

El diálogo social y la concertación laboral en el Perú

Jaime Zavala Costa

Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Lima y Ex Ministro de Trabajo y Promoción Social

Permítanme iniciar este artículo haciendo una brevísima referencia histórica al tema del diálogo y la concertación en el ámbito internacional, compartiendo con ustedes algunas notas recogidas del libro “La Concertación Social en América Latina” de Oscar Hernández Álvarez¹ con quien he participado en jornadas académicas en la Universidad de Boloña, Buenos Aires, Ginebra y por cierto en Lima.

“Cuando los empleadores y sindicalistas daneses concluyeron en 1899 el llamado Acuerdo de Septiembre sobre derechos y obligaciones recíprocas, pocos fueron los que en tal oportunidad vislumbraron la importancia que esa práctica habría de adquirir en el futuro. Pasarían primero algunos años antes de que se concertaran otros acuerdos similares y cuando ellos empezaron a celebrarse con cierta periodicidad fueron sólo los países escandinavos los que tuvieron una clara visión del papel que esos convenios en la cumbre podían desempeñar en la conducción de la relaciones obrero-patronales.”

“Hubo que esperar hasta 1938 para que la idea de un acuerdo básico o convenio de convenios, encargado de regir el sistema de relaciones laborales, recibiera otro impulso. Fue, en efecto, el Acuerdo de Satsjöbaden suscrito ese año por las grandes organizaciones patronales y sindicales de Suecia el que estipuló ya en forma más precisa la lista de disposiciones básicas que habrían de regir los procesos de negociación, solución de quejas y agravios, manejo de los conflictos en servicios esenciales y creación de una junta paritaria encargada de administrar el acuerdo. Las repercusiones de este acuerdo traspasaron ya las fronteras escandinavas y se hicieron sentir en países tan distantes y distintos como Alemania, Austra-

¹ Hernández Álvarez, Oscar, *La Concertación Social en América Latina*, Caracas, 1994, págs. 5, 6, y 7.

lia, Bélgica, Finlandia, Chipre, India, Italia, Israel, Filipinas y Zambia. Dos números de la revista "Relaciones de Trabajo" de la OIT, recogieron en 1971 y 1983 las experiencias de acuerdos básicos registrados en esos países y sirvieron para poner de relieve las dimensiones globales que iba alcanzando lo que con los años se conocería como diálogo social o concertación".

"Con el transcurso de los años pocos llegaron a captar que lo que en realidad se estaba produciendo era un nuevo modelo de relaciones laborales en que se destacaban dos características fundamentales: una era el que elementos de cooperación iban a tomar plaza en la dinámica laboral al lado de los factores de antagonismo que antes habían predominado, y otra era el que los actores del subsistema de relaciones laborales comprendieran que sus interacciones podían y debían servir también a la sociedad en que vivían y no sólo a su más limitada esfera laboral".

"Esta nueva visión de la concertación social comenzó a ganar credibilidad cuando los países latinos de Europa Occidental vinieron a sumarse a los anglosajones que hasta entonces habían animado la corriente participacionista. Francia, España e Italia, eran países con gran tradición de enfrentamientos y luchas y en los que la idea de un acuerdo macrosocial había parecido antes impensable. Sin embargo, los pactos sociales comenzaron hace poco más de 20 años a convertirse en práctica corriente en esos países y los nombre de algunos de esos pactos (Grenelle en Francia, Scotti en Italia y La Moncloa en España) han llegado a gozar de cierta celebridad."

De particular importancia fue el impacto que en América Latina tuvieron los Pactos de la Moncloa de 1977 así como los seis posteriores pactos que entre ese año y 1986 suscribieron en España el Gobierno y las grandes organizaciones de empleadores y trabajadores. De contenido sociopolítico el primero y sociolaboral los otros, dichos pactos habían transformado el panorama de las relaciones obreropatronales fomentando a su vez su democratización y estabilización, al tiempo que efectuaban una contribución notable al progreso económico de España.

España vivió una dictadura que duró casi cuarenta años (desde 1939 a 1975). A la muerte del dictador, Francisco Franco, España tenía dos grandes problemas que resolver; la consolidación de la democracia, y la lucha contra las altas tasas de paro que entonces tenían. Pues bien, desde el principio los agentes sociales y patronales optaron por el diálogo y la concertación, lo cual resultó sumamente difícil en aquel momento pero comprendieron que era la única posibilidad de conseguir esas

dos cosas; la consolidación de la democracia y acabar con el paro. Pero a pesar de que costó mucho trabajo, lo entendieron.²

