



INSTITUTO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN PÚBLICA
UNIDAD DE POSGRADO

**EL CONFLICTO ENTRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y
EL EQUILIBRIO FISCAL EN EL SECTOR PÚBLICO
PERUANO**

PRESENTADA POR
DIETHELL COLUMBUS MURATA

ASESORA
DELIA MUÑOZ MUÑOZ

TESIS

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN SOLUCIÓN DE
CONFLICTOS

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN
GOBERNANZA: PREVENCIÓN, IDENTIFICACIÓN Y SOLUCIÓN DE
CONFLICTOS

LIMA – PERÚ
2021



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

**INSTITUTO DE GOBIERNO
Y DE GESTIÓN PÚBLICA**

EL CONFLICTO ENTRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y EL EQUILIBRIO FISCAL EN EL SECTOR PÚBLICO PERUANO

PRESENTADO POR:

DIETHELL COLUMBUS MURATA

ASESOR:

Mg. DELIA MUÑOZ MUÑOZ

TESIS

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN SOLUCIÓN DE
CONFLICTOS**

**GOBERNANZA: PREVENCIÓN, IDENTIFICACIÓN Y SOLUCIÓN DE
CONFLICTOS**

LIMA, PERÚ

2021

DEDICATORIA

A nuestro Perú por su bicentenario

AGRADECIMIENTO

A los trabajadores públicos y funcionarios
que contribuyeron con el presente trabajo
de investigación

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	2
Descripción de la situación problemática	2
Marco legal.....	2
Regímenes laborales	5
Restricciones a la negociación colectiva	6
Los conflictos laborales	7
Planteamiento del problema	8
Objetivos de la investigación.....	8
Justificación de la investigación	9
Importancia de la investigación	9
Viabilidad de la investigación	11
Limitaciones del estudio.....	11
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....	13
1.1. Antecedentes de la investigación.....	13
1.2. Bases teóricas.....	14
1.2.1 Disposiciones Nacionales	14
1.2.2 Disposiciones Nacionales	15
1.2.3 Protección de los principios presupuestales	19
1.2.4 Restricciones según el Comité de Libertad Sindical de la OIT	23
1.2.5 Teoría de solución de conflictos.....	29
1.3. Experiencias internacionales.....	29
1.3.1 Colombia	29
1.3.2 España	31
1.4 Definiciones conceptuales.....	34
CAPÍTULO II. VARIABLES Y DEFINICIONES	38
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA	40
3.1. Diseño Metodológico	40
3.2. Diseño muestral	40

3.3. Técnicas de recolección de datos.....	41
3.3.1 Entrevistas semiestructuradas	41
3.3.2 Informes oficiales	41
3.3.3 Revisión bibliográfica	42
3.4 Aspectos éticos.....	42
CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y PROPUESTA DE VALOR.....	43
4.1 Entrevistas.....	43
4.1.1 Entrevista con el Ministerio de Economía y Finanzas	43
4.1.2 Entrevista con la Confederación de Trabajadores Municipales (CTM)	44
4.1.3 Entrevista con la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE).....	44
4.1.4 Entrevista con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).....	45
4.1.5 Entrevista a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).....	46
4.1.6 Entrevista con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	47
4.1.7 Entrevista con el Especialista Legal en Negociación Colectiva	48
4.2 Informes oficiales	49
4.2.1 Informe de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)	49
4.2.2 Informe del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	50
4.3 Propuesta de valor	51
CAPÍTULO V. DISCUSIÓN	55
5.1 Equilibrio fiscal	55
5.2 Proceso de negociación colectiva	57
5.3 Restricciones a la Negociación Colectiva.....	61
5.4 Modificación normativa	63
5.5. Competencias para la Negociación Colectiva.....	66
5.6 Confianza en el proceso de negociación colectiva	68
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	69
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	71
ANEXOS	79
Anexo 1. Matriz de Consistencia	79
Anexo 2. Ficha de entrevistas MEF	80
Anexo 3. Ficha de entrevista: Confederación de Trabajadores Municipales (CTM).....	83
Anexo 4. Ficha de entrevista: Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE)....	86
Anexo 5. Ficha de entrevistas: MTPE	89
Anexo 6. Ficha de entrevistas: SERVIR	92
Anexo 7. Ficha de entrevistas: OIT	95
Anexo 8. Ficha de entrevista: Especialista en derecho laboral	97

Anexo 9. Transcripción de la entrevista CTM.....	100
Anexo 10. Transcripción de la entrevista CITE	106
Anexo 11. Transcripción de la entrevista MTPE.....	113
Anexo 12. Transcripción de la entrevista SERVIR.....	128
Anexo 13. Transcripción de la entrevista OIT.....	138
Anexo 14. Transcripción de la entrevista Especialista Legal	143

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tasa de afectación sindical por ámbito, 2016-2018	9
Tabla 2: Número de convenios colectivos registrados según tipo de convenio, 2006 – 2018	10
Tabla 3 Operacionalización de variables	38
Tabla 4. Matriz de entrevistas.....	41
Tabla 5. Contenido del curso MOOC.....	50
Tabla 6. Documentos recibidos del MTPE.....	50

RESUMEN

El ejercicio del derecho a la negociación colectiva en el sector público peruano se ha visto limitado por restricciones presupuestales establecidas para salvaguardar la estabilidad fiscal del Estado. Situación que ha contribuido a deteriorar las condiciones laborales de los servidores públicos y su motivación. La presente investigación analiza el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal y formula un conjunto de recomendaciones para integrar ambos elementos en un nuevo marco regulatorio. Las recomendaciones propuestas han sido desarrolladas a partir de la revisión de información oficial y de la opinión de los principales actores sociales e institucionales involucrados.

Palabras clave: *Negociación colectiva, equilibrio fiscal, restricciones presupuestales*

ABSTRACT

The exercise of the right to collective bargaining in the Peruvian public sector has been limited by budgetary restrictions established to safeguard the fiscal stability of the State. Situation that has contributed to deteriorating the working conditions of public servants and their motivation. This research analyzes the conflict between collective bargaining and fiscal balance and formulates a set of recommendations to integrate both elements into a new regulatory framework. The proposed recommendations have been developed based on the review of official information and the opinion of the main social and institutional stakeholders involved.

Keywords: Collective bargaining, fiscal balance, budget restrictions

INTRODUCCIÓN

Descripción de la situación problemática

Marco legal

La Constitución Política de 1993 incluye el derecho al trabajo como un derecho fundamental de la persona humana (Artículo 2, numeral 15); por otro lado, los derechos colectivos del trabajo: sindicación, huelga y negociación colectiva, se encuentran ubicados como derechos constitucionales sociales (Artículo 28). Sin embargo, Javier Neves (2007) señala que esta fórmula constitucional es imprecisa, lo que afecta sobre todo a la sindicación y a la huelga. En ese sentido, Alfredo Villavicencio Ríos señala que «La consagración jurídica de un derecho no es suficiente para su vigencia real, en la medida en que todas las normas jurídicas tienen una cierta tasa de incumplimiento» (Villavicencio, 1999, p. 222). Por lo tanto, en esta investigación abordamos el conflicto entre el derecho a la negociación colectiva en cuanto a su ejercicio en el sector público, como uno de los derechos colectivos del trabajo que pese a tener una reciente regulación, aún no ha sido ejercido por el sector público. Siendo una obligación por parte del Estado fomentar la utilización de la negociación colectiva para la solución pacífica de conflictos.

La negociación colectiva no se encuentra expresamente establecida para el sector público en la Constitución Política del Perú; sin embargo, son explícitos los derechos a la sindicación y a la huelga (Artículo 42) y por lo tanto es inmanente a estos derechos laborales colectivos (STC 00025-2013-PI/TC).

Por otro lado, debemos tener en cuenta que de acuerdo a lo señalado en el artículo 55 de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (Congreso de la República, 2021); en tal sentido, tenemos que los principios y disposiciones contenidas en el Convenio OIT Núm. 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva del año 1949, ratificado por el Perú el 13 de marzo de 1964¹; así como el convenio OIT Núm. 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, del año 1978, ratificado por el Perú el 27 de octubre de 1980², forman parte del ordenamiento nacional.

Además, la Constitución Política del Perú de 1979, al ratificar el Convenio 151 de la OIT, inició el proceso de proceso de regulación sobre esta materia, por cuanto se dictaron el Decreto Supremo 003-82-PCM y el Decreto Supremo 026-82-JUS. Posteriormente se promulgó el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneración del Sector Público, el cual señala, en su artículo 44, que «las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones» (gob.pe, 2018). Posteriormente se emitieron el Decreto Legislativo 316, el Decreto Supremo 070-85-PCM y el Decreto Supremo 074-95. Estas normas permitían a los Gobiernos Locales realizar la negociación colectiva; sin embargo, fueron derogadas³.

¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098

² https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C151

³ Cabe señalar que la norma que derogó el Decreto Supremo N° 070-85-PCM ha sido cuestionada por la Cuarta Sala Laboral Permanente de Lima, pues opina que el Poder Ejecutivo ha excedido su potestad reglamentaria al derogar esta norma con el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Además, las leyes de presupuesto prohibieron el incremento de remuneraciones desde 2014; disposición que fue declarada inconstitucional a través de la STC 0003-2013-PI-TC.

Posteriormente, se promulgó la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, que pese que la norma propugna que las entidades logren tener funcionarios y servidores públicos bien remunerados, su contenido respecto a la negociación colectiva ameritó la declaración de inconstitucionalidad de múltiples artículos por parte del Tribunal Constitucional (STC 0025-2013-PI-TC). Por lo tanto, la regulación de la negociación colectiva en el sector público requería de un proceso legislativo.

Durante el último interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia 014-2020, decreto que regulaba el procedimiento para la negociación colectiva en el sector público, publicado el 23 de enero de 2020, que regulaba el procedimiento para la negociación colectiva en el sector público, de forma tal que pudiera abarcar las condiciones económicas, no económicas y de productividad; sin embargo, también contemplaba una serie de reglas generales para la negociación colectiva y la emisión de un informe económico financiero emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

El decreto recibió severos cuestionamientos por las restricciones que establecía al ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Esto devino en su derogación a través de la Ley 31114. Con lo cual se generó un vacío legal hasta la promulgación de la Ley 31188.

Regímenes laborales

Respecto a los regímenes laborales, «existen aproximadamente 16 regímenes laborales públicos» (Análisis Laboral (2013), de los cuales destacamos⁴ (SERVIR, s. f.):

- “Carrera Administrativa (D. Leg. 276)
- Régimen de la Actividad Privada (D. Leg. 728)
- Contratación Administrativa de Servicios [CAS] (D. Leg. 1057)
- Régimen del Servicio Civil [SERVIR] (Ley 30057)”

La Ley 30057 establece que los regímenes laborales (276, 728 y 1057) deberían transitar al Régimen del Servicio Civil, a través de concursos públicos. Sin embargo, este proceso no ha logrado el impacto previsto entre las entidades públicas. Al 12 de enero del 2021, solo 8 entidades públicas han concluido con el proceso de tránsito y se encuentran en una etapa de elaboración de concursos públicos para la incorporación de los servidores a dicho régimen (Servir, 2021).

La ausencia de un régimen laboral unificado en el Sector Público ha dificultado durante estos años, la emisión de una reglamentación general y por ende el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, esto principalmente como consecuencia de la propia inacción del Estado, y por otro lado de los regímenes especiales vigentes que en su propia rama de institución o actividad han venido ejerciendo sus derechos laborales colectivos sin la necesidad de la existencia de una ley especial sobre negociación colectiva.

⁴ Además de los regímenes destacados en esta sección se encuentran las carreras especiales (profesora y magisterial, docentes universitarios, profesionales de la salud, asistenciales de la salud, magistrados, fiscales, diplomáticos, servidores penitenciarios, y militares y policías), y otros regímenes sin carrera pública y con vínculo laboral o civil (gerentes públicos, convenios de administración con PNUD, fondo de apoyo gerencial).

Restricciones a la negociación colectiva

En la presente investigación se hizo énfasis en las restricciones a la negociación colectiva en materia salarial. Esta situación es importante para mejorar el nivel de vida de los trabajadores, sin afectar la situación económica de las entidades públicas.

Es una constante que las normas de presupuesto del sector público prohíban cualquier tipo de reajuste, incremento o creación de cualquier partida salarial para otorgar incrementos en las remuneraciones de los empleados públicos mediante el mecanismo de la negociación colectiva, basados en el principio de equilibrio fiscal; quitándole contenido al ejercicio de este derecho; aspecto que fue tratado en el artículo 42 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, que en su redacción original establecía que:

“Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus compensaciones no económicas, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.” (gob.pe, 2013)

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la STC 00025-2013-PI/TC declaró inconstitucional la mencionada disposición, la que quedó redactada de la siguiente manera:

“Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.” (Tribunal Constitucional, 2016)

Sin embargo, las restricciones han generado las siguientes consecuencias: (Prado, 2014, p. 652):

- “Estancamiento de sueldos en la administración pública.
- Conflictos generados por la insatisfacción de los trabajadores estatales.
- Poco atractivo para la nueva fuerza laboral.
- Diferencia salarial entre el sector público y el privado.”

Los conflictos laborales

De acuerdo con el anuario del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en 2019 en el sector de la administración pública y defensa se desarrollaron 25 huelgas (37.31 % del total de huelgas registradas en ese año). Participaron en estas huelgas 85 337 trabajadores y se perdieron 1 048 128 horas-hombre (50.25 % del total de horas-hombre perdidas en todas las huelgas registradas).

De las estadísticas globales (considerando tanto sector público y privado), el 40 % de las huelgas tuvieron como causa la falta de atención a los pliegos de reclamos (MTPE, 2020).

Planteamiento del problema

Problema general

¿Cómo restablecer la negociación colectiva sin afectar el equilibrio fiscal?⁵

Problemas específicos

1. ¿Qué restricciones debe adoptar el proceso de negociación colectiva en el sector público para no afectar el equilibrio fiscal?
2. ¿Las entidades públicas cuentan con las competencias necesarias para realizar negociaciones colectivas?
3. ¿Qué modificaciones legislativas serían necesarias para restablecer la negociación colectiva sin afectar el equilibrio fiscal?
4. ¿Qué otros mecanismos podrían solucionar los conflictos laborales ocasionados por la carencia de la negociación colectiva?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Determinar el proceso de negociación colectiva sin afectar el equilibrio fiscal.

Objetivos específicos

1. Evaluar restricciones al proceso de negociación colectiva para no afectar el equilibrio fiscal.
2. Identificar las competencias necesarias para los servidores a cargo de efectuar la negociación colectiva.

⁵ Cabe resaltar que la propuesta de investigación se formuló previamente a la promulgación de la Ley 31188; sin embargo, dado que esta norma aún no se ha implementado, el problema general no requiere de cambios en su estructura, pero sí requiere que la referencia a “restablecer” se entienda como la viabilidad de implementar el nuevo marco establecido.

3. Describir las modificaciones legislativas necesarias para restablecer la negociación colectiva.
4. Identificar propuestas para que los actores confíen en la implementación de la negociación colectiva.

Justificación de la investigación

Importancia de la investigación

La importancia de la negociación colectiva radica en que, de acuerdo a la Constitución, es un derecho a través de cuyo ejercicio las partes de una relación laboral pueden regular sus remuneraciones y condiciones de trabajo para evitar conflictos laborales. Estos acuerdos tienen una exigibilidad, por lo que el convenio colectivo se constituye en el instrumento idóneo para solucionar los conflictos laborales dentro de una entidad y en beneficio de los servidores públicos.

De acuerdo con la Autoridad del Servicio Civil (2020a), entre los años 2008 y 2018, el número de servidores públicos se incrementó de 722 703 a 1 345 846 (es decir en más de 86 %). Mientras la tasa de afiliación sindical ha fluctuado en 16 % los últimos seis años —principalmente en carreras especiales como salud y educación—. Las cifras de Servir destacan que, si bien el nivel de sindicación en el sector público es bajo porcentualmente, es mucho mayor a la tasa de afiliación sindical en el sector privado formal (5.4 % en 2018).

Tabla 1: Tasa de afectación sindical por ámbito, 2016-2018

	Sector público			Sector privado formal		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Sindicalizados	203 856	205 664	214 129	174 180	171 813	188 638
Total de servidores/trabajadores	1 310 028	1 314 635	1 345 846	3 336 330	3 312 749	3 487 471
Tasa de afiliación sindical	15.6 %	15.6 %	15.9 %	5.2 %	5.2 %	5.4 %

Fuente: Servir (2020b)

Entre los años 2009–2014, Servir (2020b) señala que el número de convenios colectivos registrados ante la Autoridad Administrativa del Trabajo tenía una tendencia ascendente. Seguido de un descenso hasta alcanzar, en 2018, apenas 37 convenios colectivos. Respecto al tipo de entidades que suscribieron convenios colectivos (en el período 2006–2018), destacan las empresas públicas (45 %) y los gobiernos locales (31 %), estos tipos de entidades están vinculados con el régimen laboral de la actividad privada (en el caso de gobiernos locales por los obreros). Respecto a los resultados de las negociaciones colectivas en el sector público, los laudos arbitrales crecieron durante el período 2009–2014; sin embargo, en los años siguientes se ha reducido casi en su totalidad (en 2018 solo se registró un laudo arbitral).

Tabla 2: Número de convenios colectivos registrados según tipo de convenio, 2006 – 2018

Tipo de convenio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Convenio Colectivo	84	81	81	78	79	76	68	87	84	44	48	38	36
Laudos Arbitrales	7	12	5	3	9	14	23	23	22	5	4	2	1
Total	91	93	86	81	88	90	91	110	106	49	52	40	37

Fuente: Servir (2020b)

Servir (2020b) destaca que los años con mayor número de negociaciones colectivas solucionadas mediante laudos arbitrales (entre 2011 y 2014) «se explicaría, en parte, por el establecimiento del arbitraje potestativo para el régimen de la actividad privada» (Servir, 2020b, p. 11).

Asimismo, para Servir otra razón sería su utilización «para eludir la prohibición de acordar incrementos remunerativos vía negociación colectiva» (2020b, p. 11), establecidas desde 2004 hasta la fecha; además, fue complementada por la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria y Final de la Ley de Presupuesto para el año 2013 (El Peruano, 2012) que establecía que los

procedimientos de negociación colectiva solo podían contener condiciones de trabajo y que los laudos arbitrales serían nulos de pleno derecho si no cumplían con dicha condición. Además, señala que los árbitros que incumplieran lo dispuesto no podrían ser elegidos en procesos arbitrales de negociación colectiva en el sector público por un plazo que va entre los dos y cinco años (Prado, 2014, p. 651).

En el período 2006–2018, Servir resalta que se «acordaron mejoras remunerativas vía negociación colectiva a pesar de la prohibición» (2020b, p. 14) establecida en las leyes de presupuesto. Asimismo, las bonificaciones por cierre de pliego de reclamos y aumentos remunerativos generales a obreros y empleados fueron establecidos mayoritariamente por laudos arbitrales en comparación con los convenios colectivos.

Viabilidad de la investigación

La investigación es viable pues recurre a fuentes de información pública y la comunicación con los actores involucrados en facilitar los procesos de negociación colectiva, tema importante en la agenda pública nacional.

Limitaciones del estudio

La presente investigación aborda el conflicto entre el ejercicio del derecho a la negociación colectiva y el equilibrio fiscal. Si bien se ha reseñado la problemática generada por la diversidad de regímenes laborales como un hecho que incide en el problema de investigación, no se abordarán regímenes laborales especiales ni el correspondiente al sector privado.

Como ya se ha señalado, analizaremos la problemática generada por el conflicto que existiría entre el ejercicio del derecho a la negociación colectiva y la necesidad de salvaguardar el equilibrio fiscal, esto, ante la vigencia de la nueva legislación

contenida en el Ley 31188, lo que nos acarrea la dificultad de que se trata de una normativa nueva, que por sus propios plazos de ejecución aún no se ha implementado de manera efectiva; a lo que se suma la carga emocional del sector trabajador de la administración pública que por años se ha visto impedido de negociar incrementos de remuneraciones, por las limitaciones establecidas desde el propio Estado.

En este sentido, la investigación analizará información oficial y entrevista a los actores para evaluar la implementación de la negociación colectiva en el sector público.

En marco teórico, desarrollado en el Capítulo I, muestra los trabajos académicos recientes sobre negociación colectiva y desarrolla las bases teóricas desde las disposiciones internacionales y nacionales, las restricciones y la teoría de conflictos, además, señala las experiencias resaltantes de Colombia y España al respecto. En el Capítulo II se desarrollan la operacionalización de las variables descritas en la presente introducción y que permitió diseñar las fichas de entrevista a los actores involucrados. Luego, en el Capítulo III se detalla la metodología a emplear, señalando los objetivos de cada técnica empleada en la investigación. En el Capítulo IV se muestran los resultados de las entrevistas realizadas y los documentos oficiales solicitados para esta investigación; además, se presenta la propuesta de valor diseñada para mejorar la regulación de la negociación colectiva. Los sustentos de la propuesta de valor y su propuesta final se presentan en el Capítulo V, organizado por cada variable identificada. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones en la Capítulo VI.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes de la investigación

Neves (1997), constituye la primera aproximación para el conocimiento y comprensión del ámbito de aplicación, instituciones, principios, fuentes, que conforman el derecho del trabajo, para que a partir de este conocimiento se pueda formular las hipótesis de investigación y análisis en lo que concierne a la negociación colectiva en el sector público.

Balbín (2005), hace un recorrido por todos los elementos que forman parte de la problemática de la negociación colectiva en el sector público, tanto en el ámbito constitucional como en la legislación nacional e internacional, destacando aquellas circunstancias fácticas y normativas que no han permitido un adecuado desarrollo del tema, evidenciando el poco desarrollo efectuado y las consecuencias que esto ha generado.

Paul, (2017), tomando como base la Sentencia del Tribunal Constitucional conocida como el caso de la Ley de Presupuesto Público, realizada un análisis de la legislación comparada y de las disposiciones de la Organización Internacional del trabajo para elaborar una propuesta legislativa para la solución del vacío normativo existente en nuestro ordenamiento jurídico.

