

El rol estatal de fomento de la negociación colectiva

Fernando Cuadros Luque
Economista

Christian Sánchez Reyes
Abogado

“Todos los derechos fundamentales –no sólo los derechos sociales y las obligaciones positivas que imponen al Estado, sino también los derechos de libertad y los correspondientes deberes negativos que limitan sus intervenciones- equivalen a vínculos de sustancia y no de forma, que condicionan la validez sustancial de las normas producidas y expresan, al mismo tiempo, los fines a que está orientado ese moderno artificio que es el Estado constitucional de derecho. (...)”

Así, los derechos fundamentales se configuran como otros tantos vínculos sustanciales impuestos por la democracia política: vínculos negativos, generados por los derechos de libertad que ninguna mayoría puede violar; vínculos positivos, generados por los derechos sociales que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer. Y la democracia política, como por lo demás el mercado, se identifica con la esfera de lo decidable, delimitada y vinculada por aquellos derechos.”

Luigi Ferrajoli, “El derecho como sistema de garantías”.

Sumario

I. Panorama de la sindicación y negociación colectiva en Perú. II. El deterioro de las funciones genéricas de la negociación colectiva y la confirmación de un modelo intervencionista-restrictivo. III. Elementos esenciales para recomponer el rol estatal de fomento de la negociación colectiva: las obligaciones del estado social, el garantismo y la progresividad. IV. El decisivo aporte del Tribunal Constitucional en la construcción de instrumentos de fomento de la negociación colectiva. V. Conclusiones y recomendaciones

I. Panorama de la sindicación y negociación colectiva en Perú¹

Luego de la reforma laboral de inicios de la década de los noventa, la tasa de sindicación sufrió una drástica caída. Así, en Lima Metropolitana el porcentaje de asalariados afiliados a algún sindicato pasó de 22% en 1990 a poco más de 4% en el 2007². Cabe resaltar que éste fenómeno estuvo acompañado por una reducción de la participación de las remuneraciones en el Producto Bruto Interno por tipo de ingreso, de 30% a 22% entre 1991 y 2006, y por un incremento de la participación del excedente de explotación³, de 53% a 62% en el mismo período⁴, lo cual incrementó la brecha entre ambos componentes en 17 puntos porcentuales del PBI (ver gráfico N° 1).

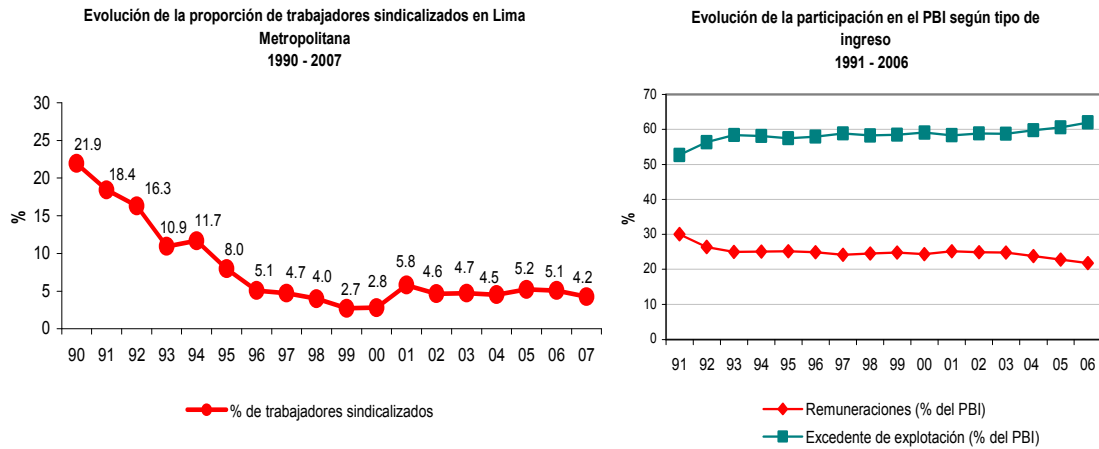
¹ El presente artículo presenta un enfoque económico y jurídico del desarrollo y vigencia de la negociación colectiva en el Perú, por su naturaleza y debido a los límites naturales del presente estudio, no explora las causas sociales, histórico culturales o ideológicas que provocaron el deliberado abandono estatal del rol de fomento de la negociación colectiva, sobre el particular puede revisarse el interesante estudio de Oscar Ermida Uriarte titulado “La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/2287_1.pdf. Adicionalmente, cabe precisar que este artículo se centra en el análisis de los trabajadores regulados por el régimen laboral de la actividad privada.

² Fuente: Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE.

³ Comprende a la retribución al riesgo empresarial por su participación en el proceso productivo (alrededor del 87% del excedente de explotación en el año 2006) y al ingreso de los trabajadores independientes (alrededor del 13% del excedente de explotación en el año 2006).

⁴ Mientras que la participación del resto de componentes del PBI por tipo de ingreso se mantuvo constante. Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Gráfico N° 1

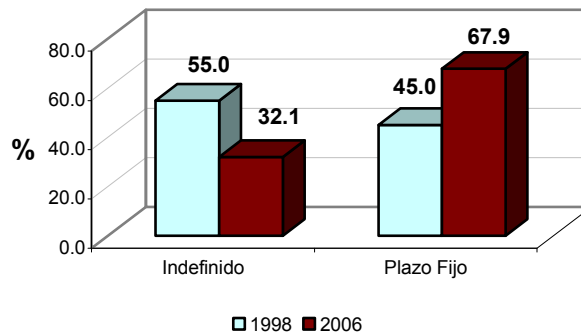


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, 1990 - 2007. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE.

Entre las principales razones que explicarían esta disminución en la tasa de sindicación se encuentran el límite mínimo de trabajadores impuesto para constituir un sindicato (20 trabajadores para sindicato de empresa y 50 trabajadores para sindicatos de otra naturaleza⁵), el uso intensivo de la contratación temporal por parte de la mediana y gran empresa⁶, el crecimiento de la participación en el empleo de los trabajadores ocupados en el segmento de la microempresa⁷, el incremento de la informalidad laboral, así como el debilitamiento de la capacidad fiscalizadora de la Autoridad Administrativa del Trabajo, entre otras (ver gráficos N° 2 y N° 3).

Gráfico N° 2

Distribución de trabajadores registrados en planilla según tipo de contratación en la mediana y gran empresa a nivel nacional



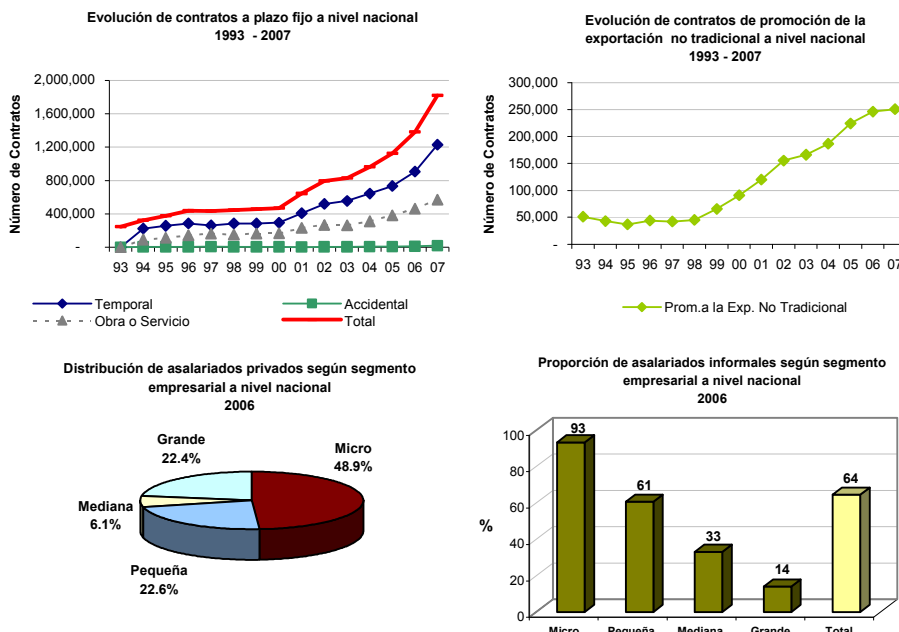
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, continua 2006. INEI.

