

La Negociación Colectiva en el sector estatal

Mario Pasco Cosmópolis

Profesor de Derecho Laboral en la Facultad de Derecho de la PUC

La Constitución Política del Perú reconoce, tanto a los trabajadores privados como a los servidores públicos, los derechos de sindicación y huelga, y lo hace por separado, en forma reiterada y simétrica: en los artículos 48o. y 55o. del Capítulo V para los primeros, y en el artículo 61o. del Capítulo VI para los segundos.

No sucede igual, en cambio, respecto de la negociación colectiva, que sólo está reconocida a los trabajadores privados (Art. 54o.), pero que es omitida para los servidores públicos. Ello no significa que les niegue ese derecho; simplemente, no lo reconoce con rango constitucional.

De otro lado, la Constitución dispone (Art. 60o.) que un Sistema Unico Homologado regula las remuneraciones de los servidores públicos, lo que implica que todos éstos deben percibir una remuneración igual de acuerdo al nivel, grado o cargo que desempeñen, con independencia total de la Reparación en que laboren. En otras palabras, a cargos iguales deben corresponder remuneraciones iguales, sea que pertenezcan al gobierno central, a los Poderes del Estado, a los gobiernos locales o a las instituciones autónomas.

A partir de las premisas constitucionales, se ha establecido por decreto el derecho de los sindicatos de servidores públicos a la negociación colectiva pero sólo respecto de condiciones generales de trabajo, no así sobre remuneraciones (D.S.026-82-JUS). Es más el Decreto Legislativo 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa- dispone en su artículo 44o. textualmente lo siguiente:

"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 modifiquen el Sistema Unico de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el Artículo 60o. de la Constitu-

ción Política del Perú. / Es nula toda estipulación en contrario".

ANTECEDENTES

La idea de un Sistema Unico Homologado es antigua y se eslabona con la de reservarle al Estado la atribución de fijar unilateralmente las remuneraciones. Los esfuerzos por implantar tal Sistema en la década de los 70' se vieron, sin embargo, dificultados por la aparición, por vía fáctica, de mecanismos de sindicación, negociación y huelga.

En forma acelerada, los sectores con capacidad de presión -maestros, médicos del Estado- o que se vinculaban con actividades particularmente protegidas -servicio diplomático- o estimuladas -pesquería- fueron obteniendo ventajas respecto de los demás, lo que, lejos de homogeneizar los regímenes, los multiplicó y dispersó.

En tales circunstancias se debatió la actual Constitución. Fue objetivo muy claro de los constituyentes acabar con esta disparidad a través de la centralización y unificación de las condiciones remuneratorias, fundamentalmente por medio de un Sistema unificado. Ello explica, además, el por qué no se incluyó la negociación colectiva entre los derechos del servidor público.

La fijación de remuneraciones y, en general, derechos económicos debe hacerse, de otro lado, en la Ley General de Presupuestos que el Parlamento aprueba el 15 de diciembre de cada año y que rige por todo el año inmediato posterior.

La rigidez presupuestal se vio impotente para enfrentar el fenómeno inflacionario desatado en 1976, y que en los últimos años ha alcanzado índices altísimos, superiores a 4 dígitos.

Cara a la situación descrita, el gobierno se ha visto obligado a otorgar, cada vez con mayor frecuencia y por montos cada vez más elevados, au-

mentos generales de salarios, los cuales, sin embargo, han estado siempre por debajo de la cuota inflacionaria, determinando una profundísima caída de los salarios reales.

La fijación unilateral de salarios y condiciones se da de tres maneras o en tres momentos: primero, en lo estructural, al fijar el marco legal de las remuneraciones y condiciones de trabajo; segundo, en lo económico permanente, al señalar el monto de las mismas vía la ley anual de presupuesto; y finalmente, en lo coyuntural, al decretar ajustes periódicos para contrarrestar o compensar el deterioro provocado por la inflación.

No obstante mantenerse este sistema en lo fundamental, en los últimos años ha habido una apertura hacia la participación de los trabajadores en la determinación de sus derechos, reflejada en la adopción de mecanismos de consulta y negociación colectiva.