Martínez (2019), efectúa un análisis profundo de la jurisprudencia constitucional reciente emitida sobre la negociación colectiva en el sector público, analizando los fundamentos de la misma, los parámetros establecidos y los lineamientos que el

Tribunal Constitucional ha establecido a efectos que el Congreso de la República legisle sobre la materia.

1.2. Bases teóricas

1.2.1 Disposiciones Nacionales

En la normativa internacional, tenemos que ya en el año 1949 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio 98 que regula los derechos de sindicación y de negociación colectiva, el mismo que se encuentra ratificado por nuestro país desde el 13 de marzo de 1964.

La OIT, en «Del derecho a “asociarse” al derecho de sindicación» (Del derecho a “asociarse” al derecho de sindicación, 2009), narra que en Europa los trabajadores comenzaron a organizarse por 1750, lo que evidentemente no fue bien recibido por los empleadores y gobiernos, surgiendo una serie de restricciones a estas actividades asociativas; pese a todo, tanto en el Tratado de Versalles como en la Constitución original de la OIT de 1919 se reconoció «el principio de la libertad sindical para todos los fines lícitos», entre los principios sobre los que se fundó la OIT. Inicialmente no hubo resultados favorables respecto a este derecho, situación que cambió al adoptar la OIT los Convenios Fundamentales 87 (1948) y 98 (1949), sobre libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva.

«El principio de libertad sindical constituye uno de los valores esenciales de la OIT: se consagra en la Constitución de la Organización (1919), en su Declaración de Filadelfia (1944), y en la Declaración relativa a los Principios y los Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998). Es asimismo un derecho proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)». (Del derecho a “asociarse” al derecho de sindicación, 2009).

No obstante, en la primera etapa de vida de esta institución, no se comprendía en sus alcances a los funcionarios públicos en la administración del Estado (Artículo 4 del Convenio OIT Núm. 98).

Posteriormente, en 1978 se aprobó el Convenio OIT Núm. 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, el mismo que fue ratificado por el Perú el 27 de octubre de 1980.

Tenemos que entre la aprobación del Convenio OIT Núm. 98 (1949), sobre derecho de sindicación y negociación colectiva, y el Convenio OIT Núm. 151 (1978), sobre relaciones de trabajo en la administración pública, transcurrieron veintinueve años, periodo en el cual, precisamente las administraciones públicas tuvieron su mayor desarrollo, lo que implica un incremento de los conflictos entre los trabajadores y Estado en su rol de empleador.

Respecto al ejercicio de la negociación colectiva de los empleados del sector público en el Convenio OIT Núm. 151 se establecen disposiciones generales que buscan garantizar el ejercicio del derecho, siempre con salvaguarda del cumplimiento de la función pública (Artículo 6); asimismo dispone que se adopten medidas en función de cada realidad nacional que fomenten un pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación colectiva (Artículo 7).

Como último estadio de la legislación internacional, tenemos el Convenio OIT Núm. 154 de la OIT, el cual a la fecha no ha sido ratificado por el Perú.

1.2.2 Disposiciones Nacionales

Con relación al desarrollo en la legislación nacional del tema, tenemos lo siguiente:

Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, (Decreto Legislativo 276)

El Decreto Legislativo 276 en su artículo 44 dispone que las Entidades Públicas se encuentran prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por la referida Ley. (gob.pe, 2018)

Asimismo, el reglamento aprobado por el Decreto Supremo 005-90-PCM (1990), establece en su artículo 59, que es nulo todo pacto colectivo o acto administrativo que apruebe ascensos automáticos o desvirtúe la aplicación y valoración de factores establecidos por la ley y su reglamento. (Congreso de la República, s. f.)

Ley del Servicio Civil (Ley 30057)

Se establecen las obligaciones y derechos de los servidores públicos, a través de la formulación y paulatina implementación de un régimen único y exclusivo para quienes prestan servicio en las diferentes entidades estatales, priorizando, entre otros objetivos, contar con personal debidamente remunerado y capacitado, lo que incide directamente en la prestación de servicios públicos de calidad.

Esta norma, en su redacción original, no contemplaba incrementos en las compensaciones económicas logradas mediante la negociación colectiva, así, el numeral 31.2) en su versión original señala:

«Artículo 31. Compensación económica

(...)

31.2 La compensación económica se paga mensualmente e incluye la Valorización Principal y la Ajustada, y la Priorizada, de corresponder. El pago mensual corresponde a un catorceavo (1/14) de la compensación

económica. Las vacaciones y los aguinaldos son equivalentes al pago mensual. Esta disposición no admite excepciones ni interpretaciones, **ni es materia de negociación.**» (gob.pe, 2013)

El extremo **ni es materia de negociación**, fue declarado inconstitucional por la STC 0025-2013-PI-TC publicada el 04 de mayo de 2016 (sentencia en *vacatio sententiae*), siendo suprimida la redacción del citado artículo.

En el mismo sentido, el artículo 40 de la norma en comentario, establecía lo siguiente:

«Artículo 40. Derechos colectivos del servidor civil

(...)

Ninguna negociación colectiva puede alterar la valorización de los puestos que resulten de la aplicación de la presente Ley.» (gob.pe, 2013)

La STC 0025-2013-PI-TC ya mencionada, también declaró sin efecto este extremo.

Por otro lado, el artículo 42º, señalaba en su versión original lo siguiente:

«Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus **compensaciones no económicas**, incluyendo el cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.» (gob.pe, 2013)

El extremo referido a solicitar únicamente compensaciones no económicas, también fue declarado inconstitucional por la STC 0025-2013-PI-TC, quedando redactado de la siguiente manera:

«Artículo 42. Solicitudes de cambio de condiciones de trabajo o condiciones de empleo

(...)

Los servidores civiles tienen derecho a solicitar la mejora de sus condiciones de trabajo o condiciones de empleo de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y de infraestructura de la entidad y la naturaleza de las funciones que en ella se cumplen.» (Tribunal Constitucional, 2016)

El Reglamento de la Ley 30057, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM, también incluyó una serie de medidas acordes con la Ley en cuanto a las limitaciones al ejercicio del derecho. Así la STC 0025-2013-PI-TC también declaró inconstitucional una serie de artículos del reglamento que regulaban este tipo de limitaciones.

Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el Sector Público (Decreto de Urgencia 014-2020)

Mediante el que se buscó regular la negociación colectiva en el Sector Público aplicando los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes 0003-2013-PI-TC y otros, lo establecido en los artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú y los Convenios OIT Núms. 98 y 151, permitiendo que la negociación colectiva en el sector público comprenda condiciones económicas, no económicas y de productividad.

Ley que deroga el Decreto de Urgencia 014-2020 (Ley 31114)

La derogación del Decreto de Urgencia 014-2020 efectuada por la Ley 31114, originó un vacío normativo, al no aprobarse norma sustitutoria que regule el proceso de la negociación colectiva en el sector público. Esta situación pudo ser corregida por el Tribunal Constitucional al emitir la STC 00003-2020-PI/TC; no obstante, al no contarse con los votos necesarios, no hubo pronunciamiento por la inconstitucionalidad del Decreto de Urgencia 014-2020, por encontrarse derogado al momento de emitirse el fallo.

Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (Ley 31188)

Esta ley fue aprobada por insistencia en el Congreso de la República, luego de haber sido devuelta por el Poder Ejecutivo con observaciones.

En el artículo 3 de la Ley 31188 se desarrollan los principios que rigen la negociación colectiva, entre los que se encuentra el «Principio de previsión y provisión presupuestal», en virtud del cual todo acuerdo de negociación colectiva que tenga incidencia presupuestaria deberá considerar la disponibilidad presupuestaria.

Los aspectos más relevantes de esta norma serán analizados en el Capítulo V, correspondiente a la Discusión.

1.2.3 Protección de los principios presupuestales

Ávalos Jara (2014) señala que:

«La negociación colectiva en el sector público tiene una naturaleza especial, que debe observar rígidamente las normas imperativas de carácter laboral, el orden público y las buenas costumbres; y, además, debe observar las

normas presupuestales y otras normas especiales acordes con la especial naturaleza de la negociación colectiva en el sector público.» (Ávalos, 2014, p.3)

Así, si bien constitucionalmente se reconoce el derecho de negociación colectiva, el propio Tribunal Constitucional ha precisado que ningún derecho fundamental es ilimitado, señalando que estos «límites se encuentran establecidos expresamente por la Constitución, mientras que en otros derechos el límite deriva de manera mediata o indirecta de tal norma, justificándose en la necesidad de proteger o preservar no solo otros derechos fundamentales, sino también otros bienes constitucionales protegidos» (Tribunal Constitucional, 2012), principalmente, el propio presupuesto estatal.

Respecto a la protección constitucional que tendría el equilibrio presupuestal, tenemos lo siguiente:

«Decreto Legislativo 1440, Sistema Nacional de Presupuesto Público

Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir

autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.» (gob.pe, 2018a)

Ley 28112, Ley marco de la Administración Financiera del Sector Público, señala en su Artículo Cuarto del Título Preliminar, que «son principios que enmarcan la Administración Financiera del Estado la transparencia, la legalidad, eficiencia y eficacia». (MEF, 2003)

Por otro lado, tenemos los fundamentos del voto de los magistrados Ledesma y Ramos en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto de Urgencia 014-2020 (Ledesma y Ramos, 2021):

«50. Al respecto, corresponde recordar que en la Sentencia 0004-2004-CC/TC, este Tribunal indicó qué principios emanados de la Constitución regulan la actividad presupuestaria. Entre ellos, cabe tener en cuenta por su relación con la presente controversia a los siguientes:

Principio de legalidad

Previsto en el artículo 78 de la Constitución, (...) establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que solo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal.

Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

Principio de justicia presupuestaria

Contemplado en los artículos 16 y 77 de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.

Principio de equilibrio financiero

Previsto en el artículo 78 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.

Principio de anualidad

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. (...). Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.

Principio de programación

Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional.

Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos (fundamento 9).»

Asimismo, el voto citado se ha pronunciado respecto a la temporalidad de las restricciones que pudieran establecerse respecto a la negociación colectiva en el Sector Público:

«54. Más allá de ello, este Tribunal reitera, como ha señalado en su jurisprudencia, que las restricciones al ejercicio del derecho a la negociación colectiva que se encuentren justificadas por ser razonables y proporcionadas en cada caso, según la verificación de la existencia de situaciones de insuficiencia económica por las que atraviese el Estado, están sujetas a criterios de temporalidad y que lo establecido finalmente en el reglamento correspondiente del decreto impugnado no puede transgredir ni desnaturalizar lo que este haya establecido, según el artículo 118 inciso 8 de la Constitución, ni contravenir las exigencias en materia de principios y derechos fundamentales reconocidos en la propia Norma Fundamental.»

1.2.4 Restricciones según el Comité de Libertad Sindical de la OIT

El Comité de Libertad Sindical examina los:

«alegatos de infracciones a los principios de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, consagrados en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (Preámbulo),

en la Declaración de Filadelfia, y según lo expresado por la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1970». (OIT, 2018 p. 1)

Sus conclusiones «están destinadas a orientar a los Gobiernos y las autoridades nacionales en las discusiones y acciones a realizar en seguimiento de sus recomendaciones en materia de libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva». (OIT, 2018, p. 1)

A continuación, reseñamos, aquellas que consideramos pertinentes para la presente investigación, en los *ítems* que se detallan.

Trabajadores cubiertos por la negociación colectiva - Funcionarios públicos

- Recomendación 1239: «Solo puede excluirse de su ejercicio a las fuerzas armadas y la policía y a los funcionarios públicos en la administración del Estado.» (OIT, 2018, p. 236)
- Recomendación 1242: «Es necesario distinguir entre los funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado y los que actúan en calidad de auxiliares y las demás personas empleadas por el Estado, en empresas públicas o instituciones públicas autónomas, pudiendo excluirse del campo de aplicación del Convenio núm. 98 a los primeros mencionados.» (OIT, 2018, p. 237)
- Recomendación 1248: «Si bien algunas categorías de funcionarios públicos ya debían gozar del derecho a la negociación colectiva de acuerdo con el Convenio núm. 98, la promoción de dicho derecho se ha generalizado para todos los funcionarios públicos a partir de la ratificación del Convenio núm. 154; en consecuencia, los trabajadores del sector público y de la

administración pública central deben gozar del derecho de negociación colectiva.» (OIT, 2018, p. 238)

- Recomendación 1250: «La legislación debe reconocer explícita y claramente el derecho de las organizaciones de empleados y funcionarios públicos que no ejerzan actividades propias de la Administración del Estado de concluir convenciones colectivas. Este derecho sólo podría denegarse desde el punto de vista de los principios sentados por los órganos de control de la OIT sobre el Convenio núm. 98 a los funcionarios que trabajan en ministerios y organismos afines, pero no por ejemplo a quienes trabajan en empresas públicas o instituciones públicas autónomas.» (OIT, 2018, p. 238)

Negociación colectiva en el sector público - Principios generales

- Recomendación 1478: «El Comité ha expresado su preocupación cuando una disposición adoptada sin consultar a las organizaciones afectadas impone una estructura única de representación de los intereses de los trabajadores para dialogar y negociar con la administración, al no garantizar relaciones laborales pacíficas.» (OIT, 2018, p. 279)

Situación económica, facultades presupuestarias y negociación colectiva

- Recomendación 1481: «Pueden establecerse mecanismos idóneos para situaciones económicas excepcionales en el marco del sistema de negociación colectiva del sector público.» (OIT, 2018, p. 280)
- Recomendación 1482: «Las vías propicias para la conclusión de un compromiso constructivo, pueden basarse en mecanismos adecuados para tratar las situaciones económicas excepcionales, en el marco del sistema de negociación colectiva del sector público.» (OIT, 2018, p. 280)

- Recomendación 1483: «Las facultades presupuestarias reservadas a la autoridad legislativa no deberían impedir el cumplimiento de los convenios colectivos celebrados directamente por esa autoridad o en su nombre.» (OIT, 2018, p. 280)
- Recomendación 1484: «El Comité ha considerado que el ejercicio de las prerrogativas de la autoridad pública en materia financiera de una manera que tenga por efecto impedir o limitar el cumplimiento de convenios colectivos que hayan previamente negociado los organismos públicos, no es compatible con el principio de la libertad de negociación colectiva.» (OIT, 2018, p. 280)
- Recomendación 1486: «En la medida que los ingresos de empresas y entidades públicas dependan de los presupuestos del Estado, no sería objetable que – después de una amplia discusión y consulta entre los empleadores y las organizaciones sindicales interesadas en el seno de un sistema que cuente con la confianza de las partes – se establecieran topes salariales en las leyes de presupuesto del Estado, ni tampoco que el Ministerio de Economía y Hacienda realice un informe previo antes de que se inicie la negociación colectiva con miras a que se respeten dichos topes.» (OIT, 2018, p. 280)
- Recomendación 1488: «Respecto a la exigencia de dictamen previo (realizado por autoridades financieras y no por la entidad o empresa pública) sobre los proyectos de contrato colectivo en el sector público y los gastos que implicarían, el Comité indicó que era consciente que la negociación colectiva en el sector público exige se verifiquen los recursos disponibles, que los recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y que

la vigencia de los contratos colectivos no siempre coincide con la vigencia de la ley de presupuesto del Estado, lo que puede plantear dificultades. Este órgano puede también formular recomendaciones en función de la política económica del gobierno o velar por que no se produzcan discriminaciones en las condiciones de trabajo de los empleados de distintas entidades o empresas públicas con motivo de la negociación colectiva. Así, debería preverse un mecanismo para que en el proceso de negociación colectiva en el sector público, las organizaciones sindicales y los empleadores y sus organizaciones en el sector público sean consultados y puedan expresar sus puntos de vista a la autoridad encargada del control de las consecuencias financieras de los proyectos de contratos colectivos. No obstante, independientemente de la opinión expresada por las autoridades financieras, las partes en la negociación deberían encontrarse en condiciones de poder concluir libremente un acuerdo.» (OIT, 2018, p. 281)

- Recomendación 1489: «El Comité comparte el punto de vista de la Comisión de Expertos en su Estudio general de 1994, cuando manifiesta que: Aun cuando el principio de la autonomía de las partes en la negociación colectiva conserva su validez por lo que se refiere a los funcionarios y empleados públicos amparados por el Convenio núm. 151, éste ha de aplicarse con cierto grado de flexibilidad, dadas las características particulares de la administración pública señaladas anteriormente. Por esta razón, a juicio de la Comisión son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan al Parlamento o al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una «asignación» presupuestaria global fija en

cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa (por ejemplo, la reducción del tiempo de trabajo u otros arreglos en materia de condiciones de empleo, la regulación de los aumentos de salario en función de los diferentes niveles de remuneración, o el establecimiento de dispositivos para escalonar los reajustes), o incluso las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras, el derecho de participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. (...), sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera que las autoridades deberían privilegiar la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias.» (OIT, 2018, p. 281-282)

- Recomendación 1492: «En contextos de estabilización económica se debe priorizar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de preferir promulgar una ley sobre limitación de los salarios en el sector público.» (OIT, 2018, p. 283)

1.2.5 Teoría de solución de conflictos

De acuerdo con Lorenzo Cadarso, el conflicto social puede ser definido como un «proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social» (Lorenzo, 2001, p. 11). En el ámbito público, la solución de conflictos dentro de la administración pública y en el ámbito laboral se realiza a través de la negociación colectiva, cuya eficacia depende de su legitimidad, de acuerdo a lo desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo, esto se puede lograr a través de la promoción de la participación de los actores a través de procesos políticos y la creación de órganos rectores para dichos procesos (OIT, 2011). Además, señala que los sistemas de resolución de conflictos se han ido ampliado hasta conformar **sistemas integrados de gestión de conflictos**; estos «introducen un enfoque sistemático en materia de prevención, gestión y resolución de conflictos» (OIT, 2011, p. 154).

1.3. Experiencias internacionales

1.3.1 Colombia

Para Canessa (2019, p. 25), este país es un buen ejemplo de evolución del derecho a la negociación colectiva. Sin bien la Constitución colombiana reconoce el derecho a la negociación colectiva (artículo 55), el Código Sustantivo de Trabajo (CST) señala en su artículo 416:

«Los sindicatos de empleados públicos no pueden presentar pliego de peticiones ni celebrar convenciones colectivas, pero los sindicatos de los demás trabajadores oficiales tienen todas las atribuciones de los otros

sindicatos de trabajadores, y sus pliegos de peticiones de tramitarán en los mismos términos que los demás, aun cuando no puedan declarar o hacer huelga.»

Pero, para Canessa, esto no significa la prohibición del derecho a la negociación colectiva, sino que establece serias limitaciones. Sin embargo, con la ratificación de los Convenios núm. 151 y 154 por Colombia, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-201 de 2002 que «al garantizarse constitucionalmente el derecho a la negociación colectiva para todas las relaciones laborales, incluyendo los empleados públicos, el legislador podría permitirles a dichos empleados presentar pliegos de condiciones» (2019, p. 28).

Así, el Gobierno emitió el Decreto 535 de 2009 (Secretaría General del Senado, 2021) para reglamentar el artículo 416 del CST y así permitir la concertación de condiciones laborales, brindándole la posibilidad a los sindicatos para presentar sus peticiones cada dos años, incluyendo aspectos salariales. Las críticas fueron dirigidas al carácter unilateral de su diseño normativo, lo que ocasionó que fuera reemplazado por el Decreto 1092 de 2012 que establecía como tema central el derecho a la negociación colectiva. Excluye a los empleados de alto nivel, los miembros de las fuerzas armadas y policiales. Permite presentar pliegos de solución anualmente; así como el procedimiento para el desarrollo de la negociación hasta la suscripción de los acuerdos que luego serán formalizados a través de un acto administrativo que emita la entidad. Posteriormente, en el 2014 se emitió el Decreto 160 donde se elimina la restricción sobre la titularidad del derecho (pluralidad de organizaciones sindicales de empleados públicos). El decreto define la conformación de una comisión negociadora, así como un criterio objetivo basado en el número de afiliados para el ejercicio de la representatividad

de los sindicatos. Asimismo, se establecen dos niveles de negociación. En el primero, participan las confederaciones o federaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de las autoridades públicas competentes. En el segundo, por cada entidad o distrito, departamento o municipio. Finalmente, fija un plazo de veinte días luego de suscrito para que se expidan los actos administrativos que haya lugar (Canessa, 2019, pp. 28–30).

En la práctica, el Acuerdo General colombiano, firmado el 24 de mayo de 2019, cubre a todas las personas que laboran en el aparato estatal, independientemente de su afiliación sindical; además, para vigilar el cumplimiento del acuerdo, constituye un comité bipartido de verificación y seguimiento conformado por representantes del Gobierno y las organizaciones sindicales (Canessa, 2019, p. 31).

1.3.2 España

Respecto al caso español, podemos señalar en principio que España ha ratificado los Convenios OIT Núm. 87 (Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948), 98 (Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949), 151 (Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978) y 154 (Sobre la negociación colectiva, 1981).

Asimismo, la Constitución Española reconoce el derecho de negociación colectiva⁶ pero sin hacer una mención expresa al empleado público, por lo que mediante jurisprudencia constitucional se ha establecido que en este supuesto se trata de un derecho de configuración legal para este grupo de trabajadores⁷; a su vez, se

⁶ Constitución Española, artículo 37, párrafo 1: La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios

⁷ Tribunal Constitucional de España. STC 57/1982 de 27 de julio

señala que la ley podrá excluir colectivos como las fuerzas e institutos armados y cuerpos sometidos a disciplina militar, regulando las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos⁸.

Tal como señala García y Ladrada (García y Ladrada, 2019, p. 55), esta distinción que hace la Constitución española, origina dos sistemas normativos excluyentes, el primero que se aplica al personal laboral, regulado en el Título III del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores vigente, y un segundo aplicable a los funcionarios públicos, regulado por el Capítulo IV del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, lo cual señala es una muestra más del doble estatuto al que se sujeta el colectivo de empleados del sector público: por un lado, el personal que se rige por la legislación de la función pública y, por otro, el personal vinculado a las Administraciones Públicas por un contrato laboral.

