

## **Debilitamiento de la gestión ambiental y social para la promoción de inversiones: Análisis político normativo de la gestión ambiental del país**

Elaborado por: Programa Gestión Socio - Ambiental e Inversiones, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

El Estado peruano en los últimos años viene aprobando normas que debilitan la gestión ambiental y la protección al medio social y ambiental. En mayo de 2013 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) aprobó disposiciones especiales para agilizar los procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el territorio nacional en el Sector de Energía y Minas (Decreto Supremo N° 054-2013-PCM<sup>1</sup> y el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM<sup>2</sup> ). Estas disposiciones marcan un punto de quiebre importante, pues establece adecuación de procedimientos en materia de CIRA, derechos de uso de agua, autorizaciones sanitarias de sistemas de tratamiento de agua de consumo humano, respecto a las servidumbres sobre terrenos erizos del Estado para proyectos de inversión, una relajación del instrumento de gestión ambiental al exonerar del proceso de actualización o modificación correspondiente en el caso de ampliaciones o variaciones de los componentes auxiliares del proyecto, la definición de términos de referencia para proyectos con características comunes, reducción de los plazos en el proceso de certificación ambiental para el sector Energía Minas, entre otros. En julio de 2014 el Congreso de la República se aprobó la Ley N° 30230, “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión privada en el país”, presentada por el Ejecutivo. En sintonía con los decretos aprobados: eliminar las consideradas “trabas burocráticas” en la gestión de permisos y procedimientos asociados. La Ley N° 30230 tiene una serie de impactos negativos considerando la institucionalidad ambiental: se limitan las funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), afectando además su presupuesto; se reducen las funciones establecidas en el marco legal de áreas naturales protegidas, al establecer que las Zonas Reservadas sean declaradas como tales por el Consejo de Ministros y ya no por el Ministerio del Ambiente (MINAM); se reducen plazos para la emisión de las opiniones técnicas en el marco de la certificación ambiental de los proyectos de inversión (45 días hábiles), poniendo en riesgo la validez y rigurosidad técnica de la evaluación. Adicionalmente, se crea la figura de sanciones a los funcionarios que hacen la evaluación, siendo esta una medida de coacción; se le quita al MINAM y se le da a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) las prerrogativas y atribuciones respecto al ordenamiento territorial en el país: Ni la zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial, que se expresaba en a través de planes específicos asignan usos ni exclusiones de uso; instrumentos de gestión ambiental como los estándares de calidad ambiental o los límites máximos permisibles pasan del MINAM a la PCM: para su aprobación se tiene que tener en cuenta la opinión de todos los sectores; se establece integrar procedimientos como la autorización de desbosques sin tener claridad respecto a las implicancias asociadas. Además, se propusieron dos proyectos de ley, el Proyecto de Ley N° 3940 “Ley para la implementación de acuerdos binacionales entre Perú y Ecuador y ejecución del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes” propone recortar por primera vez en el Perú un Área Natural Protegida de carácter

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 25 de mayo de 2013. El título del mencionado decreto es: “Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública privada”.

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de mayo de 2013. El título del mencionado decreto es: “Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos”.

intangibles en pro de hacer efectivo un proyecto de infraestructura y el Proyecto de Ley N° 3941 “Ley de Promoción de las Inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible en las zonas de mayor exclusión social” propuso nuevas medidas económicas y recortes de estándares ambientales, este último aprobado como Ley N° 30237 en mayo de 2015. Ambas propuestas mostraban una vez más la intención del gobierno de debilitar la institucionalidad ambiental, con limitados mecanismos de transparencia y participación ciudadana. El 12 de noviembre de 2014 se publicó en el Diario El Peruano, el Decreto Supremo N° 039-2014-EM “Aprueban Reglamento para Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos”. El mismo, que disminuye estándares ambientales y sociales, dado que se ve la ausencia de varios temas claves, sobre todo en el tema de exploración hidrocarburífera y en la relación de esto con procesos importantes de participación ciudadana. A continuación se presentan algunas observaciones al mencionado Reglamento:

- No exige un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) para la exploración sísmica en Mar, Costa y Sierra, y en Selva con excepciones. El Anexo 1 del Reglamento no exige un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) para la exploración sísmica de hidrocarburos, y requiere un Estudio de Impacto Ambiental semi-detallado (EIA-sd) y Declaración de Impacto Ambiental (DIA)-documento de menor rigor técnico, para Mar, Costa y Sierra. Aunque para el caso de Selva requiere un EIA-d en función a unas áreas específicas, para todos los ámbitos geográficos se abre la posibilidad de realizarse EIA-sd y DIA de acuerdo al Artículo 15°, como se explica en el punto precedente. Asimismo, la propuesta posibilita EIA-sd para perforación exploratoria en Mar, Costa y Sierra con lo cual se estarían reduciendo los estándares ambientales existentes puesto que el Reglamento anterior exigía que todo inicio de actividades tenga previamente aprobado un EIA-d.
- No incluye el principio de intangibilidad de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. El Reglamento no incluye un apartado señalando la intangibilidad para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos en los territorios habitados por pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Por el contrario, el Anexo 1 abre la posibilidad de realizarse actividades de hidrocarburos afectando Reservas Territoriales o Reservas Indígenas.
- No regula el cumplimiento de la Consulta Previa. No se incluye un apartado para establecer el cumplimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas en el marco del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en cumplimiento de lo establecido por el Artículo 15°, numeral 2 del Convenio 169 de la OIT, de cumplimiento obligatorio para el país, que señala que se debe hacer “antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección y explotación”.
- Reduce el estándar ambiental para el inicio de actividades de distribución de red por ductos. El Reglamento anterior requería para la distribución de red de ductos un EIA detallado, con el nuevo Reglamento se requerirá un EIA semidetallado, y se abre la oportunidad de reclasificación (según el Artículo 15°) con lo cual se estaría reduciendo la exigencia y el estándar ambiental, dado que se pasa del máximo instrumento de evaluación ambiental a un instrumento menos exigente.
- No hace referencia a la intangibilidad de Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto. En el Artículo 54° (Capítulo 4 De las actividades de hidrocarburos al interior de las Áreas Naturales Protegidas y/o sus Zonas de Amortiguamiento o Área de Conservación Regional) no se hace referencia alguna a la intangibilidad de ANP de uso indirecto. El

desarrollo normativo sobre ANPs y la noción de compatibilidad de los proyectos del sector hidrocarburos debe ser precisado aquí.

Adicionalmente, el 14 de abril de 2015, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) realizó la audiencia del informe oral para adoptar una decisión final sobre la denuncia de cuatro (4) empresas mineras<sup>3</sup> en contra del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para no pagar el Aporte por Regulación (APR) que financia la fiscalización ambiental a cargo del OEFA<sup>4</sup>, y con ello afectar gravemente la institucionalidad ambiental. Actualmente, la fiscalización ambiental del país depende en un 80% del llamado Aporte por Regulación. La no aplicación del mismo significaría la inoperancia de la OEFA para poder seguir fortaleciéndose y continuar implementando las actividades de supervisión, monitoreo y fiscalización que se realiza como garantía al derecho a un ambiente sano y equilibrado de todos los peruanos. Por ello, preocupa que según el OEFA, esté en juego la ejecución de diversas actividades previstas para el presente año en el sector minería: 730 supervisiones, implementación de 5 planes integrales de evaluación ambiental, 8 monitoreos participativos, entre otras acciones de fiscalización ambiental a los que el Estado se ha comprometido (caso Espinar y cuatro cuencas en la región Loreto). Esto ocasionaría un mayor debilitamiento de la fiscalización ambiental y podría generar conflictos socio-ambientales en los proyectos, pues es algo reclamado por los pueblos: mayor seguimiento al cumplimiento las obligaciones socio-ambientales de las mineras por parte del Estado. Frente a esta situación, es un gran riesgo que INDECOPI, desconociendo los fallos del Poder Judicial que validaron la constitucionalidad de este aporte por regulación y la Ley N° 30282, y negándose a internalizar los costos de una actividad riesgosa como la minera, pueda paralizar la fiscalización ambiental sin considerar los grandes impactos socio-ambientales que esto puede generar, lo cual no debe ser permitido por el Estado. En mayo de 2015 se aprueba la Ley N° 30237 “Ley de Promoción de las Inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible”. A través de la Primera Disposición Complementaria Transitoria se aprueba la figura de “integración temporal de permisos” que implica que durante el tiempo que demore la implementación del SENACE, la certificación ambiental global podrá realizarla la autoridad ambiental sectorial competente, lo cual desnaturaliza la iniciativa de fortalecimiento del SENACE a fin de garantizar una adecuada evaluación de impacto ambiental a cargo del SENACE, siendo necesario que esto se anule. La centralización la certificación ambiental de los proyectos de alcance nacional o multirregional, demandará del Estado recursos técnicos y financieros que no habrían sido internalizados en el análisis costo beneficio de las medidas. Nótese que si bien se propone que el SENACE –como una institución independiente de los sectores que promueven la inversión, se encargue de la clasificación de los estudios ambientales por la significancia de los impactos<sup>5</sup> (categoría I, II y III) y de la evaluación de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) y semidetallados (EIA-sd), y demás instrumentos de gestión ambiental complementarios, se advierte que la ley excluye especificidades en la competencia sobre estos IGA (ver disposiciones complementarias modificatorias). A pesar, que en la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria se señala que el SENACE tendrá como función general el de aprobar la clasificación de los

---

<sup>3</sup> 3 Cía. Minera Pampa de Cobre S.A., Cía. Minera Vichaycocha S.A.C., Sociedad Minera Corona S.A.C. y Cía. Minera Caudalosa S.A.

