

 Informe Parlamento Abierto



TEMAS LABORALES EN EL PODER LEGISLATIVO EN EL MARCO DEL DEBATE DE REFORMA LABORAL

1. Introducción

ESAN School of Business y 50+1 se complacen en presentar este informe, en donde se resume la producción legislativa del Congreso peruano 2016-2021 en temas laborales. Se hace un balance de esta producción a la luz de la discusión y debate con respecto a la reforma laboral y a la Política Nacional de Competitividad y Productividad presentada por el presidente Martín Vizcarra a fines del año pasado.

Este informe se presenta con el objetivo de poner en agenda el debate de la reforma laboral, al ser una reforma necesaria y postergada, a pesar de un contexto donde, en palabras del presidente del Congreso Daniel Salaverry, va a ser difícil lograr consensos sobre la reforma laboral, como lo manifestó en el último evento organizado por ESAN School of Business y 50+1 en marzo de 2019.

En este informe se evaluará la producción en temas laborales del actual congreso para avizorar si podría ser posible que una discusión sobre esta reforma parta de esta institución.

2. Contexto

El documento de política de competitividad y productividad presentada por el Poder Ejecutivo tiene como consigna principal reducir el trabajo informal y eliminar los sobrecostos laborales. Entre las reformas que se proponen está la implementación del despido arbitrario expuesto como límite de contratación, la reducción de los días de vacaciones, entre otras. Todas estas medidas tienen el objetivo de mejorar la competitividad, para con esto aumentar el empleo formal y darle dinámica al mercado de trabajo en el Perú.

A mediados de diciembre del 2018, el presidente Vizcarra sostuvo que la reforma laboral que el Ejecutivo está proponiendo no pretende recortar los derechos adquiridos de los trabajadores en el país, ni de aquellos que ingresan al mercado laboral. De la misma manera, en el CADE Ejecutivo 2018, Vizcarra precisó que la idea era encontrar consensos entre lo planteado por el Estado y las propuestas del sector privado.

Tales propuestas han generado tensiones en las organizaciones sociales debido a una falta de diálogo con el ejecutivo. La Confederación General de Trabajadores de Perú mantiene que no hubo diálogo durante la elaboración del documento, como manifestó su presidente Carmela Sifuentes. En el mismo frente, Indira Huilca, congresista de la bancada del Nuevo Perú, criticó al presidente en su cuenta de Twitter manteniendo que

los sobrecostos denominados por el presidente, realmente son derechos, y si se pretende reducirlos, eso implicaría explotación.

Asimismo, actores de otros sectores, como Diego Macera, Gerente del Instituto Peruano de Economía, mantiene que hay varios temas en el mercado laboral que se pueden corregir y que no forman parte necesariamente de los sobrecostos laborales. Asimismo, recomienda realizar un análisis sobre cuántos de estos sobrecostos mencionados en la reforma, realmente lo son.

El economista Jorge Gonzáles Izquierdo, por su parte, mantiene que la reforma laboral que el gobierno planteó reduce el costo que implica un trabajador, sobre todo con medidas como la reducción de gratificaciones, la CTS o las vacaciones. En el caso de los obreros, según Gonzáles Izquierdo, la propuesta elimina el salario dominical o la asignación familiar. Esto implicaría la reducción del costo de contrato de un trabajador, bajo el supuesto que, con esto, las empresas estén más motivadas de contratar, y así eliminar la informalidad. Sin embargo, Gonzáles Izquierdo piensa que el gobierno de Martín Vizcarra tiene un error de enfoque porque lo que se tiene que hacer principalmente es aumentar la productividad del trabajador.

Las protestas se han mantenido hasta junio del presente año, fecha en la que se estableció un diálogo con la secretaria de la PCM, Úrsula León. La funcionaria explicó que el gobierno central se ha comprometido a abordar el tema de la negociación colectiva el lunes 8 de julio, en donde estarán presentes el premier Salvador Del Solar y la ministra del Trabajo, Sylvia Cáceres.

A fines del mes de junio de este año, la CONFIEP presentó su Agenda Nacional País 2019, en el que se tratan los principales temas de economía y las recomendaciones que presentan frente a sus problemáticas. Este gremio asocia fundamentalmente el problema del empleo con el de la informalidad, y menciona que este problema está generado por el alto costo adicional no laboral, que encarece la contratación, entre los que tenemos los días de vacaciones al año, las gratificaciones y la indemnización por despido arbitrario. Las cifras mostradas en el informe destacan el hecho que Perú comparativamente tiene niveles altos de beneficios en la región.

