

**1- Título de la ponencia:** Neomercantilismo y mecanismos de presión política: El caso del Proyecto de Ley General de Trabajo (Perú)

**2- Nombre y apellido del autor o de los autores, correo electrónico e institución a la cual pertenecen:** Leonidas Lucas Ramos Morales (leonidas.ramos@pucp.pe) - Pontificia Universidad Católica del Perú.

**3- Área temática:** “Mecanismos de participación en América Latina”

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

## Introducción

Actualmente, en muchas partes del mundo la administración pública es un actor clave a la hora de formular y estructurar políticas laborales. Para obtener resultados sociales justos es necesario que estos administradores formulen y establezcan políticas laborales dirigidas a lograr el bienestar de los trabajadores y de los empresarios por igual, y no sólo de estos últimos. Un factor importante que define uno y otro resultado –el bienestar común o sólo del empresariado- es la forma en que se relacionan los administradores públicos con los grupos económicos empresariales al momento de formular políticas laborales.

En el Perú hace más de diez años viene discutiéndose el proyecto de Ley General de Trabajo, un proyecto que, según algunos especialistas, de ser aprobado constituiría uno de los más importantes instrumentos de reforma y mejora de la situación laboral de los millones de trabajadores peruanos del régimen privado general, y que por ello ha sido bien recibido y defendido por los gremios laborales. En este marco han sido dos los actores que se han opuesto a la aprobación del proyecto de Ley General de Trabajo: por un lado la administración económica representada principalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y por el otro, los gremios empresariales. ¿En qué forma se relacionan ambos actores?

En la actualidad, encontramos dos perspectivas teóricas sobre la relación que mantienen las organizaciones estatales económicas (MEF) con los grupos económicos empresariales a la hora de formular y establecer políticas en Perú. Por un lado, encontramos estudios –el más importante realizado por Eduardo Dargent (2012)- que sostienen que los administradores económicos peruanos formulan y toman decisiones sobre políticas (incluidas las laborales) de manera autónoma y siempre pensando en el bien común, es decir, alejados de los deseos y pedidos de los gremios empresariales. Por otro lado, encontramos la perspectiva de la teoría de la “captura del Estado” –siendo el más importante propulsor Francisco Durand- que sostiene que las diversas organizaciones del Estado peruano, principalmente las económicas, se encuentran copadas por representantes directos de los gremios empresariales, quienes ingresaron a esos puestos precisamente por la acción de estos últimos, y que formulan políticas y toman decisiones de acuerdo con los dictados de sus “patrones informales”.

¿Alguna de las dos perspectivas describen correctamente la relación que mantienen el Ministerio de Economía y Finanzas, y los gremios empresariales en el marco del debate del Proyecto de Ley General de Trabajo durante los años 2011-2012? Es precisamente esta inquietud la que nos lleva a plantearnos como pregunta central de nuestra investigación ¿Cómo se ha estructurado la relación entre los grupos económicos empresariales y el Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo durante los años 2011-2012?; y a plantear el siguiente objetivo central: Comprender cómo se ha estructurado la relación entre el Ministerio de Economía y Finanzas y los grupos económicos empresariales al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo durante los años 2011-2012.

Así, la presente investigación se centrará en comprender la relación que mantiene el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú y los grupos económicos empresariales en el marco del debate del proyecto de Ley General de Trabajo durante los años 2011-2012.

Como ya se adelantó arriba, existen dos perspectivas que describen las relaciones que mantienen ambas organizaciones al momento en que están formulando una política pública. La primera sostiene que los administradores públicos mantienen una total autonomía frente a los gremios empresariales al momento de formular políticas. Mientras que la segunda, sostiene que el Estado está capturado por los intereses de gremios empresariales, y que formula políticas según los requerimientos de estos.

Esta investigación intentará demostrar que tanto la perspectiva autonomista, como la de “captura del Estado” son deficientes al describir las relaciones entre la administración del Ministerio de Economía y Finanzas y los gremios empresariales en el momento de debate del proyecto de Ley General de Trabajo (2011-2012). Y por otro lado intentará demostrar que una forma más correcta de describir la relación entre la administración económica y gremios empresariales en esta circunstancia sería a través de la perspectiva de la “presión por mecanismos” (PPM). Dicha perspectiva rechaza de la perspectiva de la “Teoría de la captura del Estado”, el hecho de que ésta considera que la formulación de políticas es un proceso simple en el que el administrador público formula políticas según el dictado de los grupos económicos poderosos sin mayor preámbulo y resistencia; y rechaza de la “perspectiva autonomista” el hecho de que esta considera que el administrador no toma en cuenta ninguna sugerencia o comunicación de los grupos empresariales, es decir lo ubica en una posición aséptica. La perspectiva PPM plantea que el proceso es mucho más complejo. Considera que la administración pública es un actor que constantemente toma atención a la comunicación de los grupos empresariales, pero que no formula decisiones inmediatamente y en los términos totales que el empresariado quiere; esta perspectiva considera que los grupos empresariales –para lograr que sus pedidos sean tomados en cuenta en el proceso de formulación- presionan al administrador económico a través de diversos mecanismos, siendo los más importantes en el Perú: el lobby informal, la presión mediática desinformativa y la utilización de expertos “justificadores”.

Por lo tanto, con nuestra investigación pretendemos hacer evidente que los administradores del Ministerio de Economía y Finanzas no son actores autónomos pero tampoco capturados sino que se encuentra presionados por diversos mecanismos de los gremios empresariales al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo que los ha llevado a tomar decisiones en cierto sentido y alcance.

### **Estudios de los gremios empresariales en la región**

Los gremios empresariales latinoamericanos mantienen un gran número de relaciones con una multiplicidad de estructuras estatales en medio de la discusión y construcción de diferentes tipos de políticas (*policies*). En este contexto, increíblemente, en Latinoamérica y en el Perú, han sido pocos los estudios que se han preocupado por investigar seriamente sus estructuras, sus mecanismos de actuación, la forma en que se relaciona con el Estado y la administración pública, sus redes, entre otros elementos tan necesarios para su análisis. Lo poco que se ha publicado en revistas científicas sobre gremios empresariales latinoamericanos se concentran en los actores formales, olvidándose de los actores informales que median sus relaciones con el Estado; se ha obviado una definición clara de los mecanismos a través de los cuales estos dos actores interactúan, asimismo el uso de la

perspectiva neoinstitucionalista es mínimo, y lo poco que existente se realiza de manera más gráfica que sistemática. Lo que sí abunda sobre este tema son artículos periodísticos y columnas de opinión referidas al tema, la mayoría de ellas escritas bajo una posición de denuncia más que de un análisis científico y sistemático.

Para llenar estos grandes vacíos dentro de la investigación en general, el presente estudio está dirigido a realizar un estudio de caso en el que analizaremos las relaciones entre los grupos de presión empresariales y un sector estatal, concretamente la administración pública del Ministerio de Economía y Finanzas en medio del debate del Proyecto de Ley General de Trabajo durante la gestión del Ministro Miguel Castilla.

### **Teorías sobre relaciones Estado – Gremios empresariales**

En el presente acápite plantaremos nuestro marco teórico en el que analizaremos dos campos teóricos que nos serán útiles al momento de desarrollar nuestra investigación. El primero está centrado en analizar las posiciones teóricas sobre la relación entre el Estado y los gremios empresariales presentes en los estudios politológicos peruanos: la teoría de la “Captura del Estado”, la teoría autonomista, y finalmente la teoría de la presión por mecanismos. Esta última no es muy utilizada ni desarrollada en los estudios politológicos actuales, pero observaremos que presenta fortalezas al determinar las relaciones actuales entre ambos actores para nuestro estudio de caso.

