

EL INTERVENSIONISMO ESTATAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL PERÚ. LAS BASES DE UNA TENDENCIA A LA AUTONOMIZACIÓN DEL SISTEMA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Luis Vinatea Recoba

*Profesor de Derecho del Trabajo en la
Pontificia Universidad Católica del Perú*

I. INTRODUCCION.

Hablar de intervencionismo estatal en la negociación colectiva en el Perú, es hablar de una “tradición” que lejos de ser admitida pacíficamente ha dado pie a una continua polémica. La permanente actitud interventora del Estado, a quien la Constitución de 1979 le asignó el rol de garante de la autonomía colectiva (1), se ha expresado de muchas maneras, antes y durante la vigencia de tal norma, y ha logrado invadir la esfera de actuación reservada a empleadores y trabajadores. Para ello el Estado ha recurrido al poder heterónimo que le es propio, sentando las bases de un sistema que a pesar de sus últimas e importantes modificaciones sigue siendo reglamentarista, aunque se ha apartado del corte obsesivo que le era propio antes de la vigencia del D.L. 25593 Decreto Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

El caso peruano no es único, el fenómeno señalado se presenta en la mayoría de países latinoamericanos (2) y las causas de aquél se explican según Ermida por el origen del derecho del trabajo latinoamericano, que fue predominantemente heterónimo, además de aparejar factores de orden económico, político, histórico y sindical (3) propios de los países latinoamericanos, que le han dado tal matiz. Sin embargo, el caso peruano, que comparte todas las causas reseñadas, ha sido considerado como “el extremo más intervencionista del panorama laboral latinoamericano” (4) y de allí que la “tradición” a la que aludimos probablemente se presente como uno de los fenómenos más peculiares y apropiados para el tratamiento de este tema.

Ello ha llevado al extremo de tener que analizar y entender a la autonomía colectiva como un instituto casi residual o en todo caso, como una materia cuyo

contenido se debe abordar desde una perspectiva asentada en el intervencionismo. Incluso, creemos no equivocarnos al afirmar la existencia de una “cultura intervencionista” que ha actuado y sigue actuando, como trasfondo de nuestro sistema de relaciones colectivas, cuya fuerza es tan amplia que es asumida por la doctrina, en mayor o menor grado, como premisa para todo análisis.

En esa línea, ha sido posible constatar que la confrontación entre autonomía colectiva e intervencionismo se desarrolló en el Perú, en un escenario desequilibrado en el que la profusión de normas heterónomas dirigidas a regular la autonomía en sus cauces, contenido y solución, y en alguna medida las constitucionales (5), no actuaban como continente flexible de una tendencia autonómica, sino como un lazo que se estrechaba cada vez más hasta asfixiar o llevar a niveles insignificantes a aquélla.

En la actualidad, con la vigencia del DLRCT, el desequilibrio anotado ha disminuido (6), no lo suficiente, quizá, pero frente a las normas precedentes, los avances son ciertamente importantes. Asimismo, la actual Constitución en lo que toca al tema de la negociación colectiva, cosa que si es verdaderamente importante, ofrece un marco poco proclive a cobijar normas primarias de corte interventor, porque sus disposiciones apuntan a presentar al Estado como promotor de la negociación colectiva y sólo interventor en el supuesto de ejercicio no democrático de ese derecho (Artículo 28 Const. Primer párrafo) (7).

Esta circunstancia revela una tendencia de apertura hacia la autonomía en la negociación colectiva que es justo reconocerle a la actual Constitución y al DLRCT, norma dictada durante la vigencia de la Constitución de 1979, las mismas que han variado, y podrían variar aún más, el panorama de las relaciones colectivas de trabajo en el Perú dependiendo de la actitud del Estado y de los sujetos sociales.

Esta tendencia, el cambio de posición asumido por nuestra Constitución en este tema respecto de la Constitución de 1979, sus coincidencias en algunos puntos con los convenios OIT ratificados por el Perú (8) y los contrastes que tales circunstancias presentan frente a las normas primarias que regulan la autonomía colectiva, ponen en evidencia que nuestro sistema de relaciones colectivas se ha ubicado en una posición especial no sólo para ser estudiado como receptor de una tradición interventora fustigada unánimemente (9), sino como un sistema susceptible de asumir una actitud distinta frente a la autonomía colectiva, basado precisamente en el reconocimiento que, hoy, hace la Constitución respecto de aquélla.

Esta ponencia trata de presentar esos avances, que expresan una tendencia de nuestro ordenamiento de apartarse de la “tradición” interventora.

II. ANTECEDENTES LEGALES REGULADORES DE LA AUTONOMIA EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

La principal y primera norma consolidadora de dispositivos reguladores de la negociación colectiva, el D.S.006-71TR, tenía la ingrata característica de ubicarse en el lugar más próximo de la intervención. Dicha norma dejaba traslucir en su articulado una tendencia aguda del Estado por intervenir en el contenido de la negociación, en el proceso negocial y en la solución del conflicto, asumiendo que empleadores y trabajadores eran incapaces, por si solos, de dar solución al conflicto o, lo que es más grave (descartando la primera hipótesis), arrogándose la facultad de intervenir la autonomía colectiva, probablemente de todas maneras posibles, evidenciando que para el Estado la negociación colectiva era básicamente una situación conflictual que era necesario regular, encausar y solucionar, y no el proceso de creación de una norma sectorial que es el verdadero sentido de la negociación colectiva.

La realidad demostró que esa tendencia respondía, además, a razones de orden económico, social, histórico y, por cierto, político.

El dispositivo señalado reglamentó el proceso de negociación colectiva partiendo de asignarle, precisamente, el calificativo de “procedimiento”, para luego estructurarlo como una sucesión de medios de solución de conflictos, cuyo tránsito era obligatorio en la medida que fracasara en anterior. Así, si no era posible arribar a un acuerdo en la “etapa de trato directo” el proceso obligaba a transitar por una “etapa de conciliación” cuyo fracaso (10) llevaba inmediatamente a una intervención estatal, que solucionaba el conflicto mediante una resolución administrativa sustitutoria del convenio colectivo. Si la negociación culminaba con la suscripción de un convenio, cosa que fue frecuente, éste debía ser autorizado por la Autoridad de Trabajo (11).