Como recomendaciones de política sugiere la aprobación de la continuidad del régimen de promoción agraria y el establecimiento de un incentivo tributario acotado para las empresas que tengan a trabajadores con contrato a plazo indeterminado, el replanteamiento del crédito tributario por gastos de capacitación para los trabajadores para hacer más eficiente el subsidio y fortalecer las capacidades, la eliminación al límite mínimo de 10% de trabajadores para realizar un cese colectivo por causas objetivas, y la

creación de Consejos Sectoriales de coordinación público-privada para alinear el mercado laboral.

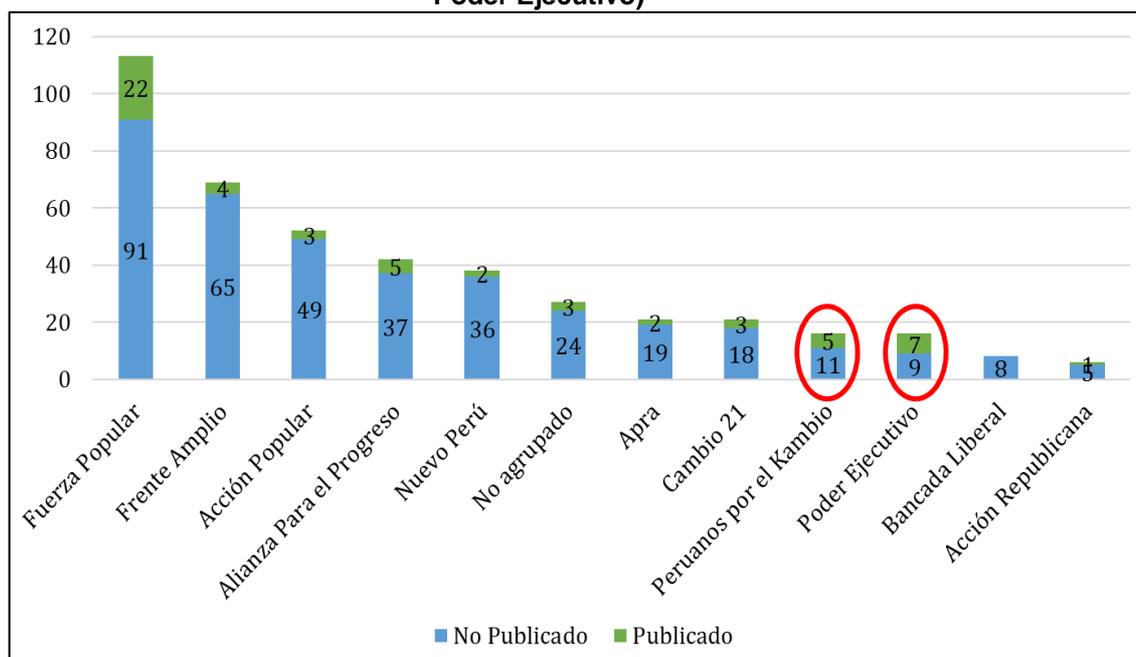
Frente a este contexto, donde existen propuestas del Poder Ejecutivo, respuestas de los sindicatos y documentos de los gremios de empresarios, este informe presenta las acciones que viene realizando el Congreso de la República relacionadas con la agenda laboral. Estas acciones, ya sea de legislación o de fiscalización, se evalúan a la luz del debate de la reforma laboral y de competitividad, para tratar de delinear si es posible que desde esta institución se avance en este debate.

3. Proyectos de ley sobre temas laborales

Los proyectos de ley presentados por los congresistas son la primera herramienta que se analiza en este informe, para determinar el interés que se tiene en los temas laborales de parte de bancadas y congresistas. De esta manera, se busca saber si existe un interés en el tema y de parte de quiénes, primer paso para luego analizar las perspectivas que el debate sobre la reforma laboral tiene en agenda.

A la fecha, en el actual congreso, se han presentado 456 proyectos de ley sobre asuntos laborales, lo cual representa 10.2% de la producción legislativa total. La bancada más numerosa, Fuerza Popular, lógicamente concentra la mayor cantidad de estos proyectos, 113, no obstante, no es el proponente más efectivo, en cuanto a promulgación de proyectos en leyes. Por supuesto, más leyes no es un indicador de calidad, pero sí denota un interés diferenciado en el tema laboral.

Proyectos de ley relacionados a regulación laboral: según proponente (bancadas y Poder Ejecutivo)



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

El proponente más efectivo es el Poder Ejecutivo, con 7 de 16 proyectos publicados (43.8%). Por el lado de las bancadas, la más efectiva es Peruanos por el Kambio, con 5 de 11 (31.3%) y 1.78 proyectos presentados per cápita. Este sería un primer indicador que la legislación laboral discutida en el Congreso, actualmente viene principalmente desde el Ejecutivo. Las bancadas proponen, pero no logran introducir sus iniciativas en la agenda de comisiones, elaborar dictámenes o llegar a la discusión en el pleno.

