

¿TIEMPOS DE CAMBIO?

La política laboral del gobierno de Gana Perú



Enrique Fernández-Maldonado*

A LAUTARO,
NUESTRA ALEGRÍA

La noche del 2 de junio, tres días antes de ganar las elecciones, el entonces candidato Ollanta Humala prometía en su mitin de cierre que en su gobierno se respetaría la jornada de ocho horas, se incrementaría el salario mínimo y se acabaría con la explotación de los *services*. “Garantizaré el trabajo decente”, sentenciaba ante una multitud apostada en la plaza Dos de Mayo: una promesa electoral potente, si las hay, lanzada ante la histórica sede de la CGTP. Por eso, la victoria de Humala y de Gana Perú reviste especial importancia. Entona con las expectativas que tiene un sector aún mayoritario de la población, expuesto a todo tipo de abusos, bajos ingresos y precariedad en el trabajo.

A dos meses de iniciado su mandato, asistimos a un conjunto de acciones y medidas específicas

que podrían estar definiendo la orientación que tomará la política laboral del nuevo Gobierno. Al aumento del salario mínimo se suman otras iniciativas legislativas y administrativas que apuntan a “desentumecer” la institucionalidad laboral y a promover la generación de empleo decente o adecuado. Si bien la magnitud de la problemática laboral en el país exige un conjunto de reformas y medidas que no se limitan al ámbito de la política laboral, es válido preguntarnos si con este Gobierno el trabajo volverá a ser el principal medio para salir de la pobreza y reducir la desigualdad social. ¿Hasta qué punto las políticas laborales implementadas por el nuevo Gobierno podrán favorecer la inclusión social? ¿Qué tan “progresista” puede llegar a ser la política laboral del gobierno de Gana Perú? En lo que sigue ofrecemos una primera aproximación.

* Sociólogo, investigador del Programa Laboral de Desarrollo (Plades).

LA REVOLUCIÓN LABORAL DEL NUEVO GOBIERNO

¿Cómo abordar el análisis de la política laboral del nuevo Gobierno? Edgardo Balbín sugiere hacerlo identificando tres aspectos clave del entorno político institucional que inciden de manera directa en la situación de los derechos en el trabajo. Estos aspectos serían: la visión (integral o economicista) que orienta las políticas que se adoptan en materia de derechos, el mecanismo (democrático o autoritario) que rige la toma de decisiones y el lugar (central o marginal) que ocupa la administración del trabajo en la dinámica estatal.¹

Es válido preguntarnos si con este Gobierno el trabajo volverá a ser el principal medio para salir de la pobreza y reducir la desigualdad social. ¿Hasta qué punto las políticas laborales implementadas por el nuevo Gobierno podrán favorecer la inclusión social?

En lo que toca al primer aspecto, la política laboral del nuevo Gobierno se inscribe dentro del marco de política global de Gana Perú en las últimas elecciones: la promoción de una economía nacional de mercado que garantice la continuidad del crecimiento económico pero con inclusión social. En este esquema, el crecimiento económico es visto como una condición necesaria para la promoción del empleo, y el objetivo de la inclusión social aparece como consecuencia de la acción directa del Estado en la restitución de derechos

y la universalización de la protección social como medio para reducir la pobreza y la desigualdad económica.

Si uno revisa los diversos documentos programáticos de Gana Perú, desde el plan de gobierno presentado en la primera vuelta electoral hasta las declaraciones realizadas por Ollanta Humala como candidato y como presidente, las del premier Salomón Lerner y del ministro de Trabajo, Rudecindo Vega,² encontramos que, con algunos matices y decibeles, el actual Gobierno mantiene su enfoque original, orientado a la promoción del trabajo decente como principal objetivo de la política laboral, el cual es explicitado de manera clara en la presentación del premier Lerner ante el Congreso de la República, cuando señala que el Gobierno tendrá como principal instrumento de “alivio a la pobreza, la promoción del trabajo decente, con plenos derechos, [y] el fortalecimiento de la organización sindical y la aprobación de la Ley General del Trabajo” (25 de agosto).

