

La lógica institucional del Ministerio de Trabajo en la crisis sanitaria

Carlos Mejía A.

Sumilla

El texto pretende analizar las decisiones tomadas por el gobierno peruano en materia laboral durante la cuarentena aplicada por la pandemia de COVID-19. Para ello se revisa la política laboral llevada a cabo desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), buscando explicar las decisiones políticas tomadas por el ente estatal. El texto comprende un marco temporal que se inicia en marzo del 2020, cuando se decreta el estado de emergencia sanitaria y el aislamiento social obligatorio, hasta fines de junio del mismo año, en que se levanta el aislamiento y parece ya definido un retorno a la «normalidad» con protocolos de salud incluidos. Para el análisis nos apoyamos en las definiciones elaboradas en el marco de los estudios de *path dependence* (dependencia de trayectoria), sosteniendo que la reforma laboral de 1992 durante el inicio de la dictadura fujimorista constituye un «legado» institucional que es asumido y defendido por el MTPE. Dicho legado supone una manera de entender las relaciones laborales y especialmente el rol del Estado en el mundo del trabajo. La debilidad de los otros dos actores de esta dinámica (empresarios y sindicatos) permite que la dependencia de la trayectoria permanezca sin mayores cambios.

Introducción

Un cálculo inicial señala que el 2020 podría terminar con 3.5 millones de desempleados en el país¹. El crecimiento acelerado del subempleo subsiguiente tendrá efectos importantes en el conjunto de la sociedad peruana. Una de las primeras preguntas que surge es precisamente si esta situación pudo evitarse o mitigarse de una mejor manera.

En las siguientes líneas presentamos un primer avance de una investigación que busca analizar las decisiones tomadas por el gobierno peruano para paliar los efectos de la pandemia y la cuarentena en el mundo del trabajo, a partir de la política laboral llevada a cabo desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). El texto comprende un marco temporal que se inicia en marzo del 2020, cuando se decreta el estado de emergencia sanitaria y el aislamiento social obligatorio, hasta fines de junio del mismo año, en que se levanta el aislamiento y parece ya definido un retorno a la «normalidad» con protocolos de salud incluidos.

A nivel conceptual, el texto se apoya en las definiciones elaboradas en el marco de los estudios de *path dependence*

¹ «Impacto del COVID-19 en el empleo en el Perú». *esan.edu.pe*, Lima, 24 de abril del 2020. En: bit.ly/3euQyz7

(dependencia de trayectoria) que nos permite ordenar y dar sentido a las decisiones políticas del MTPE en el periodo señalado².

Como sabemos, los procesos políticos son dinámicos y comprenden relaciones diversas entre los distintos componentes que conforman un sistema político. En donde las luchas políticas son mediadas por arreglos institucionales entre actores formales, reglas informales y procedimientos que estructuran el desarrollo de las políticas públicas. El *path dependence* parte de una secuencia histórica donde eventos iniciales establecen un patrón o trayectoria que se reproduce a lo largo del tiempo. La trayectoria institucional se compone de las condiciones antecedentes que van permaneciendo sin cambios sustantivos hasta alguna coyuntura crítica, momento en el cual surgen reacciones y contrarreacciones al modelo que puede transformarse o mantenerse³.

En el mundo del trabajo peruano, planteamos que el hecho antecedente clave ha sido la reforma laboral aplicada por la dictadura de Alberto Fujimori en 1992. Esta reforma laboral configuró un orden normativo e institucional de características muy precisas: salida del «tema laboral» de la agenda política; renuencia estatal a intervenir en el ámbito laboral; desconfianza frente a la acción de los sindicatos; predominio de lo individual sobre lo colectivo para abordar el tema laboral; vaciamiento de contenido a conceptos como diálogo social o libertad sindical;

² Arellano Gault, D. y Lepore, W. «Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea». *Gestión y política pública*, vol. 18, n.º 2. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, pp. 253-305; Mahoney, J. «Path Dependence in Historical Sociology». *Theory and Society*, vol. 29, n.º 4. Berlín: Springer Science+Business Media, 2000, pp. 507-548; Trigo, L. G. «El debate sobre la noción de Path Dependence y su conciliación en un modelo dinámico de análisis institucional». *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 6, n.º 1. Temuco: Universidad Católica de Temuco, 2015, pp. 81-107.

