



DIÁLOGO SOCIAL Y LIBERTAD SINDICAL EN EL PERÚ

ELMER GUILLERMO ARCE ORTÍZ

Profesor de Derecho del Trabajo
Pontificia Universidad Católica del Perú

EXTRACTO

El retorno a la democracia en el Perú, tras el desbarajuste institucional del gobierno de Alberto Fujimori, motivó un tibio resurgimiento del interés de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Los años 2001 y 2002 fueron claves en la creación por parte del Estado de diversas instancias de diálogo, en las cuales se buscaba incorporar a las centrales sindicales, organizaciones de empresarios, partidos políticos e iglesia en los procesos de toma de decisiones en materia de políticas de desarrollo nacional. En este contexto nacen, básicamente, el Acuerdo Nacional y el Consejo Nacional del Trabajo.

Los años han pasado y conviene en este momento detenerse a formular un balance tentativo acerca de esta experiencia democrática. Sencillamente, este es el propósito del presente trabajo: evaluar el proceso de diálogo social peruano desde una perspectiva crítica, donde al tiempo que se detecten sus limitaciones se abran oportunidades de desarrollo y consolidación del mismo.

**ÍNDICE**

1. INTERVENCIONISMO, AUTONOMISMO Y DEBILIDAD SINDICAL EN LAS RELACIONES LABORALES. EL DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA
2. ¿QUÉ ES EL DIÁLOGO SOCIAL? LOS INTERESES SOCIOECONÓMICOS Y SU CONTENIDO DIFUSO
3. LOS ESPACIOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL: LO LEGISLATIVO Y LO GUBERNAMENTAL
4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DIÁLOGO. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DEL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL
5. LA NECESIDAD DE INSTITUCIONALIZAR EL DIÁLOGO SOCIAL EN EL PERÚ. LO FORMAL Y LO INFORMAL
6. LA ASIGNATURA PENDIENTE EN EL DIÁLOGO SOCIAL. DERECHOS DE INFORMACIÓN, BAJA TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL, CAPACITACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN EN LO LABORAL Y EN LO LEGISLATIVO

1. INTERVENCIONISMO, AUTONOMISMO Y DEBILIDAD SINDICAL EN LAS RELACIONES LABORALES. EL DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Después de los años 50s, las diversas dictaduras que tomaron por asalto el poder de los sistemas políticos de la mayoría de países latinoamericanos, generaron una marcada tendencia intervencionista del Estado sobre las relaciones laborales. Los gobiernos de facto inauguraron una especie de «democracia tutelada», que excluía la participación de los sectores sociales (trabajadores y empleadores). En este contexto, las tendencias de protección a los trabajadores y a los sindicatos fueron más o menos intensas, dependiendo de la concepción política que asumiera la FFAA en los respectivos países.

En Argentina, en 1955 el general Lonardi acaba con el régimen peronista, que tuvo al menos en su primera etapa un fuerte cariz sindical. En 1964, el general Castello Branco suspenderá la democracia brasileña, suspensión que luego se extenderá a dos décadas, con un fuerte perfil autoritario en lo social y en lo político. En Paraguay, desde 1954 Alfredo Stroessner pudo gobernar los treinta y cinco años siguientes, bajo el velo de una «democracia fraudulenta». El general boliviano René Barrientos dio un golpe de estado en 1964, que tuvo como efecto un periodo de fuerte represión a la clase obrera. En Ecuador, la democracia, en especial los sucesivos gobiernos del líder Velasco Ibarra, fue más de una vez interrumpida. Desde 1952 hasta 1958, también Venezuela se vio cubierta por la ola de dictaduras latinoamericanas, pues el coronel Marcos Pérez Giménez tomó el poder e inició una etapa de represión política. Y, en Perú, luego de la intervención de una Junta Militar en 1962, en 1968 el general Velasco Alvarado iniciará el primer período de un gobierno de facto que se extenderá hasta 1975. Si bien el paréntesis democrático durará hasta 1980, a partir de 1975, tras la



muerte de Velasco, Morales Bermúdez inicia junto a otros militares un proceso de contrarreforma ¹.

El caso de Perú (1968-1975), sin duda, fue distinto a la mayoría de dictaduras del continente, y es que el llamado «gobierno revolucionario de las fuerzas armadas» tuvo una tendencia poco conservadora. Al contrario, buscó desmontar el orden oligárquico peruano, poner fin a la dependencia externa y abolir la estructura socioeconómica tradicional que obstaculizaba el desarrollo nacional. A pesar del perfil autoritario de todo gobierno militar, el gobierno de Velasco incentivó la movilización popular y ensayó reformas de consolidación y participación de organizaciones sindicales y campesinas ². Quizá la razón del fracaso del modelo, entre tantas otras razones, estuvo en su origen contradictorio, esto es, la imposición de la participación de la sociedad en el poder. Aun cuando la participación debe ser un proceso voluntario, en este caso se trató de imponer dentro de determinados marcos.