La efectividad del Ejecutivo en hacer avanzar sus iniciativas en el Poder Legislativo se explicaría no solo por el nivel de presión política que el Ejecutivo puede ejercer para promover sus proyectos, sino también por el grado de sustento técnico con el cual los elabora, en comparación con las iniciativas propuestas por parlamentarios.

A nivel individual tenemos a congresistas con interés en temas laborales, como Milagros Salazar de Fuerza Popular que le logro aprobar cinco de sus nueve iniciativas en temas laborales, o a Ana María Choquehuanca de Peruanos por el Kambio que ha logrado aprobar 3 de sus 8 proyectos de ley.

Revisando los temas de los proyectos de ley, podemos notar que, en general, los temas de estas iniciativas de los congresistas más interesados no son sobre reformas laborales generales, sino, por el contrario, el grueso de proyectos se ocupa de asuntos laborales de grupos ocupacionales específicos, así como de temas de pensiones y seguro social.

Congresistas con más proyectos convertidos en leyes

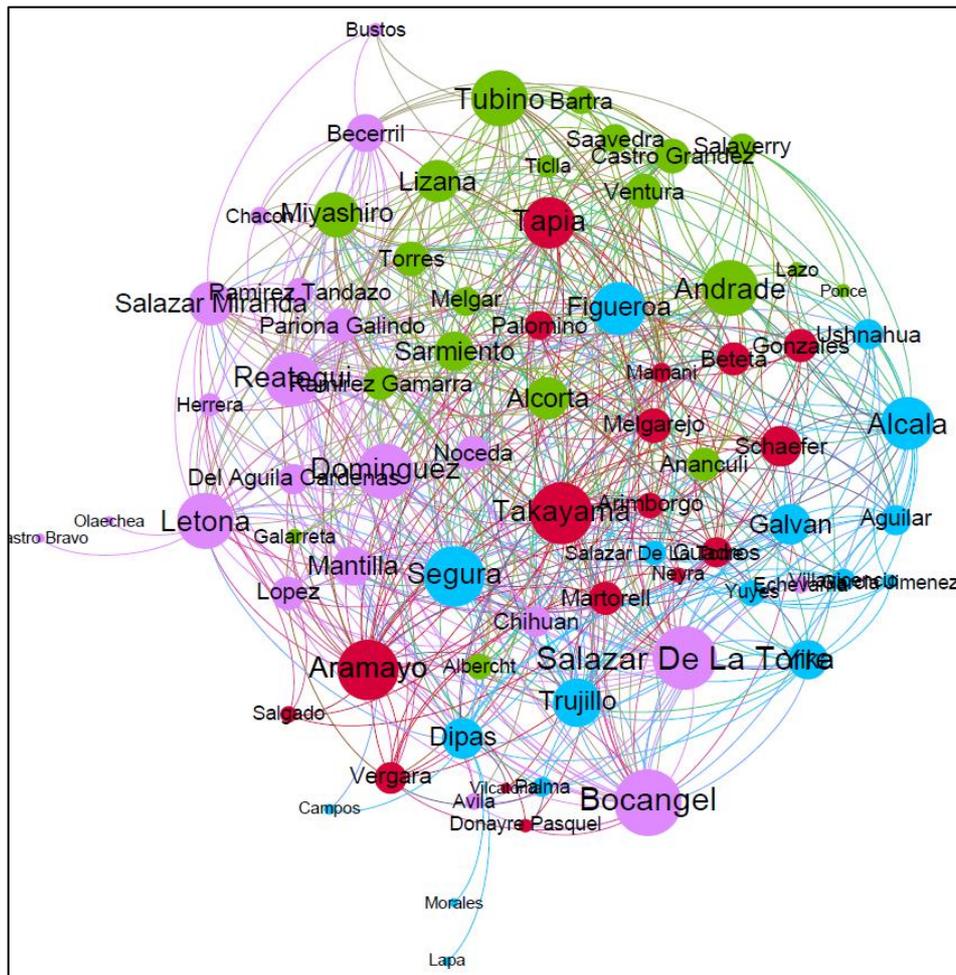
Congresistas con más de un proyecto convertido en ley	Proyectos convertidos en ley	Proyectos de ley presentados	% de proyectos convertidos en ley	Temas de proyectos de ley
Milagros Salazar (FP)	5	9	55.6%	- Grupo ocupacional: profesionales de salud (técnicos, enfermeras, auxiliares). - Declaratoria de interés - Pensiones y seguro social
Justiniano Apaza (FA)	3	31	9.7%	- Pensiones y seguro social - Grupo ocupacional: trabajadores municipales
Yonhy Lescano (AP)	3	30	10%	- Pensiones y seguro social
Ana María Choquehuanca (PpK)	3	8	37.5%	- Grupo ocupacional: bodegueros - Derechos laborales
Marisol Espinoza (APP)	2	12	16.7%	- Grupo ocupacional: trabajadores portuarios - Pensiones y seguro social
Indira Huilca (NP)	2	10	20%	- Derechos laborales
Segundo Tapia (FP)	2	9	22.2%	- Grupo ocupacional: profesionales de salud
Alejandra Aramayo (FP)	2	6	33.3%	- Promoción de empleo - Grupo ocupacional: trabajadores de sector justicia
Daniel Salaverry (FP)	2	6	33.3%	- Grupo ocupacional: trabajadores de ESSALUD - Pensiones y seguro social
Úrsula Letona (FP)	2	6	33.3%	- Derechos laborales - Pensiones y seguro social
Liliana Takayama (FP)	2	4	50%	- Derechos laborales

Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Dentro de este grupo, vemos que existe un grupo, reducido pero variado, de congresistas que están pensando en derechos laborales desde múltiples frentes. Tenemos a Ana María Choquehuanca de Peruanos por el Cambio, Indira Huilca del Nuevo Perú y a Úrsula Letona de Fuerza Popular. Este grupo podría constituir la base de una comisión multipartidaria que trabaje desde el Congreso una propuesta de ley general del trabajo.

Sin embargo, esta diversidad de miradas podría devenir en una falta de consensos, como avizoraba el presidente del Congreso Daniel Salaverry. No solamente eso, sino que este reducido núcleo de interés no podría contar con la masa crítica para avanzar un debate, si se lo propusiese.

Si se analiza las redes de asociación entre congresistas en la formulación de proyectos de ley en temas laborales vemos una situación similar, lo que se tiene en el congreso actualmente es una dispersión de grupos y una ausencia de un grupo cohesionado en temas laborales. Por ejemplo, en el caso de Fuerza Popular, la bancada más numerosa del actual congreso, las redes de asociación, es decir, los grupos que se forman al presentar proyectos de ley en temas laborales, muestra dispersión y atomización del liderazgo. Este análisis de redes muestra que existen cuatro equipos dentro de esta bancada. El tamaño de los nodos indica que no existe un “champion” claro en el tema dentro de esta bancada. Letona, Domínguez, Bocángel, Salazar, Takayama, Aramayo, Tubino o Andrade comparten la misma centralidad en esta red. Es decir, lo que se tiene en la principal bancada en el congreso son liderazgos compartidos con mediano interés en el tema.



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Un tema a notar es que existe contacto más allá de la bancada en temas laborales. Como vemos, la congresista Úrsula Letona ha tenido contacto con Pedro Olaechea y con Jorge Castro de Concertación Parlamentaria, así como Joaquín Dipas ha tenido contacto con Humberto Morales y Zacarías Lapa del Frente Amplio.

Si bien son contactos esporádicos para avalar proyectos de ley, esto podría indicar una posibilidad de establecer una coalición multipartidaria para poner en agenda y en debate una propuesta de reforma laboral o para discutir las propuestas desde el Ejecutivo o desde el gremio de los empresarios.

4. La Comisión de Trabajo y Seguridad Social

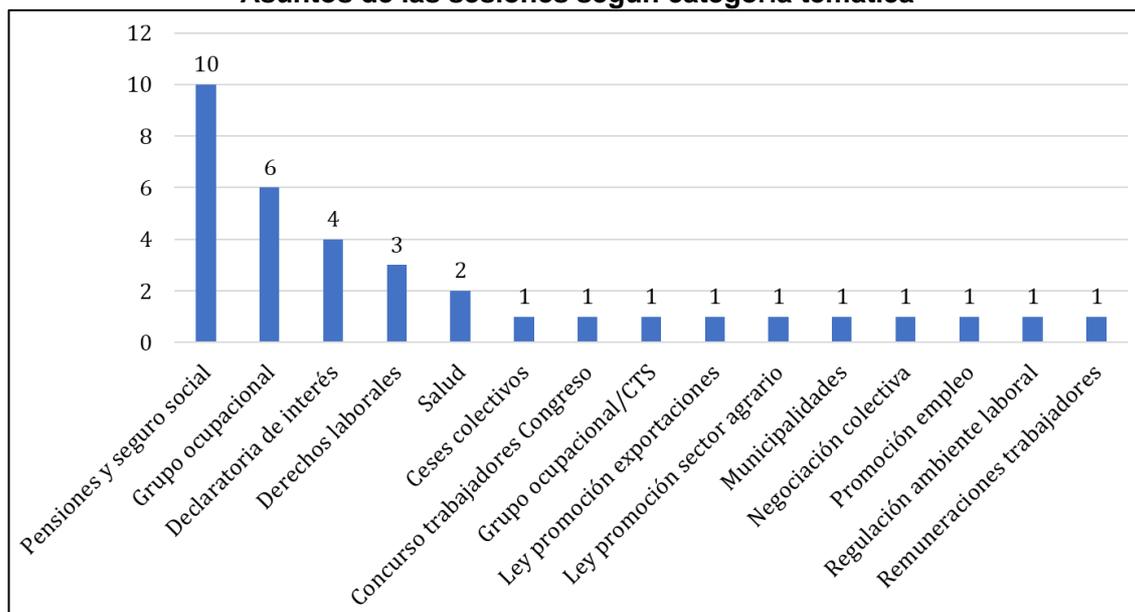
Dentro del Congreso, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social tiene como función el estudio y dictamen de los proyectos legislativos que sean derivados. Luego, la comisión tiene la potestad de priorizar dentro del universo de proyectos derivados, esto sobre la