Dentro de cada una de estas teorías analizaremos sus perspectivas del Estado y de los gremios empresariales, así como la relación entre ambas. Este campo teórico nos servirá para responder a nuestra pregunta de investigación: ¿Cuál es la forma de relación que han mantenido los gremios empresariales y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012? En el segundo campo teórico, discutiremos desde una perspectiva de la teoría neoinstitucional informal al neomercantilismo como explicación a la forma que presenta las relaciones entre el Estado y los gremios empresariales, la cual nos servirá para responder a la pregunta ¿Cuál es ha sido la causa de carácter institucional que explica la forma de relación existente entre los gremios empresariales y los administradores públicos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de debatir la propuesta de la Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012?.

#### **La teoría de la “Captura del Estado”**

Unos de los principales estudiosos que plantea esta teoría es Francisco Durand. Para Tanaka, este teórico entiende por “captura del Estado” como “una situación en la cual grupos con intereses específicos logran controlar el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas para obtener beneficios particulares, pasando por encima del interés general de la sociedad. (...) Desde esta perspectiva, habría que poner en la mira a sectores que caen recurrentemente en conflictos de interés, mediante el uso del mecanismo de ‘puertas giratorias’, que los hace pasar de la defensa de intereses privados a cargos de responsabilidad pública, para luego pasar a ser formadores de opinión en medios, y así sucesivamente.” (2012, 5)

Para Durand, desde inicios del fujimorismo –aunque en diferentes grados-, el Estado peruano ha sido víctima de “captura” por parte de los gremios empresariales. En ese sentido “captura del Estado” es entendido como “más una cuestión de acceso que de influencia. Se ejerce principal pero no únicamente a partir de una presencia directa en áreas claves [siendo el más importante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)]. La captura del Estado se vuelve una realidad debido a la habilidad de los privados para colocar los creadores de políticas y, visto en el mediano plazo, en el uso de la ‘puerta giratoria’ entre el sector público y el privado” (Durand 2012, 25).

En otro de los clásicos libros, Francisco Durand define a la ‘Captura del Estado’ como:

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

Así, Durand, sostiene que la captura del Estado es un fenómeno a través del cual los gremios empresariales poderosos insertan dentro de las estructuras estatales a representantes directos suyos, quienes una vez en el puesto oficial toman decisiones a favor de los intereses privados, dejando de lado el interés general; al mismo tiempo este enfoque plantea que estos representantes al salir del puesto estatal regresan a sus antiguos puestos en las organizaciones privadas, con un conocimiento profundo del Estado (procesos y actores claves) que les serán útiles para el beneficio privado. Este mecanismo de entrada y salida que lleva del sector privado al público y viceversa se le denomina “puerta giratoria”.

### **Teoría autonomista de la relación entre el Estado y los grupos de presión**

Dargent sostiene que en Latinoamérica desde los sesentas, pero especialmente desde los ochentas y noventas –en medio de las reformas de ajuste estructural-, los tecnócratas se han convertido en actores centrales a la hora de elaborar e implementar grandes reformas económicas y políticas públicas. Ello ha generado –plantea el autor- un importante debate teórico dentro de las ciencias sociales; siendo la pregunta más importante de este debate ¿Estos técnicos son actores autónomos o son agentes de otros actores sociopolíticos?

Dargent ha intentado responder esta pregunta en su recientemente disertada tesis titulada: *“Technocracy Under Democracy: Assessing The Political Autonomy Of Experts in Latin America”* (2012). En esta tesis, el autor plantea cuatro teorías que intentan evaluar esta pregunta: tres de ellas sostienen que los tecnócratas son agentes –o también denominados “instrumentos”- de otros actores sociopolíticos (políticos, grupos empresariales y organismos internacionales) y el cuarto denominado “teoría de la autonomía tecnocrática” plantea que los tecnócratas son actores autónomos al momento de formular y aplicar sus políticas.

Después de evaluar y criticar estas tres teorías instrumentalistas, Dargent plantea y aprueba la “teoría de la autonomía tecnocrática”. Esta teoría sostiene que los tecnócratas – definidos

como profesionales que poseen un alto grado de experticia en temas de ciencias aplicadas tales como economía, ingeniería, agronomía, y políticas de salud (Dargent 2012, 23) – tienen un alto grado de autonomía frente a diversos actores sociopolíticos; por lo que son capaces de oponerse a las preferencias de poderosas fuerzas sociopolíticas concretamente los políticos, los organismos financieros internacionales y los grupos empresariales. Todo ello inclusive a pesar de carecer de recursos (armas, votos o dinero) y protección institucional como los gozados por otros actores. Dargent sostiene que durante el Fujimorismo hasta la actualidad, esta forma de relación de independencia es la que se mantiene en las relaciones entre los administradores del Ministerio de Economía y Finanzas y los grupos empresariales; todo ello en contra de lo planteado por Durand, quien sostiene que el MEF desde el fujimorismo hasta la actualidad vive un proceso de “captura”.

¿Cuál es el recurso de la autonomía de los expertos? Para Dargent, el recurso fundamental de la autonomía de los expertos es la experticia técnica que poseen. Para este autor, el conocimiento técnico de los tecnócratas es fuente de su poder y recurso principal de su autonomía frente a los actores sociopolíticos. Existen dos mecanismos a través de los cuales los expertos ganan influencia –según el autor- sobre sus superiores políticos y expanden su control sobre áreas de políticas gracias a su experticia. El primer mecanismo es que el conocimiento y entendimiento teórico de los expertos hace a los políticos más dependientes a los primeros, y esto hace designarlos. El segundo mecanismo es la experticia que permite a los tecnócratas actuar estratégicamente para llevar a cabo sus políticas y construir su propia autonomía duradera en el tiempo. Los expertos actuarían estratégicamente a través de cuatro mecanismos: 1) la experticia permite excluir a los actores sociopolíticos (políticos, grupos empresariales, organismos internacionales) de los debates sobre política pública; 2) desvía las presiones de actores sociopolíticos; 3) además el control de información permite a los técnicos construir instituciones políticas formales e informales para garantizar la continuidad en sus cargos y de sus políticas; y 4) esta información les permite crear alianzas para lograr que sus preferencias de políticas sean elegidas.

### **La presión por mecanismos: Un tipo de relación olvidada entre Estado y gremios empresariales**

Hasta ahora hemos analizado dos teorías que describen las relaciones entre el Estado (centrado en el MEF) y los grupos de presión empresariales al momento de plantearse políticas, es decir hemos presentado dos modelos de juego político o proceso de formulación de políticas (Scartascini y otros, El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? 2011, 2). El primero de ellos, la teoría de la captura del Estado, considera que la relación entre los Estados y los gremios empresariales se caracterizan por el hecho de que el primero se encuentra en situación de capturado por parte de los segundos. La “captura del Estado” es entendido como una cuestión de acceso más que de influencia; esta teoría considera que los gremios empresariales no ejercen simplemente influencia en el Estado para obtener beneficios, estos gremios hacen que se designe representantes directos suyos en los puestos de poder político o administrativo, y estos representantes toman decisiones directas que benefician a los primeros. Esta captura se vuelve una realidad debido a la habilidad de los privados para colocar los creadores de políticas y, visto en el mediano plazo, en el uso de la ‘puerta giratoria’ entre el sector público y el privado. En resumen, para esta teoría la autonomía estatal se encuentra

restringida, y el medio para restringir esa autonomía es a través del mecanismo de puerta giratoria.