Asimismo, el caso peruano presenta otras singularidades que acumulan altas dosis de autoritarismo en las relaciones laborales. A pesar de que en términos formales podemos afirmar que los gobiernos militares de corte autoritario acaban en 1980, año éste en que se retorna al régimen democrático con la entrada en vigencia de una nueva Constitución, lo cierto es que en 1992 se inicia una etapa de «dictadura con apariencia de gobierno constitucional». Alberto Fujimori, elegido Presidente Constitucional en 1990, decreta a dos años de iniciado su gobierno la disolución del Congreso de la República. En estas circunstancias, la dictadura procedió a legislar en materia sindical desde una perspectiva bastante desreguladora. Sólo basta decir que la Ley de Relaciones de Trabajo, aprobada por Decreto Ley 25593 en 1992, mereció hasta 16 observaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT por contravenir los Convenios 87 y 98. Además, la desprotección legal y real de los sindicatos fue tanta que entre el 92 y el 2000, la desaparición de sindicatos alcanzó un número considerable ³, reduciendo por ende la participación de éstos en la solución de conflictos sociales.

Ahora bien, al margen de las tendencias políticas de las dictaduras latinoamericanas, en general su desarrollo deja como secuela un fenómeno co-

¹ Para un análisis más detallado de la tendencia dictatorial en las democracias latinoamericanas, ver ALCÁNTARA, M. *Sistemas políticos de América Latina*, volumen I, Madrid, 1999.

² Una descripción de las principales políticas del llamado «gobierno revolucionario de las fuerzas armadas», puede verse en: FRANCO, C. *El Perú de Velasco*, Lima, 3 volúmenes, 1983.

³ Según datos del propio Ministerio de Trabajo, desde 1995 hasta el 2000 la cancelación de registros sindicales fue superior al número de organizaciones sindicales registradas. Es decir, la tasa de crecimiento de la organización de sindicatos era negativa. Esta situación, no obstante, se ha visto poco a poco revertida en los años sucesivos (2001 hacia adelante).



mún: un déficit democrático. En un primer momento, la administración de trabajo monopolizó gran parte de la resolución de conflictos laborales imponiéndose sobre los actores sociales, mientras, en momentos sucesivos, inspirados en teorías flexibilizadoras, los ministerios de trabajo latinoamericanos pretendieron dejar la solución del conflicto a debilitadas organizaciones sociales. Sea en uno u otro caso, ya por el paternalismo estatal o ya por el repliegue estatal en un contexto de debilidad genética de los propios sindicatos, los interlocutores sociales pocas veces tuvieron la oportunidad de consolidar espacios de diálogo serios e independientes. Nunca existió una cultura de diálogo y, menos aún, nunca existió una estructura sólida sobre la cual se pueda construir este diálogo⁴.

2. ¿QUÉ ES EL DIÁLOGO SOCIAL? LOS INTERESES SOCIOECONÓMICOS Y SU CONTENIDO DIFUSO

La tradición autoritaria e intervencionista del estado peruano, incluso pasados los gobiernos de facto, ha traído por lo menos dos efectos aparentes. Primero, la institucionalización de la idea de que el Estado es el responsable exclusivo de las políticas normativas y gubernamentales. Segundo, que hay una incipiente cultura de diálogo en los agentes sociales, esto es, no saben solucionar sus problemas en la medida que siempre existió un tercero que lo hizo. Es aquí dónde confluyen la desconfianza y la incapacidad.

Se ha dicho, con mucha razón, que el diálogo social es un término impreciso o que es una noción polivalente que connota plasticidad⁵. El diálogo social incluye todos los supuestos en los que opera un «acercamiento» de los actores sociales, tales como mecanismos de información y consulta, procesos de negociación colectiva dentro de la empresa o rama de actividad o hasta los variados mecanismos de concertación social⁶. Sin embargo, el proceso que nos interesa en este trabajo es aquél que revela un compromiso

⁴ Hay que admitir que pese al fracaso, siempre hubieron intentos por crear instancias de diálogo. Tenemos que en la década de los 80s se constituyeron el Consejo Nacional del trabajo y Concertación Social, el Comité de Vigilancia de Procedimientos del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y el Consejo Nacional de inversiones para diseñar y coordinar el manejo de instrumentos que promovieran la inversión y el empleo. Y más recientemente, en 1990 se creó el Consejo Nacional de Concertación.