El Artículo 31 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, le reconoce a esta categoría de trabajadores el derecho a la negociación colectiva⁹ la que se circunscribe a las condiciones de trabajo¹⁰ y que se encuentra sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia¹¹.

⁸ Constitución Española, artículo 28: 1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos.

⁹ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 31. Principios generales: 1. Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

¹⁰ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 31. Principios generales: (...)2. Por negociación colectiva, a los efectos de esta ley, se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.

¹¹ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 33. Negociación colectiva: 1. La negociación colectiva de condiciones

Las materias que pueden ser objeto de negociación colectiva en la legislación española, así como aquellas que están excluidas se encuentran establecidas en el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público, debiendo destacarse que, por ejemplo, en el caso, español, la aplicación del incremento de las retribuciones opera respecto al personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas¹².

De acuerdo con Canessa (Canessa, 2019, p. 49), en España se han suscrito cuatro convenios únicos para la Administración General del Estado: 1) En 2002, actualizado en 2003; 2) En 2006, actualizado en 2008; 3) En 2009, modificado en

de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en los artículos 6.3.c); 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y lo previsto en este capítulo.

¹² Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, Materias objeto de negociación: 1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas; b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios; c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos. d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño; e) Los planes de Previsión Social Complementaria; f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna; g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas; h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación; i) Los criterios generales de acción social; j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales; k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley; l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público; m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos. 2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes: a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto; b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas; c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo; d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica; e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

el 2014; 4) En 2019. Este último se firmó en un escenario post crisis económica que fue muy duro para los empleados públicos españoles que vieron reducidas y congeladas sus retribuciones.

En este punto, debemos acotar que existe una realidad jurídica diferente a la peruana en el caso español, en primer lugar, porque España ha ratificado la integridad de los convenios OIT de la materia; además cuenta con legislación acorde y diferencia de acuerdo al desarrollo constitucional del tema; y finalmente, la legislación se encuentra actualizada en función a la situación socio económica del país en los últimos años.

1.4 Definiciones conceptuales

Para facilitar el análisis presentado en la presente investigación planteamos las siguientes definiciones:

- Arbitraje laboral potestativo: En Perú tiene un reconocimiento a nivel constitucional y jurisprudencial, según la interpretación del Tribunal Constitucional, es definido como aquel mecanismo extrajudicial mediante el cual, en función de una prerrogativa normativa (artículos 61, 62 y 63 de la LRCT) e inspirada en la jurisprudencia constitucional (STC Nos. 03561-2009-PA/TC, 2566-2012-PA/TC, 3243-2012-PA/TC y 3361-2013-PA/TC)–, «las partes se encuentran facultadas para someter la solución del conflicto a la decisión de un tercero, ajeno a ellas, con competencia para resolverlo a través de un laudo o fallo arbitral; quedando obligada la otra parte a dicho sometimiento y decisión» (Rodríguez Angobaldo Abogados, 2017).
- Conciliación laboral: La conciliación ha sido establecida como una primera etapa de los esfuerzos destinados a resolver conflictos laborales, debiendo

las partes comparecer, voluntaria u obligadamente ante el juez o un funcionario conciliador con ese objeto (Enciclopedia jurídica, 2020).

- **Contrato Administrativo de Servicios (CAS):** Constituye una modalidad especial propia del derecho administrativo y privativo del Estado. Se regula por norma propia, no se encuentra sujeto a la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, al régimen laboral de la actividad privada ni a otras normas que regulan carreras administrativas especiales (Artículo 3 del Decreto Legislativo 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios). (Gob.pe, 2008)
- **Equilibrio Presupuestal:** Es un principio regulatorio según el cual el Presupuesto del Sector Público está constituido por créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente. (Gob.pe, 2004)
- **Funcionarios de confianza:** Quienes desempeñan cargos de confianza técnico o político distinto al del funcionario público. Se encuentran en el entorno de quien los designan o remueven libremente y en ningún caso superan el 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad (Artículo 4 numeral 2 de la Ley Marco del Empleo Público 28175).
- **Funcionario público:** Quienes desarrollan funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado o dirigen organismos o entidades públicas (Artículo 4 numeral 1 de la Ley Marco del Empleo Público 28175). (Gob.pe, 2004a)

- Ley de Bases de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo 276): Es la norma que regula la carrera administrativa. Se trata de un conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública. (Portal del Estado Peruano, s. f.a)
- Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo 728): Ley que tiene por objeto promover un régimen de igualdad y de oportunidades de empleo; cuyo ámbito de aplicación comprende a todas las empresas y trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. (Portal del Estado Peruano, s. f.b)
- Negociación colectiva: Es el acuerdo entre trabajadores y empleadores, celebrado de una parte, por una o varias organizaciones sindicales de trabajo o, en ausencia de éstas, por representantes de los trabajadores, expresamente elegidos y autorizados; y de la otra, por un empleador, un grupo de empleadores, o varias organizaciones de empleadores a fin de: a) Regular las remuneraciones b) Fijar las condiciones de trabajo y productividad c) Regular las relaciones entre trabajadores y empleadores.
- Nivel remunerativo: está conformado por una remuneración fija (básico) y una variable (beneficios). La suma de ambos componentes no puede superar el límite máximo contemplado en el respectivo nivel. (Portal del Estado Peruano, s. f.c)
- Remuneración: Se define como tal, al pago de dinero registrados en los libros de planillas, que recibe el trabajador por prestar sus servicios a un empleador. (MTPE, s. f.a)

- Sindicato: Asociación estable y permanente de trabajadores para la representación, defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de éstos, que cuenta con personalidad jurídica y capacidad de obrar. (Enciclopedia jurídica, 2020)
- Trabajador asalariado: Son los trabajadores que se encuentran contratados por un empleador y que reciben un sueldo o salario en contraprestación del trabajo que realiza. (MTPE, s. f.b)

CAPÍTULO II. VARIABLES Y DEFINICIONES

Tabla 3 Operacionalización de variables

Variable	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Indicadores	Medida
Equilibrio fiscal	Preservación de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal establecidos en la normatividad vigente durante la programación multianual, formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades Públicas. (D. Leg. 1440)	Capacidad de Estado para financiar la implementación de la negociación colectiva	Demanda de recursos	Costo de la implementación de la negociación colectiva	Nominal
			Capacidad de financiamiento	Capacidad de financiamiento para la implementación de la negociación colectiva	Nominal
Proceso de negociación colectiva	La expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de (a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o (b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o (c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez. (Artículo 2 del Convenio OIT núm. 154)	Operacionalmente, constituye el procedimiento legalmente establecido para atender los pliegos de reclamos formulados por las organizaciones sindicales	Proceso de negociación colectiva	Análisis del proceso de negociación	Nominal
			Proceso de arbitraje laboral	Análisis del proceso de arbitraje laboral	Nominal
Restricciones a la negociación colectiva	Constituyen las medidas que buscan evitar que el resultado de la negociación colectiva afecte el equilibrio fiscal	Se refiere a las disposiciones normativas que establecen parámetros restrictivos al contenido económico de la negociación colectiva.	Restricciones económicas y financieras	Parámetros económicos y financieros	Nominal

Competencias necesarias para realizar negociaciones colectivas	Conductas indispensables por parte de todo servidor público y que son independientes de su función, jerarquía y modalidad laboral. (RPE 320-2017-SERVIR/PE)	Procesos formativos que desarrollan las competencias necesarias para la negociación colectiva	Conocimientos	Programas de capacitación sobre negociación colectiva	Nominal
Modificaciones legislativas	Cambios que se realizan a la ley a través de los procesos legislativo	Refiere al conjunto de cambios a realizar a la ley para modificar y añadir elementos a la regulación	Modificaciones legislativas	Cambios en la ley sugeridos	Nominal
Confianza en la negociación colectiva	Esperanza firme que se tiene de que se restablecerá plenamente la negociación colectiva	Percepción de los actores sobre la viabilidad de implementar la negociación colectiva	Confianza	Opinión de los actores sobre la viabilidad de implementar la negociación colectiva	Nominal

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA

3.1. Diseño Metodológico

La presente tesis sigue un enfoque cualitativo de tipo no experimenta. Busca entender la problemática entorno a la implementación del derecho a la negociación colectiva y su relación o conflicto con el principio de equilibrio fiscal. Desde el punto de vista legal, la presente investigación es una investigación jurídica descriptiva, para cuyos objetivos empleará herramientas cualitativas y documentales (Fernández, Urtega y Verona, 2015).

3.2. Diseño muestral

La técnica de investigación será a través de entrevistas a profundidad los actores vinculados con el desarrollo de la negociación colectiva.

Los actores identificados para la presente investigación son:

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
- Confederaciones Sindicales de Servidores Públicos
- Autoridad del Servicio Civil (SERVIR)
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
- Especialista legal en negociación colectiva
- Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Cabe señalar que, en el caso de las instituciones públicas convocadas para la presente investigación, la declaración de sus funcionarios es personal y no

representa necesariamente la posición de la institución; sin embargo, dicha opinión es relevante porque nos permitirá identificar los enfoques desde los cuales se aborda la problemática que estamos investigando.

3.3. Técnicas de recolección de datos

3.3.1 Entrevistas semiestructuradas

Entrevistas a profundidad con los actores identificados y vinculándolos con las variables de la investigación, de acuerdo al siguiente esquema:

Tabla 4. Matriz de entrevistas

Actores	Equilibrio fiscal	Negociación Colectiva	Restricciones presupuestales	Competencias y habilidades	Modificaciones legislativas	Confianza
MEF	X		X			
Confederaciones	X	X				X
SERVIR		X		X		X
MTPE		X		X		X
Especialista legal			X		X	
OIT					X	X

Con estas premisas se elaboraron las fichas de entrevista semiestructurada, las cuales se adjunta como anexos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

En el caso de las confederaciones se entrevistó a:

- Confederación de Trabajadores Municipales (CTM)
- Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE)

3.3.2 Informes oficiales

En el marco de la presente investigación se solicitó ante la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) si cuenta con programas de capacitación sobre negociación colectiva y, de haber realizado estas capacitaciones, indique el número de participantes, entidades y contenido de dichos cursos.

Ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) se solicitó:

- Número de trabajadores del sector público por cada uno de los regímenes laborales vigentes (D. Leg. 276, D. Leg. 728, Régimen CAS, etc.), información desagregada anualmente.
- Causas que originaron las huelgas de los trabajadores del sector público (incremento de remuneraciones, incumplimiento de convenios colectivos y otras).
- Número de pliegos de reclamos presentados y de convenios colectivos registrados de trabajadores del sector público.

3.3.3 Revisión bibliográfica

Se revisó la información estadística disponible en los portales oficiales del gobierno del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Autoridad del Servicio Civil, Consejo Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, etc.

3.4 Aspectos éticos

Fernández, Urteaga y Verna (2015) señalan a la ética como una virtud que debe presentar un investigador; debiendo ser respetuoso con los sujetos de estudio y aproximarse de forma honesta e imparcial a la realidad y a los fenómenos estudiados. Por ello, en la presente investigación se ha realizado un tratamiento honesto de la información, reconociendo la procedencia de las ideas y citando a todas las fuentes de información utilizadas.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y PROPUESTA DE VALOR

4.1 Entrevistas

4.1.1 Entrevista con el Ministerio de Economía y Finanzas

Esta entrevista fue solicitada mediante carta, pero no se recibió respuesta por parte de la entidad pública, por lo que se optó por buscar información secundaria respecto de los componentes previamente definidos.

Sobre la demanda de recursos económicos que se generarían por la implementación de la negociación colectiva en el sector público, por efecto de la Ley 31188, podemos tomar en cuenta la demanda presentada por la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional ante el Tribunal Constitucional, donde se «afirma que la referida ley es contraria a la Constitución Política del Perú porque vulnera las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de la Hacienda Pública y el principio de equilibrio presupuestal» (GOB.PE, 2021). Además, señala que la aplicación de la ley supondría un costo de 6228 millones de soles.

Respecto a la capacidad de financiamiento para atender la implementación de la ley, no se cuenta con un estudio económico financiero por cada entidad pública para determinar con precisión la viabilidad de implementar la negociación descentralizada, pero respecto al espacio fiscal que podría servir para atender las demandas económicas de la negociación centralizada tenemos el informe **Espacio fiscal para la economía peruana: un indicador en tiempos de consolidación** elaborado en noviembre de 2020 y que concluye en que el espacio fiscal, dígase el

espacio que permitiría al Estado solicitar créditos para cubrir las demandas internas de recursos en el contexto de crisis económica, es nulo (Ganiko y Jiménez, 2020).

4.1.2 Entrevista con la Confederación de Trabajadores Municipales (CTM)

La entrevista se realizó el 19 de mayo con la participación del Sr. Luis David Valderrama Rosales, Secretario General.

Sobre equilibrio fiscal considera que no se afecta con la negociación colectiva porque ya se ha desarrollado antes, sobre todo en el nivel subnacional. Más aún, alerta que como consecuencia de las restricciones se ha generado un problema con las diferencias salariales con el personal contratado.

Sobre el proceso de negociación colectiva, señala que en el caso de la negociación descentralizada esta siempre ha sido entre el sindicato y la entidad. Sin embargo, cuestiona que las autoridades elijan tomar en cuenta informes de SERVIR que perjudican al trabajador, dejando de lado aquellos que los beneficia.

Sobre la confianza en la negociación colectiva en el sector público considero necesario que se permita la negociación colectiva con los recursos propios, como se permitía antes; para lo cual es necesaria la participación del congreso en las leyes de presupuesto. Además, señaló que lo que buscan es que las autoridades respeten los pactos y convenios colectivos ganados en años anteriores.

La transcripción de la entrevista se encuentra en el Anexo 9.

4.1.3 Entrevista con la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE)

La entrevista se realizó el 19 de mayo de 2021 y se entrevistó al Sr. Winston Huamán Manrique, Secretario General.

Sobre la viabilidad de la norma aprobada, señala que se encuentran convencidos que sí lo es, reconociendo que la preocupación principal del ejecutivo es el financiamiento de los acuerdos, señala que ninguna negociación colectiva puede funcionar en el sector público al margen del presupuesto, siendo que por ejemplo en caso de presentar el pliego en noviembre, los acuerdos adoptados deberán reflejarse recién en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2023.

Respecto a un posible impacto negativo de la norma señala que eso no es así ya que aún ninguna de las partes conoce el contenido de las propuestas, las que deben seguir el procedimiento e incluso así desconocen si se llegará a un acuerdo colectivo.

En relación a la efectividad de la norma para prevenir conflictos sociales, señala que definitivamente los va a prevenir, señalando como ejemplo el caso de los servidores municipales que año a año tuvieron que recurrir a la huelga y a las concentraciones hasta que se les permitió negociar, en su propia experiencia en estos años sin un procedimiento que permita la negociación debían recurrir a marchas y presiones para poder obtener incrementos de 100. 110 o 120 soles, por ello consideran que con una negociación colectiva hubiera sido más factible que haya tranquilidad y paz para que el país se desarrolle.

La transcripción de la entrevista se encuentra en el Anexo 10

4.1.4 Entrevista con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

La entrevista se realizó el 26 de mayo y se entrevistó al Sr. Juan Carlos Gutiérrez Azabache, Director General de Trabajo.

Sobre el proceso de negociación colectiva señala que la ley no es clara en varios aspectos; por ejemplo, es necesario que se defina la autoridad competente que

tendrá a su cargo el procedimiento de la negociación colectiva en el sector público, sugiriendo que sea SERVIR. Resalta que la nueva ley no considera como un requisito para la negociación colectiva que se requiera un informe económico o dictamen económico laboral, lo que podría afectar el equilibrio presupuestal. Tampoco queda claro cómo se desarrollará la negociación centralizada en cada régimen laboral, pues cada uno tiene realidades distintas. Finalmente recomienda que el registro de afiliación de trabajadores del sector público sea una responsabilidad de SERVIR, no del Ministerio de Trabajo; considerando que dicho registro es el factor determinante para habilitar al sindicato y confederación de servidores civiles que participaran en las negociaciones descentralizadas y centralizada.

Sobre las competencias y habilidades necesarias para la negociación colectiva considera que la capacitación debe ser para todos los miembros de las comisiones negociadoras e incorporar contenidos para desarrollar habilidades blandas en los funcionarios. Al respecto, el ministerio desarrolla capacitaciones desde 2017 a la fecha sobre estos temas.

Sobre la confianza en la negociación colectiva en el sector público, el entrevistado resalta que se deben abordar los vacíos legales de la actual ley. Con ello se tendría claridad para implementar el proceso y, así, empezar a abordar la problemática salarial en el sector público.

La transcripción de la entrevista se encuentra en el Anexo 11.

4.1.5 Entrevista a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

La entrevista se realizó el 28 de mayo de 2021 y se entrevistó a la señora Janeyri Elizabeth Boyer Carrera, Presidenta Ejecutiva.

Sobre la viabilidad de la norma aprobada, consideran que no es posible al no contar con los fundamentos mínimos establecidos por el Tribunal Constitucional, ya que se requieren parámetros diferenciados respecto a la negociación colectiva en el sector privado, ya que se negocia presupuesto público que es de interés de todos los ciudadanos, por lo que al no haber elementos que permitan salvaguardar ese presupuesto, la norma resulta inviable, considerando igualmente que de aplicarse afectaría el equilibrio fiscal.

En relación a la efectividad de la norma para prevenir conflictos sociales, señala que si se considera desde la posibilidad de negociar, van a haber muchas entidades que no lo van a poder hacer, lo que va a generar un mayor conflicto social, y a su vez, va a incrementar la inequidad salarial, con las consecuencias que ello implica que fue lo que se quiso evitar con la Ley SERVIR.

Respecto a la articulación del sistema de recursos humanos con la negociación colectiva aprobada por la ley 31188, señala que no existe una precisión normativa, por lo que se está analizando la necesidad de emitir una normativa complementaria ya que se trata de una norma de una aplicación compleja en los términos en que ha sido aprobada, habiéndose ya anunciado por el Consejo de Ministros que se iba a solicitar su inconstitucionalidad.

La transcripción de la entrevista se encuentra en el Anexo 12.

4.1.6 Entrevista con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La entrevista se realizó el 2 de junio a la Srta. Marialaura Fino, Especialista en normas internacionales para el trabajo.

Sobre la concordancia del marco legal peruano con el marco internacional promovido por la OIT señaló que será la Comisión de Expertos quien evalúe la ley

en virtud de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el Convenio OIT Núm. 98.

Sobre la oportunidad de mejora al proceso de negociación colectiva señaló que el ejemplo de Colombia podría ser un buen referente. Dicho proceso se construyó con la asistencia técnica de la OIT.

La transcripción de la entrevista se encuentra en el Anexo 13.

4.1.7 Entrevista con el Especialista Legal en Negociación Colectiva

La entrevista se realizó el 03 de junio de 2021 y se entrevistó al Sr. Juan José Martínez Ortiz, abogado, ex presidente de SERVIR.

Sobre la viabilidad de la norma aprobada, señala que no, opinando que se trata de una norma inconstitucional que va a ser declarada inconstitucional por el congreso, ya que tiene varios puntos clave que son inconstitucionales, por lo tanto, va a ser inaplicable y no se va a poder materializar.

En el hipotético caso que no sea declarada inconstitucional y respecto a su impacto en el equilibrio fiscal, opina que hay dos aspectos, el primero que es uno de los temas inconstitucionales, es que está diseñando de tal forma que el convenio colectivo o el arbitraje que lo sustituya, es inmediatamente ejecutable y eso en el sector público no es viable; por eso en la norma anterior en el D. U. 014 preveía que el monto que se acordara se tenía que presupuestar para el ejercicio siguiente; por el lado macro, teniendo en cuenta la afectación y necesidad de ampliar presupuestos a consecuencia del COVID-19, estamos en una situación de crecimiento del endeudamiento por lo que de tener que pagar los incrementos de un probable convenio colectivo, tendría que recurrirse a la vía del endeudamiento

del mercado internacional, esa es una situación que deben responder los especialistas del MEF.

En relación a la efectividad de la norma para prevenir conflictos sociales, señala que discrepa de esa perspectiva, ya que las relaciones laborales en el sector público no son un tema solamente del empleador y sus servidores, en el sector público hay que considerar a un tercero que siempre es obviado que son los ciudadanos, la regulación de recursos humanos en el sector público debe orientarse en cómo hacer para que las entidades públicas funcionen mejor y sirvan mejor al ciudadano, es un tema trilateral.

La transcripción de la entrevista se encuentra en el Anexo 14.

4.2 Informes oficiales

4.2.1 Informe de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP)

Se recibió el Oficio 00060-2021-SERVIR-ENAP donde se da cuenta que la ENAP «no tiene ni ha diseñado ni ejecutado acciones de capacitación específicas en negociación colectiva, debido principalmente a la falta de definición normativa en el tema». Sin embargo, en el mismo informe señala que se hace una breve mención sobre la negociación colectiva en su curso virtual MOOC¹³ sobre el sistema de recursos humanos. El curso ha contado con 47 606 participantes desde 2017 a abril de 2021.

Posteriormente se revisó el silabo del curso «El Sistema de Gestión de RRHH y la Ley del Servicio Civil» donde podemos apreciar que la referencia a la negociación

¹³ *Massive Open Online Course*

colectiva se realiza en módulo 2 como un aspecto aplicable a todos los regímenes y entidades.

Tabla 5. Contenido del curso MOOC

Módulo 2. Aspectos de la Ley del Servicio Civil y el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	
Logro de aprendizaje	Contenido temático
Identificar y Comprender los aspectos más importantes del Sistema de Gestión de Recursos Humanos y la Ley del Servicio Civil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y organización de sus actores. 2. Actores del Sistema Administrativo. 3. Ordenamiento de los servidores en puestos y familias y puestos. 4. Aspectos aplicables a todos los regímenes y entidades. <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Gestión de la capacitación. 4.2. Gestión de rendimiento. 4.3. Los derechos colectivos de los servidores: sindicalización, negociación colectiva y huelga. 4.4. Obligaciones individuales de los servidores. 4.5. Régimen disciplinario. 5. Los instrumentos de gestión del servicio civil. 6. Entidades tipo A y B.

