

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**EL CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL
EMPLEO COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN DEL DIÁLOGO
SOCIAL**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

DANIELA ALEJANDRA CORNEJO CASTRO

ASESOR

LEYLA IVON VILCHEZ GUIVAR DE ROJAS

<https://orcid.org/0000-0003-1081-7922>

Chiclayo, 2022

**EL CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN
DEL EMPLEO COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN DEL
DIÁLOGO SOCIAL**

PRESENTADA POR
DANIELA ALEJANDRA CORNEJO CASTRO

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Diana Berlyne Anacleto Silva

PRESIDENTE

Yuri Díaz Jaime

SECRETARIO

Leyla Ivon Vilchez Guivar de Rojas

VOCAL

Dedicatoria

A Dios, por cuidarme y bendecirme cada minuto de vida.

A mi madre Sara por amarme tanto, aconsejarme y enseñarme que el esfuerzo todo lo puede.

A Danilo y Fernando por acompañarme todas las tardes de redacción, escucharlos reír me daba fuerzas para seguir.

A mi entrañable amigo Ángel, por su apoyo incondicional.

A Kimsa y Guillermo, por alentarme y motivarme a seguir.

Agradecimientos

A mi asesora Leyla Vilchez, por compartir conmigo sus tan valiosas horas y consejos, y por guiarme con paciencia y bondad durante el desarrollo de esta investigación.

Índice

Resumen	5
Abstract	6
Introducción.....	7
1.- REVISIÓN DE LA LITERATURA	9
2.- MATERIALES Y MÉTODOS.....	21
3.- RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	21
Conclusiones.....	32
Recomendaciones.....	32
Referencias	33
Anexos.....	37

Resumen

La presente investigación analiza la aplicación ineficaz del diálogo social por el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, caracterizada por la carencia de acuerdos y consensos entre los tres actores sociales participantes. En orden a ello, este estudio plantea, mediante el método analítico y el análisis documental, la modificación de las competencias y atribuciones del CNTPE y el desarrollo de los criterios jurídicos que la sustenten. Así, esta investigación desarrollará la posibilidad de participación obligatoria del CNTPE en el proceso legislativo como un órgano consultivo, siempre que los proyectos versaran sobre temas laborales. Lo expuesto tendrá lugar a lo largo de tres capítulos en los que se establecerán primero conceptos generales en el capítulo de revisión de la literatura, luego el de metodología y finalmente los resultados y discusión que terminarán en un listado de conclusiones y recomendaciones.

Palabras claves: Diálogo social, democracia, acuerdo, participación ciudadana.

Abstract

This research analyzes the ineffective application of social dialogue by the Peruvian National Labor and Employment Promotion Council, characterized by the lack of agreements and consensus among the three participating social actors. In order to do so, this study proposes, by the analytical method and documentary analysis, the modifications of competences and attributions of the Council and the development of the legal criteria that support it. In that way, this research will develop the possibility of mandatory participation of the CNTPE in the legislative process as a consultive body, provided that the projects dealt with labor issues. This will take place throughout three chapters. The first one will be about general information and concepts of social dialogue and the Peruvian Council, the second one will be about methodology, and the final one will be about results and discussions that will end with a list of conclusions and recommendations.

Keywords: Social dialogue, democracy, agreement, concertation.

Introducción

En nuestro país, una clara muestra de la inexistente facultad de concertación y diálogo en materia laboral es la emisión del Decreto de Urgencia N° 38-2020 que dispuso la obligación de otorgar licencias con goce de haber, vacaciones adelantadas e incluso la suspensión perfecta de labores que solo se cobró millones de puestos de trabajo y la quiebra de miles de empresas a nivel nacional. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante INEI), solo en Lima, la población empleada disminuyó un 55.1%, equivalente a dos millones cuarenta y nueve mil ochocientas personas que perdieron sus empleos tan solo durante el trimestre inmediato después de dictado este decreto.

La falta del diálogo social se materializó en la imposición de medidas generales e indiscriminadas que debido a la carencia de participación de las partes involucradas se tornaron inútiles y obtuvieron como consecuencia los resultados lamentables que exponen las estadísticas y en orden a ello, la crisis que sortea cada familia afectada a nivel nacional por la pérdida del ingreso económico que sustentaba sus necesidades básicas.

Años de evolución tuvieron fruto en el Consejo Nacional de Trabajo de 1957 que tenía como una de sus funciones principales emitir opiniones en situaciones presentadas por el gobierno y participar en la solución de conflictos laborales como se pautaba en el Decreto Supremo de fecha 8 de noviembre. A partir de los ochenta, mencionan Sagasti & Prada (2005), en medio del retorno de la democracia al país, “se generan distintos procesos de diálogo social que en general buscaban mejorar el bienestar de la población, reducir la pobreza y aumentar la participación ciudadana en la vida nacional” (p.94). No obstante, la crisis económica y los contextos de violencia limitaron completamente su desarrollo.

Actualmente, según el Decreto Supremo N°004-2014, el órgano representante del diálogo social es el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo- en adelante CNTPE. Conformado por el Ministerio de trabajo, organizaciones sindicales y gremios empresariales de todo el territorio nacional, su función principal es constituirse como un espacio de promoción de diálogo y concertación laboral.

A lo largo de su existencia, los logros del CNTPE pueden resumirse en la emisión de opiniones respecto de propuestas normativas y la emisión de informes técnicos relativos a la problemática laboral del país. En adición, pueden sumarse los consensos acerca de distintos diagnósticos como el de la reforma del sistema de pensiones del año 2007, el consenso sobre el diagnóstico de la caracterización y problemática de los trabajadores informales en el año 2008, entre otros (Weller, 2011, pp.56-57).

No obstante, todos estos son logros meramente teóricos, y no han conseguido un acuerdo que signifique una mejora en la realidad laboral del país. Por tanto, no revisten la importancia necesaria para considerar que esta instancia cumple con promover y ejecutar el diálogo social de manera efectiva.

En orden a ello, nace la siguiente pregunta ¿Cómo se deberá fortalecer al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo para hacer efectivo el diálogo social en el Perú?

En relación a esto, hemos de tener en cuenta que el pasar de los años, no ha significado un fortalecimiento de esta instancia, sino una participación prácticamente nula y completamente desapercibida. Así, de nada sirve la existencia de una instancia que promueva, aplique y ejecute el diálogo social si no puede hacerlo de manera eficaz o no logra generar acuerdos que aporten beneficios reales.

En orden a lo expuesto, y teniendo en cuenta que el diálogo social por su naturaleza tripartita, legitima propuestas colectivas y democratiza relaciones laborales, esta investigación plantea una propuesta de modificación de competencias y atribuciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del empleo, que permita fortalecer la ejecución efectiva del diálogo social en el Perú a través de dos objetivos específicos: demostrar la ineficacia del CNTPE en la ejecución del diálogo social en el Perú y sustentar los criterios jurídicos para la modificación de las competencias y atribuciones del CNTPE para hacer efectivo el diálogo social.

1.- Revisión de la literatura

1.1.- Antecedentes

Calvo M. (2019) en su tesis de maestría: “El diálogo social tripartito en el Perú y la eficacia del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como mecanismo para alcanzar el trabajo decente”, destaca la imperiosa necesidad de fortalecer el diálogo social y su aplicación a través del fortalecimiento del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante una Política Nacional Sectorial de Diálogo Socio Laboral que reconozca su participación en la construcción de políticas y medidas que fomenten el crecimiento económico y el trabajo decente en el Perú. Asimismo, plantea la posibilidad de formular un proyecto de ley que reestructure este espacio de diálogo con miras a conseguir efectividad y eficacia.

Esta investigación es indispensable para la elaboración de mi artículo pues introduce al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como una instancia de concertación y mecanismo de diálogo social que a lo largo de los años ha perdido eficacia, hasta obtener una producción prácticamente nula de acuerdos entre los sindicatos y gremios que lo integran. Esta investigación brindará un aporte formidable pues realiza un análisis pormenorizado del CNTPE y brinda una serie de propuestas para mejorar su participación en la resolución de conflictos laborales.

En adición, la autora expone de manera clara el marco general del diálogo socio laboral y su vinculación directa como objetivo estratégico para lograr el trabajo decente en el país. Así, evalúa sus condiciones indispensables y su importancia, pero también precisa la necesidad de reestructuración de su aplicación y su relación estrecha con los objetivos de desarrollo sostenible, estudio que contribuirá con el análisis de la institución de diálogo social que se pretende en el presente artículo.

Bazán P. (2014) en su tesis de maestría: “Cambios surgidos en la organización de la confederación general de trabajadores del Perú a propósito de su participación en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (2001-2008)”, analiza los cambios de la Confederación post participación en el CNTPE, puntualmente en la discusión sobre el Anteproyecto de la Ley General de Trabajo y la metodología concerniente al ajuste de la Remuneración Mínima Vital.

El autor mediante su investigación expone los proyectos más representativos que ha gestionado el CNTPE en sus años de existencia. De igual forma, identifica los que considera problemas cruciales en relación a la participación social activa de este organismo. Esta información es relevante para mi trabajo de investigación pues contribuirá al análisis de la actuación del Consejo a través de los años y los acuerdos que haya firmado y efectivamente ejecutado.

Asimismo, es valioso para la construcción de este trabajo, el desarrollo detallado de la estructura y funcionamiento del CNTPE, así como de sus límites de diseño institucional y también los límites que se presentan en la concertación, pues servirán de cimiento a la sustentación de la modificación del reglamento interno de dicha instancia que se propone en este proyecto.

Arce, E. (2018) en su tesis de grado: “Norma, Ideología y Realidad: El origen de la libertad Sindical en el Perú”, presenta un estudio integral de la libertad sindical desde una minuciosa evaluación de su proceso histórico. Desarrolla a la libertad sindical no solo como una institución jurídica, sino también como una institución social, económica e ideológica.

Esta tesis contribuye a mi investigación debido a que realiza un análisis exhaustivo del derecho de Libertad Sindical. No solo desarrolla una definición, sino que estudia la institución de manera integral y crítica desde sus orígenes, para entender el contexto en el que este derecho fue recogido por una norma jurídica, así como sus causas y funciones jurídicas y sociales.

Esta premisa será indispensable para entender los fundamentos principales no solo de la libertad sindical sino también de los derechos que esta contiene, la huelga y negociación colectiva; siendo la última una figura base fundamental para concebir al diálogo social tripartito.

