

HOMENAJE A VALENTIN PANIAGUA CORAZAO



Capítulo 48

COMITÉ EDITOR

Javier Arias-Stella / Juan Incháustegui Vargas
Alberto Adrianzén Merino / Gustavo Bacacorzo / Marita Castro Pisfil /
Domingo García Belaunde / Marco Jamanca Vega /
Francisco Miró Quesada Canturías / Luis Ortega Navarrete /
Henry Pease García / Marcial Rubio Correa / Débora Urquieta /
Alberto Velarde Yañez / Juan Manuel Velarde



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Homenaje a Valentín Paniagua Corazao

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2650
Fax: (51 1) 626-2913
feditor@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:
Fondo Editorial PUCP
Primera edición, noviembre de 2010
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-941-5
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14040
Registro de Proyecto Editorial: 31501361000964

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIO LABORAL EN EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE TRANSICIÓN

Jaime Zavala Costa

Me siento sumamente honrado de participar en este libro homenaje al amigo y presidente del Gobierno Constitucional de Transición Valentín Paniagua Cora-zao y hacerlo para compartir unas reflexiones sobre un aspecto de su trayectoria política de lucha incansable por la constitucionalidad, el imperio de la ley, la democracia, el Estado de derecho y, no menos importante, su visión ética del quehacer político. Nos referimos a su permanente vocación por el diálogo y la concertación social.

Y es sobre este tema que trata este ensayo o relato, pues fue durante su gobierno que se dieron pasos significativos, con perspectiva de futuro propia de los grandes estadistas, para reivindicar los mecanismos que permitieran, precisamente, la posibilidad de vivir una democracia tolerante y respetuosa de las discrepancias, permeable a la crítica y decidida a dejar participar a todos en la decisión y construcción del destino nacional.

Permítanme una brevísima referencia histórica al tema en el ámbito inter-nacional, que consideramos de interés para conocer mejor este fenómeno de diálogo y concertación, compartiendo con ustedes algunas notas recogidas del prólogo de Efraín Córdova en el libro *La concertación social en América Latina*, del profesor venezolano Oscar Hernández Álvarez, con quien he coincidido 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 lla-mado Acuerdo de Setiembre 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 solo 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, Australia, Bélgica, Finlandia, Chipre, India, Italia, Israel, Filipinas y Zambia. Dos números de la Serie de 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 la institución.

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 solo 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 enfrentamiento 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 nombres 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 obrero patronales fomentando a su vez su democratización y estabilización, al tiempo que efectuaban una contribución notable al progreso económico de España.

Recordemos que 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 esto se dio porque, aunque no fue fácil, comprendieron que era la única posibilidad de conseguir la solución a esos dos grandes problemas.

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 hubo pactos de diferentes tipos, destacándose aquellos suscritos con el fin de luchar contra la precarización del empleo, los que han conseguido aumentar los contratos indefinidos y disminuir los contratos precarios o temporales, los que tienen que ver con la seguridad social, crecimientos salariales, negociación colectiva, formación profesional, entre otros 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.

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

Nuestro país no se ha caracterizado por llevar a cabo políticas sostenidas y duraderas asentadas en el diálogo, el consenso o la concertación. Tenemos déficit de concertación. Las causas son bien conocidas, resaltándose entre otras la diversidad cultural, la ausencia de voluntad política de los gobernantes, el recelo o desconfianza, la falta de compromiso de los interlocutores sociales, la inestabilidad institucional, las dificultades económicas, la hiperinflación, el carácter intervencionista del Estado, problemas ideológicos, la presencia de gobiernos militares o autoritarios, la alta informalización del mercado de trabajo, la baja tasa de sindicalización y el debilitamiento de las organizaciones sindicales, entre otros factores. No obstante, el diálogo aparece en los discursos y declaraciones de los políticos, los empresarios y los líderes sindicales, así como de los académicos e intelectuales. Su vigencia es innegable, pues en cada momento de crisis o de conflicto, o en cada proceso de cambio, el diálogo social aparece como

una vía o una alternativa que se invoca o plantea para crear un clima político y cívico estable. La razón que explica que se recurra a este mecanismo es que, en una sociedad democrática avanzada, no solo no se debe, por razones esenciales a la propia democracia, gobernar sin la sociedad, sino que tampoco se puede. Gobernar es concertar, sostenía Valentín, como cariñosamente lo llamábamos sus ministros.

Denis Sulmont al hablar de los procesos de concertación socio laboral en el Perú anota que «A principios de los años 30, Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador del Partido Aprista, incluye como primer punto del Programa Mínimo o Plan de Acción inmediata de este partido, la propuesta de crear un Consejo Económico». Dicha propuesta, que apuntaba a promover la participación de los trabajadores manuales e intelectuales, los empresarios y el Estado en el diseño de políticas de desarrollo nacional, no llegó a concretarse, no obstante haber sido recogida en la Constitución de 1933.