⁵ VILLASMIL PRIETO, H. «La estrategia del diálogo social: de la concentración al reparto del poder decisorio en las relaciones laborales», En, *Derecho Laboral, revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales*, Montevideo, 2003, núm. 209, pág. 4.

⁶ ERMIDA URIARTE, O. «Diálogo Social: teoría y práctica», En, *Derecho y Sociedad*, Lima, 2005, núm. 25, pág. 262.



de democratización del sistema político y de relaciones laborales. No importa que sea formal o informal, que alcance un resultado concreto o no, sino que incorpore a los agentes sociales a la discusión y ejecución de la agenda política y social del Estado. La búsqueda de consensos entre los sujetos sociales (básicamente, trabajadores y empleadores) para la toma de decisiones, que antes quedaban a juicio exclusivo de la administración, elevan el diálogo a la categoría de trascendental para la subsistencia del propio Estado⁷.

La sociedad global, el comercio internacional, la cultura de respeto de los derechos humanos, el reconocimiento de intereses diversos en el marco de la sociedad democrática y pluriconflictual, requieren de una idea basada en el compromiso general, de un diálogo en el que se respeten las diferencias, a efectos de lograr una equidad económica y social. Y este compromiso, como es de esperar, no se sujeta a un solo nivel de participación, pues puede operar en una esfera internacional, nacional, sectorial o, incluso, empresarial. Es por eso, que el diálogo social constituye más un instrumento o un proceso democrático, que permite el acceso de todos los implicados a decidir sobre sus condiciones de trabajo y vida⁸.

Ahora bien, se puede decir que siempre existió la negociación colectiva para superar el conflicto social al interior de la empresa. Es cierto, la contraposición entre capital y trabajo, siempre tuvo a mano mecanismos legales de solución a través del diálogo, sin embargo la novedad del diálogo social en el sentido que lo venimos utilizando se centra, a nuestro juicio, en el salto más allá de las fronteras de la empresa y de las condiciones estrictamente laborales (remuneraciones o condiciones de trabajo). El diálogo social asume nuevos rumbos cuando traspasa lo estrictamente laboral⁹. El diálogo social asume su real dimensión cuando se convierte en piedra angular de la democracia participativa y del estado social de derecho, buscando implicar a todos los ciudadanos en la protección de la dignidad y libertades personales, puesto que parte de la convicción de que estos dere-

⁷ A este tipo de diálogo social, el profesor uruguayo OSCAR ERMIDA lo denomina «el concepto amplio o político de diálogo social», Ibidem, pág. 263.

⁸ La relación diálogo y democracia es una relación bastante íntima. Sin democracia no existe diálogo y este solo es posible en un contexto democrático. (SEPÚLVEDA MALBRÁN, JUAN MANUEL Y VEGA RUIZ, MARÍA LUZ, *El diálogo social en los países andinos: ¿nuevo camino para los sindicatos?*, Ginebra, 2000, pág. 9).

⁹ La participación gremial en la política nacional tuvo una experiencia importante en el movimiento agrario de los setentas. En el gobierno velasquista se superó la tradicional especialización reivindicacionista a la que se confinó a las organizaciones sindicales, buscando incorporar a estas a los principales debates políticos. Y ello, «fue la mejor forma para comprender e interesarse en los problemas políticos del país, de politizar al campesino, de hacerlo ciudadano». (Cfr. ARCE ESPINOZA, ELMER, *Movimientos agrarios y campesinos*, Lima, 2004),



chos son prioritarios respecto a cualquier proyecto político, social o económico ¹⁰.

En este «salto» que da el diálogo social hacia fuera de la frontera de la empresa, centraremos nuestro análisis. En esta línea, queremos identificar dos cuestiones básicas. En primer lugar, el objeto temático del diálogo social también muta, en la medida que deja de ser estrictamente laboral para convertirse en socioeconómico. La defensa de los intereses socioeconómicos es quizá la novedad en el ideario sindical. Ya no interesa al trabajador solo tener buenas condiciones patrimoniales o de salud en la empresa, sino persigue su inclusión efectiva en la sociedad capitalista mediante el reconocimiento de su ciudadanía social. Es decir, desde esta perspectiva se pretende desmercantilizar la relación de trabajo y ofrecer al trabajador un conjunto de derechos sociales (por ejemplo, educación, salud, seguridad social, protección del medio ambiente, etc.), que privilegien a la persona humana por encima de cualquier decisión de corte económico ¹¹.

En segundo lugar, el interlocutor principal de los agentes sociales también cambia. El empresario deja de ser la contraparte tradicional de los trabajadores, deja de ser el personaje central del conflicto, y da paso al Estado como nueva esfera de poder. El diálogo social encuentra como principal personaje del conflicto al Estado, pues es a él a quien se le reclama el reconocimiento de una ciudadanía social efectiva. Es en este contexto, que el Estado social muestra apertura a los intereses de las partes sociales ¹².