La teoría autonomista considera que las relaciones entre el Estado –específicamente los tecnócratas en puestos públicos- y los grupos de presión empresariales se caracterizan porque los primeros toman decisiones autónomas frente a los segundos. El recurso fundamental de la autonomía de los expertos frente a los actores sociopolíticos es la experticia técnica que poseen; para este autor, el conocimiento técnico de los tecnócratas es fuente de su poder y recurso principal de su autonomía frente a los actores sociopolíticos. En resumen, para esta teoría, la autonomía sí es lograda por los tecnócratas, y el principal recurso para alcanzarlo es el conocimiento técnico.

Frente a estas teorías plantearemos una tercera, la que está basada –aunque no totalmente- en el texto “De Poder a Poder: Grupos de Poder, Gremios Empresariales y Política Macroeconómica” (Campodonico, Castillo y Quispe 1993): La teoría de presión por mecanismos. Para poder posicionar el esquema de relaciones que este plantea, es necesario observar las críticas que esta hace a las teorías antes señaladas.

De la teoría de “captura del Estado”, esta teoría rechaza su visión del Estado como simple ejecutor de las preferencias de los grupos empresariales más poderosos. Rechaza la visión de que los grupos de presión económicos son contrincantes indisputables. Más importante, objeta la forma en que concibe las relaciones entre grupos empresariales y el Estado, debido a que esta visión parece considerar que la única forma en que estos logran modelar políticas (policies) en su beneficio es “capturando” el Estado, a través de la designación de representantes directos suyos en puestos de poder, por el mecanismo de “puerta giratoria”. Nuestra propuesta teórica plantea en contraposición con la teoría de la “Captura del Estado” que: “hay que dejar de observar a los grupos de poder económico de la misma manera que se hacía en la época oligárquica, cuando su acceso al poder político era simplemente una extensión natural de un poder económico” (Campodonico, Castillo y Quispe 1993, 22).

En cuanto a la teoría autonomista, la teoría de presión por mecanismos rechaza la posición “autónoma” de los tecnócratas por el solo hecho de poseer conocimiento científico y técnico, lo cual consideramos una visión demasiado positivista del conocimiento.

Antes de pasar a hablar sobre la teoría que estamos planteando, es necesario enfatizar que esta teoría no pretende ser una teoría general que describe todas las relaciones entre Estado y los gremios empresariales; pretende más bien dar cuenta de una de las formas de relación –una forma de juego- que ha estado oculta en el análisis teórico actual, pero que ya había sido utilizado en anteriores trabajos académicos desarrollados en los ochentas y comienzos de los noventas (Campodonico, Castillo y Quispe 1993) (Soto, Gherzi y Ghibellini 1986). El Estado como ya se adelantó líneas arriba es un todo complejo que no constituye un monolito, gracias a su complejidad y separación en diversas segmentos, podemos decir que en algunos segmentos podrá ser capturado, en otros autónomos, pero en otros será presionado a través de mecanismos; y cada uno de estos puede cambiar su forma relacionarse con el Estado en el tiempo. En otros casos también dependerá del tipo de política a que nos estemos refiriendo (dependiendo si es una política macroeconómica o microeconómica).

## **Relación por presión por mecanismos**

Este tipo de relación -juego- entre el Estado y los gremios empresariales se caracteriza por sostener lo siguiente: Para moldear las políticas públicas en su beneficio, los grupos de presión no se centran en la búsqueda de hacer ingresar en puestos del Estado a representantes directos suyos, como lo sostiene la teoría de la “captura del Estado”, sino buscan presionar desde fuera a través de determinados mecanismos (socialmente y no socialmente aceptados) a las estructuras estatales, con la ayuda de “**agentes de presión**”. Los Estados –más específicamente la administración pública- por su parte no se allanan simplemente ante la presión de los grupos; en su seno ocurren procesos internos complejos que dependiendo de las circunstancias pueden o no favorecer a los intereses de los grupos de presión. En otras palabras, según esta teoría, los grupos empresariales para lograr que las decisiones políticas se moldeen según sus intereses no capturan al Estado, estos utilizan determinados mecanismos (socialmente y no socialmente aceptados) para presionar desde fuera a la estructura del Estado. En este sentido para influir en las decisiones de políticas, más importante que manejar el conocimiento técnico objetivo, es saber manejar hábilmente los mecanismos de presión.

Los mecanismos en un contexto de regímenes democráticos se basan principalmente en argumentación y en la discusión (Majone 1997, 36). Por mecanismos entendemos aquellos medios utilizados por los grupos de presión para lograr sus objetivos. Según nuestra clasificación existen tres tipos de mecanismos por parte de los gremios empresariales hacia los miembros del Estado: uso de cabildeo, uso de expertos, y el uso de medios de comunicación. Es necesario enfatizar que cada uno de estos mecanismos serán llevados a cabo por los gremios pero con ayuda de “agentes de presión”, en esa línea se puede decir que:

“Es así como los grupos de [presión] se dotan de lo que denominamos una ‘red de vinculaciones políticas’ que se define como un ‘pool’ de personalidades, organismos e instituciones privadas en torno al grupo y que se encargan de ejercer y transmitir las presiones políticas por diversas vías: estudios de abogados, consultores económicos, instituciones de investigación, parlamentarios, burócratas de niveles intermedios, medios de comunicación, etc. El eje decisivo de la acción es presionar sobre la decisión pública” (Campodonico, Castillo y Quispe 1993, 31-32)

## **Mecanismos de Presión**

### **1.-Cabildeo**

El término cabildeo (o su traducción anglosajona “*lobbying*”) refiere a una actividad por medio del cual los grupos de presión dan a conocer directamente sus deseos o impresiones a los legisladores o a los “*decisión makers*”. Por lo tanto, *lobbying* -o cabildeo- es aquella actividad de “estimulación y transmisión de comunicación” de manera abierta o velada por parte de los grupos de presión hacia los poderes públicos que toman decisiones de gobierno, con la esperanza de intervenir en su decisión (Gómez Valle 2006, 42).



Esa transmisión de mensajes sobre los intereses puede ser realizado a través de los propios miembros del grupo de presión o a través de representantes; en cuanto a estos últimos pueden ser firmas de cabildeo profesional (los más famosos los encontramos en las inmediaciones de K Street en Washington DC y en las inmediaciones del Parlamento Europeo en Bruselas) o personas con un nivel de influencia política grande pero que no necesariamente son lobistas profesionales.

El punto más importante para el desarrollo de nuestra investigación, es utilizar una clasificación que divide el cabildeo en formal e informal, es decir en su forma social y no socialmente aceptada.

### **a.- Cabildeo formal**

El cabildeo es una práctica lícita en cualquier sistema democrático, siempre y cuando se cumpla con los requisitos reglamentados; de lo contrario se corre el riesgo de que se preste a prácticas de corrupción, tráfico de influencias o arreglos poco claros que favorezcan a intereses particulares, haciéndolos pasar por intereses colectivos (Gómez Valle 2006, 20). Los primeros intentos de regular el *lobbying* se remontan al siglo XIX en los Estados Unidos. Ya en 1876 la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los lobistas en el secretariado de la Cámara” (Gómez Valle 2006, 41). Dicha regulación ha sido extendida a los más variados países (Inglaterra y Canadá).

A diferencia de lo que muchos piensan en el Perú el cabildeo es una actividad legalizada desde el año 2003, mediante la Ley N° 28024, Ley que Regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (Ley del Cabildeo) y a través de su reglamento (Decreto Supremo N° 099-2003-PCM 20-12-2003). Esta normatividad comprende a las siguientes instituciones: 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial (aunque no en su función jurisdiccional); 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. En cuanto a los cabilderos (aquí denominados gestor de intereses) son definidos como aquella persona natural o jurídica que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros – estos últimos denominados gestores profesionales (Artículo 7°).