En 1946, durante el breve Gobierno de la coalición democrática del presidente Bustamante y Rivero, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de Consejo Nacional pero este fue rechazado por el Senado y se archivó tras el golpe de Estado de Odría en 1948. Durante el primer gobierno de Belaunde, la aprobación de un proyecto similar se truncó con el golpe militar de 1968.

Luis Aparicio Valdez, reconocido analista de los temas laborales, de empleo y de seguridad social en el Perú, comenta que

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, soterrados.

En el mundo laboral, estas ocultas pasiones y enfrentamientos 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 (*Análisis Laboral*, marzo de 2001).

En general, respecto a la experiencia peruana, consultores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostienen en un trabajo sobre el Diálogo Social en los Países Andinos, publicado en febrero del año 2000, que: «en los países andinos, la concertación o diálogo social es, salvo en Perú, parte del dominio público de la discusión común, aunque como se ha venido comprobando paradójicamente, no existen experiencias estables y concretas quizás a falta de existir una verdadera cultura de diálogo».

Somos conscientes de que nuestro país no se ha caracterizado por llevar a cabo una política basada en el consenso. En efecto, han sido escasas las experiencias de diálogo tripartito institucional; sin embargo, hay que rescatar algunos ejemplos que ponen de relieve que sí es posible el entendimiento: el Comité Tripartito de 1945 sobre los ajustes salariales en la industria textil, que fijó un sistema de reajuste automático de los salarios en función del costo de vida; la Comisión Nacional de Remuneraciones Mínimas Vitales, que funcionó durante los años de 1960 a 1970 y que presidió el doctor Raúl Ferrero Rebagliati; la Comisión Nacional Tripartita de 1981, de grata recordación y éxito, impulsada por el entonces ministro Alfonso Grados Bertorini; el acuerdo sobre la Seguridad Social en setiembre de 1995, celebrado entre la Sociedad Nacional de Industria y las centrales sindicales (la Confederación General de Trabajadores del Perú —CGTP— no participó); el Comité de Vigilancia de Procedimientos Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción Social en 1985, en el cual tuve el honor de participar conjuntamente con los representantes de la CGTP y de la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), adoptando todos los acuerdos, aproximadamente 600, por unanimidad. En la década de los 90 no hubo apertura de espacios de concertación por la política autoritaria del gobierno del presidente Fujimori, dado que los sistemas políticos de ese corte no son compatibles con el desarrollo de los actores sociales y el ejercicio del diálogo.

Pero, ¿qué es el diálogo social?, ¿qué es la concertación? Diálogo social, concertación social, pacto social, acuerdo social y tripartismo son términos que se utilizan con frecuencia indistintamente, y varían en función de las prácticas, costumbres y procesos que se dan en los países (aunque no se trate de sinónimos, en cuanto que el diálogo precede a la concertación) pero, como en otras muchas enunciaciones de lo social, importa más su contenido que el nombre que se le atribuye.

Desde este punto de vista, en tanto concepto muy amplio —aunque restringido al sistema de relaciones laborales—, el diálogo social puede ser institucionalizado o informal o una combinación de ambas categorías —como ocurre a menudo—, de carácter permanente o transitorio, incluye todo tipo de negociaciones (la negociación colectiva es una de los más usuales), procedimientos de

intercambio de información y consulta, mecanismos voluntarios de solución de conflictos del trabajo —se den en la empresa o en instancias sectoriales, regionales y nacionales—. Incluye los pactos sociales o acuerdos marco, de contenido monotemático o pluritemático, sean bipartitos, tripartitos o «tripartitos plus». El diálogo social comprende todas esas instancias de interacción entre los actores tripartitos, independientemente de que se agoten en sí mismas o den lugar a un producto concertado.

La OIT acota que a veces, en función de determinados contextos nacionales, los interlocutores tripartitos pueden optar por entablar el diálogo con otros actores sociales destacados, a fin de adquirir una perspectiva más amplia, incorporar las distintas ópticas de otros actores sociales y crear un mayor consenso. Para que exista el diálogo social, el Estado no puede adoptar un papel pasivo, aun cuando no participe directamente en el proceso. El hecho es que tiene responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores actuar libremente, sin temor a represalias. Incluso cuando está establecido formalmente que las relaciones predominantes son bipartitas, el Estado ha de prestar un apoyo esencial a las iniciativas de las partes, ofreciendo, entre otros, los marcos jurídicos e institucionales necesarios para que estas puedan actuar con eficacia.

Hay al menos dos razones para justificar el diálogo social, según 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, quizás, 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.

