

# Gobierno fortalece libertades y derechos sindicales. Entre el mito y la realidad

Por Diego Motta

## Sobre la modificación del reglamento de las relaciones colectivas de trabajo: decreto supremo N° 014-2022-TR

El 24 de julio de 2022, se ha publicado el Decreto Supremo N° 014-2022-TR, que modifica el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (LRCT). La norma regula las relaciones laborales colectivas entre trabajadores y empleadores; reconociendo, garantizando y fomentando los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

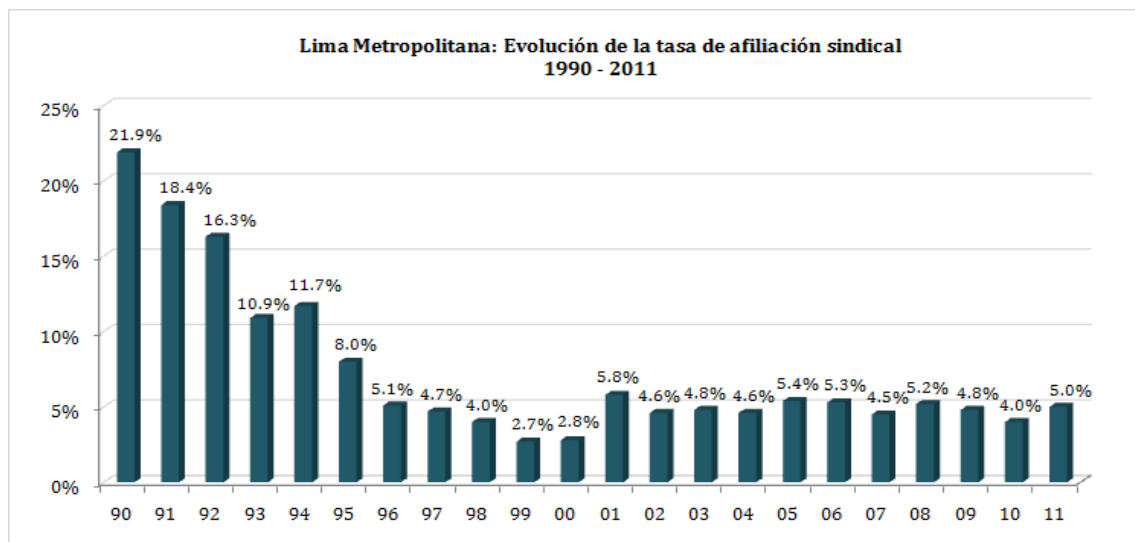
### RELACIONES COLECTIVAS LABORALES Y DEMOCRACIA:

Tanto el reglamento original, como la LRCT fueron parte de las reformas neoliberales introducidas hace 30 años por el régimen dictatorial fujimorista. Ambas normas fueron los productos normativos predilectos emergidos tras el golpe de estado del 5 de abril de 1992, fecha en la que los tanques de la División Blindada tomaron las principales instituciones del Estado y secuestraron a los principales líderes opositores, entre ellos dirigentes sindicales y empresarios, conforme lo reseñaron distintos medios de comunicación y lo establecieron los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en diversos pronunciamientos\*.

La naturaleza antidemocrática de las normas publicadas en 1992 es evidente, no solo por las formas (la ley fue aprobada mediante un Decreto Ley, el Reglamento por un gobierno de facto), si no por su contenido y sus consecuencias: ambas normas flexibilizaron y desregularon las garantías mínimas que requiere el funcionamiento armónico de las relaciones laborales en el país.

Los cambios tuvieron un impacto evidente respecto al reconocimiento y legitimidad de los actores sociolaborales: En 1991 la tasa de afiliación sindical (o sea el número de trabajadores organizados) era de 18,4%, un año después bajó a 10,9%, llegando hasta 2,7% al final del régimen fujimorista, estando al 2020 en 4,9%.