Paralelamente, la misma norma limitaba el ámbito material del convenio al señalar que la materia negocial podía encontrarse referida bien a temas salariales, bien a condiciones de trabajo, para luego definir en qué consistían ambas.

La figura propuesta se torno aún mas compleja y a la vez notoria con la vigencia de la Constitución de 1979, que en su artículo 54 reconoció y garantizó el derecho a la negociación colectiva, señalando, además, que el Estado intervenía a falta de acuerdo de partes.

La confrontación y simultánea vigencia del artículo 54 Const. Con el sistema de negociación colectiva estructurado a partir del D.S. 006-71TR evidenció la

existencia de dos modelos claramente contradictorios en el que el único punto de convergencia era, curiosamente, la posibilidad interventora del Estado, reconocida residualmente en el constitucional y ampliamente en el reglamento.

A pesar del texto constitucional, durante la época de coexistencia de ambos modelos, la actitud interventora del Estado se acentuó, no sólo en lo que tocaba a la sustitución del convenio vía resolución administrativa sino en la fijación de límites al contenido negocial a través de normas que fijaron topes, congelaciones, prohibición o limitación de indexaciones, etc.

Paralelamente, y para cerrar el cuadro, los límites de la autonomía se extendían a los demás supuestos de actuación propios de ésta, de manera que tanto la huelga como la libertad sindical, ambas severamente constreñidas, contribuían a presentar un panorama claro de lo que no debe ser un sistema de relaciones colectivas de trabajo.

III. LAS FORMAS DE PRESENTACIÓN DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL CON VISTA A NUESTROS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Las muestras de intervencionismo, fluían de la sola vigencia del D.S. 006-71TR, y ello bastaría para fijar los niveles de intervención en la autonomía colectiva. Sin embargo, es necesario mostrar los distintos supuestos interventores a fin de ofrecer una sistemática adecuada para el análisis del problema, con el objeto de complementar las trasgresiones a la autonomía operadas con la vigencia postconstitucional del D.S.006-71TR, con las establecidas por otras normas.

Como punto de partida es necesario precisar que la posibilidad interventora del Estado no se encontraba ni se encuentra negada por nuestro ordenamiento. Todo lo contrario, al establecerse constitucionalmente que el Estado Peruano era y es un Estado Social, se establecía la facultad de éste para regular la materia laboral pero era indispensable que tal regulación se efectuara de modo equilibrado, “en un doble juego de controles” (12) en el que el sometimiento de la autonomía colectiva a la Ley no implicara la restricción desmedida de aquélla. En esa línea, dentro de nuestro anterior modelo de relaciones laborales, la regulación del Estado básicamente se limitaba a las siguientes posibilidades (13):

- a) Garantía o promoción de la autonomía colectiva, expresiva, expresada por el reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva lo que conlleva la necesidad de establecer, reglamentariamente, todo el siste-

ma normativo que permita llevar adelante tal derecho, entendido en su sentido más amplio.

b) Regulación del procedimiento de negociación colectiva.

c) Dirimencia ante el desacuerdo de las partes en la negociación colectiva.

Esa posibilidad interventora venía prevista por la Constitución de 1979, la misma que a pesar de proclamar un garantismo en materia de promoción de la autonomía colectiva, expresaba de plano una intención interventora al reservar para el Estado la dirimencia del desacuerdo de partes y la regulación del cause de solución de todo tipo de conflictos, incluido los colectivos. Con todo, la propia Constitución a pesar de su clara opción por la autonomía, no pudo desprenderse de la “cultura intervencionista” propia de nuestro sistema, lo que determinaba que las normas subordinadas a la Constitución debían hacer prevalecer el reconocimiento de la autonomía efectuado por la Constitución. Ello, sin embargo, no ocurrió, dado que las normas reglamentarias - que eran pre constitucionales según vimos- convirtieron la posibilidad interventora en la regulación del procedimiento y la solución del conflicto en casi una necesidad, enfatizando el rol interventor del Estado en defecto de la autonomía.

En consecuencia, la primera forma de intervención estatal en la negociación colectiva proscrita constitucionalmente y por los convenios OIT ratificados por el Perú (14), se apreciaba en la coexistencia de dos modelos de relaciones colectivas contradictorios: el constitucional y el reglamentario; que hacían ver que el Estado intervenía de la siguiente manera:

a) Fomentando la solución heterónoma de las negociaciones colectivas y dejando de lado todo curso normal de tipo negocial.

b) Procedimentalizando en exceso la negociación, fijándole plazos y múltiples ritos.

c) Resolviendo ante la ausencia de acuerdo.

La segunda forma, se apreciaba a través de la fijación específica del contenido negocial; es decir, aquello sobre lo que es posible pactar y; mediante la imposición de límites al contenido negocial; esto es, el conjunto de materias sobre las cuales las partes no es posible negociar.

En cuanto a lo primero, el D.S. 006-71TR señaló, las materias que podían ser regulados por medio del convenio colectivo precisando que este sólo se refería a la fijación de remuneraciones y condiciones de trabajo. Sin duda, existía una percepción restrictiva del contenido negocial que fue desbordada por la realidad al ser

práctica generalizada la regulación de materias distintas como, por ejemplo, las de contenido sindical.

Esta percepción restrictiva además de haber sido superada en los hechos, prácticamente ha desaparecido (15) con la vigencia del DLRCT al haber señalado esta norma en su artículo 41 que el convenio colectivo es el acuerdo destinado a “regular las remuneraciones las condiciones de trabajo y productividad y además concernientes a las relaciones entre trabajadores y empleadores...”

En cuanto a lo segundo, las exclusiones manifestaban, también, un sesgo interventor.