⁵ Artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

⁶ Ver: CUADROS, Fernando y SÁNCHEZ, Christian. "La contratación temporal en el Perú: la informalidad escondida", 2007.

⁷ Empresas con un máximo de 10 trabajadores y 150 UIT de ventas brutas anuales de acuerdo con la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.

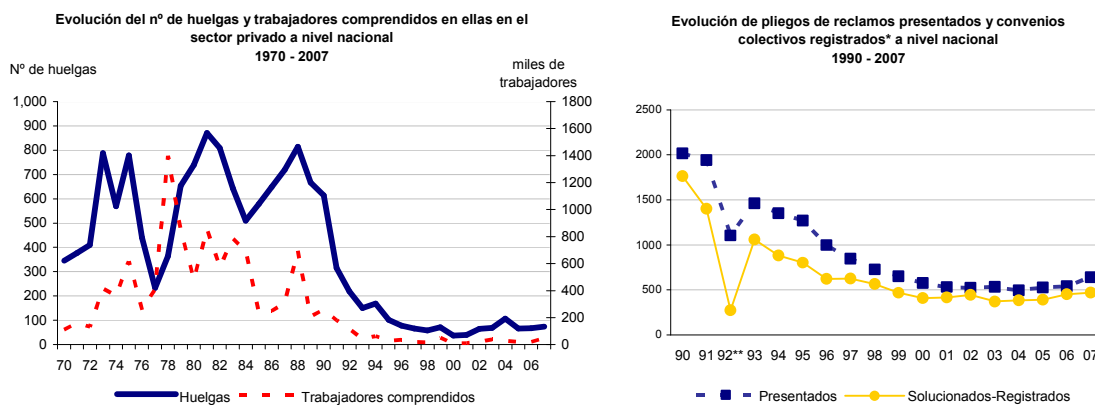
Gráfico N° 3



Fuente: Oficina de Estadística e Informática, MTPE; y Encuesta Nacional de Hogares, continua 2006. INEI.

Adicionalmente, es importante señalar que la caída en la tasa de sindicación se encuentra directamente correlacionada con la disminución del número de huelgas y de trabajadores comprendidos en ellas, de la cantidad de convenios colectivos registrados y de la proporción de trabajadores sujetos a negociación colectiva⁸ durante los últimos diecisiete años. En ese sentido, se puede apreciar que las huelgas producidas en el 2007 y los trabajadores que participaron en ellas representan el 12% y 19% respectivamente de los valores observados en 1990, mientras que los convenios colectivos registrados en el 2007 constituyen la cuarta parte de los registrados a comienzos de la década pasada⁹ (ver gráfico N° 4).

Gráfico N° 4



*Incluye Pliegos de reclamos presentados en años anteriores y solucionados a la fecha.

**La información de 1992 corresponde a Lima Metropolitana.

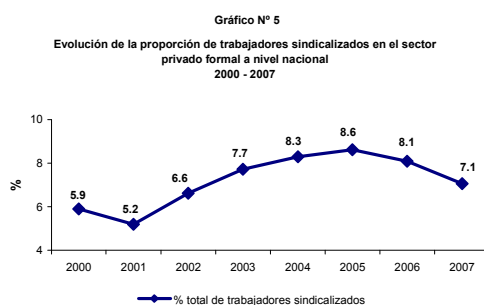
Fuente: Oficina de Estadística e Informática - MTPE.

⁸ Actualmente sólo el 9% de asalariados privados formales se encuentran sujetos a negociación colectiva. Fuente: Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

⁹ Fuente: Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

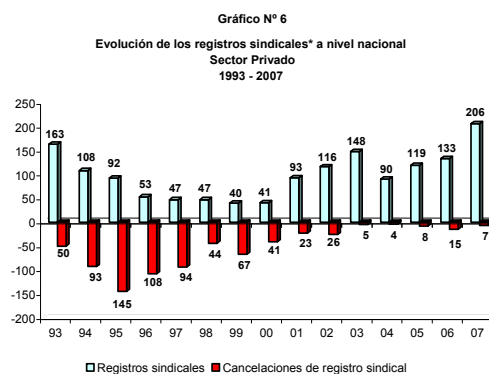
Asimismo, como un factor adicional que ha contribuido al debilitamiento de la negociación colectiva, se debe destacar que la legislación actual impone, a falta de acuerdo entre trabajadores y empleador, un nivel determinado de negociación colectiva, el de empresa, a pesar de que la mayoría de unidades productivas no tienen el número suficiente de trabajadores para poder constituir una organización sindical a dicho nivel¹⁰ (el 60% de asalariados privados se encuentra ocupado en empresas con menos de 20 trabajadores¹¹).

Sin embargo, a partir de la información contenida en las hojas de resumen de planillas de empresas formales con 5 o más trabajadores, se puede observar que en el período 2000 – 2007 la tasa de sindicación de los trabajadores a nivel nacional ha mostrado una tendencia ligeramente creciente, pasando de 5,9% a 7,1%, aunque dicha recuperación aún resulta claramente insuficiente y parece haberse revertido en los últimos dos años¹² (ver gráfico N° 5).



Fuente: Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática - MTPE

Lo señalado en el párrafo anterior se ve respaldado al analizar la evolución de los registros sindicales en el sector privado en el período 2001 – 2007, los cuales han crecido de manera importante¹³, revirtiendo de esta forma la tendencia apreciada en años anteriores, donde eran superados por las cancelaciones de registro sindical¹⁴ (ver gráfico N° 6).



Fuente: Oficina de Estadística e Informática - MTPE
*Incluye sindicatos y federaciones.

¹⁰ Según la información estadística disponible, en Europa Occidental predomina la negociación colectiva centralizada (nacional, por sector o regional), lo cual ha influido en las altas tasas de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva (alrededor del 80% en promedio). Ver: GARCÍA LAZO, Agustín. "Sindicatos y estrategias sindicales en las dos últimas décadas", 2002.

¹¹ Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) – INEI, continua 2006.

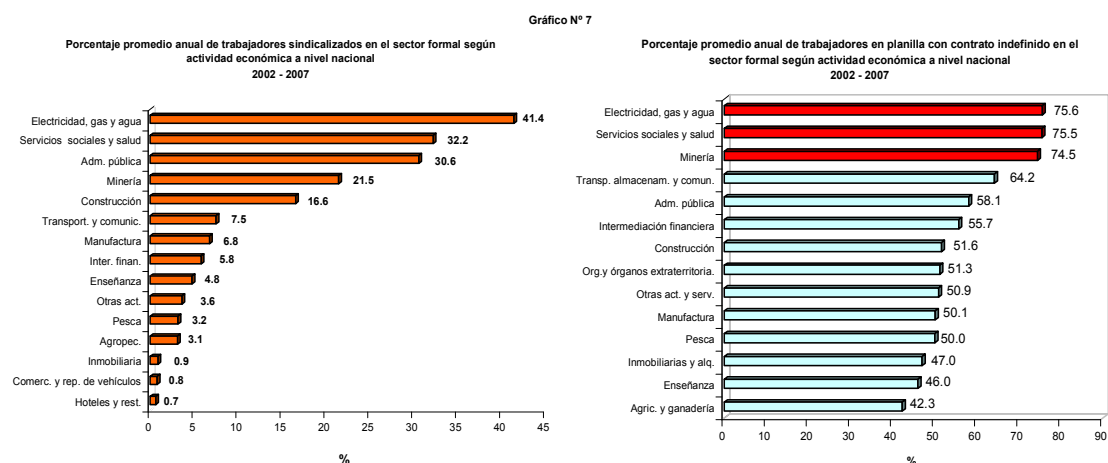
¹² Si se incluye dentro de la población "sindicalizable" a los trabajadores que laboran en empresas formales de menos de cinco trabajadores y a los informales, la tasa de sindicación se reduce a 2.2%; y si se agrega al resto de la fuerza laboral (independientes, trabajadores del hogar, etc.), dicha tasa cae a 0.6%. Fuente: ENAH) – INEI; y Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

¹³ Fuente: Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

¹⁴ La caída de la tasa de sindicación en los últimos dos años a pesar del incremento de los registros sindicales, se explicaría por un mayor crecimiento de la población asalariada formal respecto a la sindicalizada, dado el uso intensivo de la contratación temporal.