Esta normatividad sostiene que el acto del cabildeo comprende cualquier “comunicación oral o escrita cualquiera sea el medio” (artículo 2°) que se dirija desde el gestor de intereses al funcionario público. Aquí el cabildeo es entendido como cualquier actividad dirigida a promover de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseada por ellas (Artículo 3°). En el caso de los gestores profesionales, estos deberán estar previamente inscritos en la SUNARP antes de realizar cualquier gestión de intereses. En el caso de aquellos que hagan gestión de

intereses propios podrán inscribirse a través del primer registro de gestión de intereses hasta quince días después de haber realizado el acto (artículo 9 del reglamento). El gestor profesional deberá semestralmente reportar sus gestiones de interés a la SUNARP (artículo 15 del reglamento)

## **b.- Cabildeo informal**

El cabildeo, como ya se mencionó, es un proceso de transmisión de mensajes de un particular a una autoridad estatal. El proceso en el Perú está regulado por una Ley; no obstante mucho de este proceso se produce en realidad sin atender a lo estipulado en la Ley, lo que puede servir como contexto para desarrollar actos de corrupción o el favorecimiento de un sector.

## **2.- Uso de la opinión de expertos.**

Hoy en día las opiniones de los expertos son un elemento importante a la hora de discutir diversas políticas públicas (salud, educación, programas sociales, economía, trabajo, etc.). Estos son considerados –por los actores políticos y sociales- como personas con un nivel de conocimiento tal que sus opiniones deben ser escuchadas en el proceso de creación de las políticas públicas. Aquello ha sido bien entendido por los grupos de presión que muchas veces acuden a ellos con la intención de que estos emitan opiniones que concuerden con sus intereses y así presionar a las estructuras estatales.

Tal como hemos mencionado líneas arriba, este acercamiento -entre expertos (en nuestro caso específico, los dos más importantes expertos son los abogados laboristas y los economistas laboristas) y grupos de presión- no es negativo *per se* en términos sociales. Los grupos de presión con intereses totalmente legítimos pueden acercarse a expertos científicos y solicitarles que demuestren con argumentos y pruebas científicas y por tanto basadas en evidencia (*policy based on evidence*) que lo que están diciendo estos es verdad. Sin embargo en los últimos años, se está extendiendo un fenómeno que por su significancia tiene muchos efectos negativos. Existen grupos de presión con intereses socialmente subóptimos que acuden a expertos “justificadores”, los cuales más que hacer afirmaciones planteadas en evidencia científica solo justifican los intereses de los grupos de presión a través de un discurso que hacen pasar por científico. ¿Cuál es el mecanismo específico por el cual la opinión del experto ejerce presión en las estructuras estatales en favor de determinados grupos? Los expertos “justificadores” en la actualidad son presentados en los medios de comunicación: ante ello, y el temor del poder configurador de la opinión de los medios de comunicación, los poseedores del poder político público se verán presionados.

## **3. Uso de medios de comunicación**

Al igual que Sallie Hughes sostenemos que los estudios latinoamericanos comúnmente no han explorado el rol de los medios de comunicación como participantes o como actores influyentes en el proceso de elaborar políticas públicas (Scartascini y otros 2010, 269). Esto a pesar que –sostiene esta autora- en la actualidad los medios de comunicación ejercen influencia y participan en los cuatro pasos de la formación de políticas públicas: en la formación del problema o construcción de agenda, formulación de políticas, adopción de

políticas e implementación de políticas. Aquello parece que ha sido bien entendido por los gremios empresariales: “Para los gremios empresariales nacionales (...) el canal abierto público, se convierte en indispensable, y por eso la llegada de la opinión pública es constante y permanente. No hay gremio de empresarios que no lo considere fundamental, tanto que se puede establecer como generalización que entre la opinión pública y la política siempre ‘hay de por medio’ un gremio empresarial” (Campodonico, Castillo y Quispe 1993, 230-231)

Ahora, la posición de su influencia sobre la política dependerá mucho de si los medios de comunicación tienen: 1) una posición autónoma dirigida por criterios de pluralidad y amplitud informativa, 2) una posición aliada con determinado grupo social, o 3) si se constituye en un instrumento de algún grupo social o político. En el primer caso, si es un actor autónomo y con enfoque plural, el medio de comunicación generará información, a partir de la discusión y evaluación abierta junto con todos los actores involucrados de los pros y contras de una política pública bajo criterios equilibrio y análisis. En el segundo caso, si es un aliado de algún actor social o político, el medio de comunicación mantendrá una limitada independencia e informará sobre la discusión de política pública en gran parte de acuerdo a la visión de estos sectores (por ejemplo, invitan preferentemente a hablar a sus líderes y a sus agentes). En el tercer caso, el medio de comunicación funcionará prácticamente como un amplificador de la posición del grupo sobre la política pública, aquí el medio de comunicación no tiene ninguna autonomía, funcionara como una oficina de comunicaciones del sector para quien trabaja.

En los dos últimos casos señalados, los medios de comunicación son útiles a los grupos empresariales –aunque en diferentes grados- como mecanismo de presión a los poderes públicos cuando están elaborando políticas públicas, ya que estos últimos por lo común temen el gran poder configurador de la opinión pública de los medios.

En resumen, la teoría presentada muestra un juego específico entre los gremios empresariales y el Estado diferente al presentado por las teorías de “captura del Estado” y “autonomista”. Este juego se caracteriza por plantear una relación en el que los grupos de presión para moldear las políticas públicas en base a sus intereses no “capturan” el Estado, colocando a representantes suyos dentro de las estructuras decisorias estatales, sino se caracteriza por presionar desde fuera a estas estructuras a través de determinados mecanismos. Estos mecanismos en contextos de regímenes democráticos, se caracterizan por basarse en la argumentación y en la discusión. Actualmente, son tres los mecanismos más utilizados: el uso de cabildeo, el uso de expertos y el uso de los medios de comunicación. Cada uno de estos mecanismos puede adoptar según sea el caso versiones socialmente o no socialmente óptimas, por parte de los grupos empresariales frente al Estado planteándose así la existencia de un cabildeo formal e informal, el uso de expertos que plantean recomendaciones basados en evidencia y otros “justificadores”, y el uso de los medios de comunicación pluralistas y otros medios de comunicación “instrumentos”. En ese sentido, el conocimiento científico y técnico no es un arma infalible que asegura autonomía estatal, es un “discurso” más dentro de la discusión de las políticas públicas.

## **Explicación de los tipos de relación Estado – gremios empresariales: Las instituciones políticas informales**

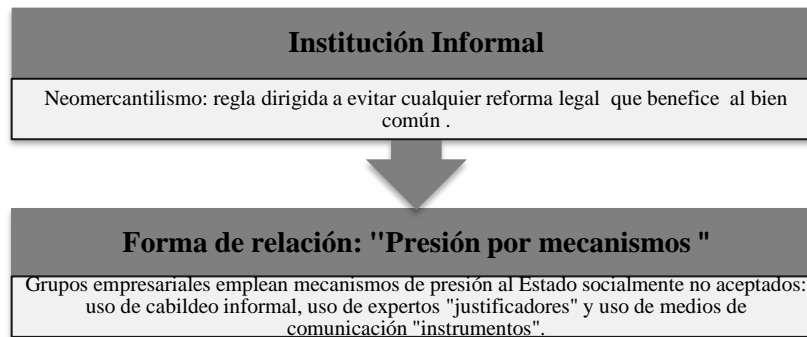
En los últimos años el institucionalismo ha sido una corriente de la ciencia política que ha ganado muchos adeptos por la utilidad empírica de sus presupuestos teóricos. Esta corriente nace como respuesta a las corrientes clásicas del conductismo y de elección racional muy preponderante en la ciencia política de los setentas (Shepsle 2007). Si bien esta teoría no analiza la causalidad de las formas de relación entre Estado-grupos de presión, puede hallar una explicación a las interacciones que estas mantengan. Para esta corriente, las interacciones entre organizaciones (en nuestro caso entre el Estado y los gremios empresariales) no se producen dentro de un vacío sino que se producen en entornos institucionales, que incentivan determinados comportamientos o interacciones. Es decir la relación de presión por mecanismos establecida entre el Estado y los gremios empresariales en medio del debate del Proyecto de la Ley General de Trabajo puede ser explicado por la existencia de una institución –definida esta como una regla de juego–, específicamente una institución política informal.