base de los lineamientos que se proponga este grupo de trabajo. Dentro de la gestión del actual presidente se ha priorizado temas relativos a empleo público y seguridad social.

La Comisión de Trabajo actualmente está compuesta por 9 congresistas de Fuerza Popular, 2 de Peruanos por el Cambio y 1 congresista de cada uno de los siguientes grupos: Frente Amplio, Nuevo Perú, APRA, Acción Popular, además de 1 miembro no agrupado. La preside Zacarías Lapa (FA), su vicepresidente es Mario Mantilla (FP) y su secretario es Mauricio Mulder (APRA). Durante la presidencia de Lapa se busca, en sus palabras, reivindicar los derechos laborales, el acceso al empleo digno, el acceso a la seguridad social, y hacerlos compatibles con el desarrollo social y económico del país. Es uno de sus ejes que se respete en forma irrestricta las normas laborales, las normas de seguridad social y los derechos de los trabajadores. Esta tendencia pro trabajador es característica de las bancadas de izquierda: Nuevo Perú y Frente Amplio. Pero esta tendencia podría estar contrabalanceada con la composición mayoritaria de Fuerza Popular en la comisión. Por esta razón, este informe analiza la producción de esta comisión especializada en temas laborales.

Al revisar los últimos 6 meses de labores de la comisión – 9 sesiones de diciembre 2018 a junio 2019 – se puede notar que los asuntos que más la ocupan son aquellos que tienen que ver con pensiones y seguridad social, seguido de aquellos asuntos de problemáticas específicas de determinados grupos ocupaciones. Aunque ocupada en temas importantes también, nuevamente se observa la ausencia de asuntos como el aumento de la productividad y la promoción del empleo solo ha sido tratado una única vez.

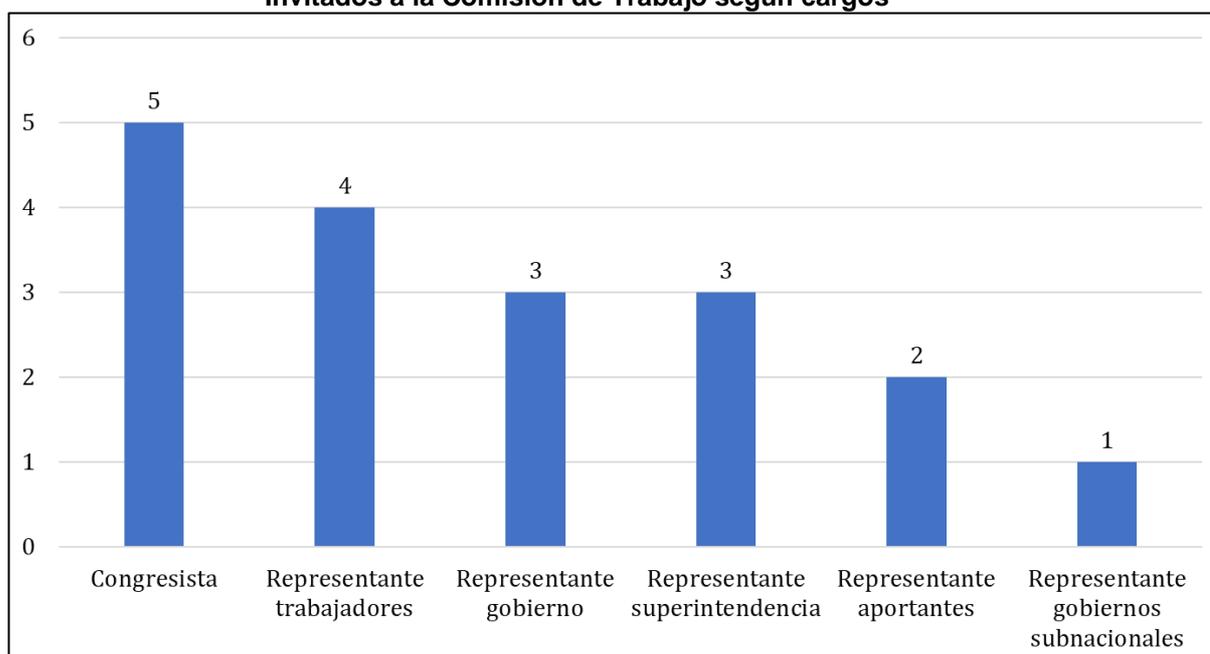
Asuntos de las sesiones según categoría temática