Este tipo de afirmaciones hacen suponer, por lo menos a un nivel discursivo, un cambio en la orientación de las políticas laborales respecto de lo implementado en las últimas dos décadas. En términos generales, tanto el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) como el de Alan García (2006-2011) se limitaron a mantener los lineamientos centrales de la política laboral fujimorista, llegando incluso a reproducir y extender algunos de sus aspectos más nocivos (como la aprobación y prórroga de regímenes laborales “especiales” que reducen estándares

1 Balbín 2011: 12-14.

2 Plan de gobierno denominado “La Gran Transformación” (diciembre de 2010). Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional (la llamada Hoja de Ruta, presentada públicamente el 13 de mayo). El discurso presidencial ante el Congreso de la República (28 de julio). La presentación del presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner, ante el Congreso nacional el 26 de agosto.

sociales y laborales básicos para sectores importantes de la PEA asalariada, como la Ley de Pymes, de Promoción de las Exportaciones No Tradicionales y de Promoción de la Agroexportación).³

Si bien las iniciativas adoptadas en estos primeros dos meses de gobierno resultan todavía incipientes dada la magnitud de lo que falta hacer, a un nivel político brinda algunas señales acerca del sentido que le busca imprimir el nuevo Gobierno a la política laboral.

Precisamente, la perspectiva asumida por el actual Gobierno apunta a diferenciarse de la forma como el Ejecutivo, el Congreso de la República, el Ministerio de Trabajo y otras instancias de Gobierno de gestiones anteriores enfrentaron la solución al problema del subempleo e informalidad laboral. Ante el discurso economicista que ha dominado la política económica y laboral de los últimos años (dirigido a garantizar la tasa de rentabilidad/competitividad empresarial flexibilizando la contratación y despido de personal, y reduciendo derechos y beneficios sociales), el ministro de Trabajo fue claro al señalar —en un registro que no se escuchaba desde la corta gestión de Javier Neves (2004)— que el problema de la informalidad tiene un origen tributario, financiero, laboral y administrativo⁴ (y no solo asociado a los sobrecostos laborales, como plantean interesadamente algunos “analistas”), y que por tal motivo, “más que podría, debería

haber cambios en la Ley Mype”⁵ para garantizar que cumpla sus objetivos.

Este simple giro conceptual en el entendimiento de la problemática del empleo representa —en términos del propio ministro de Trabajo— una verdadera “revolución laboral”, en un país en el que la política del “cholo barato” era vendida como la vía idónea para ganar en “competitividad”. Si bien las iniciativas adoptadas en estos primeros dos meses de gobierno resultan todavía incipientes dada la magnitud de lo que falta hacer, a un nivel político brinda algunas señales acerca del sentido que le busca imprimir el nuevo Gobierno a la política laboral y de empleo. Algo de esto se refleja en la composición de las instancias competentes en la materia, por ejemplo, en el Viceministerio de Trabajo y sus órganos de línea.⁶

Y si bien los objetivos en material laboral planteados por Gana Perú se fueron “acotando” conforme su candidatura avanzaba en las elecciones (de la Gran Transformación se pasó a la Hoja de Ruta) y se configuraba el nuevo Gobierno (composición del gabinete y discursos presidencial y del premier ante el Congreso), la continuidad e implementación de importantes banderas de la campaña electoral le brindan consistencia a su propuesta. En tal sentido, el incremento de la remuneración mínima vital —que de acuerdo al *Panorama laboral 2010* de la OIT nos ubicaba en el sótano de la región, apenas por encima de Bolivia— constituye un avance notable en materia de justicia distributiva en un país con las tasas de crecimiento económico registradas en los últimos años (6.7% del PBI entre 2002 y 2008) y en un factor de estímulo para dinamizar la economía en el ámbito interno. Pero será sobre todo un impor-