De otro lado, si analizamos el nivel de sindicación según actividad económica, se aprecia que los sectores que registraron las mayores tasas de sindicación en el período 2002 - 2007 son electricidad, gas y agua (41%), servicios sociales y salud (32%), administración pública (31%), minería (22%) y construcción (17%); sin embargo, la mayoría de ellos tiene una participación poco significativa en el total del empleo asalariado, por lo que su contribución potencial para elevar la tasa de sindicación resulta muy reducida¹⁵ (ver gráfico N° 7).

Un dato que resulta relevante es la verificación que las actividades económicas que registran las más altas tasas de sindicación son aquellas donde se observan las mayores proporciones de trabajadores registrados en planilla de manera indefinida¹⁶, lo cual deja en claro el rol sumamente perjudicial que juega el uso extendido de la contratación a plazo fijo en el desarrollo de la sindicación¹⁷. Así, en la práctica el 10% de trabajadores contratados de manera indefinida¹⁸ a nivel nacional constituiría el límite efectivo para el crecimiento de la sindicación¹⁹ (ver gráfico N° 7).



Fuente: Hojas de Resumen de Planillas (empresas con 5 o más trabajadores). Oficina de Estadística e Informática - MTPE

Adicionalmente, cabe resaltar que los trabajadores (empleados y obreros) que se desempeñan en las actividades con mayores tasas de sindicación muestran mejores niveles de remuneración mensual promedio que el resto²⁰; lo mismo sucede para el caso de los trabajadores sujetos a negociación colectiva respecto de aquellos que no lo están, aun cuando pertenecen a la misma categoría ocupacional²¹. En ese aspecto, se debe agregar que en el período 2004 - 2007 las remuneraciones reales²² mensuales promedio de los empleados y obreros cubiertos por negociación colectiva crecieron en 11.1% y 4.7% respectivamente, mientras que las de aquellos no sujetos a convenios colectivos cayeron en 7% y 4.7%, respectivamente²³. Esto evidenciaría el papel trascendental que desempeñan la sindicación y la negociación colectiva en la consecución de incrementos remunerativos por parte de los trabajadores (ver gráfico N° 8).

¹⁵ Fuente: Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

¹⁶ Fuente: Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

¹⁷ Al respecto ver: GARCÍA LAZO, Agustín. "Sindicatos y estrategias sindicales en las dos últimas décadas", 2002. El autor señala que en los ochenta se generalizó un proceso de flexibilización de las modalidades de contratación en Europa, incrementándose el peso de los contratos por tiempo determinado, lo cual constituyó un aspecto esencial para la disminución de los niveles de sindicación. Así, el cambio de un modelo de relación laboral sustancialmente concentrado en contratos por tiempo indefinido a un modelo en que la mayor parte de las nuevas contrataciones eran temporales, generó relaciones laborales caracterizadas por un mayor grado de inseguridad y, por tanto, menor interés por el conflicto, aparte de su desvinculación respecto de la negociación colectiva.

¹⁸ Fuente: ENAHO - INEI, continua 2006.

¹⁹ Dadas las restricciones legales a la negociación colectiva a nivel de rama.

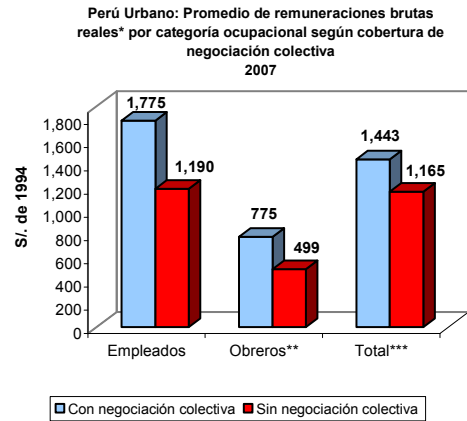
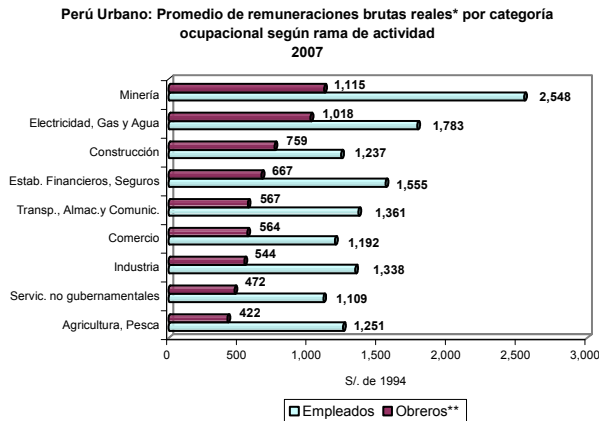
²⁰ Lo cual no implica que las mayores remuneraciones mensuales promedio sean explicadas sólo por la mayor sindicación.

²¹ Fuente: Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios 2007 (empresas de 10 a más trabajadores en el ámbito urbano), MTPE.

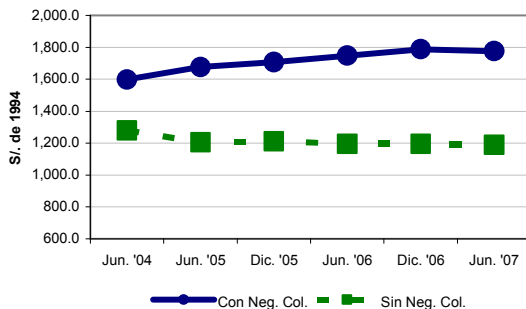
²² Representan el poder de compra de las remuneraciones nominales.

²³ Fuente: Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios, MTPE.

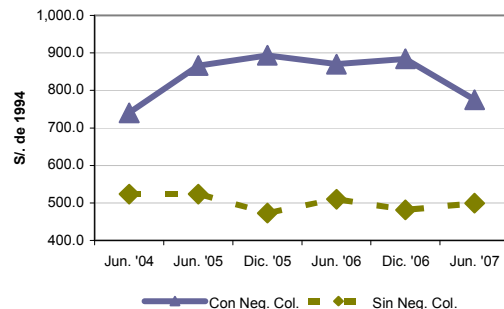
Gráfico N° 8



Perú Urbano: Evolución de las remuneraciones brutas reales de empleados según cobertura de negociación colectiva 2004 - 2007



Perú Urbano: Evolución de las remuneraciones brutas reales de obreros según cobertura de negociación colectiva 2004 - 2007



Fuente: Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios, Jun. 2007 (empresas de 10 a más trabajadores). MTPE

* En nuevos soles de 1994 (mide el poder de compra de las remuneraciones).

** Los salarios de los obreros han sido mensualizados multiplicando el salario diario por 30 días.

*** Incluye a ejecutivos, empleados y obreros.

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, es importante precisar que si bien los sectores con mejores niveles de ingreso laboral y sindicación como minería, electricidad, gas y agua, construcción y transportes, almacenamiento y comunicaciones también registran los mayores valores de producto por ocupado, lo cual explica en parte las mejores retribuciones percibidas por los trabajadores, el hecho que agrupan a cerca del 50% del total de convenios colectivos registrados en el año 2007²⁴ y a casi el 75% de las huelgas llevadas a cabo en ese mismo año²⁵, confirma lo señalado líneas arriba respecto a la incidencia de la sindicación y la negociación colectiva en el logro de mejores remuneraciones, inclusive en las actividades más productivas²⁶.

Por otro lado, a partir de información de la Organización Internacional del Trabajo se puede apreciar que existe una correlación directa entre el nivel de densidad sindical y la productividad media del trabajo en América Latina, situación que también podría cumplirse en cierta medida en Perú si se considera que los sectores con mayores niveles de productividad como electricidad, gas y agua, minería y construcción registran las más altas tasas de sindicación²⁷ (ver gráfico N° 9).