Evidentemente, el reconocimiento y constitucionalización de la autonomía colectiva no supone la hipervaloración de este principio ni mucho menos su funcionamiento ilimitado. Por el contrario, es lugar común su sujeción a ciertos límites sobre los que la doctrina mucho ha señalado. Siguiendo, por todos, a Dolorier Torres (16) se entiende que en el plano concreto del contenido negocial éste se encuentra limitado por:

1. El orden jurídico, que viene constituido por:
 - a) La Constitución y los principios laborales reconocidos por ella que se constituyen en “el más importante límite material al contenido de la negociación colectiva...(lo cual, sin embargo constituye) un límite infranqueable para toda norma jurídica” (17).
 - b) Las leyes estatales en tres ámbitos: aquellas que postulan en modo genérico el respecto al orden público y las buenas costumbres (art. V Título preliminar del C.C.); aquellas que por encomienda expresa a los poderes del Estado, regulan exclusivamente determinadas materias (normas procesales p.e.) y; finalmente, aquellas que fijan derechos mínimos y, eventualmente, máximos.

2. Los derechos individuales de los trabajadores que actúan a título de derechos adquiridos, los cuales deben ser respetados por la autonomía colectiva

Este esquema, sin embargo, fue el punto de partida para la imposición de límites al contenido negocial expresado de distinto modo: mediante la fijación de normas de derecho necesario relativo, de máximos de derecho necesario o mediante normas de derecho necesario absoluto.

Las primeras, por cierto, confirman la posibilidad, admisible, de intervención por parte del Estado al fijar pisos susceptibles de mejora por normas convencionales.

Las segundas y las terceras, además de ser excepcionales, sólo eran admisibles en nuestro ordenamiento dentro de supuestos especiales que, naturalmente no fueron observados en la generalidad de los casos.

En general, las limitaciones señaladas en apretada síntesis, no supusieron un conjunto cerrado, y en un principio se ubicaban otras normas, básicamente reglamentarias, que si bien no respondían al molde señalado constituían, también, un límite a la libertad negocial.

En esta última línea se ubicó el D.S. 014-81-TR que fijó topes que si bien no obligatorios, inducidos en ese sentido, al incluir los convenios pactados dentro de los topes, en supuestos de exoneración de contribuciones a los regímenes administrados por la seguridad social y el FONAVI.

Con posterioridad, durante el gobierno del APRA, se fijaron topes al contenido negocial, por la vía de la limitación de los incrementos adicionales de remuneraciones. Esta modalidad se expresó a través de los D.D.S.S. 010-86TR (que derogó el D.S. 014-81TR); 019-86-TR017-88-TR; 025-88TR y 005-90TR. Todos ellos suponían la posibilidad de pactar incrementos adicionales de remuneraciones calculados en un principio sobre la remuneración básica y después sobre un tope aplicado sobre aquella, complementándose con un régimen temporal anual de exoneración contributiva para tales incrementos. Con posterioridad, y dado el ritmo inflacionario, se incrementó el número de incrementos a dos y, finalmente a tres (D.S. 005-90TR).

Con el gobierno de Cambio 90 la situación varió radicalmente. Dicho gobierno, revirtió la situación reseñada y mediante D.S 058-90TR dispuso la regulación de las remuneraciones por las leyes del mercado, dejando en manos de las partes la fijación de los salarios y la instauración de “cláusulas de salvaguarda”. En este contexto la Autoridad de Trabajo –siempre bajo el proceso del D.S. 006-71TR, resolvería a falta de acuerdo de partes considerando las particularidades económicas de cada empresa las que eran analizadas por el propio Ministerio de Trabajo a través de la Oficina de Economía y Productividad.

Este régimen fue variado, al poco tiempo, por una serie de D.D.S.S. (067-90TR; 071-90TR; 001-91TR; 018-91TR y 027-91TR) que dispusieron la solución conjunta de las negociaciones colectivas en trámite. Estas normas retomaron el intervencionismo y las limitaciones al contenido negocial fijando la actuación del Estado y someténdola a los fines de la política económica impuesta por el Gobierno de Cambio 90 desde que asumió el gobierno en un contexto de crisis verdaderamente dantesco.

De esta manera, y de modo indirecto, encontrándose vigente el D.S. 058-90TR, se forjaron bandas salariales que, respecto de las posibilidades negociales reconocidas por la norma, actuaron como límite.

Posteriormente, en noviembre de 1991, el Ejecutivo bajo delegación de facultades emitió el D. Leg. 757 que prohibió la inclusión de mecanismos de actualización salarial en los convenios colectivos norma que aún se encuentra vigente y cuya constitucionalidad resulta cuestionable precisamente por su vigencia.

Paralelamente, en los inicios del gobierno de Fujimori, el Estado emitió el D.S. 057-90TR y sus complementos, los D.D.S.S. 107-9OPCM; 121-9OPCM y 023-91TR que instauraron un régimen de limitación salarial en las empresas del Estado sometidas al régimen de la actividad privada. Estas limitaciones se expresaron por medio de normas de derecho necesario absoluto y máximos de derecho necesario que “congelaron” hasta el 31 de diciembre de 1990, los salarios y los mecanismos de indexación salarial previstos en los convenios colectivos de las empresas del Estado, además de impedir el otorgamiento de incrementos adicionales en el último trimestre de 1990. Asimismo, estas normas fijaron las políticas de negociación que asumirían las empresas del Estado dejando en manos de CONADE y CONAFI la fijación de esas políticas.

Asimismo, y con posterioridad, el Poder Legislativo, ya esta vez mediante Leyes Presupuestales (25334, 25388 y 25896), continuó la línea impuesta por los D.D.S.S. Este nuevo instrumento fue articulado, como ya lo había hecho en la anterior etapa, con las directivas emitidas por CONADE y CONAFI

IV. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL. MARCO CONSTITUCIONAL GENERAL Y LA POSICIÓN DE LA OIT.

La constante del intervencionismo limitador ha sido la recurrencia de Decretos de Urgencia, aunque desde Agosto de 1990 el Estado ha utilizado distintos medios normativos para llevar a cabo tales limitaciones según vimos en el punto anterior.