### Gráfico 1

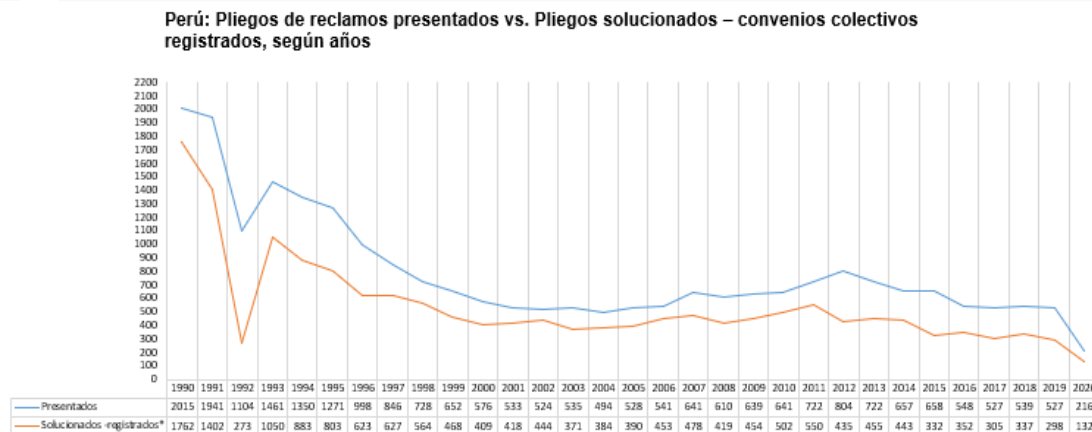


Fuente: Encuesta de Nivel de Empleo 1990-1995 (MTPE), Encuesta Nacional de Hogares 1996-2001 (MTPE/INEI) y Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo 2002-2011 (MTPE). No existe información disponible para los años posteriores.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

El número de acuerdos entre trabajadores y empleadores disminuyó drásticamente: En 1991 se registraron 1402 convenios colectivos; en 1992, apenas 273; y al 2020, tenemos solo 120.

**Gráfico 2**

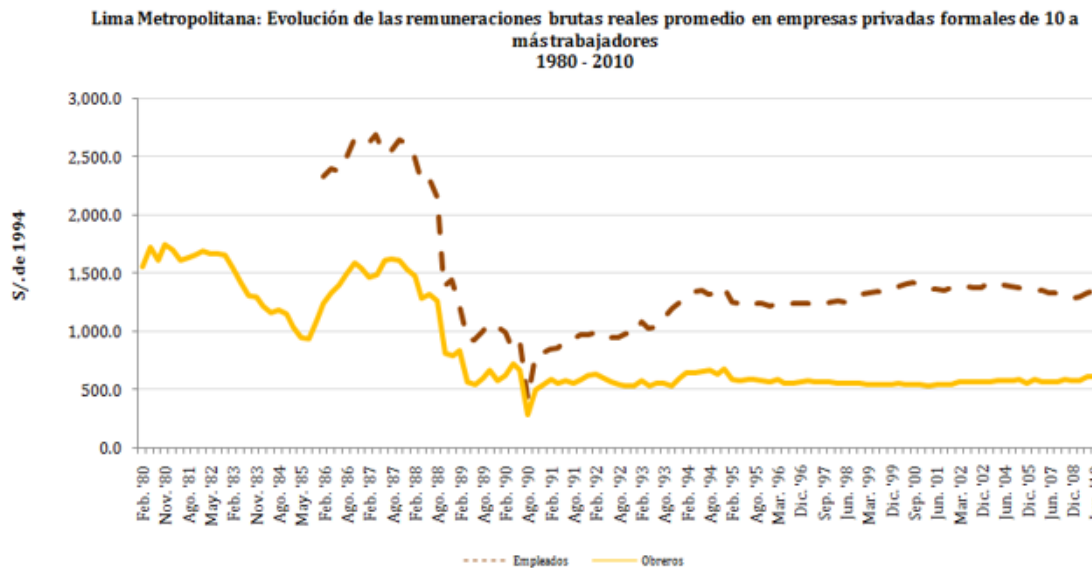


Fuente: Anuarios Estadísticos Sectoriales MTPE 1990-2019.  
Elaboración propia.



Al restringirse el diálogo y la capacidad de negociación, los derechos y las condiciones laborales disminuyeron: A partir de las reformas laborales neoliberales ha habido un estancamiento de las remuneraciones reales de los trabajadores.