Efectivamente, el primer acuerdo que se firmó en España fueron los Pactos de la Moncloa, que constituyeron una trascendental manifestación de la concertación en plena transición. Dieron lugar, por una parte, a la Constitución Española, sin duda, una de las constituciones más progresistas de Europa, fruto del consenso, que en aquel tiempo equivalía a diálogo social. Desde entonces, casi todos los años han habido pactos de diferentes tipo; destacándose aquellos suscritos con el fin de luchar contra la precarización del desempleo, los que han conseguido aumentar los contratos indefinidos y disminuir los contratos precarios o temporales, sobre seguridad social, crecimientos salariales, negociación colectiva, formación profesional, etc. y un Acuerdo Interconfederal que dio como resultado la normativa laboral vigente desde 1980 por la que se aprobaba el Estatuto de los Trabajadores que fue objeto de una segunda gran reforma, también por acuerdos en 1997.

Unos pactos los firmaron las tres partes: gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales; otros lo hicieron sólo las organizaciones sindicales y empresariales. Fueron pactos para el empleo que se han hecho sobre la base del diálogo. Lo mismo ha ocurrido en otros países europeos. Por primera vez Europa se ha hecho sin guerras, sino gracias al diálogo y al consenso”.

Miguel González Zamora, Dirigente Sindical del Sindicato Comisiones Obreras en un artículo escrito en 1998 sobre “Posición de Gobiernos y Actores Sociales en la Concertación en Europa y España”, señala que, ellos tienen un dicho que es el siguiente: “El sindicato o la organización patronal que no negocia no existe. La razón de ser de cualquier sindicato obrero patronal es pactar y conseguir, mediante el diálogo, mejores condiciones para una y otra parte. Sin ese pacto, sin ese diálogo, es como si no se existiera.

En España se ha transitado de la dictadura fascista a la democracia actual gracias a los pactos. A partir de ahí, insisto, lo tenemos claro, sabemos que el sindicato obrero-patronal que no pacta es como si no existiera”.³

Dentro de ese contexto, resulta oportuno para ver la realidad peruana, citar las palabras de Federico Durán López, Presidente del Consejo Económico y Social de España (CES), que en su visita al Perú en abril de 2001, invitado por el que escribe

² OIT y Cooperación Española, *el Diálogo Social, Unión Europea, Latinoamérica – Comunidad Andina y Asia*, 1998, pág. 89.

³ Ob. Cit., pág. 90.

este artículo, cuando me desempeñaba como Ministro de Estado, quien remarcó en una magistral conferencia en el Consejo Nacional de Trabajo "... no crean que la experiencia española de hace un par de décadas estaba tan distante de la situación en la que ustedes (refiriéndose al Perú) se puedan encontrar en este momento. Si les tuviera que resumir con una frase corta y breve, lo que les he querido decir; si les pudiera describir un poco lo que ha sido nuestra historia, en esta última década a partir de la caída del franquismo y restablecimiento de la democracia, desde el punto de vista económico y social, tendría que decir que la historia se resume en la apuesta por el diálogo. Nosotros como país, hicimos una apuesta muy importante por el diálogo, por el entendimiento, pues había en el inconsciente colectivo español, una preocupación fundamental: nunca más un enfrentamiento civil".

Pero, qué es el diálogo social?, qué es la concertación?

Diálogo social, concertación social, pacto social y tripartismo son conceptos que se utilizan con frecuencia en el lenguaje común indistintamente (aunque no se trate de sinónimos, en cuanto que el diálogo precede a la concertación) pero, como en otras muchas manifestaciones de lo social, es más importante el contenido que el nombre.

El diálogo social es antes que nada, expresión de un principio de pluralismo social y, en consecuencia, pieza fundante del sistema democrático. El diálogo social es como señala la OIT un método de gobierno de las relaciones laborales.

El profesor Uruguayo Oscar Ermida, de recorrida trayectoria internacional, explica, sucintamente, su contenido: "En el marco de las relaciones laborales, el diálogo social incluye a todas las formas de relaciones entre los llamados actores sociales, distintas al conflicto abierto. En efecto, como se sabe, el sistema de relaciones laborales está compuesto por tres actores principales (las organizaciones de trabajadores, los empleadores y sus organizaciones y el gobierno), que se relacionan entre sí, de dos maneras: por el conflicto y por la negociación en sentido amplio o diálogo. Desde esta perspectiva, la noción de diálogo social incluye a todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas al conflicto abierto: mecanismos de información y consulta, medios participativos y voluntarios de solución de conflictos de trabajo, la negociación colectiva, la participación, concertación social, etc."⁴ Los niveles de diálogo varían y son tanto a nivel de empresa como a nivel sectorial o nacional.

⁴ Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Revista de Trabajo, Julio 2001, Revista 11, págs. 9 y 10.