Fuente: ENAP 2021

4.2.2 Informe del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

En atención al pedido de información estadística al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, este proporcionó un conjunto de documentos donde se exponen algunos aportes y aclaraciones:

Tabla 6. Documentos recibidos del MTPE

Documento	Aspecto relevante
Memorando 0755-2021-MTPE/2	Sugiere que el pedido de información sea trasladado a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en tanto rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humano.
Hoja de Elevación 0089-2021-MTPE/3/17.2,	Emitido por la Dirección de Investigación Socio-Económico Laboral, con la finalidad de atender el punto 1. Adjunta información que se encuentra disponible desde el 2013 hasta el 2019 de manera mensual.
Informe 0574-2021-MTPE/4/13.1	Emitido por la Oficina General de Estadística y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, con la finalidad de atender el punto 2. Esta área señala que su labor es acopiar datos y estadísticas de huelgas materializadas por las empresas del sector privado; asimismo, incluye información de las empresas privadas, pero solo de los trabajadores del régimen privado.
Hoja de Elevación 1445-2021-MTPE/2/14.3	Emitido por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral, con la finalidad de atender el punto 3. Al respecto señaló que dicha área no cuenta con una data de convenios colectivos públicos. Resalta que dicha información es competencia de la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR). Más aún, con la expedición del Decreto de Urgencia 014-2020, la Autoridad Administrativa del Trabajo (AAT) no tuvo competencia alguna en cuanto al trámite del procedimiento de negociación colectiva.

4.3 Propuesta de valor

Por la información recogida, la propuesta de valor consiste en proponer un conjunto de modificaciones a la Ley 31188 para que la aplicación de dicha norma no genere un conflicto con el principio de equilibrio fiscal y así convertir de viable la implementación de la negociación colectiva en el sector público.

Los cambios normativos propuestos son:

- Establecer que en situación de emergencia nacional se suspendan las negociaciones colectivas
 - La fórmula legal consiste en incluir una Disposición Complementaria donde se señale que: «En situaciones de emergencia nacional debidamente decretadas con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se suspenden las negociaciones colectivas centralizadas y descentralizadas, desde la entrada en vigencia del correspondiente Decreto Supremo y por el plazo máximo de hasta dos (02) años posteriores a la declaratoria de emergencia nacional.

Esta disposición no suspende el cumplimiento de los beneficios asumidos por la respectiva Entidad en ejercicios anteriores».

- Establecer que son bianuales los procesos de negociación colectiva
 - La fórmula legal consiste en una propuesta modificatoria con el siguiente tenor: «La negociación colectiva se llevará a cabo de forma bianual en ambos niveles; y se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo que contiene, como mínimo, lo siguiente:

(...)».

- Establecer que los procesos de conciliación deben ser realizados por el MTPE.
 - La fórmula legal consiste en una propuesta modificatoria con el siguiente tenor, en lo que concierne a los procedimientos centralizados y descentralizados: «De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo».
- Las negociaciones colectivas centralizadas deben (obligatoriamente) considerar el informe de espacio fiscal que emita el Consejo Fiscal.
 - En este caso, la fórmula legal consiste en una propuesta modificatoria en el procedimiento de las negociaciones colectivas centralizadas, con el siguiente tenor: «Para el caso de la negociación colectiva centralizada, estas deberán obligatoriamente considerar para la negociación del incremento de remuneraciones, el informe de espacio fiscal que emita el Consejo Fiscal; y deberán desarrollarse de acuerdo al siguiente procedimiento:

(...)».

- Las negociaciones colectivas descentralizadas deben (obligatoriamente) considerar el informe económico financiero que emita la gerencia de presupuesto (con lineamientos del MEF).
 - En este caso, la fórmula legal consiste en una propuesta modificatoria en el procedimiento de las negociaciones colectivas descentralizadas, con el siguiente tenor: «En el caso de las negociaciones colectivas descentralizadas, estas deberán obligatoriamente considerar para la negociación del incremento de remuneraciones, el informe económico financiero que emita la Gerencia de Presupuesto o la que haga sus veces, con los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Economía y Finanzas; y deberá desarrollarse de acuerdo al siguiente procedimiento:

(...)».
- Definir como órgano técnico especializado a SERVIR.
 - La fórmula legal consiste en incluir una Disposición Complementaria donde se señale que: «Designar a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como Entidad rectora del procedimiento de negociación colectiva».
- Carácter permanente de la comisión negociadora.
 - La fórmula legal consiste en incluir una propuesta normativa modificatoria con el siguiente tenor: «De la parte empleadora, (...). En la negociación colectiva descentralizada, el Titular efectuará la designación al cargo de los funcionarios que considere deban participar de la negociación colectiva, en igual número al de la

representación de la parte sindical. La designación al cargo que se efectúa es de carácter permanente».

Además, se emite recomendación hacia dos entidades para fortalecer el proceso de implementación.

- SERVIR debe realizar un diagnóstico de conocimiento entre los actores involucrados para diseñar programas de capacitación.
- MTPE realizará una campaña de sensibilización a los titulares de pliego, funcionarios y servidores sobre la negociación colectiva.

CAPÍTULO V. DISCUSIÓN

La propuesta de valor presentada en la sección anterior responde a las variables seleccionadas para esta investigación por lo que a continuación presentamos información que respalda estas propuestas.

5.1 Equilibrio fiscal

De acuerdo al Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el equilibrio fiscal «consiste en la preservación de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal establecidos en la normatividad vigente durante la programación multianual, formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades Públicas» (Gob.pe, 2018a); y el equilibrio presupuestario:

(...) consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente. (Gob.pe, 2018a)

Así, el principio de equilibrio fiscal incide en garantizar el cumplimiento de la normativa vigente sobre la responsabilidad fiscal del Estado. Intensión que se complementa con el principio de equilibrio presupuestario que concretamente prohíbe incorporar gastos sin financiamiento en los presupuestos públicos. Más aún, Ganiko y Jiménez (2020) al argumentar sobre el espacio fiscal como un concepto que busca asegurar la solvencia del gobierno, cita a Debrun señalando que «la sostenibilidad de la deuda no se trata si se cumplirá la restricción

presupuestaria del gobierno, sino que si las estrategias utilizadas para cumplirla son factibles y deseables»; por lo tanto, podemos deducir el carácter estratégico de la política fiscal para la sostenibilidad intemporal del gobierno.

Por otra parte, la pandemia del COVID-19 ha generado la suspensión de las reglas fiscales como una medida excepcional motivada por la reducción de la recaudación y el aumento del gasto público. De acuerdo con el informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2021-2024 (30/04/2021) del Ministerio de Economía y Finanzas, «en 2020 el déficit fiscal de Perú en 2020 ascendió a 8.9 % del PBI y la deuda pública a 34.8 % del PBI; para el 2021, el déficit se ubicará en 5.4 % y la deuda pública llegará a 35.9 % del PBI; finalmente la deuda pública llegará a un máximo de 36.5 % del PBI en 2022, para luego descender gradualmente y ubicarse en 31.4 % del PBI en 2030» (MEF, 2021). Esta situación generaría la necesidad de restablecer la política de responsabilidad fiscal respecto al límite de deuda y gasto público. Por lo tanto, el restablecimiento de la negociación colectiva en el sector público requiere no solo parámetros respecto a la viabilidad económica de asumir pactos colectivos, sino que en situaciones de igual nivel de excepcionalidad y de dimensiones nacionales se establezca una disposición que suspenda los procesos de negociación colectiva hasta que se supere la situación de emergencia nacional, hasta por un plazo máximo de dos años. Los efectos de esta disposición se aplicarán desde la publicación del Decreto Supremo que aprueba la declaratoria del Estado de emergencia nacional y, en consideración de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y la OIT, el plazo de suspensión no podrá superar los dos años.

Cabe señalar que esta propuesta no pretende motivar el desconocimiento de los derechos adquiridos en pactos colectivos anteriores a la ocurrencia de una

emergencia nacional. Lo que se pretende es evitar es generar mayores compromisos durante una situación que inevitablemente requerirá de medidas fiscales que limiten el gasto público a nivel nacional. Ante la declaratoria de estado de emergencia en una región o regiones, esta situación no puede generar la paralización de las negociaciones en otras regiones del país. Sin embargo, es recomendable que las autoridades de las entidades regionales y distritales de zonas afectadas establezcan acuerdos con los sindicatos para suspender de mutuo acuerdo las negociaciones colectivas durante el período de emergencia.

5.2 Proceso de negociación colectiva

Del desarrollo de la presente investigación queda en claro que estamos ante dos instituciones jurídicas muy importantes, ya que la negociación colectiva se constituye como un derecho fundamental de los trabajadores, del que no pueden ser privados; a su vez, la protección del equilibrio fiscal resulta de primera importancia porque comprende la adecuada administración de los recursos con los que el estado atiende las necesidades de todos los ciudadanos, por lo que las reglas para que su compromiso y ejecución deben ser claras y sobretodo deben estar orientadas a salvaguardar que los recursos se distribuyan de una manera equitativa y justa.

En ese orden de ideas, tenemos que en la propuesta de valor, en lo que respecta al proceso de negociación, se proponen las siguientes modificaciones, la primera de ellas, está referida a que los procesos de negociación colectiva se realicen en forma bianual, toda vez que teniendo en cuenta los plazos que se han establecido para la presentación de los proyectos de convenio colectivo así como para la duración de todo el procedimiento de negociación colectiva, desde el trato directo hasta una probable conclusión en arbitraje, los acuerdos de contenido económico

adoptados deberán ser incluidos en el presupuesto del año subsiguiente a aquel en el que se concluya la negociación, puesto que los plazos no se encuentran articulados con los que anualmente se establecen para la elaboración de los presupuestos anuales de las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno.

En este aspecto debe considerarse además que, en cuanto a los plazos de duración del procedimiento, la Ley 31188 utiliza indistintamente las fórmulas de «días calendario» y «días», siendo que, en este último caso, ha de estarse a lo establecido por el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General 27444 aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS:

«Artículo 134.- Transcurso del plazo

134.1 Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional.» (Gob.pe, 2017)

Esta circunstancia, nos lleva a proponer una modificación normativa a través de la cual se unifique la forma en que se va a efectuar el cómputo de los plazos del procedimiento de negociación colectiva, ya que, en su defecto, estos plazos resultarían más extensos.

La segunda propuesta está formulada en relación al vacío normativo que existe respecto a los mecanismos de solución de conflictos en la negociación colectiva centralizada.

Así tenemos que la Ley 31188 sobre este tema establece:

Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1 La negociación colectiva centralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

(...)

c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de ley, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo. (El Peruano, 2021)

En este supuesto, no se ha previsto cuáles son los “mecanismos de ley” a los que sí se refiere la norma cuando desarrolla en procedimiento respecto a la negociación colectiva descentralizada, en la que se señala:

Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

(...)

13.2 La negociación colectiva descentralizada se desarrolla de acuerdo al siguiente procedimiento:

(...)

c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta (30) días contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud de conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

d. De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que debe concluir el 30 de junio salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga. (El Peruano, 2021)

En este sentido, consideramos que, con un criterio de equidad, debieran establecerse los mismos mecanismos de solución de conflictos en ambos niveles de negociación, siendo que en ambos casos la Conciliación Laboral sea efectuada a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, por lo que se propone una modificación de los términos de la ley vigente, conforme a los fundamentos señalados.

Además, se considera proponer que la autoridad rectora del procedimiento de negociación colectiva en el sector público sea la SERVIR, esto en tanto que la Ley 31188 ha omitido señalar cuál es la Entidad responsable respecto a la implementación de la norma. Nuestra propuesta se orienta a que esta autoridad sea SERVIR en tanto que esta entidad tiene asignado a su cargo al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, el mismo que establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos, conforme lo establecido en el Decreto Legislativo 1023. (Congreso de la República, s. f.b)

Además, cabe señalar que, en materia de negociación colectiva, SERVIR emitió el Informe Técnico 001108-2021-SERVIR-GPGSC, Informe Vinculante sobre la aplicación y alcances de la Ley 31188, Ley de Negociación colectiva en el Sector Estatal, el mismo sobre el que se ha emitido la Resolución de Presidencia Ejecutiva 000088 -2021-SERVIR-PE por la que se formaliza el carácter de vinculante del mencionado informe.

Otro aspecto que consideramos amerita una propuesta modificatoria, está referido a la llamada comisión paritaria en las negociaciones colectivas a nivel descentralizado. En este punto nuestra propuesta está orientada a que las entidades efectúen la designación de los integrantes de la comisión en función al cargo que desempeñan y que la designación de la comisión sea permanente, independientemente de las personas que ocupen los cargos respectivos. El propósito es poder capacitar a los funcionarios para un mejor desempeño de sus capacidades para la negociación, lo que redundará en un proceso más efectivo y a la mejora de las relaciones entre las partes.

5.3 Restricciones a la Negociación Colectiva

La Ley 31188 no ha establecido ningún tipo de restricción o parámetro en lo que respecta a la negociación sobre remuneraciones en el Sector Público, en ninguno de los niveles de negociación, ya sea centralizado o descentralizado; en tal sentido, se plantea como propuesta normativa modificatoria las siguientes:

En el caso de las negociaciones colectivas a nivel centralizado, estas deberán obligatoriamente considerar para la negociación del incremento de remuneraciones, el informe de espacio fiscal que emita el Consejo Fiscal.

En el caso de las negociaciones colectivas descentralizadas, estas deberán obligatoriamente considerar para la negociación del incremento de remuneraciones, el informe económico financiero que emita la Gerencia de Presupuesto o la que haga sus veces, con los lineamientos del MEF.

Como sustento de esta propuesta, tenemos que el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

Sentencia recaída en los Expedientes 003-2013-PI/TC y otros de fecha 03 de setiembre de 2015, Fundamento 81:

«81. Ahora bien, aun cuando se ha señalado que el derecho a la negociación colectiva implica la posibilidad de que los trabajadores negocien colectivamente el incremento de los salarios, ello no significa que eventualmente este derecho no pueda ser objeto de una restricción cuando concurra o tenga lugar una circunstancia excepcional. Dichas limitaciones deben ser razonables y proporcionales. Cuando los Estados atraviesan crisis económicas, financieras o periodos de austeridad, es posible limitar el poder de negociación colectiva en materia de salarios. Así, el legislador puede prever que, durante la época de crisis, los trabajadores del sector público no puedan negociar el incremento anual del salario, el monto por horas extra de trabajo o el monto de remuneración en días feriados. Estas limitaciones son constitucionales siempre que sean de naturaleza temporal y respondan a una situación real de urgencia, como la de una crisis económica y financiera.» (Tribunal Constitucional, 2015)

Sentencia recaída en los Expedientes 0025-2013-PI/TC y otros de fecha 26 de abril de 2016, Fundamento 165:

«165. Por todo lo expuesto anteriormente, a juicio de este Tribunal Constitucional, una interpretación adecuada y razonable de los artículos 28.2, 42, 77 y 78 del texto constitucional y los Convenios 98 y 151 de la OIT, referidos al mecanismo de la negociación colectiva en el ámbito de la administración pública es aquella que permite o faculta a los trabajadores o servidores públicos la posibilidad de discutir o plantear el incremento de las

remuneraciones y otros aspectos de naturaleza económica a través del mecanismo de la negociación colectiva, siempre que sea respetuosa del principio de equilibrio presupuestal.» (Tribunal Constitucional, 2015)

5.4 Modificación normativa

Como corolario de la presente investigación, se presenta el siguiente proyecto de modificación normativa, que consideramos incluye las propuestas que van a permitir un mejor desarrollo del proceso de negociación colectiva, teniendo en cuenta los componentes del ejercicio del derecho, así como la protección del equilibrio fiscal; para cuya elaboración se han tomado en cuenta antecedentes normativos como el Decreto de Urgencia 014-2020.

Proyecto de ley que modifica diversos artículos de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal

Artículo 1.- Modificar los artículos de la Ley 31188 que se detallan a continuación, los mismos que quedan redactados de la siguiente manera:

a) Artículo 8

Artículo 8. Representación de las partes

Son representantes de las partes en la negociación colectiva en el sector público:

(...)

b. De la parte empleadora, (...). En la negociación colectiva descentralizada, el Titular efectuará la designación al cargo de los funcionarios que considere

deban participar de la negociación colectiva, en igual número al de la representación de la parte sindical. La designación al cargo que se efectúa es de carácter permanente.

b) Artículo 12

Artículo 12. Inicio del procedimiento de negociación colectiva

La negociación colectiva se llevará a cabo de forma bianual en ambos niveles; y se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo que contiene, como mínimo, lo siguiente:

(...)

c) Artículo 13, numeral 13.1, literales b), y c)

Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.1 Para el caso de la negociación colectiva centralizada, estas deberán obligatoriamente considerar para la negociación del incremento de remuneraciones, el informe de espacio fiscal que emita el Consejo Fiscal; y deberán desarrollarse de acuerdo al siguiente procedimiento:

(...)

b. El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días calendario siguientes de iniciado el trato directo.

c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de conciliación, que podrán durar hasta treinta (30) días calendario contados a partir de la terminación del trato directo. La solicitud

de conciliación se presenta directamente ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

De no llegarse a un acuerdo en la etapa de conciliación, cualquiera de las partes podrá requerir el inicio de un proceso arbitral potestativo, que debe concluir el 30 de junio salvo que los trabajadores decidan optar por la huelga

(...)

d) Artículo 13, numeral 13.2, literales b) y c)

Artículo 13. Procedimiento de la negociación colectiva en el sector público

13.2 En el caso de las negociaciones colectivas descentralizadas, estas deberán obligatoriamente considerar para la negociación del incremento de remuneraciones, el informe económico financiero que emita la Gerencia de Presupuesto o la que haga sus veces, con los lineamientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Economía y Finanzas; y deberá desarrollarse de acuerdo al siguiente procedimiento:

(...)

b. El trato directo debe iniciarse dentro de los diez (10) días calendario de presentado el proyecto de convenio colectivo y que puede ser extendido hasta los treinta (30) días calendario siguientes de iniciado el trato directo.

c. De no llegarse a un acuerdo en el trato directo, las partes pueden utilizar los mecanismos de ley, que podrán durar hasta treinta (30) días calendario contados a partir de la terminación del trato directo.

(...)

Artículo 2. Incorporar las Disposiciones Complementarias Finales Tercera y Cuarta

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

TERCERA.- Situación de emergencia

En situaciones de emergencia nacional debidamente decretadas con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se suspenden las negociaciones colectivas centralizadas y descentralizadas, desde la entrada en vigencia del correspondiente Decreto Supremo y por el plazo máximos de hasta dos (02) años posteriores a la declaratoria de emergencia nacional.

Esta disposición no suspende el cumplimiento de los beneficios asumidos por la respectiva Entidad en ejercicios anteriores.

CUARTA.- Reglamentación

Encargar al Ministerio de Economía y Finanzas emitir las disposiciones complementarias y reglamentarias requeridas.

QUINTA.- Rectoría del procedimiento

Designar a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como Entidad rectora del procedimiento de negociación colectiva.

5.5. Competencias para la Negociación Colectiva

De acuerdo con la OCDE (2016), las **competencias** son un «conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que pueden aprenderse y que permiten a los individuos desarrollar una actividad o tarea de manera adecuada y sistemática, y que pueden adquirirse y ampliarse a través del aprendizaje» (OCDE, 2016, p. 18). Por ello, en las entrevistas desarrolladas a personas vinculadas al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil

(SERVIR) ambas resaltaron la necesidad de desarrollar las competencias gerenciales a todos los miembros de las comisiones negociadoras, haciendo especial énfasis en las habilidades blandas.

En concordancia con los el marco normativo actual y las recomendaciones formuladas en la presente investigación, es la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), a través de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), la entidad promotora del desarrollo de competencias sobre negociación colectiva en el sector público.

La sugerencia consta de un diagnóstico y dos programas a desarrollar:

- **Diagnóstico de conocimiento.** En concordancia con la Resolución Presidencia Ejecutiva 000024-2021-SERVIR-PE, Directiva que regula el desarrollo de los diagnósticos de conocimiento, el desarrollo de los Diagnósticos de Conocimiento tiene el fin de «formular y/o adecuar estrategias de capacitación en función de las brechas detectadas»
- **Programa de Desarrollo Gerencial para la Negociación Colectiva del Sector Público.** Actualmente la ENAP desarrolla este tipo de programas para funcionarios con el objetivo de desarrollar competencias tanto con una formación académica solvente aparejado con contenidos y eventos de desarrollo de habilidades blandas.
- **Curso MOOC sobre Negociación Colectiva en el Sector Público.** Considerando que este tipo de cursos tienen un público objetivo mayoritario, este permitiría difundir los conocimientos técnicos básicos a todas las organizaciones sindicales a nivel nacional y a todos los servidores públicos en general.

5.6 Confianza en el proceso de negociación colectiva

La negociación colectiva es parte de un dialogo social donde los trabajadores, empleadores y el Gobierno solucionan los conflictos laborales basados en la confianza. Sin embargo, a través de las entrevistas con los representantes sindicales hemos apreciado la desconfianza que les generan las autoridades políticas respecto al cumplimiento de los derechos ganados a través de la negociación colectiva. La investigación hizo énfasis en la confianza como variable relevante para fortalecer los procesos de negociación colectiva. Por ello, sugerimos que sea el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo quien realice una campaña de sensibilización a nivel nacional para promover entre las autoridades y funcionarios, así como entre toda la sociedad, para fomentar la negociación colectiva en el país, tanto en el sector público como en el privado. Esto en concordancia con los compromisos previamente asumidos en los Convenios de la OIT.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Podemos concluir que con la promulgación de la Ley 31188 se ha dado un importante primer paso con relación a la regulación del derecho a la negociación colectiva en el sector público.
- Las circunstancias sociales y políticas que confluieron en la aprobación de la Ley 31188 no fueron las más adecuadas, ya que no permitieron la participación de los actores involucrados en la aplicación y ejercicio del derecho.
- El resultado de la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Ejecutivo contra la Ley 31188, será un aspecto de suma importancia para definir el derrotero de esta institución jurídica.
- Recomendamos que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) desarrolle las competencias necesarias para la negociación colectiva en el sector público entre los actores involucrados. Para ello se sugiere las siguientes acciones:
 - Diagnóstico de conocimiento
 - Programa de Desarrollo Gerencial para la Negociación Colectiva del Sector Público
 - Curso MOOC sobre Negociación Colectiva en el Sector Público.
- Recomendamos que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) desarrolle una campaña nacional para promover la negociación colectiva en el sector público y privada. Esto con el objetivo de incrementar la confianza en el proceso y cumplir con las obligaciones asumidas por el Estado respecto a los convenios de la OIT.