²⁴ Y a más de la tercera parte de los trabajadores sujetos a negociación colectiva. Fuente: Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

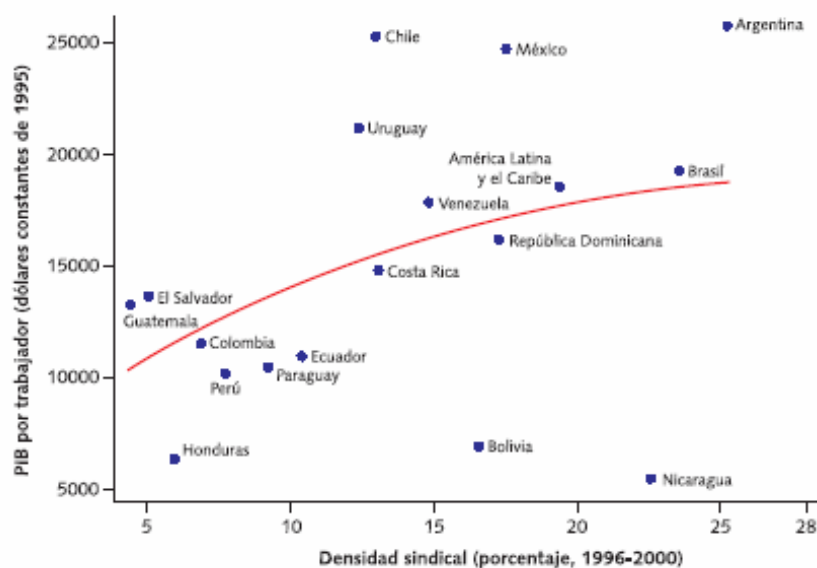
²⁵ Fuente: Oficina de Estadística e Informática, MTPE.

²⁶ Es más, se observa que incluso en dichas actividades, los trabajadores sujetos a negociación colectiva tienden a percibir mayores remuneraciones reales promedio que aquellos que no lo están (especialmente en el caso de los obreros). Fuente: Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios en empresas privadas de 10 a más trabajadores, Lima Metropolitana 2006. MTPE.

²⁷ CHACALTANA, Juan ("Productividad del Trabajo en Perú", 2004) y TORERO, Máximo ("Union Density Changes and Union Effects on Firm Performance in Perú", 2002) encontraron que la sindicación guardaba una relación neutra con la

Esta constatación indicaría que el desarrollo de la sindicación podría influir de manera positiva en el crecimiento de la productividad de la mano de obra²⁸ al elevar la moral de los trabajadores, facilitar la colaboración con la dirección y mejorar las condiciones de trabajo; así como, al incrementar el capital humano, si se considera que mayores niveles de sindicación permitirían obtener más y mejores programas de capacitación para los trabajadores y, a la vez, elevar los incentivos para la inversión en capacitación por parte de las empresas y de los trabajadores, esto último al verse reducida la tasa de rotación laboral y mejorar las expectativas de alcanzar niveles remunerativos más elevados, respectivamente.²⁹

Gráfico N° 9
América Latina: Relación entre el producto por trabajador y la tasa de sindicación



Fuente: OIT.

En lo referido a la concentración regional de la sindicación, se debe señalar que Lima absorbe a más de la mitad del total de trabajadores sindicalizados a nivel nacional (54.2%), lo cual es resultado fundamentalmente de la alta participación de la población asalariada de esta región en el total nacional (59%), ya que sólo el 6.2% de los trabajadores asalariados de Lima se encuentra sindicalizado³⁰ (ver gráfico N° 10). Adicionalmente, cabe mencionar que las regiones que presentan las mayores tasas de sindicación son Amazonas (22.6%), Moquegua (21.5%), Pasco (15.6%) y Cuzco (13.1%), aunque registran un aporte escaso al total de asalariados³¹.

productividad, dados los bajos niveles de sindicación en Perú, pero que esta se tornaría positiva en tanto se negocien temas relacionados a capacitación, seguridad y salud en el trabajo, incrementos salariales vinculados a mejoras en la productividad, entre otros.

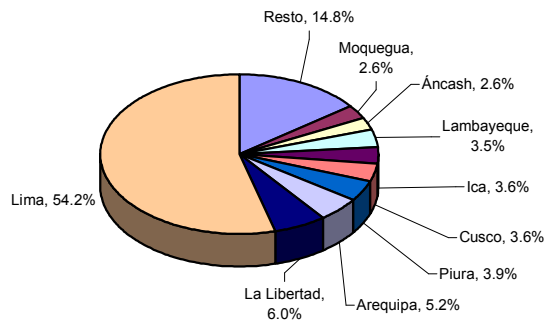
²⁸ Existe evidencia empírica recolectada en Estados Unidos y Reino Unido la cual muestra que mientras más alto es el grado de competencia en un mercado y mejores las relaciones laborales, mayor es la influencia positiva de los sindicatos en la productividad de las empresas.

²⁹ Ver: TZANNATOS, Zafiris y AIDT, Toke, "Los sindicatos, los resultados macroeconómicos y lo que cuenta para economistas y empresas", 2006.

³⁰ Fuente: Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática, MTPE (2007).

³¹ Fuente: Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática, MTPE (2007).

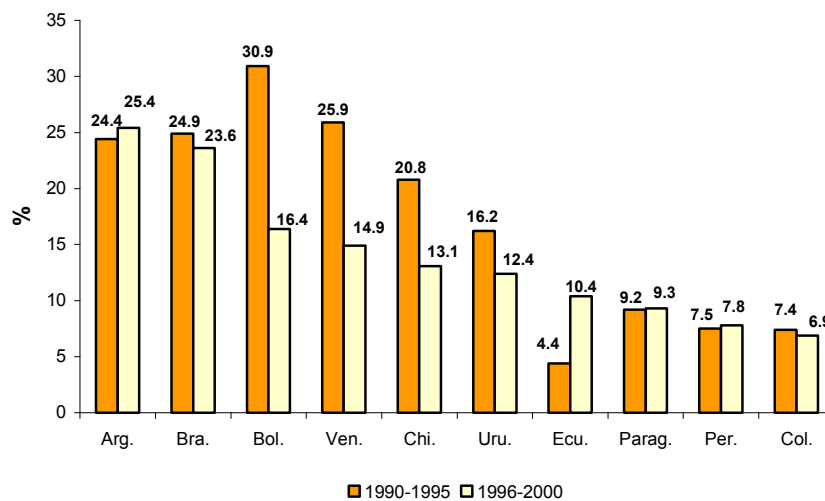
Gráfico N° 10
Distribución del total de trabajadores sindicalizados en el sector privado formal según región 2007



Fuente: Hojas de Resumen de Planillas. Oficina de Estadística e Informática - MTPE

Finalmente, es importante tomar en cuenta de manera referencial que según el ranking de densidad sindical elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en el año 2001, el Perú figuraba en el penúltimo lugar de Sudamérica, con tasas de sindicación promedio de 7,5% y 7,8% en los períodos 1990 – 1995 y 1996 – 2000, respectivamente. Esto deja en evidencia el pobre desarrollo de la sindicación en el Perú, incluso para estándares latinoamericanos (ver gráfico N° 11).

Gráfico N° 11
Densidad sindical en Sudamérica*



Fuente: Organización Internacional del Trabajo
 *Porcentaje de la fuerza de trabajo

II. El deterioro de las funciones genéricas de la negociación colectiva y la confirmación de un modelo intervencionista-restrictivo

No cabe duda que la negociación colectiva cumple con un papel esencial en “los procesos de producción y distribución de la riqueza, y también de asignación y ejercicio del poder”³²; a la luz de las estadísticas presentadas en la sección anterior esta finalidad esencial queda ampliamente demostrada en lo que atañe a sus efectos positivos en la distribución de la riqueza generada por la empresa.

Ello pone en relieve la importancia de la función genérica de intercambio de la negociación colectiva, definida como una “función económica central”; sin perjuicio de reconocer el importante papel que despliegan las otras funciones (la “gubernamental” o de gobierno y regulación del sistema de relaciones de trabajo y la “organizacional” con énfasis en la organización y desarrollo del trabajo en la empresa).

La genérica función de intercambio contiene como función específica a la función “equilibradora o compensadora” de las desigualdades inherentes a las relaciones individuales de trabajo. Por su naturaleza, se conecta directamente con la cláusula de Estado Social y con el principio de igualdad, en su faceta de igualdad sustancial³³.