Herrera, C. (2019), en su tesis de grado: “La regulación de los niveles negociales en el Perú: Propuesta para una reforma legislativa promocional sobre la estructura de la negociación colectiva en la actividad privada”, presenta una propuesta de promoción de la negociación colectiva en la actividad privada, partiendo de una crítica a la legislación actual. Para el autor, la norma laboral favorece arbitrariamente al empleador y suprime su rol de promoción de la negociación de manera imparcial. En orden a ello, sustenta su propuesta en criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y en los principios postulados por la Organización Internacional de Trabajo y sus órganos de control.

El estudio que realiza el autor para finalizar en su propuesta de promoción de negociación colectiva es de suma importancia para la elaboración de mi artículo de investigación. Esto porque parte de una evaluación de la ley de relaciones colectivas de trabajo para determinar, mediante un análisis exhaustivo, la importancia de un replanteamiento legislativo que pondere la negociación colectiva, de tal manera que permita el desarrollo idóneo de uno de los derechos parte de la libertad sindical de los trabajadores.

En adición, el autor expone a lo largo de su investigación, las principales falencias que existen en torno a la legislación actual y el problema de desigualdad que existe entre trabajadores y empleadores, que incrementa con el actuar negligente del gobierno en sus deberes de fomento de negociación. Esta información contribuirá al desarrollo del acápite de vinculación que existe entre los actores sociales que participan del diálogo social tripartito, así como a comprender por qué los niveles de sindicalización son tan pobres y por tanto su representación en el CNTPE es en ciertos sectores, prácticamente nula.

Condori M. (2016) en su tesis de grado: “Impacto de la creación de espacios de diálogo en el desarrollo de un conflicto social: Caso Mesa de Diálogo para analizar la problemática minera en el departamento de Moquegua”, presenta como objetivo principal determinar el impacto de la implementación de la Mesa de Diálogo denominada “Mesa de Diálogo para analizar la problemática minera en el departamento de Moquegua” en el desarrollo del conflicto entre la empresa Anglo American Quellaveco y la sociedad civil de Moquegua durante los años 2011-2015.

La autora destaca que este espacio de diálogo intervino acertadamente de manera rápida en el conflicto que se desarrollaba en Moquegua pues hasta ese entonces era común la participación del gobierno en conflictos de nivel nacional y usualmente cuando ya existía un conflicto violento. Así también menciona que el espacio de diálogo diluyó posiciones conflictivas y disminuyó la desconfianza entre los participantes.

Este antecedente tiene relevancia en mi investigación pues expone los beneficios de un mecanismo de diálogo como instancia de solución de conflictos. La autora presenta a la mesa de diálogo como la oportunidad temprana e ideal para solucionar disputas con beneficios para todos los participantes y sin recurrir a un extremo de violencia. Los conflictos en el país son satanizados y se conciben como un problema necesario de erradicar, no obstante, esta tesis postula al conflicto como un proceso social natural y dinámico en el que las partes presentan

intereses opuestos que podrán neutralizarse en espacios de diálogo buscando soluciones asertivas.

Esta investigación aportará además a entender cómo la democracia participativa de un grupo de actores, tiene como resultado una solución conjunta, que destaca por un nivel de legitimidad y aceptación mayor al de cualquier solución que pueda tomarse de manera unilateral. Esto asegura que dicha solución sea duradera y evita que se desarrollen conflictos posteriores por la falta de participación o desacuerdos.

1.2.- Bases Teórico conceptuales

1.2.1.- El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

1.2.1.1.- Antecedentes y evolución histórica

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo no es una instancia de diálogo nueva en el país, por el contrario, su desarrollo se ha fortalecido mediante años de evolución y con la formación de distintas mesas y espacios de concertación.

Calvo menciona que el antecedente más antiguo es “el Congreso Económico Nacional, que fue una propuesta impulsada en 1931 por el Partido Aprista Peruano. Esta iniciativa buscaba la creación de un espacio que reúna a los actores que participaban en la producción de la riqueza” (2019, p.36).

Años después, en 1945, fue creado el Comité Tripartito con el objetivo de moderar los ajustes salariales en la industria textil. Así también, en 1957 se creó mediante el Decreto Supremo del 8 de noviembre de 1957 el Consejo Nacional de Trabajo para “prestar asistencia en la preparación de reglamentos y leyes administrativas, dictaminar sobre medidas que les sean sometidas por el Gobierno y mediar en los conflictos laborales”, según lo dispuesto en el artículo 181° de la Constitución de 1933 (Aparicio, 2008, p.28).

Menciona el autor, además, que en los años setenta fue creado el Consejo Nacional de Trabajo con el Decreto Supremo N°018-73-TR, con fines igualmente consultivos en materias de empleo y remuneraciones, no obstante, no tuvo mayor operatividad “y es mucho más cierto que el tripartismo se fue desarrollando en base a áreas específica en niveles muy variados”. (Aparicio, 2008, p.29).

Hasta los años setenta los espacios de diálogo tuvieron lugar, pero su existencia no tuvo mayor relevancia. Fueron órganos constituidos por grupos pequeños y no muy variados por lo que su representatividad era bastante limitada. En adición, estaban caracterizados por una función primariamente consultiva que no lograba acuerdos o aportes consistentes.

En los años 80, América Latina vivió un “escenario privilegiado para los procesos de diálogo”. Perú no fue la excepción y durante el segundo período del presidente Francisco Belaúnde Terry, por iniciativa del ministro de trabajo, Alfonso Grados Bertoni, se “inició un proceso de concertación entre el Estado, las empresas y los trabajadores. Adicionalmente, se pusieron en marcha distintos procesos de diálogo propiciados en su mayoría por entidades académicas y no gubernamentales” (Sagasti & Prada, 2005, p.93).

No obstante, el escenario violento que tuvo lugar durante toda la década y las diferentes crisis, políticas, económicas y sociales que se sortearon, retrasaron notablemente la evolución óptima del diálogo social en el país.

En la década de los noventa, a pesar de gobierno autoritario que impuso Alberto Fujimori, el diálogo y la concertación recobraron importancia.

Fue justamente durante su primer período en el que se instala el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo por el D.L N° 25927 en el año 1992 como un órgano consultivo cuya función principal sería “la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción y de previsión social en función del desarrollo nacional y regional”. Aparicio, 2008, p.30).

Casi una década después, el jueves 04 de enero de 2021, durante el gobierno de Transición de Valentín Paniagua, el CNTPE fue reinstalado como “órgano consultivo del Ministerio de Trabajo y estuvo compuesto por 15 actores sociales distintos parte de los gremios empresariales y trabajadores del país, miembros que fueron oficialmente designados por R.M N° 03-2001-TR”, lo que inició una oportunidad de desarrollo para el diálogo social (Aparicio, 2008, p.30).

En adelante, el CNTPE ha sufrido cambios en relación a sus funciones, composición y estructura, pero estos no han sido radicales.

1.2.1.2.-Marco Normativo

El diálogo social está regulado por la Organización Internacional de Trabajo y a nivel nacional, por diferentes cuerpos normativos de distinto rango legal.

En el año 2004, el Perú ratificó el Convenio N° 144 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) sobre consulta Tripartita por el cual el Estado peruano se compromete a “poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la OIT”, tal como establece el artículo número 2 del convenio.

En la normativa peruana, la Ley N°28318 que modifica el artículo 13° de la Ley N°27711-Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establece que el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo tiene como objeto “la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, promoción del empleo y de protección social en función del desarrollo nacional y regional. Asimismo, será de su competencia la regulación de las remuneraciones mínimas vitales”. Precisa además que “está integrado por el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo quien lo presidirá y por representantes de los trabajadores, empleadores, incluidos los de la pequeña y microempresa, y de las organizaciones sociales representativas vinculadas a los sectores del Ministerio”.

Aunado a ello, el Decreto Supremo N°004-2014 que aprueba el Reglamento de Organización y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ratifica lo establecido en la Ley N°28318 y añade que es un mecanismo de concertación nacional y regional, y depende del despacho ministerial.

Sumado a esto, el Decreto Supremo N° 001-2005, Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, en su artículo primero, recoge lo expuesto en las tres normas precedentes.

El diálogo social ha sido recogido también, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867 cuando estipula en su artículo 48°, funciones en materias de trabajo, promoción del empleo y la pequeña microempresa, literal d) “promover el diálogo social y la concertación con las organizaciones representativas de los trabajadores, empleadores y sectores de la sociedad vinculados, en materia de trabajo, promoción del empleo, formación profesional y fomento de la micro y pequeña empresa”.

Esta función se fortalece en la ley N° 29381 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo pues establece como función compartida con los gobiernos regionales: “promover espacios nacionales y regionales de diálogo social y concertación laboral entre los actores más representativos de la sociedad peruana, y mecanismos que permitan la prevención y solución de conflictos laborales”. Determina también, “promover y ejercer la coordinación con los Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, y otros espacios de Diálogo Social y Concertación Laboral”.

1.2.1.4.-Objetivo y Funciones

Según el reglamento interno de Organización y Funciones DS N° 001-2005, el CNTPE “es un órgano de composición tripartita, cuyo objetivo es la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social para el desarrollo nacional y regional”. Asimismo, es de su competencia la participación en la regulación de las remuneraciones mínimas.

Del análisis de sus funciones, observamos que la primera y más importante es concertar políticas en materia de trabajo y las subsiguientes son relativas a emitir opinión e informes en temas de interés. Así también, mantiene la posibilidad de establecer una regulación propia de organización y funcionamiento, como vincularse con otros espacios de diálogo nacional e internacional y determinar cualquier otra función que se requiera.

De las expuestas, la función que ha visto el menor desarrollo con el paso de los años es la función de concertación, destacando también que los informes y los documentos de opinión han disminuido su frecuencia después del año 2019. Este constituye un problema severo y devalúa la poca utilidad de un ente que no desarrolla de manera eficaz siquiera su función principal.

1.2.1.5.-Logros y Aportes

Desde su reinstalación en el año 2001, el CNTPE ha obtenido una serie de logros que si bien para la doctrina no revisten la importancia necesaria para determinar un funcionamiento eficaz, no deben desconocerse, ni disminuir su mérito.

Weller en su artículo Mercado laboral y diálogo social en el Perú, elaborado en el marco del programa de cooperación CEPAL/AECID “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe” del año 2011, expone 3 logros fundamentales del CNTPE desde su reinstalación:

El primero es mantener un funcionamiento y operatividad relativamente normal a pesar de haber resurgido tras una época en la que el diálogo social no tenía un desarrollo consistente y era prácticamente nulo, la libertad sindical era restringida y el autoritarismo del Gobierno impedía el diálogo social en un entendimiento bipartito y tripartito (Weller, 2011, p.56).

En la actualidad, pese a los vaivenes políticos a los que nos enfrentamos, el CNTPE se ha mantenido operativo como institución. No obstante, su funcionamiento limitado no le permite ser una instancia de diálogo democrático y legitimador de acuerdos.