<sup>4</sup> Estas empresas aducen que el Decreto Supremo N° 130-2013-PCM que fija el APR a favor del OEFA en 0,15% de la facturación anual (del 1% que la legislación fija como valor tope) sería según ellas ilegal, desconociendo la existencia de tres leyes previas que sustentan esta contribución.

<sup>5</sup> Los Reglamentos ambientales sectoriales que se adecuen al SEIA pueden establecer la Clasificación Anticipada

estudios ambientales en el marco del SEIA, esto solo se hará efectivo y podrá realizarse una vez haya culminado la transferencia de funciones al SENACE, luego de dos años, como indica la norma. Si bien se ampliarían las funciones del SENACE para la administración de las Líneas de Base de EIA detallados y semidetallados aprobados en el marco del Registro de Administrativo de Certificaciones Ambientales a su cargo y para el otorgamiento de la Certificación Ambiental Global (antes denominada Integrada) a través de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental, que podría contribuir a agilizar los trámites para la aprobación de los proyectos inversión (Capítulo III), reiteramos que es necesario y urgente que: (i) Las Líneas de base sean actualizadas; (ii) La ventanilla única requiere una discusión mayor de cara a la modernización del Estado que no solo establezca procedimientos comunes, sino que conduzca al administrado a contar con procedimientos unificados, evitando discrecionalidades. En ese sentido, es necesario que el proyecto y sus componentes cuenten con información a un nivel de detalle suficiente para gestionar los permisos correspondientes por esa única ventanilla, (iii) Se recuerda que todo proyecto tiene un componente técnico (ingeniería) y un componente ambiental; por tanto es necesario revisar y determinar qué trámites corresponden a cada uno. Nótese que no se han presentado definiciones básicas como la de “títulos habilitantes de carácter ambiental”. Si bien se facilitaría a los administrados el seguimiento de las opiniones técnicas y autorizaciones brindadas por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano (SERNANP) al integrarlas al Servicio de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL) implementado por el Ministerio de Energía y Minas (Octava Disposición Complementaria Final), se reitera que es necesario considerar e incluir las opiniones de otros sectores en forma clara y expresa (MINCU, MTC, MINAGRI, entre otros), respondiendo a un proceso de modernización del Estado que necesariamente debe de estar articulado. Los títulos referidos a la imposición de servidumbres, la protección de derecho de vía y la expropiación de bienes inmuebles para proyectos de infraestructura de gran envergadura pondrían en riesgo las tierras y territorios de los pueblos indígenas, poseionarios, así como de las comunidades nativas y campesinas en proceso de reconocimiento y/o titulación. En ese sentido, si bien la norma incluye una exclusión en la disposición Complementaria Final que señala que esta norma “no es aplicable “en tierras y territorios de los pueblos indígenas u originarios, ni afectan derechos de propiedad o de posesión de las comunidades campesinas y nativas” esto no es suficiente dado la situación de indefensión de estos, teniendo en cuenta que existen muchos problemas para la agilización de la culminación del saneamiento físico legal territorial, la ausencia de una base de datos con información georreferenciada de los territorios indígenas, comunidades nativas y campesinas en proceso de reconocimiento y/o titulación, Esta norma da toda la carga al funcionario y no hace un análisis adecuado de la situación de las instituciones que participan en la evaluación ambiental, en ese sentido, se propone en el Art. 39 implementar la Ley 30230, a través de la cual si el funcionario responsable no cumple con las obligaciones propuestas incurrirá en falta grave iniciándole un procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, que en el artículo 11.7 se proponga que se prohíba a las autoridades formular observaciones nuevas a aquellas ya formuladas durante la evaluación de la Certificación Ambiental Global y que quedaron pendientes de subsanación. . Por ello, si bien es importante mejorar los procesos administrativos para darle más seguridad a las inversiones, los cambios normativos deben apuntar a resolver los problemas de fondo de la gestión ambiental, garantizando la verdadera finalidad del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y evitando reducir los estándares sociales y ambientales. Teniendo en cuenta los problemas actuales del proceso de evaluación de los EIA, tales como la falta de información científica y técnica, la ausencia del trabajo de campo por parte del Estado, pocas capacidades técnicas y operativas de las entidades encargadas de la

evaluación, entre otros. En ese sentido, estas normas promovidas por el ejecutivo carecen de un análisis integral para la gestión social y ambiental, así como una visión de inversiones sostenibles, y carecen de un proceso de análisis transectorial y entre los diferentes niveles de gobierno, en donde la participación ciudadana es considerada por parte del Estado como un problema en vez de una oportunidad para la construcción de propuestas que fortalezcan la gobernanza del país.

## CONCLUSIONES

- (i) Existe un gran riesgo a futuro en la estabilidad y legitimidad del Estado, debido a que no existe un equilibrio entre agilizar la inversión privada y la protección socio-ambiental, por lo que se deben establecer nuevas medidas que permitan fortalecer a los diferentes sectores que tendrán que realizar las certificaciones globales, hasta la implementación del SENACE, en aras de no debilitar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la calidad del EIA y generar efectos permisivos en la gestión de instrumentos de evaluación ambiental.
- (ii) Existen muchos vacíos en las normas que van a permitir la discrecionalidad en la actuación de las empresas y de los propios sectores. En ese sentido, no son claros los procedimientos administrativos para agilizar las inversiones, pues contravienen los procesos de participación ciudadana para los instrumentos de evaluación ambiental y no definen si la autoridad competente decidirá si el EIA debe ser detallado o semidetallado, o será una decisión de la empresa, lo que genera incertidumbre en la evaluación por los funcionarios.
- (iii) No existen las capacidades técnicas y logísticas de las autoridades competentes para cumplir con los plazos dados, sobre todo cuando existen entes transversales como el ANA, que aún no cuenta con esas capacidades. Es importante por ello fortalecer a estas instituciones, sobre todo analizando que los EIA requieren de trabajos de campo para contrastar la información presentada por las empresas y de una visión integral del territorio y de los posibles impactos de los proyectos de inversión, por lo que es necesario de plazos razonables y reales. De este modo, se sobre exige al funcionario, también generando riesgo de vicios en sus evaluaciones y generando presión y carga laboral, que podría acabar con sanciones fuertes a sus labores.
- (iv) Se debilita al SINEFA y sus entidades, poniendo en riesgo la afectación del ambiente y la salud de las personas; y generando un clima de impunidad ambiental. El relajamiento de la fiscalización ambiental va a conllevar a la permisibilidad en la actuación de las empresas, lo que va a generar incentivos para que estas no cumplan con las reglas y el marco regulatorio de los organismos fiscalizadores como la OEFA. Es importante que el Congreso de la República haga una revisión sobre la institucionalidad de la fiscalización ambiental a fin de que las labores de la OEFA sean reforzadas, así como programas de educación y concientización de los inversionistas, la población y las autoridades sobre la fiscalización ambiental y para la prevención de los daños ambientales.
- (v) Se debilita el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, cuando instrumentos como el establecimiento de una Zona Reservada al de establecimiento de un ANP, el Ordenamiento Territorial, los Estándares de Calidad, los Límites Máximos Permisibles no se sustentan en factores técnicos y ambientales, sino políticos al interior de decisiones de órganos de poder político como la PCM, restando competencias al MINAM y a los Gobiernos Regionales. Al mismo tiempo, los

procesos de evaluación ambiental y el rol con las opiniones técnicas de las instituciones especializadas como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), Ministerio de Cultura (MINCU) sean consideradas como trámites administrativos en cumplimiento de una formalidad, más no con el objetivo de contribuir a la protección del ambiente y de los derechos de pueblos indígenas. Esta visión se sustenta en que la gestión ambiental y la institucionalidad del Estado, tiene que estar supeditada al desarrollo de la inversión y beneficios de las empresas.

(vi) Estas normas ejemplifican la visión del “perro del hortelano”, de visibilizar a la Amazonía como un territorio inhabitado, sin respetar los territorios de los pueblos indígenas. Por lo que los diferentes procedimientos pondrían en riesgo las tierras y territorios de los pueblos indígenas, así como a las comunidades nativas y campesinas en proceso de reconocimiento y/o titulación. Por ello, es urgente la culminación del saneamiento físico legal territorial, la implementación de una base de datos georreferenciada compartida y centralizada de los territorios indígenas, comunidades nativas y campesinas en proceso de reconocimiento y/o titulación, entre otros. Es necesario indicar, que estas normas debieron tener un proceso de consulta y diálogo con los pueblos y organizaciones indígenas. En ese sentido, debemos pasar de las meras “declaraciones” de protección de derechos por parte del Estado a acciones concretas, efectivas y ágiles para el respeto del derecho al territorio de los pueblos indígenas.

(vii) Es necesario que la aprobación de este tipo normas que modifican sistemas, procedimientos y otras normas, aseguren un debate público, amplio y transparente, con canales accesibles de información y participación con los ciudadanos, sobre todo con los pueblos indígenas al verse afectados por tales medidas. El Gobierno tiene que erradicar el “secretismo” y estas prácticas de aprobación de los llamados “paquetazos” para agilizar los proyectos de inversión a costa del respeto de los derechos fundamentales. En ese sentido, los distintos poderes el Estado necesitan incrementar mecanismos de participación, transparencia y diálogo con diferentes actores a fin de que las normas tengan una visión integral del medio ambiente y social, y no solo con beneficios para los actores privados.

