primera realiza un exhaustivo análisis de la Ley N° 30230 o el llamado “paquetazo ambiental” promulgado en 2014 durante el gobierno de Ollanta Humala. El autor recurre a un seguimiento de actores e identificación de sus relaciones a través de una secuencia de hechos temporales para poder comprobar o rechazar la existencia de una dinámica de captura estatal. Este trabajo destaca por intentar aterrizar la producción teórica de la “captura del Estado” en casos de estudio concretos. Durand reconoce que la mayor parte de documentos sobre captura se limitan a la discusión teórica o abstracta, y esta investigación buscaría consolidarse como un aporte que vaya cerrando la brecha de evidencias existentes sobre el tema. Siguiendo con la misma dinámica, su segunda publicación toma como materia de estudio las normas tributarias adoptadas al final del gobierno de Ollanta Humala y en los inicios del de Pedro Pablo Kuczynski. A lo largo de todo el trabajo se analiza el proceso de agendación y aprobación intentando comprobar la existencia de mecanismos privados de influencia en el Estado. Un esfuerzo más por iluminar la “caja negra” del Estado.

Capítulo II

Reconstruyendo nuestro caso

La Ley N° 30288

La Ley N° 30288 se constituyó como un Régimen Laboral Especial enfocada en jóvenes de 18 a 24 años que, en palabras del ministro de Economía y Finanzas, Alonso Segura, buscaba “disminuir los altos índices de desempleo juvenil y la informalidad que impera en el mercado laboral”. Las “ventajas” que buscaba generarle a los jóvenes que por primera vez se insertaban en el mercado laboral o que habían estado desempleados al menos durante 90 días, eran las de recibir un sueldo igual o mayor a la remuneración mínima, pago de horas extra, 15 días de vacaciones, seguro de salud y seguro de riesgo.

Según la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la ley N° 30288 apuntaba “al segmento de jóvenes que se encuentren desempleados o trabajando en la informalidad” y se mostraba como una ley “inclusiva” ya que le daría a “los jóvenes la opción de un trabajo formal, en planilla, y con beneficios laborales esenciales, algo que es importante para este segmento de trabajadores porque podrán adquirir experiencia laboral, capacitarse y continuar con el desarrollo de su vida laboral de la forma más adecuada”. En el siguiente cuadro Fernández-Maldonado (2015) sintetiza los beneficios que la propuesta buscaba asegurar:

DERECHOS Y BENEFICIOS LABORALES CONTEMPLADOS EN LEY QUE
PROMUEVE EL ACCESO DE JÓVENES AL MERCADO LABORAL Y A LA
PROTECCIÓN SOCIAL

- Los jóvenes que trabajen bajo este régimen tendrán garantizado como mínimo un contrato laboral por un período de un año, renovable cada 6 meses, hasta por un plazo máximo de 3 años.
- Además, el Ministerio de Trabajo, tres meses antes que culmine su contrato, le enviará información de ofertas laborales, acorde a su perfil laboral a través de la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE).
- A la vez, los jóvenes que ingresen bajo este régimen tendrán derecho a ser capacitados. Mediante esta Ley, el Estado está sufragando el costo de esta capacitación.
- Además, este joven tendrá derecho al seguro de salud (EsSalud) y sobrevivencia, y a un subsidio por invalidez y maternidad, así como a un seguro complementario de trabajo de riesgo (que cubre a aquellos trabajadores que realizan actividades de alto riesgo).
- También accederán al sistema de pensiones.
- Asimismo, se garantiza la jornada laboral de 8 horas diarios o 48 horas semanales, pago de horas extras, descanso semanal, descanso en días feriados y vacaciones por un período de 15 días.
- Está garantizado su derecho a la sindicalización, negociación colectiva y huelga, y a negociar un salario por encima o igual a la RMV.

Cuadro elaborado por Fernández-Maldonado (2015) en base a la información brindada en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Reconstruyendo el proceso

En base a la información recopilada a través de actas, noticias, registros de eventos y entrevistas se elaboró un registro, el cual nos permitió identificar momentos y actores clave implicados en nuestro caso de estudio. Para organizar mejor la información, la presente reconstrucción se dividirá en tres etapas: una previa al Ejecutivo, una durante éste y, por último, una etapa en el Congreso.

Etapas previas al Ejecutivo

Como punto de partida, resulta necesario mencionar que el debate en torno a la reforma laboral no resulta algo nuevo en nuestro país. Desde hace mucho se vienen generando diversas propuestas con miras a solucionar la problemática de la informalidad. Ahora, quizás el detalle más interesante sea el que la posición de los sectores empresariales ha sido la de mayor preponderancia en los últimos años. Un discurso donde se critica fuertemente el rígido mercado laboral peruano, buscando generar una profunda flexibilización, y se ubica al sector privado como el idóneo para el proceso de formalización. Sin embargo, otros enfoques igual de rescatables - como el de ciertos tecnócratas de “centro”- han venido cobrando relevancia en el debate. Para estos actores, la solución a la informalidad laboral resultaría un tanto más compleja, debiendo recurrir no solo al sector privado sino también al fortalecimiento del Estado. Estos tecnócratas admiten la importancia y los beneficios del mercado pero también

reconocen la necesidad de que sea el Estado quien asuma ciertos costos y fomente la formalización.

Ahora, este interesante debate cobra aún más importancia si retrocedemos al pasado gobierno de Ollanta Humala. Un gobierno que llegó al poder con un discurso progresista o anti-establishment y que prometía incluir al Perú dentro del conjunto de países latinoamericanos habían dado el famoso giro a la izquierda (Stoessel, 2014; Ardití, 2009). Sin embargo, conforme el avance del gobierno las propuestas anti-establishment se fueron dejando de lado, dando paso a un viraje hacia la derecha o lo que el sociólogo Sinesio López calificó como “la captura de Humala” (2012). Es en este contexto, donde se señalaba la gran preponderancia del enfoque o discurso de los sectores empresariales en sectores clave del Estado como la economía. Aunque cabe señalar que el gobierno de Humala también se caracterizó por invitar a ciertos tecnócratas que no necesariamente mantenían como su principal tema de agenda la reducción del tamaño del Estado y la liberalización de los mercados (Gálvez & Grompone, 2017). Es decir, dentro de su gobierno se podían identificar los dos enfoques de los que hablábamos en el párrafo anterior.

Gracias a conversaciones con el ex congresista nacionalista Sergio Tejada, pudimos enterarnos que a inicios de agosto del 2014, la ex pareja presidencial, Nadine Heredia y Ollanta Humala, convocaron a una reunión al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Nacionalista Peruano (PNP) y les comentaron algunos de los proyectos de ley que pensaban impulsar desde el Ejecutivo. En esta reunión comentaron que uno de estos sería de carácter

laboral y estaría centrado en la problemática juvenil. De manera general, les explicaron a los miembros del CEN que dicho proyecto de ley apostaría por una leve flexibilización laboral en pos de reducir la informalidad. Esta propuesta, al parecer, venía siendo coordinada entre algunos tecnócratas y la ex pareja presidencial desde hace un par de semanas, según nos pudo revelar Tejada.

En base a la entrevista al ex ministro de Producción Piero Ghezzi, pudimos corroborar que en los meses de agosto y setiembre de 2014 la propuesta conceptual de la ley se empezó a trabajar originalmente en PRODUCE, encabezado en ese entonces por el entrevistado. Sin embargo, esta propuesta terminó de ser elaborada recién por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Fue este último ministerio el que terminaría llevando a cabo los estudios técnicos que justificasen la necesidad de la propuesta y añadiéndole los parámetros económicos requeridos.

Según la periodista de investigación Beatriz Jiménez (2014), en paralelo a esto, se dio una reunión entre ADEX y algunos asesores de la Comisión de Trabajo y Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República. Fue en este espacio donde ADEX presentó un *powerpoint* titulado: “Las reformas que el Perú necesita”. Presentación donde, a parte de tocar el tema de exportaciones, profundizaba también en la problemática laboral del país. ADEX proponía, en líneas generales, una reforma laboral a través de un nuevo régimen laboral general basado en la flexibilización, todo esto con el objetivo de reducir la gran tasa de informalidad en el Perú. En palabras del mismo ppt: “El

objetivo es darle al trabajador informal un conjunto de beneficios que hoy no tiene a un costo más accesible para la empresa”.

Asimismo, el 13 de octubre de 2014, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) organizó un conversatorio llamado “Reforma Laboral: Propuestas de los expertos”, del cual se tiene registro en su propia página web³ y en su propia revista institucional “Industria Peruana” (2014). En dicho evento se tuvo como expositores invitados a Jorge Toyama (socio del Estudio Miranda & Amado Abogados), Miguel Jaramillo (GRADE), Elmer Cuba (socio director de MACROCONSULT) y Antonio Sempere (abogado laborista español y autor del libro “Claves de la Reforma Laboral 2012” y quien fuera en su momento uno de los promotores y defensores de las flexibilizaciones laborales en España). Cabe señalar que las conclusiones de los expositores coincidieron en que la informalidad laboral en el Perú seguía siendo un problema necesario de resolver y la reducción de la rigidez laboral combatirían esta problemática, mejorando así la competitividad de las empresas. Como punto interesante basta señalar que en el evento no solo asistieron empresarios y tecnócratas interesados en el ámbito laboral, sino también congresistas como Martha Chávez. Observamos, entonces, que tanto desde el Ejecutivo como fuera de este, el debate en torno a la problemática de la informalidad laboral se encontraba muy en boga.

Ya para finales de octubre e inicios de noviembre el MEF presenta el “quinto paquete” de medidas económicas y tributarias con miras a reactivar la

³<http://www.sni.org.pe/?p=2202>

economía del país. Dentro de este paquete se encontraba el polémico Régimen Laboral Juvenil. Y con este suceso damos por cerrado esta primera etapa de la reconstrucción de nuestro caso.

Etapas en el Ejecutivo

Según la información obtenida por la periodista de investigación Gabriela Flores (2015), José La Rosa Basurco, director general de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad del MEF, fue el funcionario encargado de enviar el proyecto de ley de empleo juvenil al Viceministro de Economía, Giancarlo Gasha Tamashiro, a través del informe N° 380-2014-EF/62.01. Cabe señalar que La Rosa recién llegaba esa mañana de una reunión mundial sobre temas tributarios en Alemania. Ese mismo día, el viceministro envía el proyecto de ley a la Oficina General de Asesoría Jurídica del MEF y horas después recibe el visto bueno mediante el informe N° 1358-2014-EF/42.01. En la entrevista realizada a La Rosa Basurco, el economista pudo corroborarnos que la propuesta del proyecto de ley provino originalmente de PRODUCE y no del MEF. Sin embargo, reconoce que fue el segundo el encargado de elaborar una opinión técnica/legal y de sellarlo.

Al día siguiente, el proyecto de ley llega al Consejo de Ministros. Ahí se lo debate. Lamentablemente, ningún medio llegó a obtener acceso a la transcripción del proceso deliberativo del Consejo. Asimismo, se intentó conseguir la transcripción a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin embargo, mi solicitud fue rechazada. Ahora, la poca información que se pudo obtener es que el debate duró hasta las 2:30 p.m.

Lamentablemente, no se ha llegado a difundir la hora de inicio de dicha sesión. Horas más tarde, el proyecto de ley es aprobado y dejado en mesa de partes del Congreso de la República a las 8:15 p.m.

Paradójicamente, el entonces ministro de Trabajo Otárola votó a favor de la ley, a pesar de que nunca se le pidió información y opinión técnica a su ministerio sobre esa ley. Y cuando se le preguntó durante la entrevista que le hicimos, por qué Produce y el MEF decidieron “saltarse” la opinión técnica del Ministerio de Trabajo cuando se trataba de un régimen laboral especial, éste argumentó que “legalmente no existía la necesidad de hacerlo” y que bastó que se haya debatido el proyecto de ley ese día de la reunión del Consejo de Ministros, ya que él se encontraba en representación del MINTRA. Otárola aceptó que si bien hubo la posibilidad de que el MEF le pidiera al MINTRA su opinión técnica, “no existía la necesidad” de recurrir a ese tipo de gestos políticos en un ámbito meramente tecnocrático. Resulta importante señalar que el ex ministro se negó rotundamente a comentar sobre el debate dado ese día en la reunión del Consejo de Ministros.

Ahora, para poder entender mejor este suceso creemos necesario contextualizar un poco el escenario en el que se encontraba el Ejecutivo por ese año. Si bien mencionamos que el gobierno de Ollanta Humala se caracterizó por tener cierto viraje a la derecha, en su gobierno también es posible destacar el surgimiento de una renovada tecnocracia en el Perú. En un país acostumbrado al manejo político y clientelar del sector Ejecutivo, el ex presidente cambió esta dinámica llenando de reconocidos tecnócratas muchas

de las carteras existentes. Inclusive, ni bien llegado al poder, Humala impulsó la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el paradigma de lo que llaman una tecnocracia social (Vela et. al, 2014). Es decir, ya para 2014 los altos cargos de muchos ministerios importantes como el MEF, PRODUCE y Educación habían sido ocupados por profesionales con un impecable perfil tecnocrático como Alonso Segura, Piero Ghezzi y Jaime Saavedra, respectivamente.

Sin embargo, aún existían ciertos ministerios liderados por personas que se alejaban del mencionado perfil tecnocrático. Por ejemplo, para el 2014 los altos cargos de los ministerios de Defensa, Interior y Trabajo eran ocupados por Pedro Cateriano, Daniel Urresti y Fredy Otárola, respectivamente. Personas que se encontraban más cerca del ámbito político, inclusive militar, antes que del tecnocrático. Se podría decir que el Poder Ejecutivo lo conformaban varios tecnócratas y unos pocos políticos. Es en este contexto, en el que Otárola, un miembro del CEN del Partido Nacionalista Peruano, se desempeñó como ministro de Trabajo; teniendo que trabajar directa o indirectamente con un ministerio direccionado por tecnócratas de alto nivel como el MEF.

Etapas en el Congreso

Según el documento del Seguimiento del Proceso Legislativo, el proyecto es decretado a al Congreso el 10 de noviembre de 2014. Al día siguiente, la norma llega a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social con el rótulo “Proyecto de Ley N° 3942/2014 – PE”. En ese momento, dicha comisión se encontraba presidida por Martha Chávez. Ahí se pidió la opinión técnica

respectiva a distintos organismos vinculados al ámbito laboral como la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la SNI, la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y a los doctores especialistas Javier Neves Mujica y Jorge Toyama Miyagusuku. Sin embargo, nunca se llegó a recibir respuesta alguna de estos organismos o especialistas, a excepción de la Cámara de Comercio de Lima.