Desde el punto de vista de la Constitución de 1979 es preciso señalar el hecho que aquella además de garantizar la autonomía colectiva y elevar al nivel constitucional los convenios internacionales sobre esta materia, le reconocía al convenio colectivo, a pesar de su subordinación al ordenamiento legal, el nivel primario en la jerarquía normativa (artículo 54). De esta manera, y a la luz de tal ordenación, las posibilidades normativas de intervención encontraban un límite en el plano del respeto al contenido esencial del derecho (impuesto por la constitución y los conve-

nios) y en cuestiones de tipo jerárquico normativo que, de plano negaban toda posibilidad interventora a normas de inferior rango al legal.

De manera que ante esto, la posibilidad interventora del Estado quedaba reducida a normas reglamentarias autónomas (supuesto no admitido por la Constitución salvo casos excepcionales, pero al que se recurrió con frecuencia) cuando no colisionaran con normas de mayor jerarquía, o a normas de nivel primario (legal) que actuaran como fijadoras del contenido negocial o como limitadoras del contenido negocial.

La actividad legislativa estatal, en la línea propuesta, produjo muchos Decretos de Urgencia (todos ellos señalados en el punto anterior) que intervinieron la autonomía fijando límites al contenido negocial y cuya vigencia ha sido discutida por la doctrina (respecto de todas las normas interventoras) y por la propia acción sindical (respecto de las normas que intervenían la actividad empresarial del Estado) a través de acciones de garantía que buscaban mantener la eficacia de acuerdos pactados con anterioridad a la vigencia de tales normas. Esta conducta se reveló como generalizada desde el año de 1990 frente a la aparición de normas como el D.S.057-90TR.

El D.S. 057-90TR en cuestión y sus disposiciones vinculadas fueron dictadas al mes de asumir el gobierno de Cambio 90. Estas normas según señalan sus fundamentos, en términos muy generales expresados por nosotros, se dictaron teniendo en consideración el programa de estabilidad económica impuesto por el Gobierno, que tenía como objetivo fundamental eliminar las causas de la inflación.

La discusión generada por estas normas, centrada en sede jurisdiccional, aún no ha culminado. La jurisprudencia derivada de acciones de garantía mayoritariamente ha resuelto el tema a favor de la posibilidad interventora del Estado a través de ese tipo de normas y con ello ha acogido la tesis de que tales Decretos de Urgencia, por lo menos en lo que toca al marco de la intervención de la negociación colectiva en las empresas del Estado, pueden suspender los efectos de un convenio colectivo al tener esos decretos el carácter de leyes en sentido material. Igual criterio, y casi unánime, ha sido recogido por las Salas Especializadas Laborales de la Corte Superior de Justicia. No es desdeñable, sin embargo, la existencia de algunos importantes pronunciamientos distintos, tanto a nivel de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, como de Cortes Superiores, que han negado a esos decretos tal posibilidad, acogiendo la tesis, de mucha receptividad en nuestra doctrina, que tales medidas de urgencia no pueden intervenir los convenios colectivos en razón de tratarse de medidas de corte ex-

cepcional dirigidas a regular materia económica y financiera que, por ser tales, deben ser interpretadas de modo restrictivo como toda norma de excepción.

Posteriormente, el Estado recurrió a Leyes de Presupuesto que también merecieron cuestionamiento doctrinal y en sede jurisdiccional resaltando, sin duda, el caso de la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Ley 25334 de crédito suplementario, que instituyó límites a la negociación en las empresas y entidades del Estado sometidas al régimen de la actividad privada. La referida acción fue declarada fundada y se dispuso la eliminación del ordenamiento de tal disposición, fallo que perdió eficacia al tener vigencia temporal tal Ley de Crédito Suplementario y ser, posteriormente recogida en términos idénticos por la Ley General de Presupuesto de la República del año siguiente.

Finalmente, el Estado recurrió a la legislación delegada para regular la autonomía colectiva a través del D. Ley 757, todavía vigente y cuestionado solo doctrinariamente.

No es este el espacio adecuado para analizar en detalle la constitucionalidad o no de tales medidas, sobre ello existen muy serios trabajos (18), pero si el correcto para estimar que, por lo menos, tales medidas no podían ser aceptadas pacíficamente bien por el marco constitucional vigente, bien porque, en esas circunstancias, las relaciones colectivas de trabajo, en general, fueron atacadas por normas interventoras de distinto tipo, creando una grave contracción de la autonomía colectiva, que alcanzó sus límites más altos, precisamente, en la actividad empresarial del Estado. En esta línea, el conflicto entre normas interventoras y garantías constitucionales en pro de la autonomía colectiva encontró instrumentación concreta en el tema de la jerarquía y en la imposibilidad de acción de normas excepcionales.

Cuestión común, al margen del nivel jerárquico y el cumplimiento o no de los requisitos por observar en la emisión de estas normas, es que estos pronunciamientos han omitido analizar el tema de la intervención a la luz del contenido esencial del derecho de negociación colectiva, identificable a partir del texto constitucional y en función de los lineamientos descritos en el punto anterior, y a la luz de los convenios 87 y 98 OIT, ratificados por el Perú, vale decir, sin estimar, salvo algún caso excepcional y en sentido inverso del que realmente le debió corresponder, los pronunciamientos que respecto de medidas de urgencia dictadas en contexto de crisis, ha emitido el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

El Comité de Libertad Sindical a este respecto ha precisado:

“si en virtud de un política de estabilización un gobierno considera que las tasas de salarios no pueden fijarse por negociación colectiva, tal medida

debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período necesario e ir acompañada de las garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores”.

Cabe agregar que, incluso, el Comité de Libertad Sindical de la OIT, caso 1548 se pronunció sobre el D.S. 057-90TR considerando que esta norma era contraria a los principios contenidos en los convenios 87 y 98 por afectar convenios en vigor y por haber sido impuesto a las organizaciones de trabajadores y empleadores sin intentar consultas o búsqueda del acuerdo con ellas.

