

EXPERIENCIAS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

22 y 23 de junio de 2015

SESIÓN DEL LUNES 22 DE JUNIO

Presentación de la actividad: Adolfo Ciudad Reynaud

Adolfo Ciudad Reynaud

Muy buenas tardes a todos los asistentes. Estoy muy agradecido por su presencia esta tarde y les doy la bienvenida en nombre de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, que me honro en presidir. Como ustedes saben, hemos iniciado con nuestra Junta Directiva una serie de conversatorios públicos que queremos realizar con la participación de los directamente interesados del mundo del trabajo.

Como ustedes saben, la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social es una asociación dedicada al estudio, la investigación, a la promoción del debate de ideas y a la producción del diálogo social, tan venido a menos en nuestro país, y en esa medida, como Presidente quisiera, en primer lugar, agradecer a los expositores aquí presentes. Ellos son, de Costa Rica, el Dr. Fernando Bolaños; de Colombia, señor Viceministro de Trabajo Dr. Enrique Borda; al Sr. Juan Diego Gómez, responsable de la Internacional de Servicios Públicos, que es una organización sindical mundial que se dedica solamente a los trabajadores del servicio público; al Sr. Pablo Titiro, Director Nacional de Regulaciones del Trabajo del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina; y al Sr. Fernando Delgado, responsable también de las Negociaciones Colectivas con el Sector Público del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del Uruguay.

Como ustedes ven, tenemos aquí el privilegio de poder escuchar a los propios protagonistas de las negociaciones colectivas en el Sector Público en nuestros

países de la región, nuestros países vecinos, de manera que ahora que está en pleno debate, en pleno intercambio de ideas en nuestro país cómo es la forma en que puede o no puede desarrollarse la negociación colectiva en el Sector Público, con qué características y con qué límites, pues resulta un privilegio para todos nosotros tener la oportunidad de escuchar cómo es que lo vienen haciendo en todos estos países.

Quisiéramos también saludar muy especialmente a la Dra. Carmen Moreno, Directora del Equipo Técnico de la OIT para los países Andinos y representante de la OIT en la región y, a través de ella, queremos agradecer el apoyo de la OIT para esta actividad, sin cuyo concurso difícilmente la hubiéramos podido llevar adelante.

De otra parte, también quisiéramos agradecer la cooperación de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a través del Dr. Alfredo Villavicencio, quien también ha colaborado con esta iniciativa de la Sociedad.

Como ustedes saben, esta es la segunda actividad que realizamos sobre negociación colectiva en el Sector Público; la primera fue con el Catedrático de la Universidad de Salamanca, el Dr. Carlos Palomeque⁽¹⁾. Estas dos actividades vamos a transcribirlas y hacer una publicación en físico, con lo que creo que la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo habrá contribuido a proporcionar información a las autoridades públicas, a las autoridades jurisdiccionales, a empleadores y trabajadores en general, para adoptar las mejores decisiones en cada contexto.

El día de mañana vamos a tener una mesa redonda. No están anunciados todavía los nombres, pero les adelanto que vamos a tener a dos ex ministros de Trabajo y además el concurso de un importante economista, porque el derecho del Trabajo no puede verse en forma aislada, sino que tiene que también verse junto con las variables económicas, tanto de la evolución de los ingresos de los trabajadores, como de las posibilidades del Estado para poder atender las necesidades de los servidores públicos.

Como ustedes ven, hemos hecho una alianza entre diversas instituciones para poder estar esta tarde aquí con ustedes y para registrar este evento para que, en dos días, la gente de provincias y del extranjero pueda seguir esta actividad en el registro que quedará en la página web de la SPDTSS. Muchas gracias entonces y para proseguir con el acto de inauguración, le cedemos el uso de la palabra al Dr. Alfredo Villavicencio Ríos, Decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a quien invitamos a hacer uso de la palabra.

(1) Los conversatorios organizados por la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social pueden ser visualizados en la página web institucional, en forma íntegra: <www.spdtss.org.pe>.

Alfredo Villavicencio Ríos

Muchísimas gracias Adolfo y muy buenas noches a todos. Quiero saludar por supuesto a la Directora de la OIT para los Países Andinos, a Fernando Delgado, al Presidente de la SPDTSS, al representante del Sector Público argentino que nos acompañan hoy día, igual que agradecerles a todos ustedes su presencia en este nuevo acto académico en el que diversas instituciones de la sociedad civil peruana de consuno con la OIT volvemos los ojos nuevamente sobre el tema de las Relaciones Colectivas del Trabajo en el Sector Público.