El estudio estadístico presentado anteriormente nos muestra que la negociación colectiva en el Perú en los últimos años ha perdido esa función esencial, desapareciendo su carácter equilibrador y compensador de las desigualdades económicas, funciones que han quedado relegadas a un sector reducido de la población asalariada, excluyendo a la mayoría y afectando el rol esencial que la Constitución otorga al Estado en el fomento de la negociación colectiva y como promotor de condiciones para el progreso social y económico de los trabajadores, conforme a los artículos 28º y 23º.

Es fácil concluir que las funciones genéricas “gubernamental” y “organizacional” de la negociación colectiva también han sufrido un menoscabo importante. Ello se deduce de la escasa cobertura de la negociación, su confinamiento a determinadas actividades económicas de escasa utilización de mano de obra y el fuerte impacto que ha tenido la informalidad laboral, lo que ha significado el encubrimiento del poder empresarial como el elemento regulador característico y predominante en las relaciones de trabajo o la simple desregulación de las relaciones individuales de trabajo. Una clara expresión de este fenómeno nos lo muestra el alto índice de trabajo en sobretiempo registrado por un estudio de la Organización Internacional del Trabajo³⁴, según el cual en Perú el 50,9 % de los trabajadores labora más de 48 horas a la semana.

³² VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. La redefinición de las funciones y los modelos de negociación colectiva en los albores del siglo XXI. En: Revista de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina. Año 2, número 3, Julio Diciembre del 2006. Página 132.

³³ “Por su parte, la igualdad ante la ley en su enfoque sustancial se verificará cuando actúe como una categoría trascendente, vale decir, como un fin perseguido por la propia norma que exige que ésta se produzca y se aplique buscando equilibrar la “desigual” situación económica y social; nos referimos a lo que la doctrina alemana ha denominado “la igualdad a través de la ley”⁽³³⁾: la norma opera como un instrumento transformador de la realidad y cauce para la consecución de objetivos igualitarios en la sociedad.” En: QUIÑONES, Sergio y SÁNCHEZ, Christian. “Igualdad ante la ley y regímenes laborales especiales”.

³⁴ En el estudio de la OIT denominado “*Working Time Around the World: Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective*” se señala que “En lo que se refiere a los países donde se registra la mayor incidencia de jornadas laborales extensas en 2004 - 2005 (con más de 48 horas a la semana), Perú encabezó la lista con 50,9 por ciento de los trabajadores (Nota 2), seguido por la República de Corea con 49,5 por ciento, Tailandia con 46,7 por ciento (Nota 3) y Pakistán con 44,4 por ciento. En los países desarrollados, donde las jornadas laborales suelen durar menos, esta proporción fue de 25,7 por ciento en Reino Unido, 25,5 por ciento en Israel, 20,4 por ciento en Australia, 19,2 por ciento en Suiza, y 18,1 por ciento en Estados Unidos.” En: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--s/WCMS_082830#2.

La ausencia de un efectivo control inspectivo por parte de la administración del trabajo sumado a la escasa presencia de estructuras sindicales que equilibren el poder de dirección empresarial limitando el tiempo de trabajo en la empresa a partir de una regulación autónoma del mismo han producido una desregulación fáctica, quedando librada la fijación del tiempo de trabajo a la decisión unilateral del empleador sino a la simple imposición del trabajo en sobretiempo.

Por su parte, la función gubernamental de la negociación, si bien ha mostrado el desarrollo de dos experiencias importantes de restauración del diálogo social posteriores a la década de los noventa y con un decidido impulso estatal a partir del año 2000 como son el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo y el Acuerdo Nacional; ha mostrado escasos efectos concretos en materia de definición de políticas.

El Acuerdo Nacional resulta un marco de referencia ineludible para el desarrollo de políticas en relación al sector trabajo y promoción del empleo³⁵. En dicho documento la Décimo Cuarta Política de Estado reafirma el compromiso de promover y propiciar en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de puestos de trabajo en concordancia con planes de desarrollo de alcance nacional, regional y local, mejorar la calidad del empleo y garantizar el acceso a la seguridad social. En este punto se desarrollan una serie de objetivos específicos que también sirven de marco de referencia para la definición de una política pública. Uno de los objetivos específicos de esta política dispone que el Estado: *“(c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales;(...)”*.

De otro lado, en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo también se han desarrollado experiencias de diálogo social tripartito aunque no tantas de concertación social tripartita. El largo debate de la Ley General del Trabajo por un espacio de casi siete años y las experiencias recientes en materia de concertación para la definición de parámetros objetivos que regulen la remuneración mínima vital, son experiencias exitosas de diálogo pero no necesariamente de concertación ni de definición o diseño de políticas públicas.

Los escasos avances en el cumplimiento de los objetivos definidos en la Décimo Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional y las incipientes experiencias en materia de concertación social en el marco del Consejo, nos muestra que la experiencia de diálogo tripartito en nuestro país no ha podido transitar hacia un modelo de “legislación pactada”. Ello se debe, entre otros factores, a la debilidad³⁶ de los actores sociales –y especialmente la que acusan los representantes de los trabajadores- quienes no han podido realizar una presión social³⁷ importante para asumir un rol definitorio en las políticas laborales y de empleo.

³⁵ En la definición de los cuatro grandes objetivos que orientan la implementación de políticas de Estado, encontramos al primero de ellos denominado “Democracia y Estado de Derecho”. En este objetivo se agrupan algunos compromisos que sirven de marco de referencia para la elaboración de una agenda sectorial en materia de trabajo. Entre ellos destacan: garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales, institucionalizar el diálogo y la concertación y la participación ciudadana, y garantizar la plena defensa de los derechos humanos con especial énfasis en el cumplimiento de los convenios internacionales sobre la materia. El segundo gran objetivo denominado “Equidad y justicia social”, señala que el desarrollo humano integral es el eje de toda política de Estado, de ahí que se definan como compromisos específicos el promover la generación y el acceso al empleo digno y productivo, mediante el incremento de la inversión, la producción y el desarrollo empresarial. El tercer gran objetivo denominado “Competitividad del País”, contiene un compromiso dirigido a promover el desarrollo de políticas que fomenten el empleo y la formación del capital humano.

³⁶ La debilidad “social” y la estrecho poder social al que aludimos queda ampliamente demostrado con las cifras relativas a tasa de afiliación contenidas en el punto anterior.

³⁷ “El movimiento sindical es débil en América Latina, hablando siempre en términos generales. Esa debilidad le lleva, por un lado, a carecer de fuerza para oponerse exitosamente a las imposiciones gubernamentales, sean éstas normativas o no, y por el otro, a aceptar de buen grado una reglamentación que si bien le limita rigurosamente sus posibilidades teóricas de acción, de todos modos le garantiza un mínimo de derechos (el de existir, el de negociar dentro de ciertos parámetros estrechos), que de todos modos no podría alcanzar por sí solo.” ERMIDA URIARTE. Oscar. La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas. Nueva Sociedad N° 128. Diciembre de 1993. Página 30. En: http://www.nuso.org/upload/articulos/2287_1.pdf

Este panorama no hace más que reafirmar el tan criticado modelo intervencionista restrictivo³⁸ definido por Ermida como un modelo en el que la ley interviene en la regulación de la negociación colectiva no precisamente para promocionarla sino para producir un efecto contrario de limitación, control y sujeción³⁹.

III. Elementos esenciales para recomponer el rol estatal de fomento de la negociación colectiva: las obligaciones del Estado social, el garantismo y la progresividad

El artículo 28º numeral 2º de la Constitución reconoce expresamente el rol de fomento de la negociación colectiva que corresponde asumir al Estado. El panorama de la negociación colectiva en nuestros tiempos nos muestra un alejamiento del Estado de los fines que la Constitución le encomienda.

Un primer alcance para la determinación del “rol promotor”⁴⁰ del Estado nos lo brinda el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el expediente N° 0261-2003-AA/TC (caso CAPECO contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo), para quien la labor estatal de promoción no se agota en las medidas descritas en la sección anterior sino que abarca también la intervención directa del Estado a través de “acciones positivas” o medidas concretas que dispongan lo que el Tribunal ha calificado como un “plus de tutela” para alcanzar la efectividad y ejercicio pleno del derecho a la negociación colectiva. Las medidas concretas que se adopten en tal sentido podrán ser de distinto alcance o intensidad pero deberán ser concretas y mesurables.