³ Arellano Gault, D. y Lepore, W. «Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea». *Gestión y política pública*, vol. 18, n.º 2. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, pp. 253-305.

renuencia a sistematizar normas y más bien dispersión normativa; preeminencia de lo técnico sobre lo político en el tema laboral; y percepción del MTPE como un ente promotor del empleo en desmedro de la fiscalización laboral. Cabe recalcar que la actual conformación institucional del MTPE tiene su origen en dicha reforma legal, convirtiendo a la política laboral en su principal legado.

Antecedentes

La principal característica del sistema de relaciones laborales en nuestro país es haber normalizado el legado institucional de la reforma de 1992. A pesar de recurrentes conflictos laborales, un constante número de accidentes de trabajo o las cifras de informalidad laboral, lo cierto es que «el tema laboral» ha estado prácticamente ausente de la agenda política de los diferentes gobiernos en las dos décadas del presente siglo.

Sin embargo, poco antes de la pandemia, en diciembre del 2019, el tema laboral llegó a los medios de comunicación a partir del caso de la muerte de una pareja de jóvenes trabajadores en un local de McDonald's. Este lamentable hecho se suma a la muerte de otros dos trabajadores en un incendio en un centro comercial informal de Lima, ocurrido el 2017, y a la de cuatro trabajadores que mueren en otro incendio en el centro comercial formal de Larcomar, en diciembre del 2016. En todos los casos, junto con las responsabilidades de las empresas tenemos una autoridad de trabajo ausente y con muy escasa capacidad para fiscalizar, tanto a empresas informales como a grandes empresas formales.

Frente a estas tragedias, la opinión pública se indignó y exigió sanciones severas y mayores medidas de fiscalización y supervisión de las condiciones de trabajo. Sin embargo, cada una de esas coyunturas críticas fue resuelta sin un cambio sustancial de la institucionalidad laboral.

El 5 de marzo del 2020 se confirma el primer caso de COVID-19 en nuestro país. El 11 de marzo se declara la emergencia sanitaria y el 15 de marzo el presidente de la República, Martín Vizcarra, mediante el Decreto Supremo n° 044-2020-PCM, declara el estado de emergencia nacional y el «aislamiento social obligatorio» (en adelante cuarentena), que unos días después se completaría con la «inmovilización social obligatoria» (toque de queda de 9.00 pm a 4.00 am). Para ese momento, había 71 casos confirmados de COVID-19.

Estas medidas significaron la paralización de las actividades laborales con excepción de las actividades de prestación de los servicios de abastecimiento de alimentos, salud y medicinas; continuidad de los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustibles, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos; servicios funerarios; transporte de carga y mercancías; y actividades conexas. Se cerraron las fronteras y se cancelaron los vuelos, así como el transporte terrestre de pasajeros a nivel nacional e internacional.

Un dato que puede ilustrar las prioridades de las autoridades y de una parte importante de la opinión pública fue el debate alrededor de si la norma permitía a los dueños de mascotas sacarlas a pasear. Mientras tanto, la situación de las personas en autoempleo (comercio informal) o con empleos precarios no fue discutida durante los primeros días de la cuarentena.

Cuatro preguntas y una trayectoria

En los meses que comprende nuestro texto, el MTPE elaboró y aplicó un amplio número de normas legales que fueron conformando un cuerpo normativo para el contexto de la pandemia. La cadena de decisiones y hechos políticos que se configura en este proceso se organizó en base cuatro preguntas que sirvieron como una suerte de *trigger* (disparador) de la discusión pública y de las reacciones

de los altos funcionarios del MTPE. Las preguntas son: ¿quiénes deben seguir trabajando?; ¿vacaciones o licencia con goce de haber?; ¿son trabajadores los «riders» de aplicativos?; y ¿se va a permitir la «suspensión perfecta de labores»?

Es importante recalcar en este punto que, en un contexto como el peruano, caracterizado por su baja institucionalidad⁴, las coaliciones promotoras de políticas organizadas alrededor de empresarios y sindicatos son también débiles, por lo que la dependencia de la trayectoria en la política laboral permite explicar mejor las turbulencias y continuidades.