## **ANEXOS**

### **1. LEY 30230**

#### **PRONUNCIAMIENTO**

Fecha: (22/06/14) Sociedad civil advierte que debilitamiento de los estándares e institucionalidad ambiental pondrá en riesgo el medio ambiente y generará conflictos sociales [http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_196/pronunciamento\\_medidas.pdf](http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_196/pronunciamento_medidas.pdf) [Publicación en La República 22/06/04]  
[http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_196/pronunciamento\\_300714.pdf](http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_196/pronunciamento_300714.pdf) [Últimas adherencias]

#### **PROPUESTAS**

Boletín Agenda Ambiental N° 8 (Diciembre 2014). Vanessa Cueto. El “Paquete Ambiental”: La Ley N° 30230 y las incoherencias de una política para fomentar las inversiones

Fecha: Diciembre, 2014

Disponible: [http://www.mediafire.com/view/upchtf8alky5c9d/boletin\\_dar\\_8.pdf](http://www.mediafire.com/view/upchtf8alky5c9d/boletin_dar_8.pdf)

Documento Técnico. Impactos, Intereses y beneficiarios de la Ley N° 30230. Medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

Disponible: [http://dar.org.pe/archivos/publicacion/154\\_analisis\\_Ley30230.pdf](http://dar.org.pe/archivos/publicacion/154_analisis_Ley30230.pdf)

Documento técnico: MEDIDAS DE RECTIVACIÓN ECONÓMICA SACRIFICAN DERECHOS DE LA POBLACIÓN Y BENEFICIAN LA INVERSIÓN IRRESPONSABLE

Fecha: julio, 2014

[http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_200/doc\\_tecnico\\_pl\\_3627.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_200/doc_tecnico_pl_3627.pdf)

Suplemento informativo e infografía. La verdad del paquete reactivador. La Ley N° 30230 y las inversiones no sostenibles (Publicado en el diario La República el 27 de octubre de 2014)

Disponible: [http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_244/verdad\\_paquetazo\\_web.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_244/verdad_paquetazo_web.pdf)

### **2. PROYECTO DE LEY N° 3940**

#### **PROPUESTAS**

Opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N° 3940/2014-pe Ley para la implementación de acuerdos binacionales entre Perú y Ecuador y ejecución del Proyecto Binacional Puyango – Tumbes (PBPT)

Disponible en: <https://agendambiental.lamula.pe/2014/11/18/opinion-tecnica-respecto-al-proyecto-de-ley-n-39402014-pe-ley-para-la-implementacion-de-acuerdos-binacionales-entre-peru-y-ecuador-yejecucion-del-proyecto-binacional-puyango-tumbes-pbpt/darperu/>

#### **PRONUNCIAMIENTO**

No al recorte de nuestras Áreas Naturales Protegidas - Parque Nacional Cerros de Amotape

Disponible en: <https://agendambiental.lamula.pe/2014/11/17/pronunciamento-no-al-recorte-de-nuestras-areasnaturales-protegidas-parque-nacional-cerros-de-amotape/darperu/>

### **3. PROYECTO DE LEY N° 3941**

#### **PROPUESTAS**

Opinión al texto sustitutorio del proyecto de ley 3941/2014-pe “Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible en las zonas de exclusión social

Fecha: Marzo, 2015

Disponible en: [http://www.dar.org.pe/archivos/docs/opinion\\_PL%203941\\_DAR\\_MAR\\_2015.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/opinion_PL%203941_DAR_MAR_2015.pdf) Comentarios al proyecto de ley 3941/2014-PE

“Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible en las zonas de exclusión social”

Fecha: Noviembre, 2014

Disponible en: [http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_257/informe\\_pl3941\\_dar.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_257/informe_pl3941_dar.pdf)

CARTAS PRESENTADAS AL CONGRESO Carta N° 121-2015-DAR/DE, dirigida al PDTE de la CPAAAAE

Fecha: 16 de marzo de 2015

Disponible en:

[http://www.mediafire.com/view/oj9thvkyre64qz9/Carta\\_CPAAAE\\_PL3941\\_marzo.pdf](http://www.mediafire.com/view/oj9thvkyre64qz9/Carta_CPAAAE_PL3941_marzo.pdf)

Carta N° 070-2015-DAR/DE, dirigida al PDTE de la CPAAAAE Fecha: 18 de febrero de 2015

Disponible en: [http://www.mediafire.com/view/mpy9agom13mo9h8/Cartas\\_a\\_CPAAAE.pdf](http://www.mediafire.com/view/mpy9agom13mo9h8/Cartas_a_CPAAAE.pdf)

#### **NOTAS DE PRENSA**

Observaciones a Cuarto Paquetazo evidenciarían insuficientes salvaguardas socio-ambientales

Fecha: 13 de marzo de 2015

Disponible en: <https://agendambiental.lamula.pe/2015/03/13/observaciones-a-cuarto-paquetazo-evidenciarianinsuficientes-salvaguardas-socio-ambientales/darperu/>

Toda información ambiental y social para nuevos proyectos debe ser actualizada

Fecha: 20 de febrero de 2015

Disponible en: <https://agendambiental.lamula.pe/2015/02/20/toda-informacion-ambiental-y-social-para-nuevosproyectos-debe-ser-actualizada/darperu/>

Modificaciones al Cuarto Paquetazo Ambiental debilitan aún más la regulación ambiental

Fecha: 11 de febrero de 2014

Disponible en: [http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_271/np\\_pl3941\\_111214.pdf](http://dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_271/np_pl3941_111214.pdf)  
<https://agendambiental.lamula.pe/2014/12/11/modificaciones-al-cuarto-paquetazo-ambientaldebilitan-aun-mas-la-regulacion-ambiental/darperu/>

#### **4. OEFA e INDECOPI**

##### **PRONUNCIAMIENTO**

INDECOPI definirá suerte de la fiscalización ambiental del país: posible eliminación de aporte por regulación afectaría al OEFA

Disponible: <https://agendambiental.lamula.pe/2015/03/20/indecopi-definira-suerte-de-la-fiscalizacionambiental-del-pais-posible-eliminacion-de-aporte-por-regulacion-afectaria-al-oefa/darperu/>

#### **5. REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL**

##### **NOTA DE PRENSA**



Reglamento propuesto por el MINEM para protección ambiental en hidrocarburos desprotegería el ambiente (20/08/14)

[http://www.dar.org.pe/archivos/noticia/no\\_545/np\\_reglamentacion200814.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/noticia/no_545/np_reglamentacion200814.pdf)

Nuevo Reglamento del MINEM para protección ambiental en hidrocarburos debilita exigencias sociales y ambientales (17/11/14)

[http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu\\_252/np\\_reglamento\\_prot\\_ambiental171114.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_252/np_reglamento_prot_ambiental171114.pdf)

#### **INFORME**

Primeras preocupaciones sobre el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

[http://www.dar.org.pe/archivos/docs/doc\\_reglamento\\_proteccion\\_ambiental\\_VF.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/doc_reglamento_proteccion_ambiental_VF.pdf)

#### **5. CARTAS REMITIDAS POR SOCIEDAD CIVIL**

Carta colectiva al MINCETUR de organizaciones de la sociedad civil en referencia a medidas administrativas

[http://www.dar.org.pe/archivos/docs/cargo\\_entregado\\_cartaMINCETUR\\_USTR.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/cargo_entregado_cartaMINCETUR_USTR.pdf)

Seguimiento a las acciones del Gobierno de EEUU respecto de la Ley Peruana N° 30230 y normas complementarias, por contravenir los compromisos del TLC Perú – EEUU.

Español:

[http://www.dar.org.pe/archivos/docs/12112014\\_cartaseguimiento\\_USTR\\_OSCperuana.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/12112014_cartaseguimiento_USTR_OSCperuana.pdf)

Inglés:

[http://www.dar.org.pe/archivos/docs/12112014\\_FollowupLetter\\_USTR\\_PeruvianCSO.pdf](http://www.dar.org.pe/archivos/docs/12112014_FollowupLetter_USTR_PeruvianCSO.pdf)

## **Incumplimiento de las obligaciones contraídas en materia laboral en el Acuerdo de Cooperación Comercial celebrado entre la Unión Europea y Colombia y Perú**

*Elaborado por: Javier Mujica Petit, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – EQUIDAD, con la información del análisis del capítulo laboral del TLC Perú – EEUU elaborado con las centrales sindicales, EQUIDAD, PLADES, IESI y el Centro Solidaridad, entre otros.*

### **Antecedentes**

El 1º de marzo de 2013 entro en vigor el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea (UE) y Perú (en adelante solo “El Acuerdo”). Su Título IX, titulado “Comercio y Desarrollo Sostenible”, contiene un conjunto independiente de disposiciones relativas a las normas laborales y medioambientales cuya finalidad es preservar un alto nivel de protección laboral y ambiental en cabeza de ambas partes.

En relación con las normas laborales, el Acuerdo estableció que cada Parte se comprometía a promover y asegurar la aplicación efectiva en sus leyes y prácticas, y en todo su territorio, de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>6</sup>: a) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de toda discriminación en lo que se refiere al empleo y la ocupación.

Del mismo modo, las Partes se comprometieron a no reducir sus niveles de protección para incentivar el comercio o la inversión; ni dejar de aplicar de manera efectiva sus leyes ambientales y laborales, de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.