El mecanismo de la consulta fue introducido, al menos en teoría, por decreto supremo No. 003-82-PCM, de 24 de enero de 1982; su artículo 22o. dispone que para la elaboración del proyecto modificatorio del Sistema Único de Remuneraciones de la Administración Pública, el Poder Ejecutivo formulará las consultas que fueren del caso a las organizaciones sindicales debidamente registradas.

A tal efecto (D.S. 039-83-PCM) y para la coordinación de la consulta, se ha creado una **Comisión Nacional de Consulta de los Servidores Públicos**, integrada por dos representantes del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), uno de los cuales la preside, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y dos representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

El mecanismo, hasta donde tenemos conocimiento, no viene siendo aplicado y pareciera ser inoperante.

LA NEGOCIACION COLECTIVA

La negociación colectiva sólo está autorizada respecto de condiciones de trabajo no remuneratorias, lo cual, obviamente, reduce al mínimo su importancia y eficacia prácticas.

El proceso negocial se da al interior de una **Comisión Paritaria**, dentro del esquema siguiente:

–**Contenido material:** El pliego de peticiones debe versar única y exclusivamente sobre fijación o variación de condiciones de trabajo; no puede contener aspectos salariales.

–**Legitimación:** Habiendo pluralidad sindical, tiene derecho a presentar anualmente, en forma escrita, un Pliego de peticiones sobre condiciones de trabajo (excluidas las remuneratorias) el sindicato **mayoritario** de la Repartición.

–**Comisión Paritaria:** Recibido el pliego, el Titular de la Repartición debe convocar a una Comisión Paritaria integrada por 4 representantes del sindicato mayoritario, 4 representantes de la Repartición y un representante del Titular de la misma, quien la preside.

La Comisión Paritaria debe, en el término de 10 días, evaluar el pliego y buscar una fórmula de arreglo, previa opinión favorable de la Comisión Técnica. Con opinión favorable, la fórmula de arreglo queda consolidada, debiendo el Titular de la Repartición expedir la correspondiente resolución aprobatoria, con lo que concluye el proceso. Si la Comisión Técnica plantea observaciones, la Comisión Paritaria puede recogerlas, procediéndose en la misma forma; pero si no las acepta, el caso va a arbitraje.

–**Dictamen previo: Comisión Técnica.** Si no se hubiera llegado a un arreglo, la Comisión Técnica debe emitir, en un plazo máximo de 30 días hábiles, un informe sobre los aspectos legales, técnicos y posibilidades presupuestales de la petición y formular sus recomendaciones y sugerencias.

Las Comisiones Técnicas deben ser organizadas por el INAP anualmente, integradas por dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos del Ministerio de Justicia y dos del propio INAP.

–**Arbitraje:** Como secuela de las negociaciones, si no se llega a una fórmula de arreglo o si la Comisión Paritaria no acepta las observaciones de la Comisión Técnica, el asunto pasa a decisión de un Tribunal Arbitral constituido en cada Repartición por dos árbitros designados por el sindicato mayoritario, dos designados por la Repartición y un Presidente elegido por aquellos de común acuerdo o, a falta de acuerdo, designado por la Corte Superior del Distrito Judicial correspondiente, a solicitud del Titular de la Repartición.

El Tribunal debe conocer el pliego y expedir laudo en un plazo de tres días. El laudo debe tomar en consideración el informe de la Comisión Técnica y tiene carácter de cosa juzgada, siendo de obligatorio cumplimiento.

Este arbitraje adolece de las mismas limitaciones de la negociación: sólo puede pronunciarse respecto de materias no remuneratorias.

Que tengamos conocimiento, hasta la fecha no se ha dictado un solo laudo arbitral, en los 7 años que tiene de implantado el sistema.

ENFOQUE CRITICO

Todo el sistema concebido por el D.S. 026-82-JUS adolece de un defecto monumental: está totalmente divorciado de la realidad y es, por tanto, ineficaz.

La negociación colectiva de los trabajadores privados, cuya existencia en nuestro país data de principios de siglo y ha sido institucionalizada y regulada legalmente desde la década de los años 30', tiene como tema fundamental el salarial: las convenciones colectivas peruanas son casi sólo salariales; la fijación de cláusulas previsionales o de otra índole es muy limitada, casi inexistente. Siendo así, siendo ésa la tradición nacional a emular en esta materia, resulta obvio que si se priva a la negociación de su contenido remuneratorio deviene prácticamente en vacía, inútil. Eso es lo que sucede con la negociación formal en el sector público: resulta superflua, inconsistente, intrascendente.