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Entre los invitados llamados a las sesiones de la comisión también se puede notar esta tendencia: en los últimos 6 meses no ha sido invitado ningún miembro del sector empresarial o privado que pueda tratar asuntos como el aumento de la productividad. Más bien a quienes han sido recibidos en mayor medida han sido congresistas para poder sustentar sus propios proyectos de ley que, como hemos visto, no tratan sobre temas macro.

Invitados a la Comisión de Trabajo según cargos



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Pero hay que notar que, más allá de las sesiones ordinarias de la Comisión de Trabajo, esta ha convocado a varias Mesas de Trabajo Técnicas (diferente de los grupos de trabajo compuesto por congresistas). Por ejemplo, se ha impulsado una Mesa Técnica sobre competitividad entre febrero y marzo de este año, en el marco de la propuesta presentada por el Ejecutivo. En esta mesa estuvieron presentes representantes de los empresarios y de los trabajadores. Según fuentes entrevistadas para este informe, la propuesta de los empresarios era partir de la ley de promoción agraria y extenderla a otros sectores. Esta ley, de acuerdo a los empresarios, ha sido exitosa en la generación de empleo y, por lo tanto, debería replicarse.

Desde los representantes de los trabajadores hubo resistencia a esta propuesta. Es más, se pidió que se derogue el decreto con la política nacional presentado por el Ejecutivo. Según el informante, más allá de la resistencia, no hubo por parte de los representantes de los trabajadores una propuesta alternativa. De la misma manera, la comisión de trabajo organizó la Mesa de Empleo Juvenil, donde convocó a representantes juveniles. Una vez expuestos los argumentos para un cambio en las condiciones del empleo juvenil, los representantes de este sector etario tuvieron cierto convencimiento, aunque finalmente se manifestaron por un rechazo a una ley de empleo juvenil. De alguna manera, ambas situaciones revelan implícitamente una preferencia por el statu quo del empleo laboral y del empleo juvenil en el Perú.

Dado que la propuesta de promoción del sector agrario es importante como modelo para los empresarios, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social buscó organizar una mesa técnica al respecto. Este proyecto de ley 2711 fue derivado a esta comisión y a la Comisión Agraria para su debate y dictamen. Sin embargo, luego se exoneró a este proyecto de dictamen en la Comisión de Trabajo y quedó solo para ser discutido en la Comisión Agraria, presidida por Gladys Andrade de Fuerza Popular. El 10 de julio de 2018 se votó el dictamen favorable por mayoría, con 10 votos a favor, mayoritariamente de Fuerza Popular, 2 en contra del congresista Curro del FA y del congresista Narváez de APP, más 1 abstención del congresista Villanueva de AP.

El dictamen de la Comisión Agraria implica mantener, por ejemplo, el impuesto a la renta en 15%, y no en 30% como en el resto de actividades económicas. También propone unos cambios a la situación actual, como incremental el pago del seguro social de 4 a 6%, pero siempre menor al 9% estándar, una remuneración diaria no menor a S/. 39.2, incremento de la CTS a 9.72% de la remuneración básica, gratificación de 16.66% de la remuneración básica, compensación por indemnización por despido arbitrario de 15 a 45 remuneraciones diarias por año completo de servicios y el pago de vacaciones de 15 a 30 días.