Como se apreciará del contenido de este informe, el análisis efectuado permite concluir que el panorama laboral en el Perú presenta las siguientes características:

- Una severa dispersión de la legislación laboral; la regresión de los niveles de protección a los derechos fundamentales en el trabajo (DDFF) contemplados antes de la vigencia del Acuerdo y el debilitamiento de los medios con que cuenta el Estado para hacerla efectiva.
- El incremento desmesurado de la contratación temporal y, en especial, de modalidades que no responden a necesidades temporales de personal de las empresas en los sectores vinculados a las actividades de exportación, con los graves efectos que ello tiene en la seguridad de los trabajadores en sus empleos y sus ingresos y el ejercicio de sus libertades sindicales.
- La ampliación progresiva y desmedida de la cobertura de “régimenes especiales promocionales”, fundados en la equívoca creencia de que la reducción de la protección laboral promueve la formalidad y el desarrollo empresarial.
- Una escasa inversión pública y la ausencia de resultados concretos en las políticas relativas al trabajo infantil y al trabajo forzoso, así como la inexistencia de políticas o acciones integrales, tanto en materia de igualdad y no discriminación en el empleo, como para la garantía del derecho de sindicación y el fomento de la negociación colectiva;

---

<sup>6</sup> Ver en

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_095897.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf)

- La configuración de un panorama de violaciones extendidas de los derechos sindicales, sobre todo en sectores en los que predomina la contratación temporal y los regímenes promocionales.
- El debilitamiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo y la ausencia de medidas para hacer efectiva la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- El debilitamiento de las instancias de diálogo tripartito en materia laboral y de la participación de los trabajadores en las políticas de fomento de la competitividad, sobre todo a partir de la expedición de leyes sin consulta con las organizaciones de trabajadores.

Todo ello no solo merma las perspectivas de construcción concertada de un escenario democrático para las relaciones de trabajo sino que además, dado que estos rasgos afectan sobre todo en los sectores exportadores, se configura una ventaja comparativa ilegítima en los términos del ALC suscrito por el Perú.

## **1. LA LEGISLACIÓN LABORAL Y SU CUMPLIMIENTO**

Hasta la entrada en vigor del Acuerdo, gran parte de la legislación laboral provenía de las reformas aplicadas bajo el régimen autoritario que gobernó el país durante la década de los noventa, calificadas por un estudio de la OIT como una de las experiencias más extremas de flexibilización en la región<sup>7</sup> (Anexo 1).

Los rasgos centrales de esta legislación eran cuatro: i) la presencia de un abundante número de leyes y reglamentos que regulan los distintos aspectos de las relaciones de trabajo y que dificultan a los trabajadores el conocimiento de sus derechos; y, ii) el claro favorecimiento de la contratación temporal mediante el incremento de las modalidades de contratación a plazo fijo (que pasaron de 4 a 9), la ampliación de las formas de contratación bajo modalidad formativa, y la regulación del uso de la intermediación laboral y la tercerización, mecanismos basados en la contratación temporal; iii) la apuesta por los regímenes promocionales (basados en la rebaja del estándar de protección laboral) como medios para hacer frente a la informalidad o promover el desarrollo empresarial; iv) la mínima atención otorgada a la implementación de políticas y acciones que aseguren la efectividad de los derechos fundamentales en el trabajo, en especial, la libertad sindical.

A pesar de los compromisos asumidos por el Perú en el Acuerdo, estos rasgos se mantienen, pero a los mismos se han sumado: i) nuevas leyes que agudizan la dispersión y paralización de las iniciativas de consolidación de la legislación laboral; ii) nuevas leyes y prácticas que incrementan la precariedad a través del uso desmesurado de la contratación temporal, sin control adecuado por parte de las autoridades públicas; iii) la ampliación de la cobertura de los regímenes promocionales que rebajan el estándar de protección laboral; iv) la escasa inversión pública y resultados concretos en las políticas relacionadas con la efectividad de algunos derechos fundamentales en el trabajo y la ausencia de políticas o acciones efectivas en el caso de otros (Cuadro N° 1). Todo esto, como se verá enseguida, afecta especialmente a sectores vinculados a las actividades de exportación y se produce en un escenario de debilitamiento de la capacidad de las autoridades públicas de vigilar y asegurar el cumplimiento de la legislación.

---

<sup>7</sup> Puede verse, OIT. Estudios sobre la flexibilidad en el Perú, Lima: OIT, 2001.

## RASGOS GENERALES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL EN PERU ANTES Y DESPUÉS DEL ACUERDO CON LA UE

ANTES DEL Acuerdo	DESPUÉS DEL Acuerdo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispersión legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se expiden nuevas leyes que incrementan la dispersión y se paraliza tramitación de la Ley General del Trabajo<sup>8</sup></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecimiento de la contratación temporal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se incrementa el uso de la contratación temporal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se legislan regímenes promocionales que reducen los estándares de protección laboral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se consolidan y amplía la cobertura de los regímenes promocionales que reducen el estándar de protección laboral</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desatención de políticas y acciones específicas para garantizar el cumplimiento de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, en especial, de la libertad sindical</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa inversión pública y resultados en las políticas relativas a DDDFF expedidas y ausencia de políticas y acciones específicas para garantizar el cumplimiento de los otros DDDFF</li> </ul>

### A. Dispersión legislativa

La dispersión de la legislación laboral persiste como una de las características más saltantes de la legislación laboral. Y a pesar de que en los últimos años se dieron algunos avances – por ejemplo para regular el uso de los medios de tercerización laboral (Gobierno de García), la aprobación de una Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y la creación de una Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Gobierno de Humala), tales avances son prontamente esterilizados por acción del mismo gobierno.

Así, por ejemplo, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo fue modificada el año pasado (Ley N° 30222) en claro sentido regresivo, siendo lo más saltante de la modificatoria que se dificulta la imposición de sanciones penales para los incumplimientos del deber de prevención que ponen en riesgo la vida o salud de los trabajadores; se reduce la pena prevista para los casos en lo que tales incumplimientos originan la muerte o lesiones graves de trabajadores; y, se permite tercerizar la gestión, implementación, monitoreo y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre seguridad y salud en el trabajo. Como se verá más adelante, a pesar de existir una instancia tripartita de diálogo social en materia de seguridad y salud en el trabajo, esta ley modificatoria no fue materia de ningún tipo de consulta o diálogo y se expidió en un escenario en el que los accidentes de trabajo reportados se incrementa sustancialmente.

Con las normas expedidas, solo en el sector privado existen al menos 30 leyes, con sus respectivas normas reglamentarias y modificatorias, que regulan la contratación, la extinción del contrato de trabajo y los beneficios económicos, sin considerar las normas que regulan los regímenes especiales aplicables a algunos sectores de actividad (p.e. construcción, pesca, minería, etc.) o algunas profesiones (artistas, futbolistas, porteadores, etc.). Algunas leyes que datan de hace más de medio siglo mantienen vigencia (p.e. Ley N° 9463 de 1946) y otras han sido objeto de innumerables modificaciones, tal como ocurre con el reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (D.S. 011-92-TR), que ha sido reformado en más de 15

<sup>8</sup> Perú es uno de los 4 países de América que hasta hoy no cuenta con un Código Laboral o Ley General del Trabajo.

oportunidades. La iniciativa del consolidar la legislación laboral a través de una Ley General del Trabajo y modificarla con el objeto de levantar las observaciones de los órganos de control de la OIT, fue objeto dialogo tripartito pero a pesar de alcanzarse más del 90% de consensos en su contenido y de constituir una medida acordada como parte de la Décimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional, su tramitación ha sido paralizada por el actual Gobierno.

## **B. Incremento de la contratación temporal**

### ***Incremento de trabajadoras y trabajadores con contratos temporales***

Uno de los rasgos más notables de las relaciones laborales en Perú es el uso desmesurado de la contratación temporal por medio del uso masivo de las modalidades de contratación temporal. Según información de la Encuesta Nacional de Hogares, el número total de trabajadores asalariados con contrato a plazo fijo se duplicó entre el 2005 y el 2012, pasando de 1,130 millones en esa condición a 2,260 millones. Durante dicho periodo, la tasa de crecimiento de los contratos temporales fue de 10,6% a diferencia de la tasa de crecimiento de los trabajadores con contrato a plazo indefinido que fue de 6,1%, siendo la tasa de crecimiento de los contratos temporales de las mujeres (12,2%) mayor que la de los hombres (9,4%). Entre el 2011 y el 2012, el porcentaje de población contratada a plazo fijo se incrementó en 16,6%, y los contratos indefinidos solo en 3,6%, resultando que para el año 2012, el 66,8% de personas que laboran con un contrato en el sector privado lo hacen con uno temporal<sup>9</sup>.

Entre la población asalariada formal del sector privado este incremento responde a uso desmesurado de las modalidades de contratación temporal contempladas en la legislación general (Decreto Legislativo N° 728), sobre todo, de aquellas que **no** responden a auténticas necesidades temporales de personal de las empresas y la uso del contrato por exportación no tradicional. Según el Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo<sup>10</sup>, en el año 2013 [año en que entró en vigor el Acuerdo entre la UE y el Perú] se presentaron a registro más de 3 millones de contratos temporales suscritos al amparo del Decreto Legislativo N° 728, es decir, 14 veces más que los registrados en 1992 y 700 mil más que los registrados el año 2010. Como resultado de esto, en la actualidad el 60% de los asalariados formales del sector privado se encuentran con un contrato temporal, lo que, como se verá más adelante, viene teniendo un impacto negativo en el derecho de sindicación. Cabe anotar que, si bien en los años 2011 y 2012 los contratos de trabajo representaron más del 30% del total de materias investigadas por la inspección del trabajo, en el año 2013 este porcentaje cayó al 9,38%.