Pongamos un ejemplo: el desempleo. Las tasas de desempleo que en Perú o Bolivia pueden llegar a 10%, en Ecuador o Venezuela a 15% y en Colombia al 20%, no es un problema que vaya a arreglarse desde la visión de solucionar el conflicto al interior de la empresa. Para ello, se necesitan políticas públicas que ha de diseñar el Estado y donde el conflicto entre trabajadores y empresarios aparentemente desaparece en función de un objetivo común ¹³. Es más, lo mismo podríamos decir de los altos índices de informalidad en los países latinoamericanos (en Perú, la informalidad laboral se acerca al 60%), pues en este caso es necesario que se priorice el diálogo

¹⁰ Vid., sobre el particular, MARTÍNEZ, DANIEL y VEGA RUIZ, MARÍA LUZ, *Libertad sindical y diálogo social en los países andinos*, Lima, OIT Documento de trabajo 137, 2001, pág. 29.

¹¹ El Estado Constitucional, entendido en su acepción de medio de cohesión social, asienta su compromiso político con la sociedad de dotar a los ciudadanos de las condiciones materiales para una vida digna y libre. Ello se puede lograr a través del reconocimiento efectivo de los derechos sociales de ciudadanía. Ver, sobre el particular, MONEREO PÉREZ, J. L. *Fundamentos doctrinales del derecho social en España*, Madrid, 1999.

¹² Para una visión que resalta el rol político de los actores sociales en el diálogo social, Vid. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, La institucionalización de la representación de intereses: los consejos económicos y sociales, en VVAA (coordinados por FEDERICO DURÁN), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, 1998, págs. 79 y ss.



social en función de un objetivo conjunto de trabajadores, empresarios y Estado.

3. LOS ESPACIOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL: LO LEGISLATIVO Y LO GUBERNAMENTAL

La supervivencia misma del Estado Social se plantea en términos de confiabilidad frente a la sociedad y del restablecimiento de niveles de equidad económica y social. Es lógico que, a diferencia de lo que pasa en una dictadura, si los ciudadanos participan en la toma de decisiones se sientan involucrados y comprometidos con los procesos que se inician. Ahora bien, este objetivo no es fácil y requiere un equilibrio básico entre tener que facilitar la autoorganización de los sindicatos (y de la sociedad civil, en su conjunto) y, al mismo tiempo, mantener la línea de autoridad del Estado.

Salvo el ámbito judicial, donde los mecanismos de democratización pueden restringirse a la elección de jueces de paz (artículo 152 de la Constitución), los demás poderes estatales son más abiertos a una incursión de la opinión de los ciudadanos. Y precisamente en este contexto es que el concepto de políticas públicas va tomando una verdadera importancia. Como dice el profesor chileno Eugenio Lahera, el espacio de lo público necesita de metodologías de desarrollo. De procesos que presupongan objetivos y aseguren sus resultados¹⁴. Tan importante es comprender ello sobre todo en países latinoamericanos, por cuanto el diseño de la estrategia es la única manera de maximizar los beneficios de sus magros presupuestos. Señalados los objetivos es necesario diseñar un proceso que permita alcanzarlos exitosamente, por eso, la estructura de la política pública va a construirse, desde nuestro punto de vista, básicamente, sobre dos pilares: lo legislativo y lo gubernamental.

En cuanto a lo legislativo, los actores sociales normalmente han de exteriorizar sus demandas por lo menos a través de dos vías. La primera, utilizando la vía ordinaria de la iniciativa legislativa (artículo 107 Constitución), lo cual ya es un avance, aunque ello no revela un sentido de fomento de la participación democrática por parte del Estado. En esta vía, se acepta la participación, pero no necesariamente se promueve. La segunda, recibiendo el

¹³ Esta mayor importancia de la cooperación, de la participación o la colaboración, por encima del conflicto, del antagonismo o de la confrontación ha sido resaltada por el profesor DURÁN LÓPEZ. (Cfr. DURÁN LÓPEZ, FEDERICO, «La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el consejo económico y social español», en VVAA (coordinados por el autor), *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, 1998, págs. 69 y 70).



llamado del poder legislativo con el fin de recoger su punto de vista. Es cierto, que la mayoría de veces este acercamiento ocurre de manera informal o desinstitucionalizada (en muchos casos, se debe destacar el aporte decisivo que a este propósito ha constituido Internet), pero también es verdad que el proceso de consulta social va avanzando hacia fórmulas más institucionalizadas (constitución de órganos consultivos conformados por miembros de la sociedad civil).