Bien, estimando en términos generales los lineamientos constitucionales y los impuestos por los convenios OIT, encontramos que los instrumentos de la intervención estatal tienen, por lo menos desde el año de 1990, varios elementos en común: determinación unilateral del Estado de intervenir en la autonomía colectiva; en un contexto de aguda crisis económica; a través de medios cada vez más depurados comenzando con Decretos de urgencia y culminando con leyes o normas de rango similar (legislación delegada) en una intención de evitar afectar el plano jerárquico, y, con normas de naturaleza temporal pero sucesivas. Estos elementos, en conjunto, no se presentaron en los períodos anteriores de intervención.

La presencia de estos elementos, no debe llevar a una cerrada acusación de inconstitucionalidad de estas normas. Ciertamente, el tema de validez de éstas probablemente se incline por el lado de su cuestionamiento, posición que a mi juicio es la mayoritaria. Sin embargo, con Durán López (19), expresamos que las acusaciones en este sentido deben ser utilizadas con prudencia, no por caer en el error, sino y básicamente, porque el terreno al que nos llevan normas como éstas es el terreno de la confrontación entre las razones del Estado para intervenir en la economía en nuestro caso fundadas en los artículos 4, 79 y 110 Const. –hoy derogados- y la autonomía colectiva, que debe su origen y explicación a la misma Constitución (20), terreno este que resulta verdaderamente complejo y de difícil discernimiento sobre todo cuando nuestras posiciones críticas se ubican en la cómoda posición de quien no tomó la decisión, asumió sus riesgos y ponderó las circunstancias que llevaron a intervenir la autonomía colectiva. De manera que nuestras posiciones críticas corren “el riesgo de convertirse en una cláusula de estilo en los debates doctrinarios y políticos, y eso no es oportuno ni conveniente para el sistema normativo ni para el propio sistema constitucional” (21).

Las razones del Estado para intervenir en la autonomía colectiva, evidentemente se sustentaron en el propósito de estabilizar la economía del país sobre la base de estimar que el control de los salarios, dentro de una política integral de

estabilización económica, es pieza clave en el control de la inflación porque “es incuestionable que la inflación y la degradación del mercado de trabajo generan una creciente tendencia de los gobiernos a concentrar su atención en los mecanismos de determinación de los salarios, planteándose la tarea imperiosa de buscar suplir mediante instrumentos jurídicos la carencia de respuestas meramente económicas para la crisis” (22).

En su primera fase, este programa se orientó “hacia la recuperación de los desequilibrios macroeconómicos fundamentalmente y, desde 1991, a la creación de la legislación que desbloquee la producción y la inversión privada, para que sea el mercado el que asigne los recursos. Los dos momentos del programa son la estabilización económica y el ajuste estructural para crear las condiciones que permitan el funcionamiento de una economía de mercado” (23).

La crisis económica peruana, de larga data, tenía la particularidad de desarrollarse en paralelo a una crisis social, política, institucional y de integración que alcanzó su límite máximo al término del gobierno de Alan García, crisis que iba aparejada de una ya característica falta de consenso de la sociedad (ratificada por intentos concertadores fracasados) y de la más cruentas experiencias vividas por el país a propósito de la presencia de movimientos subversivos como Sendero Luminoso y el MRTA que, por ese momento, alcanzaba sus niveles más altos de actuación. Cierto es que antes de ese periodo gubernativo ya existía un convenio como el descrito, pero es con la política de ajuste instrumentalizada por Fujimori que se llega a verificar el límite de la crisis. Es en ese contexto que se presenta el agudo fenómeno intervencionista como una respuesta del Estado, que tenía la obligación de actuar ante la crisis.

Frente a ello, la actitud del Estado, desprendida del rol específico que el correspondía de acuerdo con los lineamientos democráticos y de participación que le asignaba la sistemática constitucional, aparece sustentada en la “cultura intervencionista” propia de nuestros sistemas y las fallidas experiencias concertadoras operadas en el país. No importa esta apreciación una justificación, sin embargo, la gravedad de las circunstancias que rodearon al programa de estabilización llevaron a exacerbar el fenómeno intervencionista con el propósito de sentar las bases de un programa de ajuste estructural en el que se desarrolló el proceso de flexibilización del ordenamiento laboral, como parte de todo un esquema integral de política económica.

Precisamente, ese es el punto que lleva el análisis de las reformas y especialmente la peruana a un difícil consenso, porque toda reforma es, por definición,

controvertida, más aún cuando ella es intentada luego de un proceso de estabilización económica que debe poner término a uno de los procesos inflacionarios más grandes de la historia, a través de medios normativos que encuentran en el marco constitucional una difícil recepción, a no ser que se implementen por la vía de un proceso concertador, también de difícil recepción, en los hechos, en nuestro país, durante ese período, a pesar de las múltiples y autorizadas voces que reclamaban procesos como éste para encontrar soluciones a temas como el social, económico, por cierto, políticos y de pacificación.

En el sentido antes expuesto, a pesar que los lineamientos constitucionales de 1979 sentaban las bases para el arribo y necesario intento de procesos concertadores para llevar a cabo las políticas de planificación, según disponía el artículo 111, ello no llegó a plasmarse en términos importantes, salvo casos muy particulares, de carácter sectorial (p.e. Turismo) y no precisamente vinculados de modo directo con la política económica y social.

Cuestión distinta cabe concluir respecto de los pasos posteriores al proceso de estabilización. El denominado ajuste estructural, iniciado durante la vigencia de la Constitución de 1979 no podía dejar pasar por lo menos el intento de un proceso concertador. Y es que si las circunstancias que rodearon el programa de estabilización económica podría haber hecho impracticable una concertación, teniendo en cuenta la sujeción del programa económico a las políticas del FMI y al contexto político, social y de violencia imperante, tal figura no necesariamente se extendía al programa de reforma que, reiteramos, podía haberse implementado dentro del marco de un acuerdo por lo menos a título de intención. En esta línea se ubicaría De los Heros al afirmar que “el ajuste no puede ser un proyecto que la minoría impone a la mayoría, sino el esfuerzo de toda una sociedad que toma conciencia de realizar sacrificio en aras de un futuro mejor” (24).