### ***Modalidades formativas y tercerización***

En el caso de las modalidades formativas, de acuerdo a los reportes de la Dirección General de Formación y Capacitación Laboral, los convenios registrados desde el año 2006 al año 2012 se incrementaron de 46 mil a más de 63 mil, y en el caso de los trabajadores bajo régimen de tercerización laboral con desplazamiento e intermediación laboral, su participación respecto del total de asalariados formales del sector privado se incrementó, pasando del 5% el año 2008 a 9% el año 2012. Cabe agregar que, a pesar de que en el año 2008 se expidió la Ley de Tercerización, el marco de protección establecido por esta Ley fue debilitado con la expedición

---

<sup>9</sup> INEI. Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento 2004-2012; INEI; Lima: 2013.

<sup>10</sup> Ver en <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=86&tip=87>

de su Reglamento a cargo del Poder Ejecutivo (p.e. la ley exige que la empresa tercerizadora tenga “pluralidad de clientes” y el reglamento señala que dicho elemento no se tomará en cuenta en determinados casos; la ley establece que la empresa tercerizadora debe contar con equipamiento, y el reglamento señala que la tercerizadora puede no tener equipos propios y prestar servicios con equipos que estén “bajo su administración” y el reglamento introduce supuestos que no permitirían diferenciar entre una tercerización fraudulenta y tercerización legal). Esto, sumado a la poca frecuencia con la que la que la inspección del trabajo fiscaliza el correcto empleo de esta figura, configura un panorama de vulnerabilidad para los trabajadores en este modalidad de prestación de servicios, mayormente con contrato temporal. Según los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Trabajo, entre los años 2010 a 2012 las materias inspeccionadas referidas a la tercerización representan apenas el 0,3% de total de materias inspeccionadas y, aunque en el año 2013 este porcentaje se incrementó, llegó apenas al 0,8%, lo que es manifiestamente insuficiente.

El uso desmedido de los contratos temporales, y en especial de los que no se justifican en necesidades temporales de las empresas, además negar a los trabajadores cualquier protección contra el despido arbitrario y afectar el ejercicio de su derecho de sindicación, también genera desincentivos a la capacitación por parte de las empresas, dada la imposibilidad de recuperar la inversión debido a la alta rotación de los trabajadores.

### **C. Consolidación y ampliación de la cobertura de los regímenes promocionales**

En el Perú, diversas actividades económicas y empresas se benefician con la vigencia de “leyes promocionales”, que rebajan el estándar de protección laboral previsto para todos los trabajadores, en el entendido que la reducción de los “costos” derivados de tal protección promoverá las exportaciones, la formalización o el desarrollo empresarial. Esta opción de política, profundizada en los últimos años e inédita en la región y en el mundo, implica diferencias de trato que crean subcategorías de trabajadores con condiciones precarias, ubicados sobre todo en sectores directamente vinculados con las actividades exportadoras.

#### ***El régimen de promoción de las exportaciones no tradicionales***

La primera de estas leyes es la Ley para la Promoción de Exportaciones no Tradicionales, expedida en 1978 y que ya tiene 35 años de vigencia. El objeto de este régimen promocional es el fomento de las exportaciones no tradicionales y la creación de empresas dedicadas a dichos fines, a través de la creación de un contrato temporal utilizado sobre todo por empresas del sector manufacturero y, en especial, por la industria textil de exportación. El uso de este contrato carece de límites cuantitativos y temporales, lo que significa que una empresa puede cubrir a cualquier número de trabajadores bajo esta modalidad y que los trabajadores pueden estar sujetos a renovaciones contractuales durante toda su trayectoria laboral. La única condición para la suscripción del contrato es contar con un contrato, orden de compra o documento para exportación.

Desde el año 1993, el número de contratos por exportación no tradicional registrados ante el Ministerio de Trabajo ha ido en constante aumento, siendo utilizado no solo por las empresas que desarrollan actividades de exportación no tradicional, sino también por sus empresas contratistas. Desde el año 2012, un acertado pronunciamiento del Ministerio de Trabajo,

prohibió que las empresas contratistas utilicen esta modalidad de contratación, lo que al parecer ha determinado la reducción del número de contratos registrados en los años 2012 y 2013. Al año 2013 se registraron ante el Ministerio de Trabajo 238 mil contratos, lo que contrasta con los 50 mil presentados en el año 1993 y representa cerca del 6% de los contratos temporales suscritos.

Un estudio del Centro de Solidaridad<sup>11</sup> reporta que en 10 empresas del sector textil exportador que utilizan el contrato por exportación no tradicional, los incumplimientos de la legislación más frecuentes y que comprenden al mayor número de trabajadores son la desnaturalización del contrato, el incumplimiento del pago total de la remuneración (en especial el beneficio denominado prima textil) y el uso del contrato para limitar el ejercicio de los derechos colectivos. En algunos casos los incumplimientos registrados han dado lugar a intervenciones de la inspección del trabajo que convalidaron las denuncias e impusieron sanciones económicas que en muy pocos casos han sido pagadas; en otros, la judicialización de las denuncias ha acabado favoreciendo a las empresas infractoras dada la lentitud de los procesos judiciales.

Destacan en el citado estudio los casos de algunas empresas que ocupan los primeros lugares en la actividad exportadora textil o de confecciones. En un caso, una empresa que reporta 3 mil trabajadores solo registra a 17 de ellos con contrato indefinido, encontrándose los restantes bajo contrato por exportación no tradicional; en otro caso, la inspección del trabajo determinó la desnaturalización de 740 contratos por exportación no tradicional; en otra empresa, se registra que la Autoridad de Trabajo declaró la desnaturalización de más de 900 contratos de trabajo con plazo de duración 6 meses, que los trabajadores declaraban no haber suscrito; en otra empresa no se renovó el contrato por exportación no tradicional a trabajadoras con más de 20 años de renovaciones sucesivas luego de su afiliación o el desarrollo de actividades sindicales.

### ***El régimen de promoción del sector agrario***

En el 2000 se creó el régimen especial de promoción del sector agrario, cuyo objeto, según su norma de creación, es promover la formalización y el desarrollo empresarial mediante la creación de un régimen remunerativo diferenciado que rebaja el estándar de protección laboral contemplado por el régimen laboral común. Este régimen promocional resulta aplicable a las personas naturales o jurídicas que desarrollen cultivos y/o crianza, incluida la agroindustria, y su vigencia, que originalmente estaba prevista sólo hasta el año 2006, fue ampliada durante el gobierno de García hasta el año 2021. Al año 2013, cerca del 7% de los trabajadores asalariados formales del sector privado estaba adscrito al régimen especial de promoción del sector agrario; esto es, alrededor de 240 mil trabajadores de uno u otro sexo.

Para el mismo año, el ingreso promedio de los trabajadores del sector agrario constituía el tercer ingreso promedio más bajo entre los trabajadores formales peruanos (S/.1,248.00), superando solo al trabajo de hogares y en restaurantes y hoteles. Un estudio publicado por la CGTP en el año 2011<sup>12</sup> indica que el crecimiento del salario agrario no ha venido acompañando la tendencia ascendente de la productividad, pues si bien aquel se había recuperado en 11,41% su capacidad adquisitiva con relación al año 2000, la productividad agrícola había

---

<sup>11</sup> Centro de Solidaridad AFL-CIO: Principales incumplimientos de los derechos laborales en el sector textil y confecciones en el Perú.

<sup>12</sup> Gamero, Julio: Impacto de la Ley de Promoción Agraria 27360: A 10 años de su implementación

mejorado en 24,48% con relación a dicho año base. Esto quiere decir que, desde la implementación de la Ley de Promoción del Sector Agrario, la distribución funcional del ingreso en este sector se habría deteriorado en razón de que el ajuste salarial ha quedado rezagado frente al aumento de la productividad del sector.

En similar sentido, la reducción del aporte a cargo de los empleadores a la seguridad social en salud (de 9\$ a 4% de la remuneración percibida por el trabajador) conformaría un “subsidio” a la empresa, extraído de los fondos de EsSalud y de los hogares que por las deficiencias y los pocos recursos del sistema de atenciones afrontan las contingencias (medicinas o exámenes médicos) con recursos propios. Concluye el citado estudio que, en puridad, el régimen promocional agrario constituye una ventaja competitiva de corto plazo a las empresas del sector –sobre todo agroindustriales- ya que les reduce sus costos laborales pero le resta incentivos para mejorar su eficiencia, operando más bien como una “renta” que mejora la competitividad y rentabilidad pero no sobre la base de una mayor eficiencia económica, sino, basada en la reducción de los derechos de los trabajadores y en el desfinanciamiento de los sistemas de aseguramiento.

### ***El régimen promocional para la micro y pequeña empresa***

En el año 2003 se creó el régimen promocional para la microempresa, definida como la unidad económica de hasta 10 trabajadores y con ventas anuales de hasta 150 UITs. Al igual que el régimen promocional para el sector agrario, el objeto de este régimen según su norma de creación es promover la formalización y el desarrollo empresarial mediante la reducción del estándar de protección laboral contemplado por el régimen laboral común.

En el año 2008, con posterioridad a la vigencia del Acuerdo de Libre Comercio, el régimen promocional para la microempresa, con vigencia de 5 años, fue convertido en un régimen promocional permanente y ampliado a la pequeña empresa (definida como la unidad de hasta 100 trabajadores y un nivel de ventas anuales de hasta 850 UITs), creándose para la microempresa un sub-régimen con derechos aún más reducidos. Más recientemente, en el año 2013, este régimen ha sido objeto de una nueva ampliación, siendo aplicable en la actualidad a las empresas con ventas de hasta 1700 UITs, in importar el número de trabajadores, con lo que potencialmente el régimen en la actualidad a 4 de cada 5 trabajadores.