A la siguiente semana, el 25 de noviembre, la Junta de Portavoces⁴ acordó por mayoría exonerar al proyecto del plazo de publicación en el Portal del Congreso. Ya para el día siguiente, la Comisión responsable del proyecto había recibido solamente la opinión favorable de la Cámara de Comercio de Lima. En la séptima sesión ordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social se debate la propuesta legislativa como parte de su agenda. Y, a pesar de no haber recibido una opinión técnica o una respuesta formal por parte de la CGTP hasta ese momento, la presidenta de la Comisión permitió la participación de César Soberón Estela, representante juvenil de la CGTP, y Huber Amed Albújar Pardo, representante de la Federación Nacional de Trabajadores Textiles del Perú, en el debate con respecto al Predictamen del Régimen Laboral Juvenil.

Durante la sesión ambos representantes mostraron su firme oposición a la propuesta legislativa. El congresista Lescano Ancieta, por su parte, exigió la presencia del entonces ministro de Trabajo Freddy Otárola para que sea él

⁴ Lista completa de los miembros de la Junta de Portavoces del año 2014 en el Anexo

quien explique este nuevo régimen laboral. Luego de esto, el congresista Lescano se retira de la comisión para participar en el Pleno que tenía lugar simultáneamente. Razón por la cual dicho parlamentario no se encontró al momento de la votación del Predictamen.

Al continuar la sesión, se le añaden ciertos cambios a los artículos 2 y 3 del proyecto original tras el debate entre los congresistas presentes en la Comisión. En el artículo 2 se aclaraba que esta ley sería aplicable a nivel nacional en el sector privado y a la contratación de jóvenes entre 18 y 24 años que a la fecha de contratación se encuentren desocupados. Asimismo, en el artículo 3 se añadía que “los contratos laborales celebrados por jóvenes con anterioridad a la entrada de vigencia de la presente Ley continúan rigiéndose bajo sus mismos términos y condiciones, al amparo del imperio de las leyes que regularon su celebración” (Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3942-2014-PE). Esto, en palabras de la propia Martha Chávez, hacía que la ley “no signifique un retroceso para quienes ya tiene empleo” (2014). Inclusive, en la Comisión se le añadió “un cerrojo adicional para evitar fraudes” a través de artículo 22 del Texto Sustitutorio: “Está prohibido el cese de trabajadores sin causa justa, con el fin de ser sustituidos en el mismo puesto y funciones, por jóvenes contratados bajo el régimen laboral de la presente ley” (2014).

Una vez dispuestas estas modificaciones, se procedió a la votación del predictamen. Ahora, para poder organizar mejor la información, se recurrió al uso de un cuadro donde se enlista a los parlamentarios miembros de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social que votaron a favor o en contra. Cabe

señalar que algunos de los parlamentarios que asistieron a la sesión no se encontraban al momento de la votación. Recordemos que en una Sesión Ordinaria de Comisión se tocan distintos puntos de agenda y se votan por varios dictámenes.

Congresista	Grupo Parlamentario	Cargo en la Comisión	Asistencia a la Sesión	Voto
Martha Chávez Cossio	Fuerza Popular	Presidenta	Sí	A favor
LescanoAncietaYonhy	Acción Popular – Frente Amplio	Vicepresidente	Sí	No se encontraba al momento de votar el predictamen
Castagnino Lema Juan Cesar	Perú Posible	Secretario	No	-
Apaza Ordóñez Justiniano Rómulo	Dignidad y Democracia	Titular	Sí	En contra
Gagó Pérez Julio César	Fuerza Popular	Titular	Sí	No se encontraba al momento de votar el predictamen

Gastañadui Santiago	Ramírez	Nacionalista Gana Perú	Titular	Sí	A favor
Huayama Leonidas	Neira	Nacionalista Gana Perú	Titular	Sí	A favor
Mulder Mauricio	Bedoya	Concertación Parlamentaria	Titular	Sí	No se encontraba al momento de votar el predictamen
Rivas Texeira	Martín	Nacionalista Gana Perú	Titular	No	-
Rondón Gustavo Bernardo	Fudinaga	Solidaridad Nacional	Titular	Sí	Abstención
Tapia Bernal Leocadio	Segundo	Fuerza Popular	Titular	Sí	A favor
Tait Villacorta Roxana	Cecilia			No	-
Tubino Schreiber Mario Del Carmen	Arias Carlos	Fuerza Popular	Titular	Sí	A favor
Bedoya Javier	De Vivanco	PPC – APP	Accesitario	No	-
Díaz Dios	Juan José	No agrupado	Accesitario	No	-

García Belaúnde Víctor Andrés	Alianza Parlamentaria	Accesitario	No	-
Gutiérrez Córdor Josue Manuel	Nacionalista Gana Perú	Accesitario	No	-
Julca Jara Dalmacio Modesto	Perú Posible	Accesitario	No	-
Molina Martínez Agustín F.	Nacionalista Gana Perú	Accesitario	Sí	A favor
Portugal Catacora	Unión Regional	Accesitario	Sí	A favor
Saavedra Vela Esther	Dignidad y Democracia	Accesitario	No	-
Sarmiento Betancourt Freddy Fernando	Fuerza Popular	Accesitario	Sí	A favor
Zeballos Salinas Vicente Antonio	Solidaridad Nacional	Accesitario	No	-

Es así como gracias a esos siete votos a favor, el dictamen favorable para el proyecto de ley fue aprobado por mayoría en la Comisión a las 9 de la noche del 26 de noviembre de 2014. Sin embargo, esa misma noche el parlamentario Lescano le envió a la Presidenta del Congreso, Ana María Solórzano Flores, un dictamen en minoría que recomendaba la no aprobación del Proyecto de Ley N° 3942/2014-P. El congresista fundamentaba este dictamen alegando que el

debate en la Comisión había sido “extremo apurado” y atropellaba “los derechos constitucionales de los trabajadores jóvenes, bajo el falso argumento de mejorar la empleabilidad”. Asimismo, criticaba que la Comisión no hubiera esperado más tiempo las opiniones técnicas de las instituciones vinculadas al ámbito laboral. (2014). Cabe señalar que este dictamen solo fue firmado por los parlamentarios Lescano y Apaza.

El 4 de diciembre el Proyecto de Ley llega al Pleno del Congreso para su respectivo debate. Ahí se evalúan las modificaciones introducidas en el Texto Sustitutorio que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social propuso en su dictamen favorable. Sin embargo, antes de que se votara a favor o en contra del Texto Sustitutorio, el congresista Guevara Amasifuen, miembro del grupo parlamentario Dignidad y Democracia, planteó como cuestión previa que el mencionado proyecto retorne a la Comisión. Lamentablemente, al ser consultados, los congresistas asistentes a la sesión del Pleno votaron mayoritariamente en contra de esta cuestión previa. Con 51 votos en contra, 23 a favor y 8 abstenciones, la propuesta de retornar el proyecto de ley a la Comisión fue rechazada, según el Diario de Debates del Congreso (2014).

Cerrada esta votación y con la misma asistencia, se procedió a debatir y votar el texto propuesto por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. Este fue el registro de los votos a favor, en contra o en abstención organizados por bancada.

Grupo Parlamentario	A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta
Nacionalista Gana Perú	19	1	1	1
Fuerza Popular	19	0	4	0
Perú Posible	3	0	1	1
PPC – APP	4	0	0	0
Solidaridad Nacional	3	0	1	0
Concertación Parlamentaria	0	4	0	0
Acción Popular – Frente Amplio	1	6	0	0
Unión Regional	4	0	1	0
Dignidad y Democracia	0	6	0	0
No agrupado	2	0	0	0

Con 55 votos a favor, 17 en contra y 8 abstenciones se aprobaban las modificaciones presentadas por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Dichos cambios se encontraban añadidos en los artículos 8 y 20 y en la cuarta disposición complementaria final de la ley. En estos artículos se incluían ciertos cerrojos como la reparación al joven en caso de que se termine su relación laboral por decisión unilateral sin justa causa y se brindaban ciertos incentivos a las empresas que contraten jóvenes bajo este régimen especial (Texto Sustitutorio que modifica el Proyecto 3942, 2014). Resulta importante señalar que tras esta primera aprobación, la Presidenta del Congreso advirtió que el proyecto aún debía pasar por un último filtro. Es decir, este volvería a ser materia de una segunda votación transcurridos siete días calendario a partir del 4 de diciembre (Diario de Debates del Congreso, 2014).

Ahora, según el Seguimiento del Proceso Legislativo, el 11 de diciembre, en la Junta de Portavoces se acordó por mayoría exonerar al referido Proyecto de Ley del plazo que dispone el Reglamento del Congreso para realizar una segunda votación. Sin embargo, esto no impidió que el proyecto se volviera a debatir y votar en el pleno ese mismo día. En dicho debate, se pudieron identificar dos grandes posiciones. La primera defendía este proyecto de ley por el potencial que tenía para mejorar y promover “la empleabilidad y contratación de los jóvenes” sin experiencia laboral o que se encontraban desempleados. Asimismo, congresistas como Martha Chávez y Tubino Arias argumentaban que la ley les permitiría a estos jóvenes obtener ciertos beneficios como seguridad social en salud y pensiones. Pero, por otro lado, parlamentarios como Dammert, Lescano y Rimarachín señalaban que esta ley era inconstitucional, “legalizaba la esclavitud juvenil” y que indudablemente favorecía al gran empresario peruano (Diario de Debates, 2014).

Tras el arduo debate, llegó el momento de la votación, la cual puede dividirse por bancadas de la siguiente manera:

Grupo Parlamentario	A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta
Nacionalista Gana Perú	17	1	2	0
Fuerza Popular	24	0	3	0
Perú Posible	6	0	2	0
PPC – APP	5	0	0	0
Solidaridad Nacional	2	1	0	0
Concertación Parlamentaria	6	0	0	0
Acción Popular – Frente Amplio	2	4	2	0
Unión Regional	2	0	0	0
Dignidad y Democracia	0	6	0	0
No agrupado	1	0	1	0

Es así como con un total de 65 votos a favor, 12 en contra y 10 abstenciones el Proyecto de Ley es aprobado mayoritariamente por segunda vez. El 15 de diciembre la autógrafa de la Ley es enviada al Presidente de la República para su respectiva promulgación. Al día siguiente se promulga la Ley N° 30288 publicándola en el Diario Oficial El Peruano bajo el nombre “Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social”.

Sin embargo, a los dos días de promulgada la ley, se produjo la primera marcha en contra de la norma bautizada en las redes como “Ley Pulpín”. Al paralelo de esta inesperada respuesta de la población, el 19 de diciembre el grupo parlamentario Acción Popular – Frente Amplio presentó el primer proyecto de ley para derogar la norma. Tres días después, el 22 de diciembre, se llevó a cabo la segunda marcha, la cual contó con una enorme cantidad de asistentes y tuvo un gran eco en los medios. Y, tan solo una semana después, el 29 del referido mes, se organizó una tercera y multitudinaria marcha. Ante la gran oposición de la población joven frente a la norma, el gobierno decidió prepublicar el 9 de enero de 2015 en el portal institucional del MINTRA el Reglamento de la Ley N° 30288 (Larrea, 2015).

La cuarta jornada de protesta se dio el 16 de enero, abarrotando las calles del Centro de Lima. Y, frente a esta generalizada oposición, se acordó insertar como punto de agenda la posible derogación de la Ley durante la Sesión Ordinaria del Pleno del Congreso del 26 de enero. Justo ese día, se realizó la quinta y última marcha en paralelo al debate de la derogación en el Pleno. Para

la tarde de ese 26 de enero el Régimen Laboral Juvenil fue derogado con 88 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones.

Grupo Parlamentario	A favor	En contra	Abstención	Sin respuesta
Nacionalista Gana Perú	8	17	4	1
Fuerza Popular	30	0	0	1
Perú Posible	9	0	0	0
PPC – APP	5	1	0	0
Solidaridad Nacional	4	0	1	0
Concertación Parlamentaria	8	0	0	0
Acción Popular – Frente Amplio	8	4	2	0
Unión Regional	5	0	0	0
Dignidad y Democracia	8	6	0	0
No agrupado	3	0	1	0

Capítulo III

La tesis de la captura del Estado

Durante la primera vuelta de la contienda electoral de 2011, el entonces candidato Ollanta Humala mantenía como plan de gobierno un documento bautizado como “La Gran Transformación” (GT). En este documento se atacaba frontalmente el actual modelo neoliberal y consideraba necesario el cambio constitucional para poder concretar las reformas del nacionalismo (Mendoza, El primer año de Ollanta Humala, 2012). Sin embargo, al llegar a la segunda vuelta enfrentándose a Keiko Fujimori, su plan de gobierno inicial fue cambiado por otro llamado la “Hoja de Ruta”. Este cambio reemplazaba su propuesta anti-establishment por otra que se acercaba más al espectro político de “centro-izquierda” (Berrios Espezúa, 2015). Un viraje que le permitió salir victorioso de la contienda con un 51,45% de los votos válidos frente al nada desdeñable 48,55% obtenido por la candidata Fujimori (INFOGOB).

Ahora, una vez nombrado como Presidente de la República, las principales decisiones de política económica adoptadas por Humala en los primeros años de gobierno no fueron más que una “pequeña transformación” de las políticas económicas aplicadas en el país desde hace varios años. Por ejemplo, en el ámbito de la política macroeconómica, en el diseño y la administración de la política fiscal y monetaria, no se dio ningún cambio profundo. Inclusive, se podía calificar su gobierno dentro de lo que entenderíamos como el modelo neoliberal, algo que en un principio buscaba combatir (Mendoza, 2012). Este

punto de partida de su mandato evidencia cierto viraje progresivo a la derecha. Algo que se empezó a observar con mayor claridad tras la crisis de su primer gabinete liderado por Salomón Lerner. La renuncia de este y demás ministros, obligó al entonces mandatario a renovar las distintas carteras del Ejecutivo (La República, 2011). Es en este cambio que la orientación de su gobierno se alinea totalmente con el modelo neoliberal.