¿Quiénes deben seguir trabajando?

Un primer tema que debió resolver el MTPE una vez establecida la cuarentena fue determinar qué trabajadores debían continuar laborando y cuáles no. Esto era importante pues la norma gubernamental (Decreto Supremo n° 044-2020-PCM) era muy ambigua con respecto al tema laboral.

La norma incluyó en la relación de «servicios y acceso a bienes esenciales» a «cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las enumeradas en los literales precedentes o que deban realizarse por caso fortuito o fuerza mayor». De esta manera, algunas empresas trataron de mantener sus actividades amparándose en una definición amplia y generosa.

Por ejemplo, en un comunicado público, el Sindicato de la Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston señaló que la empresa estuvo obligando a sus trabajadores de la planta de Ate a

⁴ Awapara Franco, O. y Dargent, E. «Huntington en el Perú (o cuidado con las reformas)». En: P. Drinot, ed. *El Perú en teoría*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2017; Dargent, E. *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012.

laborar, bajo el entendido de que pertenecen al rubro de «alimentos y bebidas».

Al respecto, el ex ministro de Trabajo, Christian Sánchez, señaló:

Las actividades esenciales deberían ser aquellas básicas para mantener esta situación por el estado de emergencia. Por un lado, la intención es el aislamiento social y evitar que se rompa esa regla, pero por otro lado se pone una lista abierta de actividades esenciales y otras vinculadas. Esto no tiene mucho sentido porque finalmente las reglas de excepción se van ampliando⁵.

Así, al no establecerse de manera clara los grupos y actividades laborales que debían paralizar, se abrió una ventana para la continuidad de labores en diversos sectores. Este hecho empezó a ser visible a través de denuncias en redes sociales en la tercera semana de marzo, apenas iniciada la cuarentena.

Las denuncias provenían de los pocos sindicatos existentes –como el de la empresa Backus– pues en los centros de trabajo donde no se contaba con organización gremial, los trabajadores no tenían manera de hacerse escuchar. Y si bien la demanda de los sindicatos exigía la presencia de la autoridad de trabajo, a través de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), el primer día de la cuarentena dicha instancia informó que no se iban a realizar inspecciones a empresas pues los inspectores estaban en cuarentena. Es decir, que el sistema de fiscalización estaba inoperativo precisamente cuando más se le necesitaba. Ante el asombro de la opinión pública y la demanda reiterada de los sindicatos, la dependencia estatal cambió de opinión y anunció que iba a atender denuncias virtuales y telefónicas.

Otro sector que registró idas y venidas fue el de minería. El mismo 15, la Confederación Nacional de Instituciones

⁵ Páucar, J. «¿Todos los trabajadores se quedan en sus casas?: El problema de algunas 'actividades esenciales'». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 20 de marzo del 2020. En: bit.ly/2Zoo8SI

Empresariales Privadas (Confiep) exigió al gobierno que la actividad minera continúe⁶. Dos días después, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) informó que las actividades mineras no se iban a interrumpir. Uno de los argumentos era que los proyectos mineros se encontraban en zonas alejadas por lo que el riesgo de contagio era reducido. Sin embargo, se registra el traslado de trabajadores entre los campamentos mineros y las ciudades, por lo que el presidente Vizcarra tuvo que declarar que no había presiones del gremio empresarial y que las mineras debían de interrumpir sus labores, salvo que se trate de proyectos debidamente aislados⁷. Finalmente, la presidenta de la Confiep, María Isabel León, ensaya una disculpa señalando que había sido «malentendida»⁸. En las siguientes semanas, el número de trabajadores mineros contagiados de COVID-19 se incrementaría considerablemente.