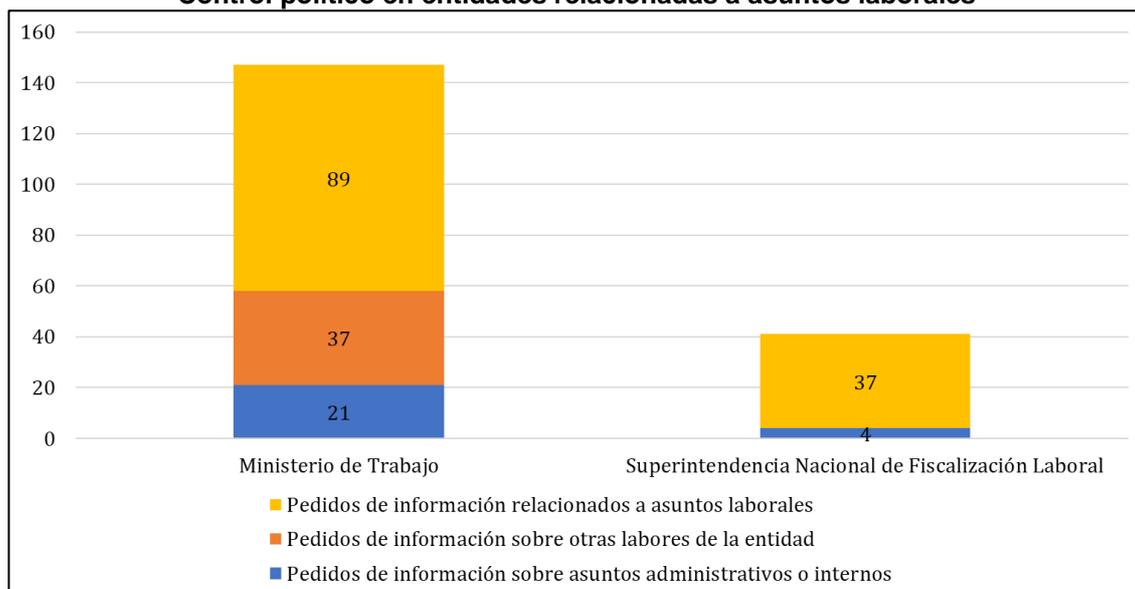
En conclusión, la comisión especializada en temas laborales fue excluida del principal debate actual en esos temas. Esta comisión ha realizado esfuerzos por debatir y poner en agenda el tema laboral; sin embargo, en palabras del informante, se tiene una percepción de querer imponer una reforma sin mayor debate. Finalmente mencionó que el debate existente debería girar en torno a la informalidad y debería ser apropiado por las bancadas de izquierda. Sin embargo, esta persona mencionó que actualmente el tema laboral, y en particular el debate de la ley de promoción agraria, viene siendo impulsado por Mercedes Aráoz y Úrsula Letona, las cuales tendrían una visión maximalista y de no negociación.

5. Labor de Control Político del Congreso

Además de la legislación, la otra función del Congreso es la fiscalización y de control político. Esta se realiza a través de dos instrumentos: la estación de preguntas y los pedidos de información. Estos últimos son herramientas que tienen los congresistas para solicitar a diversas instituciones que informen sobre asuntos en los que los legisladores puedan estar interesados. En este informe hemos sistematizado los pedidos de información de las instituciones públicas dedicadas especialmente a asuntos laborales: Ministerio de Trabajo y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

Estas instituciones hasta el momento han recibido 188 pedidos de información por parte de congresistas interesados en fiscalizar sus funciones. De estos 126 (67%) de los pedidos se han tratado específicamente sobre asuntos laborales, tales como reclamos de sindicatos, la supervisión de derechos laborales, y las denuncias de individuos específicos.

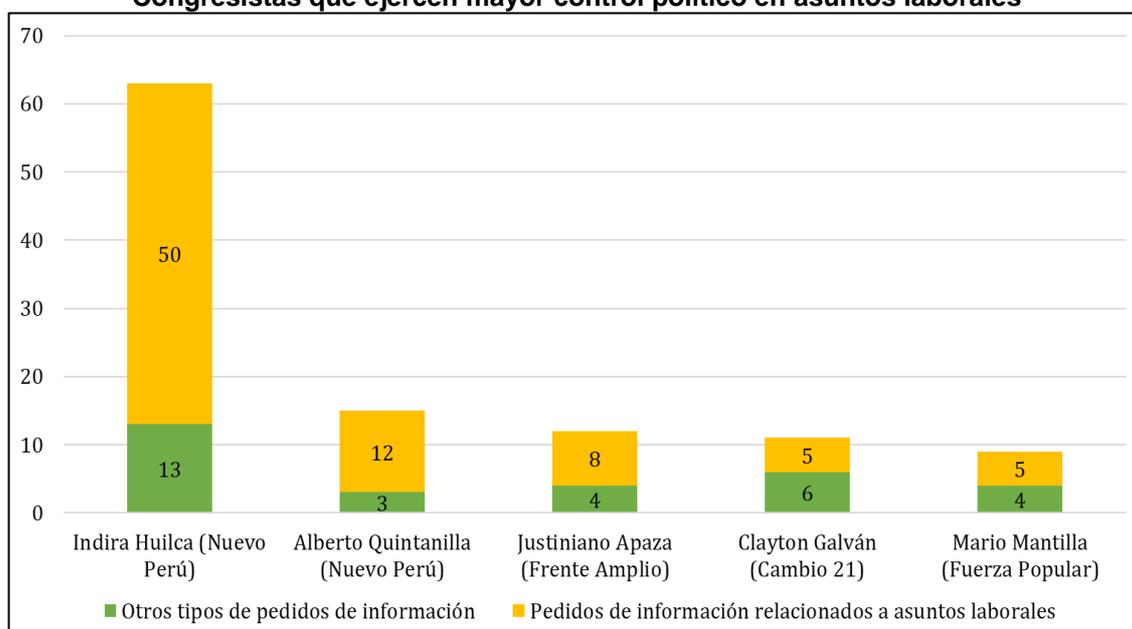
Control político en entidades relacionadas a asuntos laborales