El diálogo social puede dar lugar al consenso, a la concertación o a la firma de acuerdos de diversa naturaleza, extensión y contenido. Este fenómeno del diálogo y su fruto la concertación tiene su razón de ser porque, en una sociedad democrática avanzada, no sólo no se debe, por razones esenciales a la propia democracia, gobernar sin la sociedad, sino que tampoco se puede. Gobernar es concertar. De ahí la trascendencia, por ejemplo, que debería tener el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio de 2002, por representantes de las organizaciones políticas, gremios empresariales y sindicales, religiosas, de la sociedad civil y del Gobierno que aprueba un conjunto de políticas de Estado. Una de esas políticas, referida a la Democracia y Estado de Derecho, los “compromete a institucionalizar el diálogo y la concertación, en base a la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias, estableciendo mecanismos institucionalizados de concertación y control que garanticen la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas”. El diálogo y la concertación o, para dividirlo en otras palabras, la cultura del Acuerdo, es un medio de construcción democrática de la institucionalidad y de la gobernabilidad.

En su excelente estudio comparativo del diálogo social a nivel nacional, Anne Trebilcock, de la OIT, propone una serie de condiciones necesarias para el funcionamiento eficaz de un sistema de diálogo social. La primera, y más fundamental es la aceptación general de una sociedad pluralista donde grupos autónomos que representen intereses sectoriales pueden operar libremente dentro de un Estado soberano. Otra condición básica para la cooperación tripartita es la de la existencia de una democracia representativa. La tercera condición fundamental es que cada participante en el diálogo social tiene que tener una percepción de sus beneficios a largo plazo, aunque esto a veces pueda significar perder algo de autonomía o algunos beneficios a corto plazo.⁵

Nosotros creemos, a su vez, que también resulta esencial una fluida información hacia la opinión pública, y que exista comunicación adecuada sobre las materias económico sociales para respaldar y legitimar con un alto grado de credibilidad el proceso de diálogo y concertación

Veamos que ocurre en el Perú, mencionando algunos datos sobre la situación del empleo, para luego referirnos al diálogo y la concertación dentro de una política laboral que debe apuntar a generar mayores puestos de trabajo productivos, permanentes, calificados y descentralizados. Una política laboral, en síntesis, que promueva la inversión privada, para unir al país en la gran tarea del desarrollo.

⁵ OIT y Cooperación Española, Ob. Cit., pág. 142.

La PEA la conforman 12 millones de peruanos aproximadamente; según el ámbito geográfico 35% es rural, 30% Lima Metropolitana y 35% resto urbano.

Más de 5 millones de peruanos son subempleados (trabajan involuntariamente una jornada reducida, o porque obtienen un ingreso que no le permite satisfacer sus necesidades básicas) y 700,000 no tienen empleo aunque lo buscan activamente.

86% de la población económicamente activa tiene un ingreso mensual menor a 320 dólares.

52% de la PEA gana menos de 180 dólares.

La PEA crece casi al doble del crecimiento poblacional. Este crece a 1.7% al año; la PEA lo hace al 3.2%. Por lo tanto, nuestra población en edad de trabajar crece a razón de 380,000 personas, algo más de 1,000 personas al día que ingresan al mercado laboral.

De otro lado, los ingresos laborales se encuentran estancados y bajos, los empleos duran cada vez menos, hay un creciente uso de contratos temporales, y elevada informalidad (pocos tienen beneficios sociales básicos).

Esta realidad nos muestra que es crucial crear trabajo estable y adecuadamente remunerado y para ello debemos lograr y mantener un crecimiento alto de la producción. No sólo estamos en un problema de corto plazo. Dos o tres años de crecimiento no va a modificar sustancialmente el panorama laboral. Debemos crecer, por lo menos 6% al año para los próximos 20 años. Ésta debe ser la meta. Si el PBI crece a tasas inferiores llevará a que la demanda absorba de manera insuficiente la oferta laboral. Se requiere mayor inversión privada y pública, elevar el ahorro interno y fomentar mejoras en la productividad de la economía. La inversión debe crecer sostenidamente y alcanzar niveles cercanos al 30% del PBI. Actualmente la proporción de la inversión con respecto al PBI está alrededor del 20%.