De otro lado, empero, en un país cada vez más avasallado por la informalidad, las fuerzas sociales y las necesidades económicas no pueden ser contenidas mediante recursos formalistas; su empuje genera su propia dinámica, abre su cauce, produce resultados. Así, aunque la negociación está proscribida y hasta fulminada por la ley, en la práctica goza de buena salud. Los sindicatos de empleados públicos, la CITE y en general los diversos estamentos burocráticos presentan pliegos "remuneratorios", se declaran en huelga, fuerzan la apertura e instauración de comisiones paritarias, negocian y alcanzan finalmente muchos de los objetivos perseguidos.

El gobierno -los gobiernos, en verdad, de 1980 a la fecha- se guarda mucho, eso sí, de no llamar negociación a la negociación, ni actas a las actas, ni convenios a los acuerdos. Celoso guardián de las apariencias, cambia los nombres, utiliza eufemismos, se cuida muy bien de respetar la ley que prohíbe negociar, y entonces, en vez de dar valor directo a las convenciones, las recoge en decretos y resoluciones. De ese modo, no son ni la negociación ni el convenio los que producen el aumento salarial, sino el acto unilateral y soberano del Estado plasmado en una norma gubernamental. Puro artificio, en verdad; respeto sacramental a la forma y desprecio por la verdad y la sustancia.

PROBLEMATICA

La negociación colectiva en el Sector Estatal confronta numerosos problemas, no sólo los reseñados líneas arriba.

Por un lado, el crecimiento desmesurado de la burocracia, su gigantismo cuantitativo, hace muy gravosas para el Erario público cualesquiera concesiones económicas. Hay una insuficiencia de base, una incapacidad real e inocultable para atender las expectativas del servidor público. Luis Aparicio Valdez ha dicho, con ese tono socarrón que él usa con tanta simpatía, que en el fondo **la burocracia en el Perú es un sustituto del seguro de desempleo: se le paga poco y se le exige menos o nada a cambio.**

Por otra parte, conspira contra un mejor desarrollo de la negociación el tono marcadamente conflictual con que se plantean las reivindicaciones. Los gremios de servidores públicos han sido copados por los sectores radicales, cada vez más extremos en la búsqueda de acentuar las contradicciones del sistema para intentar acabar con él. No hay, entonces, interlocución posible. Y si cuando candidatos, los más altos dignatarios del actual régimen solían acompañar las marchas de los huelguistas, en especial cuando estaban cercanas las cámaras de la T.V., hoy descubren consternados que esas dirigencias sindicales son intransigentes y duras. Pero no son las dirigencias ni su actitud las que han cambiado, ciertamente.

Hay, finalmente, un factor demoledor: la hiperinflación. Mientras este flagelo persista, nada en el Perú -la negociación colectiva incluida- tendrá medianas posibilidades de eficacia o éxito.

PERSPECTIVAS

Conjugar el mandato constitucional de un Sistema Unico Homologado de Remuneraciones con un sistema abierto de negociación es tarea por demás difícil.

La necesidad de respetar ese Sistema, dentro de un esquema prohibitivo de la negociación salarial, llevó a la creación de una Comisión Nacional integrada por funcionarios de primer nivel administrativo, encargada de estudiar los problemas sectoriales y general y elevar sus conclusiones al Ministerio de Economía y Finanzas para su inclusión en el presupuesto general. Todo ello con carácter único para todos los servidores públicos, sin excepción, vale decir, con el grado máximo de centralización.

Ahora bien, desde años atrás el Presupuesto General de la República ha dejado de ser un auténtico presupuesto y se ha convertido, como tantas otras cosas, en otra forma meramente apariencial.

Por un lado, una porción inmensa del presupuesto de gastos corrientes aparece atribuida sin más, como un inmenso saco de dinero, al Ministerio de Economía y Finanzas. para que éste lo adminis-

tre y distribuya *ad libitum*. El MEF extrae del mismo a lo largo del año las habilitaciones y transferencias que habrán de permitir atender los mayores egresos derivados de los incrementos del gasto, fundamentalmente en el rubro de remuneraciones. Como quiera que en nuestro país el MEF no sólo prepara el presupuesto, sino que también lo administra, eso es exactamente igual que poner al gato de despensero. Esa es parte de la explicación del por qué los ministros de economía suelen convertirse en superministros que tienen no sólo la sartén por el mango, sino el mango también.