El segundo logro importante data del año de su reactivación en el que se acordaron “importantes modificaciones a la ley de relaciones colectivas de trabajo, las mismas que fueron asumidas por el Congreso de la República, que las modificó con la finalidad de adecuarlas a los Convenios Fundamentales de la OIT” superando las observaciones que la Organización había emitido sobre la legislación del país (Weller, 2011, p.56).

El último logro que consigna el autor como fundamental, aunque insuficiente, fue “el acuerdo tripartito logrado en el CNTPE acerca de aproximadamente el 85% de los artículos del

proyecto de Ley General de Trabajo”. Si bien no se obtuvo un resultado favorable a la norma, esto sirve de cimiento para continuar con el esfuerzo de promulgación de esta ley en algún momento (Weller, 2011, p.56).

Como se mencionó líneas arriba, el CNTPE no ha logrado concretar acuerdos relativos a cambios sustanciales. Su participación se ha relegado a la elaboración de opiniones sobre propuestas normativas, informes técnicos y propuestas institucionales.

1.2.1.6.-El CNTPE y el Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es un conjunto de políticas de Estado nacidas de la congregación de las fuerzas políticas y organizaciones civiles más importantes con el objetivo de establecer una serie de lineamientos generales que determinarán y velarán, por la protección de la gobernabilidad del país.

Según su portal institucional, dichas políticas están “elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática” (Acuerdo Nacional, 2002).

Según el Acta de Suscripción del Acuerdo Nacional de fecha 22 de julio de año 2002, las políticas dictadas estarán dirigidas a alcanzar cuatro grandes objetivos “el fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho, el desarrollo con equidad y justicia social, la promoción de la competitividad del país y la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado”

Dentro de las políticas mencionadas, destacan según el tema materia de análisis las siguientes:

La política número cuatro denominada “Institucionalización del diálogo y la concertación” y el número catorce denominada “Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo” (Acuerdo Nacional, 2002).

Con la primera política el Estado asume el compromiso de “fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias de identidad” (Acuerdo Nacional, 2002).

Así, el actuar del CNTPE está contemplado en esta Política de Estado, no obstante, se desenvuelve de manera específica, en materia laboral. Es necesario destacar, además, que este parámetro contempla como función del Estado contribuir con la institucionalización de los procesos de concertación y también aportar con el planeamiento estratégico y presupuestal, hecho que responde a lo que debería ser, una postura imparcial, que facilite la comunicación entre los involucrados.

Con la segunda política, se refuerza el compromiso de “promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local” (Acuerdo Nacional, 2002).

Debido a esta política, el Estado deberá procurar nuevos puestos de trabajo, caracterizados por una mejor calidad y condiciones laborales, que reflejen el trabajo digno. Todo esto, mediante el fomento de la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

1.2.2.- Diálogo Social

1.2.2.1.- Definición

El diálogo social es cualquier tipo de comunicación que se entable entre la empleadora y los trabajadores. En su dimensión tripartita participa, además, el gobierno de cada país representado por una instancia especializada en fomentar la concertación entre las partes.

Este concepto incluye todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores a propósito de cuestiones de interés común en relación con la política económica y social. El diálogo social constituye no sólo un medio de progreso social y económico, sino también un objetivo propiamente dicho, toda vez que permite a las personas expresarse y defender sus intereses en la sociedad y en el lugar de trabajo. El diálogo social es un componente central para el funcionamiento de la OIT y está contemplado en casi todos los convenios y recomendaciones de la OIT, así como en el Programa de Trabajo Decente. En muchas de las disposiciones de los convenios y recomendaciones se exige expresamente la celebración de consultas con los interlocutores sociales (OIT, 2018, p.3).

Asimismo, García et al (2017) afirman que el diálogo social “comprende un intercambio de informaciones acerca de las visiones, aspiraciones y proposiciones de quienes participan en él respecto de las materias objeto de ese intercambio”. Precisan, además, que este tiene tres intensidades básicas: información, consulta y negociación (p.12)

Cada intensidad, tiene una modalidad y manifestación distinta del diálogo “en tanto proceso formal e institucionalizado o informal y ad-hoc; de carácter permanente o transitorio u ocasional; en niveles centralizados (nacionales, regionales, intersectoriales, interprofesionales sectoriales, profesionales) o descentralizados (de empresa); monotemático o pluritemático; bipartito, tripartito o multipartito” Estas modalidades pueden presentarse en forma simultánea, e incluso combinarse. (García et al., 2017, p.12).

En el país, el diálogo social es una institución que se desarrolla en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, con el objetivo de lograr consensos y concretar acuerdos democráticos que involucren beneficios a todos los participantes.

1.2.2.2.- Origen Político

El diálogo social aplicado al Derecho de Trabajo tiene orígenes políticos. Se entiende como un concepto nacido allí, pero que, acogido por la Organización Internacional de Trabajo, ha podido homologarse y aplicarse de manera óptima como medio legitimador y democratizador de las relaciones laborales.

Díaz (2016) afirma que “sin acuerdos políticos sustanciales previos, sin convivencia y sin organización, llegar a la siguiente estación, la del diálogo social, no hubiere sido posible” (p.136). Menciona el autor, que un diálogo social será siempre político pero dirigido a temas relativos a las relaciones de trabajo en el que participarán actores determinados. El diálogo político estará vinculado al actuar del Estado mientras que el social buscará la relación del gobierno, los sindicatos y los empresarios en torno del mercado laboral.

El autor precisa que, en el desarrollo del diálogo social, se producirá una negociación o “consulta-política” que involucrará a los tres participantes, fruto de la naturaleza tripartita de este mecanismo.

Afirma, además, que la concertación y el diálogo social involucran de manera directa a los dos grandes integrantes del sistema de relaciones laborales “el poder normativo del Estado y el

poder jurídico–social de la autonomía colectiva”. Mediante la concertación, ambos miembros forman parte de la elaboración de la política pública, de tal manera que imprimen en ella legitimidad y la constituyen como un medio que permite al gobierno participar de la negociación colectiva (Díaz, 2016, p.552).

El origen político del diálogo social, se manifiesta con un pluralismo que se materializa con la participación y la discusión de diferentes actores con intereses individuales y en la mayoría de ocasiones, contrarios. La necesidad, que implica, además, la aplicación de esta instancia de concertación, no involucra únicamente conceptos relativos al Derecho del Trabajo sino también de democracia, de ciudadanía, de participación, de gobierno y de su inherente poder político.

1.2.2.3.- Diálogo Social como legitimador de la democracia

El diálogo social permite que las decisiones que podrían tomarse de manera unilateral por algún actor social parte de una mesa de concertación, se discutan con el objetivo de obtener acuerdos que involucren a todas las partes, de modo que sea este un escenario de participación democrática.

Cancela y Dumpiérrez (2004) afirman que una política será democrática, “cuando las relaciones entre gobernantes y gobernados, ciudadanos, organizaciones y Estado se sustentan en valores como la igualdad política, la libertad, la tolerancia, el pluralismo, la legalidad, la participación, y por supuesto, el diálogo” (p.151).

Para los autores, “el diálogo social y la democracia son conceptos indisolubles”. No existe democracia sin participación y el diálogo no se construye sin la representación como modelo democrático. Ambos conceptos, afianzarían “una convivencia más desarrollada” (Cancela y Dumpiérrez, 2004, p.151).

Respecto de esto, Sagasti & Prada (2005) mencionan que existe una imperiosa necesidad de expandir los espacios deliberativos fruto de la debilidad de “las instituciones democráticas en la actualidad de América Latina” (p.137). Los autores aseveran que, de alguna forma u otra, el diálogo social se vinculará con los intereses de los partidos políticos e incluso los parlamentarios. Y aunque sea evidente que los ciudadanos otorgan legitimidad a dichos partidos, son estos los que descartan los mecanismos de diálogo en general.

Finalmente destaca Díaz (2016), que el diálogo social es un valor que forma parte de una cultura democrática y no responde a una imposición Estatal o a un “caudillismo latinoamericano”. El diálogo se ejercita en una democracia por convicción o necesidad, “demuestra el convencimiento de las partes para alcanzar sus fines, democratizar la sociedad, redistribuir el poder, ganar tiempo, explicar mejor alguna posición, legitimarla, o invocarlo, hasta por mero cálculo electoral” (p.122).

De modo tal, que sean los mismos actores los que impongan las normas bajo las que se regirán, con el objetivo de mantener relaciones laborales idóneas, que respondan no solo al respeto de los derechos constitucionales sino también a un modelo de gobierno democrático.

1.2.2.4.- Actores sociales

Los actores sociales del diálogo social son tres: representantes de los empresarios o gremios empresariales, representantes de los trabajadores u organizaciones sindicales y el gobierno representado por el Ministerio de Trabajo.

La Organización Internacional de Trabajo (2017) asevera que “el tripartismo es una de las principales formas de diálogo social. Es un principio fundacional y un valor fundamental de la

OIT, que está en el núcleo del trabajo de la organización”. Asimismo, define esta figura como “la interacción del gobierno, empleadores y trabajadores (a través de sus representantes) como asociados iguales e independientes para buscar soluciones a asuntos de interés común” (Tesauro de la OIT)” (p.13).

A.- Representantes de los Empresarios

Las organizaciones o gremios empresariales, están constituidos por empresarios que desarrollan actividades afines y se constituyen en asociaciones con el objetivo de alcanzar metas comunes y obtener resultados favorables para la sociedad y sus empresas.

En relación a esto, Junguito (2019) citando a Olson (1965) en su trabajo la “lógica de la acción colectiva” menciona que la función principal de los gremios empresariales es “ejercer de manera legítima y transparente, una acción colectiva en favor de una industria o una actividad particular o del conjunto de la actividad privada” (p.105). Precisa, además, que “su papel principal consiste en conseguir por parte del Estado la provisión de bienes públicos; esto es, bienes y servicios que benefician a toda la sociedad y, en particular, al sector privado que conjuntamente representan” (p.105).

En el marco de lo expuesto, resulta oportuno mencionar que en el país existen numerosos grupos empresariales, conformados por un distinto número de empresarios, según el rubro en el que se desarrolle su actividad comercial. En adición, es importante destacar que las empresas de manera particular y también respondiendo a su afiliación en las diferentes asociaciones, deben cumplir con una política de responsabilidad social empresarial, con el objetivo de respetar los lineamientos básicos del ordenamiento jurídico que las rige y generar un impacto social óptimo.

Una de las asociaciones más grandes, y que abarca diferentes sectores económicos es la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales o por sus siglas, CONFIEP.