Cabe recalcar, adicionalmente, que el concepto de diálogo social es uno de los principales componentes del trabajo decente y productivo, debiendo confluir de manera conjunta, con el respeto por los «Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo» recogidos en la Declaración de la OIT, que se aprobara en la Conferencia Internacional de Trabajo de 1998 por sus tres mandantes y, a la cual tuve el privilegio histórico de asistir como delegado de los empleadores del Perú. La Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo es la expresión concreta y el compromiso para conseguir una serie

de valores universales sobre los cuales la OIT fue fundada y apunta a estimular los esfuerzos que permitan asegurar que el progreso social marche, codo a codo, con el crecimiento económico y el desarrollo sostenible y equitativo para todos. Por ello, la Declaración que hoy en día es parte esencial de todo tratado de libre comercio, enfatiza los elementos esenciales para conseguir la justicia social, cuales son la libertad y el derecho de asociación, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la erradicación del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

Existen incluso otros instrumentos que sobre la base de estos principios ayudan a respetar este umbral mínimo, y para lo cual el diálogo social resulta crucial para alcanzar esas metas. Este es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, del Pacto sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como la Convención sobre Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. A esta lista se añaden algunos instrumentos regionales como por ejemplo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En su excelente estudio comparativo del diálogo social 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.

Varios autores destacan que toda política de concertación social requiere que se de ciertas condiciones para que pueda fructificar. En este sentido, el reconocido profesor uruguayo Oscar Ermida Uriarte en un artículo sobre Introducción al Estudio de la Concertación Social publicado en un libro de homenaje al ilustre maestro Américo Pla Rodríguez, puntualiza:

En general, se admite que uno de los principales requisitos de la concertación es la fuerte representatividad de las partes sociales, porque solo con ella es posible arribar a acuerdos responsables, estables y con cierta seguridad de cumplimiento.

Así, con respecto a las partes intervinientes, se requiere que sean pocos, fuertes y representativos y, en cuanto a los sujetos actuantes, se busca la capacidad o la capacitación de los dirigentes o negociadores.

No menos importante a nuestro entender, es el consenso y voluntad de las partes en cuanto a la conveniencia o necesidad de la concertación. Se habla, en este sentido, de la necesidad de contar con un «espíritu concertador» o de una «cultura de concertación», es decir, de una predisposición al respecto. También se reclama la eficacia y estabilidad del gobierno, ya que el gobierno puede fomentar o combatir la concertación, y porque le corresponde adoptar medidas de concreción de lo acordado. En efecto, así como la intolerancia de las partes sociales puede anular todo esfuerzo gubernativo, la debilidad o inestabilidad del gobierno puede anular o afectar los resultados de los acuerdos de los grupos sociales.

También son presupuestos que facilitan el diálogo social la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios, así, como la voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas. El respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva son también claves. De otra parte, creemos que resulta sustancial una fluida información hacia la opinión pública, a fin de legitimar los esfuerzos de concertación y que exista información adecuada sobre las materias económico-sociales con alto grado de credibilidad.

Veamos como se dio el diálogo y la concertación socio laboral en el gobierno constitucional de transición. Al asumir las funciones de ministro de estado reflexionamos sobre qué hacer en tan corto período de gobierno analizando la realidad del momento y del futuro próximo. Recuérdese que el gobierno fue desde el 25 de noviembre de 2000 al 27 de julio de 2001.

Conversando con el Presidente de la República, advertimos la urgente necesidad de poner en la agenda nacional una política cimentada en el diálogo y en la búsqueda de consensos, a esa fecha totalmente ausente del escenario público. Por ello, se decidió apostar por el diálogo socio laboral con la convicción de que este era el método más eficaz para lograr bases sostenibles que asegurasen una nueva cultura de relaciones laborales y de comunicación entre los actores sociales a nivel político así como al interior de las empresas.

Paralelamente la realidad nos mostraba la imprescindible necesidad de generar no solo más puestos de trabajo sino empleos de mejor calidad haciendo 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 tendríamos una adecuada inserción en el mercado laboral. Enfrentar este enorme déficit de trabajo decente implicaba también una adecuada política laboral que comprendiera los derechos básicos en el trabajo, la protección social, la igualdad de oportunidades, acciones de promoción del empleo y lo que se ha denominado «déficit de representación» o diálogo social.