Resolver este enorme déficit de “trabajo o trabajo decente” como lo llama la OIT, implica también una adecuada política laboral activa que comprenda los derechos básicos en el trabajo, la protección social, la igualdad de oportunidades y acciones de promoción del empleo. Paralelamente debemos hacer frente a una oferta de trabajo, que de no contar con una adecuada mejora en los niveles de educación y formación profesional o técnica, con la finalidad de propiciar la mano de obra calificada que eleve la productividad y competitividad en parámetros internacionales, no tendrá una adecuada inserción en el mercado laboral. El Perú, enfrenta, pues, el difícil reto de plantear soluciones orientadas al crecimiento productivo con los que tienen que estar comprometidos los dirigentes políticos, los empresarios, los trabajadores y la sociedad en su conjunto. Finalmente, también implica lo que

se ha denominado “déficit de representación” o diálogo social que, no dudamos, contribuirá a la paz social y con ello a la estabilidad económica, política y al fortalecimiento de la democracia. No hay inversión sin estabilidad.

Hay al menos dos razones para justificar el diálogo social, nos lo recuerda Víctor Tockman ex – Director General de las Américas de la OIT: “*Primero*, el diálogo es, a la vez un medio y un fin . Es un medio, porque es un mecanismo que permite y obliga a todos los sectores sociales a tomar posición frente a los temas centrales del país. Es un fin, porque la mayor participación es, quizá, el instrumento más idóneo para asegurar una mayor equidad en la distribución de los beneficios que se generan como resultado del proceso de diálogo. En *segundo* lugar, hay una justificación importante que aprendimos a lo largo de la historia de nuestra Región. Las políticas que se introducen por decreto no son efectivas, ni se mantienen. Por ello, más allá del gobierno, es necesario involucrar a los actores sociales”.⁶

Un ejemplo concreto para el Perú, de que las políticas impuestas no se mantienen, lo constituyen las profundas reformas laborales introducidas durante el gobierno del Presidente Fujimori en la década de los 90, las mismas que se dieron fundamentalmente a través de Decretos leyes, cuando el Congreso de la República estuvo cerrado, donde no hubo participación de los actores sociales. Han pasado 12 años y, ahora, en democracia se cuestiona tales reformas y se pretende cambiar o modificar la legislación de esa década que, esperamos, sea consecuencia del diálogo y el consenso para hacerlas equilibradas y duraderas.

Nuestro país no se ha caracterizado por llevar a cabo políticas estables y concretas basadas en el diálogo, el consenso o la concertación. Las causas son bien conocidas, apuntándose entre otras la cultura del Perú, las dificultades salariales y económicas, la hiperinflación, el marcado carácter intervencionista del Estado, problemas ideológicos, la alta informalidad del mercado de trabajo, el debilitamiento de las organizaciones sindicales. También, la excesiva politización del movimiento sindical y su vinculación con los partidos políticos. No obstante, el diálogo aparece en los discursos y manifestaciones de los gobernantes, de los empleadores, de los líderes sindicales, así como en el de los políticos e intelectuales. “Su actualidad es innegable, en cada momento de crisis, en cada instante de cambio, el diálogo social aparece como una vía, como una propuesta, lo que se reitera cada vez de forma más frecuente”.

⁶ Diálogo y Concertación Social – Coloquio Tripartito de Bogotá, OIT y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, 1997, pág. 107.

Luis Aparicio en un artículo sobre La Concertación Laboral Peruana Imagen y Futuro describe el panorama siguiente: “La trayectoria de la concertación social, y en especial, la laboral, en el Perú, es breve y esforzada. País de tradicional fragmentación interna, prolongada durante su época republicana, el Perú tiene como historia una sucesión indefinida de conflictos abiertos, y los más profundos soterados.

En el mundo laboral, estas ocultas pasiones y enfrentamiento, han sido parte esencial de la concepción de las relaciones laborales. La lucha de clases, más que con justificaciones históricas, filosóficas y políticas, se mostraba en nuestro país como una evidencia práctica, palmaria, en el campo y la ciudad. Y los intentos de una visión orgánica nacional, fracasaron inmediatamente después de la identificación de cada propuesta con algún grupo, clase o bando social. Así, en el largo plazo, el único proceso realmente integrador de la vida peruana, ha venido siendo el mestizaje.

Con tal telón de fondo, la historia de los intentos de tripartismo y concertación – que los ha habido – suele ser la de procesos entusiastas y esforzados, pero fatalmente perentorios”.⁷

Veamos algunos de los escasos antecedentes de diálogo bipartito o tripartito en el Perú:

El primer antecedente o intento hecho en el Perú sobre temas que implicaban un cierto grado de cooperación y entendimiento entre los distintos sectores de la economía responde a la proposición de Víctor Raúl Haya de la Torre, Presidente y fundador del partido Aprista de crear un Congreso Económico, organismo no político que proporcionaría soporte técnico a todos los participantes en la vida económica del Perú y que indirectamente abriría el camino para el reconocimiento institucional de las organizaciones de los trabajadores. Esta proposición fue originalmente planteada en 1930, pero retomada varias veces durante la larga e importante vida política de su autor, especialmente en 1979 cuando él presidió la Asamblea Constituyente electa con posterioridad al régimen militar instaurado en 1968, pero ni siquiera en esa oportunidad la iniciativa logró un respaldo suficiente.⁸ Se ha escrito que la historia de la concertación social en América Latina, aunque de efectos limitados, arrancó con la proposición del líder Aprista.