- Recomendamos que el SERVIR y el Ministerio de Economía y Finanzas, efectúen una evaluación que permita identificar aquellos servidores públicos que a la fecha perciban ingresos por debajo de la remuneración mínima vital vigente; de esta manera se puede adoptar como una primera estrategia, la nivelación de las remuneraciones que se encuentren por debajo de la remuneración mínima vital vigente.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Análisis Laboral (2013). Ley del Servicio Civil. Parte I. Análisis Laboral. Vol. XXXVII
N°433 Julio 2013. Pp. 23-27.

<https://www.aele.com/system/files/archivos/analab/13.07%20AL.pdf>

Autoridad Nacional del Servicio Civil [Servir]. (2021). Relación de Entidades en Tránsito al Régimen de la Ley del Servicio Civil. Última modificación: 12/01/2021. Consulta 19/04/2021. <https://www.servir.gob.pe/relacion-de-entidades-en-transito-al-regimen-de-la-ley-del-servicio-civil/nuevo-regimen/>

Autoridad Nacional del Servicio Civil [Servir]. (2020a). Datos Abiertos Negociación Colectiva 2006-2018. Plataforma digital única del Estado Peruano. Consultado el 03 de febrero de 2021. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/1074621-negociacion-colectiva-en-el-sector-publico>

Autoridad Nacional del Servicio Civil [Servir]. (2020b). Negociación Colectiva en el Sector Público 2020. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1063785/Negociacion_Colectiva_2019.pdf

Autoridad Nacional del Servicio Civil (s. f.) Los Regímenes Laborales en el Perú 2. <https://storage.servir.gob.pe/biblioteca/SERVIR%20-%20EI%20servicio%20civil%20peruano%20-%20Cap2.PDF>

Ávalos, O. (2014). Particularidades de la negociación colectiva en el sector público. En Boletín del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. N°043 Agosto 2014. http://www.trabajo.gob.pe/boletin/documentos/boletin_43/doc_boletin_43_1.pdf

Canessa, M. (2019). El Alcance de la Negociación Colectiva en la Administración Pública. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_727339.pdf

Congreso de la República (s. f.). Reglamento de la carrera administrativa Decreto Supremo N° 005-90-PCM
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2E4F87B69912117205257B89005036CD/SFILE/DS_005_90_PCM.pdf

Congreso de la República (s. f.b). Decreto Legislativo N° 1023.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87CD93F7532F627305257B89004EE4B9/\\$FILE/01023.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87CD93F7532F627305257B89004EE4B9/$FILE/01023.pdf)

Congreso de la República (2021). Constitución Política del Perú
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucipn-2021-01-07-2021.pdf>

El Peruano (2012). Ley N° 29951 Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2013.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-presupuesto-del-sector-publico-para-el-ano-fiscal-201-ley-n-29951-874014-1>

El Peruano (2021). Ley N° 31188 Ley de negociación colectiva en el sector estatal.
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-de-negociacion-colectiva-en-el-sector-estatal-ley-n-31188-1949247-8>

Escuela Nacional de Administración Pública [ENAP] (2021). Sílabo El Sistema de Gestión de Recursos Humanos y la Ley de Servicio Civil.

https://aulavirtual.enap.edu.pe/pluginfile.php/359055/mod_resource/content/8/S%C3%ADlabo_MOOC_LSC_2021.pdf

Fernández, M., Urteaga, P. y Verona, A. (2015). Guía de investigación en Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú.

García y Ladrada. (2019). Delimitación jurídica del derecho a la negociación colectiva en el sector público. El reconocimiento de un sistema (peculiar) de negociación colectiva en el empleo público. En *Negociación Colectiva en el Sector Público*. Colección Informes y Estudios. Serie Relaciones Laborales, Núm. 116, pp. 32 – 58.

Lorenzo, P. (2001). Fundamentos Teóricos del Conflicto Social. Siglo Veintiuno de España Editores.

http://ww.cedoh.org/Biblioteca_CEDOH/archivos/00586%20Fundamentos%20Teóricos%20del%20Conflicto%20Social.pdf

Del derecho a “asociarse” al derecho de sindicación. (2009). *Trabajo. Revista de la OIT*, 66, agosto de 2009, p. 2. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_117533.pdf

Enciclopedia jurídica (2020). Enciclopedia jurídica. Consultado el 9 de julio de 2021. <http://www.encyclopedia-juridica.com/inicio-encyclopedia-diccionario-juridico.html>

Ganiko, G. y Jiménez, A. (2020). Espacio fiscal para la economía peruana: un indicador en tiempos de consolidación. Serie Documentos de Investigación. Documento de Investigación 001-2020. Consejo Fiscal del Perú. https://cf.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Espacio-fiscal-para-la-economia-peruana_publicacion.pdf

García y Ladrada. (2019). Delimitación jurídica del derecho a la negociación colectiva en el sector público. El reconocimiento de un sistema (peculiar) de negociación colectiva en el empleo público. En Negociación Colectiva en el Sector Público. Colección Informes y Estudios. Serie Relaciones Laborales, Núm. 116, pp. 32 – 58.

https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/ccncc/B_Actuaciones/Estudios/La_neg_colectiva_sector_publico.pdf

Ledesma, M. y Ramos, C. (2021, 7 de enero). Voto de los magistrados Ledesama Nárvaez y Ramos Núñez. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00003-2020-AI.htm>

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2003, 28 de noviembre). Ley N° 28112 Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-tema/normativa-basica-presupuestaria/7343-ley-n-28112-3/file>

Ministerio de Economía y Finanzas (2021). Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas 2021-2024. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/IAPM_2021_2024.pdf

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE]. (s. f.a). Remuneración. En Glosario de Término de temas de empleo. Consultado el 05 de abril de 2021. <https://www.ccapaempresas.com/sistemas/ministeriodetrabajo/index.php/index/about/202/0/748>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE]. (s. f.b). Trabajador asalariado. En Glosario de Término de temas de empleo. Consultado el 05 de abril de 2021.

<https://www.ccapaempresas.com/sistemas/ministeriodetrabajo/index.php/index/about/202/0/748>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo [MTPE] (2020). Anuario Estadístico Sectorial 2019. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/920578/ANUARIO_2019_.pdf

Neves, J. (2007). Introducción al Derecho del Trabajo. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1134/introduccionalderechoaltrabajoperu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2018). La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. 6.^a edición.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2010). Manual sobre la negociación colectiva y solución de conflictos en la administración pública. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/instructionalmaterial/wcms_180608.pdf

Organización para el Desarrollo y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016). Estrategia de competencias de la OCDE Reporte Diagnóstico: Perú. Edición en español. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Plataforma digital única del Estado Peruano [gob.pe]. (2004, 6 de diciembre). Ley N° 28411. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/229463-28411>

Plataforma digital única del Estado Peruano [gob.pe]. (2004a, 19 de febrero). Ley N° 28175. Ley Marco del Empleo Público. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118384-28175>

Plataforma digital única del Estado Peruano [gob.pe]. (2008, 27 de junio). Decreto Legislativo N° 1057. Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/703479-1057>

Plataforma digital única del Estado Peruano [gob.pe] (2013). Ley N° 30057. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118474-30057>

Plataforma digital única del Estado Peruano [gob.pe] (2017). TUO Ley N° 27444. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/846010-006-2017-jus>

Plataforma digital única del Estado Peruano [gob.pe] (2018, 10 de febrero). Decreto Legislativo N° 276. <https://www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/1393-276>

Plataforma digital única del Estado Peruano [gob.pe] (2018a, 16 de setiembre). Decreto Legislativo N° 1440. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440>

Plataforma digital única del Estado Peruano [GOB.PE] (2021). Procuraduría presenta ante el TC demanda contra ley sobre negociación colectiva en el sector público. Nota de prensa. Procuraduría General del Estado. <https://www.gob.pe/institucion/procuraduria/noticias/498623-procuraduria-presenta-ante-el-tc-demanda-contraley-sobre-negociacion-colectiva-en-el-sector-publico>

Portal del Estado Peruano. (s. f.a). Ley de Bases de la Carrera Administrativa (Decreto Legislativo 276). En *Glosario* (transparencia.gob.pe). Consultado el 05 de abril de 2020.

http://www.transparencia.gob.pe/ayuda/pte_transparencia_glosario.aspx?id_tipo=7

Portal del Estado Peruano. (s. f.b). Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Legislativo 728). En *Glosario* (transparencia.gob.pe). Consultado el 05 de abril de 2020.

http://www.transparencia.gob.pe/ayuda/pte_transparencia_glosario.aspx?id_tipo=7

Portal del Estado Peruano. (s. f.c). Nivel remunerativo. En *Glosario* (transparencia.gob.pe). Consultado el 05 de abril de 2020.

http://www.transparencia.gob.pe/ayuda/pte_transparencia_glosario.aspx?id_tipo=7

Prado, R. (2014). La inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2014 y de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria y Final de la Ley de Presupuesto para el año 2013. Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho, núm. 73, pp. 649-677.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/11322/11831>

Rodríguez Angobaldo Abogados (2017). El arbitraje potestativo laboral.

https://er.com.pe/el-arbitraje-potestativo-laboral/#_ftn2

Secretaría General del Senado (2021, 20 de septiembre). Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 416. Limitaciones de las funciones.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo_pr014.html

Tribunal Constitucional (2012, 9 de marzo). STC 00685-2010-PA/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00684-2010-AA.html>

Tribunal Constitucional (2015, 3 de setiembre). STC 0003-2013-PI-TC Caso Ley de Presupuesto Público. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00003-2013-AI%2000004-2013-AI%2000023-2013-AI.pdf>

Tribunal Constitucional (2016, 26 de abril). STC 00025-2013-PI/TC Caso Ley del Servicio Civil. <http://spij.minjus.gob.pe/content/noticia/pdf/LEY30057.pdf>

Villavicencio, A. (1999). La protección de la libertad sindical y su regulación (limitada y simbólica) en el Perú. IUS ET VERITAS, 9(19), 222-237. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15869/16301>

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de Consistencia

Problema general	Hipótesis general	Objetivo general	Variables
¿Cómo restablecer la negociación colectiva sin afectar el equilibrio fiscal?	La negociación colectiva puede restablecerse sin afectar el equilibrio fiscal	Determinar el proceso de negociación colectiva sin afectar el equilibrio fiscal	Equilibrio fiscal Proceso de negociación colectiva
Problemas específicos	Hipótesis específicas	Objetivos específicos	
¿Qué restricciones debe adoptar el proceso de negociación colectiva en el sector público para no afectar el equilibrio fiscal?	La negociación colectiva puede contemplar restricciones que no afecten el equilibrio fiscal sin, necesariamente, conculcar el derecho	Evaluar restricciones al proceso de negociación colectiva para no afectar el equilibrio fiscal	Restricciones a la negociación colectiva
¿Las entidades públicas cuentan con las competencias necesarias para realizar negociaciones colectivas?	Los servidores a cargo de las oficinas de recursos humanos requieren competencias para realizar negociaciones colectivas	Identificar las competencias necesarias para los servidores a cargo de efectuar la negociación colectiva.	Competencias necesarias para realizar negociaciones colectivas
¿Qué modificaciones legislativas serían necesarias para restablecer la negociación colectiva sin afectar el equilibrio fiscal?	Restablecer la negociación colectiva requiere de modificaciones en la norma constitucional y normas infraconstitucionales	Describir las modificaciones legislativas necesarias para restablecer la negociación colectiva	Modificaciones legislativas constitucionales e infraconstitucionales
¿Cómo podrían confiar los actores que se desarrollará plenamente la negociación colectiva en el sector público?	Los actores desconfían en que se podrá implementar la negociación colectiva en el sector público	Identificar propuestas para que los actores confíen en la implementación de la negociación colectiva	Confianza en el proceso de negociación colectiva

Anexo 2. Ficha de entrevistas MEF

Fecha: ____ de mayo de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

[el entrevistado indica su nombre y cargo]

Antes de iniciar la entrevista quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (____)

No (____)

El propósito de esta entrevista es:

- Identificar el rol del Ministerio de Economía y Finanzas en la implementación de la ley 31188 sin afectar el equilibrio fiscal
- Determinar la eficacia de las restricciones establecidas legalmente

Por lo anterior, le pido que responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

Presuntas Específicas

Objetivo 1. Identificar el rol del Ministerio de Economía y Finanzas en la implementación de la ley 31188 sin afectar el equilibrio fiscal

¿Cuál es el impacto económico de la aplicación de la ley 31188?

¿Cómo se financiará ese impacto económico?

¿Cómo se aplicará la negociación colectiva a nivel centralizado?

¿Cómo se aplicará la negociación colectiva a nivel descentralizado?

Objetivo 2. Determinar la eficacia de las restricciones establecidas legalmente

¿Las restricciones de aumento salarial en el sector público, establecidas en las leyes de presupuesto, continuarán pese a la ley 31188?

¿En qué medida estas restricciones han permitido el equilibrio fiscal?

¿Se ha previsto regular el arbitraje laboral de forma similar a la regulada a través de la quincuagésima octava disposición complementaria y final de la ley de presupuesto para el año 2013?

¿Cuál es el impacto de derogatoria del Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público?

Anexo 3. Ficha de entrevista: Confederación de Trabajadores Municipales (CTM)

Fecha:

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

[el entrevistado indica su nombre y cargo]

Antes de iniciar quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (___)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva
- Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188

- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, agradeceré responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

Preguntas Específicas

Objetivo 1. Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva

¿Su organización considera que la negociación colectiva atenta al principio de equilibrio fiscal?

¿Cuáles considera que son las consecuencias de las restricciones a la negociación colectiva en materia remunerativa?

Objetivo 2. Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188

¿Cuál es el rol de su organización en la negociación colectiva a nivel descentralizado?

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo podría incentivarse la participación de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

Anexo 4. Ficha de entrevista: Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE)

Fecha:

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

[el entrevistado indica su nombre y cargo]

Antes de iniciar quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (___)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva
- Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188

- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, agradeceré responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

Preguntas Específicas

Objetivo 1. Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva

¿Su organización considera que la negociación colectiva atenta al principio de equilibrio fiscal?

¿Cuáles considera que son las consecuencias de las restricciones a la negociación colectiva en materia remunerativa?

Objetivo 2. Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188

¿Cuál es el rol de su organización en la negociación colectiva a nivel centralizado?

¿Cuál es el rol de su organización en la negociación colectiva a nivel descentralizado?

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo podría incentivarse la participación de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

Anexo 5. Ficha de entrevistas: MTPE

Fecha: ____ de mayo de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

[el entrevistado indica su nombre y cargo]

Antes de iniciar la entrevista quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (____)

No (____)

El propósito de esta entrevista es:

- Identificar el rol del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la implementación de la ley 31188
- Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva
- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, le pido que responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

Presuntas Específicas

Objetivo 1. Identificar el rol del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la implementación de la ley 31188

¿Cuál es el rol del sector trabajo en la negociación colectiva a nivel centralizado?

¿Cuál es el rol del sector trabajo en la negociación colectiva a nivel descentralizado?

¿Cómo se piensa implementar el registro de afiliación sindical de trabajadores estatales? (Segunda DCF L31188)

Objetivo 2. Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva

¿Cuáles son las competencias (habilidades) necesarias para la negociación colectiva?

Actualmente, ¿se cuenta con dichas competencias entre los funcionarios responsables de las oficinas de recursos humanos?

¿Qué acciones ha emprendido el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para atender esta necesidad de competencias?

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo podría fortalecerse la confianza de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

Anexo 6. Ficha de entrevistas: SERVIR

Fecha: ____ de mayo de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

[el entrevistado indica su nombre y cargo]

Antes de iniciar la entrevista quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (____)

No (____)

El propósito de esta entrevista es:

- Explorar la relación entre el sistema de recursos humanos con el proceso de negociación colectiva establecido en la ley 31188.
- Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva.
- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, le pido que responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

Presuntas Específicas

Objetivo 1. Explorar la relación entre el sistema de recursos humanos con el proceso de negociación colectiva establecido en la ley 31188

¿Cómo se articula el sistema de recursos humanos con la negociación colectiva aprobada por la ley 31188?

¿Qué acciones viene realizando la Autoridad del Servicio Civil para la implementación de la ley?

Objetivo 2. Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva

¿Cuáles son las competencias (habilidades) necesarias para la negociación colectiva?

Actualmente, ¿se cuenta con dichas competencias entre los funcionarios responsables de las oficinas de recursos humanos?

¿Qué acciones ha emprendido la Autoridad del Servicio Civil para atender esta necesidad de competencias?

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo podría incentivarse la participación de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

Anexo 7. Ficha de entrevistas: OIT

Fecha: ____ de mayo de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

[el entrevistado indica su nombre y cargo]

Antes de iniciar la entrevista quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (____)

No (____)

El propósito de esta entrevista es:

- Evaluar la concordancia del marco legal vigente sobre negociación colectiva con el marco internacional promovido por la OIT.
- Identificar oportunidades de mejora del marco legal vigente en la experiencia internacional.

Por lo anterior, le pido que responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

Presuntas Específicas

Objetivo 1. Evaluar la concordancia del marco legal vigente sobre negociación colectiva con el marco internacional promovido por la OIT

¿El marco legal vigente sobre negociación colectiva en el sector público peruano es concordante con la legislación internacional sobre la materia?

¿Qué sugerencias podría aportar al marco legal vigente?

Objetivo 2. Identificar oportunidades de mejora del marco legal vigente en la experiencia internacional

¿Qué experiencias internacionales deberían observar las autoridades peruanas para restablecer la negociación colectiva en el sector público?

Anexo 8. Ficha de entrevista: Especialista en derecho laboral

Fecha:

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre.

[el entrevistado indica su nombre]

Antes de iniciar quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (___)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Conocer su opinión respecto a la constitucionalidad de las restricciones establecidas legalmente.
- Recoger propuestas de modificación constitucional y legal sobre la negociación colectiva.

Por lo anterior, agradeceré responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

Preguntas Específicas

Objetivo 1. Determinar la constitucionalidad de las restricciones establecidas legalmente.

¿Cuáles son los pronunciamientos más relevantes del TC respecto a las restricciones a la negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo cree que impactará la Ley 31188 en el Presupuesto Público dado que la norma no ha incluido ninguna limitación presupuestal?

Ante la pretensión del Ejecutivo de solicitar la inconstitucionalidad de la Ley 31188, ¿considera q existen argumentos suficientes para dicho pedido? De ser así, ¿cuáles serían estos?

Objetivo 2. Recoger propuestas de modificación constitucional y legal de la negociación colectiva.

¿Qué modificaciones considera necesarias en el marco constitucional para una mejor implementación de la negociación colectiva en el sector público?

Anexo 9. Transcripción de la entrevista CTM

Fecha: 19 de mayo de 2021 (9:00 a.m.)

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

Luis David Valderrama Rosales

Antes de iniciar quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (X)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva
- Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188
- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, agradeceré responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (X)

No (___)

Antes en el año 2004, 2005 para el presupuesto se daba la oportunidad a los gobiernos regionales y gobiernos locales podían hacer su negociación colectiva con sus recursos propios, pero de ahí en adelante ya pusieron en la ley de presupuesto no se podía negociar, cerraron esa puerta.

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (X)

Anteriormente se hizo eso y nunca hubo nada de ello. Lo que sí podría ser en el gobierno central. En los gobiernos regionales y locales se basan en sus recursos propios.

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (X)

No (___)

El gran problema que ha habido en estos años es que no se negociaba y llegábamos a laudo arbitral, a veces salía el tiro por la culata a las autoridades, porque se negociaba más de lo que se pensaba, pues lastimosamente este gobierno y los anteriores no han dado prioridad a la negociación colectiva, y sobre

todo darles libertad a las autoridades para poder negociar. Entonces se ha ido acumulando, una bola de nieve. Es más, la economía se ha ido mermando. No ha habido aumentos y los nombrados nos manteníamos con los mismos sueldos y luego entraban los CAS que ganaban cuatro a cinco mil soles más que un nombrado. Esa es la diferencia de que no estaba supeditado a la negociación colectiva. De que había gente nueva contratada con mayor sueldo. Eso es parte de la diferencia que hay y ese es el problema.

Preguntas Específicas

Objetivo 1. Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva

¿Su organización considera que la negociación colectiva atenta al principio de equilibrio fiscal?

No, ya anteriormente se ha negociado. Yo hablo como dirigente de la federación de trabajadores municipales del Perú y a nivel de gobierno regional y local se basa principalmente en ingresos propios. El forado nacional, que dicen ellos, es por el gobierno central. Pero el gobierno central también está supeditado por negociación colectiva con sus ministros. Nosotros como sindicato hemos negociado siempre y nunca hubo estos problemas. Negociábamos de acuerdo a los ingresos. Yo creo que eso es mentira lo que están hablando.

¿Cuáles considera que son las consecuencias de las restricciones a la negociación colectiva en materia remunerativa?

La consecuencia es que vemos la gran diferencia que nosotros como nombrados nos mantenemos con el mismo sueldo y que vengan compañeros CAS con mayor sueldo que uno, que tenemos más años trabajando y ellos nos ganan. Con sueldos

de cuatro mil, cinco mil, seis mil soles mientras que el trabajador gana dos mil, dos mil quinientos. Sin aumento porque está supeditado a negociación colectiva. Eso es parte de las consecuencias que generan los conflictos como el paro, la huelga y todo eso.