Dentro de este contexto y como parte medular de la política laboral del Gobierno Constitucional de Transición, coincidimos con el presidente Paniagua que, a la par de abrir las puertas al diálogo, era necesario asegurar y respetar en la legislación como en la práctica, los principios y derechos fundamentales en el trabajo que universalmente promueve la OIT, de la cual el Perú fue fundador en 1919 con la firma del Tratado de Versalles. Con esa finalidad, remitimos al Congreso de la República el «Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo» y el «Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación». El primero fue aprobado por dicho poder legislativo y ratificado por el presidente Valentín Paniagua, mientras que el segundo se ratificó durante el siguiente gobierno, incorporándose así a nuestra legislación interna los ocho convenios calificados como básicos o fundamentales, los mismos que a la postre serían determinantes para la suscripción este año del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

El presidente del Consejo de Ministros, Embajador Javier Pérez de Cuellar en su exposición ante el Congreso de la República, al presentar las políticas del Gobierno de Transición dijo:

[...] el pueblo sabe que ha llegado la hora del cambio. De un cambio que a nadie tiene que inquietar. Es solo el retorno a un cauce constitucional del que nunca debimos apartarnos. Es preciso, para ello, cambiar valores y conductas. Exaltar el valor de la legalidad y de los principios éticos que le sirven de inspiración y preparar el camino para cambiar las políticas que no pudieron resolver los problemas de la pobreza. Cambiar, por encima de todo, el estilo de gobernar. Sustituir la arbitrariedad, el personalismo y la concentración del poder, por la legalidad, la institucionalidad, la descentralización, el diálogo y la concertación.

Fue bajo esas premisas y en la idea de restablecer relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que se convocó a los gremios sindicales, organizaciones de empleadores y connotados representantes de la sociedad civil vinculados al sector trabajo, a participar en el 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 objeto de promover el diálogo socio laboral y la búsqueda de acuerdos entre los actores sociales. Consejo que el ex presidente Paniagua

impulsó decididamente con firme voluntad política, considerando como deber patriótico priorizar las puertas al diálogo como sostén de la estabilidad social, no solo en cuanto a objetivo, sino además por configurar un instrumento para procesar pacíficamente las divergencias así como los conflictos y contribuir a afianzar la democracia.

Es pertinente 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 quien escribe cuando me desempeñaba como Ministro de Estado, recalcó en una magistral conferencia

[...] 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.

Hay que precisar que el Consejo fue la primera iniciativa del Gobierno Constitucional de Transición para organizar y fomentar el diálogo socio laboral y lograr consensos entre los actores sociales, como parte de una política laboral con visión de largo plazo, a fin de favorecer la participación social y el pluralismo en democracia, reforzando a su vez el Estado de derecho. Decíamos en un estudio que citamos más adelante, que

La democracia y el Estado de derecho en el ámbito laboral en corto tiempo no era tarea fácil. No escapó del razonamiento lógico, en ese momento, que instalar el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como un espacio formal de diálogo social implicaba «tiempo y experiencia» para delimitar su perfil, establecer sus funciones y consolidar el rol que tendría que cumplir.

Pero la democracia no podía esperar y se asumió el reto.

El Consejo fue, pues, la primera sede formal y permanente de diálogo y concertación del Gobierno Constitucional de Transición. Por mandato de la Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, es un órgano consultivo en cuyo ámbito se discute y concierta políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y de protección social, en la perspectiva de generar las condiciones para el desarrollo nacional y regional. Al mismo tiempo, es de su

competencia la regulación de la remuneración mínima. Sus acuerdos se adoptan por consenso.

El Consejo tiene composición tripartita y en él están representados gremios empresariales agrupados en lo que se ha denominado Sector Empleador así como las organizaciones sindicales de trabajadores más representativas que integran el Sector Trabajador; ambos sectores mantienen interlocución permanente con el Sector Gubernamental, llamado a impulsar el proceso. Asimismo, participan Organizaciones Sociales vinculadas al Sector Trabajo, principalmente instituciones académicas y organismos no gubernamentales que conforman un cuarto grupo con derecho a voz, pero sin voto. Este sector está representado por el Grupo de Asesoramiento y Análisis Laboral (AELE), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); el Centro de Asesoría Laboral (CEDAL), la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social (SPDTSS); el Movimiento Manuela Ramos (ONG de promoción de los derechos de la mujer). Al comienzo de sus funciones, se invitó a participar a título personal, a personalidades como la doctora Beatriz Merino Lucero, ex senadora y hoy Defensora del Pueblo, así como al Reverendo Padre Ec. Juan Julio Witch Rossel.

El Consejo tiene una secretaría técnica que ha desempeñado un rol sustancial en el fortalecimiento institucional y la necesidad de garantizar su carácter técnico, frente a cualquier coyuntura y voluntad política de los gobiernos. Además, existen 4 comisiones técnicas de carácter permanente: la de Trabajo, que analiza los temas vinculados a las relaciones laborales y que ha desarrollado un trabajo de especial significación en la revisión y emisión de opinión respecto de proyectos de normas que postulan modificaciones a la legislación laboral; la de Empleo, que asume la discusión y aprobación de lineamientos de política o acciones en temas relacionados con la promoción del empleo, formalización y promoción del sector de la micro y pequeña empresa, entre otros; la de Formación Profesional, cuyo objetivo es proponer mecanismos legales o institucionales para la mejora de la competitividad y niveles de empleabilidad del trabajador; y la Comisión Técnica de Seguridad Social, que analiza y discute temas relativos a los regímenes legales vigentes en materia de salud y pensiones, al igual que la seguridad y salud en el trabajo.