⁷ Análisis Laboral, La Concertación Laboral Peruana Imagen y Futuro, marzo 01, pág. 12.

⁸ Hernández Álvarez, Oscar, Ob. Cit., pág. 106.

Desde 1945 un Comité Tripartito sobre la industria textil, durante más de 30 años se ocupó de los ajustes salariales en ese sector económico.

Otra experiencia tripartita digna de registrar, cuyo funcionamiento pudo considerarse exitoso, fue la Comisión de Salario Mínimo Vital que se constituyera en Octubre de 1962. De acuerdo al encargo que recibiera, los salarios mínimos debían ser fijados por esta comisión, previa las informaciones que elevaran las Comisiones Locales (de los departamentos) respectivas debiendo, para tener vigencia legal, ser refrendadas por Resolución Suprema. En caso de discrepancia, el Gobierno podía hacer las variaciones indispensables con vista de los informes de sus servicios técnicos. Si los acuerdos eran unánimes, el Gobierno no estaba facultado para introducir modificaciones. Sorprendentemente, todos los acuerdos fueron conciliados o unánimes y aceptados plenamente por las partes sociales. Una buena parte del mérito debe reconocerse a Raúl Ferrero Rebagliati, presidente de la comisión, a su habilidad y personalidad carismática quien impuso una fórmula invariable: no terminaba ninguna sesión sin que hubiera un acuerdo adoptado unánimemente, tomando a su cargo la presentación de adecuadas fórmulas conciliatorias.

Asimismo, de grata recordación y éxito fue la Comisión Nacional Tripartita de 1981, impulsada por el entonces Ministro Alfonso Grados Bertorini, en el gobierno del Presidente Belaúnde, que tuvo como objetivo fundamental calificar y resolver la situación de los trabajadores despedidos durante el régimen militar, que fue un esfuerzo de concertación notable. Esta Comisión se amplió posteriormente al tema de salarios, estabilidad laboral y huelga. En Abril de 1981, el ex Ministro y ex Congresista decía en una exposición en IPAE: “No quiero implicar con ello que el camino esté libre de riesgos y tropiezos. Somos muy conscientes que desde las trincheras del egoísmo ciego de algunos, hasta la voluntaria sordera de los que no quieren oír otra “verdad” que no sea la propia, son muchas las dificultades que sobre la concertación se ciernen, pero pese a ello estamos convencidos que si queremos una democracia operante, una democracia que no esté solamente en la letra de la Constitución, ésta debe pasar por la concertación social”. Es curioso, como lo puede advertir el lector, han pasado 21 años y esas palabras no han perdido actualidad.

También se recuerda al Comité Tripartito de Vigilancia de Procedimientos Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, de carácter tripartito, creado en septiembre de 1985 por el Ministro Carlos Blancas Bustamante, en el cual yo intervine como representante del sector privado, conjuntamente con los representantes de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y de la Con-

federación de Trabajadores del Perú (CTP), adoptando todos los acuerdos, aproximadamente 600, por unanimidad. Fue una rica experiencia de concertación procesal. Tenía como funciones vigilar la fiel observancia y cumplimiento de las normas que regían los procedimientos que eran de competencia del sector, recibir y dar trámite a las denuncias o quejas contra funcionarios, y solicitar la apertura de procesos administrativos disciplinarios, para cuyo efecto tenía facultades para efectuar investigaciones y revisar expedientes en trámite o concluidos, solicitar informes y obtener declaraciones.

En septiembre de 1985, dos importantes organizaciones empresariales, la Sociedad Nacional de Industrias y la Confederación Nacional de Instituciones Privadas suscribieron, un acuerdo tripartito con tres centrales sindicales (CTP, CNT y CTRP), sobre Seguridad Social, que fue concebido como el primer paso para un pacto social de acuerdos económicos y sociales más amplios.

En 1987 se creó un Consejo Nacional de Inversiones, integrado por representantes gubernamentales y del sector empresarial y de los trabajadores, sobre el cual se crearon expectativas de que pudiese convertirse en un escenario propicio para la concertación social, lo que no ocurrió. Los objetivos de este acuerdo eran demandar al Gobierno y llamar su atención en relación a la creación de nuevos puestos de trabajo y a los problemas de la reestructuración de la seguridad social. Este acuerdo no parece que produjera los efectos deseados por los firmantes, entre los cuales, por cierto, no figuraba la CGTP.