El impacto del régimen Mype en la promoción de la formalidad viene siendo mínimo o incluso adverso. Al año 2013, apenas el 15,5% del total de microempresas a nivel nacional se habían registrado en el régimen laboral promocional establecido en la Ley MYPE. No obstante, si a este porcentaje le restamos a las microempresas ya formalizadas antes de la vigencia del régimen promocional y a las empresas que ya no continúan registradas en la planilla electrónica, el impacto del régimen se al 7,6% del total de microempresas existentes a nivel nacional. Por su parte, la tasa de informalidad laboral de alrededor de 90% en la microempresa se mantiene prácticamente inalterada.

En el caso de la pequeña empresa, si bien las empresas inscritas al 2013 ascendieron al 25% del total a nivel nacional, el impacto real alcanza apenas al 5,9% del total de pequeñas empresas existentes, restando a las empresas ya formalizadas antes de la vigencia del régimen promocional y a las empresas que ya no continúan registradas en la planilla electrónica. Además, en el caso de las pequeñas empresas, antes de la extensión del régimen laboral



promocional de la Ley MYP, las estadísticas oficiales indican que más del 60% de trabajadores ya se encontraban formalizados y, por tanto, gozando de la protección laboral establecida por la regulación laboral general, con lo que respecto a estos casos la vigencia del régimen promocional, lejos de formalizar, plantea la posibilidad que se sustituyan los puestos de trabajo sujetos a la regulación laboral general (beneficios laborales completos) por puestos de trabajo con derechos reducidos bajo el régimen promocional. De hecho, si bien la tasa de informalidad laboral en la pequeña empresa ha mejorado, este fenómeno parece estar vinculado al desempeño económico del país antes que a la aplicación del régimen promocional para la Mype.

Ninguno de los 3 regímenes promocionales descritos prevé mecanismos de evaluación que permitan medir el nivel de logro alcanzado en lo que refiere a sus supuestos objetivos de promoción de las exportaciones, formalización o desarrollo empresarial. Esto, aunado a la inconsistencia de sus fundamentos y a los efectos reales en el incremento de la desigualdad o la precarización de las condiciones de trabajo y de vida, los convierte en auténticos subsidios para las empresas de los sectores beneficiarias, muchas de ellas ubicadas en el centro o en la periferia del circuito de intercambio con los principales social comerciales del Perú.

#### **D. Desatención a los derechos fundamentales en el trabajo**

##### ***Escasa inversión y resultados***

Desde el año 2012 el Gobierno peruano ha expedido diversos dispositivos que aprueban políticas y planes nacionales en materia de trabajo infantil, trabajo forzoso y seguridad y salud en el trabajo. Si bien estas disposiciones constituyen un evidente avance, su escaso grado de ejecución y muy bajo nivel de inversión pública es también notorio y plantea el riesgo de incumplimiento de los objetivos y metas planteados.

En el caso del trabajo infantil, según las estadísticas oficiales del año 2011, 1 de cada 4 niños y adolescentes trabajan y, entre los adolescentes que trabajan, 1 de cada 3 lo hacen en trabajos peligrosos. No obstante ello, a más de dos años de expedición de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (ENPETI) el Gobierno no ha implementado ningún programa que de manera específica aborde la problemática del trabajo infantil, con enfoque específico en zona rurales y en las denominadas “peores formas”; tampoco se cuenta con una nueva estadística que dé cuenta del número actual de niños trabajadores o que caracterice de mejor forma su situación

En el caso del trabajo forzoso, el poco presupuesto específico asignado a la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo para la ejecución del Plan Nacional, se vio reducido de manera alarmante en el año 2013 a sólo una sexta parte de los asignado en el año 2012 (poco más de S/. 200 mil). Algo similar ocurre con la ejecución de la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que carece aún de un presupuesto específico al interior del Ministerio de Trabajo.

Esta escasa inversión pública contrasta con la gravedad de los problemas que enfrenta el Perú: desde el año 2005 un estudio de la OIT dio cuenta de situaciones de trabajo forzoso que comprenderían a más de 30 mil personas en la tala ilegal de madera; un estudio efectuado por el propio Gobierno presenta evidencia de niños de muy corta edad (incluso de 4 años) sometidos a peores formas de trabajo infantil en la producción de carbón vegetal; una

organización privada de mucho prestigio también evidencia trabajo infantil, trabajo forzoso y trata en la minería ilegal del oro (que representa más del 20% del oro producido en Perú) y además presenta casos en los que el oro producido de manera ilegal ingresa a los mercados internacionales, incluso a los Estados Unidos. A la fecha, no se conoce de casos de niños o niñas víctimas de peores formas de trabajo infantil rescatados; de adultos liberados de la situación de trabajo forzoso en las actividades mencionadas o en sectores priorizados por el Segundo Plan Nacional; o, de la existencia de programas públicos específicos para asistencia y reinserción laboral de las víctimas.

Cabe agregar que los órganos de control de la OIT vienen reiterando observaciones que no son atendidas por el Gobierno y que refieren, principalmente a: i) la modificación del Código de los Niños y Adolescentes para adecuar sus disposiciones a los convenios sobre la materia; ii) redoblar esfuerzos para garantizar la eliminación de estas peores formas de trabajo infantil en la práctica, realizando investigaciones adecuadas y procesando de forma eficaz a los responsables; iii) proveer recursos necesarios para la aplicación efectiva de este Segundo Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso; iv) se modifique la legislación penal con el fin de reprimir efectivamente todas las formas de trabajo forzoso; y, v) se fortalezca la capacidad de la inspección del trabajo en materia de trabajo forzoso e infantil.

### ***Ausencia de políticas***

Por otro lado, el Perú no cuenta con una política específica que aborde la igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación. Si bien, existen políticas relacionadas con la promoción de la igualdad de oportunidades en general, orientadas hacia algunos colectivos vulnerables (adultos mayores, mujeres y discapacitados), sus componentes laborales no abordan de manera particular e integrada la problemática que presenta la discriminación laboral. Muestra clara de ello, es la inexistencia de política activas para promover el empleo decente de colectivos vulnerables, la ausencia de medidas específicas para combatir la discriminación racial o la discriminación por orientación sexual en los empleos; o, la desatención a las desigualdad en materia de ingresos; todo esto a pesar de que la información disponible revela la agudización de situaciones de discriminación, como ocurre con el incremento de las brechas en los ingresos entre hombres y mujeres, que pasó de 29% en el años 2007 a 32% en el años 2012. Cabe recordar que los órganos de control de la OIT vienen observando de manera recurrente la no adopción de medidas para hacer efectivo el principio de igual remuneración a trabajo de igual valor entre hombres y mujeres.

También persisten en la legislación normas que afectan la igualdad de trato, como ocurre con la Ley N° 27986, Ley de los Trabajadores del Hogar, que establece para las trabajadoras del hogar un régimen laboral con beneficios de carácter económico y no económico diferenciados y menores a los que se consagran para los trabajadores del régimen laboral general, sin que estas diferencias obedezcan a diferencias de hecho entre el trabajo del hogar y el trabajo en otros establecimientos; o como sucede con los ya citados regímenes promocionales para el Sector Agrario o la Mype que establecen diferencias de trato en los estándares de protección laboral que no vienen reportando ningún resultado positivo en términos de formalización o desarrollo empresarial. En este punto, cabe recordar que los órganos de control de la OIT han solicitado al Gobierno enviar información sobre la aplicación y el impacto en la práctica de la Ley de Trabajadores del hogar y los regímenes promocionales para el sector agrario y la micro y pequeña empresa.

Tampoco, como veremos seguidamente, existe una política o siquiera acciones integradas orientadas a garantizar el derecho de libertad sindical o fomentar la negociación colectiva.

## **E. El caso del derecho fundamental a la libertad sindical**

### ***Normativa sobre derechos sindicales***

En materia de libertad sindical el modelo de corte intervencionista implantado a partir de la reforma de los años noventa se mantiene inalterado en sus rasgos centrales. La reforma legislativa del año 2003 levantó 12 de las 16 observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT a la legislación del régimen laboral de la actividad privada y a las observaciones no levantadas, referidas al derecho de huelga, se agregan nuevos cuestionamientos referidos a la exclusión de ciertas categorías de trabajadores del derechos de sindicación (personas en modalidades formativas o jueces y fiscales), la definición por ley del nivel de la negociación colectiva, el control de la huelga por parte del Ministerio de Trabajo.

También se han sumado comentarios de los órganos de control de la OIT referidos a otras normas no compatibles con el estándar mínimo establecido en los convenios fundamentales, entre ellas, las que permiten el reemplazo de docentes en huelga con trabajadores contratados o las limitaciones permanentes a la negociación de remuneraciones en el sector público. Cabe agregar que los comentarios de los órganos de control a los que hacemos referencia son reiterados, en algunos hace ya varias décadas, sin que los sucesivos Gobiernos hayan promovido las reformas legislativas necesarias. Aunque en la mayor parte de los casos son necesarias reformas a la legislación, desde el año 2012 el Ministerio de Trabajo ha publicado hasta en 4 oportunidades proyectos modificatorios del reglamento de la Ley de Relaciones Colectiva, sin que hasta la fecha se haya producido ninguna reforma orientada a compatibilizar la legislación con los convenios de la OIT.

En el caso del Sector Público, la expedición de la Ley de Servicio Civil (N° 30057, 2013) agudizó las restricciones a la negociación colectiva de remuneraciones que imponen desde el año 1993 las leyes Anuales de Presupuesto, pues impide en todo el sector público la negociación colectiva de remuneraciones o de temas con incidencia presupuestal, sin prever siquiera algún mecanismo alternativo de participación para los trabajadores. Con esto, la citada Ley impone una clara regresión en el ejercicio de un derecho fundamental pues sus disposiciones son aplicables, incluso, a trabajadores públicos que venían negociando colectivamente sus remuneraciones hace varios años.