Los sociólogos Sinesio López y Francisco Durand, por ejemplo, califican este giro a la derecha como una clara consecuencia de las presiones empresariales. Para López, este viraje no era más que una muestra de captura. El sociólogo afirmaba que a los pocos días de la toma de mando, Humala “cedió a las presiones y cantos de sirena” invitando a Velarde y Castilla, “representantes de los grandes grupos económicos y financieros”, para que formaran parte del Ejecutivo. Este intento de concertación entre la “derecha económica” y la izquierda fracasó tras la renuncia de Salomón Lerner. Esto, sumado al fortalecimiento de la derecha y su entorno militar, facilitaron el proceso de captura (López, 2012). Durand, por su parte, afirma que este famoso giro se debió a la influencia de las élites económicas, las cuales no solo lograron que el Presidente apoyara sus intereses, sino que también influyeron en decidir quiénes ocuparían los cargos claves del Estado. El autor señala que al ser elegido, Humala inició un acercamiento a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y a organizaciones como la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP), con las cuales tuvo reuniones tanto públicas como privadas que lo encaminaron a la ruptura con su inicial equipo de gobierno y asesores tras estallar el conflicto

Conga. Para Durand, es este contexto el que marca un antes y un después. Estos eventos empujaron al expresidente a apoyar “sin cuestionamientos la continuación del modelo extractivista-financiero, dirigido por las corporaciones” (2016: 43).

Como sabemos, en estas circunstancias se promulga el afamado Régimen Laboral Juvenil. Por ello, resulta entendible que la población peruana creyera que esta ley era una muestra más del Estado capturado por las corporaciones o gremios empresariales. En vista de esto, en el presente capítulo se exploró la consistencia de esta premisa. Es decir, intentamos comprobar hasta qué punto el argumento de una dinámica de captura del Estado se cumplía para el caso estudiado.

Ahora, recordemos que el fenómeno de captura puede darse a través de los siguientes mecanismos: financiamiento de campañas políticas, “puerta giratoria”, y *lobby*. Pero, en vista de la complejidad y acaso poco sentido que tenía rastrear las fuentes de financiamiento de los actores involucrados – tecnócratas y parlamentarios – se optó por omitir ese primer mecanismo. En las siguientes secciones, pusimos a prueba las dos restantes.

¿Puerta giratoria en la “Ley Pulpín”?

Gracias a las entrevistas realizadas a los exministros Piero Ghezzi, Alonso Segura y José Gallardo, se pudo identificar a los “autores intelectuales” de la famosa ley. Es decir, durante nuestras conversaciones con los referidos tecnócratas, estos reconocieron instantáneamente su rol exclusivo en la creación del Régimen Laboral Juvenil.

Los entrevistados nos informaron de que el proyecto original provino originalmente de la cartera ministerial de Producción, encabezada en ese entonces por Ghezzi. Fue en ese ministerio donde la propuesta conceptual fue trabajada. Pero tanto los estudios legales y técnicos y los parámetros de la ley resultaron responsabilidad exclusiva del MEF, dirigido en ese entonces por el economista Alonso Segura. Se pudo corroborar, además, una participación indirecta⁵ del Dr. José Gallardo, ex jefe del gabinete de asesores del Ministerio de Producción y ex ministro de Transportes y Comunicaciones en esa primera etapa de la propuesta conceptual. Cabe resaltar que en nuestra entrevista con Ghezzi, este aclaró que desde hace algún tiempo tanto él como Gallardo y Segura deseaban impulsar una reforma como esa.

Esta información nos resultó útil para nuestros fines. Recordemos que el mecanismo de captura conocido como la “puerta giratoria” le permite a las corporaciones o gremios empresariales introducir funcionarios en determinadas áreas clave del Estado para influir o sesgar las decisiones de política pública en favor del sector privado (Durand, 2016). Entonces, si pudimos identificar a los “autores intelectuales” de la “Ley Pulpín”, restaba preguntarnos por el recorrido profesional que estos tecnócratas tuvieron antes y después de ocupar sus respectivos cargos ministeriales. Este rastreo nos permitió poner a prueba la existencia del mecanismo de “puerta giratoria”. En el siguiente cuadro se resume el mencionado recorrido de los responsables de la Ley:

⁵Hablamos de una participación indirecta ya que la propuesta del Régimen Laboral Juvenil se incluía de manera general en los márgenes del Plan Nacional de Diversificación Productiva, un documento diseñado conjuntamente entre el Dr. Gallardo y el Dr. Ghezzi.

Funcionario	Cargo previo al de Ministro	Cargo posterior al de Ministro
Piero Ghezzi	Director Ejecutivo y Jefe Global de Economía y de Investigación de Mercados Emergentes en el Barclays Capital	Gerente General de la Consultora Internacional “GDP Partners”
Alonso Segura	Jefe del Gabinete de Asesores del MEF	Director del Programa de Finanzas de la PUCP
José Gallardo	Jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Producción	Profesor del Departamento de Economía de la PUCP

Fuente: Entrevistas, LinkedIn y Bloomberg. Elaboración propia.

Ahora bien, es preciso remarcar que para que exista una dinámica de “puerta giratoria” no basta solamente con registrar un movimiento o circulación de los altos funcionarios entre el sector público y privado, sino también identificar que el cargo en el que un determinado funcionario público ocupó alguna vez en el sector privado deba de ubicarse en la misma área de su cargo público o viceversa (PNUD, 2017). Evaluemos qué tanto de esto se cumple para nuestro caso.

Antes de asumir su cargo como ministro de Producción desde el 24 de febrero de 2014, Ghezzi ejerció como Jefe Global de Economía y de Investigación de Mercados Emergentes en el Barclays Capital, un banco de inversión multinacional. Un puesto en el que trabajó desde el 2008. Este cargo contenía, sobre todo, un carácter de investigación económica y financiera que no podría clasificarse tan fácilmente dentro de la misma área en la que se desempeña el Ministerio de Producción. Inclusive, al dejar el cargo de ministro en julio de 2016, Ghezzi emprende un proyecto como Socio Fundador y Gerente General de una consultora económica internacional, algo que no concordaría con una dinámica propia de lo que conocemos como “puerta giratoria”. Hoy en día se dedica a la producción y divulgación académica en la materia en la que es especialista: la diversificación productiva.

Alonso Segura, por su parte, antes de ser nombrado como titular de la cartera de Economía en setiembre de 2014, se encontraba trabajando dentro del Gabinete de Asesores de dicho ministerio desde inicios de 2013. Inclusive, una vez concluido su cargo como ministro se desempeñó como Director del Programa de Finanzas en la Pontificia Universidad Católica del Perú, su alma máter. Un campo laboral que si bien se encuentra dentro del sector privado, guardaba escasa relación con la dinámica estatal propia del MEF.

Por último, desde inicios del 2014 el economista José Gallardo se desempeñó como Jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Producción. Cargo que ocupó hasta que fue nombrado como ministro de Transportes y Comunicaciones en junio de ese mismo año. Pero, al terminar el gobierno de

Ollanta Humala, Gallardo retornó a su alma máter, la Pontificia Universidad Católica del Perú, para dedicarse a la enseñanza y vida académica.

Observamos, entonces, que el recorrido profesional de los tecnócratas que dieron vida a la “Ley Pulpín” no mostró indicios claros de un mecanismo de *puerta giratoria* existente. Al parecer, los responsables directos del Régimen Laboral Juvenil no evidenciaban un vínculo directo o siquiera indirecto con los gremios empresariales peruanos.

¿Existencia de “lobby” en la “Ley Pulpín”?

Ahora, si bien no encontramos indicios claros del mecanismo de *puerta giratoria* en la anterior sección, esto no se traduce instantáneamente en inexistencia de *captura*. Recordemos que aún existe un segundo mecanismo conocido como el *lobby*, mediante el cual se podría ejercer influencias indebidas en beneficio del sector privado. Si sabemos que tanto la SNI como ADEX venían impulsando una campaña en pro de una reforma laboral flexibilizador centrada en resolver la problemática de la informalidad en el país, entonces, ¿qué tipo de dominio o influencia han podido desempeñar estos gremios empresariales en los ministerios que alumbraron el Régimen Laboral Juvenil? ¿Es posible identificar dichas influencias? ¿Qué tanto de dicha campaña fue reproducido en la Ley?

Durante las conversaciones con Piero Ghezzi y Alonso Segura, ambos tecnócratas aseguraron que la propuesta de la Ley careció de influencias externas o coordinaciones con ajenos al Poder Ejecutivo. Ghezzi defendió esta premisa basándose en dos argumentos. El primero fundado en el hecho de que

los elementos principales de la propuesta laboral podían rastrearse en su producción académica vinculada al tema de la diversificación productiva⁶. Es decir, la Ley tenía como base algunas de las ideas que Ghezzi venía trabajando desde hace un tiempo. El segundo argumento que, según el entrevistado comprueba que no hubo conversaciones o trabajo en conjunto con algún gremio empresarial, se basa en la gran diferencia entre la propuesta que presentó PRODUCE y las que suelen emprender instituciones como la SNI o la Confiep. Para el economista, desde su cartera se buscaba reducir la informalidad y potenciar el futuro laboral de los jóvenes del país a través del trabajo conjunto entre la empresa privada y, sobre todo, el Estado. Algo que se alejaba bastante del discurso de los gremios empresariales, los cuales se centraban más en la rigidez del mercado y rechazaban cualquier participación estatal. Por ello, la idea de un *lobby* entre los gremios empresariales y el Ejecutivo resultaba, en este caso, algo incongruente.

¿Y qué decir de la posibilidad del *lobby* en el Congreso? Para responder a esta pregunta recurrimos a evaluar la promulgación del Régimen Laboral Juvenil intentando identificar acciones que puedan ser calificadas como cabildeo a lo largo de todo ese proceso legislativo. En ese sentido, primero hicimos un breve repaso por los procedimientos requeridos por el Estado para crear una ley. Luego, contrastamos esa información normativa con lo que realmente ocurrió antes y durante el ingreso del proyecto de Ley al Congreso.

⁶ Este argumento se profundizará en el capítulo IV.

¿Cómo se crea una ley en el Perú?

En el Perú, la creación de una Ley obedece a un conjunto establecido de procedimientos, en los cuales intervienen determinados actores y organizaciones quienes se ven en la obligación de cumplir con ciertos requisitos y tiempos (Ramos Morales, 2014). Dicho sea de paso, este proceso legislativo tiene como principales fuentes a la Constitución Política del Perú y al Reglamento del Congreso de la República. Por ello, en la siguiente sección del presente estudio procederemos a enumerar y describir los distintos pasos y actores implicados en la creación y aprobación de una Ley. Esto nos resultará bastante útil para identificar adecuadamente el marco legal en el que se desarrolló el Régimen Laboral Juvenil y si es que acaso existió algún tipo de vulneración a este.

El proceso legislativo en el Perú

Según el Artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República, el procedimiento legislativo en nuestro país está constituido por seis etapas: a) Iniciativa Legislativa; b) Estudio en comisiones; c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano; d) Debate en el Pleno; e) Aprobación por doble votación; y, f) Promulgación. Asimismo, dentro de cada etapa existen ciertas pautas o reglas a seguir.

a) Iniciativa Legislativa

La iniciativa legislativa puede entenderse como “la potestad que legalmente se le adjudica a determinado conjunto de actores para presentar proyectos de Ley ante el Congreso de la República, la única instancia capaz de aprobar un proyecto de Ley por la vía normal del proceso” (cita de Ramos). En ese sentido, los sujetos que gozan de esta potestad, según el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, son el Presidente de la República, los Congresistas, los otros poderes del Estado (en las materias que le sean propios), las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales y Locales, los Colegios Profesionales, y la ciudadanía.

Ahora bien, para poder resumir adecuadamente las pautas impuestas para cada sujeto dentro del proceso legislativo, hemos optado por rescatar la clasificación empleada en la tesis de Ramos Morales (2014) dividiéndolos en cuatro grupos: el Presidente de la República, los Congresistas, la ciudadanía y, por último, las demás organizaciones.

El Presidente de la República

Según el artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), todo proyecto de Ley que proponga el mandatario deberá “cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República”. Asimismo, el Presidente deberá de remitir su iniciativa legislativa con la aprobación del Consejo de Ministros. Y corresponderá al Congreso otorgarle la atención preferente a los proyectos de Ley remitidos con carácter de urgente.

Entonces, siguiendo lo establecido por el Reglamento del Congreso, el Jefe de Estado debe de cumplir con ciertos requisitos para promover su iniciativa legislativa. Por ejemplo, sus proposiciones deben de estar “refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen de forma directa con la materia cuya regulación se propone” (Artículo 76, numeral 1). Además, sus iniciativas pueden versar sobre cualquier asunto pero de manera exclusiva le corresponden la iniciativas “en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país” (citado en Ramos, 2014).

Por último, cabe señalar que al momento de crear una Ley en materia laboral se debe de recoger la opinión (no vinculante) del “Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo” (CNTPE), un organismo tripartito de diálogo social y concertación laboral adscrito al Ministerio de Trabajo. El objetivo del CNTPE es la concertación de políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y capacitación laboral, y de protección social para el desarrollo nacional y regional. Además, cuenta con la potestad de participación en la regulación de las remuneraciones mínimas⁷. Resulta importante señalar que el Consejo se encuentra conformado por el Ministro de Trabajo (quien lo preside), máximo diez representantes de los empleadores, máximo diez representantes de los

⁷<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=649&tip=9>

trabajadores, y además representantes de organizaciones sociales vinculadas al sector trabajo. Cabe aclarar que estos últimos tienen voz pero no voto, a diferencia de los demás representantes (Artículo 4 y 6 del Reglamento Interno de Organización y Funciones del CNTPE).

Según el Artículo 2 del RIOF del CNTPE, las funciones correspondientes al CNTPE son las siguientes⁸:

1. Concertar políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social para el desarrollo nacional y regional.
2. Emitir opinión sobre los proyectos de normas legales que, en los temas de su competencia, tramite el Poder Ejecutivo o Poder Legislativo.
3. Elaborar, por propia iniciativa o a solicitud del gobierno, informes o estudios sobre políticas y normas legales en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social.
4. Emitir opinión en cualquier otro asunto que el Poder Ejecutivo o Poder Legislativo le someta a consulta.
5. Promover y realizar pronunciamientos, por iniciativa de los actores sociales, en temas de interés de los mismos.

⁸ Se ha optado por incluir solo las funciones más relevantes para nuestros fines. Se han omitido tres funciones vinculadas, básicamente, a su funcionamiento interno. Se puede revisar el Reglamento Interno de Organización y Funciones aquí:

http://white.lim.ilo.org/portal/documentos/ds_reglamento_interno_de_organizacion_y_funciones_del_cntpe.pdf

8. Participar en la regulación de las remuneraciones mínimas conforme a lo establecido en la Ley N° 28318.

9. Vincularse con otros espacios de diálogo nacional e internacional, y con los consejos regionales creados o que pudieran crearse conforme a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Los Congresistas

Según el Artículo 4 del Reglamento del Congreso, la función legislativa de los Congresistas “comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativa, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento”. En ese sentido, el primer requisito dentro del ciclo legislativo es el presentar una exposición de motivos donde se expresen los fundamentos de la Ley, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional y el análisis costo-beneficio de la futura norma, incluyendo, si es necesario, un comentario sobre su incidencia ambiental (Artículo 75 del Reglamento del Congreso). Pero, otro requisito a tomar en cuenta, sobre todo para los Congresistas, es tener el respaldo de su Grupo Parlamentario: de la mayoría de sus miembros en los grupos conformados por cinco congresistas y de no menos de seis en el caso de los grupos con más de seis parlamentarios (Artículo 76, numeral 2 del Reglamento del Congreso).