### **Neomercantilismo: una institución política informal**

El neomercantilismo es una institución política informal, es decir una regla de juego que regula cuestiones de poder político que no está codificada y forzada a ser cumplida por vías oficiales, que indica que los grupos empresariales obtienen mayores beneficios económicos no por la competencia en el libre mercado, sino por el bloqueo de cualquier reformas legales importantes -reforma de aquellas leyes que anteriormente fueron mal diseñadas, que no tienen claridad o que no respetaba los cánones de justicia- que son iniciativa de una parte del Estado. Según esta regla informal política, el empresariado no obtiene ganancias a través de los mecanismos de mercados competitivos, ni tampoco logrando beneficios especiales –lo que era común en los ochentas- otorgados por la administración pública, sino lo logran a través del bloqueo de reformas políticas a nivel legal dirigidas a mejorar la distribución.

En la actualidad los grupos empresariales preponderantemente ya no buscan la obtención de leyes especiales para ganar mayores beneficios económicos, sino que buscan bloquear toda reforma política y legal que signifique cambios en la estructura legal y que signifique resultados más óptimos desde el punto de vista social.

## Esquema causal



Elaboración propia

## ¿Cómo se crea una Ley laboral en el Perú?

Para crear una Ley –como es el caso de una Ley General del Trabajo- en el Perú como en todo país en el que está vigente el Estado de derecho se han establecido un conjunto de procedimientos. En cada uno de estos pasos intervienen determinados actores y determinadas organizaciones, que deben cumplir ciertos requisitos y tiempos. Según el reglamento del Congreso de la República del Perú, el ciclo legislativo para aprobar una ley está compuesto por seis fases, dentro de la cual existen determinadas obligaciones que cumplir. Así, según en el Artículo 73 de este reglamento el procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

## Esquema de aprobación de una Ley



Elaboración propia

## La iniciativa legislativa

Concentrémonos ahora en describir la fase de la iniciativa, ya que ella es central para nuestra investigación. La iniciativa legislativa es la potestad que legalmente se le adjudica

a determinado conjunto de actores para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República, la única instancia capaz de aprobar un proyecto de Ley por la vía normal del proceso. En el Perú, existen determinado número de actores que según ley tienen iniciativa legislativa. La constitución peruana en su artículo 107 sostiene que: “El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley”. En total en el Perú son trece organismos que tienen esa potestad. En el Perú, uno de los principales que hacen uso de la iniciativa legislativa es la Presidencia de la República.

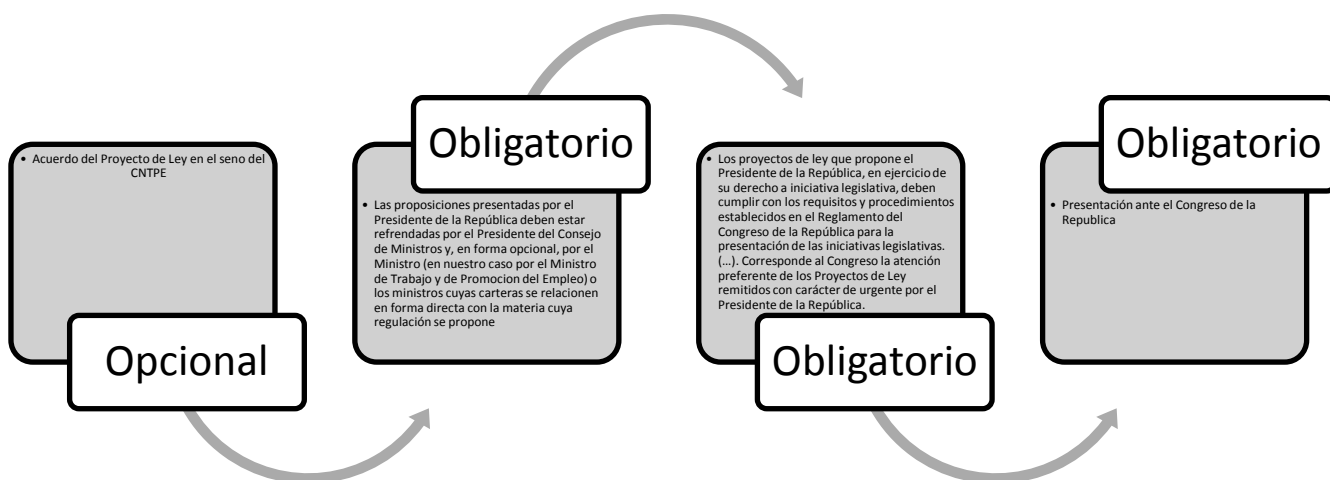
### **El Presidente de la República**

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

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

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

## Flujo legal de una iniciativa legislativa presidencial en materia laboral



Elaboración propia

### Actores presentes en el debate del proyecto de Ley General de Trabajo

#### Etapa de Ministro de Trabajo Rudecindo Vega Carreazo (Julio 2011-Diciembre 2011): Etapa de independencia frente al Ministerio de Economía y Finanzas

El 28 de Julio del 2011, el recién electo presidente Ollanta Humala juramentó como Presidente del Consejo de Ministros a Salomón Lerner Ghittis, y a un gabinete caracterizado por la fuerte presencia de la centroizquierda peruana. Entonces fue designado como Ministro de Trabajo a Rudecindo Vega Carreazo, miembro de Perú Posible partido que había apoyado en la segunda vuelta a Humala; este a su vez designó como Viceministro de Trabajo a Pablo Checa, un histórico sindicalista de la Confederación General de Trabajadores del Perú, la más importante central sindical del Perú, una medida que había sido posible después de más de treinta años. Días después de haberse inaugurado el gobierno humalista, Lerner Guittis declaró en su presentación en el Congreso de la República, el 25 de agosto del 2011: “Nuestra política de empleo se dirige al trabajo decente, con plenos derechos, al fortalecimiento de la organización sindical y **la aprobación de la Ley General del Trabajo**, largamente postergada en el Congreso. Reinstitutionalizaremos el Ministerio de Trabajo para fortalecer su función tuitiva en la relación entre el trabajador y el empleador” (Los Andes 2011). Es decir, el vocero general del gobierno aseguraba que la aprobación de una Ley General de Trabajo era una política central de gobierno, y que por fin en este gobierno se pondría fin a la larga dilación de su aprobación –más de 12 años.

Para concretizar esa política de gobierno, dos meses después que Ollanta Humala asumiera la Presidencia de la República, el Ministro Vega Carreazo, un ministro con suficiente independencia frente al Ministerio de Economía y Finanzas, designó el 1 de setiembre del 2011, una comisión de expertos para revisar y actualizar el proyecto de la Ley General del Trabajo (modificado años antes por el CNT y la Comisión del Congreso), y presentar un informe conteniendo comentarios y/o observaciones sobre el referido proyecto. Dicha Comisión de Expertos estuvo integrada por Carlos Blancas Bustamante – en calidad de presidente-, Alfonso de los Heros Pérez-Albela, Javier Neves Mujica, Mario Pasco Cosmópolis, Jaime Zavala Costa y Alfredo Villavicencio Ríos. Este informe posteriormente sería presentado en el marco del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) para presentarlo ante los empleados y empleadores.