3 Ver al respecto Fernández-Maldonado 2010: 30-35. También <http://agroexportacionsinexplotacion.blogspot.com/>

4 Entrevista al ministro de Trabajo, Rudecindo Vega. *El Comercio*, 9 de agosto de 2011.

5 Entrevista al ministro de Trabajo, Rudecindo Vega. *La República*, 9 de septiembre de 2011.

6 Este viceministerio lo ocupa Pablo Checa, exsecretario general adjunto de la CGTP y dirigente vinculado al movimiento sindical, alguien inédito hasta la fecha en ese cargo.

tante logro político, considerando la incisiva presión empresarial y mediática contraria al aumento salarial, y el hecho de concretar una promesa electoral en un país resignado a las medidas.⁷

SIN MINISTERIO DE TRABAJO NO HAY PARAÍSO

Ninguna legislación por sí sola (tampoco el mercado) garantizará la mejora de las condiciones laborales y sociales de los trabajadores. Para avanzar hacia ese objetivo resulta necesario contar con una autoridad de trabajo fuerte y competente, capaz de actuar oportunamente en la regulación de las relaciones laborales y defender a la parte más débil. En tal sentido, resultan relevantes las declaraciones del ministro del sector en torno a la necesidad de *reinstitutionalizar* el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), “tradicionalmente el de menor importancia en el país”.⁸ Esto pasa, necesariamente, por dotarlo de mayores recursos (actualmente recibe poco menos del 1% del presupuesto general de la República), sobre todo para potenciar sus recursos humanos, y no exponerlos al maltrato, como sucedió en la gestión anterior.⁹

Sobre este punto, Ollanta Humala se ha manifestado en repetidas ocasiones a favor de devolverle al Estado un rol tuitivo en la regulación de las relaciones laborales. “En mi gobierno eliminaremos las *services*”, repitió en su mitin de cierre en la plaza Dos de Mayo. Sin embargo, llevar a la práctica

ofrecimientos como este requeriría la implementación de cambios normativos profundos (p. e. una reforma constitucional), para los que al parecer no existe una correlación de fuerzas suficiente que la haga viable en el Congreso, o bien de reformas parciales y progresivas sustentadas en largos procesos de negociación y concertación, con el riesgo de terminar encapetadas, como sucedió con la Ley General del Trabajo (LGT). El tono moderado que adoptó Ollanta Humala en su primera alocución como presidente (“A los que demandan salarios y derechos les digo que no bajen sus banderas, pero que sepan que todo cambio, para ser sostenible, debe ser gradual y racional”)¹⁰ deja entrever cierta valoración del contexto político en el que se mueve (presiones sociales y empresariales a favor y en contra de ciertas medidas), sin que esto lo lleve a arriar el sentido político de su gobierno.

La posibilidad de transitar a una reforma laboral “posneoliberal”, como ha sucedido en otros países de la región [...] en nuestro país se convierte en leit motiv de ciertos grupos y gremios empresariales que se oponen a cualquier cambio en el statu quo

7 Recordemos que Alan García aumentó por primera vez el salario mínimo a poco más de un año de iniciado su segundo gobierno (septiembre de 2007), medida que fue apurada por los efectos del terremoto de Ica del 15 de agosto, luego de “evaluar” desde principios de año su pertinencia, como informa EFE.

8 Una descripción breve sobre la situación política, financiera y organizacional del MTPE al término del gobierno aprista la encontramos en el Informe de Transferencia realizado por Gana Perú entre junio y julio del presente año.