A pesar del corto tiempo de funcionamiento del Consejo, se cumplió con consolidar una instancia de diálogo, aprobándose por unanimidad la Declaración de Principios, en la cual se destaca «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 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; y de otro lado, 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.»

Poco se conoce de las acciones realizadas por el Consejo en tan corto período de gobierno, entre las cuales se destaca el debate que permitió el enriquecimiento de la Ley General de Inspecciones y Defensa del Trabajador que promovió el Gobierno de Transición, la que tuvo un noventa y nueve por ciento de consenso y fuera aprobada por el Ejecutivo en virtud de facultades delegadas por el Congreso de la República. Esta ley, nacida del diálogo, fue la primera ley laboral del milenio en el Perú.

Entre los estudios realizados, estuvo la aprobación del Diagnóstico de la Formación Profesional en el Perú, que ofrece una mirada detallada del sistema educativo profesional de la vigencia de la certificación profesional, así como la formación y adecuación ocupacional, concluyendo con la necesidad de poner énfasis en la calificación de los recursos humanos para adaptarse a los nuevos contextos tecnológicos que redunden en beneficio del proceso productivo; y la aprobación del Observatorio Laboral, que llegó a la conclusión de reconocer la importancia de la información socio laboral que responda a las necesidades de los agentes económicos y recomienda la constitución de un Observatorio Socio laboral en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, que genere, analice y difunda la información sobre el mercado de trabajo y su interacción con otros mercados. Asimismo, recomienda que se coordine con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco del Planeamiento Estratégico Multisectorial para el Sector Público y se considere como prioritario el proyecto del Observatorio Socio Laboral.

De otro lado, la aprobación del documento de trabajo «Propuesta de Política de Sistematización de los Programas de Formación Profesional», que busca identificar los insumos utilizados en programas de formación y los productos generados, a la vez que propone determinar el papel de las instituciones, de los actores sociales en la definición del sistema y la gestión de los recursos. En este contexto, se acuerda que el Estado, por un lado, oriente su atención preferentemente a sectores desfavorecidos de la población y por otro, asuma un rol promotor y subsidiario, dejando el protagonismo para los demás agentes socio-económicos involucrados. Además, considera prioritario el fomento de la formación continua en las empresas para lo que propone trazar una línea base que permita el diseño de estrategias en este ámbito; y la aprobación del documento

de trabajo «Propuestas de Política de Normalización y Certificación Laboral», que busca responder a las necesidades de los agentes socio económicos, a partir de la definición consensuada de las normas técnicas de competencia laboral con los diversos sectores, con la finalidad de mejorar la inserción y reinserción de los trabajadores peruanos al mercado de trabajo, a través del reconocimiento real y formal de la competencia para el ejercicio profesional según los requisitos del sector productivo.

De la misma manera, hay que subrayar la aprobación del documento «Empleo en el Perú 1990-2000», que examina las características de la mano de obra y su evolución, en forma segmentada por ramas de actividad y las formas de incorporación a las unidades productivas, en base a ello se plantea áreas en las que se debe profundizar para poder aplicar sobre ellas políticas de fomento al empleo. Los convierten en una pieza esencial para poder definir las tareas de las áreas de formación y calificación profesional, así como la necesidad de mejorar los niveles de empleo, que deben responder a una política que compatibilice la demanda y la oferta de trabajo y para poder reducir el subempleo, incrementar la productividad y mejorar los ingresos de la gran mayoría de la población que se encuentra en los niveles de pobreza. Muy importante fue la aprobación del Documento de Trabajo «Sectores y Actividades Económicas con Potencialidad en la Generación de Empleo», que identifica a las siguientes actividades económicas como altamente generadoras de empleo: acuicultura, agroexportación, agroindustria, construcción, ganadería de camélidos sudamericanos, minería, pesca, silvicultura, servicios comunales (educación, salud, orden público y seguridad), textiles-confecciones y turismo. Por último, hay que resaltar la aprobación del Documento de Trabajo «La Pequeña y Mediana Empresa: Una Opción de Desarrollo en el Siglo XXI», donde se llegó a la conclusión de que la PYME se constituye en una opción importante para incrementar el empleo, pues ella logra, con baja inversión, una productividad del trabajo e ingresos superiores al de la microempresa, lo que a su vez permite una contribución importante en el producto global. Asimismo, demanda mano de obra de mayor calificación y genera empleo de calidad, la ventaja en PYME con respecto a la gran empresa en su mayor potencialidad de generación de empleo con ingresos aceptables por la Sociedad.