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

La congresista Indira Huilca de Nuevo Perú ha realizado la mayor cantidad de pedidos de información a estas instituciones. De hecho, solo ella concentra el 39.7% (50) de los pedidos sobre asuntos laborales realizados al MTPE y a la SUNAFIL. Sus pedidos de información suelen tratar de, por ejemplo, despido de trabajadores agremiados, conflictos entre empleadores y sindicatos, y procesos de negociación colectiva.

Congresistas que ejercen mayor control político en asuntos laborales



Fuente: Congreso de la República y Parlamento Abierto. Elaboración: Parlamento Abierto.

Esta información es congruente con el énfasis de la bancada de Nuevo Perú, que tiene un interés en temas laborales, pero que no logra una alta efectividad. En particular, también es congruente con el interés de Indira Huilca en temas laborales.

6. El futuro de la reforma laboral

El congreso nacional tiene un interés moderado en temas laborales, de acuerdo a los proyectos de ley presentados. También tiene a un reducido grupo de congresistas de diversas bancadas interesados en el tema. Esto podría constituir una semilla de la que nazca una propuesta general que enfrente el problema laboral, el tema de competitividad y, sobre todo, el escollo de la informalidad.

Sin embargo, el interés de parte de los congresistas está en cambios laborales acotados para grupos específicos de la población. Son escasos los proyectos de ley de congresistas que ataquen temas directamente relacionados a derechos laborales. Más aún, no existe un claro líder en el tema laboral dentro del congreso. En la bancada más grande, la de Fuerza Popular, por ejemplo, el liderazgo en este tema está disperso en varios grupos y en varios congresistas medianamente interesados. A nivel del congreso en su conjunto, los consensos con respecto a este tema podrían ser difíciles de alcanzar, como avizoraba el actual presidente del Congreso, Daniel Salaverry, debido a que los liderazgos están repartidos entre diversas bancadas, principalmente en Fuerza Popular y en las bancadas de izquierda Nuevo Perú y Frente Amplio. El trabajo de congresistas como Letona o Aráoz podría hacerse más visible y coordinar con congresistas como Huilca, quien desde el otro frente también está interesada en temas laborales.

Si el debate de una reforma laboral no se vislumbra claramente desde los congresistas, es posible que parte de una mesa técnica dentro del Congreso. Un intento de hacer algo parecido partió de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, esta comisión fue excluida del debate actual más importante referido a la ley de promoción agraria.

Si una iniciativa de reforma laboral no parte desde el Congreso, otra vía es que esta parta desde el Poder Ejecutivo. Los ministerios, que cuentan con una gran capacidad técnica, tienen iniciativa legislativa. El ejecutivo, además, ha propuesto proyectos de ley en ese sentido, y tiene una alta efectividad.

De la misma manera que ahora se ha puesto en agenda el debate con respecto a la reforma política y electoral, el Ejecutivo podría proponer un conjunto de iniciativas legislativas y comprometer al Congreso a debatirlas. La respuesta a la pregunta de si el

presidente Vizcarra está interesado en esta reforma es lo que marcará el futuro de alguna reforma laboral comprehensiva en el país.

El escenario actual del país, sin embargo, no juega a favor. El debate sobre la reforma política y electoral tiene ocupado al Ejecutivo y al Legislativo y lo que dictamine la Comisión de Constitución antes del 25 de este será fundamental para el futuro inmediato de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Los hechos hasta el momento indican que la Comisión de Constitución realizará cambios a los proyectos enviados por el Ejecutivo, como los realizados sobre el tema de democracia interna, paridad y alternancia. El presidente Vizcarra ya ha manifestado su incomodidad con estos cambios, llegando incluso a manifestar que esto sería motivo para dar por no aprobada la cuestión de confianza pedida por el primer ministro Del Solar, y con esto, tener la opción de cerrar el congreso y llamar a nuevas elecciones. Si este panorama se realiza, cualquier otro debate o reforma será oscurecido y anulado.