### ***Prácticas antisindicales***

Uno de los problemas graves y recurrentes en lo referido al ejercicio efectivo del derecho de libertad sindical en Perú es el elevado número de prácticas antisindicales y la poca capacidad y voluntad del Gobierno para prevenirlas o reprimirlas y aplicar sanciones disuasivas. El Perú es el segundo país en América Latina que reporta un mayor número de denuncias ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT y, en los últimos cinco años, cuatro casos que involucran el asesinato de sindicalistas han sido catalogados como de extrema gravedad (Casos 2527, 2664, 2771 y 2982). Según la base de datos QVILIS, a noviembre de 2012 la mayor parte de las denuncias tienen que ver con actos de discriminación sindical (en su mayor parte despidos de dirigentes o afiliados) y negativa a negociar colectivamente. Resalta que en el 70% de la

denuncias el infractor denunciado sea el Estado, como Autoridad encargada de garantizar los derechos sindicales y como empleador.

Muchas de las prácticas antisindicales se agudizan en sectores de actividad en los que las condiciones laborales y, en particular, las condiciones de contratación son precarias. Esto ocurre, sobre todo, en el caso de los trabajadores con contratos temporales o bajo el ámbito de los regímenes promocionales que, aun cuando tienen reconocido por la legislación su derecho de sindicación, en la práctica ven limitadas la posibilidad de hacerlo efectivo, sobre todo si los contratos temporales se encuentran desvinculados de necesidades temporales de las empresas, en cuyo caso la amenaza de “no renovación” es utilizada para impedir la conformación o afiliación a sindicatos. En el sector agrario, en donde la estacionalidad o intermitencia de algunas labores han sido generalizadas a todas las empresas y todos los empleos, incluso cuando la dinámica productiva no se articula en torno a la discontinuidad, más del 70% de los contratos son temporales y, como ya lo hemos señalado, la tasa de afiliación apenas llega al 1,7%.

Los efectos de la contratación temporal en el ejercicio de libertad sindical también se agudizan con el recurso extendido a la tercerización y la intermediación laboral. Como se ha señalado en muchos trabajos, estas figuras han tenido como efecto la reducción de la base afiliable de los sindicatos de empresa así como la reducción de la cobertura de la negociación colectiva. El caso de la intermediación laboral es representativo de este problema: esta forma de contratación indirecta se concentra en las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler en donde actúan el 80% de las empresas de intermediación y se ubica más del 90% de los trabajadores destacados. En este sector de actividad, más del 50% de los trabajadores tienen contratos temporales y la tasa de sindicalización no llega siquiera al 1%.

Además de la baja tasa de afiliación, los trabajadores de sectores con alta incidencia en la contratación temporal o bajo el ámbito de los regímenes promocionales, presentan una muy alta vulnerabilidad a las prácticas antisindicales. Dos estudios del Centro de Solidaridad Internacional AFL-CIO (Anexo 4) documentan casos de violaciones al derecho de libertad sindical en los sectores textil y confecciones y agroindustria. Estas prácticas, realizadas por empresas con elevados niveles de exportación, se dan, entre otras, en las siguientes modalidades: no renovación de contratos temporales (a veces masiva) de trabajadores que deciden conformar una organización sindical; no renovación de contrato de dirigentes sindicales; presión a trabajadores para lograr su desafiliación bajo amenaza de no renovación de sus contratos; imputaciones falsas de comisión de faltas graves a dirigentes o activistas sindicales; formulación de denuncias penales a dirigentes o afiliados por ejercer el derecho de huelga o por sus actividades dirigenciales; o, generación de “listas negras”.

En algunos casos, los actos antisindicales son constatados por la inspección del trabajo que impone la sanción respectiva o se judicializan; sin embargo, aún con ello en muchos casos, la afectación al derecho de libertad sindical se consuma. Así, cuando existe una constatación de la inspección del trabajo que acredita los actos antisindicales, la empresa opta por judicializar la decisión, por pagar la multa pero no cumplir con el mandato de la Inspección del Trabajo, o, simplemente por omitir el pago de la multa ante la falta en algunas regiones de medios para hacerla efectiva. Cuando el caso es judicializado por la empresa o por el trabajador, la demora excesiva de los procesos judiciales conlleva la impunidad. Por ejemplo el citado estudio documenta el caso de dos empresas agroexportadoras en la región Ica, en las que los trabajadores que conformaron organizaciones sindicales fueron despedidos o sus contratos

temporales no renovados. A pesar de haberse llevado a cabo inspecciones e interpuesto demandas judiciales, el resultado actual es que ninguna de estas dos empresas hay sindicatos.

Cabe recordar que ante una Queja formulada por organizaciones sindicales al Comité de Libertad Sindical (Caso 2675), dicho órgano de control recomendó al Gobierno en el año 2011 que *“examine con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas la manera de asegurar que el recurso sistemático a los trabajos temporales de corta duración en el sector de la exportación no tradicional no obstaculice en la práctica el ejercicio de los derechos sindicales”*. En dicha oportunidad, el Gobierno indicó que el Congreso de la República venía tramitando diversos proyectos de ley modificatorios del régimen de promoción de las exportaciones no tradicionales y reafirmó su compromiso de crear condiciones necesarias para que los trabajadores ejerzan sus derechos sindicales. Sin embargo, hasta la fecha el Gobierno no ha introducido la revisión de esta modalidad contractual dentro de las agendas de las instancias de dialogo con las organizaciones de trabajadores, ni ha impulsado –como sí lo ha hecho con las normas que debilitan la protección laboral- los proyectos de reforma legislativa del régimen promocional de la exportaciones no tradicionales.

## **2. EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN LABORAL**

En cuanto al cumplimiento de la legislación el proceso de fortalecimiento de la Inspección del Trabajo iniciado en el año 2006, operado a instancias del Acuerdo de Libre Comercio celebrado por Perú con los Estados Unidos, ha sufrido un claro estancamiento. Las constantes modificaciones a la legislación en materia de Inspección del Trabajo van a contramarcha de los objetivos de reordenamiento y potenciación de la función inspectiva.

### ***El “enfoque preventivo” de la inspección del trabajo***

Una clara evidencia de lo señalado es la pasada expedición de la Ley N° 30222 (año 2014), que estableció que por un periodo de 3 años y como parte del “enfoque preventivo de la política de inspección del trabajo” cuando se determine la existencia de una infracción, el inspector de trabajo sólo podrá emitir u orientar al empleador para que subsane su infracción, dando por concluido el procedimiento inspectivo en caso de que ello ocurra; ello sin importar si los incumplimientos detectados sean graves o extendidos, o si los mismos no obedecen a falta de información sobre el contenido de la legislación laboral, sino a conductas recurrentes en las que el infractor espera la visita de inspección inspector para enmendar su conducta. De manera inaudita, la misma Ley indica que cuando los requerimientos de la inspección sean inobservados (o sea cuando el incumplimiento persista a pesar de requerimiento), la sanción será rebajada a un tercio de su valor.

Aunque la norma agrega que este “enfoque preventivo” no será de aplicación en casos de infracciones muy graves que afecten los derechos fundamentales, las normas sobre seguridad y salud en el trabajo y los actos de obstrucción a la labor inspectiva, la formulación de estas excepciones es, por demás, curiosa, por tres razones: no todas las violaciones a los derechos fundamentales en el trabajo están excluidas, sino solo los incumplimientos “muy graves”; solo quedan excluidos los incumplimientos a las normas de seguridad y salud en el trabajo que originan muerte o invalidez permanente, con lo que el incumplimiento del deber de prevención que pongan en riesgo la vida de los trabajadores (aunque se trate de situaciones de

riesgo grave o entendida) o los accidentes y enfermedades que originan daños efectivos a la salud y seguridad pero que no derivan en una situación de invalidez permanente, sí se incluyen bajo el enfoque preventivo; y, se excluye a los actos de obstrucción que se producen mediando una “actuación diligente del empleador” lo que, dada la relativa imprecisión de estos términos, abre la puertas a que todos los empleadores aleguen tal situación, y, además nos conduce al absurdo de que existan “actos de obstrucción” cometidos a través de “conductas diligentes”.

### ***Otra evidencias del debilitamiento de la inspección del trabajo***

A estas modificaciones legislativas se suman otras situaciones que evidencian que en los últimos años no se ha incrementado, ni siquiera mínimamente la capacidad de la inspección del trabajo para garantizar la efectividad de la legislación y, en especial, en materia de derechos fundamentales laborales. Entre otras, desde el año 2010 no se ha incrementado el número de inspectores del trabajo y su distribución a lo largo del país sigue indicando que la capacidad operativa del sistema en algunas regiones es nula o mínima. Por ejemplo, en regiones como Amazonas y Huancavelica existe un solo inspector para cada región. En las mismas regiones y en Ancash, Cajamarca y Loreto la ratio inspector/trabajadores asalariados es de 1 por cada 40 mil o más trabajadores asalariados.