Al mismo tiempo, para profundizar sobre el desarrollo del diálogo social descentralizado del Perú en su primera etapa de funcionamiento, el Pleno del Consejo acordó crear Comisiones Descentralizadas en diversas regiones de país, teniendo presente su contribución a la generación de empleo o su aporte al Producto Interno Bruto del país. Con ese propósito creó Comisiones en las Regiones de Arequipa (2001), Cusco (2001) y Ucayali (2002), programándose

a su vez la apertura de otras comisiones técnicas descentralizadas en las ciudades de Trujillo e Iquitos a fin de ampliar el ámbito de participación de los agentes sociales.

Después del «nacimiento» del Consejo, vendría la conformación de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, creada por el gobierno de transición democrática a iniciativa de la ministra de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano Susana Villarán, que se instaló el 18 de enero de 2001, y cuyos objetivos fueron «concertar las políticas sociales en la lucha contra la pobreza e institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política nacional del Estado, promover un diálogo nacional para alcanzar la articulación coherente de los esfuerzos del Estado, sociedad civil y el Sector Privado destinados a la lucha contra la pobreza; fomentar mesas de trabajo para el debate e interlocución entre el Gobierno y la sociedad civil, en el ámbito regional y local.»

Asumiendo los lineamientos del gobierno de transición para dotar un nuevo enfoque a la lucha contra la pobreza, ese sector ejerció un activo papel promotor de la participación de los destinatarios de los programas sociales en su gestión. La vigilancia de la sociedad civil y la concertación al interior del sector público, fueron estrategias fundamentales de este enfoque, que se concretó en importantes compromisos de los actores involucrados. En esa misma línea, se promovió la instalación de las mesas departamentales para descentralizar la organización de las mesas en todos los departamentos del país, como espacios de encuentro, diálogo y búsqueda de consensos, así como de acuerdos sobre las prioridades locales en la lucha contra la pobreza.

Luis Aparicio Valdez, en su prestigiosa revista ya citada, decía en marzo de 2001:

Pero aunque ahora nos sea difícil de entenderlo, su mayor aporte es el de sentar bases firmes para la práctica del diálogo y la búsqueda del consenso. Si logra establecer esta práctica, si abre los campos de la lucidez que permita sobreponer el interés nacional al de las propias partes, habrá logrado su éxito mayor [...]. Al reforzar la institucionalidad del Consejo, evitando presionarlo hacia la dilación o precipitación, sus miembros estarán mostrando al país una nueva posibilidad, un baluarte de esperanza en el establecimiento de objetivos nacionales, que no debe sacrificarse a una partida de pocos meses. Se trata, pues de una gran responsabilidad.

El rol protagónico del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, ha sido reconocido en el marco del Acuerdo Nacional creado por el Gobierno del Presidente Alejandro Toledo, suscrito por las principales partidos políticos

del país, organizaciones religiosas, gremios de trabajadores y empleadores y representantes de la sociedad civil organizadas, a través de la Cuarta y Décimo Cuarta Políticas del Estado, aprobadas el 22 de julio de 2002, relativas a la *Institucionalización del Diálogo y la Concertación*, así como el *Acceso al Empleo Digno y Productivo*, respectivamente.

A través de la Cuarta Política de Estado denominada Institucionalización del Diálogo y la Concertación, sus firmantes asumen el compromiso de

[...] fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta. Con este objetivo el Estado: a) promoverá y consolidará una cultura del diálogo y la concertación; b) institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; y c) institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva nacional, formulación presupuestal y planeamiento estratégico.

Del mismo modo y ya en términos específicos, la Décimo Cuarta Política de Estado, vinculada al tema *Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo*, declara como obligación del Estado dirigida al cumplimiento del objetivo enunciado: «fomentar la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional del Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores».

En tal sentido, la iniciativa surgida en torno a las relaciones laborales, encuentra en este gran acuerdo político, un marco plenamente propicio para la plena legitimación y desarrollo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Otro acuerdo social que le confiere reconocimiento a este órgano, es el «Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno», suscrito en el marco del Acuerdo Nacional, a iniciativa del Partido Aprista Peruano, presentado por el entonces ex presidente Alan García, al cual se adhirió al Consejo, el 4 de febrero de 2005. Dicha adhesión, afirma el compromiso de los actores sociales para fortalecer el alcance, la efectividad y el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Nacional de Trabajo, para mejorar las relaciones laborales y tender lazos de confianza, que permitan prevenir y aminorar conflictos sociales y con ello, facilitar el desarrollo de inversiones actuales y futuras.