Su portal web oficial menciona que su misión principal es “promover y velar por el desarrollo de la actividad empresarial orientada al bienestar de los ciudadanos, trabajando por un sistema ético, competitivo y comprometido con el desarrollo del país”. Así también, detalla que su visión es “liderar la representación de la actividad empresarial del Perú a nivel nacional e internacional, promoviendo la inversión privada, el desarrollo económico sostenible y el fortalecimiento de las instituciones” (CONFIEP, s/f).

Por lo expuesto, y destacando su compromiso con el desarrollo del país, es incuestionable la necesidad fundamental de consolidar la participación de los representantes empresariales en la ejecución eficaz del diálogo social.

Precisamente, la OIT (2018) menciona que las organizaciones empresariales tienen dos factores primordiales para representar sus intereses en los diferentes mecanismos de diálogo social, “el valor de mantener el diálogo social a nivel nacional y el de gestionar las relaciones laborales en un nivel más próximo al empresarial” (p.8).

B.- Representantes de los Trabajadores

A través de las organizaciones sindicales, los trabajadores buscan mejoras en los derechos y beneficios que les son reconocidos de manera legal. Mediante el diálogo social, se busca que el ámbito de aplicación de estas mejoras sea mayor y que todos los acuerdos que se tomen no solo sean reconocidos por los empleados sino también por los empleadores y el gobierno.

El derecho de Sindicación de los trabajadores está recogido en el artículo 28° de la Constitución Política del Perú. Este establece textualmente que El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

La organización sindical está regulada también en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Decreto Supremo N° 010-2003-TR que regula también, la triada de derechos colectivos.

En relación a la libertad sindical, la Ley de Relaciones Colectivas establece en su artículo 2° que “El Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicación, sin autorización previa, para el estudio, desarrollo, protección y defensa de sus derechos e intereses y el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros”.

Cabe resaltar, que la misma ley en su artículo 3° precisa que esta afiliación es libre y voluntaria, por tanto, no podrá imponerse a ningún trabajador su afiliación ni impedírsele hacerlo.

En relación a esto, Gutiérrez (2020) afirma que el derecho de libertad sindical se manifiesta en dos planos: “el intuitu persona y el plural” (p.205). La libertad sindical en el primer plano contempla dos aspectos: el aspecto positivo que permite a todo trabajador constituir o afiliarse a organizaciones sindicales; y el aspecto negativo que comprende el derecho de no afiliación o desafiliación de los trabajadores.

En cuanto al plano plural, la libertad sindical plural plantea tres aspectos: “ante el estado mantiene autonomía sindical, personalidad jurídica y diversidad sindical, ante los empleadores comprende el fuero sindical y proscripción de prácticas desleales y ante las organizaciones sindicales, comprende la diversidad sindical, proscripción de las cláusulas sindicales, etc.”. (p.205)

En relación a la negociación colectiva, Neves (2016) afirma que esta “puede concebirse como el cauce a través del cual las organizaciones sindicales y los empleadores tratan sobre las materias que competen a las relaciones laborales con miras a la celebración de un convenio” (p.33).

La participación de los trabajadores y también de los gremios empresariales será crucial pues son ellos dos, los actores principales. Esto, debido a que son los directamente implicados en la negociación de restricciones, solicitudes y beneficios que se generen producto del consenso. Si bien el gobierno participa y legitima de manera inmediata los acuerdos y negociaciones que se arriben, sin la representatividad amplia y diversa de empleadores y empleados, sería imposible siquiera, concebir a la mesa de diálogo.

C.- Gobierno- Ministerio de Trabajo

El Gobierno es el último actor que participa del diálogo social. Su rol es fundamental, no solo porque preside el debate para la concertación y toma de acuerdos, sino porque es el principal promotor del diálogo y aporta los medios necesarios para tomar los acuerdos.

Ishikawa (2004) menciona que “los gobiernos desempeñan un papel crucial en el avance y en la viabilidad del diálogo social a nivel nacional” (p.05). Afirma el autor, que el diálogo social tendrá más posibilidades de éxito, en los países en los que el Estado fomente la participación activa de los actores sociales en la elaboración de políticas públicas y confíe en sus mesas de diálogo.

Añade, además, que el gobierno asume un rol decisivo en la aplicación efectiva de la legislación y reglamentación del diálogo social. En ese sentido, el gobierno deberá garantizar

“la protección de la independencia y los derechos fundamentales de los empleadores y los trabajadores de sus organizaciones, y promover el diálogo social como un actor o como un facilitador del mismo” (Ishikawa, 2004, p.9).

Al respecto, Bazán (2017) menciona que “en los últimos años se han introducido nuevos elementos en el análisis que han organizado una nueva concepción sobre el desarrollo de la organización sindical”. Dicha concepción para el autor, está asociada con que el sindicalismo no puede desligarse del Estado y el régimen de gobierno (p.6)

En relación a la labor del CNTPE, precisan, además, Meléndez y Núñez (2021), que durante el diálogo, se presenta una función “equilibradora o compensadora” de las desigualdades naturales a una relación individual de trabajo. “Por su naturaleza, se conecta directamente con la cláusula de Estado Social y con el principio de igualdad, en su faceta de igualdad sustancial” (p. 159).

Actualmente, como mencioné en el acápite precedente, la relación existente entre las organizaciones sindicales, los gremios empresariales y el gobierno, se materializa con la participación de los tres actores sociales en el CNTPE presidido por el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.

No obstante, si bien la reinstalación del CNTPE ha significado la restauración de la aplicación del diálogo social, este ha generado muy pocos productos concretos. En los últimos años, no se tiene registro de acuerdos o consensos sustanciales que hayan contribuido de manera importante al mercado laboral, por eso, este trabajo busca un robustecimiento de la instancia conciliadora, con el objetivo de repotenciarla y lograr una aplicación del eficaz del diálogo social.

1.2.2.5.- Condiciones para un diálogo social constructivo

El diálogo social necesita reunir una serie de condiciones para aplicarse de manera eficaz a nivel regional y nacional. Estas no son de carácter técnico, sino que responden a las competencias, facultades, estructura y organización de los actores sociales.

El autor Ishikawa (2014) realiza un análisis y expone las más importantes:

1. Libertad sindical. – Es un presupuesto indispensable para el diálogo social. De no existir pleno respeto por este derecho, el diálogo social no será legítimo y con esto insostenible.
2. Fundamentos democráticos. – El diálogo social es un pilar fundamental en un gobierno democrático pues constituye un mecanismo de participación eficaz.
3. La legitimidad por medio de organizaciones de trabajadores y empleadores que sean representativas, transparentes, responsables, y estén unidas. – Los actores sociales involucrados, deberán obligatoriamente reflejar los intereses reales de sus representados, prestando especial atención a la voz de las minorías.
4. La voluntad y el compromiso políticos de todas las partes que participan en el diálogo social. – Los actores, deberán previamente conocer los parámetros necesarios para la ejecución y éxito del diálogo social, es indispensable que todos busquen el consenso con el fin de obtener cambios positivos, concretos, realizables y beneficiosos para la sociedad.
5. La aceptación social del diálogo tripartito. – Para cumplir con esta condición, es necesaria no solo la legitimación de los actores sociales sino también el apoyo general de la opinión pública y la participación de un gobierno caracterizado por la estabilidad política y legitimidad.

6. La competencia. – Para ser parte de la mesa de diálogo, los actores sociales deberán contar con el suficiente soporte técnico y la formación necesaria para mejorar su capacidad de comunicación, negociación y resolución de conflictos.
7. La capacidad de cumplir lo pactado. – Los actores deberán cumplir con todo aquello que ellos mismos hayan acordado.

Actualmente, el CNTPE y los actores participantes, no reúnen de manera homogénea todas las condiciones que han sido expuestas. La carencia de legitimación se ha encrudecido a través de los años, fruto de la satanización del derecho de libertad sindical y de los conflictos laborales producto de la relación de subordinación. En consecuencia, la competencia, el compromiso y la capacidad para cumplir con lo pactado de los participantes se ven también comprometidos y limitan una participación óptima en esta instancia.

1.2.2.6.-Ventajas del diálogo social

Lo más importante de una aplicación eficaz del diálogo social son las ventajas que de esta se obtienen. Estas pueden clasificarse en dos grandes grupos; el primero está referido a las ventajas que se derivan del proceso de diálogo social en sí mismo y el segundo a las que derivan de los resultados de diálogo social. Dentro de las primeras tenemos a la democratización y legitimación de las que ya se ha hablado en acápite anteriores en líneas generales. En el segundo grupo destacan los pactos sociales y el progreso económico y social que trae consigo.

El autor Ishikawa (2014) las desarrolla de la siguiente manera:

Ventajas que derivan de los procesos de diálogo social:

1. Democratizan la formulación de políticas económica y sociales. – Debido al pluralismo de personas representadas en el CNTPE, el diálogo social se ha instituido en deferentes países como pilar del crecimiento social y económico.
2. Legitimación y sentido de la propiedad. - Al participar de la toma de acuerdos y expresar sus necesidades e intereses, los actores sociales asumen como suyas las políticas y las acatan con mayor facilidad.
3. Reduce los conflictos sociales facilitando la cooperación y una actitud proclive a la solución de conflictos. – El diálogo reduce considerablemente los conflictos pues facilita la identificación de alternativas y soluciones para alcanzar beneficios comunes.
4. Alivia las tensiones sociales durante los períodos de transición o de crisis económica.

Ventajas que se derivan de los resultados del diálogo social:

1. Los pactos sociales. – Este es el resultado óptimo de una mesa de ejecución de diálogo social. Estos incluirán las políticas o acuerdos democráticamente adoptados por los actores, y que deberán cumplirse a cabalidad.
2. La viabilidad de las reformas de la economía y del mercado de trabajo. – Los actores no expondrán sus intereses únicamente, sino que evaluarán la posibilidad de materializar sus ideas con el objetivo de conseguir consensos prácticos y reales.
3. La incorporación de la dimensión social al programa de reformas económicas. – La participación plural de actores velará por los intereses generales, promoviendo un clima de igualdad y respeto.
4. El progreso nacional, económico y social. – El debate generado en la mesa de diálogo nacional y la consecuente toma de acuerdos, contribuirán con el progreso del país no solo a nivel económico sino también social, teniendo en cuenta la variedad de interlocutores participantes.

El resultado inmediato de la aplicación del diálogo social, según lo expuesto, es de suma importancia para la sociedad en general. En primera instancia, las discusiones que tengan lugar, serán origen de un diálogo propio de un país democrático que integre de manera igualitaria y sin distinción, a los distintos tamaños de empresarios y a los trabajadores sin diferenciar su rubro de empleo.