Oscar Wilde decía que la insatisfacción es la primera condición para que una persona o una nación cambien y creo que en el Perú tenemos muchas razones o muchas insatisfacciones de diversa índole: económicas, sociales, políticas y jurídicas que nos movilizan y –sin lugar a dudas– tras ellas hay objetivos que buscan consolidar nuestro nivel de desarrollo institucional, nuestro Estado de Derecho, nuestra propia democracia; y una de las insatisfacciones, digamos, presentes en la historia del Perú, y que tiene más larga raigambre, es la que se presenta en el terreno de las relaciones colectivas de trabajo, tanto privadas como públicas. Es cierto que hoy día vamos hablar de las relaciones colectivas, particularmente de la negociación en el Sector Público, pero es cierto que tenemos deudas pendientes con la propia OIT en materia de relaciones colectivas del trabajo en el sector privado. El año 92, cuando se dio el Decreto Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, fue objeto de 16 observaciones por graves violaciones de los Convenios Internacionales de Trabajo referidos a libertad sindical. De esas 16, 12 observaciones se levantaron con la Ley de Reforma del año 2002, pero quedan cuatro pendientes, y las cuatro pendientes se refieren al derecho de huelga. Esto obedece a que la musculatura del brazo sindical es, como todos comprenderán, la huelga y si evidentemente esta se ve reducida tan solo a la suspensión total de labores con el abandono del centro de trabajo, el juego de fuerzas que se presenta en la negociación colectiva tiene claramente a uno de los sectores favorecidos por esa regla.

En las relaciones colectivas de trabajo nuestro Estado ha sido más restrictivo. El año 65 se dio la primera norma que permitió la sindicalización y la negociación colectiva en el magisterio peruano y luego tuvimos que esperar hasta la Constitución del año 79, en cuyo texto se reconocía la sindicación y la huelga a los funcionarios públicos pero, en forma atípica, no se hablaba de negociación colectiva dentro del artículo correspondiente; sin embargo, en la cuarta disposición final y transitoria se ratificaba el Convenio 151 de la OIT sobre relaciones colectivas en el Sector Público. A partir de ahí hubo que reglamentar ese Convenio 151: se emitieron tres Decretos Supremos en los años 81 y 82, que intentaron por un lado reglamentar el tema de la Constitución y la formación de las

organizaciones de trabajo y luego desarrollar también sus posibilidades de negociación colectiva; en ambos casos la regulación fue muy restrictiva. Lo he escrito en algún lugar: en el Perú han habido muchas reformas laborales pero la única pendiente se da en las relaciones colectivas de trabajo. Seguimos con el mismo modelo restrictivo, reglamentarista, limitante en el sector público y privado desde comienzos del siglo pasado. No han habido cambios, no podemos decir que en algún momento de nuestra historia hemos pasado por el modelo promocional, seguimos con el modelo restrictivo, reglamentarista y limitativo. Ese es el modelo; se dio en los Decretos Supremos de los años 81 y 82, que tuvieron particular énfasis en reglamentar la negociación colectiva, estableciéndose prácticamente las mismas reglas de las que hablamos ahora.

En el Decreto Supremo N° 003 del año 81, se establecía que en materia de negociación colectiva no se podía negociar ninguna condición que tuviera trascendencia económica, que solo debería restringirse a condiciones de trabajo propiamente dichas que en ese entonces se entendía por todas aquellas que no significasen carácter retributivo alguno; esa misma restricción es la que tenemos ahora en la nueva Ley Servir; han pasado más de 30 años ya desde ese Decreto, casi 35, y la nueva regulación repite esta fórmula en forma agravada, porque sanciona hasta el arbitraje y establece la nulidad de los laudos que se pronuncien en contra de esa norma. Se reproduce agravadamente, decía, una regulación que ya en el año 81 era una regulación contraria a los propios compromisos internacionales que el Perú había adquirido ratificando el Convenio 151, porque ese instrumento internacional manda establecer procedimientos de negociación colectiva o –de no haberlos– de similares mecanismos de participación de los trabajadores en la fijación de sus condiciones de trabajo. A pesar de ello, ni en la regulación de los 80 ni en la actual existe algo así. Por lo tanto, nos encontramos nuevamente con una versión subdesarrollada, jurídicamente hablando, de las relaciones colectivas de trabajo en el Perú.