Repregunta: ¿Crees que esa distinción remunerativa entre CAS y empleados nombrados genera conflictividad entre los grupos de trabajadores?

Si, en algunos casos sí. Bueno, la gran mayoría de los nombrados ellos vienen con mejores sueldos. Entonces hay conflictos por el sueldo. ¿Cómo pueden ganar más que yo si tengo más experiencia y más años? Ese es un problema. Porque todo alcalde viene con su gente.

Objetivo 2. Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188

¿Cuál es el rol de su organización en la negociación colectiva a nivel descentralizado?

Nosotros siempre lo hemos hecho a nivel local, cada sindicato con su respectiva negociación colectiva. Algunos alcaldes toman los informes de SERVIR cuando les conviene, cuando no les conviene, qué dicen, que es solo un pequeño informe y que no pasa nada. Cuando les conviene SERVIR si los toman en cuenta, cuando va en contra del trabajador. Pero cuando va un informe a favor del trabajador, dicen: No. Es solo un informe y no pasa nada. Entonces, también estamos supeditados a que muchos de ellos se basan en los informes de SERVIR, los cuales incluso se contradicen. Por ejemplo, en un caso donde un compañero retorno por disposición judicial, le corresponde los beneficios de la negociación colectiva, pero hace poco han sacado un informe donde dice que no le corresponde. Por la misma persona.

Entonces, se contradicen los informes, en contra del trabajador. Eso sí lo toma en cuenta la autoridad.

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

Darle la oportunidad, como anteriormente se presupuestaba. Se daba luz verde para que los gobiernos regionales y locales puedan presupuestar, puedan hacer negociación colectiva de acuerdo a sus ingresos propios. Esa podría ser una de las soluciones. Aparte, el Tribunal Constitucional dijo que se debe sacar la palabra de austeridad y que el Congreso debería sacar algo, pero al final el Congreso no lo sacó, nunca sacaron eso del presupuesto.

¿Cómo podría incentivarse la participación de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

Esto se basa mayormente en las autoridades que ingresan. Por ejemplo, en San Isidro entro un alcalde que dejó sin efecto todos los pactos y convenios colectivos. Entonces fuimos y pedimos en el laudo que se respete. Y así salió. Entonces, lo que estamos pidiendo era que solamente se respete los pactos y convenios colectivos que se había ganado hace años. Eso no solo ha pasado en San Isidro, sino en otras municipales. Incluso hemos ido a juicio para que se respecto nuestros pactos y convenios colectivos. Ya salió la sentencia y tiene que pagar.

Nosotros tenemos la desconfianza de las autoridades que vienen con la intención de no respetar los pactos y convenios colectivos. Nosotros como dirigentes trabajamos en favor de la comunidad y no se respeta nuestros derechos. Queremos que respeten nuestros derechos laborales.

Resumen del entrevistador: Autoridades políticas que respeten el estado de derecho, la constitución y los derechos de los trabajadores.

Anexo 10. Transcripción de la entrevista CITE

Fecha: 19 de mayo de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

Winston Huamán Enrique – Secretario General

Antes de iniciar quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (x)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva
- Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188
- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, agradeceré responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (x)

No (___)

Nosotros totalmente convencidos que sí, por lo que está garantizado que es la preocupación del ejecutivo es el financiamiento, ninguna negociación colectiva podrá funcionar en el sector público al margen del presupuesto, entonces dónde está el problema, el presupuesto se aprueba cada año por ejemplo si este año esta ley se mantiene firme, en noviembre presentamos los proyectos de negociación colectiva y ambas partes se ponen de acuerdo, esos resultados van al presupuesto público que también lo aprueba el primer poder del estado que es el congreso y recién es viable una negociación colectiva, por eso estoy convencido que esta ley se materializará en resultados en el 2023 si es que este año presentamos en noviembre tal como dice la ley la propuesta de petitorio.

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (x)

Cómo puede impactar si lo que se va a negociar todavía ni el gobierno ni nosotros lo sabemos porque recién en noviembre se va a presentar el petitorio, este petitorio tal y como dice la ley el que tiene un procedimiento como dice la ley de opinión, de consulta y aún no sabemos finalmente si se diera el pacto colectivo, por ejemplo si se acuerda la mejora del CAFAE que nos dan ahora, esa disponibilidad

presupuestal lo dispone el gobierno, lo aprueba el congreso, la disponibilidad presupuestal de la que se habla, se necesitará unos 400 millones como dice la PCM es efectivamente una opinión traída de los cabellos, el ejecutivo propone el presupuesto, incluye lo que es viable o no y eso va al congreso, si el congreso aprueba recién, la constitución misma, porque el TC exhortó a ustedes que el artículo 40 de la ley servir era inconstitucional y por lo tanto ordenó que se reglamente la negociación colectiva, y ya se hizo.

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Como cree q ayudaría a resolver la conflictividad en el sector público

Si (___)

No (___)

De manera muy concreta es la que va a evitar los conflictos, recordará años atrás como los municipales, los gobiernos locales paraban, se abandonaba la basura, cuando la negociación colectiva fue autorizada en los gobiernos locales que sí lo han tenido hasta el año 2014, pararon las huelgas, pararon los conflictos, de acuerdo a las tantas instancias, de modo que todos estos últimos años hemos salido de las huelgas para poder sacar 100 soles, 110 soles, 120 soles, todos los años una huelga, en mi opinión innecesaria, cuando pudimos haber entendido una negociación para evitar los conflictos, por lo que consideran que con una negociación colectiva hubiera sido más factible que haya tranquilidad y paz para que el país se desarrolle.

Preguntas Específicas

Objetivo 1. Conocer la posición de los trabajadores respecto al principio de equilibrio fiscal como sustento de las restricciones a la negociación colectiva

¿Su organización considera que la negociación colectiva atenta al principio de equilibrio fiscal?

Se da por respondida con la pregunta del impacto en el equilibrio fiscal

¿Cuáles considera que son las consecuencias de las restricciones a la negociación colectiva en materia remunerativa?

Le reitero ahí mi modesta visión, la causa de los conflictos, de las huelgas innecesarias, de los paros innecesarios, de las movilizaciones innecesarias, ha sido precisamente por las restricciones que se han dado permanentemente en el proceso de la negociación colectiva que de alguna manera algunas autoridades flexibilizaron sus posiciones e hicieron una suerte de meta paritaria, y eventualmente se adoptaban acuerdos económicos, a raíz de eso ha habido una serie de conflictos con todos los gobiernos que han pasado.

Objetivo 2. Identificar el rol de los sindicatos y confederaciones en la implementación de la Ley 31188

¿Cuál es el rol de su organización en la negociación colectiva a nivel centralizado?

¿Cuál es el rol de su organización en la negociación colectiva a nivel descentralizado?

Para entender esta ley, yo he tenido que estudiar, quiero decir que modestamente que en el anteproyecto de la ley tuve que ver en su redacción, tengo 45 años al servicio del estado, me voy a ir del empleo público con 50 años si es que llego a los 70 años, esa experiencia de una manera con otros dirigentes y un equipo técnico, asesorado con el doctor Balbín, ya la han mejorado y fue aprobado en el año 2018

y Vizcarra lo observó y lo rechazó, luego trabajaron otro proyecto que estuvo por la Comisión de Trabajo, finalmente el congreso toma una decisión política mejor para nosotros que se apruebe por insistencia la ley y estaban todos felices y contentos pero ya salieron a decir que se va a solicitar su inconstitucionalidad, porque si se dan cuenta y ojalá eso se ponga remedio en el próximo gobierno debe haber una forma constitucional, todo lo que no le gusta al ejecutivo lo observa estamos totalmente en desacuerdo con ello, y venimos pidiendo a cuánto congresista nos escucha hacer una moción de censura al gabinete porque esta no veo que eso sucede en otros países y no ve esas controversias oponiéndose a la paz laboral, no se ponen de acuerdo la ley franquea o te vas al arbitraje o te vas a la huelga, es un proceso, por eso se llama negociación colectiva, hay representantes de los trabajadores a nivel centralizada, a nivel descentralizada, si es que la negociación por ahí igual y sus sindicatos descentralizadamente, no se puede ir más allá de lo que ha significado una negociación centralizada.

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

Lo inmediato es que esa ley no sea demandada eso implica que la norma empiece a surtir sus efectos y ellos deben estar presentando el petitorio en noviembre, a su vez, una vez presentado la contraparte, es decir la pcm, deberá hacer la consultas a las instancias que corresponda, con la mediación del ministerio de trabajo, después de ese proceso de conciliación vendría el proceso de arbitraje o huelga pero tiene fe que no se llegue a eso, cosa que era una costumbre en casi todos los

años, pidió recordar que todos los años estaban en la puerta del congreso pidiendo que se incorpore el CAFAE.

Hubieran querido que los plazos sean más cortos, yo soy consciente que por algo se debe de empezar, la experiencia de Colombia fue esa, los primeros años no dio mayor resultado, pidieron al soberano congreso de Colombia que modifique y mejore los plazos de esa negociación; acá si se acortan los plazos sería mejor para los trabajadores en este momento que se mejoren los plazos se estarían haciendo el harakiri.

¿Cómo podría incentivarse la participación de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

Yo soy fiel creyente que en principio los trabajadores del estado tenemos que tomar conciencia sobre el desarrollo del país, todos se quejan del servicio público, va un paciente al hospital y sale enojado, van a una ventanilla y salen molestos, no se implementan como debe ser, tenemos que mejorar hasta donde dan nuestras condiciones, nuestro servicio para poder pedir a las autoridades negociación y así mejorar el estado porque yo quiero exhortar nuevamente que se haga todo lo posible por defender la norma, es perfectible pero con algo debe empezar nuestro país después de 41 años, hace 41 años que no tienen negociación, nos respalden como lo han discutido maduramente la ley, ya si se aprueba el congreso es la representación de todo el país en una democracia representativa, representan a cada uno de sus pueblos, no lo quieren entender porque el presidente Vizcarra lo observó, así es la vida. Ahora lo castiga la vida y ahora dicen que la van a demandar ahora ellos el 3 de junio van a salir con el riesgo que hay con esta pandemia para

evitar que esa ley sea demandada, al final van a ocasionar que salgan ellos a las calles, a protestar que no sea demandada la ley de negociación colectiva.

Anexo 11. Transcripción de la entrevista MTPE

Fecha: 26 de mayo de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

Juan Carlos Gutiérrez Azabache, Director General de Trabajo

Antes de iniciar la entrevista quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (X)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Identificar el rol del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la implementación de la ley 31188
- Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva
- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, le pido que responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (X)

La ley que ha sido aprobada por el Congreso tiene deficiencias, tiene vacíos, porque no establece claramente la autoridad competente para tener a su cargo el procedimiento de negociación colectiva, ya sea tanto descentralizado o centralizada. Hay una ausencia. Por ejemplo; en el caso de la ley, lo que viene a ser el ente rector en materia de Recursos Humanos en el Sector Público, que es SERVIR, prácticamente lo desaparece la ley. No hace mención alguna a SERVIR, y SERVIR es el órgano rector, conforme su ley de creación, en todo lo que es el sistema de Recursos Humanos en el Sector Público, lo cual comprende evidentemente el tema de Negociación Colectiva. Otro aspecto fundamental es que en el tema que esta Ley de Negociación Colectiva del Sector Estatal, no se hace referencia alguna al Informe Económico o Dictamen Económico Laboral. En el Decreto de Urgencia derogado, en el 014, se establecía la elaboración, a cargo del Ministerio Economía y Finanzas, de un Informe Económico que justamente le iba a dar la visión, iba a dar la viabilidad de cuál era la situación por la que estaba atravesando la Entidad o, en todo caso, en general, el Sector Estatal, para hablar en el caso de la Negociación Colectiva en el nivel centralizado. Pero acá no se hace mención alguna y ese es un tema fundamental; recordemos que en el caso de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aplicable a los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, se contempla expresamente la elaboración de un Dictamen Económico Laboral, que es una valorización del pliego de reclamos, que

lo que busca justamente es ver si es que la empresa o el empleador se encuentra en condiciones de afrontar el pliego de reclamos. Eso, por ejemplo, no está acá. Ahí se va a generar un problema porque los sindicatos lo que buscan es presentar su pliego de reclamos y, por ejemplo, en el caso del nivel centralizado dirigirlo ante la PCM; ósea, la PCM va a tener una oficina para ver todo lo que es negociaciones colectivas cuando es un tema que le corresponde a SERVIR. En el caso de la negociación colectiva descentralizada, se indica que la presentación de pliego es ante la entidad y luego... quién va a tener, por ejemplo, al registro de Convenios colectivos. La ley simple y llanamente señala en su artículo 20 que el Convenio Colectivo o el Laudo Arbitral se realizan por escrito y esto tiene que ser presentado ante la autoridad competente; pero, ¿cuál es la autoridad competente? en ningún extremo de la Ley se señala eso. Entonces, a través del reglamento tendrán que regularse, pero se advierten vacíos. Se advierten deficiencias en la Ley que finalmente han sido aprobadas y han sido trabajadas por el Congreso. Hay que hacer notar que la negociación colectiva es un derecho que le corresponde a todos los trabajadores en general, tanto del sector privado como del sector público; y, además, la Negociación Colectiva, como derecho fundamental en materia laboral, ya está reconocido en nuestra Constitución Política en el artículo 28; y, que además esto es concordante con los Convenios Internacionales de la OIT: el 87, 98 y, además, el 151 que regula la Negociación Colectiva en el Sector Público y que tiene un contenido no solamente de condiciones de trabajo, sino también de condiciones económicas. Pero se tendría que tener presente que a diferencia de lo que ocurre en el tema privado, porque en el tema privado son los recursos de una empresa: hay una afectación individual. Acá hay un tema de Negociación Colectiva en el Sector Público, y, lo que la propia Ley señala, afecta a la colectividad en general;

entonces, si hay que tomar en cuenta que la diferencia radica fundamentalmente en tener en cuenta los principios de equilibrio presupuestal y de sostenibilidad fiscal que son parámetros que además la Ley reconoce, pero si se puede negociar condiciones económicas que anteriormente se había proscrito; por ejemplo, se había proscrito porque genera una afectación al contenido esencial del derecho a la negociación colectiva, el tema es tener clara esa regulación o esos parámetros en la negociación colectiva del sector público. Cuando uno ve cómo está redactada la ley, que ese tema no se está tomando en cuenta, porque no tienes ahí la regulación de un Informe Económico, simple y llanamente, tú ves la Ley. El artículo 14 te señala que el empleador tiene la obligación de consignar de forma previa la información necesaria que le remita negociar con conocimiento de causa y te señala una relación de temas, de aspectos, de contenidos que la entidad tendría que presentar al sindicato. Pero claro, ahí el tema es cómo entiendes esa información, cómo lees esa información, y ahí justamente vas a necesitar contar con este Informe Económico que era como se denominaba en el Decreto de Urgencia 014 o directamente el Informe Económico laboral como se denomina en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo que admite tener de manera mucho más clara, mucho más procesada la información económica respecto de la situación de tu empleador

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (X)

No (___)

Claro, que vas a tener ahí. No tienes un informe que te ordene, que clarifique la situación del empleador o de la entidad pública. Incluso, eso pasa en el tema

descentralizado; por ejemplo, en el caso de SEDAPAL, las empresas del Estado no entran; pero, por ejemplo, OSINERGMIN, OSITRAN, PROINVERSIÓN que tiene sus sindicatos y que negocian con la Entidad. Pero, qué va a pasar a nivel centralizado. Por ejemplo, en Colombia tenemos una experiencia que ahí se han negociado, han llegado un acuerdo hace dos años a nivel general. Ósea, a nivel de todo el Estado, que es lo que se plantea acá también con el tema centralizado. Pero el tema es eso, obviamente amerita por un lado una madurez de ambas partes para la negociación, cosa que lamentablemente acá en el país se adolece de eso, pero de otro lado también que se cuenta con la información clara, con la información precisa, para verificar realmente cuál es la situación económica financiera y presupuestal como lo están haciendo las Entidades en otro país. Eso tendría que estar en un documento con ciertas pautas, con cierta información, y no de manera tan difusa cómo está actualmente en la ley; en la cual, si se entrega eso al sindicato, muchos sindicatos puede que no tengan asesores o buenos asesores que distorsionan la información, eso obviamente ya te genera un problema, un escollo, porque no se llega a una negociación por los canales adecuados, y eso que conlleva, a que seguramente no haya un acuerdo voluntario entre las partes. Una solución autónoma que se conoce y tenga que ir a la solución es un tercero, que es el tema el arbitraje. Ya sabemos, y ustedes lo deben de saber por las noticias, por la propia investigación que han hecho, cómo terminan los arbitrajes, cómo terminan con laudos cuyo contenido económico en muchos casos desconoce la realidad, justamente de las Entidades o en este caso el Sector Público; y, ahí sí, eso conlleva a situaciones no deseadas en el sentido de afectar gravemente las finanzas del Estado. Ahora, acá también hay otro tema: qué diferencia lo que ocurre en otras realidades. En nuestro caso, dentro del sector tenemos diferentes regímenes

laborales; entonces, a nivel descentralizado puede que ese tema no se note mucho. Pero cuando tu negocias a nivel centralizado, tienes por un lado 276, 728 y tienes CAS y, cada uno con una realidad diferente como marco normativo, diferente con unas peticiones diferentes. Entonces, voy a pactar, por ejemplo, unos tienen gratificación, los otros no tienen gratificación, la 276 tiene una serie de bonificaciones que no tiene el CAS o el de la 728. Por poner un ejemplo, el famoso tema de las canastas navideñas que se da en el tema privado, pero únicamente en el tema público es para 276, pero no para el CAS, porque no tenemos todavía un tema de tránsito al servicio civil. ¿Qué es lo que propone la Ley SERVIR?, ahí también tenemos situaciones que deben anotarse y que deben merecer un tratamiento por lo menos diferenciado; el hecho de tener que ser contemplado dentro de la norma. Porque yo me pongo a pensar a nivel centralizado, hoy en negociación, con alguna de las centrales la CGTP o la CTP, tendríamos que establecer condiciones o en todo caso cláusulas para el 276, cláusulas para el 728, cláusulas para el CAS, cada uno con temas diferenciados.

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si ()

No ()

Lo que yo podría vislumbrar es que el conflicto laboral de por sí existe, es como cualquier conflicto. El conflicto en sí no es malo, eso es un tema que la teoría del conflicto te lo señala; en muchos casos tú vas a tener conflictos positivos, conflictos que posteriormente se tornan mucho más beneficiosas de lo que eran antes. Pero hay que reconocer que en el tema laboral ya venimos con un tema de asimetría de la información, una relación tensa de por sí; eso es inherente al tema laboral, pero

lo que vamos a tener acá, creo yo, es que vamos a entrar al tema el arbitraje. El hecho de que muchos árbitros posiblemente tengan la decisión de establecer contenidos dentro de los laudos que puedan afectar el tema presupuestal. En estos momentos la ley no te dice en ningún lado que tengan que ser de una u otra manera, simple y llanamente vamos al arbitraje. Si no se ponen de acuerdo los árbitros respecto a quién es el presidente, este se designa por sorteo. Entonces, ¿qué pasa? el sindicato designa a un árbitro protrabajador y que funge de una u otra manera como su abogado, ese es el otro tema. Los Árbitros deberían de ser totalmente neutrales, imparciales, pero en la práctica funcionan como abogados. La entidad designa otro árbitro proempleador, eso también pasa; entonces, cuando tú llegas al sorteo, cada uno o cada parte está rogando con sus velitas a todos sus santos que finalmente salga un árbitro que sea de una otra tendencia. En el tema laboral es más clara la tendencia, ya sabemos los árbitros que de una u otra manera tiene una posición o influencia determinada, ya sea por el tema académico, por el tema político; entonces, ya hay una predictibilidad. Vamos a llegar a situaciones en las cuales resulta que como un árbitro aprueba en favor de un empleador, la parte empleadora queda satisfecha; y, si sale un árbitro protrabajador, lo que va a acontecer es que seguramente haya una afectación al tema presupuestal. Entonces, la entidad puede que no tenga recursos seguramente para afrontar el tema y tenga que hacer gestiones, ante el ejecutivo el MEF, y ahí viene los inconvenientes. Por ejemplo, hace poco hemos tenido este tema de la RENIEC, RENIEC ha estado en conflicto, en huelga, y tienen que hacer su gestión ante el MEF porque se había aprobado una nueva escala remunerativa y vemos qué pasó en el tema del Poder Judicial; por ejemplo, es un tema también, cómo se hace en el Poder Judicial, esto es distinto porque tiene más fuerza por ser un poder del

Estado, pero igual se generan conflictos, no se soluciona el conflicto. Sobre todo, en este grupo de la 276, de una u otra manera, hay un embalsamiento en el tema remunerativo, porque el tema de la 276, si tú ves ahí como se compone el tema remunerativo o los conceptos remunerativos son muy bajos. El ingreso tienes un tema remunerativo, que es del 30% o el 35%, y el resto son bonificaciones que no tienen carácter remunerativo ni carácter pensionable. También va un tema de la madurez, como mencionaba, de las partes que entran a una negociación en el tema laboral. Está por un lado el tema del empleador que debe reconocer y ser consciente de las necesidades de sus trabajadores, de su fuerza de trabajo, pero también los trabajadores deben ser conscientes de la realidad, por la cual está pasando su empleador, es un tema que debe ir de la mano; entonces, ahí también, en el tema estatal, posiblemente mucha gente cree que “papá gobierno” siempre tiene, sacan de uno u otro lado.

¿Cree usted que el desconocimiento sobre el funcionamiento del sector público, por parte de los operadores públicos, complica el proceso de negociación y genera mayor conflictividad laboral?