De otro lado, en cuanto a lo gubernamental o ejecutivo, que es otro de los pilares de cualquier política pública, la participación ha sido casi inexistente. A diferencia de los canales de participación, por lo menos hipotéticos, que cuentan los ciudadanos en el caso de la confección de leyes, los canales de participación en las decisiones del poder ejecutivo siempre han estado cerrados. La administración de trabajo, por poner un ejemplo, por muchos años ha actuado de espaldas a las opiniones de los actores sociales. Quizá en parte por esa idea paternalista respecto a los sindicatos o quizá por la debilidad de los mismos, los ministerios de trabajo han actuado, generalmente, sin escuchar las preferencias y los intereses de los involucrados en el conflicto social.

He aquí el reto y la ilusión que despierta el diálogo social en países latinoamericanos. El diálogo social, al decir de Villasmil, «se orienta a repartir y compartir el poder que rige el sistema, en tiempo pasado concentrado exclusivamente en el ámbito de influencia de la Administración»¹⁵.

4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DIÁLOGO. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DEL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL

Ahora bien, dicho esto resulta fundamental preguntarse si los acuerdos generados a partir del diálogo gozan de algún fundamento constitucional. Y ello interesa por dos razones: de un lado, el fomento desde el máximo nivel normativo de medios democráticos de solución de conflictos sociales y, de otro, los niveles de protección constitucional que se extenderían a dichos acuerdos (dicho expresamente, la posibilidad de recurrir a acciones de amparo ante posibles incumplimientos).

Es cierto que nuestra constitución de 1993 poco o nada dice acerca del Diálogo Social como instrumento de concertación de políticas públicas. Es

¹⁴ Un concepto moderno de política pública debe involucrar acciones orientadas a un objetivo público definido en forma democrática. Estas acciones deben ser desarrolladas o ejecutadas por el Estado, quien diseña el proceso, con la participación de la comunidad y el sector privado. Sobre este concepto, Vid. LAHERA PARADA, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, 2002, págs. 15 y ss.



más, de una lectura bastante rápida se puede concluir que la responsabilidad de las políticas públicas recae sobre el Estado. Es reiterada la mención de que es el Estado el que debe ocuparse de las políticas que promuevan un bienestar general fundado en la justicia y en el desarrollo integrado y equilibrado de la Nación (artículo 44 Constitución). No obstante ello, el hecho de que el Estado sea el responsable de las políticas de desarrollo nacional, no prohíbe la participación de los distintos sujetos sociales en la toma de decisiones políticas bajo el planeamiento estatal. Incluso, negar esto último, es negar la propia existencia de un régimen democrático en el Perú, lo cual viene a contraponerse claramente con el artículo 43 de la Constitución que reconoce a la República del Perú como una república democrática.

Pero hay más, el fundamento del diálogo social hay que ubicarlo también en la libertad sindical como instrumento de organización y defensa de los intereses de los trabajadores. El artículo 28 de la Constitución garantiza la libertad sindical y fomenta tanto el derecho de negociación colectiva como el de huelga. La defensa de los intereses de los trabajadores no puede entenderse delimitado a los temas de condiciones de trabajo o reivindicaciones salariales dentro de la empresa, pues los intereses de los trabajadores abarcan también otras reivindicaciones sociales y económicas. Por ejemplo, el tema de la educación a nivel nacional es un tema que incumbe a la clase trabajadora, como también lo es la seguridad social o el medio ambiente. Ya hemos dicho que los intereses de los trabajadores no se circunscriben a sus derechos dentro de la empresa, sino se trasladan a reivindicaciones de igualdad de oportunidades que mejoren su posición dentro del entramado social.

Esta idea de relacionar a la libertad sindical con «la defensa de los intereses de los trabajadores», la encontramos plasmada en varias normas internacionales, cuya función es la de desarrollar el mandato del artículo 28 de nuestra Constitución. En esta línea, el Protocolo de San Salvador, ratificado por el Perú en mayo de 1995, señala en su artículo 8 que «los Estados partes garantizarán el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses». De la misma forma, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo reconoce en su artículo 10 que «el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o empleadores». Ahora bien, no se puede perder de vista que esta función de desarrollo que cumplen las normas internacionales respecto al artículo 28, se produce en el marco de la cuarta disposición final y transitoria de la propia Constitución desde el momento que prescribe: «los derechos reconocidos en la Constitución se interpretarán de conformidad a los instrumentos de derechos humanos aprobados y ratificados por el Perú».



No obstante lo anterior, se debe agregar que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, texto que ha de aplicarse al ordenamiento jurídico peruano por ser miembro del citado organismo del sistema ONU, también ha reconocido este contenido expansivo del derecho de libertad sindical. Ha dicho: «La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan....e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas».