Les voy a contar por qué tengo una visión tan crítica de la regulación actual. Resulta que la norma actual de Servir, en el primer artículo establece, como toda ley, cuál es el ámbito de aplicación de la ley. ¿Cierto? Todos los que hemos estudiado Derecho sabemos que la ley empieza por el artículo primero, y ese artículo primero dice a quién se aplica la Ley; entonces dice “están comprendidos en esta Ley todas las personas que presten servicios para las diversas entidades del Estado”. ¿Correcto? Luego, en la primera disposición final y complementaria dice “no están comprendidos en esta Ley los trabajadores de las empresas del Estado, los de SUNAT, del BCR y los trabajadores sujetos a regímenes especiales cuyas leyes se señalan a continuación: militares, jueces, fiscales, profesionales de la salud, diplomáticos”. Todos esos regímenes especiales

no están comprendidos; la Ley se hace con palabras y las palabras tienen significado claro: “no están comprendidos”.

Sin embargo, en la novena disposición final y transitoria dice la ley, bajo el epígrafe es “vigencia” y dice: “el capítulo primero entrará en vigencia dentro de tres meses; el capítulo segundo entrará en vigencia dentro de 6 meses; el capítulo de relaciones colectivas, al día siguiente (...)”, por supuesto, entra en vigencia de inmediato, pues, es el capítulo donde están las restricciones, pero esa no es mi preocupación. Mi preocupación es que luego el Reglamento de la Ley tiene una disposición que dice “que en materia de relaciones colectivas no se aplica solamente a aquellos que están comprendidos en el ámbito de aplicación, sino a los excluidos explícitamente por la propia norma del ámbito de aplicación de la misma”, es decir, en su desarrollo jurídico es clamoroso. Si no están comprendidos, cuando el legislador dice: “La vigencia de las normas de esta Ley entra con tal periodicidad (...)”, solo puede referirse a los que, efectivamente, están comprendidos, mas no puede involucrar a quienes ya ha excluido, sin modificar la propia ley. Sin embargo, el reglamento señala que todos están incluidos dentro de las restricciones. Así, tenemos una curiosa situación: creamos en el Perú, en reiteradas ocasiones, un principio que no es el de normas favorables a los trabajadores, sino exactamente su contrario, el de la norma menos favorable.

Comprenderán, entonces, que evidentemente la SPDTSS tiene una preocupación clara sobre este particular y cuando busca a la Facultad de Derecho de la PUCP yo le ofrezco a Adolfo Ciudad la máxima colaboración, porque frente al subdesarrollo académico, creo que la academia, la seria, la de verdad, aquella que no hace interpretaciones sesgadas de acuerdo a intereses, sino que por lo menos dice “si la ley dice que estos están comprendido y esos no están comprendidos no puedo aplicar a los no comprendidos lo que dice la Ley” –por lo menos ese mínimo de *sindéresis*– esta academia no puede mantenerse al margen de la discusión.

Sir Bacon decía que las oportunidades había que crearlas; no había que sentarse a esperar que se presenten y creo que eso es lo que ha hecho ahora la SPDTSS conjuntamente con la OIT; viene haciendo en este terreno, donde nuestro subdesarrollo jurídico es clamoroso, donde nuestras disipaciones legales chocan flagrantemente contra nuestra Constitución y contra los tratados internacionales y desde esa perspectiva es que la Facultad de Derecho de la PUCP encontró un terreno absolutamente abonado cuando la Sociedad Peruana le planteó, ya no solo discutir a nivel nacional –porque lo habíamos hecho hace 30 días, cuando habíamos tenido un debate nacional– sino cuando como consecuencia de ello dijimos “veamos lo que pasa en el mundo, particularmente en nuestros vecinos más cercanos, porque lo último que se puede hacer en la globalizaciones es quedarse mirando el

ombligo propio. Entonces, claro, miramos las experiencias en Uruguay, Colombia, Argentina, Costa Rica en un evento para ver si somos capaces de transmitir a los peruanos el sencillo dato de que el reconocimiento constitucional de un derecho colectivo, de negociación colectiva a los funcionarios públicos, no es un acto subversivo, no es un acto contra el Estado, es (más bien) una afirmación de una de las libertades que es fundamento de la democracia, que es la libertad sindical, que no es un derecho estático solamente a constituir organizaciones sindicales, sino que es un derecho fundamentalmente dinámico, un derecho de que estas organizaciones puedan cumplir con sus fines fundamentales que, para decirlo en términos del Convenio 87 de la OIT, son la defensa y promoción de los derechos de los trabajadores, fines que se cumplen (fundamentalmente) a través de la negociación colectiva.