Finalmente, en lo que va de 1990 al 2001 durante los gobiernos del Presidente Fujimori, el diálogo y la concertación estuvieron ausentes del escenario nacional debido al carácter autoritario del régimen, a las profundas reformas estructurales en el ámbito laboral y al consecuente debilitamiento del movimiento sindical, entre otros factores. A título anecdótico mencionamos, como un acto aislado, que en 1995 se firmó en el seno de la OIT en Ginebra un Acta de Reinstauración del diálogo tripartito entre la CGTP y el Ministerio de Trabajo, que la CONFIEP aceptó pero no firmó; y en 1998 los actores sociales, a través del Presidente de la CONFIEP, Sr. Manuel Sotomayor, y del Representante de las Organizaciones Sindicales, Sr. Juan José Gorriti, se reunieron en Lima, en el marco del Seminario Nacional sobre “Estrategias y Técnicas de Negociación para el Diálogo Social” y expusieron su visión del país y los lineamientos para el Diálogo Social en Perú. Este pudo ser un primer paso para el diálogo tripartito, pero no prosperó.

Hoy se hace cada más evidente que en los albores de este siglo el diálogo es uno de los fundamentos centrales de la estabilidad social. Por eso, en el marco de una

economía global, los nuevos ejes estratégicos de la OIT, que han sido aprobados en 1999 por trabajadores, empleadores y Estados de 176 países en el seno de la Conferencia Internacional de Trabajo de ese año, recogen esta inquietud al centrar sus actividades en 4 grandes objetivos: (i) la promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, (ii) la promoción de políticas y programas destinados a generar más y mejores empleos, (iii) la ampliación de la cobertura y efectividad de una protección social para todos y (iv) el fortalecimiento del tripartismo y (iv) el diálogo social.

Justamente dentro de esa perspectiva y como parte de la política laboral de reforzamiento de la institucionalidad democrática, del Gobierno Constitucional de Transición, y desempeñándome como Ministro de Trabajo, convoqué al diálogo social que viene realizándose a través del “Consejo Nacional de Trabajo y Promoción Social” (Hoy Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo), que se instaló el 4 de enero de 2001, con el propósito de discutir y concertar políticas en materia laboral, de promoción del empleo, seguridad y salud ocupacional, capacitación y formación profesional, informalidad, entre otros. Este órgano de concertación que, además de los trabajadores y empresarios, lo conforman representantes de la sociedad civil (Grupo de Asesoramiento y Análisis Laboral - AELE, Grupo Análisis para el Desarrollo – GRADE, Centro de Asesoría Laboral – CEDAL; Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - SPDTSS; la organización no gubernamental de promoción de los derechos de la mujer Movimiento Manuela Ramos y Juan Julio Wicht Decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico), como una expresión del principio de pluralismo social, se puso en marcha en el convencimiento que sería el escenario ideal para iniciar un proceso de democratización de las relaciones de trabajo, que nos lleven a una permanente práctica de participación y cooperación de los trabajadores y empresarios.

El Consejo sesiona en forma ordinaria cada 15 días y tiene 4 Comisiones: La Comisión de Empleo, donde se debaten temas relacionados a la promoción del empleo, informalidad o sector no estructurado, entre otros.; la Comisión de Formación Profesional, que se concentra en la problemática laboral relacionada a la capacitación y formación profesional; la Comisión de Trabajo, que analiza los diversos temas relacionados a las relaciones laborales, así como la legislación laboral y, la Comisión de Seguridad Social, en la que se debaten temas relacionados al régimen previsional y de seguridad social existente en nuestra legislación. De otro lado, se han instalado Comisiones descentralizadoras de sus actividades en Arequipa y Cuzco.

Pocos conocen los estudios de gran calidad y significado que han sido aprobados por dicho órgano consultivo, como es el “Diagnóstico de la Formación Profesional en el Perú”, que establece las líneas de acción que el Sector y la sociedad deben aplicar para lograr contar con una población laboral que tenga una mayor capacitación, y así mejorar los niveles de empleo y productividad; el “Empleo en el Perú” en la década de 1990-2000”; “Sectores y Actividades Económicas con Potencialidad en la Generación de Empleo”; “La Pequeña y Mediana Empresa: Una opción de desarrollo en el siglo XXI”; “Propuestas de Política de Información sobre el Mercado de Trabajo en el Perú” (Observatorio Laboral); “Propuestas de Política de Normalización y Certificación Laboral” y, “Propuestas de Política de Sistematización de los Programas de Formación Profesional”.