La ciudadanía

Los ciudadanos peruanos gozan de la potestad legal para emprender iniciativas legislativas. Sin embargo, deben de cumplir con un requisito establecido en el Artículo 76, numeral 3 del Reglamento del Congreso: toda proposición legislativa “debe de ir acompañada por las firmas de por lo menos 0.3% de la población electoral y una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que declare expedito el procedimiento al haberse realizado la comprobación de firmas [...]”.

Otras organizaciones

Como se mencionó al inicio de esta sección, existen muchas otras organizaciones que cuentan con la iniciativa legislativa: el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el JNE, el Consejo Nacional de la Magistratura, el BCR, la Superintendencia de Banca y Seguros, las Regiones, las Municipalidades, entre otros. Sin embargo, toda iniciativa legislativa que provenga de estas organizaciones solo podrá “versar sobre asuntos de su exclusiva competencia, debiendo precisarse la concordancia de competencia en el documento de remisión” (Reglamento del Congreso: Artículo 76, numeral 4).

b) Estudio en comisiones

El segundo paso a seguir es el estudio exhaustivo de la proposición de ley en una Comisión del Congreso. Una vez verificado que la propuesta o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, “la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia

encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones”. En el caso de no existir observaciones a la propuesta, “el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen”. Cabe señalar que en la remisión de las proposiciones a las Comisiones se aplica el “criterio de especialización” (Reglamento del Congreso: Artículo 77).

Dentro del Congreso las Comisiones se clasifican en cuatro clases: a) Comisiones Ordinarias, b) Comisiones de Investigación, c) Comisiones Especiales y d) Comisión de Ética Parlamentaria. Resulta importante mencionar que existen, por lo menos⁹, veinticuatro comisiones ordinarias que abarcan desde el tema agrario hasta el de vivienda y construcción.

Ahora bien, es la Comisión competente la única que puede calificar la admisibilidad de los proyectos de ley; verificando que éstos no solo cumplan con lo establecido en los Artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, sino también que sean compatibles con la Constitución (Reglamento del Congreso: Artículo 77). Para cumplir con esta tarea, emitiendo el dictamen respectivo, las Comisiones cuentan con un máximo de treinta días útiles. Pero, ¿qué se entiende por un dictamen? Los dictámenes son “documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones

⁹ Según el Artículo 35 del Reglamento del Congreso, es el Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, quien propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse como mínimo las veinticuatro Comisiones enumeradas en dicho artículo.

derivadas de dicho estudio” (Reglamento del Congreso: Artículo 70). Asimismo, los dictámenes pueden ser favorables, desfavorables o rechazados de plano. La primera clasificación los faculta a pasar a ser debatidos en el pleno, mientras que tanto la segunda como tercera clasificación los confina a ser archivados (Ramos, 2014).

c) Publicación y agendación del dictamen

Cuando el dictamen es calificado de favorable, se procede a publicarlo. Según el Artículo 78 del Reglamento del Congreso, no se podrá debatir ningún proyecto de ley “que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso”.

d) Debate en el Pleno

Una vez llegada al Pleno, la iniciativa legislativa se discute entre los parlamentarios presentes. Y, de forma similar al proceso llevado a cabo en las Comisiones, el pleno puede aprobar o desaprobar el dictamen, o inclusive regresarlo a la comisión que dio el dictamen favorable. En el caso de que la propuesta sea rechazada, el Presidente del Congreso ordenará su inmediato archivamiento. Y no podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre la misma materia hasta el siguiente período anual de sesiones, a menos que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Congresistas. El

dictamen, también puede volver a la comisión de dónde provino si se plantea y aprueba una cuestión previa de vuelta a Comisiones (citado en Ramos. 2014).

e) Aprobación por votación doble

Tras el debate en el Pleno, la aprobación de toda iniciativa legislativa requiere de una doble votación. Sin esta, la Mesa Directiva no podrá proseguir el trámite de la Ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Esta segunda votación se realizará como mínimo siete días calendario posterior a la primera y se deberá llevar a cabo a totalidad y con debate. Solo se encuentran exoneradas de este requisito las siguientes proposiciones de resolución legislativa: aprobación de tratados, aprobación de ingreso de tropas extranjeras, autorización de viajes al exterior del Presidente de la República y la designación, elección o ratificación de funcionarios (citado en Ramos, 2014). Aunque también cualquier proyecto legislativo puede omitir este procedimiento solo cuando haya sido expresamente exonerado por acuerdo de la Junta de Portavoces con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso (Reglamento del Congreso: Artículo 73).

f) Promulgación

Al ser aprobada en el Pleno del Congreso, ya sea o no por doble votación, la iniciativa legislativa recibe el nombre de “autógrafo de Ley”, la cual es enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles. En el caso de que este tenga observaciones, se tramitarán como cualquier otra proposición dentro del plazo mencionado (Reglamento del Congreso: Artículo 79) y, en el caso de que no, promulgará la ley ordenando su

publicación. La ley tendrá carácter obligatorio a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo disposición distinta de la misma Ley. Resta señalar que en caso de que el Presidente de la República no promulgue la ley al cabo de quince días, esta tarea la realizará el Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente, según corresponda (citado en Ramos, 2014).

¿Cómo se promulgó la “Ley Pulpín”?

En lo formal, la propuesta del Régimen Laboral Juvenil se registró como una iniciativa legislativa emprendida por el entonces Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso. El jefe de Estado, utilizando su derecho como mandatario, remitió el 5 de noviembre de 2014 su propuesta al Consejo de Ministros para que la debatieran y aprobaran. Sin embargo, como sabemos gracias a las entrevistas y registros, la propuesta había sido concebida originalmente en PRODUCE. Es desde este ministerio desde donde se informa a la ex pareja presidencial de la iniciativa para que así el Presidente pueda presentarla con un carácter de urgencia. El día de la sesión de la Presidencia del Consejo de Ministros, el proyecto obtiene la refrenda del Premier y del ministro de Trabajo. Una vez cumplido este paso, la iniciativa es enviada al Congreso con un carácter de urgencia como todas las presentadas por el Presidente de la República.

Cabe recordar que, antes de ser creada, toda Ley en materia laboral debe de recoger la opinión no vinculante del CNTPE. Sin embargo, según lo conversado con Emilio Minaya, un funcionario de dicho organismo, es algo común que el

Consejo se encuentre inoperativo por grandes períodos de tiempo. Esto se debe básicamente a dos factores: el requisito de quórum (Artículo 12 y 13 del RIOF) para iniciar las reuniones y para adoptar acuerdos, y la falta de consenso entre los representantes de los empleadores y trabajadores. El abogado nos explicó que estos elementos, muchas veces, ocasionan la desactivación del Consejo por largos períodos, dando pie a que muchas leyes vinculadas al ámbito laboral no cuenten con su valoración y opinión técnica. Por ello, no resultó del todo una sorpresa el que la CNTPE se haya encontrado inactiva desde mucho antes que la “Ley Pulpín” se elaborara. Razón por la cual dicha ley no pudo gozar de la opinión técnica del organismo. Sin embargo, como se ha podido mencionar en nuestra reconstrucción del caso, el proyecto del Régimen Laboral Juvenil sí contó con un estudio técnico y legal por parte del MEF antes de ser enviado a la sesión del Consejo de Ministros.

Acto seguido, y como establece el Reglamento del Congreso, la iniciativa fue enviada a su comisión respectiva: Trabajo y Seguridad Social. Es en este espacio donde se emiten pedidos de opinión técnica sobre el Régimen Laboral Juvenil a distintos organismos y especialistas vinculados al ámbito laboral con fecha del 11 de noviembre de 2014. Sin embargo, dos semanas después, en la sesión ordinaria de la Comisión con fecha del 26 de noviembre, la única respuesta recibida fue la elaborada por la Cámara de Comercio de Lima. ¿Cómo se podría explicar esta única respuesta? En conversaciones un joven abogado laboralista¹⁰ miembro del Grupo de Estudios de la Organización Social y el Empleo (GEOSE –PUCP), este nos explicó que tanto las instituciones

¹⁰ El entrevistado pidió permanecer en el anonimato.

como los especialistas a los que determinada Comisión del Congreso les pide una opinión técnica no tienen la obligación de responder. Es decir, los especialistas consultados suelen responder en base a su disponibilidad de tiempo o, inclusive, interés. Por ello no resultaría del todo extraño que solo una institución se haya tomado el tiempo de preparar una opinión técnica del proyecto de ley presentado.

Pero, a pesar de esto, durante la sesión donde se debatió el predictamen de la ley se permitió la participación de dos representantes sindicales para que emitieran su juicio sobre la norma. Los parlamentarios de la Comisión tomaron en cuenta tanto los puntos técnicos a favor elaborados por el MEF como los puntos en contra que planteaban los dirigentes sindicales. Al final de la sesión, la votación final del Predictamen se inclinó por mayoría a favor de este. Ahora, según las entrevistas realizadas a los parlamentarios Lescano y Apaza, los pedidos de opinión técnica sí se realizaron oportunamente pero, lamentablemente, no se obtuvieron respuestas de organismos representativos de la población trabajadora como la CGTP. Ambos parlamentarios señalaron la buena voluntad de la Presidenta de la Comisión para permitir la participación de los dirigentes sindicales. Sin embargo, también reconocieron que la participación de estos representantes careció de cierta legitimidad al no presentar oportunamente un estudio técnico que fundamentara sus críticas. Este detalle fue corroborado por otro parlamentario de la bancada fujimorista y también miembro de la Comisión¹¹.

¹¹ El congresista pidió que se mantuviera en el anonimato sus declaraciones.

Ahora, un punto importante a mencionar es que el parlamentario Lescano nos señaló que en este tipo de leyes se suelen filtrar ciertos intereses privados. Para él, por ejemplo, en leyes como la exoneración de tributos para empresarios se suele evidenciar ciertas presiones de grupos económicos. Es decir, el congresista nos advirtió de la existencia de ciertos *lobbys* entre el gran empresariado peruano y determinadas bancadas parlamentarias mayoritarias como el fujimorismo. Sin embargo, Lescano reconoció que esto era algo difícil de registrar tanto dentro como fuera del Congreso.

Luego, como sabemos, el 4 de diciembre llega al Pleno del Congreso el proyecto de ley para su correspondiente debate. Ese día, la discusión giró en tono a las modificaciones propuestas por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. Dichos cambios no eran más que cerrojos o herramientas para evitar el abuso de los empleadores. Cabe señalar que solo unos pocos parlamentarios como los miembros de Dignidad y Democracia y otros cuantos de la bancada Acción Popular – Frente Amplio criticaron el proyecto en este primer debate. Sin embargo, las otras bancadas solo se centraron en los referidos cerrojos. Es así como en esta primera votación, el proyecto de ley es aprobado por 55 votos a favor.

Otro punto que nos llamó la atención fue el pedido de la exoneración del plazo que dispone el Reglamento del Congreso para realizar una segunda votación en el Pleno. Sin embargo, en un estudio realizado por la ONG Contribuyentes por Respeto, se evidenció que del 2011 a 2015, más de la mitad de los proyectos de ley habían sido aprobados sin una segunda votación (El

Comercio, 2015). Recordemos que, según el Reglamento del Congreso, las leyes requieren de una doble votación para ser aprobadas, una iniciativa originalmente presentada por Henry Pease y Ántero Flores-Aráoz en el 2005. Pero en la práctica casi el 60% de las leyes en periodo legislativo 2011 – 2016 se aprobaron sin este requisito (El Comercio, 2015). Es decir, esta exoneración de la doble votación resulta ser el patrón común en la gran parte de los proyectos de ley, antes que la excepción. Por ello, el pedido de exoneración de la “Ley Pulpín” no es algo atípico. Inclusive, a pesar de esto, la Ley gozó de una segunda votación en el Pleno, siete días calendario después de la primera.

Para la segunda votación los congresistas opositores al proyecto de ley se mantenían en minoría. Sin embargo, fueron estos pocos parlamentarios opositores pertenecientes a las bancadas de Dignidad y Democracia y Acción Popular – Frente Amplio quienes calificaron desde un principio a la ley como “esclavista”. Inclusive, señalaban que este Régimen Laboral Juvenil había sido creado para favorecer al gran empresariado peruano. Por otro lado, las bancadas defensoras del proyecto como el fujimorismo o el nacionalismo argumentaban que este permitiría reactivar la economía, reducir la informalidad laboral y brindar a los jóvenes un trabajo con ciertos derechos sociales. Asimismo, la parlamentaria Martha Chávez defendía la ley de las acusaciones de los opositores aduciendo que en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social se habían añadido ciertos cerrojos importantes para evitar los posibles abusos del empleador (Diario de Debates del Congreso, 2014). Los argumentos de las bancadas a favor terminaron convenciendo al resto de parlamentarios quienes terminaron aprobando por segunda vez la ley.

¿Podríamos hablar cabalmente de una captura del Estado?

Haciendo un balance general de los últimos subcapítulos nace la pregunta: ¿Hasta qué punto el argumento de una captura estatal posee consistencia? ¿Qué tanto de lo explorado evidencia mecanismos de influencia indebida o captura?

Como se mencionó brevemente en párrafos anteriores, no encontramos indicios claros del primer mecanismo de captura conocido como *puerta giratoria*. Los responsables directos del Régimen Laboral Juvenil no guardaban vinculación profesional directa o indirecta con algún gremio empresarial importante. Inclusive, los tecnócratas defendieron su rol exclusivo en la creación de la ley diferenciándola de las propuestas usualmente esbozadas por el sector empresarial. Sin embargo, cuando pasamos a evaluar la existencia del segundo mecanismo de captura, el *lobby*, encontramos ciertas pistas que nos llamaron la atención. El congresista Lescano, por ejemplo, nos confesó de las dinámicas de cabildeo presentes en el Congreso entre los gremios y, usualmente, las bancadas mayoritarias. Esto se podría vincular, de alguna manera, con el registro de asistencia de Martha Chávez, presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso, en el evento organizado por la Sociedad Nacional de Industrias, al que hacemos referencia en nuestra inicial reconstrucción del caso.