Por esto estamos comprometidos en esta actividad y lo estaremos a lo largo de todo el tiempo que sea necesario para que esa insatisfacción que tenemos frente a nuestro subdesarrollo jurídico, pueda verse modificada y podamos encontrar que en el Perú nos acercamos un poco más a vivir el paradigma del Estado Constitucional del Derecho, saliendo un poco del margen del Estado legal de Derecho a que nos han condenado particularmente las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas desde hace unos buenos lustros. Muchísimas gracias.

Adolfo Ciudad Reynaud

Muchas gracias Alfredo por tus palabras; le cedemos entonces el uso de la misma a la Dra. Carmen Moreno, Directora de la OIT para los Países Andinos.

Carmen Moreno

Muchas gracias Adolfo, muy buenas tardes a todos, en primer lugar permítanme agradecer tanto a la SPDTSS como a la PUCP el haber depositado la confianza en la OIT para acompañarles en este conversatorio.

Como pueden imaginar, para la OIT, el mandato de la OIT y el corazón, el ADN de la OIT, la negociación colectiva, como ha dicho retomando el final de la intervención de Alfredo, es un derecho y es un derecho fundamental; entonces, es, para nosotros, fundamental encontrar aliados como la academia y el sector laboral en este diálogo.

Permítanme agradecer a las personas que van a intervenir, tanto hoy como mañana, en este evento. Nuestra contribución ha sido el poder aportar de las experiencias que van a escuchar, experiencias como la colombiana o la argentina, las experiencias de la Internacional de Servicios Públicos y también desde la propia OIT. Por cuestión de tiempo no pudo venir el Dr. Humberto Villasmil pero

mañana tendremos una grabación que él ha hecho hablando de la experiencia de la negociación colectiva en el ámbito de la OIT.

Como les decía, la negociación colectiva para la OIT forma parte de su ADN, es un derecho y es un Convenio, tienen que ver con ella el 98 y el 154, que forman parte del grupo de los 8 Convenios que se constituyen en principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, la negociación colectiva es una expresión de otro de los principios que rige a la OIT: el diálogo social. En definitiva, la negociación colectiva es un diálogo que permite abonar, y abonar en el buen sentido, para fortalecer y fomentar unas buenas relaciones laborales; y cuando hablamos de buenas relaciones laborales, hablamos de negociación colectiva, hablamos de libertad de asociación, hablamos de diálogo social. Estamos hablando del principio del trabajo decente, que es aquel trabajo que se ejerce en condiciones de seguridad, en condiciones de protección, en condiciones de dignidad, y en condiciones de participación, donde trabajadores y empleadores puedan realmente, a través del diálogo y del acercamiento, decidir de alguna manera cómo mejor llevar adelante el desempeño del trabajo.

Sabemos que en el Perú tenemos un problema con la negociación colectiva: no es que esté prohibida o mal vista, el problema es que está paralizada. “No negocio todo lo que tengo que negociar, sino voy a negociar aquello que me complica menos”. En realidad, la negociación colectiva, negociar las condiciones de trabajo, es un paquete completo. Lo que queremos con este evento, como les decía, es contribuir a conocer otras experiencias cercanas, donde no hay miedo a la negociación colectiva en todo su paquete; no hay miedo a hablar de salario, a hablar de remuneraciones, que como saben, es el problema que ha llevado al Perú a tener, a nivel de los órganos de control de la OIT, una queja y esa queja está allí, pero que es responsabilidad de todos, incluida la Oficina, el poder contribuir a superar esa queja, acercar a las partes y a poder ver que hay otros países donde han superado ese problema, el problema de la negociación colectiva en el ámbito de las remuneraciones; así que confío que estas dos tardes puedan darnos y también a los representantes del Gobierno que veo aquí, otro punto de vista de cómo mejorar en este sentido. Muchas gracias.