En esa dirección, como política específica en el plano Institucional, el Pacto se refiere al *Fortalecimiento y ampliación de las instancias gremiales y de diálogo y concertación*. Hace hincapié en la obligación de

Promover la representatividad y la participación en los gremios empresariales y laborales, al igual que fortalecer el alcance, la efectividad y el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, del Consejo Nacional de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa, del Consejo Nacional de la Competitividad, de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y de otras instancias de concertación.

En adición, el Plan Nacional de Competitividad, identificó al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, como entidad participante y ejecutora, en algunos casos, de acciones incluidas en las áreas temáticas «Política Económica, Mercados Financieros y de Capitales y Fortalecimiento Institucional», generándose a partir de ello una estrecha relación de coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad, ente responsable del monitoreo y ejecución de las acciones contenidas en dicho Plan.

A la fecha, con marchas y contramarchas, aspectos positivos y negativos, el Consejo ha logrado importantes frutos, como lo es su propio funcionamiento a pesar de su corta existencia. Además, se ha ido construyendo confianza entre los actores participantes en las relaciones laborales en el país. Sin embargo, afronta el desafío de afirmar su presencia en el escenario nacional, como órgano de debate y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social, de tal forma que los vaivenes políticos u otras coyunturas no alteren su desarrollo. Su horizonte es de fortalecimiento y consolidación institucional como instancia permanente de diálogo social.

Es con esa perspectiva, que en el año 2004 realizamos una consultoría a pedido de la Organización Internacional de Trabajo, para el análisis del funcionamiento del Consejo y formulación de propuestas para la mejora de su eficacia, todo lo cual fue publicado por la OIT en el Documento de Trabajo N° 196 denominado «Diagnóstico y Propuesta de Fortalecimiento del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú», algunas de cuyas ideas centrales reseñamos brevemente en este artículo.

Un primer análisis nos lleva a plantear, si conviene mantener la actual naturaleza del Consejo, o apuntar a un ente de derecho público con personalidad jurídica, plena capacidad y autoridad orgánica para el cumplimiento de sus fines, convirtiéndolo en un organismo consultivo del Gobierno. Un Consejo de Trabajo parecido al Consejo Económico y Social de España, que con reconocido éxito viene funcionando desde 1991. Al margen de la discusión sobre su

autonomía, creemos que la mejor forma de consolidarlo y robustecerlo para legitimarse como órgano de consulta, es a través de sus propias acciones. La opinión del Consejo quedará revalorizada frente a los poderes del Estado, a la opinión pública y obviamente, frente a los propios trabajadores y empresarios, por el grado de consenso que se alcance y, por ende, los acuerdos que se adopten tendrán cada vez más relevancia política. Aquí radica la verdadera mejora de su eficacia y fortalecimiento. El principal activo que debe tener el Consejo es su legitimidad y credibilidad, para lo cual debe tener mayor proyección hacia los poderes públicos y la sociedad en general, de tal manera que sus logros sean conocidos.

Otro aspecto sustantivo es cómo mejorar la representatividad de los actores sociales, que se debe analizar en dos niveles. A nivel externo, en lo que respecta a la estrecha relación que debe existir entre el Consejo y el respaldo social de sus miembros. Es decir, en este nivel el objetivo es procurar la incorporación al Consejo de todos los sectores involucrados en la realidad económica-laboral peruana, como son los informales, los independientes, los desempleados, las mujeres como segmento laboral vulnerable, los trabajadores rurales, entre otros, a fin de tener un espacio en el que estén representados todas las partes interesadas. Son los llamados «actores olvidados» que participan en el mercado laboral pero que no son visibles como sujetos del diálogo social. Esto no constituye una tarea fácil teniendo en consideración las carencias logísticas actuales del Consejo. Como segundo punto tenemos la representatividad a nivel interno. El objetivo es mejorar la representatividad al interior de los gremios empresariales y sindicales que conforman actualmente el Consejo. Para ello se requiere que tales organizaciones sean transparentes, fuertes y representativas, por cuanto la efectividad del diálogo social depende fundamentalmente de la legitimidad de los interlocutores sociales. Así también tendrán capacidad de cumplir lo pactado y que lo concertado pueda tener carácter de «legislación concertada».

Una tercera cuestión tiene que ver con la temática que podría abordarse en el nuevo contexto de la globalización, caracterizado por el desarrollo de la tecnología de la información y de las comunicaciones, la liberalización de los capitales, apertura comercial, avance de la ciencia y tecnología, que ha provocado profundas transformaciones en los procesos productivos y en el mercado de trabajo. En esa línea que ya no es el futuro sino el presente, los trabajadores, los empresarios y el Estado, deberían entender que todo ello trae consecuencias y cambios en las relaciones laborales. Aquí, el diálogo a través del Consejo juega un papel trascendental, para que se den respuestas pragmáticas al impacto de la globalización en el ámbito laboral, para adecuarse a esas nuevas realidades.