En materia de legislación se consensó en un 95% la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, que fue aprobada por el Poder Ejecutivo por facultades delegadas por el Congreso de la República; se debatieron las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y el Consejo alcanzó a la Comisión de Trabajo del Congreso de la República la propuesta correspondiente; se debatió y se aprobó por consenso el retiro extraordinario y voluntario de la compensación por tiempo de servicios para atender obligaciones contraídas por los trabajadores con el sistema financiero, lo que el Gobierno plasmó en el Decreto de Urgencia 067-2002, entre otros proyectos puestos en mesa para su discusión.

Cabe destacar que, como punto de partida del Consejo Nacional, sus miembros suscribieron por unanimidad una “Declaración” que expresa su apoyo al diálogo social democrático y de reafirmación de su vocación para el cumplimiento de sus fines. Así, declara:

1. Sus preocupaciones para generar empleo productivo, mejorar la calidad de vida de los trabajadores, el fomento de relaciones laborales adecuadas y las condiciones apropiadas para el desempeño eficiente de la actividad empresarial.
2. Que es consciente que es portavoz de una responsabilidad compartida entre Gobierno, trabajadores y empleadores, por el bienestar del país en un marco de justicia y equidad.
3. La importancia de contar con un Ministerio de Trabajo y Promoción Social que, como ente técnico especializado, supervise las relaciones laborales con independencia, coadyuve al respeto de los derechos de los trabajadores y empleadores, contribuya a la generación de más y mejores puestos de trabajo, a la vez que propicie el clima de paz necesario para el desarrollo nacional.

4. Compromete su trabajo en el esfuerzo de lograr el clima social en el país que se sustente en el reconocimiento de los derechos humanos, el respeto al ordenamiento jurídico nacional e internacional, vigente en el Perú, en el diálogo social democrático, la productividad, la competitividad, la cooperación, el respeto entre las partes y la visión de los problemas integrales del Perú.

Esta declaración debería ser el marco para un proceso de diálogo y concertación laboral en el Perú, pues éste es uno de los pilares de legitimidad de la democracia y, por lo tanto, la opinión de los actores sociales organizados en torno al trabajo debe ser escuchada y tomada en cuenta.

Por ello, abrigamos la esperanza que el diálogo se institucionalice a través del Consejo Nacional de Trabajo, como lo propusimos en nuestra Memoria Ministerial cuando terminamos nuestras funciones en el Gobierno de Transición. Creemos que el Consejo, para cumplir con los desafíos actuales y del futuro, debería reformular su organización y funciones, dotándosele de autonomía (o sea ajeno al Poder Ejecutivo), convirtiéndolo en un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, con personalidad jurídica propia. Un Consejo de Trabajo parecido al Consejo Económico y Social de España que, con reconocido éxito, viene funcionando en ese país, desde 1991. Así, se garantizará su independencia como plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación como único órgano donde estén representados un conjunto de organizaciones socio profesionales. Entre sus funciones no sólo debe estar la de emitir dictamen con carácter preceptivo sobre anteproyectos o proyectos de leyes que regulan materias socioeconómicas y laborales, sino también emitir dictámenes en los asuntos que, con carácter facultativo se sometan a consulta por el Gobierno, así como elaborar por propia iniciativa o a solicitud del Gobierno, estudios o informes sobre diferentes materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas. Ello responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que son propios de los interlocutores sociales.

A propósito del Consejo Nacional de Trabajo, aprovechamos de la publicación de la Revista *Laborem* para, a través de este artículo, sugerir, como lo hace Guillermo Campero⁹ algunos temas específicos que podrían ponerse en la agenda de este órgano consultivo a efectos de diseñar una política laboral que desarrolle consensos

⁹ Campero Guillermo, *La Concertación Social: Un instrumento para el desarrollo y la democracia*, El Diálogo Social, Unión Europea, Latinoamérica – Comunidad Andina y Asia, 1998, págs 108 y 109.

en torno al mercado de trabajo y las políticas de generación de empleo productivo, que es una responsabilidad compartida de empresarios, trabajadores y Estado:

1. Modernización de los sistemas de contratación a la luz de un mundo globalizado y en permanente cambio, como lo sería el teletrabajo. Especial consideración podría otorgarse a examinar las situaciones de sectores sometidos a formas de contratación eventual o transitoria, que tienden a extenderse en diversos sectores de actividad económica.
2. “Papel de la negociación colectiva como un instrumento eficaz para la determinación de las condiciones de contratación en una economía donde la acción del Estado tiende a reducirse en estas materias”. Un reciente estudio del Banco Mundial llamado “Los sindicatos y la negociación colectiva: Efectos económicos en un ambiente global” concluye que esos derechos fundamentales en el trabajo pueden conducir a un menor desempleo, menor inflación, mayor productividad y mayor velocidad en el ajuste de las conmociones económicas, lo que constituye un giro de 180 grados en la postura tradicional del referido organismo internacional.
3. “Modernización de los sistemas de remuneración, examinando las modalidades de salarios variables asociados a desempeño y otras modalidades que vinculen al trabajador a los resultados de productividad”. Vincular a la capacitación con las políticas de remuneración, estímulos y clima laboral en las empresas.
4. “Programas de capacitación y formación profesional, privados y públicos, con vinculación directa a las actividades productivas y orientados preferentemente a la reconversión de competencias técnicas de los trabajadores y a la elevación permanente de las calificaciones profesionales en un sentido de polivalencia o empleabilidad”.