Sí, claro, sin duda. Porque partimos que, lo que el trabajador tiene en su mente es que el convenio colectivo –y cualquier abogado laboralista le va a decir al trabajador– tiene fuerza de Ley, como estaba antes en la Constitución –en la Constitución de 1979. Es muy frecuente que en el mundo laboral se entienda al convenio colectivo en ese sentido; es más, en la teoría laboral el convenio colectivo es una fuente de derecho, es una norma que tiene cláusulas normativas, tiene cláusulas integradoras. Entonces, sí, evidentemente hay un tema con funcionarios; donde la incidencia es mayor, y yo también la he notado, se da más en gobiernos locales. Tenemos cerca de 1800 gobiernos locales y todos sabemos que

lamentablemente cuál es la preparación, el conocimiento necesario, en algunos casos en gobiernos regionales. A nivel del Ejecutivo no sucede tanto así, mal que bien, hay un grupo de funcionarios en diversos órganos de apoyo, en administración, en fin, en presupuesto que van de una u manera rotando en diferentes entidades. En el caso gobiernos locales, en muchos casos convenios colectivos suscritos que cuando entra una nueva administración, quizás con un poco más de conocimiento o porque el órgano de control interno ha advertido situaciones irregulares, cuando se presenta el tema que esa nueva administración dice: "oye, yo no voy a pagar esto, no voy a cumplir esto, porque esto es irregular". Ahí se genera un problema, porque el trabajador ya se acostumbró a recibir este monto y si no le llega hay un problema en el tema de ingresos –para no hablar propiamente de remuneración vamos a hablar de ingresos–. Tú esperas recibir más, o en todo caso lo mismo, pero nunca espera recibir menos; cuando recibes menos, viene los problemas. Hay que tomar en cuenta, también las comisiones negociadores, cuando tú vas a una negociación colectiva, en este caso en la Negociación Colectiva del Sector Público, tiene que haber una comisión negociadora preparada, con conocimiento, en la cual las materias o los aportes, de una manera se cruzan, sean transversales, de hecho, tiene que estar Recursos Humanos porque hay un tema laboral, tiene que estar Asesoría Jurídica, tiene que estar también Presupuesto. Legal dirá su punto de vista, Presupuesto dirá "no tengo plata, no tengo plata", y también determinará cómo se solventará los diversos presupuestos que se tendrán que afrontar. Entonces, ahí sí. No tienes una carrera pública preparada, eso es un tema, creo yo, de responsabilidad y de objetividad que deben de tener el alcalde o el gobernador de designar a personas o a funcionarios de confianza con conocimientos.

Una cosa que es necesaria, la preparación. Esa preparación no solamente en habilidades, en competencias para poder negociar, sino en toda la información que tienes que tener bien procesada, bien trabajada, demanda horas-hombres. Luego de la negociación como tal, de las reuniones, también te demandan horas-hombre. Entonces, el funcionario que se designa para comisión negociadora –de presupuesto, de asesoría jurídica– que no tiene tiempo por estas labores que estoy mencionando y mandan a un abogado que no tiene capacidad de decisión.

Presuntas Específicas

Objetivo 1. Identificar el rol del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la implementación de la ley 31188

¿Cuál es el rol del sector trabajo en la negociación colectiva a nivel centralizado?

¿Cuál es el rol del sector trabajo en la negociación colectiva a nivel descentralizado?

¿Cómo se piensa implementar el registro de afiliación sindical de trabajadores estatales? (Segunda DCF L31188)

En principio, así como está actualmente diseñado nuestro andamiaje, nuestro esquema normativo, para el tema del sector público, quién debería liderar todo el tema de negociación colectiva del sector público es SERVIR. Sin embargo, tú ves la ley y eso no existe, no hay ni una referencia. Empecemos por ahí, y ¿qué ha determinado la Ley? lo que ha determinado a nivel centralizado es que no interviene la autoridad del trabajo. Y en el nivel descentralizado la autoridad del trabajo únicamente interviene para la etapa de conciliación, nada más; y también la autoridad de trabajo interviene para el tema el arbitraje, pero para el tema del sorteo. Actualmente la autoridad del trabajo se dedica únicamente a las

negociaciones colectivas del sector privado, y por ahí las empresas públicas con el régimen de la actividad privada, eso ya está en la Ley de Relaciones Colectivas, que data del 92; por eso que, en su momento, se creó SERVIR. Podemos hablar horas de horas de SERVIR, y digamos, la falta de posicionamiento que la propia Entidad ha carecido, pero, en fin, ahora en cuanto al tema del registro. Ahí estamos hablando de registro de afiliación de trabajadores del sector público, es lo que se dispone en una disposición transitoria y final. También tenemos un contrasentido, porque ese registro que lo tendría que llevar SERVIR, porque en SERVIR debió haber estado concentrado el tema, pero en este encargo del legislador, finalmente opta por que sea la Autoridad Administrativa de Trabajo que implemente este registro. Bueno, eso es un tema que se tiene que trabajar de la mano con SERVIR por las implicancias que esto tiene, y señalando el nivel de Ministerio, y estamos dando una revisión al tema con los diferentes órganos y direcciones de línea que están vinculadas con el tema. Ahora bien, si este registro de afiliación sindical resulta fundamental para, justamente, la legitimación de las asociaciones sindicales; cuando tú ves, la norma te dice quién finalmente puede negociar a nivel centralizado, la confederación más representativa de los trabajadores a nivel nacional, es la que tenga la mayor cantidad de afiliados, y a nivel descentralizados se señala que puede negociar la asociación sindical también más representativa, que va a ser la que tenga la mayor cantidad de afiliados. Entonces, ese es un tema que es fundamental importante por las implicancias que la información contenida en ese registro va a implicar respecto a quién va a estar legitimado para negociar y representar a los trabajadores, ya sea en la negociación a nivel centralizado o a nivel descentralizado.

Objetivo 2. Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva

¿Cuáles son las competencias (habilidades) necesarias para la negociación colectiva?

Actualmente, ¿se cuenta con dichas competencias entre los funcionarios responsables de las oficinas de recursos humanos?

¿Qué acciones ha emprendido el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para atender esta necesidad de competencias?

Sobre la primera pregunta, evidentemente, no me limitaría en cuanto a las habilidades y competencias que deberían de tener el jefe de Recursos Humanos sino en general, a los miembros de la comisión negociadora; entonces, como le decía hace un momento, en la comisión negociadora vas a tener Asesoría Jurídica, Recursos Humanos, vas a tener Presupuesto, en fin, todos ellos deberían de tener habilidades o competencias para negociar. Desde el tema de empatía, así como cómo trasladar –digamos– los planteamientos, las propuestas; también el manejo emocional que se debe de tener en este tipo de reuniones y en negociaciones. Ese es un tema que se denomina habilidades blandas, que requieren justamente un trabajo permanente, continuo y de capacitación por parte de las entidades. Porque, al final, el tema laboral, el tema de la negociación, el tema del ambiente exige que el trabajador y empleador –que es en este caso el Sector Público– resulta fundamental para el tema de la productividad, para el tema de los resultados, para el tema de las capacitaciones. Es un tema que se tiene que ver en su real dimensión. En lo que corresponde al Ministerio de Trabajo, en el tema público nosotros no ingresamos; al tema privado nosotros realizamos una serie de

capacitaciones. Nosotros –yo le podría indicar porque estuve en el Ministerio desde el 2014 hasta el 2018– en el 2017 habíamos hecho un proyecto; justamente, contratamos una psicóloga para que, antes de cada charla, dé algunas pautas de manejo del tema emocional, de que las partes sepan cómo comportarse, y eso ya lo hemos mejorado a partir del 2019, nosotros damos capacitaciones de lo que son las pautas favorecedoras para justamente evitar la prevención de los conflictos laborales; es un tema sostenido, que va aumentando de lo que viene a ser la solución de conflictos de las partes que ha ido reduciéndose el tema el arbitraje a nivel del sector privado, y tenemos un mayor número de casos, estamos hablando de trato directo entre las partes o con el apoyo de la autoridad de trabajo a través de conciliación o negociación extraproceso. Nosotros, de manera asertiva, capacitamos a las partes para buscar un acercamiento entre ellas, pero sí es importante, ahí como le digo, el tema de la capacitación de la comisión negociadora, en muchos casos hay un tema de lo que es la negociación, el tema básico del conflicto de intereses, si tú llegas a eso, justamente a través de las preguntas adecuadas y estrategias a los que hemos llevado conciliación, o lo que nos han enseñado, eso sí ayuda para que la contraparte en muchos casos puede haber, realmente, qué es lo que se necesita, eso ayuda en un acercamiento, y ¿por qué no? es una solución del problema que se pueda presentar.

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo podría fortalecerse la confianza de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

El tema, desde mi perspectiva, es que haya reglas claras, porque cuando tú tienes reglas o normas claras, eso de alguna manera favorece a ambas partes. Entonces, hoy nuestra ley que tenemos no tiene reglas claras, como ya lo he señalado. Hay muchos vacíos. Entonces, en este caso la contraparte laboral que siempre se siente que es la parte más débil, siente que hay un tema de desazón. La entidad como tal actúe con transparencia, de manera objetiva, con sustento de qué te puedo dar y qué no te puedo dar, y señalar respecto a cuáles son los motivos por los cuales no puedo darte algo que solicitas; y para eso está la información. Yo, por ejemplo, tendría que ver el Informe Económico, cómo está el informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Nadie sabe mejor cómo está su situación como los que administran la casa, los que están en la empresa. Los que están en la entidad saben cuál es la situación, saben qué sucede; por eso tiene que haber un tema de objetividad dentro de cada Entidad. En muchos casos hay cosas tan sencillas, tan simples, como que el presidente gana 25 000 soles, el gerente que está abajo gana 20 000, el otro gana 15 000 y los trabajadores en promedio gana mucho menos. Entonces, eso los trabajadores muchas veces sienten que su trabajo no es debidamente valorado, o del otro lado, mira cuánto gana, y en algunos casos tampoco justifica el tema por sus capacidades o el tema que en su propio trabajo que no es bien visto; entonces, la normas claras, las reglas claras, porque finalmente, lo peor que puede pasar, y lo que a veces sucede es que finalmente llegues a un acuerdo, la parte laboral se siente contenta, satisfecha, pero es un acuerdo que la parte empleadora lo tomó, lo adoptó, simplemente por salir del paso, por la presión para mantenerse en su puesto, por pasar la hora y deja una bomba de tiempo para la gestión entrante. Ahí, entonces, se genera justamente el choque. Es lo que se puede conocer en una relación personal como la infidelidad o el

engaño, eso que una relación de pareja que es difícil de perdonar, al pasar en una relación macro, que puede ser repetida en una organización sindical; entre los trabajadores y el empleador se genera un desencuentro y ahí viene un tema: –ya no te creo– eso es lo que de alguna u otra manera también ha ido pasando en el sector público; no te creen porque le dices a A,B,C y al final haces otra cosa. Todo eso genera desazón. Como tú manifestadas, es un tema al cual muchas veces no se le da la magnitud y la importancia debida, y tienes que verlo así, de manera amplia, tienes que ver todo el bosque no solamente el árbol. Entonces, es un tema que va de ambos lados y acá hay un tema para los que estamos en el lado del Estado, en general amerita más, porque esos trabajadores finalmente hay quienes atienden, hay quienes sirven, tú quieres hacer estado, quieres que la democracia se consolide, quieres que las instituciones funcionen, pero eso por dónde se empieza es por la gente, por los servidores que atienden al público. Esa imagen de servidor público que está ahí sentado, que no trabaja, todo eso genera un malestar en la gente, una de esas es que el Estado, no sirve, y también cuando tú vas con la gente de a pie. ¿Qué va a comentar al público? si no trabajas y no haces tus funciones; esto afecta, pero parte de todo este problema parte de más arriba. Entonces, si realmente tomas este tema en su real magnitud, si realmente todos los que estamos metidos en el Estado, en el sector público, nos damos cuenta de la importancia que la gente esté bien pagada, digamos adecuadamente remunerada. Puedas generar un mayor incentivo para una mejor prestación u atención a la población en general, y también consolidar Estado, consolidar democracia, consolidar el hecho de que este perciba mejor el trabajo el servidor público.

Anexo 12. Transcripción de la entrevista SERVIR

Fecha: 28 de mayo de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

Janeyri Elizabeth Boyer Carrera, Presidenta Ejecutiva

Antes de iniciar la entrevista quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (X)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Explorar la relación entre el sistema de recursos humanos con el proceso de negociación colectiva establecido en la ley 31188.
- Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva.
- Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

Por lo anterior, le pido que responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (x)

La respuesta es no porque básicamente no reúne los fundamentos mínimos que ha identificado el TC en la jurisprudencia que ha venido emitiendo hasta la fecha, es decir, la negociación colectiva de remuneraciones en el sector público necesita y debe, tal y como lo ha dicho el TC, tener parámetros diferenciados a cómo funciona la negociación colectiva de remuneraciones en el sector privado porque lo que es materia de negociación colectiva es el presupuesto público que es de interés general que digamos es el dinero de todos y todas, en el presupuesto público se reúnen los ingresos que responden a la recaudación tributaria entre otros aspectos, en cambio en el sector privado estamos hablando de intereses más bien de carácter privado por parte de la empresa y estamos hablando de patrimonio que es exclusivo del sector privado y que tanto los negociadores de ambas partes de los sindicatos como de las propias empresas tienen intereses claros y concretos para poder hacer una debida representación y para poder defender ese interés privado; en el sector público, tal y como ha sido definida en la 31188 no hay elementos para que quienes negocian en representación del estado puedan estar en condiciones de hacer algún tipo de cuidado de la caja fiscal y en consecuencia prácticamente se ha establecido un modelo que es aplicable al sector privado pero no al sector público, por ejemplo, no hay participación del ministerio de economía, no se establecen topes para poder negociar, si el sindicato te pide 400 millones como está ocurriendo en algún lado

en este momento como me han contado o te pide una serie de bonos que por el número de servidores públicos y por el tipo de petitorio asciende a 400 millones, la ley no te da ningún parámetro para decir que no se puede o sabes qué, se puede hasta tanto y la simple negativa de la actividad pública podría determinar que los representantes de los servidores pidan el arbitraje y en el arbitraje usualmente se les suele dar todo, echemos pluma, cuanto se multiplica unos 400 millones por entidad y son aproximadamente 2000 y pico entidades públicas a nivel nacional porque además tampoco está el parámetro claro cuáles son las entidades públicas y sindicatos que tienen legitimidad para poder negociar y tal como es un derecho fundamental y en la práctica esta ley lo convierte en un derecho absoluto todo el mundo podría negociar sin ningún tipo de parámetro, ergo, no sé a cuánto podría llegar el forado a la caja fiscal en los años que vienen.

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (x)

Se da por contestada la pregunta con la respuesta anterior

No (___)

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (___)

No (___)

La pregunta sería que se entiende por conflictos laborales para empezar, para saber cuál sería el punto de partida para poder entender el sentido de la pregunta porque si tomamos como conflicto laboral el hecho de que no se pueda negociar, van a haber muchas entidades que en la práctica no van a poder negociar y eso en

un marco legal que te da barra libre para negociar va a generar conflicto, por ejemplo, las municipalidades, hay algunas que en este momento si no se les hubiese socorrido con un plan de rescate que tienen con el banco mundial algunas municipalidades no podrían ni recoger la basura y eso en cierta forma se debe a los excesos que se han cometido en la negociación colectiva donde se ha venido incrementado la planilla sin tener un respaldo de sostenibilidad y eso ha determinado que no tengan plata para sus servicios esenciales, piden reincorporaciones o piden que una posición pase a los hijos, como si fuera el servidor público el propietario de la posición, entonces se pactan cosas que son contrarias al mérito, son contrarias a la inequidad remunerativa o que no tienen sostenibilidad presupuestal, si lo ves por el tema de conflicto, lo que podría estar generando esta norma es una serie de promesas que van a poder ser incumplidas por parte del estado, entendiendo al estado como empleador, algunas entidades podrán porque hay entidades que tienen bastantes recursos directamente recaudados (RDR) pero son las menos, la inequidad va a seguir, si lo que se está promoviendo es igualdad en el ejercicio del derecho, es falaz porque no todas las entidades públicas van a poder negociar, van a poder hacerlo solo aquellas que tienen algún tipo de RDR y que generalmente me atrevería a decir son cuyos servidores ganan más en comparación con los 276 y lo que se va a seguir generando es la brecha de la inequidad salarial que es una de las cosas que se ha querido combatir con la Ley del Servicio Civil.

Preguntas Específicas

Objetivo 1. Explorar la relación entre el sistema de recursos humanos con el proceso de negociación colectiva establecido en la ley 31188

¿Cómo se articula el sistema de recursos humanos con la negociación colectiva aprobada por la ley 31188?

Bueno, no hay una precisión normativa, estamos analizando si se tendría que sacar una normativa complementaria porque tal y como está su aplicación es muy compleja y afecta la constitución en la línea de lo que ha venido interpretando el TC en sus últimas sentencias, además que el Consejo de Ministros ha anunciado que se va a plantear la inconstitucionalidad de la norma, sí es cierto que estamos obligarlos a cumplirlas, sobre todo ante las preguntas que tienen las entidades públicas de cómo negociar.

Además, esta ley genera un gran problema para los servidores públicos que deben participar en la negociación, por qué cuál sería la diferencia entre negociar uno, diez o cien millones, no establece un derrotero claro, pero la Contraloría va a exigir y le va a preguntar a los funcionarios por qué negociaste 1, 10 o 100 millones y por qué permitiste que fuera a arbitraje, los funcionarios van a estar desprotegidos.

¿Qué acciones viene realizando la Autoridad del Servicio Civil para la implementación de la ley?

Se da respondida con la respuesta a la pregunta anterior

Objetivo 2. Identificar las competencias necesarias para realizar la negociación colectiva

¿Cuáles son las competencias (habilidades) necesarias para la negociación colectiva?

Actualmente, ¿se cuenta con dichas competencias entre los funcionarios responsables de las oficinas de recursos humanos?

[Miguel Robles Recavarren, representación de la ENAP].- La experiencia que hemos tenido en la escuela desde ya hace siete años, porque estamos desde 2014, fortaleciendo competencia o desarrollando competencias a nivel directivo, es que hay una deficiencia en cuanto a conocimiento y competencia en los responsable de recursos humanos o en los equipos, toda vez que cuando hablamos de competencia nos referimos a trabajo efectivo, articulación, comunicación, empatía, integridad, ética, que también en algunos casos se ha identificado que falta, entonces en esa medida el desarrollo todavía es incipiente, recién se está iniciando ello, para que puedan desarrollar estas habilidades, estas competencias, parte de ello es que se diseña a partir de este diagnóstico que se ha ido estableciendo en todo el Perú, hay un grupo de gerentes, de directivos públicos que están preparados pero es un porcentaje al 100% muy reducido, estamos hablando de ministerios, en Lima, en capitales de ciudad, los gerentes públicos, existen, pero comparado con el 100% con todas las oficinas de recursos humanos que es un elemento integrante de la organización del servicio civil hay mucho todavía por desarrollar en lo que es desarrollo de competencias.

¿No creen ustedes técnica y académicamente hablando, que desde el lado de la burocracia pública nos hemos acostumbrado a simplemente decir NO sin hacerle un análisis un poco más amplio, nos hemos quedado con ese chip de las prohibiciones a rajatabla que existía, cree que ese chip ha endurecido la posición de los funcionarios para poder negociar y si creen que el temor que pueden tener los funcionarios que si pactan algo, después los va a corretear toda su vida la contraloría?

[Miguel Robles Recavarren, en representación de la ENAP].- Es parte de lo uno y de lo otro, decir NO forma parte de las circunstancias de las gestiones que se han

venido desarrollando y que parte también de no tener conocimiento de las diferentes herramientas y las formas de gestionar motivación, actitud, habilidades que se necesita para resolver el tema de la negociación colectiva pero por otro lado sí impacta el tema de hacer o tomar decisiones que después puedan ser auditables u observadas por control interno, por contraloría, es muchos más sencillos seguir un libreto y decir NO, en muchos de los casos se da ese contexto, es por eso que entra la necesidad de establecer capacitaciones que en este caso no hemos desarrollado un curso específico de negociación colectiva sino primero desarrollar el contexto mismo en qué consiste el sistema de recursos humanos, yo soy docente de maestría y ahí la gran mayoría de alumnos de gestión son funcionarios públicos, no tienen un conocimiento amplio de cómo está estructurado el estado y el tema que se escogió está variando en cuanto a normatividad, en cuanto a tema de situaciones y contextos lo que hace que sea más difícil obtener una capacitación específica en negociación colectiva, ejemplos reales, que se presenten en la gestión pública, con docentes que estén ejerciendo la gestión público, ello es lo que nos diferencia de una universidad ese es un avance que estamos haciendo para poder resolver ese escenario problemático que usted acaba de formular.

El temor de ser fiscalizados por otro tipo de decisiones no solo se da en la negociación colectiva, también afecta el servicio público ya que se quedan cortos en avanzar por temor al tema de ser fiscalizados, no es solo un tema solo de negociación, ahí se tiene también la norma que se acaba de aprobar sobre facultades de la contraloría de la que seguramente también van a llegar consultas a SERVIR.

Objetivo 3. Identificar oportunidades de mejora para promover la participación en las negociaciones colectivas.

¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociación colectiva en el sector público?

¿Cómo podría incentivarse la participación de los trabajadores en los procesos de negociación colectiva?