Otro tema en este acápite que ilustra las indecisiones del gobierno gira en torno al «trabajo remoto». En un primer momento, el MTPE señaló que dicha modalidad era obligatoria para las personas que se encuentren dentro del grupo de riesgo de contagiarse de COVID-19: mayores de 60 años o personas con problemas de hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar crónica, cáncer u otros estados de inmunosupresión. Para los casos en los que no sea posible el teletrabajo, precisó el ministerio, los empleadores deberán otorgarle al trabajador «licencia con goce de haber sujeta a compensación». Esta era una definición más bien ambigua que parecía indicar que las restricciones se limitaban al grupo

⁶ «Confiep: 'No se puede pensar que los campamentos mineros van a paralizar durante 15 días'». *Gestión*, Lima, 16 de marzo del 2020. En: bit.ly/3iQ2df0

⁷ «Vizcarra: 'No hay presión de Confiep y si la hubiera, no la aceptaríamos'». *Gestión*, Lima, 20 de marzo del 2020. En: bit.ly/32bOmtK

⁸ «Confiep afirma que pedido para que mineras puedan seguir operando 'fue mal entendido'». *Perú21*, Lima, 24 de marzo del 2020. En: bit.ly/3en0Sc8

vulnerable, lo que no iba en la misma dirección a lo señalado por el presidente Vizcarra.

Al parecer, los funcionarios del MTPE no estaban convencidos ni del trabajo remoto ni de las licencias con goce de haber. Ante la presión de la opinión pública, el ministerio tuvo que emitir un comunicado precisando que el trabajo remoto comprende a todos los trabajadores que puedan cumplir sus labores desde su domicilio.

¿Vacaciones o licencia con goce de haber?

Un segundo momento en la cadena de eventos se registra alrededor de la condición en que quedan los trabajadores que no pueden desarrollar sus labores mediante trabajo remoto. Nuevamente, el MTPE se demora en establecer indicaciones claras y precisas. Las empresas resuelven el *impasse* dando vacaciones, ya sea pendientes o adelantadas, a los trabajadores. La propia ministra del sector, Sylvia Cáceres, señaló en un primer momento que si un empleado presentaba síntomas de gripe, se le podrían descontar sus «vacaciones adelantadas». Esto último supone que para el MTPE las empresas podían convertir en vacaciones lo que era descanso médico o licencias con goce de haber. Esta salida resultaba perjudicial para los trabajadores, pues el sentido de las vacaciones no es el de pasarlo encerrado en cuarentena. Nuevamente, la presión de la opinión pública provocó críticas e indignación generalizada por lo que la ministra tuvo que rectificarse⁹.

La situación, sin embargo, no quedó allí. El 19 de marzo, el gobierno emite el Decreto de Urgencia n° 029-2020, donde señala que en caso no se trate de «servicios y bienes esenciales» y no se aplica «trabajo remoto», los empleadores podrían otorgar una

⁹ Páucar, J. «¿Todos los trabajadores se quedan en sus casas?: El problema de algunas 'actividades esenciales'». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 20 de marzo del 2020. En: bit.ly/2Zoo8SI

licencia con goce de haber a sus trabajadores. La norma señala que «a falta de acuerdo, corresponde la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional».

Hasta aquí se percibe una pugna entre opciones que suponen la aplicación estricta de la cuarentena, frente a otra que busca mantener las actividades productivas o minimizar los costos de la cuarentena para las empresas.

Cuando a fines de marzo se anuncia la extensión del estado de emergencia y la cuarentena hasta el 12 de abril, la posición de la ministra de Trabajo abrió la posibilidad de dar «licencias sin goce de haber» a los trabajadores. «Vamos a ir identificando en qué actividades económicas esto sí sería posible y en qué actividades definitivamente no lo sería»¹⁰.

Nuevamente, las declaraciones de la ministra son desmentidas por un comunicado del ministerio. En el *Boletín Informativo Laboral* del MTPE se señala que en caso no sea factible el trabajo remoto, las empresas deben otorgar al trabajador una licencia con goce de haber, la cual, precisa el boletín, «se sujetará a lo que acuerden las partes». Además, se establece ahí que la «suspensión perfecta de labores» no forma parte de las medidas previstas hasta ese momento¹¹.

¿Son trabajadores los «riders» de aplicativos?

Un tercer tema que resultó significativo en la coyuntura fue la situación de los trabajadores de aplicativos de reparto, comúnmente conocidos como *delivery*. Es sabido que la situación de dicho colectivo, que los expertos estiman reúne aproximadamente

¹⁰ Páucar, J. «No se debe otorgar licencia sin goce de haber a trabajadores durante estado de emergencia, aclara el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 3 de abril del 2020. En: bit.ly/38NEW92

¹¹ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). *Boletín Informativo Laboral*, 99. *Preguntas y respuestas*. Lima: MTPE, 2020.

a 18 mil trabajadores¹², es un tema de discusión desde hace algunos años.