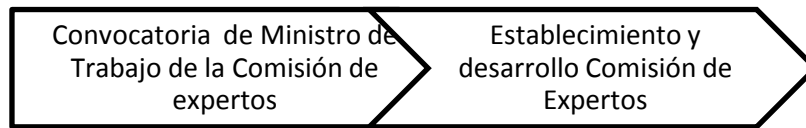
A diferencia de la inicial Comisión de Expertos del 2002 cuya tarea fue “elaborar” el anteproyecto, la labor de esta Comisión del 2011 se vio facilitada porque su tarea consistió en revisar y actualizar la última versión del proyecto de Ley que había sido creada anteriormente en el 2002. Esta comisión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

Esta comisión inicio su trabajo el 12 de setiembre del año 2011 en un ambiente de gran expectativa por parte de las organizaciones de los trabajadores por los efectos que esta podía tener en la defensa de sus derechos. Estos gremios sindicales son la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), de filiación socialista-comunista; la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), de filiación aprista; la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), de filiación socialcristiana; y la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), de filiación socialdemócrata. El enfoque del Ministro de Trabajo Vega en cuanto al producto final de la comisión era un proyecto que se asentara en planteamientos que combinaban la defensa de los derechos de los trabajadores pero también un cuidado por los efectos en que esto podría tener en las finanzas de las empresas.

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



## Avances de Ministro Vega Carreazo



Elaboración propia

### **Etapa del Ministro del Trabajo Villena Petrosino: época en la que el MTPE se convierte en apéndice del MEF**

En aquel periodo se iba desarrollando el conflicto socioambiental por el proyecto minero Conga. Uno de los efectos políticos más notables de la irresolución de este conflicto fue la renuncia del presidente de Consejo de Ministros Lerner Guitis en diciembre del 2011, y con aquello el cambio de parte del gabinete. Uno de los ministros renunciantes fue Rudecindo Vega, quien posteriormente asumiría el cargo de embajador político en Nicaragua. El nuevo presidente de Consejo de Ministros fue Oscar Valdez Dancuart (11 Diciembre hasta 23 de Julio del 2012), un empresario y ex militar, quien viró el gobierno hacia posiciones de derecha impositiva, viraje que provoca la salida de casi todos los miembros de la izquierda presentes en el gobierno; a lo largo de su permanencia en el cargo se declaró simpatizante con el pragmatismo del fujimorismo. El ministro entrante en la cartera de Trabajo sería José Villena Petrosino, un ex funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas, y tributario de las directivas de ese ministerio. Convirtiendo así, al MTPE en un apéndice del MEF.

El nuevo Ministro rápidamente tomó nota del trabajo de la comisión de expertos ya instalada y en funciones. Días después, el 19 de enero del año 2012, la comisión de expertos entregó su informe al Ministro de Trabajo José Villena. Dicho informe compuesto por 425 normas (24 disposiciones de título preliminar, 389 artículos, dos disposiciones complementarias, nueve disposiciones transitorias y una disposición final), el cual fue finalmente expedido y presentado al Consejo Nacional del Trabajo los días 23 de febrero y 15 de marzo de 2012 para su debate y reformulación (Sesión Ordinaria N° 101). En aquel entonces el Sector Empleador -Confederación Nacional Instituciones Empresariales del Perú (CONFIEP), Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL)- se mostró a favor de la revisión del Proyecto de norma en el seno del CNTPE – es decir una revisión entre los trabajadores, empleadores y Estado. Alfonso García Miró, representante de la CONFIEP, sostuvo en aquella sesión “que el Sector Empleador habiendo revisado el proyecto de LGT, de la Comisión de Expertos, ha encontrado suficientes discrepancias y novedades que considera indispensable sea planteadas en CNTPE” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo 2012, 17). En tanto que el Sector Trabajador expresó su desacuerdo para que el CNTPE analice dicha iniciativa; en dicha sesión, Alfredo Lazo, en representación de las Centrales Sindicales, sostuvo que ya el sector trabajador había pronunciado que el Proyecto de la LGT no retorne al CNTPE, así planteó que “el trabajo realizado por la Comisión de Expertos fuese remitido al Congreso

de la República” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo 2012, 8); en esa misma línea Juan José Gorriti de la CGTP sostuvo que “creía que en el CNTPE se había agotado el tema [discusión del proyecto de LGT]” (Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo 2012, 8), Elías Grijalva de la CTP, y Julio Cesar Bazán de la CUT tuvieron la misma posición, que la discusión en el CNTPE sobre el Proyecto de la LGT se había agotado y era necesario que sea enviado al Congreso de la República para su discusión. En ese marco, no habiendo acuerdo se cerró la discusión sobre el tema.

Así, las posiciones de los empleadores y los trabajadores eran las siguientes:

- 1) Sector empleador: que el informe sea revisado en el marco del Consejo Nacional del Trabajo, una medida que ya en el 2002 había sido aceptada y que resultó en una medida infructuosa, ya que el Proyecto de Ley General del Trabajo por entonces no se aprobó. Convirtiendo así, al CNTPE en un espacio de dilación y no de discusión, y de superación de disputas.
- 2) Sector trabajador: que el informe sea enviado al Congreso de la República para su pronta aprobación, ya que aceptar que el informe ingrese nuevamente al CNTPE significaría un retraso de años.

En ese marco de desacuerdo entre el sector empleador y trabajador en el CNTPE, una instancia consultiva no vinculante, el Ministro de Trabajo José Villena pudo haber enviado al Congreso el proyecto como iniciativa legislativa presidencial sin ningún problema. En tanto posibilidad, no había ningún impedimento legal haberlo hecho; pero como él tenía una posición cercana al MEF; dilató tiempo y espero las directivas de ese ministerio.

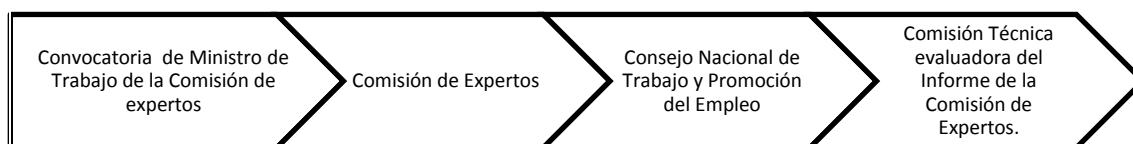
¿Cuál era la posición del MEF? En aquel contexto, en los primeros días de febrero, el Ministro de Economía Miguel Castilla declaró que el proyecto de Ley de Trabajo no estaba en agenda y no se tenía tampoco una fecha en el que esta medida sería aprobada. Según informó el Diario Gestión: “Con la finalidad de tranquilizar la preocupación del sector empresarial respecto a los cambios que podría incorporar el proyecto de la Ley General del Trabajo, como por ejemplo aumentar los sobrecostos laborales y hacerla más rígida, el ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla, señaló que una inminente aprobación de esta propuesta no está en la agenda del Gobierno”. Es decir para el MEF este proyecto no tenía la mínima prioridad, y ello en razón a que esto podría generar –según sus declaraciones- sobrecostos y rigideces. Las directivas del MEF a Villena estaban enmarcadas en el sentido de las preocupaciones empresariales. Asimismo, el titular del MEF sostuvo entonces que si la propuesta llegara al Consejo de Ministros revisarían los sobrecostos y las rigideces que pudiera contener. “Definitivamente, estos sobrecostos y esta rigidez probable laboral, que resulte de políticas en la Ley General del Trabajo, tienen que ser revisadas; de hecho, eso lo vamos a hacer” (GESTION, 2012), indicó el ministro.