Asimismo, otro hecho que podría ser calificado como una dinámica de *lobby* fue la presentación de ADEX para algunos asesores de la Comisión de Trabajo y la Comisión de Comercio Exterior y Turismo a inicios de octubre de 2014.

Como se mencionó anteriormente, en dicho evento se presentaron argumentos a favor de la flexibilización laboral que luego los representantes sindicales acusaron de ser los antecedentes de la “Ley Pulpín”. Inclusive, gracias a las entrevistas con Javier Neves Mujica¹² y un alto funcionario de la SUNAFIL¹³ supimos que a lo largo de su desempeño laboral en el Estado, estos fueron testigos de innumerables oportunidades donde los gremios empresariales organizaban eventos de capacitación o foros de debate donde se invitaban tanto a burócratas como a tecnócratas. Por ejemplo, Neves Mujica señaló que en su gestión como ministro de Trabajo muchos de sus funcionarios asistían a talleres, capacitaciones o simplemente eventos organizados por el sector privado. El funcionario de la SUNAFIL confesó también que desde que inició sus funciones pudo observar una estrecha relación entre el sector privado y el Estado en su campo laboral. Ahora, cabe señalar que los entrevistados resaltaron que en sus distintos períodos de trabajo no pudieron evidenciar una presión explícita de los sectores empresariales, aunque sí una relación bastante “amigable” de éstos con los tecnócratas, originada usualmente por las redes profesionales o los “contactos”.

Siendo objetivos, estos hechos abren la posibilidad de que cierta influencia indebida o presión empresariase haya filtrado en algún momento del proceso de elaboración y promulgación del Régimen Laboral Juvenil. El señalamiento de *lobby* en el Congreso por parte de un actor relevante en el Poder Legislativo y el registro de ciertos vínculos entre el sector privado y algunas partes del

¹² Reconocido abogado laboralista. Ex ministro de Trabajo durante el gobierno de Alejandro Toledo.

¹³ El entrevistado pidió mantener su identidad en el anonimato

Estado, son pistas o evidencias parciales que nos obligan a no rechazar el argumento de la *captura*, por el momento.



Capítulo IV

¿Autonomía tecnocrática?

Habiendo evaluado la consistencia de la tesis de *captura*, en este capítulo pasamos a hacer lo mismo con nuestra segunda hipótesis. Es decir, intentamos comprobar qué tanto de cierto existía en el argumento de que el Régimen Laboral Juvenil había nacido como fruto de ciertas ideas o consensos ideológicos que manejaban algunos tecnócratas en el Poder Ejecutivo. Para ello, primero se buscó hallar la existencia de una red de tecnócratas o *expertise* en el Estado. Una vez encontrada esta red, se intentó ubicar la presencia de algún consenso o paradigma ideológico en común dentro de esta.

En ese sentido, resulta importante señalar previamente que la tecnocracia existente en nuestro país no es del todo homogénea. Dentro de este amplio conjunto de especialistas es posible encontrar varios grupos de académico-tecnocráticos. Por un lado, encontramos a los tecnócratas de izquierda, usualmente mirados con cierto recelo por “supuestamente pretender conseguir como grupo de interés lo que no logra mediante la competencia electoral”. Por otro, encontramos a los tecnócratas liberales, fuertemente asociados con el gobierno de Alberto Fujimori (Tanaka, Vera, & Barnechea, 2009). De manera simplificada, el primer grupo mencionado carga en sus propuestas con cierta reminiscencia de planificación económica y aboga por un mayor fortalecimiento del Estado. Por el contrario, el segundo grupo continúa apelando a la profundización del libre mercado y la reducción cada vez mayor del Estado.

Sin embargo, en estos últimos años, se ha podido identificar a un grupo tecnocrático distinto que, de alguna manera, escapa de este binomio clásico. Estos nuevos tecnócratas han sido bautizados por Gálvez & Grompone (2017) como los neoliberales de “centro”: un conjunto de especialistas que reconocen la importancia y los beneficios del libre mercado hasta cierto punto pero, que al mismo tiempo, señalan como necesario el fortalecimiento del Estado. Esta segunda generación de tecnócratas considera vital retroceder de a pocos en la tendencia liberalizadora en pos de brindar un mayor rol al Estado (Gálvez & Grompone, 2017: 159).

Redes profesionales en el Ejecutivo

¿Qué tipo de relación mantenían los responsables directos de la creación de la “Ley Pulpín”? Poco antes de ser designado como titular de la cartera de Producción, Piero Ghezzi se venía desempeñando como jefe de estudios de mercados emergentes en el banco de inversión multinacional Barclays Capital en Londres. Asimismo, había publicado un libro junto con José Gallardo bajo el título *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*, cuya tesis principal se oponía a varios de los postulados de política económica que venían predominando en los últimos veinte años, sobre todo aquellos referidos a la continuidad del “piloto automático” como eje central del crecimiento. Esta cercanía con Gallardo se mantendría al nombrarlo como Jefe del Gabinete de Asesores del ministerio que Ghezzi asumía. Pero, un punto importante a destacar de esto es el que los asistentes de investigación que participaron en la elaboración del libro, así

como otros que trabajaban con Gallardo en el Departamento de Economía de la PUCP, pasaron a formar parte del Ministerio de Producción colaborando con criterios técnicos y con su expertise en la elaboración de políticas. Meses después, Gallardo fue nombrado ministro de Transportes y Comunicaciones y, con él, se llevó a varios de estos “tecnócratas junior”. En PRODUCE se quedó otro grupo de estos jóvenes economistas y se comenzaron a hacer convocatorias para contratar a otros especialistas para la flamante área de estudios económicos. Cabe señalar que las redes de jóvenes que se quedaron en ese ministerio resultaron de suma importancia para reclutar al nuevo personal (Gálvez & Grompone, 2017).

La relación cercana de estos dos ex ministros y su llegada al Ejecutivo, llevando consigo “tecnócratas junior”, evidenció la existencia de redes profesionales para nuestro caso en específico. Pero, ¿qué hay de Alonso Segura? Coincidentemente, Ghezzi, Gallardo y Segura era más que simples colegas. Los dos últimos habían estudiado economía en la PUCP alrededor de los mismos años y Ghezzi coincidió con ellos en su trayectoria laboral y en estudios posteriores¹⁴. Se podría decir que los tres economistas recibieron un tipo de formación académica similar. Inclusive, una vez nombrados ministros se comunicaban frecuentemente vía WhatsApp en un grupo que nombraron “ExGradeanos”¹⁵ (Gálvez & Grompone, 2017). Pero, yendo más allá de lo que podría considerarse como una mera anécdota, esta relación nos pudo dar una idea del tipo de relación que mantenían.

¹⁴Ghezzi cursó junto con Gallardo el doctorado en economía en la Universidad de California en Berkely.

¹⁵<https://elcomercio.pe/economia/peru/saavedra-ghezzi-segura-ultimos-pasos-221435>

Además, el perfil de estos tecnócratas mostraba otros rasgos en común. Por ejemplo, los tres viajaron a Estados Unidos para obtener un doctorado en economía, inclusive dos de ellos, Gallardo y Ghezzi, coincidieron en la misma universidad. Asimismo, su trayectoria profesional guarda mucha similitud, aunque con algunas tendencias distintas, claro está. Los tres economistas habían tenido experiencia en altos cargos del sector público, paradójicamente en alguna “isla de eficiencia” del Estado. Y tanto Ghezzi como Segura trabajaron en una multilateral. Este tipo de experiencias influirían claramente en la formación y en el paradigma de estos profesionales. De ahí que los economistas reconocieran la necesidad de un proyecto de diversificación productiva en un país que venía registrando altos índices de crecimiento como el Perú. El tipo de formación recibida por ellos buscaba diferenciarse de las primeras generaciones tecnocráticas de América Latina, usualmente alineadas al modelo neoliberal. Observamos, entonces, que el haber asistido a universidades con un programa curricular similar, haber trabajado en instituciones parecidas y mantener relaciones personales, en estos casos de amistad, esta red debería de gozar de ciertos “valores, principios y creencias compartidos” (Gálvez & Grompone, 2017). A continuación, evaluamos qué tanto de cierto hay en esa idea.

¿Consensos en torno a la problemática laboral juvenil?

Recordemos que una comunidad epistémica puede entenderse, de manera general, como una red no necesariamente formal o un sub-grupo reducido de profesionales especialistas en un determinado campo, reunidos por un

consenso o paradigma en común. En ese sentido, comprobamos si dicho consenso se encontraba presente en la red de tecnócratas encontrada en la anterior sección. Para ello, se resumieron de manera breve pero concisa los principales argumentos expuestos por los “autores intelectuales” del Régimen para justificar la existencia del mismo.

En nuestra entrevista con José Gallardo, el economista nos contó que junto a Piero Ghezzi habían identificado hace mucho la necesidad de incentivar la diversificación productiva en la economía del país. Inclusive, gran parte de esta propuesta se encontraba en el libro que publicaron juntos: *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*(2013). Una vez llegados al Ministerio de Producción, ambos desearon impulsar una nueva propuesta y le plantearon al encargado de la cartera de Economía de ese entonces, Alonso Segura, la necesidad ir pensando en una reforma centrada en la capacitación laboral de los jóvenes. En sus palabras, los tecnócratas encontraban en la formación laboral adecuada un gran potencial para la futura diversificación productiva que el país necesitaba. Gallardo nos comentó que a Segura “le gustó la idea” y este último los invitó a formular una política concreta prometiendo así aumentar el presupuesto de capacitación laboral de 600 a 1 800 millones de soles.

Es así como Gallardo y Ghezzi van concibiendo de manera general lo que posteriormente sería el Régimen Laboral Juvenil. Dicha propuesta contendría tres temas clave: la capacitación laboral, seguridad y salud, y el tema salarial. Primeramente, los economistas encontraban en una temprana capacitación

una mayor probabilidad de que los jóvenes gozaran de un mejor futuro laboral. He ahí la razón por la cual el Régimen Laboral Juvenil sería un régimen temporal. En segundo lugar, aducían que la carga que el empleador tenía que sobrellevar al costear los gastos en seguridad y salud era un factor clave en el desarrollo de la informalidad. En ese sentido, propusieron que el Estado pagara parte de la seguridad social del joven, ya que, de todas maneras, el régimen tendría un carácter temporal. Y, por último, el tema salarial buscaría ser lo más justo posible. Pero, en palabras del mismo entrevistado, el debate público se centró erróneamente en este ámbito. Para él, los dirigentes políticos utilizaron esta elemento para difundir “ideas erróneas” de la iniciativa y no se tomaron en cuenta los demás temas que conformaban la ley.

Asimismo, Gallardo reconoció como una gran equivocación el no haber comunicado de manera correcta a la población sobre esta iniciativa desde el Ejecutivo. Para el ex ministro el proyecto contenía todos los elementos formales que debía contener toda buena política pública, pero la manera en cómo se la presentó fue su más grande error.

Por su parte, Piero Ghezzi corroboró mucho de lo mencionado por el Dr. Gallardo. En su misma línea, señaló que la propuesta buscaba aumentar la demanda por trabajadores jóvenes dentro del mercado peruano. Pero, quizás el punto más interesante de sus declaraciones, resultó ser que el régimen laboral juvenil encajaba dentro de la visión que PRODUCE tenía del tipo de desarrollo que el país necesitaba.

El ex ministro de Producción resaltó bastante la necesidad de que el Estado invirtiera en capacitaciones y aumente el capital humano del sector joven de la población para poder ir cerrando la gran brecha que esta enfrenta al entrar al mercado laboral. Pues, a pesar de haber recibido una educación de calidad por parte del Estado, dicha inversión no serviría de nada si los jóvenes ingresan y se mantienen por muchos años dentro del sector informal sin percibir los beneficios de la formalidad.

Cabe señalar que si bien una de las dinámicas más interesantes impulsadas por Ghezzi durante su gestión en PRODUCE fueron las Mesas Ejecutivas¹⁶, el ex ministro nos aseguró que la “Ley Pulpín” fue una propuesta exenta de esta dinámica y que nació como una iniciativa propia. Para él, la ley era una propuesta que tarde o temprano se iba a dar en su gestión pues concordaba con la visión que el ministerio tenía de lo que debía ser el desarrollo del país. Nos explicó que el fortalecimiento del capital humano a través de la capacitación y experiencia en el sector formal aportaba dramáticamente al tan ansiado proceso de diversificación que había emprendido desde PRODUCE. Inclusive, nos confesó que su propuesta de diversificación seguía una línea similar a la planteada por el reconocido economista Dani Rodrik, un autor fundamental en su formación académica.

Por su parte, el ex ministro de Economía Alonso Segura también señaló la necesidad de hacer algo en contra de la alta tasa de trabajadores jóvenes informales en el mercado peruano. Reconocieron en el MEF que la gran

¹⁶ Dinámica de diálogo entre el sector privado y público. Las mesas fueron parte del Plan Nacional de Diversificación Productiva.

mayoría de jóvenes, en promedio, no se encontraban preparados para enfrentar la demanda del mercado laboral. Es decir, existe un desfase entre lo que pide el mercado laboral y la formación de los jóvenes. Dicho desfase usualmente es llenado con experiencia laboral en el ámbito de la informalidad, lo cual condiciona fuertemente el futuro de los jóvenes. El ex ministro puso énfasis en el hecho que si un joven entrara al mercado laboral a través de un trabajo informal, las probabilidades de conseguir empleo formal se reducían dramáticamente. En cambio, al empezar en el ámbito laboral, a pesar de los pocos derechos con los que pueda contar, el joven contará con una mayor probabilidad de mantenerse en dicho ámbito, ganando con el tiempo más derechos. Y, frente a esto, el economista planteaba como una necesidad el que el Estado asumiera un costo en capacitar a los jóvenes para volverlos más atractivos para los empleadores y, de esta manera, asegurar su ingreso y mantenimiento en la formalidad.

Como información complementaria, José La Rosa Basurco, otro alto funcionario del MEF, nos habló del punto de vista que reinaba en este ministerio con respecto a esta propuesta. Para ellos, el Ejecutivo trabajó este proyecto de ley enfocándose en la “curva del futuro laboral” de los jóvenes antes que en la reducción del empleo informal. Es decir, se buscaba darles un buen inicio laboral a los jóvenes (seguridad y estabilidad laboral durante un tiempo) para asegurarles un mejor futuro laboral cuando se integraran al régimen laboral general. Cabe señalar que el economista también expresó su pesar porque el debate se desvirtuó hacia la dicotomía errónea: informal-formal, lo cual era su lado más político. Al nacionalismo le convenía vender el proyecto de ley como

uno que redujera la informalidad laboral juvenil, afirmó. Pero la tecnocracia desde el MEF pensó en los beneficios de este proyecto de ley a largo plazo: la mejora del futuro laboral de los jóvenes.