Por otro lado, y ésta es invención más reciente, se ha creado el llamado "presupuesto cero", esto es, un presupuesto concebido como si no hubiera inflación (inflación cero, de allí el nombre); así, se aprueban en diciembre de cada año ingresos y gastos para los doce meses siguientes calculados, unos y otros, como si los de enero se fueran a mantener invariables hasta diciembre. Esto, en un país cuya inflación viene teniendo un ritmo de 45% mensual*. En los apenas 15 días que transcurren desde la aprobación del "presupuesto cero" hasta el inicio de su vigor, las cifras ya llegan desfasadas en un 15 ó 20 por ciento.

Ese "presupuesto" de presupuesto no tiene nada; ni el nombre, en realidad, porque el cero es la nada.

Todo esto tiene que cambiar si aspiramos a ser, algún día, un país en serio. En ese país que hipotéticamente podríamos ser, las cosas tal vez tendrían que funcionar de la manera siguiente:

—La CITE, o como quiera se llame para entonces la Central debidamente registrada que represente a los servidores públicos, tendría que asumir esa representación con carácter universal. Si hubiera pluralismo confederal, habría que buscar soluciones como la del sindicato más representativo u otra similar.

—La negociación tendría que ser salarial, básicamente salarial; si no, no es negociación. Por respeto al Sistema Unico previsto en la Constitución, esa negociación debería ser rígidamente centralizada.

—Tendría que darse en oportunidad y tiempo suficientes para permitir que los acuerdos sean incorporados al proyecto de presupuesto. Como éste debe quedar listo en agosto, la negociación por fuerza tendría que ser en época anterior: junio o julio, tal vez.

—Obviamente, si el presupuesto es tal y la Constitución sigue siendo la Carta Magna, los efectos de esa negociación sólo regirían desde enero del año siguiente.

Nuestra propuesta, abrumados psíquicamente como estamos por la hiperinflación, puede parecer irreal y hasta irrisoria; pero, claro, también para ser país serio tenemos que comenzar por derrotar a la inflación. En todo caso, la negociación puede contener fórmulas flexibles, variables, adaptables a la realidad. Lo importante es que, cualesquiera sean los acuerdos, aparezcan reflejados presupuestariamente de modo transparente y real.

—A la par con todo ello, los sindicatos de base podrían actuar descentralizadamente para negociar, allí sí, sólo las condiciones de trabajo, porque éstas no pueden ser generalizadas ni pueden ser iguales para todos los sectores. Ello permitiría introducir mecanismos de articulación negocial, niveles diferentes de negociación a partir de materias distintas a ser tratadas en cada nivel.

Avanzar en esta dirección parece muy difícil hoy en día: (1) El gobierno -los gobiernos- ve con poca simpatía a la CITE (a cualquier CITE) y con pavor la centralización de su poder negocial. (2) La contratación articulada es resistida por algunos sectores empresarios, y otros quisieran librarse de la contratación por rama de actividad; ese espíritu de alguna manera tiene reflejo o puede tenerlo en los gobernantes que deban enfrentar similares desafíos en el sector estatal. (3) Al Ministerio de Economía - a todo ministro de economía- no hay quién le quite de las manos la formulación y ejecución presupuestal, fuente primordial de su enorme poder. (4) El Parlamento, a su vez, puede crear invadidos sus fueros si se le presentan acuerdos ya formalizados en materia retributiva que deban ser incorporados *in totum* al presupuesto, que es una ley que emana del Parlamento. (5) La CITE y los citeños pueden seguir sintiéndose más confortables en el conflicto que en el avenimiento.

En pocas partes o en ninguna parecería tener asidero la propuesta que hacemos. Puede parecer utópica. Pero si lo es, ¡Enhorabuena!. No pueden expropiarnos la utopía; debemos defenderla con uñas y dientes.

De lo contrario, mejor sería colocar en nuestro país el lema que el divino Dante puso en el umbral del infierno: "Lasciate ogni speranza voi ch'entrate".

* Los índices que hace referencia el autor corresponden al primer trimestre de 1989.