Uno de los puntos en debate es la situación legal de dichos trabajadores. Para un sector de abogados laboristas, se trata de una relación laboral dependiente que no dispone de un marco regulador adecuado para garantizar el ejercicio de sus derechos laborales. Otro sector considera a los aplicativos como intermedarios entre dos tipos de usuarios, por lo que no se reconoce a las personas que hacen el *delivery* como trabajadores.

Por este debate, en noviembre del 2019, el MTPE formó un grupo de trabajo sobre las condiciones de empleo en las empresas que prestan servicios en plataformas digitales como Glovo, Rappi y otros aplicativos. En dicho grupo participaban el Viceministerio de Trabajo, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, así como la Sunafil. El informe que debían elaborar tenía que estar terminado en marzo del presente año. Y si bien este hubiera sido muy útil para enriquecer el debate, sobre todo para tomarlo en cuenta en este contexto, hasta la fecha no se ha hecho público¹³.

Un reporte periodístico tuvo acceso al informe en cuestión y señala que el mismo recomienda que:

(...) se facilite la conformación de organización sindicales de repartidores, se fomenten espacios de diálogo entre las empresas digitales y los repartidores, que las plataformas contraten seguro contra accidentes aplicable durante todo el proceso de envío y entrega del bien, y que la SUNAFIL elabore un plan de fiscalización especial para estas personas¹⁴.

¹² Páucar, J. «Produce: Empresas de delivery podrían solicitar permisos desde próxima semana». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 15 de mayo del 2020. En: bit.ly/2Zmcsjn

¹³ Páucar, J. «¿Hay relación laboral entre repartidores y empresas digitales? Esto dice el informe del grupo de trabajo creado por el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 31 de mayo del 2020. En: bit.ly/2Cvz9Zu

¹⁴ Páucar, J. «¿Hay relación laboral entre repartidores y empresas digitales? Esto dice el informe del grupo de trabajo creado por el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 31 de mayo del 2020. En: bit.ly/2Cvz9Zu

La tercera semana de abril, el gobierno anuncia que desde el 4 de mayo se reinician algunas actividades, como la venta de alimentos por *delivery*. Al inicio, el gobierno pretendía que los repartidores de plataformas digitales como Glovo, Rappi, Uber Eats y otros reinicien actividades. En este sentido, la ministra de Trabajo señaló que su sector ha planteado «una serie de protocolos para proteger no solo a los consumidores, sino también a trabajadores»¹⁵.

Ante la reacción de la opinión pública, que señalaba la precariedad existente en el *delivery* por plataformas digitales, la ministra de Trabajo reorienta los primeros supuestos y los limita a los trabajadores que los restaurantes contraten para *delivery*: «Allí lo fundamental es que los trabajadores que los restaurantes contraten para hacer esta entrega, tienen que efectivamente contar con un contrato de trabajo, sería inadmisibles que se vinculen a través de locaciones de servicios o de cualquier otra modalidad»¹⁶.

De esta manera, las dos primeras semanas de mayo fueron trabajadores de los restaurantes los que realizaban el *delivery*, pero el 15 de mayo, el director de Cooperativas e Institucionalidad del Ministerio de la Producción (Produce), afirmó: «Desde la próxima semana las empresas de *delivery* ya podrían empezar a solicitar su permiso en Produce y después registrarse en el Siscovid para que empiecen a operar»¹⁷. Con esta posición, todo lo señalado por el MTPE quedaba descartado. Finalmente, en la actualidad los trabajadores de aplicativos han regresado a sus actividades, aunque sin haber ningún cambio sustancial en la situación de precariedad que tenían antes de la pandemia.