De otro lado, muchas actuaciones inspectivas y sobre todo aquellas llevadas a cabo a instancia de denuncias de los trabajadores, se ven frustradas debido a que los empleadores incurren en actos de obstrucción que no son sancionados de manera enérgica y, lo más grave de todo, respecto de muchos casos de obstrucción una vez impuesta la multa, la labor de la inspección no se reanuda sobre los locales a los que no se consiguió ingresar. Con ello, se difunde una práctica que desconoce toda autoridad al sistema y consolida las violaciones de los derechos laborales pues acaba siendo “más económico” obstruir la labor del inspector y pagar la sanción por obstrucción a la labor inspectiva, que permitirle el ingreso y la constatación de los incumplimientos. Según el Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo, desde el año 2010 el número de actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva se ha incrementado y representa, en promedio para todos los años, el 32% del total de actas de infracción impuestas en cada año; o sea, 1 de cada 3 actas de infracción corresponde a actos de obstrucción, lo que da cuenta del déficit de autoridad del sistema y advierte el impacto que esto tiene en el ejercicio efectivo de los derechos laborales.

La inspección del trabajo reporta muy pocas actuaciones inspectivas en esta materia. Por ejemplo, la fiscalización de materias relativas a la discriminación laboral en los últimos cuatro años no alcanza siquiera el 1% del total de materias fiscalizadas en cada año, lo que implica que la Inspección del Trabajo ha dejado prácticamente sin tutela efectiva a este derecho fundamental. En el caso de trabajo forzoso, de acuerdo a la información mostrada por la Inspección del Trabajo en diversos foros, en el año 2013 y bajo la vigencia del Segundo Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso, las órdenes de inspección en esta materia representaron apenas el 0,01% de total de órdenes de inspección generadas. Cabe agregar que los reportes sobre las acciones inspectivas incluidos en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Trabajo utilizan indicadores que no permiten advertir el nivel real de eficacia de las actuaciones.

El nivel de incumplimientos de la legislación laboral en Perú, no obstante, es elevado. Según información de su propio Ministerio de Trabajo, el año 2012 el 62% de las huelgas ocurridas en Perú tuvo como causa el incumplimiento de normas legales o convencionales de trabajo,

despidos o amenazas de despido. Y el 2013 el 53% de las paralizaciones laborales tuvo estas mismas causas.

A lo anterior se suma que, mediante la Ley N° 30222 (11.07.2014), se llevó a cabo una modificación regresiva en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo; y, además, se estableció que en un plazo de 3 años contados desde el 12 de julio de 2014 – es decir hasta el 11 de julio de 2017- la Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) deberá circunscribirse principalmente a intervenciones orientadas a la prevención y corrección de conductas infractoras. A lo anterior se suma que el número de inspectores disponibles para hacer efectivo el cumplimiento de la ley laboral sigue siendo desproporcionadamente pequeño en relación al universo total de trabajadores cuyos derechos deben ser garantizados (500 inspectores para una población ocupada asalariada de más de 7 millones de personas) o respecto de los que están a disposición de otras agencias del estado encargadas de cumplir la ley (500 inspectores en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral versus 3,000 en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria).

La SUNAFIL ha sido diseñada como un ente con competencias a nivel nacional, pero en la práctica ello no ocurre debido a que carece totalmente de inspectores o de un número suficiente de éstos en regiones en las que hay una gran concentración de trabajadores o una alta frecuencia de violaciones a los derechos laborales. En la región La Libertad, por ejemplo, en la que hay una alta concentración de actividad agroindustrial, los propios empresarios de la región han indicado que la SUNAFIL cuenta con apenas 9 inspectores encargados de velar por el cumplimiento de la normatividad establecida por el Ministerio de Trabajo, pese a que son más de 80,000 las empresas que operan en la región<sup>13</sup>.

El Estado no asigna ninguna prioridad al sostenimiento presupuestal de la SUNAFIL, y la situación es tan delicada que los propios inspectores laborales incurrir frecuentemente en huelgas para reclamar por sus derechos y condiciones de trabajo<sup>14</sup>, afectados por disposiciones de la Ley Anual de Presupuesto que prohíben generar nuevas plazas de inspectores<sup>15</sup> o mejorar siquiera equiparar sus salarios con los que se abonan en las demás agencias estatales que se ocupan de fiscalizar el cumplimiento de la ley. La institución tiene graves dificultades para cobrar coactivamente las multas que impone a los empleadores que infringen sus obligaciones laborales, la mayor parte de las cuales no se pagan nunca.

Peor aún, la SUNAFIL vive expuesta a una orientación errática y una permanente inestabilidad, al punto que en menos de un año de vida ha tenido ya tres superintendentes, el último de los cuales, Sr. Gorki Yuri Gonzales Mantilla renunció al cargo de Superintendente de la SUNAFIL en protesta por la aprobación de un nuevo régimen laboral juvenil promovido por el gobierno con menores derechos que los trabajadores del régimen laboral común<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver en

[http://www.camaratru.org.pe/web.pag/camaratru/web1.5/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2582:27314-la-industria-sunafil-tiene-9-inspectores-para-80-mil-empresas&catid=10:articulos&Itemid=79](http://www.camaratru.org.pe/web.pag/camaratru/web1.5/index.php?option=com_content&view=article&id=2582:27314-la-industria-sunafil-tiene-9-inspectores-para-80-mil-empresas&catid=10:articulos&Itemid=79)

<sup>14</sup> Ver por ejemplo: [http://www.rpp.com.pe/2014-12-27-inspectores-de-trabajo-anuncian-huelga-para-el-lunes-29-de-diciembre-noticia\\_754514.html](http://www.rpp.com.pe/2014-12-27-inspectores-de-trabajo-anuncian-huelga-para-el-lunes-29-de-diciembre-noticia_754514.html)

<sup>15</sup> Ley Anual de Presupuesto N° 30281, artículo 8. Ver en [http://www.minedu.gob.pe/p/cdd/pdf/ley\\_30281\\_Ppto\\_Publico\\_2015.pdf](http://www.minedu.gob.pe/p/cdd/pdf/ley_30281_Ppto_Publico_2015.pdf)

<sup>16</sup> Ver por ejemplo en: <http://gestion.pe/economia/sunafil-se-queda-sin-cabeza-renuncia-superintendente-gorki-gonzales-2118503>

La institución es poco transparente, no produce ni divulga una Memoria anual acerca de sus actividades como lo establece el Convenio 81° de la OIT, su página web carece de información pública relevante, no hay un registro de empleadores infractores o reincidentes, y destaca notoriamente el hecho de que carece de diagnósticos y líneas base para enfocar sus prioridades.

Para mermar aún más sus capacidades de fiscalización, el gobierno ha propuesto al Congreso un proyecto de Ley N° 4008-2014-PE (paradójicamente denominado “Ley que promueve el mejor desempeño del mercado laboral”)<sup>17</sup>, que limita el alcance de las inspecciones de trabajo, dado estas ya no serán posibles ante incumplimientos y controversias que se estén ventilando en el Poder Judicial.

El sistema legal resulta estéril cuando carece de un sistema adecuado de fiscalización y control; y la ausencia de una adecuada fiscalización laboral facilita el incumplimiento de las normas laborales en el sector agroindustrial. Como investigaciones documentadas han venido dando cuenta, ello facilita la violación sistemática del derecho a la libertad sindical, las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo, la prevalencia de jornadas que superan la jornada máxima legal o el uso fraudulento de la contratación temporal.

## **CONCLUSIONES**

En relación con las normas laborales, es evidente que el gobierno peruano no está cumpliendo con su compromiso de promover y asegurar la aplicación efectiva en sus leyes y prácticas, y en todo su territorio, de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Tampoco viene cumpliendo con su compromiso de no reducir sus niveles de protección para incentivar el comercio o la inversión; ni dejar de aplicar de manera efectiva sus leyes laborales, de un modo que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.

Por las razones expuestas solicitamos a Uds. de la manera más respetuosa tomar en cuenta las siguientes recomendaciones, y se inste al gobierno peruano al cumplimiento del compromiso que asumió en orden a garantizar el respeto de los derechos laborales:

**1°** Que, el Subcomité conjunto de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea tome nota del presente informe y se requiera al gobierno del Perú las explicaciones correspondientes en un plazo razonable.

**2°** Que, conocidos los comentarios de las autoridades peruanas, el Subcomité conjunto de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, en un plazo igualmente razonable y perentorio, inicie un proceso que conduzca a superar las situaciones de violación de los compromisos contraídos con el Perú en el marco de las obligaciones establecidas en el.

---

<sup>17</sup> Ver en

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02\\_2011\\_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/0997d265c1fbd21105257da4000253c3/\\$FILE/04008DC09MAY031214.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/0997d265c1fbd21105257da4000253c3/$FILE/04008DC09MAY031214.pdf)



3° Que el Consejo de Asuntos Laborales exija a las autoridades peruanas adopten una *Hoja de Ruta* dirigida a cumplir con las obligaciones que implica el cumplimiento del acuerdo señalado en el Título IX del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, titulado “Comercio y Desarrollo Sostenible”, en cuanto a la imposibilidad de rebajar los estándares laborales para mejorar su competitividad en el Acuerdo mencionado, corrigiendo de manera efectiva, la violación de los derechos laborales garantizados en este capítulo, con participación efectiva de las organizaciones de la Sociedad Civil peruana.

Creemos, finalmente, que la idea de que adopte *una hoja de ruta* es crucial en la medida en que permitirá identificar la secuencia de acciones y un cronograma que permita un monitoreo eficaz de las medidas que adopte en orden a superar los incumplimientos detectados. Por ello, dicha "hoja de ruta" para mejorar los derechos laborales en la legislación y la práctica debe incluir compromisos con plazos, recursos apropiados, puntos de referencia medibles e implicaciones reales y específicas para el acceso a los beneficios del comercio. De lo contrario, una "hoja de ruta" de este tipo puede jugar un papel lesivo, permitiendo que las violaciones continúen con impunidad mientras se da la falsa apariencia de que estos problemas son resueltos.