Lo dicho, hay que aclarar, no tiene nada que ver con el impedimento de las organizaciones sindicales a dedicarse institucionalmente de manera exclusiva a asuntos de política partidaria, tal como lo indica el artículo 11.a de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Y no tiene nada que ver, porque en el diálogo social tanto los trabajadores como los empleadores participan defendiendo sus intereses de clase. Para ello, como es obvio, no es necesario conformar una organización política partidaria¹⁶.

Queremos terminar este apartado haciendo notar las nuevas fronteras que asume el derecho de libertad sindical. La labor de defensa de los intereses de los trabajadores ya no se limita a la fábrica o a la empresa, sino hay que medirla en un panorama social más amplio¹⁷. De esta forma, los sindicatos al preocuparse por los problemas sociales generales o intereses públicos, como los denomina Villavicencio Ríos, ya no sólo representan a sus afiliados, pues también se convierten en voceros de los trabajadores independientes y hasta de los desempleados¹⁸. La oportunidad que tienen los sindicatos para legitimarse en la sociedad actual es única, sólo hace falta saltar la valla que le impone la frontera de la empresa. Este salto, por lo demás, a parte de convertirlos en portavoces de los desempleados y de los

¹⁵ Cfr. VILLASMIL PRIETO, H. «La estrategia del diálogo social...», *op. cit.*, pág. 14.

¹⁶ VILLAVICENCIO RÍOS, ALFREDO, *La libertad sindical en el Perú*, Lima, OIT Documento 114, 2000, pág. 48.

¹⁷ Como se ha señalado, «La libertad sindical deberá ser reconocida no como una mera libertad formal, sino como la oportunidad de ejercer un trabajo que permita expresar de la forma más adecuada las aspiraciones y competencias de cada uno. Esta garantía no supone el reconocimiento del derecho al empleo, que protege sólo al asalariado, sino a todo aquél que realiza una actividad económica productiva». MARTÍNEZ, DANIEL y VEGA RUIZ, MARÍA LUZ, *Libertad sindical y diálogo social en los países andinos*, Lima, OIT Documento de trabajo 137, 2001, pág. 15.

¹⁸ VILLAVICENCIO RÍOS, ALFREDO, «La crisis del sindicalismo y la necesidad de promoción de la libertad sindical como expresión del interés público», en *Ius et Veritas*, Lima, núm. 24, págs. 223 y 224.



trabajadores autónomos, debe obligar a las representaciones sindicales a buscar mecanismos de acercamiento a los intereses específicos de estos colectivos. Su labor será la de trabajar por la inclusión social de los ahora excluidos y desprotegidos.

5. LA NECESIDAD DE INSTITUCIONALIZAR EL DIÁLOGO SOCIAL EN EL PERÚ. LO FORMAL Y LO INFORMAL

La existencia de un alto nivel de conflicto en la sociedad latinoamericana no debe presuponer el fracaso del diálogo ni su inexistencia, al contrario debe convertirse en fuente de instancias de diálogo social¹⁹. Quizá en estas circunstancias, lo óptimo resulta ser la formalización de estas instancias de diálogo, no obstante tampoco se debe perder de vista la implementación de fórmulas inorgánicas o informales de diálogo social. Es importante comprender que mientras se abran más canales de diálogo o vasos comunicantes entre los poderes públicos y la sociedad, existirá una democracia más real y vital.

En nuestra experiencia nacional, poco o nada se ha avanzado en la creación de canales informales de diálogo, a diferencia de las reiteradas intenciones del Estado por construir vías orgánicas bajo la forma de mesas de diálogo permanentes. En esta línea, se ha impulsado la formación de órganos tripartitos como el Consejo Nacional del Trabajo (en adelante, CNT), donde los representantes de las centrales sindicales, representantes de empleadores y poder público constituyen un órgano de consulta para el Ministerio de Trabajo. Así, el artículo 13 de la Ley 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo, señala que el Consejo «tiene por objeto la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción de empleo y de protección social en función del desarrollo nacional o regional».

Sin embargo, esta participación orgánicamente formalizada de los sindicatos en los circuitos del poder no se agota en órganos tan especializados en las relaciones laborales, pues también los agentes sociales han participa-

¹⁹ Justamente, es en las situaciones de crisis tanto económica como política, cuando con mayor ímpetu se ha recurrido al diálogo social para remediarlas o, por lo menos, para tomar medidas que no comprometan sólo a los poderes públicos. El gobierno envuelto en estos contextos críticos, normalmente ha de necesitar a los sindicatos y empresarios para llevar adelante sus «políticas de sacrificios». Para mayor información sobre la tendencia que asumió el diálogo social en la política española durante la década de los 80s, *Vid.*, la opinión de OJEDA AVILÉS, ANTONIO, «Perspectivas del diálogo social en España», en *Derecho y Sociedad*, Lima, núm. 11, 1991, págs. 23 y ss.