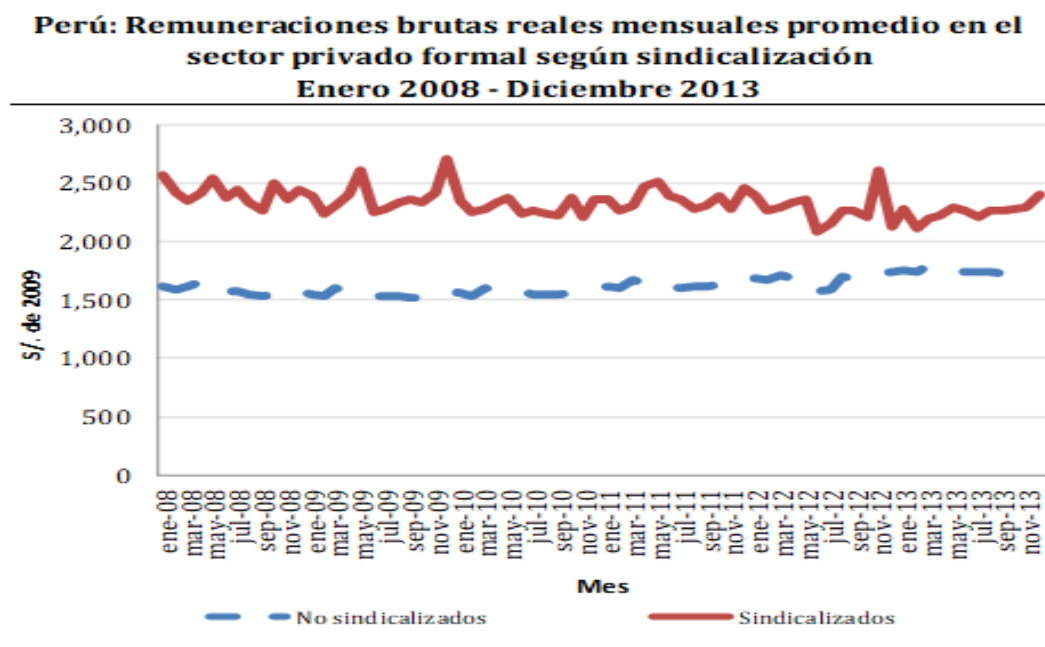
**Gráfico 3**



Fuente: Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios en empresas privadas de 10 a más trabajadores. DISEL - MTPE.  
Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

Del 2008 al 2013, periodo de mayor crecimiento económico en el país, las remuneraciones promedio de los trabajadores no sindicalizados estuvieron apenas por encima de los S/. 1 500, mientras que las remuneraciones promedio de los trabajadores sindicalizados osciló entre S/. 2 000 y S/. 2 500, 44% más. A menor protección de la libertad sindical, menos derechos y remuneraciones.

Gráfico 4



Fuente: Planilla Electrónica / Oficina de Estadística, MTPE.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

Con ese contexto era necesario un cambio en la normativa sociolaboral que busque equilibrar las relaciones colectivas de trabajo. Por ello, con la recuperación de la democracia, el año 2003 se logró modificar la LRCT y se levantaron 12 de las 16 observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT (recordemos que el Perú llegó a ser el segundo país en América Latina con mayores quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT). Esas modificaciones no fueron recogidas por el Reglamento de la LRCT, nunca se realizó una modificación integral de este, hasta el Decreto Supremo N° 014-2022-TR publicado el día de ayer.

#### OBJETIVOS DE LA NORMA, ENTRE EL MITO Y LA REALIDAD:

Las críticas a la norma no se han hecho esperar. Se ha indicado desde algunos sectores empresariales que el gobierno debió pre publicarla, que no nació del diálogo social, ni existió consenso al interior del Gobierno, o que destruirá a las empresas y fomentará la informalidad. Es necesario precisar lo que persigue la norma:

##### 1. La adecuación en el tiempo a los cambios plasmados en la realidad y la normativa nacional, específicamente a la LRCT.

Después de 30 años de reformas neoliberales la informalidad se ha mantenido alrededor de un 70%, e incluso producto de la crisis económica por la pandemia esta ha aumentado. El camino de la flexibilización laboral no ha sido una repuesta efectiva, ¿Por qué hay que seguir insistiendo en el mismo camino? ¿Cuál es la evidencia de que a menos derechos más formalidad laboral? Y en el supuesto negado de que así fuera ¿es correcto precarizar la vida de seres humanos en aras de un objetivo que no se viene alcanzando con la misma receta flexibilizadora?