La inversión en las personas en educación y capacitación es indispensable para recuperar la productividad.

5. “Sistemas de intermediación e información sobre las oportunidades del mercado de trabajo y de las ofertas de capacitación”.

El sistema de información y monitoreo de la situación laboral y social debe garantizar a los agentes económicos (empresas, trabajadores, entidades públicas, instituciones privadas) acceso a la información de manera oportuna y de calidad a fin de que estos puedan tomar decisiones adecuadas.

Así, los trabajadores podrán disponer de la información que necesitan para obtener un empleo y reducir las dificultades que tienen para acceder a un pues-

to de trabajo. Los empresarios contarán con trabajadores que tengan las calificaciones necesarias que exige el ámbito productivo y las instituciones educativas dispondrán de información de la dinámica del mercado laboral a fin de saber que especialidades ofertar, a que niveles y con que grado de complejidad. De otro lado, el Estado necesita contar con información que le permita conocer el funcionamiento del mercado de trabajo a fin de implementar las políticas activas de empleo y de formación profesional.

6. Sistemas de certificación de competencias profesionales, que busquen respaldo a las necesidades de los agentes socioeconómicos, pasando de una acreditación estrictamente académica con relativo valor en el mercado, a una certificación reconocida por éste, que refleje lo que los individuos saben hacer y facilite la acumulación de su capital intelectual.
7. “Otra área de importancia en la cual se requiere construir consensos se vincula con la identificación de nuevas y más eficaces modalidades de acceso a la Seguridad Social de los sectores laborales sometidos a regímenes contractuales transitorios, en general, de los nuevos sectores que crecientemente están emergiendo bajo formas contractuales denominadas atípicas”.

No menos importante para las organizaciones de trabajadores y de empleadores y para el gobierno es el tema del sector informal o sector no estructurado que es un fenómeno complejo con una multiplicidad de manifestaciones.

Conocer sus orígenes o diagnóstico de sus causas, debería merecer la atención de los actores sociales. Si bien es cierto que la protección de los trabajadores dentro de la economía informal debería ser prioritaria, la solución debe responder a la realidad social y económica. La flexibilidad no es sinónimo de falta de regulación. Podría estudiarse la posibilidad de formarse una Comisión Técnica que se dedique específicamente a dar soluciones en el debate a través del consenso.

Para finalizar, veamos en el diálogo y en la concertación laboral un instrumento para la estabilidad, el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. Empleadores, trabajadores, Estado y la sociedad civil, deben entender que se requiere un cambio de actitud y una actitud de cambio para responder a los desafíos de este nuevo milenio. Tenemos todos una responsabilidad compartida para promover empleos de calidad, estimular la empleabilidad, asegurar la protección social, enfrentar la informalidad, entre muchas otras grandes preocupaciones ciudadanas y, por cierto, crear las condiciones para un crecimiento sostenible. Requerimos de un compromiso compartido de los actores sociales.

En resumen y a modo de conclusión, tenemos que incentivar una nueva cultura laboral que fomente día a día la armonía y no la confrontación en las relaciones laborales dentro de la empresa y de nuestra sociedad. Vayamos hacia una política laboral de consenso. Apostemos por el diálogo y la concertación en las estrategias de desarrollo que es un medio dinámico para cumplir con ese objetivo. Tomemos conciencia de la necesidad de tener una legislación estable y equilibrada. Un ejemplo actual y de gran trascendencia nacional es el acuerdo logrado por el Sub Grupo de Trabajo de Reforma Constitucional sobre los temas laborales, que han sido concordados por unanimidad entre los representantes del Congreso de la República, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, trabajadores, empleadores y expertos cuya propuesta de texto constitucional sobre la materia fue alcanzada al Congreso de la República y aprobada por éste, aunque con un agregado. En ese sentido es vital que institucionalicemos el diálogo social como método de gobierno e instancia permanente para asegurar la estabilidad del futuro de las relaciones laborales, a la vez de ser un activo sumamente importante para el desarrollo.