9 La exministra de Trabajo del gobierno aprista, Manuela García, terminó su gestión enfrentada con uno de los órganos más importantes del Ministerio: el sistema de inspectores de trabajo. Luego de declarar ilegal una huelga iniciada por el sindicato

de inspectores, ante la negativa del Ministerio de ir a un arbitraje que resuelva el pliego de reclamos, la exministra García —abusando de un dispositivo del Decreto Supremo 040-2010 que establece el traspaso de competencias de ciertos órganos del Gobierno nacional a los regionales— forzó el traslado de los dirigentes sin que existan las condiciones normativas y logísticas para el ejercicio de sus funciones. Son conocidas las condiciones precarias en que deben trabajar este sector. Más aún, la mayoría de inspectores —a la postre servidores públicos— se encuentra contratado bajo el régimen de la actividad privada, sujetos a contratos temporales. En casa de herrero, cuchillo de palo.

10 Discurso ante el Congreso de la República, 28 de julio de 2011.

CONFLICTO Y CONCERTACIÓN LABORAL: UN EQUILIBRIO PRECARIO

El contexto político en el que fue electo Ollanta Humala llevó a que su gobierno otorgará especial relevancia al diálogo y la concertación social. Cualquier reforma importante que quisiera llevar en el Congreso de la República o desde el Ejecutivo requeriría el logro de amplios consensos entre las fuerzas sociales y políticas relevantes. En el caso de la política laboral, la aprobación de una reforma dirigida a modernizar el cuerpo normativo que regula las relaciones de trabajo exigirá moverse en el políticamente correcto terreno de la concertación social (por ejemplo, con el Consejo Económico y Social) y el cumplimiento de ofrecimientos electorales gravitantes.

Esta disyuntiva es especialmente notoria en el caso de la LGT. Esta ley —que apunta a ordenar y unificar el vasto entramado legal existente en un solo código de trabajo, restituyendo derechos y garantías fundamentales para los trabajadores— es vista por diversos sectores como el paso necesario e indispensable para avanzar hacia una normativa laboral moderna, que facilite y promueva la inversión empresarial, y que garantice al mismo tiempo un equilibrio razonable entre la libertad empresarial y los derechos laborales, sociales y sindicales de los trabajadores. La posibilidad de transitar a una reforma laboral “posneoliberal”, como ha sucedido en otros países de la región (Argentina, Uruguay, Chile, Colombia, etc.), en donde los sectores laborales han recuperado un conjunto de derechos individuales y colectivos que los posicionan mejor frente a sus empleadores, en nuestro país se convierte en *leit motiv* de ciertos grupos y gremios empresariales que se oponen a cualquier cambio en el statu quo heredado de las reformas laborales fujimoristas. La formación de una comisión de expertos laboristas para la

revisión del anteproyecto de LGT (idiscutido los últimos diez años!) para su posterior presentación en el Congreso no garantiza su pronta aprobación, pero es un paso importante que da este gobierno en esa dirección.¹¹

El Gobierno entrante cuenta con legitimidad de origen surgida de la victoria en las urnas, pero carece de un instrumento político de apoyo que le brinde gobernabilidad y le permita afrontar las reformas que considera necesarias.

Donde sí tendrá que hilar fino y afianzar su rol tuitivo el nuevo gobierno es en el terreno de la conflictividad laboral. Si bien los conflictos sociales definidos como laborales no ocupan el centro de la agenda pública y política (de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, representan apenas el 6% del total de conflictos reportados, a diferencia de los socioambientales, que alcanzan el 55%), casos emblemáticos como las huelgas de los mineros de la empresa Shougang (de larga data) o de empresas transnacionales como Ripley (más recientes) ponen a contraluz la capacidad del nuevo gobierno para ejercer su autoridad frente a empleadores que utilizan la legislación para legitimar situaciones de abuso frente a sus “colaboradores”.

¹¹ Esta comisión está conformada por distinguidos laboristas y profesores universitarios: los exministros Carlos Blancas, Javier Neves, De los Heros, Jaime Zavala y Mario Pasco, y por el exviceministro de Trabajo Alfredo Villavicencio.