Asimismo, contribuirá a la aceptación y desarrollo de los acuerdos de manera idónea, reduciendo de manera sustancial la posibilidad de conflictos o discrepancias futuras, debido a que las decisiones serán adoptadas de manera conjunta y plural, respetando la multiplicidad de intereses y perspectivas. En consecuencia, a lo descrito, las posibilidades de crecimiento y la viabilidad de conseguir mejoras en el mercado y las condiciones laborales aumentarán exponencialmente.

2.- Materiales y Métodos

La investigación realizada es de tipo documental pues se ha desarrollado mediante la búsqueda, almacenamiento y procesamiento de información relativa al problema de estudio; obtenida de artículos científicos, libros, revistas digitales, páginas web, entre otros.

Asimismo, el diseño de investigación nació con la delimitación del problema, continuó con la selección y revisión rigurosa y sistemática del material bibliográfico, posterior a ello, dicha información fue organizada y sintetizada mediante la técnica del fichaje, para concluir con la elaboración del esquema que estructura toda la investigación.

En adición, esta investigación es de carácter cualitativa y en orden a los objetivos planteados, busca identificar y determinar que problemas cruciales generan que el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, no ejecute de forma eficaz el diálogo social. En orden a ello, este proyecto de tesis sustentará los criterios jurídicos por los que será necesario modificar las competencias y atribuciones de este organismo y un proyecto de ley que asegure una ejecución eficaz de tan importante institución jurídica.

Puede afirmarse entonces, que, mediante el método analítico, esta investigación busca concretar un aporte práctico, que contribuya de manera significativa a la realidad laboral del país.

3.- Resultados y Discusión

3.1.-Ineficacia del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo en la ejecución del diálogo social en el Perú.

Tal como se expuso en el acápite de logros y aportes del CNTPE, a lo largo de su historia, este no ha mantenido una presencia constante e influyente de manera positiva para el ámbito laboral. Esto, se refleja en la escasez de aportes que evidencien la participación activa de los tres actores sociales miembros de la mesa de diálogo y la nula participación del mismo, en el proceso de elaboración de normas laborales.

Actualmente, el CNTPE en su portal institucional, distingue sus logros en tres grandes categorías: opinión sobre propuestas normativas, informes técnicos y pronunciamientos institucionales. Del listado presentado, obtenemos el siguiente análisis:

En relación a los pronunciamientos institucionales tenemos una emisión constante comprendida desde la reactivación del Consejo en el año 2001 hasta el año 2005. En este lapso de años, existe al menos un pronunciamiento anual ininterrumpido. A continuación, tenemos un segundo bloque con pronunciamientos emitidos de manera irregular desde el año 2007 hasta

el año 2012 y finalmente tenemos el último pronunciamiento emitido cuatro años después en el año 2016.

Respecto a los informes técnicos, tenemos resultados bastante similares a los anteriores. Una producción constante en el año 2001 e irregular entre los años 2002 y 2004. Luego se reanuda entre los años 2007 y 2009 y continúa en 2011 y 2012. Finalmente tenemos el último informe técnico emitido cinco años después en el año 2017.

Por último, tenemos a la opinión sobre propuestas normativas. Estas mantuvieron una emisión relativamente constante entre los años 2001 y 2010 y se refirieron a propuestas fundamentales como el Régimen de Compensación por tiempo de Servicios, la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en sobretiempo: Regímenes atípicos de jornada de trabajo de descanso, la Ley General de Trabajo, entre otros. Posterior a ello, no se emitió una opinión hasta el año 2017.

De lo expuesto tenemos que el CNTPE ha tenido grandes períodos de paralización y no ha logrado constituirse como una instancia efectiva de diálogo social en el Perú. En los acápite siguientes se expondrán las principales razones de dicha ineficacia.

3.1.1- Composición y Organización del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

El CNTPE está integrado, como ha sido destacado en acápite anteriores, por tres grandes actores sociales. El gobierno, los gremios empresariales más importantes, y las organizaciones sindicales más representativas del país.

La mesa de diálogo, está presidida por el ministro de trabajo y tiene un máximo de diez representantes del sector empleador y del sector trabajador. Dichos representantes, serán elegidos por todos los actores miembros bajo un consenso y podrán regirse por las normas que ellos mismos establezcan, siempre que no contravengan el reglamento interno de funciones del Consejo.

Los sectores, están compuestos, tal como establece el Decreto Supremo N° 001-2005, de la siguiente manera:

1. Sector empleador
 - Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)
 - Asociación de Bancos del Perú (ASBANC)
 - Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO)
 - Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX PERÚ)
 - Sociedad Nacional de Pesquería (SNP)
 - Sociedad Nacional de Industrias (SNI)
 - Cámara de Comercio de Lima (CCL)
 - Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE)
 - Conglomerados de Pequeña Empresa en el Perú (CPEP)

2. Sector trabajador
 - Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)
 - Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT)
 - Confederación de Trabajadores del Perú (CTP)
 - Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)

A simple vista, es evidente que las actividades comerciales más importantes del país se ven representadas en el sector empleador, y que este duplica el número de actores del sector contrario. No obstante, esto no se debe a la falta de participación de las organizaciones sindicales en el Consejo, sino al déficit de sindicalización en el país.

Una muestra de ello, es la información recogida por el Programa Laboral de Desarrollo (2019) que expone según el análisis de los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo en el año 2017, la siguiente información:

Los trabajadores asalariados formales sindicalizados fueron un total de 379 844, de los cuales el 54% eran del sector público y el 46% restante del sector privado. Así, la tasa de sindicalización de los asalariados formales en el Perú alcanzó el 8.1%, que se reduce a 5% si la calculamos para el total de la población asalariada.

En relación a la organización, el CNTPE tiene cinco niveles diferenciados. Estos son: el pleno, las comisiones de trabajo, el presidente, los coordinadores ejecutivos del sector y la secretaría técnica. Sus funciones están determinadas por el Decreto Supremo N° 001-2005 (Reglamento Interno de Organización y Funciones del CNTPE) y son las siguientes:

1. El Pleno, integrado por la totalidad de los consejeros y consejeras y constituye el órgano máximo de decisión del Consejo. Su función principal es establecer las directivas para la actuación y funcionamiento de Consejo, y aprobar su plan de actividades.
2. Las comisiones de trabajo, constituidas por el Pleno del Consejo de manera permanente o para asuntos específicos con el fin de elaborar opiniones, estudios e informes encomendados. Actualmente, el reglamento contempla las siguientes comisiones: la Comisión Técnica de Trabajo, la Comisión Técnica de Empleo, la Comisión Técnica de Formación Profesional y la Comisión Técnica de Seguridad Social.
3. El presidente, cuyo rol será desempeñado por el Ministro de Trabajo y Promoción del empleo. Dentro de sus principales funciones están ejercer la representación del Consejo ante los poderes del Estado, instituciones públicas y privadas así como ante los medios de comunicación social, también se encarga de fijar la agenda de las sesiones del Pleno en coordinación con los Coordinadores Ejecutivos, teniendo en cuenta las propuestas y peticiones formuladas por sus miembros.
4. Los Coordinadores Ejecutivos de Sector, serán dos, uno designado por el sector de trabajadores y otro por el sector de empleadores, encargados de coordinar al interior de su sector la planificación, desarrollo y seguimiento de las actividades relacionadas con los trabajos del Consejo que realizan los consejeros que conforman su sector.
5. La Secretaría Técnica, a cargo de un profesional a dedicación exclusiva cuya designación es efectuada por el Presidente del Consejo con aprobación del Pleno, encargada principalmente de dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del Consejo.

De los niveles de organización destaca la ausencia de multiplicidad de comisiones especializadas. Principalmente, resalta la inexistencia de una comisión encargada de la supervisión de ejecución de los acuerdos aceptados.

3.1.2.- Déficit de representación del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

Dentro del acápite referido a la composición y organización del CNTPE se estableció un listado de empresas y organizaciones sindicales que se ven representadas en la mesa de diálogo. Asimismo, se identificaron también a las organizaciones sociales adjuntas que participan de la concertación.

De este listado se evidencia una variada y amplia representación de la mediana y gran empresa con giro principal en los sectores más importantes del país como la actividad bancaria, minera, industrial, pesquera y otras. En adición, también se encuentra representada la pequeña empresa por el Conglomerado de Pequeña Empresa en el Perú y por la Asociación Pyme Perú, nuevo agremiado de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas o CONFIEP desde el año 2019.

Es necesario destacar, que según la nota de prensa N°87 del INEI, en el Perú existen más de dos millones ochocientos treinta y ocho mil empresas registradas solo en el primer trimestre del año 2021, y orden a ello, es indispensable que la representación de los gremios crezca, con el fin de mantener la obligatoria pluralidad de actores.

Por otro lado, por la representación sindical, participan las cuatro centrales sindicales del país: La Confederación General de Trabajadores del Perú, la Central Unitaria de Trabajadores del Perú, la Confederación de Trabajadores del Perú y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú. No obstante, esto no condice una representación óptima de los trabajadores por los mínimos niveles de sindicalización en el país.

Tal como fue expuesto en el acápite precedente, las estadísticas reflejan niveles muy precarios de sindicalización, especialmente en trabajadores del sector privado, cuya cifra en el año 2017 fue tan solo del 5%. Esto refleja un evidente déficit en el ejercicio de los derechos sindicales que no ha mejorado con el tiempo, pues las normas laborales y las principales limitantes a la sindicalización se han mantenido.

Uno de los problemas más grandes es la flexibilidad de la contratación modal. Gracias a esta posibilidad, muchos empleadores optan por realizar este tipo de contratos por períodos muy cortos de tiempo, incluso cuando no existe causa objetiva para justificar los mismos. Así también, debido a los contratos a plazo fijo, incrementan exponencialmente los contratos de tercerización e intermediación laboral, en los que los empleadores, justifican contratos muy cortos debido a “la impredecible y esporádica” vinculación con empresas usuarias.

En ambos casos, se limita la estabilidad laboral de los trabajadores y con ella, la opción de sindicalizarse y participar de manera activa en dichas organizaciones.

Aunado a lo expuesto, la sindicalización se ve afectada por los rígidos requisitos que exigen las normas laborales. Dentro de ellos, destaca la lista cerrada de los tipos de sindicatos o el número mínimo de trabajadores para conformar uno. A esto se suma el impedimento de los trabajadores en período de prueba o los practicantes pre o profesionales, quienes, al no tener la calidad de trabajador de manera formal, se ven impedidos de ejercer sus derechos colectivos.