Sin perjuicio de la posición asumida por el Tribunal, la definición de los alcances del rol estatal y la elección de instrumentos concretos de fomento, debe construirse a partir de una interpretación del texto constitucional en armonía con lo dispuesto en las normas internacionales y las técnicas de tutela de los derechos fundamentales. Proponemos tres vertientes para su definición y para la construcción de instrumentos efectivos de promoción.

La primera, constituida por el “garantismo” como técnica de protección de los derechos fundamentales, que ofrece un marco teórico apropiado y consecuente con los parámetros constitucionales. En su propuesta, resulta necesario distinguir entre el reconocimiento jurídico del derecho fundamental y las “garantías” destinadas a “reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad”⁴¹, transitando de una dimensión formal de la democracia a un

³⁸ Según Ermida “(...) la reglamentación heterónoma y la intervención estatal pueden tener, a su vez, dos orientaciones diversas. Puede tratarse de una reglamentación e intervención promocionales, de soporte o apoyo a la autonomía colectiva, o puede tratarse –como es frecuente en América Latina-, de una reglamentación e intervención de limitación, sujeción o control de la autonomía colectiva.” En: La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas (...). ERMIDA URIARTE. Ibid. Página 34.

³⁹ “En efecto, la reglamentación heterónoma de los sindicatos en Latinoamérica es asimétrica, no ya porque tenga caracteres de promoción, soporte o apoyo a la acción sindical, sino por lo inverso: por ser más reglamentarista, exigente, limitadora y restrictiva con los sindicatos de trabajadores, que con las organizaciones de empleadores, y asimismo, por ser más proclive a la reglamentación estructural del sindicato que a la protección de la acción sindical.” ERMIDA URIARTE. Ibid. página 31.

⁴⁰ Las limitaciones propias de la diferenciación entre obligaciones del Estado negativas y positivas, presentes con mayor acento en ciertos derechos fundamentales de naturaleza compleja (como lo es específicamente el derecho a la negociación colectiva), llevaron a la doctrina a construir un esquema que diferencia y clasifica las obligaciones estatales asumidas frente a un derecho fundamental -aplicable tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales- y que comprende cuatro categorías: obligaciones de respeto (obligación de respetar), obligaciones de protección (obligación de proteger), obligaciones de garantía (obligación de garantizar) y obligaciones de promoción (obligación de promover). Esta última obligación, la de promoción, está orientada a la creación de condiciones favorables para el ejercicio del derecho, ya sea desde los instrumentos del derecho colectivo o de la regulación específica de las relaciones individuales de trabajo en cuanto a la promoción de la negociación colectiva.

⁴¹ “Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional. Por eso, reflejan la diversa estructura de los derechos fundamentales para cuya tutela o satisfacción ha sido previstas: las garantías liberales, al estar dirigidas a asegurar la tutela de los derechos de libertad, consisten esencialmente en técnicas de invalidación o de anulación de los actos prohibidos que las violan; las garantías sociales, orientadas como están a asegurar la tutela de los derechos sociales, consisten, en cambio, en técnicas de coerción y/o de sanción contra la omisión de las medidas obligatorias que las satisfacen.” FERRAJOLI. Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Página 25.

dimensión sustancial; ésta es la perspectiva garantista que proponemos para el derecho del trabajo. Por la especial naturaleza de los derechos sociales, es posible reconocer en ellos un conjunto de obligaciones de hacer y no hacer que exigen del Estado correspondientes garantías de no lesión del derecho así como garantías de concreción y efectividad tan complejas que van desde medidas de carácter administrativo, judicial y hasta de inversión de recursos públicos.

La segunda vertiente proviene del sistema internacional de protección de derechos humanos, en el que se ha desarrollado un conjunto de criterios que obligan a los países a no postergar el desarrollo de medidas (el compromiso de adoptar medidas no puede ser diferido ni condicionado), a adoptar las medidas dentro de un plazo razonablemente breve, así como a distinguir entre aquellas obligaciones estatales que tienen un desarrollo progresivo de aquellas que tienen un cumplimiento inmediato (por ejemplo, las vinculadas al mandato de no discriminación)⁴². La configuración constitucional de la progresividad en materia de derechos sociales también ha sido definida por el Tribunal Constitucional y asumida por éste en los términos antes descritos⁴³.

Finalmente, como tercera fuente de referencia, tenemos a la economía social de mercado⁴⁴ y la cláusula de Estado Social⁴⁵ que imprimen al Estado el deber de adoptar medidas legislativas que,

⁴² Observación General 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, del CDESC "1. El artículo 2 resulta especialmente importante para tener una comprensión cabal del Pacto y debe concebirse en una relación dinámica con todas las demás disposiciones del Pacto. En él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto. Estas obligaciones incluyen tanto lo que cabe denominar (siguiendo la pauta establecida por la Comisión de Derecho Internacional) obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado. Aunque algunas veces se ha hecho gran hincapié en las diferencias entre las formulaciones empleadas en esta disposición y las incluidas en el artículo 2 equivalente del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no siempre se reconoce que también existen semejanzas importantes. En particular, aunque el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato. De éstas, dos resultan particularmente importantes para comprender la índole exacta de las obligaciones contraídas por los Estados Partes. Una de ellas, que se analiza en una observación general aparte, que será examinada por el Comité en su sexto período de sesiones, consiste en que los Estados se "comprometen a garantizar" que los derechos pertinentes se ejercerán "sin discriminación...". El carácter progresivo de los derechos sociales, limita al legislador en el desmontaje de los desarrollos normativos, sin embargo, no impide la modificación de garantías o excepcionalmente la rebaja en el nivel de protección alcanzado cuando ello sea estrictamente necesario, razonablemente no existan medidas menos gravosas y existan otros derechos a tutelar (ponderación de derechos) y siempre que exista proporcionalidad en las medidas adoptadas.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 2016-2004-AA/TC, caso José Luis Ramírez Condori, fundamentos jurídicos 11 al 13: "Si bien es cierto que la efectividad de los derechos sociales requiere un mínimo de actuación del Estado a través del establecimiento de servicios públicos, así como de la sociedad mediante la contribución de impuestos, ya que toda política social necesita de una ejecución presupuestal, también lo es que estos derechos derivan en obligaciones concretas por cumplir, por lo que los Estados deben adoptar medidas constantes y eficaces para lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos en igualdad de condiciones para la totalidad de la población. (...) 13. El reconocimiento de estos derechos exige, entonces, superar su concepción programática, perfeccionando los mandatos sociales de la Constitución, así como la obligación del Estado, en la cual se impongan metas cuantificables para garantizar la vigencia del derecho (José Luis Cascajo Castro. *La tutela constitucional de los derechos sociales. Cuadernos y Debates N.º 5. Madrid. 1998, pág. 53*). También ver la sentencia recaída en el expediente N° 2945-2003-AA/TC, caso Azanca Alhelí Meza García, fundamentos jurídicos 16 y 17: "En razón de ello, el principio de progresividad en el gasto a que hace alusión la undécima disposición final y transitoria de la Constitución, no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues para este Colegiado la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas. (...) Así lo ha señalado este Tribunal en anteriores sentencias, indicando que los derechos económicos, sociales y culturales en cuya concreción reside la clave del bien común, no deben aparecer como una mera declaración de buenas intenciones, sino como un compromiso con la sociedad dotado de metas claras y realistas. En esa línea, se afirma que la realización progresiva de los derechos humanos a lo largo de un determinado período no debe interpretarse en el sentido de que prive de todo contenido significativo las obligaciones de los estados establecidas en los pactos internacionales (Bernales Ballesteros, Enrique. *En: El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Comisión Andina de Juristas. Lima, 2004*)."

⁴⁴ El Tribunal Constitucional ha señalado que: "(...) la economía social de mercado (...) trata de un modelo de economía de mercado que pone atención y preocupación en la corrección de desigualdades y en promover el desarrollo económico en un marco de justicia social (...)", añadiendo que "(...) la economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de Derecho. (...) debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia. A tal efecto está caracterizada (...) por los tres elementos siguientes: a) Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso. (...) b) Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales. En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social". Expediente N° 00008-2003-AI/TC. Fundamento 13 (a).

además de fomentar la inversión privada, estén orientadas al cumplimiento de fines sociales de relevancia constitucional como son alcanzar una distribución equitativa del ingreso y el efectivo goce de los derechos económicos y sociales consagrados en la Constitución.