Lamentablemente, la ruptura del régimen democrático con los sucesos del 5 de abril de 1992, ha impedido la existencia de un espacio adecuado para los procesos concertadores o de consulta, a los que no acudió el Estado, impidiendo que la culminación de las reformas laborales, representada por la emisión del DLRCT, adquiriera la receptividad necesaria.

Lo expuesto pone sobre el tapete el conflicto existente entre estabilización, control salarial, y autonomía colectiva, y el caso peruano con sus particularidades, como una muestra de ese conflicto, lo suficientemente importante como para obligarnos a pensar en la oportunidad y viabilidad de soluciones autonómicas, más aún cuando en contextos como el descrito “los mecanismos de determinación salarial

tienden a escapar del estrecho marco de la negociación colectiva y a convertirse en un acto político” (25)- Ello no impide, sin embargo, estimar que la concertación social se presenta como una alternativa o “un efecto inteligente a una situación de crisis” (26) en ningún caso soslayable. Habría que considerar, pues, que las circunstancias que eventualmente puedan llevar a un Estado a prescindir de fórmulas concertadoras por inaplicables ante situaciones de extrema y grave crisis económica, no pueden fundamentar de modo permanente la no recurrencia a estos esquemas de participación, dado que la prescindencia de aquéllas tenía por objeto, precisamente, eliminar las circunstancias que impedían aplicarlas.

Frente a los mecanismos utilizados por el Estado para intervenir la negociación colectiva, y considerando el conflicto que supone mantener el respeto de la autonomía y simultáneamente la atención indispensable de políticas económicas, no ya de estabilización, sino de reformas estructurales, es evidente que un sistema de relaciones colectivas que pretenda morigerar sus expresiones intervencionistas, fundadas en su tradición y bases jurídicas, tiene que considerar las fórmulas concertadoras como una forma de ratificar su tendencia al acercamiento a la autonomía. Por lo menos como dijimos, a título de intención.

V. EL DECRETO LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

Como culminación de las reformas en materia laboral, el DLRCT se presenta como una norma que, por primera vez e integralmente, regula la autonomía colectiva en sus tres manifestaciones; autonomía sindical, autonomía colectiva propiamente dicha y autotutela.

En materia de negociación colectiva, el DLRCT básicamente contiene los siguientes lineamientos:

La iniciativa negocial se reconoce en manos de las representaciones de trabajadores, quienes tienen la titularidad del derecho a la negociación colectiva, extendiéndose a los empleadores la posibilidad de proponer cláusulas nuevas o sustitutorias de las establecidas en convenios anteriores.

Se reconoce como pilares básicos de la negociación, aunque de modo imperfecto, el deber de negociación y el derecho a la información de los trabajadores, piedra de toque, en nuestra opinión de la estructura de negociación prevista por el DLRCT.

Se fija como nivel predominante de la negociación, el de empresa tendiendo el sistema a la prevalencia de tal nivel a pesar de reconocerse la posibilidad de articu-

lación de convenios, lo cual supone la posibilidad de llevar a cabo la negociación en dos niveles.

El proceso negocial se aparta de los moldes rituales previstos por las normas antecesora y reconociendo el principio de autonomía colectiva, deja a las partes libertad para fijar automáticamente la modalidad de negociación, plazos, etc. Ubicándose al arbitraje voluntario (salvo en los servicios esenciales que es obligatorio) como medio de solución a falta de acuerdo de partes sin perjuicio de la opción de huelga ejercida alternativamente respecto de aquél por los trabajadores.

En lo referente al contenido negocial, como ya lo adelantáramos es verdaderamente amplio pudiendo, incluso contener cláusulas determinadoras de la solución de conflicto ante la vigencia de la Constitución de 1993 que ya no reserva al Estado la fijación de los modelos de solución de conflictos colectivos.

Finalmente, se prevé la caducidad y revisión anual de los convenios salvo que se haya pactado la permanencia de cláusulas que establezcan su invariabilidad.

Es en el proceso arbitral –designación de árbitros- y en casos de prolongación de la huelga que perjudique a la empresa o a un sector de la economía, en donde en materia de negociación colectiva quedan rezagos de intervencionismo que, en nuestra opinión, no desnaturalizan el modelo libre diseñado por el DLRCT.

En cualquiera de los casos, las normas, en materia de negociación colectiva, significa un enorme cambio respecto del modelo anterior, y por cierto, el reglamentarismo que aún existe en ella no encuentra niveles de exorbitación cuestionables.

Cosa distinta presenta el DLRCT en materia de sindicalización y huelga, en donde sí existe una reglamentación, que ha merecido observaciones expresas por parte de OIT las mismas que han sido aceptadas por el Gobierno Peruano y próximas a ser incorporadas en la Ley General de Trabajo actualmente en elaboración ante la correspondiente comisión designada por el Congreso de la República.

VI. EL NUEVO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y EL INTERVENSIONISMO ESTATAL.

La principal característica de la Nueva Constitución, en el tema del reconocimiento del derecho a la negociación colectiva es que la fórmula que contiene el artículo 28 Const. no sólo reconoce a la autonomía como un poder normativo, sino como un principio que es preciso fomentar. Adicionalmente, reconoce en manos del Estado la facultad de promocionar formas de solución pacífica de las contro-

versias, reservando sus posibilidades de intervención a los casos de no ejercicio democrático de la autonomía colectiva entendida incluso en sentido amplio. Los planeamientos son más abiertos, y sin duda en una sistemática estrictamente constitucional, menos proclive al intervencionismo que sí se apreciaba en la Constitución anterior.

Con ese marco, no creemos equivocarnos al señalar que la Constitución de 1993 se constituye como la base de un sistema de relaciones laborales proclive a la autonomía.

Es más, al dejar de lado la posibilidad interventora, las concepciones en torno de la idea del conflicto, polarizadas ideológicamente, entran en un espacio de reconstitución vinculándolas, precisamente, con la idea de autonomía, con el objeto de recomponer el ordenamiento convencional con criterios de modernidad ante su presencia.