No es ajeno para ningún jurista, la satanización de los sindicatos en el país, y como sus constituciones representan para los empresarios altos niveles de incomodidad y amenaza, cuando debería ser un conducto facilitador de una relación armónica, que compense el nivel privilegiado del empleador producto de la subordinación.

Según lo planteado, puede reconocerse que, si bien los derechos colectivos están reconocidos en el ordenamiento jurídico peruano, su ejecución carece de efectividad. Por ello, el gobierno tiene la imperiosa necesidad de promover y facilitar la ejecución de los derechos colectivos de todos los trabajadores ya sean del sector público o privado. De no ser así, no solo quedarán notoriamente vulnerados una serie de derechos constitucionales, sino que, en la práctica, los trabajadores continuarán sometidos al abuso y arbitrariedades de los empleadores.

Para la aplicación efectiva del diálogo social, es indispensable contar con una pluralidad de gremios empresariales y de organizaciones sindicales, y que, a su vez, estas representen a la

colectividad de empresarios y trabajadores nacionales, con el fin de velar por el interés de todos. Es fundamental comprender que el diálogo social permite a los actores debatir en igualdad de condiciones y traducir este debate en acuerdos que signifiquen el fortalecimiento del trabajo decente y la estabilidad económica y social del país.

3.1.3.- Carencia de participación consultiva en el proceso legislativo

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, como hemos establecido a lo largo de esta investigación, ha tenido una producción muy escasa. Debido a sus largos períodos de paralización, sus logros no han conseguido consolidar una efectiva aplicación del diálogo social por lo que podríamos alegar que actualmente el CNTPE no cumple con su función principal.

Del análisis de sus funciones, podemos rescatar que, a excepción de la labor de concertar políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social para el desarrollo nacional y regional; y la función de participar en la regulación de las remuneraciones mínimas conforme a lo establecido en la Ley N°28318, el CNTPE, está restringido a emitir opiniones o pronunciamientos que le sean requeridos o que nazcan de su propia iniciativa.

Teniendo claro esto, es bastante cuestionable el rol que desempeña el CNTPE en el país, más aún si consideramos que es una instancia que reúne y vincula directamente a la fuerza productiva que sostiene económicamente al país y a miles de familias a nivel nacional. Su falta de presencia en el mundo laboral, propicia que muchos se cuestionen si efectivamente el CNTPE debería asumir funciones nuevas o ser replanteado como organización desde sus cimientos.

Uno de los rasgos más importantes para poner en duda su funcionalidad es la falta de participación del Consejo como órgano consultivo en el proceso legislativo. Resulta incomprensible, que existiendo una instancia que reúna a los directamente llamados a regirse por las normas laborales, no sea consultada de manera previa a su promulgación.

Al respecto, Weller (2011) menciona que, en el año 2008, período de relativa actividad del CNTPE, “se aprobaron sesenta (60) normas laborales, cuatro (4) de ellas muy relevantes y ninguna de ellas fue consultada al CNTPE” (p.58).

En el marco de lo expuesto, cabe precisar que dicha participación en el proceso legislativo, está enmarcada en el derecho de participación ciudadana, contemplado en los artículos 2° inciso 17, y 31° de la Constitución Política del Perú.

La participación ciudadana, es aquel derecho que permite a cualquier ciudadano participar de manera individual o colectiva, de las decisiones políticas y sociales del país, con el objetivo principal de ver en estas, la representación de sus principales intereses y necesidades.

Este derecho, contempla una serie de mecanismos que permiten de manera práctica, intervenir en asuntos públicos en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local; por consiguiente, es un derecho fundamental para la consolidación de la democracia en el país.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 5741-2006-AA, fundamento número tres, establece que la participación ciudadana “constituye un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural”. Afirmar también, que este derecho debe proyectarse de manera amplia y extenderse “hasta la participación de la persona en El Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado”. (p.02)

En el Perú, existen diferentes espacios de concertación del que participan el Estado y la sociedad civil, con el fin de elaborar y consensuar políticas públicas mediante el diálogo y aporte conjunto. No obstante, si bien estos son mecanismos idóneos de participación, no todos funcionan de manera eficaz y en ocasiones, simplemente no funcionan.

Este derecho, no está circunscrito al territorio nacional. La participación ciudadana y la concertación, forman parte de la estructura de un gobierno democrático, establecido en la mayoría de países a nivel mundial. Así, se busca políticas públicas con un mayor nivel de legitimidad y por consiguiente una mejora en los índices de gobernabilidad.

Debido a los vaivenes políticos que enfrentamos hace ya algunos años, la democracia en el país se ha visto notablemente afectada. Cada vez es más evidente la carencia de participación democrático - ciudadana en las decisiones políticas y sociales que se toman en el país y por ende son cada vez más grandes los grupos sociales que se sienten excluidos y tienden naturalmente a exigir ser escuchados.

Esto no es distinto en el ámbito laboral. Debido a los constantes atropellos y vulneraciones a los derechos laborales del sector público y privado en los múltiples tamaños de empresas, y la incertidumbre política y económica que vivimos, los colectivos de trabajadores y también los de los empleadores, manifiestan de distintos modos su necesidad de obtener una concertación que les permita afrontar la etapa de crisis que vivimos y en general, mejore sus condiciones y beneficios laborales.

Es indispensable entonces, potenciar espacios de diálogo social en los que los ciudadanos tengan la posibilidad de expresar sus intereses y necesidades con miras a una solución asertiva y rápida.

Así pues, los representantes miembros del CNPTE, se encuentran legitimados por el derecho de participación ciudadana, para contribuir de la emisión de normas en materia laboral, sin arrogarse la función legislativa, pero sí como un órgano consultivo primordial e insustituible, de manera tal, que se evidencie una democracia participativa verdadera.

En orden a ello, será fundamental plantear y sustentar la posibilidad de participación del CNTPE en el proceso legislativo, idea que se desarrollará en acápite siguientes.

3.1.4.- Inexistencia de fiscalización y supervisión de ejecución de acuerdos

De la revisión de la organización del CNTPE tenemos que está constituido por cinco órganos principales: a) el pleno, b) las comisiones de trabajo, c) el presidente, d) los coordinadores ejecutivos de sector y e) la secretaría técnica. Cada uno de estos, cumple con una serie de funciones asignadas por el Reglamento Interno de Organización y Funciones del CNTPE, de manera específica.

De la verificación de dichas funciones, tenemos que la Secretaría Técnica tiene atribuida la labor de velar por el cumplimiento de los acuerdos del CNTPE, no obstante, el portal institucional establece que “recae en la Secretaría Técnica la responsabilidad de realizar las coordinaciones para el cumplimiento de los acuerdos del Consejo”.

Es necesario destacar, que la labor de la Secretaría Técnica del CNTPE, se fundamenta en un rol de apoyo y contribución administrativa para el funcionamiento adecuado del mismo. No obstante, esto no debe minimizar la envergadura de su trabajo. Actualmente, la existencia de una mesa de diálogo en un país con carencias evidentes de concertación, agudiza los presupuestos técnicos para una coordinación exitosa. Esto, sumado a la diferencia de

preparación y presupuesto de los actores sociales, y las labores formales como la elaboración de boletines e informes con determinada frecuencia.

Así, la labor de la Secretaría Técnica, dinamiza la existencia del CNTPE, y permite que el diálogo se desarrolle de manera igualitaria y equitativa, con una agenda estructurada, y con la mínima preparación de los actores para una exposición coherente y fundamentada, de los intereses sociales.

Por ello, es determinante diferenciar entre una verdadera función de seguimiento, fiscalización y supervisión de acuerdos, que asegure la materialización de los consensos de manera práctica, de aquella de coordinación que pueda ejecutar la Secretaría Técnica, dentro de sus posibilidades y tiempos.

El origen de la inexistencia de un órgano especializado en la fiscalización del cumplimiento de los acuerdos o una regulación más específica de esta función tan importante, puede atribuirse no solo a un tema presupuestal sino también, a la característica no vinculante de los acuerdos que se tomen en el Consejo. Como es evidente, de no ser obligatorio el cumplimiento de aquello que se acuerde, tampoco será necesaria la existencia de un órgano encargado de velar por su cumplimiento.

Para Balbín (2009), la posibilidad de lograr acuerdos con carácter vinculante se traduce en una serie de factores que contribuyen de manera óptima a conseguir una aplicación efectiva del diálogo social. Dentro de ellos tenemos los siguientes: asistencias puntuales, convocatorias frecuentes, “la constante formulación de propuestas o alternativas de arreglo, el grado de receptividad de las propuestas hechas por los otros actores, la disposición a realizar mutuas concesiones y, sobre todo, el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos alcanzados” (p.65).

Así, esto provocaría una sensación generalizada de credibilidad en el Consejo y la participación del gobierno, no solo de los actores participantes, sino de la sociedad en general, aumentado exponencialmente su legitimidad.

En consecuencia, es válido y justificado plantearse la necesidad de atribuir el carácter de vinculante a los acuerdos que se tomen en la mesa de diálogo y por consiguiente, asumir la creación de una comisión u órgano especializado en la verificación del cumplimiento de los acuerdos, y todo el procedimiento que esto conlleva, o la especificación de la labor que debería cumplir, la Secretaría Técnica.

3.1.5.- Fortalecimiento de los Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Actualmente existen veinticinco Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante CRTPE) encargados de replicar la ejecución del diálogo social del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.

Los CRTPE buscan contribuir con el progreso económico-social de sus regiones, priorizando la mejora de las condiciones laborales, la productividad y competitividad de las empresas y la instauración del trabajo decente mediante las siguientes funciones detalladas en el Reglamento Interno de Organización y Funciones, Decreto Supremo N° 001-2005:

1. Ser un mecanismo de diálogo social y concertación laboral.
2. Fomentar el diálogo y la participación de los sectores laborales, empresariales y sociales en la problemática regional.
3. Concertar, diseñar y elevar las propuestas de solución de la problemática planteada al Consejo Regional del Gobierno Regional para su aprobación y ejecución.

4. Promover las coordinaciones en la formulación de las políticas regionales en materia de trabajo, promoción del empleo, formación profesional, protección social, y de la micro y pequeña empresa.
5. Establecer los lineamientos y las políticas regionales, con miras a un desarrollo productivo sostenido en el ámbito regional.

Un factor clave que involucra el derecho de participación referido en acápite anteriores, es la necesidad de la descentralización. De este modo, es necesario que las instancias de diálogo y concertación no se concentren en una sola región, sino que se encuentren disgregadas, con el fin de tener una interacción directa con el gobierno.

Los CRTPE tienen vinculación directa con cada gobierno regional, no obstante, esto no implica un trabajo disociado del CNTPE. Por el contrario, ambas instancias deben desarrollar sus funciones de manera sinérgica, orientadas a satisfacer intereses y necesidades sociales, puntualmente en materia laboral.