El rol de fomento del Estado en la negociación colectiva y las medidas concretas para plasmarlo en una concreta realidad jurídica, quedarían definidos por las tres vertientes interpretativas reseñadas anteriormente: la cláusula de estado social, el carácter progresivo de los derechos sociales y la definición de un derecho del trabajo garantista enfocado hacia el logro de mayores niveles de protección y equilibrio que garanticen el tránsito hacia una igualdad sustancial; éste es el marco conceptual que proponemos para la interpretación del artículo 28° de la Constitución.

IV. El decisivo aporte del Tribunal Constitucional en la construcción de instrumentos de fomento de la negociación colectiva

La ausencia de un rol estatal de promoción efectivo, generador de la casi desaparición de la negociación colectiva, así como la implementación de un modelo de relaciones laborales que tiene como eje central a la autonomía individual y que en lo colectivo tiene evidentes rasgos de lo que la doctrina ha denominado como un modelo “restrictivo-intervencionista”, determinaron que el rol garantista y promotor de la negociación colectiva sea asumido por el Tribunal Constitucional.

Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo se admite un conjunto de instrumentos de fomento como son: los deberes de garantizar el acceso a información de la empresa, la obligación de negociar, entre otros; sin embargo, el fomento a la negociación colectiva a través de acciones positivas del Estado aparece neutralizado por el principio de reconocimiento de la negociación voluntaria y la autonomía de las partes. Así, por ejemplo, se cuestiona la posibilidad de que a través de una disposición heterónoma, ajena a la voluntad de las partes, se fije un determinado nivel de negociación⁴⁶.

A partir de la particular perspectiva de los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, una intervención estatal de tal intensidad, que determine el nivel de la negociación y el contenido de la misma, colisionaría con el contenido esencial de la autonomía colectiva⁴⁷.

⁴⁵ El artículo 43° de la Constitución consagra al Estado Peruano como un Estado social, democrático y de derecho. La configuración de este modelo de Estado requiere de dos presupuestos básicos: la existencia de condiciones materiales para que la libertad como pilar básico del conjunto de derechos tenga el mayor despliegue y desarrollo y, la identificación del Estado con los fines sociales de su contenido que servirán de guía para su actuación u abstención. Así ha definido el Tribunal Constitucional el contenido de la cláusula de Estado Social, que se desprende del citado artículo 43 de la Constitución y complementa su contenido con los artículos 3 y 44 de la misma norma, en la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Roberto Nesta Brero, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N.° 140-2001, fundamentos 10 al 12.

⁴⁶ OIT, Estudio General 1994, Sesión N° 81 de la Conferencia. Libertad sindical y negociación colectiva: Fomento de la negociación colectiva. “Capítulo X. Fomento de la Negociación Colectiva. Introducción. El artículo 4 del Convenio núm. 98 dispone: “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo” ([Nota 1](#)). Esta disposición comprende dos elementos esenciales, que son la acción de las autoridades públicas con miras a fomentar la negociación colectiva, y el carácter voluntario del recurso a la negociación, que conlleva la autonomía de las partes en la misma.”

⁴⁷ OIT, Estudio General 1994, Sesión N° 81 de la Conferencia. Libertad sindical y negociación colectiva: Fomento de la negociación colectiva. “(...) una legislación que fije imperativamente el nivel de la negociación colectiva en un ámbito superior (sector, rama de actividad, etc.) plantea asimismo problemas de incompatibilidad con el Convenio. Normalmente, la elección del nivel de negociación debería corresponder a los propios interlocutores en la negociación; éstos, en inmejorable posición para decidir cuál es el nivel más adecuado para llevarla a cabo, podrían incluso adoptar, si así lo desearan, un sistema mixto de acuerdos-marco, complementados por convenios en el ámbito local o acuerdos de empresa.”

Sobre la determinación del contenido negocial el informe expresa: “250. En ciertos países, la índole y gama de los temas negociables quedan determinados por la legislación, que ya sea prevé la discusión de ciertas cuestiones para asegurar que las partes resuelvan por sí mismas los principales problemas que les conciernen ([Nota 15](#)) o, por el contrario, prohíbe la negociación de otras materias por motivos de interés general o de orden público ([Nota 16](#)). En otros sistemas, el cometido de reglamentar ciertas materias se reserva al legislador, el que puede, por ejemplo, excluir de la negociación ciertas materias que normalmente pertenecen a la esfera de las condiciones de empleo ([Nota 17](#)). A juicio de la Comisión, las medidas que se aplican unilateralmente por las autoridades para restringir la gama de temas que pueden ser objeto de

En efecto, en el marco de los pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo sólo serían compatibles con el respeto a la autonomía colectiva aquellas medidas estatales de fomento de la primera negociación que permitan que, en aquellos casos en los que no exista un antecedente negocial, a falta de acuerdo entre las partes para determinar el nivel, la diferencia pueda ser sometida a arbitraje⁴⁸.

A pesar de lo expuesto, debemos recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación a la obligación estatal de fomento de la negociación colectiva contenida en el ya mencionado artículo 28 numeral 2 de la Constitución.

Conforme a lo dispuesto en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0261-2003-AA/TC, caso CAPECO contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ante determinadas situaciones de diferenciación inadmisibles, el Estado tiene el deber de realizar determinadas acciones positivas para asegurar las posibilidades de desarrollo y efectividad de la negociación colectiva. En tal sentido, el Estado quedaría habilitado a expedir normas que, sin desconocer que el nivel de negociación debe fijarse por acuerdo de partes, establezcan como nivel de negociación el de rama cuando no pueda arribarse a dicho acuerdo⁴⁹.

Ciñéndonos a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, nuestro ordenamiento constitucional admite que el Estado ejerza válidamente su rol de garante de la libertad sindical y promotor de la negociación colectiva conforme al artículo 28° de la Constitución y en armonía con lo dispuesto en el artículo 4° del Convenio N° 98 de la OIT; atendiendo a las particularidades de una determinada actividad económica o tipo de trabajo desarrollado y considerando su efecto perjudicial directo en las relaciones colectivas entre trabajadores y empleadores.

V. Conclusiones y recomendaciones

- Luego de la reforma laboral de inicios de la década del noventa, las tasas de sindicación y de trabajadores sujetos a negociación colectiva, así como la cantidad de convenios colectivos registrados sufrieron una drástica caída a nivel nacional como consecuencia, fundamentalmente, de las restricciones impuestas a la libertad sindical, del uso intensivo

negociaciones son a menudo incompatibles con el Convenio; como método particularmente adecuado para remediar a este género de situaciones se dispone del procedimiento de consultas de carácter tripartito destinadas a establecer, de común acuerdo, las líneas directrices en materia de negociación colectiva.”