Por estas razones estimamos que nuestro sistema de relaciones laborales ha ingresado a una etapa en la que las perspectivas de análisis de la autonomía deben variar.

La “cultura intervencionista” desarrollada largamente seguramente continuará su presencia. Sin embargo, los espacios reservados constitucionalmente para aquella quizá no encuentren más receptividad que los asignados a la excepcionalidad e incluso a la imposibilidad, dado el perfil neoliberal que asume la Nueva Constitución a pesar de conocer disposiciones que apuntan a ubicar al Estado como un Estado de Derecho. Probablemente contribuya a ello, como sostiene acertadamente Neves (27), la presencia del artículo 62 Const. que señala que “los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase”, disposición que es lo bastante amplia como para acoger dentro de su campo de acción al convenio colectivo, a pesar de las contradicciones que ello implicaría dentro del esquema de relaciones colectivas diseñado por la Constitución articulada con el DLRCT. De manera que aún cuando la Nueva Constitución deja de atribuir al convenio colectivo dentro de la jerarquía normativa el nivel primario que la anterior Constitución le asignaba, cosa que eliminaría los problemas de jerarquía que limitaban la intervención normativa en el anterior esquema constitucional, ello, sin embargo, no impide la reflexión acerca de los reales alcances del artículo 62 Const. y sus efectos en la limitación de la autonomía colectiva.

El tema anteriormente propuesto es verdaderamente conflictivo, y sin duda, discusiones académicas de importancia –algunos ya reclaman la modificación de

la disposición- pues sus consecuencias no sólo se limitan a la esfera de la intervención limitativa del Estado sino a la vigencia del sistema de negociación colectiva como institución dinámica y de adaptación, que es justamente el móvil que ha llevado a los legisladores a emprender la reforma de la institucionalidad laboral.

Ante estas disyuntivas, y a pesar de no existir en la Nueva Constitución una norma que señale a la concertación como parte de la planificación de la política económica y social, se ubica a ésta como parte de la planificación de la política económica y social, se ubica a ésta como un medio ideal para corregir las distorsiones que eventualmente pueda presentar el sistema en situaciones de excepción, considerando los lineamientos que a propósito de aquellas recomienda la OIT, sin perjuicio de la atribución regulatoria del Estado que no se encuentra negada por la Constitución pero que deberá dirigirse a encausar la autonomía.

Pero no es tema de la intervención el que debe ocupar nuestro interés en el análisis de negociación colectiva, éste como ya dijimos, es un tema residual que seguramente en su concreción limitadora encontrará más de un inconveniente para el que deberán aplicarse fórmulas de solución admisibles social y constitucionalmente. Es el tema de la tendencia a la automatización el que nos ocupa y el que debe actuar como marco para el ensayo de la propuesta no sólo de tipo normativo, dirigidas a eliminar las imperfecciones del sistema y aquellas disposiciones contenidas en el DLRCT que no se condicen con el esquema propuesto (28) sino de ejecución de lo ya vigente. En ese sentido, pensamos que el nuevo ordenamiento presenta interesantes propuestas para asumir el manejo de la autonomía como una institución ideal para “contribuir desde las regulaciones laborales y la ejecución del trabajo dependiente a las estrategias competitivas de las empresas” (29), que ese es el sentido real de la autonomía en un contexto de economía de mercado, competitividad y globalización de la economía.

Contribuyen a ello, la instauración de un sistema libre de negociación colectiva y el apartamiento del rol protagónico del Estado en los esquemas de solución del conflicto, dejando paso al arbitraje voluntario, con las deficiencias que aún pueda tener. Contribuirán más todavía, esquemas diversificados de negociación (30) en el entendido que sean éstos concebidos no como medios descentralizados de generación de conflicto sino como medios de articulación de soluciones a los problemas de adaptación de las empresas al mercado.

Asimismo, frente al apartamiento del Estado interventor, surge la figura del Estado promotor que no sólo debe limitar su actuación al rol normativo, sino a la consecución de políticas llevadas a cabo por un Ministerio de Trabajo que alejado

de su actual inercia, se apreste a intentar instituir una “cultura autonómica” mediante políticas de difusión de soluciones técnicas a los problemas de las empresas que revertirán en un indudable mejoramiento de las condiciones económicas al que aspiran los trabajadores. “Cuanto más intensa y exitosa sea su actividad, (...) menores serán las demandas de ejercicio de las formas tradicionales de intervención en las relaciones colectivas de trabajo” (31).

Las circunstancias justificadoras del intervencionismo estatal son también causas justificadoras de la concepción negativa por parte de los actores sociales de la eficacia del convenio colectivo para el propósito antes descrito. La ideologización opuesta que ha rodeado el enfrentamiento de los actores a los institutos de nuestro sistema de relaciones laborales, ha impedido apreciar la potencialidad del convenio como instrumento de modernidad. Ha sido la crisis y las medidas para combatirla, las que han obligado a los actores a un repensamiento del convenio, pero se requiere una actuación decidida del Estado –promoción- en el propósito de convertir a la negociación en la base real del sistema de relaciones laborales. Ello, dentro de un contexto en el que el equilibrio de fuerzas sociales sea estimulado también por la legislación.