Al contrario de lo que muchos plantean de manera superficial, la norma busca eliminar el burocratismo administrativista adecuando los procedimientos administrativos regulados en el Reglamento, a las últimas modificaciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General, según su TUO aprobado por D.S. 004-2019-JUS. Al respecto cabe indicar que antes de la aprobación de la norma, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha realizado el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR ex ante), de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1310. Siendo

los procedimientos administrativos de la norma validados por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (conformada por PCM, MEF y MINJUSDH).

A pesar de que el Decreto Supremo N° 014-2022-TR solo implica una adecuación a los cambios que ha recibido en el tiempo la LRCT y no obstante ser una norma de carácter sectorial, se recibió comentarios de distintos sectores del Gobierno, los mismos que fueron respondidos de manera verbal y escrita, y cuando correspondía acogidos por el MTPE. Motivo por el cual no se puede decir que sea una norma que viole la normativa nacional o que no haya pasado por mecanismos de diálogo, debate y consenso al interior del Gobierno.

## **2. La adecuación a los estándares internacionales, consagrados en el artículo 28 de la Constitución, a las decisiones, recomendaciones y observaciones de los órganos de control de la OIT y a los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.**

Todos los países que se mencionan como referentes del Estado peruano garantizan el derecho de los trabajadores a formar sindicatos, fomentan la negociación entre empresas y trabajadores, y reconocen el derecho a la huelga. Ninguno ha entrado en crisis por esos motivos. Durante la década de los 90 el Perú fue un paria a nivel de cumplimiento de normas internacionales, eso se ha venido corrigiendo. Los derechos fundamentales deben leerse y aplicarse siguiendo los criterios del Tribunal Constitucional sobre el bloque de constitucionalidad; es decir, de conformidad a los Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT (siendo el 87 y el 98 los más importantes), así como a los tratados internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus pronunciamientos (de manera relevante la Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte IDH\*\*). Asimismo, a nivel de un análisis económico, los Acuerdos Comerciales internacionales más importantes suscritos por el Perú (con EE. UU., la UE, Canadá, etc.) o a los que el Perú aspira incorporarse (OCDE) establecen como requisito la adecuación de nuestras normas al estándar internacional mencionado. El DS N° 014-2022-TR persigue esa adecuación ¿Quiénes critican la norma pretenden escabullirse a las responsabilidades contraídas con esos tratados económicos?

Por dichos motivos, es decir al tratarse de una adecuación a normas preexistentes y al estándar internacional, no ha sido necesaria la prepublicación del DS N° 014-2022-TR, por lo que no se puede decir que la norma no cumple con lo estipulado por el D.S. N° 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general.

## **3. cumplir con las políticas públicas del Estado.**

La norma fomenta la ciudadanía laboral con actores sociales legitimados y formalizados, busca reducir la conflictividad laboral y promueve la cohesión social. Todo ello conforme a la Política Nacional de Empleo Decente de 2021 y a la propuesta del PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO NACIONAL AL 2050\*\*\*

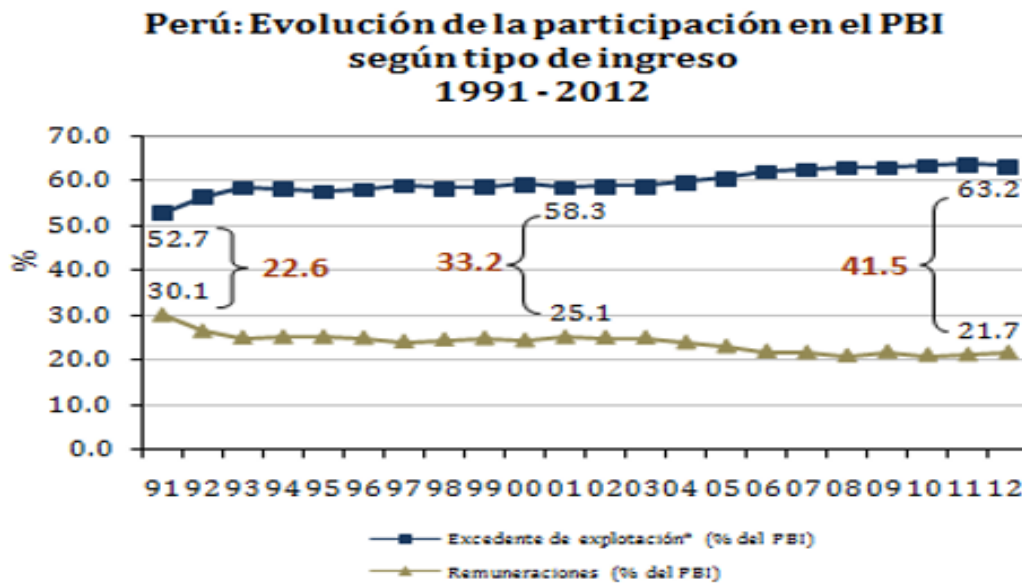
En esa línea es importante recordar los objetivos sociales e históricos de la institución jurídica de la Libertad Sindical:

- Equilibrar los poderes desiguales entre el trabajador y el empleador
- Componer o pacificar los conflictos socio laborales
- Procurar una igualdad material mediante una redistribución más equitativa del excedente de la riqueza producida por el esfuerzo conjunto de empleadores y trabajadores, a través de la negociación colectiva de estos.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico desde la reforma neoliberal de la década de los 90 no ha existido una distribución equitativa de la riqueza, al contrario, las brechas entre lo que

ganan las empresas (especialmente las grandes que reciben utilidades) vs lo que reciben los trabajadores, ha aumentado escandalosamente.

**Gráfico 5**



\* Incluye utilidades empresariales (90% aprox.) e ingresos de independientes (10% aprox.).

Fuente: INEI.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

Por último, es necesario resaltar los alcances del diálogo social tripartito en la elaboración de las normas, en el marco del principio buena fe, a fin de no vaciar de contenido este, pues el diálogo social no puede ser usado a conveniencia de parte. Muchos de los que reclaman que las normas del Ejecutivo pasen obligatoriamente por el diálogo social tripartito, no se inmutaron cuando se aprobaron las normas de la reforma laboral de 1992, ni tampoco cuando se aprobaron la Política y el Plan Nacional de Productividad y Competitividad laboral del 2018 y 2019 respectivamente.

Al respecto, a diferencia de lo sucedido en los últimos años, el MTPE viene cumpliendo con someter a los canales democráticos las normas de mayor calado que regularán las relaciones laborales en el país. En específico el Anteproyecto del Código del Trabajo (que recoge la Libertad Sindical) ha sido por pre publicado mediante RM 092-2022-TR\*\*\*\*, y ha recibido innumerables aportes de la sociedad civil, de los trabajadores, empresarios y de la academia. Asimismo, ha sido puesto en la agenda del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, y pasará por el congreso antes de ser publicado. Recordemos que este es un anhelo postergado desde el año 2002.

Cabe señalar que el Decreto Supremo N° 014-2022-TR, es una norma sectorial, de competencia del MTPE y que, de conformidad a su Ley de Organización y Funciones, Ley N° 29381, y a los artículos 6, 22 y 23 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no puede dejar de regular. El gobierno no puede abdicar de sus competencias. ¿Se puede someter a consulta el cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos en la ley, la Constitución y tratados internacionales?

\* El Comercio 06/04/2021. Ver: <https://elcomercio.pe/respuestas/que-sucedio-el-5-de-abril-de-1992-en-el-peru-autogolpe-alberto-fujimori-constitucion-de-1993-revtli-noticia/?ref=ecr>

\*\* Opinión Consultiva OC-27/21 del 5 de mayo de 2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ver: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/07/opinion-consultiva-CIDH-LP.pdf>

\*\*\* Política Nacional de Empleo Decente. Objetivo prioritario 4. Ampliar el acceso a la protección social, derechos y beneficios sociales de las y los trabajadores. Busca ampliar el acceso a un seguro de salud pagado por el empleador, al sistema previsional y al derecho de sindicación y negociación colectiva, así como otras formas de diálogo social en entornos laborales. [https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2021-06-13\\_13-2021-TR\\_7946.pdf](https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2021-06-13_13-2021-TR_7946.pdf)

PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO NACIONAL AL 2050. A.E. 3.2.4. Disminuir los conflictos entre los actores laborales mediante una adecuada gestión y promoción de los derechos de negociación colectiva y sindicación de los trabajadores, así como el fomento del diálogo social.

\*\*\*\* Ver: <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/2915304-092-2022-tr>

Los gráficos elaborados por Fernando Cuadros se pueden apreciar en: <https://trabajodigno.pe/>