Meses después el 11 de mayo del 2012, y haciendo eco al Ministro de Economía Castilla, el ex funcionario del MEF y por entonces Ministro de Trabajo José Villena anuncio que la Ley General del Trabajo no sería promulgado este año (2012), y que se constituiría una Comisión Técnica Especial que tendría por encargo revisar el informe de la Comisión de Expertos encargada de su revisión y actualización. El ministro José Villena declaró: “No hay una concertación en este tema, y lo que vamos a adoptar es evaluarlo como Poder

Ejecutivo; es decir, el Consejo de Ministros, el Presidente de la República y el premier. La decisión ya está tomada, tenemos que iniciar este procedimiento”. Ello ha significado una medida dilatoria más, ya que hasta la actualidad –un año y medio después- dicho informe técnico revisor no ha sido publicado

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) creó, el 30 de mayo, la Comisión Técnica Sectorial, esta comisión tenía como funciones analizar y evaluar el contenido normativo de la propuesta de proyecto de Ley General del Trabajo, analizar y evaluar las implicancias jurídicas, sociolaborales y económicas de la propuesta de proyecto de ley.

### **Avances del proceso del debate PLGT hasta la gestión del Ministro Villena Petrosino**

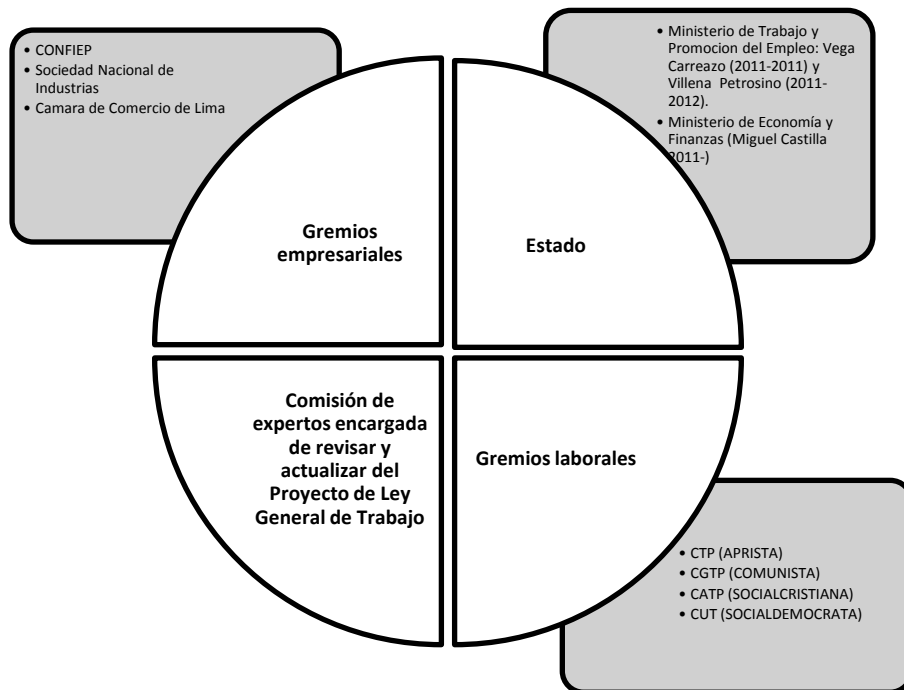


Elaboración propia

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

El 17 de agosto del 2012, el ministro de Trabajo José Villena pide la renuncia al sindicalista y ex secretario general adjunto de la Confederación General de Trabajadores del Perú, y por entonces viceministro de trabajo Pablo Checa, quien, fuera uno de los principales propulsores de este proyecto de Ley General de Trabajo. El entonces ministro Villena había dicho una semana antes que: “No puede ser que uno hable por un lado de un tema y otra persona [en referencia a Checa] diga algo distinto. Y cuando se quiere compatibilizar posiciones, resulta casi imposible. Pensamos hacer cambios para tener a los funcionarios adecuados” (Perú21 2012). Checa fue reemplazado en el cargo por Elizabeth Cáceres Pizarro (Resolución Suprema 017-2012-TR), una abogada graduada en la Pontificia Universidad Católica del Perú con estudios de postgrado en Derecho Laboral y gestión pública en España y Secretaria General del Seguro Social de Salud – EsSalud al momento de su designación. Ello indica, que dentro del Ministerio de Trabajo, no quedo ningún propulsor con peso de decisión de la aprobación del Proyecto de Ley General de Trabajo.

## Esquema de actores participantes del debate de Ley General de Trabajo (2011-2012)



Elaboración propia

### Formas de relación entre los gremios empresariales y el MEF

¿Cuál fue la forma de relación entre los gremios empresariales y el MEF en el marco del debate del Proyecto de Ley General de Trabajo entre los años 2011-2012? El punto más importante es que por las evidencias encontradas, no se trata de una “captura del Estado”, se trata más bien de una presión por mecanismos. Al contrario de lo establecido por la Teoría de la Captura, los empresarios no son sujetos pasivos que toman decisiones en torno a una política y envían el resultado de esa decisión a sus “representantes” en los ministerios (en este caso el MEF) y estos dócilmente obedecen; se observa más bien una movilización de recursos (desarrollo y aplicación de mecanismos de presión) dirigidos a mover las decisiones de políticas en algún sentido y en algún alcance. Los empresarios no son mandantes inactivos, son defensores activos de su posición frente a los poderes estatales.

¿Cuáles son los discursos planteados por los empresarios para defender su posición frente al MEF en torno al Proyecto de Ley General del Trabajo? Los empresarios recurren a la generación de discursos que intentan hacer llegar a los administradores. En democracia, principalmente los empresarios no recurren a instrumentos coactivos sino a instrumentos discursivos. En ese sentido los empresarios –a través de las entrevistas realizadas- sostienen que este Proyecto no debía ser aprobado porque este generaría informalidad en el país,

dificultaría mejorar los niveles de competitividad del Perú y elevaría sobrecostos a los empresarios.

Con estos discursos a cuestas, los empresarios diseñan los mecanismos de presión; centralmente utilizan los mecanismos de presión que no son socialmente aceptados: uso de cabildeo informal, uso de expertos justificadores y medios de comunicación “instrumentos”. Los generadores de esos mecanismos de presión son los empresarios; los receptores de esta presión son los administradores del Ministerio de Economía y Finanzas en la gestión del Ministro Miguel Castilla –actuando como apéndice de este el Ministro de Trabajo de entonces José Villena Petrosino. Mientras las centrales sindicales son muy débiles como para desarrollar alguna forma de presión para contrarrestar esos tipos de presión empresarial.

En cuanto a al uso del cabildeo informal, un informante clave sostiene que:

*“Ten la seguridad que en este caso [del debate del Proyecto de Ley General de Trabajo] vas a encontrar que los grupos empresariales han tenido mucha más llegada al MEF que los sindicatos. Vas a ver, y eso es, por gente del MEF”* (Entrevista sobre Teoría del Estado 2012)

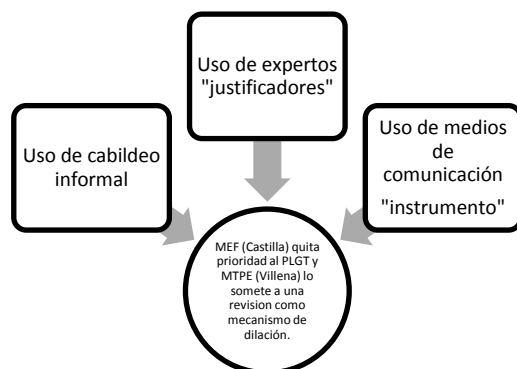
En cuanto al uso de expertos “justificadores”, los entrevistados sostienen que son básicamente dos aquellos tipos de profesionales que se encargan de justificar la posición empresarial: algunos economistas laboristas y los asesores jurídicos. Son estos expertos que a través de los medios principalmente desarrollan sus argumentos. Estos actúan como “agentes de presión”.