Diferenciando el discurso tecnocrático del empresarial

Como pudimos observar, sí existió cierto consenso ideológico en torno a la problemática laboral juvenil que justificaba la creación de la “Ley Pulpín” a manos de esta reducida red tecnocrática. Sin embargo, también pudimos notar cómo esta justificación se insertaba dentro de un discurso que abarcaba temas que iban más allá del ámbito laboral, como por ejemplo la diversificación productiva. Por ello, en esta sección creímos necesario establecer las diferencias existentes entre las propuesta tecnocrática y empresariales.

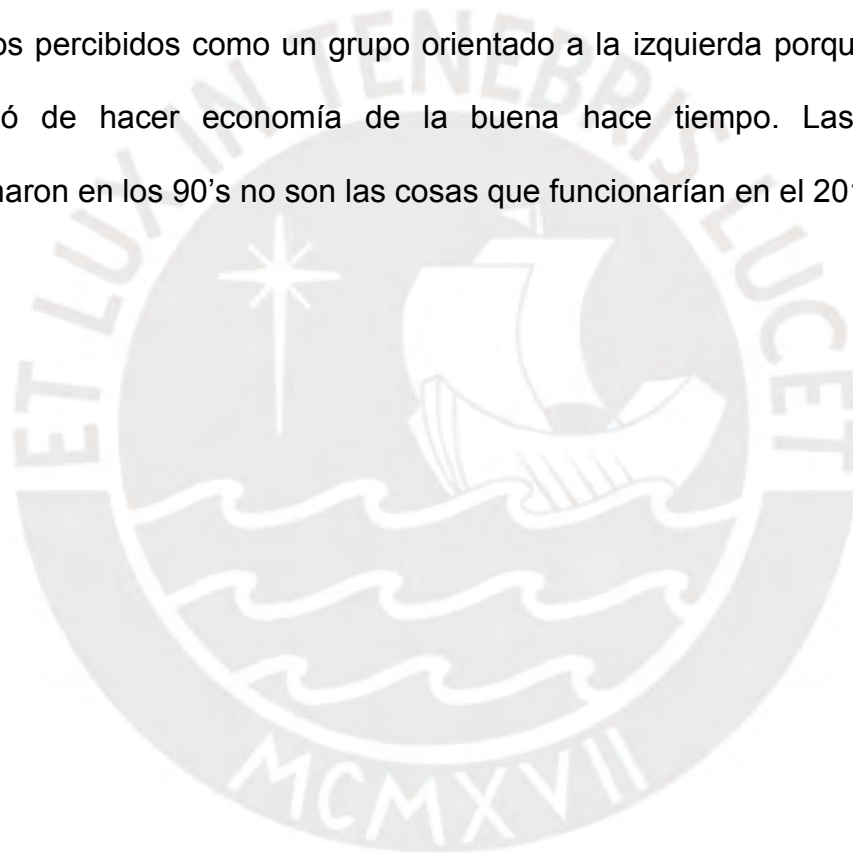
Para este cometido, rescatamos la conversación que mantuvimos con el reconocido abogado Jorge Toyama, un laboralista que podría ser considerado como cercano al sector empresarial. Al emitir su opinión sobre el Régimen Laboral Juvenil, el experto en leyes defendió fuertemente la posición de que campo laboral se mantiene extremadamente rígido en nuestro país. Para él, dicha situación justificaba la existencia del Régimen: no se podía reducir la informalidad laboral sin atacar directamente la rigidez del sector. Asimismo, resaltó el hecho de que “la única manera de crear empleo sostenible hoy es a través del sector privado, ya no por el Estado”. De manera bastante similar, la Sociedad Nacional de Industrias mantenía un discurso centrado, sobre todo, en reducir la enorme rigidez laboral del Perú, según se pudo observar en su

revista virtual “Industria Peruana” (2014). Asimismo, abogaban por una escasa o nula participación del Estado para solucionar la problemática informal.

En ese sentido, pudimos entender que mientras la iniciativa tecnocrática de PRODUCE y el MEF se centraba en mejorar la “curva del futuro laboral” de los jóvenes a través de un trabajo conjunto entre el sector privado y el Estado, las propuestas del sector empresarial aterrizaron exclusivamente en acabar con la rigidez del sector laboral, minimizar el rol estatal al máximo y retornar a las altas tasas de crecimiento macroeconómico. Como nos explicó Piero Ghezzi, mientras la mayoría de gremios empresariales proponía la flexibilización laboral generalizada como la gran solución a todo, su ministerio planteaba una flexibilización momentánea y acotada al empleo juvenil para brindarle una mayor oportunidad de desarrollo profesional a los jóvenes.

Inclusive, yendo más allá del ámbito laboral, el discurso tecnocrático visto en este trabajo sugiere ir transformando el modelo actual de tal manera que se incremente y fortalezca la presencia del Estado en la economía (Ghezzi & Gallardo, 2013: 229). Estos tecnócratas pertenecientes al gobierno de Ollanta Humala no tuvieron como punto central de agenda la reducción del Estado y la mayor liberalización de los mercados; al contrario, reconocieron que el crecimiento de la economía peruana no poseía “la semilla del desarrollo” y criticaron la ingenua complacencia de que los problemas de Perú estaban ya en camino de ser solucionados a través del “piloto automático” (Gálvez & Grompone, 2017: 159). Algo que se aleja con mayor claridad de la lógica empresarial imperante en nuestro país.

Como dato interesante, al preguntarle al propio Ghezzi cómo describiría la red de especialistas que conformó con Gallardo y Segura, el economista afirmó: “somos un grupo de tecnócratas que trató de hacer una economía más pragmática e inteligente, pero nunca ideológica. Un grupo que de alguna manera rompió con la tendencia del “Consenso de Washington” preponderante en el Ejecutivo. Se puede decir que presentamos propuestas mucho más serias y fuimos percibidos como un grupo orientado a la izquierda porque en el Perú se dejó de hacer economía de la buena hace tiempo. Las cosas que funcionaron en los 90’s no son las cosas que funcionarían en el 2017”.



Conclusiones

A través de la reconstrucción del proceso de elaboración y promulgación del Régimen Laboral Juvenil pudimos explorar la consistencia de interesantes enfoques como la *captura del Estado y las comunidades epistémicas*. Es decir, intentamos comprobar si la “Ley Pulpín” nació como fruto de ciertas ideas manejadas por un reducido grupo de tecnócratas o, si en todo caso, fue resultado de influencias o presiones empresariales.

Al poner a prueba el primer argumento, si bien no se pudieron hallar indicios claros del mecanismo de captura conocido como *puerta giratoria*, sí se pudo evidenciar parcialmente la existencia otro instrumento de influencias indebidas: el *lobby*. En el tercer capítulo pudimos enterarnos de las dinámicas de cabildeo usualmente presentes en el Congreso entre los gremios y, usualmente, las bancadas mayoritarias. Asimismo, se comprobó que estas dinámicas se reproducían en otros sectores del Estado como el Ministerio de Trabajo y la SUNAFIL. Hechos que abrían la posibilidad de que cierta influencia indebida o presión empresarial se pudo haber filtrado en algún momento del proceso de elaboración y promulgación del Régimen Laboral Juvenil. Sin embargo, más allá de lo mencionado, ninguno de nuestros entrevistados pudo señalar con seguridad un dato factual que comprobara que la “Ley Pulpín” en específico se dio a causa de un *lobby*. El argumento de *la captura* presentaba cierta consistencia, aunque aún mantenía ciertos cabos sueltos.

Por otro lado, el testeo del segundo argumento presentó una mayor carga de consistencia al explicar el origen de la Ley. Los conocimientos previos, el

expertise y la coordinación interna de unos ex ministros, los cuales aparte de mantener una relación de amistad, contaban con el apoyo de unos cuantos “tecnócratas junior” que ellos mismos convocaron en base a su formación académica resultaron ser los factores clave en la génesis del Régimen Laboral Juvenil. Se pudieron reconocer, entonces, algunos elementos que conforman lo que podemos entender como una comunidad epistémica: la existencia de una red de tecnócratas cercanos que comparten un historial de formación académica y trayectoria profesional muy similar, y un paradigma en común con respecto a la forma de entender la problemática laboral de los jóvenes. Sin embargo, para poder hablar con seguridad de una comunidad epistémica tendríamos que incluir dentro de ésta no solo a los tres ex ministros estudiados sino también al grupo de jóvenes asistentes de investigación que ingresaron con ellos al Ejecutivo. Pues hablar de una comunidad con solo tres miembros sonaría un tanto absurdo.

No tuvimos que seguir ahondando en la búsqueda de alguna prueba irrefutable de *lobby*, pues hallamos que la ley fue concebida exclusivamente por los tecnócratas referidos en el capítulo anterior. Fue esta red de *expertisela* responsable directa de la “Ley Pulpín”. Es posible afirmar que este grupo de economistas abogó por este régimen pues la propuesta se insertaba dentro de un postulado mayor como lo era, en su momento, la diversificación productiva. Una bandera programática que respondía básicamente al tipo de formación académica (o ideológica si es que desean llamarlo así) que estos tecnócratas poseían. En ese sentido, se podría decir que el punto débil del argumento de *la*

captura es no haber tomado en cuenta el peso del ámbito ideológico o de las ideas.

Esta importancia del ámbito ideológico se basaba en dos premisas. La primera recae en que la propuesta en pos de una diversificación productiva (dentro de la cual se inserta el Régimen Laboral Juvenil) no era algo nuevo en el discurso del ex ministro de Producción. Tanto él como Gallardo venían promoviendo la necesidad de esta propuesta desde antes de entrar al Poder Ejecutivo. El mejor ejemplo de esto es su libro en co-autoría *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo* (2013). En dicho libro los economistas criticaban el ingenuo optimismo de que el “piloto automático” iría solucionando las distintas problemáticas del país. Asimismo, señalaban la necesidad emprender un proceso de diversificación productiva, la cual sería “la semilla del desarrollo”. La segunda premisa añade aún más consistencia al argumento. Esta se basa en la diferencia entre el discurso tecnocrático de PRODUCE y la lógica empresarial de los gremios. Como mencionamos en párrafos anterior, la iniciativa tecnocrática de se centró en mejorar la “curva del futuro laboral” de los jóvenes a través de un trabajo conjunto entre el sector privado y el Estado, mientras que el discurso y las propuestas del sector empresarial aterrizaban exclusivamente en la rigidez laboral, la reducción del Estado y las altas tasas de crecimiento macroeconómico.

Es decir, el discurso de los gremios estaría más centrado en la necesidad de flexibilizar la tan rígida legislación laboral peruana y en posicionar al sector

privado como el único que puede brindar empleo sostenible antes que el Estado. Posición que se aleja considerablemente de la planteada por la tecnocracia estudiada. Ya que esta, a través del Régimen Laboral Juvenil, planteaba la necesidad de que sea el Estado el que participe asumiendo un costo considerable, capacitando a los jóvenes e interviniendo en la “curva del futuro laboral”. Estos tecnócratas se caracterizaron por romper, en parte, con el discurso pro reducción del tamaño del Estado. No es de extrañar que Ghezzi, al liderar la cartera de Producción, enfatizara tanto la necesidad de un Estado fuerte y eficiente para poder lograr el desarrollo. Y Alonso Segura, por su parte, buscaba que en su período como ministro de Economía se rompiera con el “piloto automático” y se desbarate el mito de que el crecimiento por sí solo reduce la pobreza (Gálvez & Grompone, 2017). Propuestas que saben diferenciarse de la lógica netamente empresarial.

En vista de esto, el argumento de que la “Ley Pulpín” nació como fruto de ciertas ideas manejadas por un reducido grupo de tecnócratas cobra mayor coherencia explicativa. Ahora, cabe resaltar que las conclusiones presentadas en el trabajo se limitan exclusivamente al caso estudiado; no es posible generalizarlas a toda la producción legislativa del Estado. Reconocemos que pueden existir otros casos donde los alcances del consenso ideológico sean débiles o insuficientes y las explicaciones se ubiquen del lado de *la captura del Estado* (Durand, 2016). Sin embargo, los resultados presentados en esta investigación se perfilan como un aporte más a la caracterización general del Estado peruano.

Bibliografía

- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciencias Sociales Unisonos*.
- Badie, B., Berg-Schlosser, D., & Morlino, L. (2011). *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications.
- Berrios Espezúa, M. G. (16 de Mayo de 2015). Las causas de la gran transformación. Recuperado el 6 de Marzo de 2018, de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/marioberr/2015/05/16/las-causas-de-la-gran-transformacion/>
- Centeno, M. (1993). The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy. *Theory and Society*, 307 - 335.
- Centeno, M., & Silva, P. (1998). The Politics of Expertise in Latin America: Introduction. En M. Centeno, & P. Silva, *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: Macmillan Press.
- Collier, D. (1979). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Congreso de la República. (2014). *Diario de los debates (Jueves 11 de diciembre de 2014)*. Lima.
- Congreso de la República. (2014). *Diario de los debates (Jueves 4 de diciembre de 2014)*. Lima.
- Cook, M. (2007). *The Politics of Labor Reform in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Dargent, E. (2009). *Islas de eficiencia y reforma del Estado*. Lima: CIES.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
- Dávila, M. (2010). Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología*, 24, 199–217.
- Diario Gestión (2014). "Resumen económico de la semana: el quinto paquete". *Gestión*. Lima, 22 de noviembre.
- Dinegro, A. (2015). *Pulpines y el trabajo digno. Crónica de una lucha victoriosa*. Lima: edición de la autora.
- Durand, F. (2012). El debate de la captura del Estado en el Perú. En E. T. Medrano, *Perú Hoy, La Gran Continuidad* (pág. 448). Lima: Desco.

- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Lima: Oxfam.
- Durand, F. (2017). *Juegos de poder. Política Tributaria y lobby en el Perú, 2011 - 2017*. Lima: Oxfam.
- El Comercio (2014). "Régimen Laboral para jóvenes: ¿Qué propone el proyecto?". *El Comercio*. Lima, 22 de diciembre.
- El Comercio (2015). "Casi el 60% de las leyes se aprueban sin segunda votación". *El Comercio*. Lima, 21 de marzo.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Edits.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fernández-Maldonado, E. (2015). *La rebelión de los pulpines. Jóvenes, trabajo y política*. Lima: OtraMirada.
- Figueroa, M. (2013). *Precariedad política y burocrática como ventana de oportunidad para el poder privado. Caso de la Comisión de Energía y Minas durante el período 2006-2011*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García Acosta, S. (2017). *Lento... ¿pero seguro?: El proceso de adopción y avance de la ley de Reforma Magisterial como la política pública que norma la carrera docente durante el período 2006-2015 (Tesis de Licenciatura)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García, L., & Vela, J. (2015). Las "zonas" o la inesperada virtud de la anarquía. *Revista Argumentos*. Obtenido de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/las-zonas-o-la-inesperada-virtud-de-la-anarquia/>
- George, A., & Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Ghezzi, P., & Gallardo, J. (2013). *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico.
- González-Rossetti, A. (2000). *Enhancing the Political Feasibility of Health Reform: The Mexico Case*. Harvard School of Public Health. Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative. Obtenido de http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2010/41-Enhancing_Political_Feasibility_Health_Reform-Mexico.pdf
- González-Rossetti, A., & Ramírez, P. (2000). *Enhancing the Feasibility of Health Reform: the Colombian Case*. Harvard School of Public Health. Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative. Obtenido de http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2010/39-Enhancing_Political_Feasibility_Health_Reform-Colombia.pdf

- González-Rossetti, A., Chuaqui, T., & Espinosa, C. (2000). *Enhancing the Feasibility of Health Reform: the Chile Case*. Harvard School of Public Health. Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative. Obtenido de http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/40-Enhancing_Political_Feasibility_Health_Reform-Chile.pdf
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 1(46), 1 - 35.
- Hellman, J. e. (2000). *Measuring Governance Corruption, and State Capture*. Washington D.C. : The European Bank for Reconstruction and Development and World Bank.
- Joignant, A. (2009). *El estudio de las Élites: Un estado del arte*. Serie de Políticas Públicas UDP. Documentos de trabajo: Universidad Diego Portales (UDP).
- La República (2011). "Pugnas sin resolver provocaron la renuncia del gabinete Lerner". *La República*. Lima, 11 de diciembre.
- Larrea, E. (2015). *Cronología de la #LeyPulpín*. Blog, LaMula. Recuperado el 27 de Febrero de 2018, de <https://redaccion.lamura.pe/2015/01/15/cronologia-de-la-leypulpin/enriquelarrea/>
- López, S. (29 de Enero de 2012). La captura de Ollanta. *La República*.
- Maldonado-Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), 107 - 122.
- Mendoza, W. (Julio de 2012). El primer año de Ollanta Humala. *Revista Argumentos*(3). Obtenido de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-primer-ano-de-ollanta-humala/>
- Mendoza, W. (2012). La pequeña transformación: el modelo de Ollanta Humala. En S. Pedraglio (Ed.), *Ollanta Humala. Balance de un gobierno "ni de izquierda ni de derecha"* (págs. 7 - 21). Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Cuadernos Descenralistas Volumen 29.
- Mora Wiese, C. (2017). *La Ley Pulpín y la captura del Estado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis para optar por el título de licenciado en Ciencia Política y Gobierno.
- Moreno, L. (2007). State Capture: Who represents the poor? *Development Outreach*.
- Mujica, J. (2012). El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano. Madrid: GIGAPP. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/70DC089E043A879705257E5300728136/\\$FILE/157_MUJICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/70DC089E043A879705257E5300728136/$FILE/157_MUJICA.pdf)
- Omelyanchuk, O. (2001). *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*. Budapest: Central European University.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2009). *Revolving doors, accountability and transparency: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*. GOV/PGC/ETH.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Ramos Morales, L. L. (Julio de 2014). *Redes de lobby informal de los gremios empresariales frente a la administración pública del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo (2011-2012)*. Lima. Obtenido de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5660/RAMOS_MORALES_LEONIDAS_LUCAS_REDES.pdf?sequence=1
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 21 - 48.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 129 - 168.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: Pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175 - 190.
- Sociedad Nacional de Industrias. (Octubre de 2014). "Apostando por trabajos de calidad". *INDUSTRIA PERUANA*(897).
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en América Latina del siglo XXI. *Polis. Revista Latinoamericana*.
- Tanaka, M. e. (2010). *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M., Vera, S., & Barnechea, R. (2009). Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad insitucional y redes informales. En E. Mendizabal, & K. Sample (Edits.), *Dime a quién escuchas... Think Thanks y partidos políticos en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- Urteaga Quispe, M. (2017). *Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno (PUCP).
- Vela, E., Becerra, M., García, S., & Ruiz, G. (2014). Tecnocracias sociales: El surgimiento de una tecnocracia en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 83 - 104.

Anexo 1 (Hipótesis)

Hipótesis principal

La elaboración y promulgación de la Ley N°30288 estuvieron fuertemente influenciadas por los intereses de diversos grupos de poder económico en el país. Dicha influencia se daría a través de los mecanismos de “puerta giratoria” y lobby. Esto demostraría la existencia de una dinámica de captura del Estado para el caso estudiado.

Esta hipótesis se demostraría a través de la presencia de estos dos factores:

- a) circulación público-privada de los altos funcionarios implicados en la elaboración de la ley
- b) dinámicas constantes de lobby a favor del régimen en el proceso de promulgación en el Congreso

Hipótesis secundaria

La elaboración del Régimen Laboral Juvenil correspondió a una iniciativa propia de la tecnocracia, la cual se encontraría inserta dentro de una “comunidad epistémica”.

Esta hipótesis se demostraría en caso de hallar los siguientes requisitos:

- a) ausencia de circulación público-privada de los altos funcionarios implicados en la elaboración de la ley.
- b) Existencia de una red de tecnócratas o expertise.
- c) Presencia de un consenso ideológico, paradigma o postura en común con respecto a la problemática juvenil dentro de dicha red. Es decir, presencia de una opinión técnica en común dentro de la tecnocracia implicada en la elaboración del régimen.

Anexo 2 (Lista de entrevistados)

1. Beatriz Jiménez (ex periodista de investigación de La República)
2. Gabriela Flores (ex periodista de investigación del portal Convoca)
3. YonhyLescanoAncieta (Congresista de la República)
4. Entrevistado anónimo 1 (Congresista de Fuerza Popular)
5. Justiniano Apaza (Congresista del Frente Amplio)
7. César Soberón (dirigente de Juventudes CGTP).
8. Javier Neves Mujica (ex ministro de Trabajo durante el gobierno de Alejandro Toledo y abogado laboralista)
9. Freddy Otárola (ex ministro de Trabajo durante el gobierno de Ollanta Humala y militante nacionalista)
10. Jorge Toyama (abogado especialista en Derecho Laboral y Constitucional, socio de la firma Miranda y Amado)
11. Entrevistado anónimo 2 (Alto funcionario SUNAFIL)
12. Entrevistado anónimo 3 (Abogado laboralista GEOSE - PUCP)
11. Sergio Tejada (ex Congresista de la República por la bancada Nacionalista)
12. José La Rosa Basurco (economista y funcionario del MEF)
13. José Gallardo (profesor asociado al Departamento de Economía PUCP, ex ministro de Transporte y Comunicaciones de 2014 a 2016)
14. Alonso Segura Vassi (Director del Programa de Finanzas de la PUCP, ex ministro de Economía y Finanzas)
15. Emilio Minaya (funcionario del Consejo Nacional del Trabajo)
16. Piero Ghezzi (ex ministro de Producción)

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE MIGRACIONES**

Res. N° 00000592-2014-MIGRACIONES.- Designan Jefe Zonal de Iquitos de la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES 539931

ORGANOS AUTONOMOS

BANCO CENTRAL DE RESERVA

Circular N° 042-2014-BCRP.- Ponen en circulación la décima octava moneda de la Serie Numismática "Riqueza y Orgullo del Perú" alusiva al Antiguo Hotel Palace, ubicado en Loreto 539932

INSTITUCIONES EDUCATIVAS

RR. N°s. 02873, 04439, 05082 y 05124-R-14.- Aprueban modificación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP) 2013 de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos 539932

**JURADO NACIONAL
DE ELECCIONES**

Res. N° 3689-A-2014-JNE.- Convocan a ciudadana para que asuma cargo de regidora del Concejo Distrital de Calango, provincia de Cañete, departamento de Lima 539934

Res. N° 3717-A-2014-JNE.- Convocan a ciudadana para que asuma cargo de regidora del Concejo Distrital de Tingo, provincia de Luya, departamento de Amazonas 539935

MINISTERIO PUBLICO

RR. N°s. 5310, 5311, 5312, 5313, 5314, 5315, 5316, 5317, 5318, 5319, 5320, 5321, 5322, 5323, 5324, 5325, 5326, 5327, 5328, 5329, 5330, 5331 y 5332-2014-MP-FN.- Dan por concluidos nombramientos y designaciones, nombran y designan fiscales en diversos distritos judiciales 539935

**SUPERINTENDENCIA DE BANCA,
SEGUROS Y ADMINISTRADORAS PRIVADAS
DE FONDOS DE PENSIONES**

Res. N° 7997-2014.- Autorizan al Banco de la Nación la rectificación de la dirección de agencia ubicada en el departamento de Puno 539946

GOBIERNOS LOCALES

**MUNICIPALIDAD DE
PUNTA HERMOSA**

Ordenanza N° 284-2014-MDPH.- Crean Código de Sanción Administrativa y Medida Complementaria por construcciones que se realicen entre el 15 de diciembre y el 15 de abril 539946

**MUNICIPALIDAD DE
SAN JUAN DE MIRAFLORES**

Ordenanza N° 267-MDSJM.- Modifican la Ordenanza N° 263-MDSJM que regula el comercio ambulatorio en la vía pública del distrito 539947

MUNICIPALIDAD DE SANTA ANITA

D.A. N° 00015-2014/MDSA.- Aprueban Reglamento de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Municipalidad 539948

CONVENIOS INTERNACIONALES

Acuerdo relativo a la Adquisición de un Sistema Satelital Óptico de Observación de la Tierra de Resolución Submétrica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Francesa 539948
Entrada en vigencia del "Acuerdo relativo a la Adquisición de un Sistema Satelital Óptico de Observación de la Tierra de Resolución Submétrica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Francesa" 539950

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPUBLICA

LEY N° 30288

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO DE JÓVENES
AL MERCADO LABORAL Y A LA
PROTECCIÓN SOCIAL**

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto mejorar la empleabilidad y promover la contratación de jóvenes desocupados para

que cuenten con mayores oportunidades de acceso al mercado laboral a través de un empleo de calidad con protección social.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable a nivel nacional en el sector privado, a la contratación laboral de jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años, inclusive, con educación completa o incompleta de secundaria o superior técnica o universitaria, que:

- se incorporen por primera vez a la planilla electrónica como trabajador, o
- a la fecha de contratación, se encuentren desocupados. Se entiende que una persona se encuentra desocupada siempre y cuando no haya estado registrada en planilla electrónica como trabajador al menos noventa (90) días calendario consecutivos, previos a la fecha de su contratación.

Artículo 3. Regulación de derechos y beneficios laborales

La presente norma crea el régimen laboral especial, de carácter opcional, para la contratación de jóvenes y regula los derechos y beneficios laborales contenidos en los contratos laborales juveniles celebrados a partir de la vigencia así como el acceso a la protección social, por

Anexo 3 (Ley N° 30288)



parte de empresas del sector privado que al momento de la contratación no tengan multas consentidas impagas vigentes por infracciones a la normativa sociolaboral.

Los contratos laborales celebrados por jóvenes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley continúan rigiéndose bajo sus mismos términos y condiciones, al amparo del imperio de las leyes que regularon su celebración.

El régimen laboral especial establecido en esta Ley no es aplicable a los jóvenes trabajadores contratados bajo el régimen laboral general que cesen con posterioridad a su entrada en vigencia y vuelvan a ser contratados por el mismo empleador.

En todo lo no previsto en esta norma es de aplicación supletoria la regulación de los contratos sujetos a modalidad prevista en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo 003-97-TR.

Artículo 4. Naturaleza temporal del régimen laboral especial

El régimen laboral especial creado por la presente Ley es de naturaleza temporal por un plazo de cinco (5) años desde su entrada en vigencia.

Artículo 5. Normas mínimas

La presente Ley establece las normas mínimas para la contratación laboral de los jóvenes a que se refiere el artículo 2, pudiendo establecerse mayores beneficios de manera unilateral por parte de los empleadores, por costumbre, por mutuo acuerdo en el contrato de trabajo o vía negociación colectiva.

TÍTULO II

RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL JUVENIL

CAPÍTULO I

CONTRATO LABORAL JUVENIL

Artículo 6. Contrato laboral juvenil

El contrato laboral juvenil es un contrato sujeto a plazo determinado y a tiempo completo. La empresa podrá contratar a tiempo parcial a jóvenes que están cursando estudios de secundaria, superiores, técnicos o universitarios.

El contrato debe constar por escrito y ser firmado por triplicado, debiendo consignarse en forma expresa su duración, las condiciones de la relación laboral, así como la actividad que desarrolla el joven. Una copia del contrato es entregada al joven, antes o al inicio de la prestación de servicios, y otra es presentada a la autoridad administrativa de trabajo dentro de los quince (15) días calendario de su celebración, para efectos de su conocimiento y registro, pudiendo esta ordenar la verificación posterior de la veracidad de los datos consignados.

En el caso del joven que está cursando o haya culminado estudios superiores debe desarrollar una ocupación relacionada a su formación. En el caso del joven que está cursando o haya culminado su educación secundaria debe desarrollar una ocupación que incremente su empleabilidad. En el plazo máximo de sesenta (60) días calendario de iniciada la relación laboral, el joven que no haya culminado sus estudios de secundaria debe acreditar ante su empleador que continúa con dichos estudios. Lo previsto en el presente párrafo se aplica de acuerdo con lo señalado en el reglamento de la presente Ley.

Los jóvenes contratados bajo este régimen especial no pueden exceder el veinticinco por ciento (25%) del total de trabajadores de la empresa.

Artículo 7. Plazo del contrato y sus prórrogas

El contrato laboral juvenil debe celebrarse en forma escrita, a plazo determinado de por lo menos un (1) año, con un periodo de prueba de sesenta (60) días calendario.

Una vez vencido el plazo del contrato, este podrá ser renovado por periodos de al menos seis (6) meses. El plazo máximo de duración de un contrato laboral juvenil, incluyendo sus prórrogas en la misma empresa, es de tres (3) años siempre que el joven mantenga su edad entre los dieciocho (18) y veinticuatro (24) años inclusive.