PROGRAMAS DE EMPLEO: UN ANALGÉSICO PARA EL DESEMPLEO

Si bien la tasa de desempleo en el Perú se encuentra cercano al promedio regional (8%) y no alcanza la magnitud que en otros países (en España, por ejemplo, el desempleo llega al 20%), desde hace más de una década el Estado financia programas sociales de empleo temporal, focalizados en sectores sociales altamente vulnerables (jóvenes y mujeres) y con escasa o nula calificación. Este gobierno, por cierto, no es la excepción.

Así, entre otras medidas, ha lanzado el programa Trabaja Perú (inicialmente A Trabajar Urbano en la administración de Toledo y luego Construyendo Perú con García), dirigido a generar empleo masivo en pequeñas obras de infraestructura productiva y básica en zonas urbanas y rurales; el programa Jóvenes a la Obra (ex Pro Joven), que amplía su cobertura y oferta (ahora no solo promueve la formación para facilitar la inserción laboral en empresas, sino que los capacita para que generen su propio negocio); así como Vamos Perú, creado a partir del programa Revalor, originalmente pensado para mitigar el impacto de la crisis internacional del bienio 2008-2009. Lo “novedoso” de este periodo sería el importante financiamiento destinado a la implementación de estos programas: 250 millones de soles, superior en 50 por ciento al presupuesto total anual del MTPE en los últimos años.

¿ES ESTE UN GOBIERNO PROGRESISTA EN LO LABORAL?

Óscar Ermida (recientemente fallecido) decía que, para definir como progresista la política económica (y laboral) de un Gobierno, esta debiera tener como objetivos ineludibles la distribución de la renta y la inclusión social, aun cuando el sistema de relaciones laborales muestre preocupación por

la protección del trabajador y la promoción de su organización (“las derechas pueden hacer asistencialismo, pero difícilmente avancen en la redistribución”).¹²

En tal sentido, se puede afirmar que la política laboral de Gana Perú se enmarcará dentro de un gobierno de signo “progresista” si logra incorporar a cada vez más gente en empleos que garanticen el acceso a derechos sociales básicos y posibiliten una mejor distribución de la riqueza, lo cual pasa por incluir al 63% de la población económicamente activa que labora en la informalidad y sin derechos en algún tipo de aseguramiento de salud o sistema de protección social que reduzca su situación de vulnerabilidad social y económica.

Avanzar en esa dirección requiere principalmente de voluntad política, pero no solo de eso. El Gobierno entrante cuenta con legitimidad de origen surgida de la victoria en las urnas, pero carece de un instrumento político de apoyo que le brinde gobernabilidad y le permita afrontar las reformas que considera necesarias. Por lo demás, la correlación de fuerzas sociales en el ámbito productivo-empresarial tampoco brinda mucho margen de maniobra para emprender reformas de fondo, a pesar del nuevo contexto sociopolítico que tomó forma después del 5 de junio y la victoria electoral de Gana Perú. El gobierno deberá trabajar duro para construir ese escenario favorable al cambio. Para eso fue elegido. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balbín, Edgardo (2011). “Hoja de Ruta de la Gran Transformación Laboral. Agenda y perspectivas”. En *Trabajo & Desarrollo*, n.º 11: 12-14.

¹² Ermida 2007: 50-65.

Ermida, Óscar (2007). "La política laboral de los gobiernos progresistas". En *Nueva Sociedad*, n.º 211: 50-65.

Fernández-Maldonado, Enrique (2010). "¿Exportación sin explotación o modernización excluyente? Paradojas de un modelo de crecimiento". En *Trabajo & Desarrollo*, n.º 9: 30-35.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Fernández-Maldonado, Enrique. "¿Tiempos de cambio? La política laboral del gobierno de Gana Perú". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 4. Setiembre 2011. Disponible en http://revistargumentos.org.pe/la_politica_laboral_del_gobierno_de_gana_peru.html

ISSN 2076-7722