El trabajo de los CRTPE no debería pasar desapercibido, al contrario, debe fomentarse y fortalecerse. En el mes de diciembre del año 2020, se realizó con éxito la estructura de los nuevos temas de las agendas regionales y se consideró como prioritarios: “la promoción del empleo decente, reactivación económica, seguridad y salud en el trabajo, apoyo a las mypes, fortalecimiento de capacidades para la gestión del diálogo y, fortalecimiento de los espacios de diálogo sociolaboral” (Secretaría Técnica del CNTPE, 2021).

Asimismo, se llevó a cabo un encuentro virtual de las secretarías técnicas de los gobiernos regionales a nivel nacional, con el fin de establecer estrategias de diálogo en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

En el derecho comparado, los países centroamericanos, cuentan en su mayoría, con espacios de diálogo social adscritos a sus respectivos Ministerios de Trabajo. Estos, también se distinguen por ser de naturaleza tripartita y paritaria, sin embargo, no todos los países siguen el modelo de descentralización regional que tenemos en Perú. Algunos, optan por separarse según los actores sociales que participan, y otros, por la materia a tratar en sus mesas de diálogo.

Es bastante común en la región, una continua discusión en torno a la participación de ciertos actores sociales, específicamente la micro y pequeña empresa, y también los cooperativistas. Frente a esto, Canessa (2012) señala que se ha optado por dos soluciones distintas: consejos que cuenten con la representación de estos actores, y la creación de nuevos espacios de diálogo denominados “Consejos Económicos Sociales” que, en países como El Salvador, República Dominicana y Guatemala, se han establecido para la participación puntual de estos actores.

Por el contrario, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo peruano, busca y fomenta una participación integral y completa de los actores sociales a través de sus representantes, incluyendo a la micro y pequeña empresa.

Asimismo, también se ha instalado una distinción material del diálogo social. Por ejemplo, en Nicaragua existen los Consejos de Trabajo Territoriales instalados en cada capital departamental del país, la Comisión Tripartita de Zonas Francas que consigue acuerdos acerca del salario mínimo, y la mesa de empleo juvenil vinculada al plan nacional de empleo juvenil. Por el contrario, en Perú, el CNTPE aborda una agenda a nivel nacional y los Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo acuerdan también, acerca de temas de interés regional.

Los países Centroamericanos, al igual que Perú, tienen como déficit principal la carencia de acuerdos, en especial, aquellos que podrían generar un cambio positivo sustancial dentro del

ámbito laboral de un país. No obstante, si bien no es extensa la lista de acuerdos tomados en los Consejos Centroamericanos, existen algunos que revisten vital importancia. Canessa (2012) recopila los más importantes y menciona: la Declaración Tripartita sobre Libertad Sindical del año 2009 en República Dominicana, las Modificaciones al Proyecto de reforma de la Ley Procesal Laboral del año 2010 en Costa Rica, la elaboración de un nuevo mecanismo para fijar el salario mínimo de 2011 en Honduras y la aprobación de la integración de la Comisión Nacional de Seguridad Social de 2011 en El Salvador.

La estructura descentralizada de los CRTPE en Perú, favorece a la ejecución de un diálogo social constructivo. La participación de los actores sociales de manera inmediata, permite que los intereses individuales de cada región se vean mejor representados y aumenta las posibilidades de encontrar mejores soluciones y más rápidas.

Por lo expuesto, es importante no solo procurar una aplicación eficaz del diálogo social a nivel nacional, sino que debe fomentarse el trabajo y desarrollo constante de los CRTPE, con miras a generar un verdadero cambio positivo.

3.2.- Propuesta de Modificación de las competencias y atribuciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

Una vez expuestas las ventajas del diálogo social y detalladas las principales causas de ineficacia del Consejo en la aplicación del mismo, es necesario precisar por qué es fundamental una modificación a las competencias y atribuciones de esta instancia.

Como punto de partida, el diálogo social está recogido en normativa de la Organización Internacional de Trabajo suscrita por el Perú y por ende es aplicable en todo el territorio nacional. Su objetivo principal es lograr consensos y acuerdos con la participación de los tres actores sociales parte, con el fin de obtener beneficios generales en respuesta a intereses concretos.

Asimismo, el diálogo social fomenta a la democracia participativa. A través de esta mesa de diálogo, trabajadores y empresarios participan de un debate abierto con el compromiso de buscar soluciones y o emitir opiniones de manera asertiva y constructiva, reduciendo significativamente las posibilidades de generar conflictos o fricciones mayores.

Suma, además, a pesar de la no vinculatoriedad de los acuerdos, el compromiso de los actores de cumplir con lo pactado. Tengamos en cuenta, que los gremios empresariales, y en especial las organizaciones sindicales, disponen de su tiempo con el fin de fortalecer sus habilidades comunicativas y solidificar una postura que transmita sus intereses en una sociedad en la que los sindicatos son socialmente rechazados y no cuentan con el soporte técnico y académico adecuado que asegure sus capacidades de negociación y resolución de conflictos.

En adición a ello, una aplicación efectiva del diálogo social conseguirá acuerdos caracterizados por su legitimidad, que serán cumplidos con mucha mayor facilidad pues aquellos llamados a cumplirlos, serán los autores de los mismos y estarán avalados por la participación directa del gobierno. Esto no solo contribuirá a mejorar la estabilidad política por medio del apoyo de la opinión pública, sino que podría significar el crecimiento social y económico del país.

Finalmente, resulta inconcebible la existencia de una instancia de diálogo que pase completamente desapercibida por su casi nula producción. Una posible participación obligatoria como órgano consultivo en el proceso legislativo, revitalizará al Consejo y le otorgará un propósito, no solo se impulsará notablemente la representatividad, sino que

conseguirá cumplir su objetivo principal: el diálogo entre tres actores sociales con un fin en común.

3.2.1.- Participación obligatoria del CNTPE como órgano consultivo en los proyectos de ley en materia laboral.

El proceso legislativo en el Perú se desarrolla, según el artículo 73° del Congreso de la República, en las siguientes etapas: a) iniciativa legislativa, b) estudio en comisiones, c) publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano; d) Debate en el Pleno, e) Aprobación por doble votación y f) promulgación.

Con la iniciativa legislativa, inicia el procedimiento legislativo y en consecuencia pone en marcha las siguientes etapas de manera inmediata. Los llamados a presentar proyectos de ley o de resolución legislativa, están detallados en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú.

Prima facie, el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo no está contemplado en este listado cerrado como llamado a presentar proyectos de ley, no obstante, esto no impide su participación durante el procedimiento legislativo.

Es importante destacar que una vez presentado el proyecto de ley al Congreso, este será obligatoriamente publicado en el portal virtual del mismo, de tal forma que los ciudadanos tengan acceso irrestricto al documento y a su contenido.

En simultáneo, dicho proyecto es enviado a mínimo dos comisiones con el objetivo de realizar una evaluación y validación en cuanto a requisitos de forma y fondo, en un lapso de treinta días. Al término de este período, las comisiones podrán solicitar que el proyecto sea archivado o que se continúe la fase de estudio.

Concluido el período de evaluación de las comisiones, sus dictámenes serán publicados en alguno de los portales oficiales mínimo siete días antes de ser debatido el pleno. De ser rechazado, se impedirá la presentación de otro proyecto con la misma materia en el plazo del año siguiente y de no serlo, se procederá a la votación.

La votación por ley es doble. En orden a ello, una segunda votación se realizará siete días después de la ejecutada en el debate. Finalmente, una vez aprobado el proyecto por doble votación, será enviado al Presidente de la República quien, en un lapso de quince días, podrá observar el proyecto y devolverlo al Congreso de la República o promulgarlo.

La propuesta de modificación que se pretende con la presente investigación se inserta en el período previo al debate y votación. El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción de Empleo, estará responsabilizado legalmente de emitir un informe detallando su opinión frente a cada proyecto que verse sobre normas laborales, y tendrá el plazo de diez días hábiles para remitirlo al Congreso de la República con el fin de que sea considerado dentro del debate del pleno. Cabe precisar, que todo aquel que presente algún proyecto de ley referente a alguna norma laboral, deberá enviar dicho proyecto al Consejo y una vez recibido, correrá el plazo de diez días.

De esta forma, lograremos que el CNTPE asuma una función primordial que garantice la aplicación efectiva del diálogo social, pues será obligatoria la presencia de los tres actores sociales parte de la mesa de diálogo, para emitir dicho informe y que este sea considerado como válido.

Asimismo, es indispensable destacar que el plazo de diez días es improrrogable. Esto, debido a que el objetivo es impedir dilaciones innecesarias al proceso legislativo y contribuir de manera

célere, a producir leyes aplicables de manera práctica en la realidad laboral del país, capaces de generar un cambio sustancial.

En orden a lo expuesto, será necesario que todos los órganos del Consejo optimicen el cumplimiento de sus funciones específicas, con el fin de evitar obstáculos que impidan emitir el informe en el tiempo establecido. Así, toman vital relevancia las labores de la Secretaría Técnica detalladas en el artículo 22° del Reglamento Interno de Organización y Funciones del CNTPE, de las que destacan para la ejecución idónea del proyecto las siguientes:

1. Dirigir y coordinar los servicios administrativos y técnicos del Consejo.
2. Asistir, con voz pero sin voto, a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de Trabajo.
3. Extender las actas de las sesiones del Pleno, para que sean aprobadas por el Pleno.
4. Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo
5. Servir de enlace permanente con las instituciones públicas y privadas, para el cumplimiento y funciones del Consejo.

Esta propuesta, se funda y fortalece con la Política Nacional del Empleo Decente aprobada mediante el Decreto Supremo N°013-2021-TR, de fecha 13 de junio del año 2021. Esta norma, tiene como objetivo, la promoción de condiciones económicas, sociales y políticas con el fin de fomentar y garantizar el acceso a un trabajo digno.

Según la OIT, una de las características fundamentales para alcanzar el trabajo decente es el diálogo social tripartito. En orden a ello, esta política plantea como uno de sus lineamientos, “fomentar el diálogo social que contribuya al empleo decente entre las y los actores sociales”, como parte del objetivo prioritario destinado a “ampliar el acceso a la protección social, derechos y beneficios sociales de las y los trabajadores”. (p.09)

Dentro de este objetivo, la política nacional plantea: “gestionar espacios y procesos de diálogo, capacitaciones técnicas a los actores participantes del diálogo sociolaboral y asistencia técnica a las secretarías técnicas de todos los CRTPE”; todo a cargo del CNTPE. (p.09)

Asimismo, dentro de su plan de seguimiento y evaluación de la política, se ha dispuesto “gestionar espacios de diálogo con colaboración de la Secretaría Técnica del CNTPE para articular a los actores sociolaborales en el seguimiento de la misma”. (p.14)

Finalmente, es imprescindible destacar que el establecimiento del trabajo decente, contribuirá notablemente al progreso económico y social del país. Para ello, es indispensable fomentar y fortalecer sus pilares más importantes, principalmente, la aplicación eficaz del diálogo social, que por años ha sido relegada.