Teniendo en cuenta las premisas que nos da el nuevo escenario de la globalización, las tres partes deliberantes que conforman el Consejo deberían incluir en su agenda de trabajo algunos temas prioritarios que, sucintamente y a título de ejemplo, podrían ser el de la empleabilidad, entendida esta como las condiciones requeridas para adaptarse a las variaciones en el trabajo, donde prevalece la rotación de labores y la obligación de familiarizarse con las diferentes etapas del proceso productivo, para dar respuesta inmediata a los nuevos requerimientos del mercado, y donde los incrementos de remuneraciones se orientan a reconocer el desempeño y la productividad de los trabajadores. De otro lado, es indispensable la promoción de la negociación colectiva como herramienta para buscar soluciones concertadas en el plano interno de las empresas, privilegiando la llamada «negociación de flexibilidad». En el mundo cambiante de hoy en día, la negociación colectiva debe ser innovadora. Hay que abordar también el tema de la protección social, para mejorar las condiciones de trabajo y ampliar la cobertura de la seguridad social. Igualmente importante es trabajar en las políticas laborales activas para promover el empleo e incrementar los ingresos de los grupos más vulnerables, sin dejar de lado la necesidad de acometer la exigencia de una capacitación continua y de calidad para mejorar la productividad y la competitividad de las empresas y consecuentemente del país. La inversión en el capital humano es tanto una obligación como una responsabilidad compartida y solidaria del Estado, los empresarios y de los propios trabajadores.

Finalmente, es parte de la agenda de trabajo pendiente, cómo garantizar la participación de los actores en el proceso de formación de la voluntad política, específicamente de la voluntad legislativa en cuestiones laborales, lo que responde a la legítima aspiración de que su voz sea tomada en cuenta al momento de adoptar decisiones. De otro lado, también hay que trabajar en la eventual descentralización del diálogo social en el país articulando las tareas del Consejo con las que corresponden a los gobiernos regionales.

Ante los retos que se enfrenta el mundo del trabajo, vemos con optimismo que se respalde en la práctica el diálogo socio laboral y la institucionalidad del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo. Es necesario robustecer a los interlocutores sociales, para alcanzar soluciones compartidas que den legitimidad a las políticas y que proporcionen una equitativa distribución de los beneficios del crecimiento.

En esa dirección, a lo largo del año 2006 han tenido lugar encuentros de reflexión y actividades tripartitas que han culminado con la formulación del «Plan Estratégico Institucional del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo 2007-2011». Dicho documento, aprobado en consenso, establece la Visión y Misión del Consejo:

su visión es la de consolidar al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como la única institución tripartita de diálogo social, de carácter autónomo, cuya opinión sea requerida en forma obligatoria en materia de trabajo, empleo, formación y seguridad social, abierta a la participación de otros actores representativos del tripartismo. Su misión, mediante el respeto y reconocimiento entre sus partes y una eficiente gestión de sus acciones y objetivos, es la de contribuir permanentemente a la generación y mantenimiento de políticas estables en materias de trabajo, empleo, formación y seguridad social.

Como se detalla en la Memoria de Actividades 2007, el Consejo ha planteado en diversos momentos de su trayectoria institucional, imprimir mayor impulso al diálogo tripartito, de manera que este pueda resultar un instrumento eficaz para responder a los problemas derivados de la baja productividad e informalidad del mercado de trabajo y a la vez proponer, o hacer el seguimiento a mecanismos de garantía, para la vigencia de los derechos laborales. En esta línea de reflexión, se ha propuesto adoptar acciones que redunden en el fortalecimiento institucional, a través de recursos necesarios para posicionarlo —a futuro— como órgano de consulta obligatoria en temas sociolaborales.

El diálogo social que se viene dando en el Consejo es uno de los procesos más relevantes en estos momentos en la región. En un estudio reciente sobre el diálogo social institucionalizado en América Latina, estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, la OIT concluye que:

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo es una de las instituciones de diálogo social en la región latinoamericana que en los últimos años ha tenido una mayor actividad, regularidad, y participación de los actores sociales además de resultados; lo que se ha podido conseguir gracias a la voluntad política y el esfuerzo de todas las partes involucradas (Documento de Trabajo N° 207-2007).

Un gobierno que propugne la concertación social propicia un clima de diálogo, paz y estabilidad que contribuye a la gobernabilidad, al crecimiento económico y a la lucha contra la pobreza. Este es el legado de Valentín Paniagua como Presidente del Gobierno Constitucional de Transición.