¹⁵ Páucar, J. «Delivery en emergencia sanitaria: ¿Cómo cuidar la salud de repartidores y comensales?». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 23 de abril del 2020. En: bit.ly/2Zob4gw

¹⁶ «MTPE: Los trabajadores de delivery para restaurantes deben tener contrato laboral». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 27 de abril del 2020. En: bit.ly/2Ct5P68

¹⁷ Páucar, J. «Produce: Empresas de delivery podrían solicitar permisos desde próxima semana». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 15 de mayo del 2020. En: bit.ly/302rk5P

¿Se va a permitir la «suspensión perfecta de labores»?

La figura jurídica de «suspensión perfecta de labores» está presente en la legislación peruana para ser utilizada en situaciones excepcionales que podían ocurrir en una empresa, como por ejemplo un incendio. En estos casos, ante la imposibilidad física de cumplir con el trabajo habitual, la relación laboral quedaba en suspenso. Los trabajadores no laboran y el empresario no paga las remuneraciones. En ningún momento se supuso que esta figura se aplique de manera general a las empresas.

El gobierno, luego de los primeros titubeos al empezar la crisis sanitaria, había terminado estableciendo la «licencia con goce de haber» para los primeros 15 días de cuarentena. Como hemos visto, en realidad, la medida era aplicada en las grandes empresas y en aquellas donde operaba un sindicato que pudiera ser interlocutor. En el resto de las empresas el «acuerdo de partes» debe entenderse como la decisión de la empresa.

En ese momento, las grandes empresas, organizadas en la Confiep, insisten en establecer un marco más permisivo y exigen que se faciliten los ceses colectivos¹⁸. El gobierno, a través del presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos, descartó cualquier posibilidad de permitir la aplicación de ceses colectivos de trabajadores en las empresas del país. En el mismo sentido se pronunció la ministra de Trabajo: «Desde el Gobierno no vamos a permitir ni facilitar los ceses colectivos»¹⁹. Al mismo tiempo mencionó que «los días han ido pasando, las prórrogas a la suspensión de las actividades se han venido aprobando, y estamos recibiendo incesantes y clamorosos pedidos de las microempresas

¹⁸ Páucar, J. «Confiep pide a ministra de Trabajo que permita ceses colectivos automáticos y sin autorización previa». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 8 de abril del 2020. En: bit.ly/3iWUMmw

¹⁹ Páucar, J. «Gobierno descarta permitir ceses colectivos en plena crisis como plantea la Confiep». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 11 de abril del 2020. En: bit.ly/3frj0ms

porque ya no tienen capacidad de honrar estos compromisos con sus trabajadores»²⁰.

El mensaje de la ministra es sutil y engañoso. En una entrevista televisiva insiste en que el pedido de la Confiep para que se permita la «suspensión perfecta de labores» por seis meses no será recogido por el gobierno. Pero luego afirma que:

(...) en los supuestos en los que la suspensión perfecta, dando el privilegio a que se entiendan las partes, si no es posible tener alguna otra fórmula que garantice la continuidad del vínculo con la respectiva remuneración, excepcionalmente, se está habilitando la suspensión perfecta²¹.

De esta manera, el 14 de abril, el gobierno, mediante el Decreto de Urgencia n° 038-2020, permite la aplicación de la «suspensión perfecta de labores» para todas las empresas hasta 30 días después del levantamiento del estado de emergencia sanitario. La norma aparentemente pone límites a la medida señalando que los empleadores «que no puedan implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar licencia con goce de haber, por la naturaleza de sus actividades o por el nivel de afectación económica» podrán acceder a la «suspensión perfecta de labores» dando prioridad al acuerdo con los trabajadores. Sin embargo, no establece ninguna medida que registre realmente dicho acuerdo. Es decir, no se establece cómo se va a demostrar que el empresario ha tratado de llegar a un acuerdo con los trabajadores.

Una semana después de promulgado el decreto mencionado, más de siete mil empresas aplicaron para la suspensión perfecta de labores, según datos del propio MTPE. El viceministro de Trabajo

²⁰ Páucar, J. «Gobierno descarta permitir ceses colectivos en plena crisis como plantea la Confiep». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 11 de abril del 2020. En: bit.ly/3frj0ms

²¹ Páucar, J. «Ministra de Trabajo: 'Excepcionalmente, se está habilitando la suspensión perfecta'». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 10 de abril del 2020. En: bit.ly/2W81FYj

declaró: «Al 20 de abril, tenemos 7,124 solicitudes presentadas, que abarcan alrededor de 84,345 trabajadores»²².