3.2.2.- Propuesta modificatoria de la Ley N° 28318

Artículo 1°. - Objeto de la Ley

Modifíquese el artículo 13° de la Ley N°27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en los siguientes términos:

“Artículo 13°. – Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo está integrado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo quien lo presidirá y por representantes de los trabajadores, de los empleadores incluidos representantes de la pequeña y microempresa, y de las organizaciones sociales representativas vinculadas a los sectores del Ministerio. Tiene por objeto la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del

empleo y de protección social en función del desarrollo nacional y regional. Asimismo, será de su competencia la regulación de las remuneraciones mínimas vitales.”

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo será responsable de emitir un informe previo a la votación del proyecto de ley que versare sobre derechos laborales. Este informe podrá proponer su aprobación o modificación. Será emitido en un plazo no mayor a diez días de recibido.

Conclusiones

La ineficacia del CNTPE está directamente vinculada en primer lugar, con el déficit de representación de las organizaciones sindicales debido a los ínfimos niveles de sindicalización en el país, por la falta de reconocimiento y garantía de los derechos colectivos en el Perú. Asimismo, la inexistencia de supervisión de la ejecución de acuerdos y la falta de vinculatoriedad de los mismos, resta para muchos, legitimidad al CNTPE y lo expone como una instancia incapaz de cumplir siquiera con su función principal. Finalmente, la deficiente coordinación con los Consejos Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo evidencia una falta de sintonía que se traduce en la carencia de trabajo conjunto y por ende la falta de mejoras prácticas a nivel nacional.

La aplicación eficaz del dialogo social está recogida en normas jurídicas internacionales, como pilar fundamental para conseguir el trabajo decente, ratificadas por el Perú. Aunado a ello, y con fundamento en el derecho constitucional de participación ciudadana, los representantes miembros del CNTPE, se encuentran posibilitados jurídicamente para incidir en las decisiones públicas, con miras a establecer un mayor nivel de gobernabilidad y cimentar un gobierno democrático funcional.

En orden a lo expuesto, ha sido necesario plantear una modificación a la ley que contempla las competencias y atribuciones del CNTPE, con el fin de garantizar una aplicación efectiva del diálogo social, y la revitalización de esta instancia. Para ello, esta investigación ha propuesto la obligación al CNTPE, de emitir un informe previo al debate de todo proyecto de ley que versare sobre normas laborales en el plazo máximo de 10 días de recibido, contribuyendo así en la participación del diálogo social.

Recomendaciones

Como recomendación a la investigación planteada, puede establecerse el estudio y desarrollo de una política pública que fomente una regulación menos restrictiva de los derechos colectivos en el país y garantice su protección de las vulneraciones a las que se ven sometidas los trabajadores que actualmente buscan hacer ejercicio de los mismos.

Asimismo, sería relevante el estudio de la posible institucionalización del diálogo social en el Perú a través de una propuesta legislativa; y la independencia institucional del CNTPE, con el fin de que sea presidido, no por el representante del ministerio de trabajo del gobierno de turno, sino por alguien que sea democráticamente elegido, y defienda los intereses particulares de la institución.

Referencias

- Acuerdo Nacional. (s.f). *Inicio*. Consultado el 01 de mayo del 2021. <https://www.acuerdonacional.pe/>
- Aparicio, L. (2008). Promesa y Realidad del Tripartismo. Siete Años de diálogo Socio Laboral Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. *Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*, 1-149. http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/memorias/siete_anos_de_dialogo_socio_laboral_2001_2008.pdf
- Arce, E. (2018). Norma, Ideología y Realidad: El origen de la Libertad Sindical en el Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10025>
- Balbín, E. (2019). Informe Situación de los derechos sindicales en el Perú 2014-2018. Programa Laboral de Desarrollo.
- Balbín, E. (2009). Las organizaciones Sindicales en el Perú y el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (2001-2008). *Oficina Internacional de Trabajo*. http://white.lim.ilo.org/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/publicaciones/documentos/organizaciones_sindicales.pdf
- Bazán, P. (2017). Cambios surgidos en la organización de la Confederación General de Trabajadores del Perú a propósito de su participación en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (2001-2008). <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5639>
- Calvo, M. (2020). El diálogo social tripartito en el Perú y la eficacia del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como mecanismo para alcanzar el trabajo decente. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/15651>
- Cancela, I & Dumpiérrez. (2004). Diálogo social. Legitimador del sistema democrático. Instrumento para la sostenibilidad y sustentabilidad de la paz social. *Boletín Cinterfor*, 156, 149-166. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/cancela.pdf
- Canessa, M. (2012). El diálogo social en los Consejos Consultivos de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana. *Perspectiva Laboral*, 2(4), 37-55. [wcms_179368.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dms/-/wcms_179368.pdf) (ilo.org)
- Condori, M. (2016). Impacto de la creación de espacios de diálogo en el desarrollo de un conflicto social: Mesa de diálogo para analizar la problemática minera en el departamento de Moquegua. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8190>
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas-CONFIEP. *Inicio*. Consultado el 05 de mayo de 2021. <https://www.confiep.org.pe/>

Congreso Constituyente Democrático. (1993, 29 de diciembre). *Constitución Política del Perú*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2009, 2 de junio). Ley N° 27867. *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Diario Oficial. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/09496564C1D007960525817100783458/\\$FILE/Ley+Organizaci%C3%B3n+y+Funciones+del+Ministerios+de+Trab+Ley+N%C2%B0+29381.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/09496564C1D007960525817100783458/$FILE/Ley+Organizaci%C3%B3n+y+Funciones+del+Ministerios+de+Trab+Ley+N%C2%B0+29381.pdf)

Congreso de la República del Perú. (2002, 29 de abril). Ley N° 27711. *Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Diario Oficial. http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2002-04-30_27711_1054.pdf

Congreso de la República del Perú. (2004, 9 de julio). Ley N° 28318. *Ley que modifica el artículo 13° de la ley N° 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Diario Oficial. <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/28318-aug-4-2004.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2002, 8 de noviembre). Ley N° 29381. *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. Diario Oficial. https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_27867.pdf

Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. (s.f). *Inicio*. Consultado el 01 de mayo del 2021. <https://www2.trabajo.gob.pe/cntpe/>

Díaz, L. (2016). Democracia y diálogo social. *Justicia*, 30, 132-151. <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n30/n30a10.pdf>

Expediente N° 5741-2006 (Loreto). (11 de diciembre de 2006). Tribunal Constitucional: Sala Segunda del Tribunal Constitucional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05741-2006-AA.pdf>

García, Morgado & Rueda. (2017). Diálogo Social Institucionalizado en América Latina, Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú. *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en España*, 6-101. https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_89_span.pdf

Gutiérrez, G. (2020). *Comentarios a la Constitución Política del Perú*. Lima: Editorial y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L.

Herrera, C. (2019). La Regulación de los niveles negociales en el Perú: Propuesta para una reforma legislativa promocional sobre la estructura de la negociación colectiva en la actividad privada. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/15253>

- INEI. (2020). Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana, trimestre móvil Abril-Mayo-Junio 2020. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/07-informe-tecnicon07_mercado-laboral-abr.-May.-Jun.%202020.pdf
- INEI. (2021). Nota de Prensa N°87. En el Perú existen más de 2 millones 838 millones 838 mil empresas. (11 junio 2021). <http://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-087-2021-inei.pdf>
- Ishikawa, J. (2004). Aspectos clave del diálogo social nacional: Un documento de referencia sobre el diálogo social. *Pograma InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo-OIT*, 1-47. <http://www2.trabajo.gov.pe/cntpe/archivoscntpe/otras/6cntpe.pdf>
- Junguito, R. (2019). El papel de los gremios en la economía colombiana. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (82), 103-132. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.82.4>
- Meléndez, W & Núñez, P. (2021). *El Fomento de la Negociación Colectiva y el Estado Peruano*. Lima: Rimay Editores.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2021, 13 de junio). Decreto Sumpremo N° 013-2021-TR. *Política Nacional de Empleo Decente*. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2021/06/13/1962213-1/1962213-1.htm>
- Neves, J. (2016). Derecho colectivo del trabajo. Un panorama general. Lima: Palestra
- Organización Internacional de Trabajo. (1976). Convenio N° 144. Convenio sobre la consultatripartita.OIT.https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C144
- OIT. (2017). Diálogo social tripartito de ámbito nacional. Una guía de la OIT para una mejor gobernanza, 1-283: OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_548547.pdf
- OIT. (2018). Informe VI: Diálogo social y tripartismo. Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del diálogo social y el tripartismo con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, 3-77. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_624017.pdf
- Presidente de la República del Perú. (2014, 23 de mayo). Decreto Supremo N° 004-2014-TR. *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Diario Oficial. <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/webma/normas/DS%204-2014-TR.pdf>
- Presidente de la República del Perú. (2001, 27 de febrero). Decreto Supremo N° 001-2005-TR. *Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Trabajo y*

Promoción del Empleo. Diario Oficial.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/314310/RIOF-_CNTPE__.pdf
 Presidente de la República del Perú. (2003, 5 de octubre). Decreto Supremo N° 010-2003-TR.

Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Diario Oficial.
<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0066/ley-relaciones-colectivas-trabajo.pdf>
 Sagasti, F & Prada, F. (2005). Los procesos de diálogo social en Perú. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 1-160.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Di%C3%A1logosocial-enAm%C3%A9rica-Latina-Un-camino-hacia-la-democraciaciudadana.pdf>

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y promoción del empleo. (2021). Actividades de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. (diciembre 2020- enero 2021). Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1678091/Boleti%CC%81n%20de%20actividades%20del%20CNTPE%20diciembre%202020%20enero%202021.pdf>

Weller, J. (2011). Mercado laboral y diálogo social en el Perú. *Comisión económica para América Latina y el Caribe*, 1-75.
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3836/S2010978.pdf>

Anexos

1. Congreso de la República del Perú. (2004, 9 de julio). Ley N°28318. *Ley que modifica el artículo 13° de la ley N°27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*. Diario Oficial.
2. Tribunal Constitucional: Sala Segunda del Tribunal Constitucional. (11 de diciembre de 2006). Expediente N°5741-2006 (Loreto).