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

En cuanto al uso de medios de comunicación “instrumento”, son actores fundamentales para presionar a los actores estatales y son los principales difusores de los argumentos planteados por los gremios empresariales y sus justificadores.

*“Por otro lado está un sector de la prensa, que tiene intereses muy cercanos a las empresas, que también han hecho opiniones en el sentido contrario a su aprobación, aduciendo, prácticamente, las mismas razones que la Ley General de Trabajo va encarecer el costo de trabajo que, por eso, no es conveniente para el país.”* (Fernández-Maldonado 2012)

## Mecanismos de presión utilizados por el sector empresarial para presionar la decisión del MEF y del MTPE



Elaboración propia

### Causas de esa forma de relación de presión por mecanismos “socialmente no aceptados”

¿Cuál es la causa institucional que sirve para establecer esta forma de relación entre el MEF y gremios empresariales? Dadas las evidencias sostenemos que es el neomercantilismo, una institución política informal que indica que los grupos empresariales obtienen mayores beneficios económicos no por la competencia en el libre mercado, sino por el bloqueo de cualquier reforma legal importante -reforma de aquellas leyes que anteriormente fueron mal diseñadas, que no tienen claridad o que no respetaba los cánones de justicia. Reformas que están dirigidas a mejorar los niveles de redistribución en la sociedad.

Los mecanismos planteados y aplicados se basan en unos marcos institucionales más amplios dirigidos a bloquear cualquier medida que cambie el *statu quo*. Ese marco institucional bloquea normas dirigidas a mejorar o asegurar niveles de redistribución. Como ejemplos de ese tipo de normas tenemos los proyectos de Ley General de Trabajo, de Ley de Límites de Tierras y de Ley de Ordenamiento Territorial.

### Conclusiones

*Primero.* Actualmente son dos las teorías que intentan describir las relaciones entre los gremios empresariales y la administración estatal económica. La teoría de la “Captura del Estado” sostiene que la administración estatal se encuentra capturada por los gremios empresariales, lo que ha sido logrado a través del mecanismo de “puerta giratoria”; en otras palabras, todas las decisiones que toma la administración económica están acorde con los intereses de los gremios empresariales, y ello es así porque los tomadores de decisiones son representantes directos suyos, colocados en esos puestos por los gremios empresariales. La teoría de la “autonomía tecnocrática” sostiene que los administradores económicos son sujetos autónomos frente a los gremios empresariales, y ello se debe a que estos técnicos no

necesitan de ningún apoyo de estos gremios. Los tecnócratas tienen un fuerte –según esta teoría- respaldo en su propio conocimiento técnico, y de allí deviene su autonomía.

*Segundo.* Ninguna de estas teorías describe de forma correcta la forma de relación que se ha establecido entre el Ministerio de Economía y Finanzas, y los gremios empresariales dentro del debate del Proyecto de Ley General de Trabajo durante el 2011-2012. En ese marco la teoría que mejor describe esta relación es “teoría de presión por mecanismos”, esta sostiene que los grupos empresariales no necesariamente necesitan capturar el Estado para modelar las decisiones estatales en el sentido y el alcance que ellas desean. Ellas pueden desde fuera del Estado plantear determinados mecanismos para modelar las decisiones estatales. En el marco democrático, estos mecanismos no necesariamente se establecen en torno a la coacción sino en torno a la argumentación, entre las más importantes tenemos al uso de cabildeo, uso de la opinión de expertos y el uso de los medios de comunicación.

*Tercero.* En nuestro caso específico de estudio, estos mecanismos no necesariamente son utilizados en su forma socialmente aceptada, sino al contrario. Hemos hallado que nuestro caso de estudio que se ha utilizado el cabildeo informal, es decir sin respetar los cánones legales para llevar a cabo esta práctica; el uso de expertos “justificadores”, es decir han utilizado los servicios de profesionales que emiten opiniones supuestamente expertas pero que en realidad no necesariamente están basadas en evidencia científica; finalmente hemos encontrado que se utilizan medios de comunicación como amplificadores de sus perspectivas y no necesariamente como espacios de debate. Todos estos mecanismos en conjunto han presionado a los administradores del Estado para que finalmente el debate del proyecto de Ley se paralice y finalmente sea sacado de la agenda pública.

*Cuarto.* Lo que explica el uso de estos mecanismos de presión no socialmente aceptados es la vigencia de una institución política informal: el neomercantilismo. Esta institución se caracteriza porque plantea que los gremios y grupos empresariales no logran mayores ganancias a través del uso de reglas del libre mercado y a través del respeto del Estado de derecho sino del bloqueo sistemático de cualquier reforma que plantee cambios al statu quo y a los mejores de niveles de redistribución. En pocas palabras, estos mecanismos de presión no socialmente son utilizados en un marco institucional signado por la presencia del neomercantilismo.

## **Bibliografía**

Campondonico, Humberto, Manuel Castillo, y Andres Quispe. *De poder a poder: Grupos de poder, gremios empresariales y política macroeconómica*. Lima: DESCO - CIES, 1993.

Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. «Acta de sesión ordinaria N° 101.» Acta, Lima, 2012.

Dargent, Eduardo, entrevista de Leonidas Ramos. *Entrevista sobre Teoría del Estado* (2012).

—. «Technocracy under democracy : assessing the political autonomy of experts in Latin America.» *Tesis para optar el grado de Phd en Ciencia Política* . Texas: Universidad de Texas, 2012.

Durand, Francisco. «“El debate sobre la captura del Estado peruano”.» *Perú Hoy*, 2012: 19-56.

—. *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO y Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

Fernández-Maldonado, Enrique, entrevista de Leonidas Ramos. *Entrevista sobre el Proyecto de Ley General de Trabajo* (2012).

Gómez Valle, José. «El cabildeo de los Grupos de Presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003).» *Instituto Electoral del Estado de Jalisco*. 2006. <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/Cabildeo-de-los-grupos-de-presion.pdf> (último acceso: 02 de Agosto de 2013).

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

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

Perú21. *Retiran a CGTP del Ministerio de Trabajo*. 17 de Agosto de 2012. <http://peru21.pe/2012/08/17/economia/retiran-cgtp-ministerio-trabajo-2037974> (último acceso: 4 de Agosto de 2013).

Scartascini, Carlos, y otros. «El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?» *BID*. 2011. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35589355> (último acceso: 02 de 08 de 2012).

—. «How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America .» *Universidad de Harvard y BID*. 2010. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35296217> (último acceso: 02 de Agosto de 2013).



Shepsle, Kenneth. «ESTUDIANDO LAS INSTITUCIONES: ALGUNAS LECCIONES DEL ENFOQUE DE LA ELECCIÓN RACIONAL .» *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2007: 15-34.

Soto, Hernando De, Enrique Gherzi, y Mario Ghibellini. *El otro sendero*. Lima: El barranco, 1986.

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

Villavicencio, Alfredo, entrevista de Leonidas Ramos. *Entrevista sobre el proceso de discusión del Proyecto de Ley General de Trabajo* (2012).