El mismo día de estas declaraciones del viceministro, el Ejecutivo aprueba el Decreto Supremo n° 011-2020-TR con «medidas complementarias» para la aplicación de la suspensión. Por un lado, se establecen criterios objetivos para evaluar la situación de las empresas y, en el estilo habitual del MTPE, invoca a «procurar» medidas alternativas «privilegiando el diálogo» con los trabajadores. Por otro lado, mantiene el silencio administrativo positivo por el cual, si la Autoridad Administrativa de Trabajo no emite resolución en los siete días hábiles posteriores a la verificación realizada por la Sunafil, la solicitud de suspensión presentada por los empleadores queda automáticamente aprobada.

En un nuevo movimiento, el 30 de abril se emite el Decreto Supremo n° 012-2020-TR con más disposiciones que establecen algunos límites al uso del mecanismo. De ellos, el más importante señala que las empresas no pueden aplicar suspensión perfecta a los trabajadores cuya remuneración ha sido subsidiada parcialmente por el Estado. Una medida bastante obvia que debió establecerse con anterioridad. La norma indica que:

Para tal efecto, la Autoridad Administrativa de Trabajo expide resolución precisando, de corresponder, que la medida de suspensión perfecta de labores no aplica a los trabajadores por los cuales el empleador percibe el subsidio, durante el mes en que se percibe el mismo.

Es importante señalar llegados a este punto que el problema en este escenario es la distancia entre lo legislado y la realidad. El MTPE no dispone de la capacidad para fiscalizar adecuadamente a las empresas que están aplicando la suspensión perfecta. Además, como el mecanismo elegido ha sido, en la práctica, una aprobación

²² Páucar, J. «El número de trabajadores afectados por suspensión temporal, según el MTPE». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 22 de abril del 2020. En: bit.ly/38QyPRb

de suspensión automática, no tiene sentido establecer límites en la lógica que serán las propias empresas las que van a autorregularse.

Conclusiones

Hemos tratado de presentar la cadena de decisiones y eventos que en el ámbito del trabajo se han desarrollado a lo largo de estos últimos meses. En ellos, actores empresariales y sindicales han tratado de imponer visiones, ideas y posiciones con diferente éxito desde sus propias alianzas promotoras de política. Sin embargo, ambas alianzas resultan débiles por diferentes razones. Los empresarios, en esta coyuntura, no logran persuadir a la opinión pública para que siga apoyando una visión empresarial en el manejo de la crisis, mientras que los sindicatos no logran movilizar a los trabajadores alrededor de sus propios intereses.

Estamos lejos pues de una visión instrumental que percibe a los empresarios como actores todopoderosos en el ámbito laboral. Más coherente nos parece entender el proceso político como la preeminencia de una lógica institucional que se impone en medio de avances y retrocesos.

La continuidad de dicha lógica puede explicarse por el peso del *path dependence* en la actuación del MTPE. De esta manera, sus funcionarios, desde la ministra hasta los directores y jefes de unidad, asumen la defensa del legado iniciado en la reforma laboral de 1992. Son los guardianes de una manera de entender la relación que tiene el MTPE con empresarios, sindicatos y con el resto de la sociedad.

Este legado lo podemos identificar en la cadena de eventos descrita como una gestión que se basa en el perfil discreto y los silencios mediáticos recurrentes; en la poca iniciativa para regular las relaciones laborales, esperando que las presiones lleguen a su punto máximo antes de tomar decisiones; y en que cuando se ve obligada a legislar lo hace en base a una institucionalidad irreal

o un mercado laboral inexistente. Las alusiones repetitivas de los altos funcionarios sobre «el acuerdo de partes», por ejemplo, en un país donde el sector privado tiene menos de 10% de afiliación sindical y dos tercios de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra en informalidad laboral, son un signo claro de un lenguaje vaciado de contenido.

Finalmente, lo que hemos visto estos meses ha sido un ministerio marcado por su signo distintivo desde 1992: el refugio en los lugares comunes y la pasividad como mecanismo de supervivencia.