Condiciones y bases para lograrlo existen. Corresponderá al propio Estado y a los sujetos sociales llevar al efecto tales intenciones.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) La actual Constitución le asigna no ya un rol garante sino, más bien, un rol promotor de la negociación colectiva: El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:(...) Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Esta modificación no importa variación sustancial, según sostiene Neves Mujica (La negociación y el convenio colectivo en las constituciones de 1979 y 1993. En: Asesoría Laboral Lima. Año IV N° 37 Enero de 1994.
- (2) Ermida Uriarte, Oscar. Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas: situación actual y perspectivas. En A.A.V.V. Intervenciones y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo,1993,p. 379.
- (3) Ibid. loc. cit.
- (4) Ermida Uriarte, citado por Villavicencio Ríos, Alfredo. Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo en Perú. Ibid.p.213.
- (5) A pesar del reconocimiento de la plena vigencia de la autonomía colectiva por el artículo 54, ese mismo dispositivo reservaba exclusivamente al Estado la potestad de señalar las vías de solución del conflicto, cualquiera que sea su naturaleza, excluyendo la posibilidad que las partes, autónomamente, desarrollen esquemas de solución del conflicto.
- (6) Tal menor desequilibrio, sin embargo, es todavía cuestionado por autores de la más absoluta seriedad y objetividad quienes piensan que el DLRCT “da la impresión de coincidencia con los lineamientos tradicionales...” Ermida Uriarte, Oscar. La reglamentación sindical peruana en el marco de la legislación latinoamericana. En: Asesoría Laboral. Lima, Agosto de 1992, Año II N° 20 p.26.
- (7) En esa línea, sistematizando, podría encuadrarse el uso racional del artículo 68 del DLRCT, sin perjuicio de las objeciones que a ese artículo hace un sector de la doctrina respecto de la intervención estatal en materia de autotutela. El artículo en cuestión señala: “Cuando una huelga se prologue excesivamente en el tiempo, comprometiéndose gravemente a una empresa o un sector productivo, o derive en actos de violencia o de cualquier otra manera, asuma características graves por su magnitud y consecuencia, el Poder Ejecutivo podrá intervenir, ordenando mediante Resolución Suprema fundamentada la inmediata reanudación de las labores, sin perjuicio de promover el arreglo directo u otras formas de solución pacífica. De fracasar éstas, el Ministerio de Trabajo resolverá en forma definitiva.

- (8) Sin perjuicio de las observaciones formuladas por la OIT al DLRCT, las mismas que acogidas por la Comisión Elaboradora de la Ley General de Trabajo, deben ser levantadas pronto. Por todos, Pasco Cosmópolis, Mario. La flexibilización en el Perú. En: AA.VV. La flexibilización del Trabajo. Un estudio internacional. Barquisimeto, 1990, UCOLA, p. 191.
- (9) El D.S. 009-85TR dispuso, modificando el D.S. 006-71TR, que la inasistencia de cualquiera de las partes a una reunión de conciliación determinaba el fracaso de esa época.
- (10) Con todo lo que ello implicaba, cono es el condicionamiento de los esquemas de negociación, a los criterios expresados por la autoridad laboral en las resoluciones administrativas sustitutorias del convenio.
- (11) Posteriormente, el D.S. 0038-91TR dispuso la aprobación automática de los convenios colectivos a su sólo presentación ante la Autoridad de Trabajo.
- (12) Neves Mujica, Javier El contenido negocial: La compleja relación entre la Ley y el convenio colectivo. Lima. 1992. IDL, p. 48.
- (13) Los convenios internacionales ratificados por el Perú en materia de negociación colectiva y por tanto con nivel constitucional, hasta la vigencia de la Constitución de 1993 son: Convenio 87 (aplicación al tema por sistemática), 98 y 151.
- (14) En ese punto, seguimos a Neves Mujica, Javier. El contenido negocial: La compleja relación entre la ley y el convenio colectivo. Lima. 1992.IDL,p,49.
- (15) Dolorier Torres señala que tal artículo debería incluir materias no necesariamente vinculadas de modo directo con la relación laboral, debiendo quedar en potestad de las partes de decidir el conjunto de materias que correspondan a una mejor regulación de sus intereses. Dolorier Torres, Javer. Limitaciones al contenido salarial de la negociación colectiva. Fundamentos, requisitos y constitucionalidad. Lima. 1994.BMU Abogados. P. 53.
- (16) Dolorier Torres, Javier. Op. cit.p.60 y sges.
- (17) Sala Franco, Tomás y Albiol Montesinos, Ignacio, citados por Dolorier Torres, Javier. Op.cit.p. 61.
- (18) Por todos el trabajo de Dolorier Torres, Javier. Op.cit.
- (19) Durán López, Federico. ¿Es constitucional el establecimiento por Ley, orgánica u ordinaria, de techos salariales para la negociación colectiva? En: Revista de Trabajo, Madrid, 1984, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Vol.INº 73 p. 93.

- (20) Rojo Tordecilla, Eduardo y Pérez Amorós, Francisco. ¿Es constitucional el establecimiento por Ley, orgánica u ordinaria, de techos salariales para la negociación colectiva? En: Revista de Trabajo, Madrid, 1984, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Vol.I N° 73 p.
- (21) Durán López, Federico. Op.cit.p. 93.
- (22) Moreno Vida, María y Durán López, Federico, citados por Dolorier Torres, Javier. Op.cit.p.131.
- (23) De los Heros P.A., Alfonso. Nuevo acuerdo laboral. Artículo publicado en la Revista lus Et Veras y reproducido en: El Peruano. Diario Oficial. 21 de Julio, 1994.
- (24) De los Heros P.A., Alfonso. Op.cit.
- (25) Durán López, Federico. Citado por Dolorier T., Javier. Op.cit. p. 131.
- (26) De Buen Lozano, Néstor. Citado por Dolorier T., Javier. Op.cit. p. 131.
- (27) Neves Mujica, Javier. La negociación y el Convenio Colectivo... Op. cit. p. 29. En igual sentido, Dolorier Torres, Javier. Op.cit. p. 316.
- (28) Pues “cabría preguntarse si un ordenamiento infraconstitucional como el de la LRCT, que orienta compulsivamente la negociación colectiva al nivel de empresa, incluyendo las que venían efectuándose a nivel de rama de actividad; (...) fomenta la negociación colectiva”. Neves Mujica, Javier. La negociación y el convenio ... Op.cit. p. 27. En igual sentido, Herrera Gonzales-Pratto, Isabel. Estructura Sindical y Negocial en el D. Ley N° 25593. En: Asesoría Laboral, Lima, Año II N°. 20 Agosto de 1992, p. 5.
- (29) Goldin, Adrián. Relaciones colectivas del trabajo, competitividad e inversiones en Uruguay. En: Revista de Relasur 1994. Texto fotocopiado.p.74.
- (30) Goldin, Adrián. Ibidem.
- (31) Goldin, Adrián. Op.cit. p. 79.