Artículo 8. Reparación por terminación del contrato laboral juvenil antes de su plazo de vencimiento

En caso de que se termine la relación laboral del joven por decisión unilateral, sin justa causa, de la empresa, antes de la finalización del plazo del contrato, el empleador debe pagarle, en efectivo, un monto equivalente a veinte (20) remuneraciones diarias por cada mes dejado de laborar con un máximo de ciento veinte (120) remuneraciones diarias. Las fracciones de mes se abonan por treintavos (1/30).

Artículo 9. Desnaturalización del contrato laboral juvenil

El contrato laboral juvenil se considera de duración indeterminada, de acuerdo con el régimen laboral que le corresponde a la empresa contratante, en los siguientes supuestos:

- Si el joven continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado, o después de las prórrogas pactadas, si estas exceden del límite máximo permitido.
- Si el joven sigue laborando luego de cumplidos los veinticinco (25) años.
- Cuando el joven demuestre la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente Ley.

CAPÍTULO II

DERECHOS LABORALES Y DE EMPLEO APLICABLES

Artículo 10. Derechos laborales fundamentales

En toda empresa del sector privado a nivel nacional se deben respetar los derechos fundamentales laborales de los jóvenes, entre ellos:

- No ser discriminado por motivo de edad, origen, raza, sexo, idioma, religión o de cualquier otra índole. La empresa no debe discriminar al remunerar, capacitar, entrenar, promover o despedir a su personal.
- Formar parte de sindicatos y no interferir con el derecho de los trabajadores a elegir, o no elegir, y a afiliarse o no a organizaciones legalmente establecidas.
- Gozar de un ambiente seguro y saludable de trabajo, con las debidas medidas de prevención frente a los riesgos laborales de los puestos de trabajo que ocupan.
- Los demás derechos fundamentales previstos en la Constitución y tratados de derechos humanos ratificados por el Perú.

Artículo 11. Régimen laboral especial

El régimen laboral especial comprende remuneración mínima, jornada de trabajo de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) semanales, horario de trabajo y trabajo en sobretiempo, descanso semanal, descanso vacacional, descanso por días feriados, protección contra el despido injustificado.

Artículo 12. Jornada y horario de trabajo

En materia de jornada de trabajo, horario de trabajo, trabajo en sobretiempo de los jóvenes trabajadores, les es aplicable lo previsto por el Decreto Supremo 007-2002-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 854, Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo Modificado por Ley 27671, o norma que lo sustituya.

Artículo 13. Descanso semanal obligatorio

El descanso semanal obligatorio y el descanso en días feriados se rigen por las normas del régimen laboral general de la actividad privada.

Artículo 14. Descanso vacacional

Los jóvenes trabajadores que cumplan el récord establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo 713, Ley de Consolidación de Descansos Remunerados de los Trabajadores sujetos al Régimen Laboral de la Actividad Privada, tienen derecho a quince (15) días calendario de descanso por cada año completo de servicios. Para su

disfrute se rigen por lo dispuesto en el Decreto Legislativo 713, en lo que les sea aplicable.

Artículo 15. Seguro social

Los jóvenes trabajadores son afiliados obligatorios al seguro social en salud y, en los casos que corresponda, serán asegurados obligatorios al Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, de acuerdo a las normas que lo regulan.

Artículo 16. Derechos colectivos

Los derechos colectivos de los jóvenes trabajadores se regulan por las normas del régimen general laboral de la actividad privada.

Artículo 17. Régimen de pensiones

Los jóvenes trabajadores deben afiliarse a cualquiera de los regímenes previsionales contemplados en el Decreto Ley 19990, Ley que crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, y en el Decreto Supremo 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Artículo 18. Inscripción automática en la bolsa de trabajo

Los jóvenes contratados bajo el régimen laboral especial previsto en la presente Ley son inscritos automáticamente en la Bolsa de Trabajo de la Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Tres (3) meses antes del vencimiento de su contrato, la Bolsa de Trabajo le notifica las posibilidades de contratación disponibles según el perfil del joven.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo publica un informe anual con relación al servicio brindado a los jóvenes, en especial, respecto de su inserción en el mercado laboral.

CAPÍTULO III

OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR

Artículo 19. Obligaciones del empleador

Son obligaciones del empleador:

- a) Proporcionar un ambiente de trabajo seguro y saludable para prevenir los riesgos laborales, de acuerdo a las normas de la materia.
- b) Cumplir con el pago oportuno de la remuneración y demás beneficios sociales para el régimen laboral especial contemplado en la presente norma.
- c) Respetar los derechos fundamentales y constitucionales de los jóvenes.
- d) Cumplir con las retenciones y los aportes a la seguridad social en salud, pensiones y seguro de riesgo, de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente Ley.
- e) Cumplir con la jornada y horario de trabajo de los jóvenes, de acuerdo a las normas que las regulan.
- f) Proporcionar a los jóvenes capacitación para el trabajo, a fin de mejorar su formación laboral y sus capacidades para el desarrollo de sus labores y el incremento de la empleabilidad y productividad, para lo cual se pueden acoger al incentivo previsto en el artículo 20 de la presente norma.
- g) Los demás contemplados en las normas que resulten aplicables supletoriamente al régimen del empleo laboral juvenil.

Artículo 20. Incentivos para la capacitación de jóvenes

Las empresas que contraten jóvenes bajo este régimen especial tienen derecho a un crédito tributario contra el Impuesto a la Renta equivalente al monto del gasto de capacitación de jóvenes contratados bajo este régimen, siempre que no exceda al dos por ciento (2%) de su planilla anual de trabajadores del ejercicio en que devenguen dichos gastos; para lo cual son aplicables los requisitos a que se refiere el numeral 23.2 del artículo 23 de la Ley 30056 y sus modificatorias, salvo lo dispuesto en el literal a) de dicho numeral. Este porcentaje es adicional al establecido por el crédito por gastos de capacitación señalado en la Ley 30056 y sus modificatorias.

TÍTULO III

INCENTIVOS PARA LA CONTRATACIÓN DE JÓVENES

Artículo 21. Incentivo por primer empleo

En el caso de las micro y pequeñas empresas, el Estado asume el costo correspondiente al primer año de la cotización del seguro social en salud de los jóvenes, que ingresen por primera vez a planilla electrónica, en virtud de esta norma.

A efectos de recibir el incentivo previsto en el párrafo precedente, el joven debe ser contratado por un (1) año como mínimo. En caso de que se termine la relación laboral del joven por decisión unilateral de la empresa antes del primer año, esta debe hacerse cargo de los montos de cotización del seguro social en salud correspondientes, en cuyo caso la empresa debe devolver al Estado los aportes abonados. El procedimiento para la implementación del presente artículo se regulará en el reglamento de la presente Ley.

TÍTULO IV

PROHIBICIÓN DE FRAUDE DE LEY

Artículo 22. Fraude de ley

Está prohibido el cese de trabajadores sin causa justa, con el fin de ser sustituidos, en el mismo puesto y funciones, por jóvenes contratados bajo el régimen laboral de la presente Ley. El incumplimiento del empleador se considera infracción administrativa muy grave en materia de relaciones laborales, conforme al artículo 33 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Modificación de la planilla electrónica

Para el registro y seguimiento de las empresas que quieran contratar a jóvenes al amparo de la presente Ley, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), realiza una inclusión de dicha información en la planilla electrónica, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

SEGUNDA. Normativa complementaria

Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y el ministro de Economía y Finanzas, con el voto favorable del Consejo de Ministros, se dicta el reglamento y demás disposiciones complementarias que sean necesarias para la mejor aplicación de la presente Ley en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación.

TERCERA. Implementación

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo implementa las acciones correspondientes para la efectividad de lo previsto en la presente Ley.

CUARTA. Crédito y financiamiento

La capacitación a que se refiere el artículo 20 de la presente Ley debe cumplir con los requisitos que establezca el reglamento.

El crédito a que se refiere el artículo 20 de la presente Ley será aplicado en el ejercicio en el que devenguen y paguen los gastos de capacitación, y no generará saldo a favor del contribuyente ni podrá arrastrarse a los ejercicios siguientes, tampoco otorgará derecho a devolución ni podrá transferirse a terceros.

Para la determinación del crédito tributario no se considerarán los gastos de transporte y viáticos que se otorguen a los trabajadores.

El monto del gasto de capacitación que se deduzca como crédito, de acuerdo a lo señalado en el artículo 20 de la presente Ley, no puede deducirse como gasto.

El costo correspondiente al pago del seguro social en salud de los jóvenes que ingresen por primera vez en planillas, en el marco de lo dispuesto en el artículo 21 de la presente Ley, es financiado con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en atención a la información registrada en la

planilla electrónica. Para tal efecto, se autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a efectuar el pago del Seguro Social de Salud a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) en su calidad de ente recaudador de las contribuciones de seguro social. Dicho pago se aprueba mediante resolución del titular del pliego.

La periodicidad del referido pago, así como las disposiciones que resulten pertinentes para la mejor aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, se establecerán en el reglamento de la presente norma.

Para el caso de la devolución de los aportes abonados a los que hace referencia el artículo 21 de la presente Ley, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) queda autorizada a exigir coactivamente la devolución de los aportes mediante el procedimiento de ejecución coactiva señalado en la Ley 26979. Los recursos recuperados por la SUNAFIL se revierten al tesoro público.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los quince días del mes de diciembre de dos mil catorce.

ANA MARÍA SOLÓRZANO FLORES
Presidenta del Congreso de la República

NORMAN LEWIS DEL ALCÁZAR
Segundo Vicepresidente del
Congreso de la República

**AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE
LA REPUBLICA**

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los quince días del mes de diciembre del año dos mil catorce.

OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente Constitucional de la República

ANA JARA VELÁSQUEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

1177657-1

FE DE ERRATAS

LEY N° 30281

Mediante Oficio N° 1065-2014-SCM-PR la Secretaría del Consejo de Ministros solicita se publique Fe de Erratas de la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, publicada en la edición del 4 de diciembre de 2014.

DICE:

"Artículo 8. Medidas en materia de personal

(...)

g) El nombramiento de hasta el veinte por ciento (20%) de la PEA definida a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1153, de los profesionales de la salud y de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales y las Asociaciones de Comunidades Laborales de Salud – CLAS. Para tal efecto, mediante decreto supremo, refrendado por el ministro de Salud y el ministro de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se establecerán los criterios y el procedimiento para llevar a cabo el proceso de nombramiento de las Asociaciones de Comunidades Laborales de Salud – CLAS.

(...)"

DEBE DECIR:

"Artículo 8. Medidas en materia de personal

(...)

g) El nombramiento de hasta el veinte por ciento (20%) de la PEA definida a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1153, de los profesionales de la salud y de los técnicos y auxiliares asistenciales de la salud del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales y las Comunidades Locales de Administración de Salud – CLAS. Para tal efecto, mediante decreto supremo, refrendado por el ministro de Salud y el ministro de Economía y Finanzas, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se establecerán los criterios y el procedimiento para llevar a cabo el proceso de nombramiento de las Comunidades Locales de Administración de Salud – CLAS.

(...)"

DICE:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

QUINGUAGÉSIMA CUARTA. Autorízase, durante el Año Fiscal 2015, la aprobación de las siguientes dietas:

a) Para los miembros del Consejo Directivo del Instituto Tecnológico Pesquero (ITP).
(...)"

DEBE DECIR:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

QUINGUAGÉSIMA CUARTA. Autorízase, durante el Año Fiscal 2015, la aprobación de las siguientes dietas:

a) Para los miembros del Consejo Directivo del Instituto Tecnológico de la Producción (ITP).
(...)"

DICE:

"SEPTUAGÉSIMA PRIMERA.

(...)

- Unidad Ejecutora Hospital Alfredo Callo Rodríguez - Sicuani – Canchis, en el pliego Gobierno Regional de Cusco.
- Unidad Ejecutora de los Institutos Superiores Tecnológicos José Abelardo Quiñónez Gonzales de Tumbes; 24 de Julio de Zarumilla; Contraalmirante Manuel Villar Olivera de Contraalmirante Villar-Zorritos y del Instituto Superior Pedagógico José Antonio Encinas de Tumbes en el Pliego Gobierno Regional del departamento de Tumbes.
- Unidad Ejecutora Escuela Nacional Superior de Ballet, en el pliego Ministerio de Educación.
- (...)"

DEBE DECIR:

"SEPTUAGÉSIMA PRIMERA.

(...)

- Unidad Ejecutora Hospital Alfredo Callo Rodríguez - Sicuani – Canchis, en el pliego Gobierno Regional de Cusco.
- Unidad Ejecutora de los Institutos Superiores Tecnológicos José Abelardo Quiñónez Gonzales de Tumbes; 24 de Julio de Zarumilla; Contraalmirante Manuel Villar Olivera de Contraalmirante Villar-Zorritos y del Instituto Superior Pedagógico José Antonio Encinas de Tumbes en el Pliego Gobierno Regional del departamento de Tumbes.
- Unidad Ejecutora Escuela Nacional Superior de Ballet, en el pliego Ministerio de Educación.
- (...)"

1177662-1

Anexo 4 (Junta de Portavoces del Congreso, 2014)

Congresista	Cargo
Solórzano Flores Ana Maria	Presidente
Julca Jara Dalmacio Modesto	Primer Vicepresidente
Lewis Del Alcázar Norman David	Segundo Vicepresidente
Capuñay Quispe Esther Yovana	Tercer Vicepresidente
Mulder Bedoya Mauricio	Titular
IbericoNuñez Luis Carlos Antonio	Titular
PariChoquecota Juan Donato	Titular
Espinoza Rosales Rennán Samuel	Titular
Portugal Catacora Mariano Eutropio	Titular
Acuña Peralta Virgilio	Titular
Mavila León Rosa Delsa	Titular
Gutiérrez Cóndor Josue Manuel	Titular
Díaz Dios Juan José	Titular
Gamarra Saldívar Teófilo	Suplente
Romero Rodríguez Eulogio Amado	Suplente
Gallarreta Velarde Luis Fernando	Suplente
Coa Aguilar Rubén Rolando	Suplente
Luna Gálvez José León	Suplente
Inga Vásquez Leonardo Agustín	Suplente
Schaefer Cuculiza Karla Melissa	Suplente
MonterolaAbreguWuilian Alfonso	Suplente

Condori Jahaira Gladys Natalie	Suplente
Medina Ortiz Antonio	Suplente
Mora Zevallos Daniel Emiliano	Suplente
Beingolea Delgado Alberto Ismael	Suplente
León Rivera José Raguberto	Suplente
Velásquez Quesquén Angel Javier	Suplente

Fuente: Página web del Congreso de la República