Yo creo que mi respuesta va a ser impopular pero igual la voy a soltar, creo que el Decreto de Urgencia 014 fue una iniciativa perfectible, mejorable pero al menos seguía la línea que ha señalado el TC, sí habían cosas en las cuáles era un poco restrictiva, le podemos alcanzar el link de los laudos arbitrales en materia de negociación colectiva, los laudos millonarios que impactan seriamente en la caja fiscal, de alguna forma el 014 tuvo dos aspectos, primero poner un freno en el tema de los arbitrajes sobre lo cual los laboristas pusieron el grito en el cielo, pero se puso algún tipo de control pero había un componente en el 014 que se encuentra relacionado, a eso le sumas las unidades ejecutoras a nivel nacional que son 3400, entonces había que ordenarse de alguna forma, porque si las 3400 negocian al mismo tiempo, mejor apagas la luz y nos vamos porque qué presupuesto va a quedar en el estado, todo se iría en planillas, en ese sentido estable un modelo de negociación centralizada en el que se incluye el informe económico financiero, es discutible en términos de su alcance o su vinculatoriedad pero era un instrumento importante para que el MEF, que es el jefe de la casa que controla el gasto público, esa es un poco la función del informe técnico financiero cuánto se está negociando y cuál sería el techo presupuestal es lo que se recauda porque siguiendo con el símil de la casa, al día 20 ya no nos alcanza para comer diez días, o para pagar el colegio de los chicos, ese era el rol del informe financiero y ahora con el estado de emergencia y la pandemia la situación va a ser más problemática, insisto es el presupuesto público.

El estado en términos generales, en el ejecutivo y legislativo se excedieron demasiado en el tema normativo en las leyes de presupuesto, al bloquear en forma absoluto el tema de negociación colectiva, al extremo que se declaró inconstitucional hasta en tres sentencias, además de la opinión de la Comisión de Expertos de la OIT.

¿Cree usted que el punto medio que se tiene que optar en este tema es buscar un punto como la disponibilidad presupuestal de cada entidad porque una cosa es negociar a nivel nacional, regional o municipal, porque cada una tienen fuentes de financiamiento distinto, algunos transferencias, otros transferencias RDR y otros mayoritariamente RDR, por lo que debería buscarse un punto medio que sería la disponibilidad y sostenibilidad financiera de cada entidad?

El TC ha señalado que los servidores públicos son titulares del derecho de la negociación colectiva y eso implica también negociar remuneraciones, eso está fuera del tablero de la duda, tienen el derecho pero lo que ha dicho el TC a continuación es que no puede ser igual la titularidad de ese derecho en el ámbito público que en el ámbito privado porque el ámbito público necesita otras reglas diferenciadas porque hay otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos que resguardar como la legalidad presupuestal, la iniciativa de gasto, etc., etc. En segundo lugar es importante tener claridad en una cosa, cuál es la perspectiva de estado qué vamos a adoptar, el artículo 43 de la constitución habla que nuestro estado es unitario y descentralizado, bajo esa lógica están por ejemplo los sistemas administrativos, establecer reglas que tengan un común denominador transversal para todo el estado porque todos ejecutan presupuesto, administran personal, hacen compras públicas, si no sigues esa lógica, cada entidad podría tener sus

propias reglas para administrar personal, bajo ese derrotero argumentativo que aplica para muchas cosas, también tendría que estar la negociación colectiva en la medida que el presupuesto público es uno, lo que hace el MEF es repartirlo de acuerdo a las prioridades de la política de estado, a las políticas del gobierno de turno, es una gran torta, incluso los recursos directamente recaudados también son recursos públicos, no son recursos de propiedad de una entidad porque entender eso es lo que promueve la inequidad entre los servidores públicos, si abordásemos a las entidades en forma diferenciada como si fueran empresas, de un lado afectamos también la concepción transversal de lo que es el presupuesto, se trastoca y en segundo lugar estaríamos promoviendo la inequidad de las remuneraciones porque estaríamos fomentando que solo negocien las que tienen recursos y las que no, que se aguanten, históricamente no van a tener, hay gobiernos regionales que tienen un logístico que tiene que ejecutar 150 millones de soles y su puesto vale 1500 soles, en qué caso un super logístico va a ir por 1500 soles y no van a poder aumentar la remuneración porque no tienen los recursos por eso le digo de un lado se trastoca el concepto de unidad estatal y por otro lado fomentar eso es seguir promoviendo la inequidad remunerativa en los servidores del estado, las estructuras orgánicas en los gobiernos regionales básicamente por la negociación colectiva sí se tiene que establecer un mecanismo responsable de la negociación colectiva, a veces un gerente municipal gana menos que un profesional de carrera de nivel medio porque quien negocia tiende a ganar más la estructura orgánica en los gobiernos regionales un gerente regional termina ganando menos que un mando medio, sí se tiene que establecer un mecanismo responsable de la negociación colectiva

Anexo 13. Transcripción de la entrevista OIT

Fecha: 2 de junio de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre y cargo.

Marialaura Fino, Especialista en normas internacionales del trabajo en la oficina para los países andinos

Antes de iniciar la entrevista quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (X)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Evaluar la concordancia del marco legal vigente sobre negociación colectiva con el marco internacional promovido por la OIT.
- Identificar oportunidades de mejora del marco legal vigente en la experiencia internacional.

Por lo anterior, le pido que responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

Si (___)

No (___)

Tanto la Comisión de Experto de la OIT como el Comité de Libertad Sindical han ido solicitado al gobierno para que tomara medidas para asegurar el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público. A raíz de la ratificación, por parte del gobierno, de dos convenios en participar: uno, el convenio 98, que en la OIT consideramos fundamental sobre la negociación colectiva; y el otro, el convenio 151 sobre la negociación colectiva específicamente en el sector público. Una vez que los Estados ratifican estos convenios se comprometen a respetar las obligaciones de los mismos. Cabe destacar que el primer órgano, la Comisión de Expertos, es un órgano de control regular. Periódicamente, en base a las solicitudes que el gobierno envía, este órgano analiza la aplicación de los convenios ratificados. En el caso del convenio 98 lo hace cada tres años. Con respecto al Comité de Libertad Sindical, esto es un procedimiento diferente, un procedimiento especial, porque surge de una queja que presentan algunas organizaciones de trabajadores o también de empleadores contra un gobierno por el incumplimiento de los convenios que conciernen la libertad sindical.

¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Si (___)

No (___)

No estoy en una posición de tener una opinión al respecto porque esto depende un poco de cómo se aplicarán y cómo se aplican en los países, depende también de cómo se pondrá en marcha la negociación colectiva en el país. Como le dije, esta ley que recién acaba de ser aprobada, su contenido no ha sido analizado por los expertos que harán su próximo examen de este convenio relevante por la adopción de la ley en el próximo año, en 2022. Así que los expertos, seguramente, tendrán conocimiento de esta nueva ley y podrán ellos mismos proporcionar algunas orientaciones con respecto a la aplicación de la misma si lo consideran necesario.

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Si (X)

No (___)

Seguramente la participación de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de empleo es uno de los principios fundamentales tanto del convenio 98 en términos más generales; tanto del convenio 151 en términos puntuales respecto al sector público. En principio, absolutamente sí. Ahora, depende de cómo la ley está estructura, cuáles son las disposiciones de la ley y cómo se va a poner en práctica, también los principios que están establecidos por la ley. Le puedo decir que el reconocimiento de la participación de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de empleo es algo reconocido en los convenios y entonces a los cuales los gobiernos que han ratificado estos convenios se han comprometido. Una parte del comentario de la comisión de experto sobre el convenio 151 que dice exactamente que recuerda las obligaciones específicas del gobierno en virtud del convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva y respecto al derecho de negociar colectivamente de los empleados

públicas. Entonces, la comisión pide al gobierno que informe de toda novedad al respecto y le recuerda que siempre puede recurrir a la asistencia técnica de la oficina.

Presuntas Específicas

Objetivo 1. Evaluar la concordancia del marco legal vigente sobre negociación colectiva con el marco internacional promovido por la OIT

¿El marco legal vigente sobre negociación colectiva en el sector público peruano es concordante con la legislación internacional sobre la materia?

Los convenios, dependiendo de su función, en el caso de su estatus, en el caso del convenio 98, convenio fundamental, se revisa cada tres años. La última se hizo en 2019. Entonces, ahora, en 2022, el gobierno tendrá la obligación constitucional por ser miembro de la OIT y por haber ratificado este convenio de enviar una memoria. En esa memoria es importante que el gobierno haga mención de la adopción de esta ley.

¿Qué sugerencias podría aportar al marco legal vigente?

Objetivo 2. Identificar oportunidades de mejora del marco legal vigente en la experiencia internacional

¿Qué experiencias internacionales deberían observar las autoridades peruanas para restablecer la negociación colectiva en el sector público?

Primero decirle que, efectivamente, en la región y en particular en los países andinos hay un avance mucho más concreto en el sector público en la negociación que en el sector privado. Un ejemplo exitoso, con respecto a la negociación colectiva en el sector público, podría ser el ejemplo Colombia. Que a instancias de

varios órganos de la OIT que venían solicitando que se estableciera un marco regulatorio para la negociación colectiva en el sector público. Lo logró también gracias a una intervención de asistencia técnica por parte de la OIT. Entre los países de la región, esto es lo que me parecería más útil.

Anexo 14. Transcripción de la entrevista Especialista Legal

Fecha: 3 de junio de 2021

Le agradezco esta entrevista cuyo propósito es recolectar información para la elaboración de una tesis de grado sobre el conflicto entre la negociación colectiva y el equilibrio fiscal en el sector público. Este trabajo individual permitirá realizar un aporte académico al mejoramiento del mecanismo de solución de conflictos laborales en el sector público es el tema central de mi maestría en la Universidad San Martín de Porres en Perú. Por favor, indique su nombre.

Juan José Martínez Ortiz, abogado, ex presidente de SERVIR

Antes de iniciar quisiera obtener su consentimiento para grabar la entrevista con el propósito de transcribir lo que usted diga, y de esta manera evitar confusiones o malas interpretaciones de lo dicho. Únicamente se utilizarán citas textuales de lo que usted diga. No se parafraseará lo que usted diga.

¿Tengo autorización para grabar esta entrevista?

Si (x)

No (___)

El propósito de esta entrevista es:

- Conocer su opinión respecto a la constitucionalidad de las restricciones establecidas legalmente.
- Recoger propuestas de modificación constitucional y legal sobre la negociación colectiva.

Por lo anterior, agradeceré responda las siguientes preguntas:

Preguntas generales

¿Considera viable la implementación de la ley 31188?

No, yo creo q esa ley es inconstitucional y va ser declarada inconstitucional por el congreso, tiene varios puntos clave que son inconstitucionales, estoy seguro que así lo va a declarar el congreso y por lo tanto va a ser inaplicable, no se va a poder materializar esta norma.

En el hipotético caso que no sea declarada inconstitucional y se mantuviera tal cual está ¿Considera que la ley 31188 impactará el equilibrio fiscal?

Ahí hay que ver dos aspectos, un primer aspecto complicado de la norma, que es uno de los temas inconstitucionales, es que se está diseñando de tal manera que el convenio colectivo o el arbitraje que lo sustituya, es inmediatamente ejecutable y eso en el sector público no es viable, porque en el sector público como en función del sistema de presupuesto público uno tiene asignados y tiene los rubros presupuestarios, creo que quienes han hecho esta ley creían que las entidades estatales tienen la plata en un cajón y la pueden utilizar para cualquier cosa y no es así, así se tuviera el dinero, los rubros están asignados básicamente hay tres de acuerdo a la teoría presupuestaria: personal, inversiones y contrataciones bajo la ley de contrataciones, entonces de dónde se sacaría espacio, no hay espacio, por eso en la norma anterior en el DU 014 lo que se preveía era que el monto que se dijera se tenía que presupuestar para el ejercicio siguiente, entonces ese encadenamiento y ese es uno de los temas además que el Tribunal Constitucional ha dicho, la negociación colectiva se tiene que engarzar con el proceso presupuestario, esta norma de arranque revienta, rompe con ese encadenamiento y como digo, las entidades en la práctica no tienen el dinero eso es por un lado;

ahora si lo ves por el lado macro, considerando la afectación y la necesidad de ampliar presupuesto por efecto del covid, hay que tener en cuenta que el endeudamiento ha crecido, eso ya por el lado de los impuestos, si hubiera que ampliar gastos, la gran pregunta es y es una pregunta que yo no en este momento no me podría contestar habría que preguntarle a los especialistas del ministerio de economía o de hacienda, qué tanto podrían subir ingreso, dado que estamos en una situación de contexto de crisis económica, no va a venir por el lado de impuestos va a tener que venir por endeudamiento, la gran pregunta cuál es nuestro techo de endeudamiento que además tendría que ser del mercado internacional, esa pregunta como digo yo no podría contestar en este momento.

¿Considera que la ley 31188 resolverá los conflictos laborales en el sector público?

Yo ahí con mucho respeto discrepo con esa perspectiva, las relaciones laborales en el sector público no son a diferencia de lo que sucede en el sector privado no son un tema solamente del empleador, que en este caso es la entidad y sus servidores, siempre hay en el sector público hay que considerar que hay un tercero, que nunca está invitado al baile normalmente que son los ciudadanos, en general la regulación de recursos humanos en el sector público tiene q mirar y estar estructurada al margen del tema presupuestario, en cómo hacemos para que las entidades públicas funcionen mejor y sirvan mejor al ciudadano, no es un tema de dos, es un tema trilateral, no es bilateral, es un tema bilateral en el privado, entre el empleador y el trabajador; en el sector público hay alguien al que siempre estamos olvidando que es el ciudadano.

Por ejemplo, se establece un beneficio, los trabajadores pueden estar muy contentos porque vía convenio colectivo, algunas entidades lo han hecho desde hace mucho tiempo, reducen la jornada de trabajo, en vez de tener 48 horas semanales, tienen 40 horas semanales, ¿a quién impacta eso? De todas maneras hay un impacto en el funcionamiento de la entidad, en las horas de atención al público, en la producción de los productos que tienen que producir las entidades para los ciudadanos, siempre hay que mirar eso, lo otro es que tenemos en consideración es que no es que nos opongamos a la negociación colectiva por oposición, sino que creemos y lo seguimos creyendo que es un instrumento que le puede generar incentivos a los trabajadores para que las instituciones funcionen mejor como institución y a la vez funcionen mejor para el ciudadano, generar que la negociación colectiva sea un sistema por el cual te doy beneficios económicos pero a cambio de qué, hoy día en el sistema que tenemos, al cual ya estamos acostumbrados desde hace mucho tiempo solamente pido que me den más, que me den aumentos pero no hay ninguna contraprestación, en teoría los laboristas nos dicen que la contraprestación es la paz sindical pero esto no es suficiente y es una paz más teórica que práctica.

Preguntas Específicas

Objetivo 1. Determinar la constitucionalidad de las restricciones establecidas legalmente.

¿Cuáles son los pronunciamientos más relevantes del TC respecto a las restricciones a la negociación colectiva en el sector público?

Nota: La pregunta se centra en dos pronunciamientos mencionados por el tesista:

- **Restricciones de la Ley de Presupuesto**
- **Inconstitucionalidad de artículo 40 o 44 de la Ley SERVIR**

Yo estoy absolutamente de acuerdo con esos pronunciamientos del tribunal, creo que son buenos pronunciamientos, pronunciamientos equilibrados, que además siguen, el TC en temas del servicio civil o empleo público ya más o menos en varios pronunciamientos desde el año 2006 cuando se promulga la ley marco del empleo público, ya venía configurando ciertas características de lo que es el empleo público, y una cosa que ha dicho sobre el empleo público en general, es que es una categoría especial que no es que los principios del derecho laboral privado se apliquen directamente al sector público sino que tiene características especiales por eso desarrolla todo este concepto de función pública y en el caso específico, dicho sea de paso, este carácter trilateral al cual me refería hace un momento, no es invención mía, el TC lo menciona, lo que digo no es solo mi opinión sino que hay base constitucional sobre lo que el TC ha dicho.

EL TC en el tema de la negociación colectiva, ha hecho justamente esa diferenciación, diciendo que la regulación en el sector público de la negociación colectiva no es equiparable, no es comparable con lo que sucede en el sector privado, de hecho tiene un párrafo expreso, que yo siempre lo recuerdo porque cuando se plantea la inconstitucionalidad de la ley del servicio civil en la parte de la negociación colectiva, los que impugnan, los demandantes dicen que la regulación especial para el sector público en la negociación colectiva viola el principio de igualdad constitucional y el TC lo descarta de plano y lo que dice es que no son comparables las situaciones, en el sector privado el conflicto es bilateral, ingresos del empresario mientras que en el sector público hay el tema presupuestario y además está el tema de servir a los ciudadanos, no hay tercio de comparación, no

se puede comparar lo que no es comparable, entonces estamos hablando de algo que es particular.

Otro punto importante es que el TC ha seguido lo que dice la OIT, igualmente es una cosa que aquí en el Perú no se dice y creo que se oculta adrede, la OIT ha dicho que la negociación colectiva del sector público es particular y que también tiene reglas especiales y restricciones, como por ejemplo establecer bandas salariales o porcentajes presupuestales dentro de los cuáles se puede negociar, eso no significa una libertad absoluta sino una libertad de negociación acotada.

Es más, hay un caso específico de Perú porque Perú fue denunciado ante el Comité de Libertad sindical por los sindicatos, por la regulación especial de SUNAT, SUNAT tiene una ley especial de fortalecimiento, en esa ley hay una disposición final o transitoria que dice que para negociar el monto negociable en negociación colectiva de SUNAT es un porcentaje de sus ingresos, los sindicatos de SUNAT se fueron al Comité de Libertad Sindical para quejarse y el Comité de Libertad Sindical dijo que eso era legítimo, que los estados pueden establecer parámetros o límites, lo que no dijo la OIT que ellos no pueden decir cuánto pero establecer parámetros, bandas, límites, bandas o porcentajes es totalmente válido y eso también ha dicho el TC.

En ambos casos, de la ley de presupuesto y la ley del servicio civil el TC ha seguido mucho la doctrina y la teoría de la OIT.

¿Cómo cree que impactará la Ley 31188 en el Presupuesto Público dado que la norma no ha incluido ninguna limitación presupuestal?

Ante la pretensión del Ejecutivo de solicitar la inconstitucionalidad de la Ley 31188, ¿considera q existen argumentos suficientes para dicho pedido? De ser así, ¿cuáles serían estos?

Solo quisiera recalcar lo que ha dicho el TC, lo que ha dicho es que es inconstitucional la prohibición absoluta y permanente de la negociación colectiva ojo, son dos características, que sea absoluta y que sea permanente, con lo cual podrían haber prohibiciones absolutas pero temporales o sea crisis económica por ejemplo, se podría decir por dos años o hasta tres años, pero también podrían haber restricciones permanentes pero no absolutas.

Objetivo 2. Recoger propuestas de modificación constitucional y legal de la negociación colectiva.

¿Qué modificaciones considera necesarias en el marco constitucional para una mejor implementación de la negociación colectiva en el sector público?

Si me mí dependiera, yo recuperaría el texto del 014 porque en la ley nueva que se acaba de aprobar por insistencia, yo veo varios riesgos, uno este hecho de que no se enganche con el proceso presupuestario, y hay esa concepción o se cree que las entidades tienen el dinero disponible y se puede usar para cualquier cosa, eso no es factible, eso es inconstitucional; lo otro es que creo que el estado legítimamente puede poner parámetros o montos por los cuales se puede negociar, esa es una cosa importante pero deben ser previstas ex ante; y lo otro que me parece muy peligroso es el rol de los arbitrios cuando no hay acuerdo en la negociación colectiva porque tal como está diseñada la norma, si no hay acuerdo directo se va al arbitraje y hay una estadística muy interesante que hizo SERVIR y que es pública de cómo el 99% de los árbitros y arbitrajes o no conocen las

disposiciones presupuestales y sus límites o conociéndolas simplemente deciden no aplicarlas como si no fueran obligatorias, esos son temas importantes que no contempla la ley, por eso creo que esta ley debería ser derogada o modificada radicalmente.

¿Cómo cree usted que impacta en todo el tema de la negociación colectiva, el hecho que las autoridades públicas en específico las del nacional, ya sea el ejecutivo o el legislativo, no tengan la más mínima idea de cómo funciona el aparato público?

Ahí si usted me preguntara, a mí me gustaría más una negociación colectiva centralizada o centralizada sectorial, así como hace todo el sector educación, todo el sector salud, y además una centralizada porque también es verdad y no se puede tapar el sol con un dedo, que hay mucha asimetría y mucha diferenciación salarial entre las entidades públicas y en realidad la negociación colectiva genera mayor inequidad, mayores diferencias por qué quiénes pueden negociar y obtienen grandes beneficios a través de la negociación colectiva y a través de los arbitrajes, las empresas del estado que son 728 que tienen como 16, 17 o 18 sueldos, ahí están joyitas como PETROPERU u organismos públicos que tienen ingresos propios, como SUNARP por ejemplo, SUNARP ha llegado a la distorsión tal donde negocian por zonas registrales, tiene como 20 zonas registrales, no tiene una negociación grande como entidad nacional sino que se negocia por zonal, es una locura, imagínense la pobre gente de recursos humanos de SUNARP, trabajar planillas para Lima, trabajar planillas para Cusco, trabajar planillas para Piura; esas inequidades se siguen manteniendo; y ¿quiénes no tienen negociación colectiva en la práctica? no tienen negociación colectiva la gente de los ministerios que son 276, la gente de algunos organismos públicos antiguos que se han quedado sin 276

y los otros que tienen negociación colectiva son las municipalidades pero ahí es un engaño muchachos porque como las municipalidades están quebradas, si bien negocian y a veces acuerdan cosas y no van a arbitraje, lo único que generan es una bola de nieve porque están acumulando deudas, son deudas que no van a ser pagables, hay gente que tiene beneficios de negociación colectiva de las municipalidades de un sueldo por año, yo sé de casos que les deben 10 años, 15 años pero si uno mira las finanzas de la municipalidad no pagan, tenemos dentro de esta asimetría que hay entre las entidades públicas, que justo las que más fuerte han hecho lobby en el Congreso para que esta norma se apruebe han sido los sindicatos de las empresas del estado, essalud, registros públicos o curiosamente las que tienen recursos directamente recaudados y en el otro extremo las municipalidades que por tradición han tenido negociación colectiva, a nivel de obreros sobre todo, son los parientes ricos, son ventajas adicionales, yo no estoy en desacuerdo que a la gente se le pague más, al contrario pero que se le pague al que tiene mejor desempeño, a cambio de resultados, ese es el tema de fondo.