do en ámbitos de diálogo de mayor envergadura política. Por ejemplo, en el año 2002 el gobierno de Alejandro Toledo respaldó la firma del Acuerdo Nacional como instancia de diálogo que establezca las prioridades en el desarrollo del país. Y decimos que su espectro es más político, porque no sólo incluyó a sindicatos y empresarios, sino también a fuerzas políticas partidarias y hasta representantes de la iglesia. Además, los temas que abordó el citado Acuerdo Nacional no sólo se refieren a problemas relacionados con el mercado de trabajo o la seguridad social, sino incluso abarca temas diversos como el medio ambiente, la educación o la salud en el país²⁰.

La formalización del diálogo como se puede ver en la breve experiencia de estas instancias, no necesariamente revela un alto grado de institucionalización. El concepto de lo institucional resulta ser más cualitativo, debido a que se mide en función del grado de desarrollo de la cultura del diálogo en una sociedad. Pueden existir varias instancias de diálogo, pero de nada sirven si no son consultadas o escuchadas. De la misma forma, el diálogo social se devalúa si no existe confianza en las instancias formales de diálogo. Es por eso que lo institucional va más allá de lo meramente formal. Incluso, se puede apoyar la invención de un diálogo social informal, pero que tenga arraigo y confianza en la población.

La degradación del diálogo como instrumento de paz social se hace evidente en comportamientos que tienden a limitar la participación de los agentes sociales. Como cuando se exige a los sindicatos focalizar sus opiniones en ciertos temas, con el fin de excluir cualquier participación en otros que también le corresponden. Por ejemplo, según la Ley 27711 el Consejo Nacional del Trabajo tiene competencia para discutir y concertar políticas públicas. Lo cierto es que hasta la fecha no existe ninguna política pública global que se haya concertado, pues al contrario, la actuación del CNT se ha delimitado a la simple opinión de proyectos de Ley que posteriormente han sido aprobados por el Congreso. Entre ellas destacan la revisión a la Ley General de Inspecciones y Defensa del trabajador (2001), Ley que regula la actividad de las Empresas de Servicios y Cooperativas de trabajadores (2002), Ley que levanta las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (2003), Ley que regula las modalidades formativas (2004), etc. Creemos que la opinión de los sectores sociales en estos temas es importante, sin embargo, la participación en políticas públicas implica más que eso. Implica el brindar opi-

²⁰ Hay que agregar que como consecuencia del Acuerdo Nacional se han suscrito recientemente algunos acuerdos de corto y mediano plazo, con el fin de delinear políticas inmediatas. Así, en el 2004 se suscribe el «Compromiso político, social y económico de corto plazo» y en el 2005 se ha firmado el «Pacto de mediano plazo por la inversión y el empleo digno».



nión e integrarse en el diseño de planes estratégicos de desarrollo de las labores del Ministerio, como podría ocurrir en los planes de fortalecimiento del sistema inspectivo.

También se aprecia esta degradación cuando se llama a los sindicatos a ofrecer sus opiniones en casos muy puntuales con el fin de respaldar decisiones políticas de los poderes públicos. Aquí el sindicato es utilizado para prestar su legitimidad. Comportamientos de este tipo golpean en la propia línea de flotación del sistema democrático, en la medida que afectan la credibilidad en el diálogo social sobre todo cuando no se cumplen los acuerdos y se priorizan otras políticas, distintas a las acordadas.

A modo de conclusión, creemos que a pesar de la organicidad que hoy tiene el diálogo social en el Perú, muy poco se ha avanzado en términos de institucionalización²¹. Sólo un ejemplo basta para graficar lo que se dice: la discusión de la Ley General del Trabajo. El Anteproyecto de esta Ley fue enviado hace más de tres años para su discusión y búsqueda de consenso al Consejo Nacional del Trabajo. El porcentaje de consensos alcanzados llegan a 2/3 del articulado, sin embargo, eso no es suficiente para aprobar la Ley como ha recordado la Comisión de Trabajo del Congreso, dejando una idea de ineficacia del CNT como instancia de diálogo social. Aún más, esta situación se agrava con el reciente retiro de los representantes de las centrales sindicales del citado órgano de diálogo social.

6. LA ASIGNATURA PENDIENTE EN EL DIÁLOGO SOCIAL. DERECHOS DE INFORMACIÓN, BAJA TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL, CAPACITACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y FOCALIZACIÓN EN LO LABORAL Y EN LO LEGISLATIVO

Como se ha dicho, puede que la voluntad de diálogo y de respeto al mismo importe mucho al momento de institucionalizarlo. Sin embargo, la institucionalización del diálogo social en un país como Perú requiere de otros componentes no menos importantes. A pesar de que el rol de los sindicatos en el diálogo social salte las barreras de la empresa, es necesario que los sindicatos de base sean órganos representativos y gocen de confiabilidad en sus ámbitos.