⁴⁸ El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, durante la gestión de la Ministra Susana Pinilla, con motivo de la discusión de los artículos no consensuados del proyecto de Ley General del Trabajo propuso la siguiente fórmula: “*Capítulo I Bases de la Negociación Colectiva. Artículo 364°.- Niveles o ámbitos negociales. La negociación colectiva se llevará a cabo en el nivel que acuerden las partes. La controversia sobre la determinación del nivel en la primera negociación se resuelve dentro del procedimiento de conciliación regulado en el artículo 400 de esta Ley; de no llegar las partes a un acuerdo se aplicarán las reglas del arbitraje contenidas en los artículos 411 y siguientes de esta Ley. De existir negociación previa en algún nivel, para que sea sustituido o complementada por otra en un nivel distinto se requiere el acuerdo de partes. En el caso de concurrencia de convenios colectivos de distinto nivel, el convenio colectivo de ámbito mayor podrá determinar las reglas de articulación y solución de conflictos entre los convenios colectivos. De no existir tales reglas, se aplicará en su integridad el convenio colectivo más favorable, definido como tal por la mayoría absoluta de los trabajadores a los que comprenda el de nivel inferior*”.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0261-2003-AA/TC, caso CAPECO contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: fundamento jurídico 3.3: “(...) En suma, conforme se ha expuesto en los párrafos precedentes y de los actuados obrantes en el expediente, se desprende que el régimen laboral de los trabajadores del sector de construcción civil posee características muy singulares que lo diferencian del de otros sectores, destacando: a) la eventualidad, pues la relación laboral no es permanente; dura mientras se ejecute la labor para la cual los trabajadores han sido contratados o mientras dure la ejecución de la obra; y b) la ubicación relativa, pues no existe un lugar fijo y permanente donde se realicen las labores de construcción. En consecuencia, durante el desarrollo de su actividad laboral, el trabajador de construcción civil presta servicios para una multiplicidad de empleadores, tornando difusa la posibilidad de que pueda contar con una organización sindical a nivel de empresa, y resultando prácticamente inviable el que pueda negociar varias veces al año. Por ello, dada la situación peculiar del sector de construcción civil y con el fin de que la negociación colectiva no se torne en inoperante, es razonable y justificado que el Estado intervenga, estableciendo medidas que favorezcan una efectiva negociación. En ese sentido, deberán expulsarse de nuestro ordenamiento jurídico aquellas normas que resulten incompatibles con un eficaz fomento de la negociación colectiva en el sector de construcción civil, y de ser el caso, expedirse normas que sin desconocer que el nivel de negociación debe fijarse por acuerdo mutuo, establezcan como nivel de negociación el de rama de actividad cuando no pueda arribarse a dicho acuerdo.”

de la contratación temporal y del debilitamiento de la capacidad fiscalizadora de la Autoridad Administrativa del Trabajo. En particular, hay que destacar que existe una implicancia e interdependencia entre la estabilidad de entrada y salida y las posibilidades reales de afiliarse a un sindicato.

La reforma, inspirada en evidentes postulados económicos neoliberales, tuvo como eje central el encumbramiento de la autonomía individual como reguladora de las relaciones de trabajo con un paralelo debilitamiento de la autonomía colectiva. Esta política se aparta claramente de los parámetros constitucionales y de las obligaciones estatales derivadas de aquellos.

- La reducción de la tasa de sindicación estuvo acompañada por una disminución de la participación de las remuneraciones en el Producto Bruto Interno según tipo de ingreso y por un incremento de la participación de las utilidades de las empresas. De esta forma, la riqueza empresarial no encuentra canales institucionales de redistribución hacia los trabajadores, manifestándose un modelo de relaciones laborales dirigido a distanciar las relaciones entre el trabajo y la actividad empresarial como fuente de riqueza.
- Por otro lado, es importante señalar que las actividades económicas que registran las más altas tasas de sindicación poseen también las mayores proporciones de trabajadores registrados en planilla bajo contratación indefinida, así como los niveles remunerativos reales más elevados y absorben al grueso de convenios colectivos registrados, lo cual muestra el papel perjudicial que juega la contratación a plazo fijo en el incremento de los niveles de sindicación y el rol fundamental de los sindicatos y de la negociación colectiva en la obtención de mejoras en el nivel de ingresos de los trabajadores, incluso en los sectores más productivos. En ese sentido, se aprecia que en el período 2004 – 2007 las remuneraciones reales promedio de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos se incrementaron, mientras que las de aquellos no sujetos a negociación colectiva se redujeron.

Con ello, el modelo laboral se reveló como multiplicador de la desigualdad en contradicción abierta con la definición de un Estado social, dibujando una línea divisoria entre una clase trabajadora minoritaria con mejores posibilidades de incrementar su poder adquisitivo y una mejor capacidad productiva y una especie de sub clase trabajadora con ingresos deprimidos y escasa productividad.

- Adicionalmente, se observa que las actividades con mayores porcentajes de sindicación poseen las más altas tasas de productividad, lo cual indicaría que el movimiento sindical podría influir de manera positiva en la productividad de las empresas, a través de una mayor colaboración de los trabajadores con la dirección, mejores condiciones de trabajo e incentivos y acuerdos para el desarrollo de programas de capacitación que permitan incrementar el capital humano de las empresas.
- Si bien en los últimos años se ha dado un importante incremento en el número de registros sindicales, la tasa de sindicación no ha logrado recuperar los niveles que ostentaba a comienzos de la década pasada, entre otras cosas, debido a que los sectores que han experimentado una mayor recuperación en sus niveles de sindicación aportan una porción poco significativa al total del empleo asalariado, continúa el uso intensivo de la contratación a plazo fijo y se mantienen vigentes las principales restricciones legales impuestas a la libertad sindical.
- Revertir la situación descrita anteriormente es un objetivo estatal ineludible que tiene como punto de partida una intervención estatal en la regulación de las relaciones de trabajo individuales y colectivas coherentes con los fines de un Estado constitucional y social. La definición del rol estatal de fomento de la negociación colectiva y la determinación de medidas específicas para plasmarlo en una concreta realidad jurídica, se debe llevar a

cabo a partir de tres vertientes interpretativas: la cláusula de Estado social, el carácter progresivo de los derechos sociales y la definición de un derecho del trabajo garantista enfocado hacia el logro de mayores niveles de protección y equilibrio que garanticen el tránsito hacia una igualdad sustancial.

- En armonía con la conclusión anterior, se requiere adoptar un conjunto de medidas concretas y medibles de regulación del mercado de trabajo. De esta forma, a partir de la evidencia empírica revisada queda la certeza de que es necesario restringir el número de modalidades de contratación a plazo fijo y el plazo de duración de las mismas, ya que constituyen una gran barrera para el crecimiento de la sindicación al actuar como elementos disuasorios contra la afiliación sindical de los trabajadores, toda vez que la prerrogativa de renovación de contratos recae en los empleadores.
- Asimismo, resulta crucial la reducción del límite mínimo de trabajadores impuesto para constituir un sindicato de empresa o, en todo caso, el desarrollo de una legislación que favorezca niveles de negociación supra empresariales y la afiliación directa a organizaciones sindicales de grado superior como federaciones o confederaciones; ello en tanto el 60% de asalariados privados se encuentra ocupado en empresas con menos de 20 trabajadores.
- Por otro lado, es muy importante fortalecer la labor fiscalizadora y promotora de la sindicación de la Autoridad Administrativa del Trabajo, entre otras cosas, a través de programas de capacitación en materia de libertad sindical para los funcionarios encargados de la inspección del trabajo y del registro sindical.
- Finalmente, se debe señalar que es de vital importancia la promoción de la sindicación y negociación colectiva como herramientas para equilibrar el poder de negociación en el mercado de trabajo, elevar el nivel de productividad en las empresas y permitir incrementos remunerativos acordes al crecimiento de la productividad.

Bibliografía

- AIDT, Toke y TZANNATOS, Zafiris. *“Los sindicatos, los resultados macroeconómicos y lo que cuenta para economistas y empresas”*. En: “Revista Internacional del Trabajo”, vol. 125 (2006), núm. 4.
- CHACALTANA, Juan. *“Productividad del Trabajo en Perú”* (2004).
- CUADROS, Fernando y SÁNCHEZ, Christian. *“La contratación temporal en el Perú: la informalidad escondida”*. En: Revista “Asesoría Laboral” del Estudio Caballero Bustamante (Diciembre de 2007).
- ERMIDA URIARTE, Oscar. *“La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas”*. En: “Nueva Sociedad” N° 128 (Diciembre de 1993); http://www.nuso.org/upload/articulos/2287_1.pdf
- FERRAJOLI, Luigi. *“Derechos y garantías. La ley del más débil”*. Editorial Trotta (1999).
- GARCÍA LAZO, Agustín. *“Sindicatos y estrategias sindicales en las dos últimas décadas”*. En: *“Sindicatos y cambios económicos sociales”*, Universidad de Salamanca, España (2002).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. *“Anuarios estadísticos 1993-2007”*.
- TORERO, Máximo. *“Union Density Changes and Union Effects on Firm Performance in Perú”* (2002).
- VILLAVICENCIO RIOS, Alfredo. *“La redefinición de las funciones y los modelos de negociación colectiva en los albores del siglo XXI”*. En: Revista de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina. Año 2, número 3, Julio-Diciembre del 2006.