La existencia de instancias de diálogo formal no asegura de por sí el éxito de un proceso de diálogo social. Más todavía, cuando la regulación de los sindicatos omite reconocer su derecho a la información en la empresa.

²¹ Para un análisis del diálogo social y la acción de las organizaciones sindicales en la región andina, Vid. SEPÚLVEDA MALBRÁN, JUAN MANUEL y VEGA RUIZ, MARÍA LUZ, *El diálogo social en los países andinos: ¿nuevo camino para los sindicatos?*, Ginebra, 2000, págs. 59 y ss.



El reconocimiento de dicho derecho, permitiría que los representantes de los trabajadores tengan acceso a datos del mercado de trabajo que les faciliten la toma de decisiones. La premisa básica para participar en la toma de decisiones o en la ejecución de ellas, es la de conocer la realidad del mercado de trabajo, si no ocurre ello el diálogo no es más que una apariencia o se pierde en la defensa de intereses de grupos muy reducidos. Por eso, resulta necesario que la Ley de Relaciones Colectivas incorpore cuanto antes el derecho de información de los representantes sindicales.

Además, fruto de la novedad que impone el diálogo social y lo poco acostumbrados que estaban los sindicatos a participar en decisiones concernientes a políticas públicas, hace falta una mayor formación en técnicas de diálogo y negociación. Asimismo, es de destacar el desequilibrio de formación jurídica y política de los representantes de los trabajadores respecto de los representantes empresariales²².

De otro lado, la institucionalización del diálogo social en el Perú requiere de organizaciones que representen efectivamente los intereses de los trabajadores. En este sentido, es necesario tomar medidas para el aumento de la afiliación sindical. Con una tasa sindical tan baja como la actual (alrededor del 6% de los asalariados, sin embargo, si se toma en cuenta la población total que trabaja incluidos los informales, esta representación no llega siquiera al 1%), las centrales sindicales negociadoras difícilmente pueden contar con un respaldo importante de la sociedad. Incluso, a este problema ha de sumarse el déficit descentralista en este tipo de órganos de diálogo social. En Lima se encuentra la sede del CNT, lo cual revela un alejamiento de la realidad de las regiones del país.

Finalmente, hace falta mencionar que en nuestro medio se han cercenado permanentemente las materias sujetas a diálogo. La Ley señala que el CNT puede participar en la toma de decisiones de políticas públicas en temas laborales, de promoción del empleo y de protección social, sin embargo, el punto de agenda siempre tiene como tema estrella el debate de temas legislativos y básicamente laborales. Como ya se dijo líneas arriba, el CNT desde su entrada en funcionamiento ha prestado opinión en más de quince proyectos de Ley y por el contrario no ha participado en ninguna política institucional del Ministerio de Trabajo.

²² LARCO, GIOVANNA y CARRERAS, PIERA, *Estudio comparativo de la formación sindical en los países andinos*, Lima, OIT Documento de Trabajo 111, 1999. En este estudio, se concluye que son excepcionales las organizaciones del área andina que tienen definida una estrategia educativa para la calificación de sus afiliados que pudieran entregar más posibilidades a sus demandas de mejores ingresos. Además, uno de los grandes factores de inexistencia de estos sistemas de formación y capacitación resulta ser la falta de solidez económica de las organizaciones de trabajadores.



Se dejan de lado los temas gubernamentales en los que los actores sociales tienen mucho que decir. Esto, sin duda, tendrá que ir cambiando y el viraje debe tener como tendencia la creación de una agenda del diálogo social. Por ejemplo, habrá que comenzar a discutir sobre la generación de empleo decente²³, la adaptación a nuevos criterios de estabilidad en el trabajo y la formación profesional del sector trabajador. Entrando a un tema que tiene que ver más con el fortalecimiento de la administración estatal, quizá un tema de enorme importancia por el que debería empezar la participación de estos actores es el del proyecto de reforma y fortalecimiento de las inspecciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Además, ya es hora que la participación llegue incluso a los aspectos que tengan que ver con la organización y programación de visitas inspectivas a empresas.

²³ Este es uno de los puntos de discusión que propone Juan Carlos Cortes en una reciente investigación sobre la aplicación de los principios fundamentales en el trabajo. Para este tema, revisar CORTÉS CARCELÉN, JUAN CARLOS, *La aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el Perú en el contexto de la integración regional*, Lima, OIT Documento de Trabajo 192, 2005, pág. 51.