

El Estado apático y la explosión de las huelgas en el sector público peruano

The Apathetic State and the Explosion of Public Sector Strikes in Peru

RENZO VITO SALVADOR FLORIAN**
Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)

Resumen: Tradicionalmente, las huelgas en el Perú han seguido tendencias similares a los ciclos económicos y han estado lideradas por organizaciones de trabajadores de sectores como los de minería y manufactura. No obstante, desde 2017 los sindicatos del sector público han empezado a liderar los tres indicadores clásicos de huelga: frecuencia, horas-hombre perdidas y número de trabajadores. Esta investigación toma como caso de estudio las movilizaciones de alcance nacional y explica estos cambios en las tendencias utilizando el marco teórico de la estructura de las oportunidades políticas. En particular, se argumenta que en la Administración pública este ascenso en la conflictividad se produjo con ocasión de la reforma en la regulación de la negociación colectiva (apertura o acceso a la participación), mientras que en el sector privado las variaciones se deben al apoyo de los jefes de las oficinas administrativas (disponibilidad de aliados influyentes). Para demostrar esta tesis, este trabajo conjuga el análisis dogmático del marco institucional que regula el ejercicio de la huelga en Perú con el análisis de la información registrada en los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de 406 expedientes de procedimientos de huelga iniciados ante la Dirección General de Trabajo desde 2017 hasta 2022.

Palabras clave: Sindicalismo, huelga, sector público, oportunidades políticas, fiscalización

Abstract: Traditionally, strikes in Peru have followed similar trends to economic cycles and have been led by workers' organizations in sectors such as mining and manufacturing. However, since 2017, public sector unions have begun to lead the three classic strike indicators: frequency, man-hours lost and number of strikers. This research takes nationwide mobilizations as a case study and explains these changes in trends using the theoretical framework of the political opportunity structure. In particular, it argues that this rise in conflict originated in public administration due to the reform in the regulation of collective bargaining (openness or access to participation). At the same time, in the private sector, the variations are related to the support of the heads of administrative offices (availability of influential allies). To demonstrate this thesis, this paper combines the dogmatic analysis of the institutional framework regulating the right to strike in Peru along with the analysis of data recorded in the statistical yearbooks of the Ministry of Labor

* Profesor contratado de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú). Máster en Trabajo y Derechos Laborales Internacionales por la Universidad Estatal de Pensilvania (Estados Unidos). Código ORCID: 0009-0000-9819-8614. Correo electrónico: vito.salvadorf@gmail.com

and Employment Promotion and 406 files of strike proceedings initiated before the General Directorate of Labor from 2017 to 2022.

Keywords: Labor movement, strike, public sector, political opportunities, law enforcement

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.- II. METODOLOGÍA, FUENTES DE INFORMACIÓN, SELECCIÓN DE CASOS Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN.- III. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA EN PERÚ.- IV. EL EJERCICIO DE LA HUELGA EN PERÚ (2017-2022).- IV.1. CONTRA LA TESIS DEL EMPLEADOR IMPUNE: LA HUELGA COMO VEHÍCULO DE NEGOCIACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO.- IV.2. CONTRA LA APARENTE INDEPENDENCIA POLÍTICA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO: HACIA UNA EXPLICACIÓN DE LOS AUMENTOS DE HUELGA EN EL SECTOR PRIVADO.- IV.3. BURLANDO AL GUARDIÁN: EL FRACASO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO FRENTE A LAS ESTRATEGIAS SINDICALES.- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Oscar Ermida (1996) denominó a la huelga como un «instituto jurídico atípico» por tratarse de un derecho que permite lesionar intereses económicos de los empleadores. Controversial desde su origen, incluso su reconocimiento jurídico en el principal instrumento internacional sobre libertad sindical —el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 (en adelante, OIT)— no ha estado exento de críticas (Novitz, 2003). En Perú, Santistevan y Delgado (1980) han demostrado cómo su reconocimiento y procedimentalización han estado marcados con una impronta de control y contención del conflicto. Ahora bien, ¿qué se puede afirmar hoy sobre el ejercicio de este derecho fundamental?

Históricamente, los sectores que han liderado la acción sindical, así como indicadores laborales importantes (tasa de afiliación sectorial, huelgas y negociaciones colectivas, entre otros) son las clásicas actividades proletarizadas: minería, manufactura y construcción (Villavicencio, 2008a). Se trata, por tanto, de un conflicto limitado a ciertas industrias y sin una mayor expansión, sea geográfica o sectorial (microconflictividad). Asimismo, Yamada y Salgado (2006) han identificado que en el sector privado la acción sindical responde a la dinámica económica del país, aumentando en periodos de bonanza y reduciéndose en recesión. En ese sentido, durante la primera década del siglo XXI, el marco teórico de los ciclos económicos permitía explicar por qué los trabajadores ejercen su derecho a la huelga. No obstante, desde 2017, los sindicatos del sector público han superado esta tendencia histórica, registrando cifras récord en número de huelgas, horas-hombre perdidas y número de trabajadores.

¿Cómo se explica este cambio en la tendencia histórica del sindicalismo peruano? De acuerdo con Sarzo (2021), la ausencia de mecanismos para

asegurar el cumplimiento del convenio colectivo y, en general, del respeto de los derechos de los trabajadores del sector público, han empujado a los sindicatos a emplear la huelga como vehículo de presión para tal fin. En otras palabras, la acción colectiva ha pasado de ser una expresión reivindicatoria de las organizaciones sindicales de los sectores mineros y de manufactura a ser una herramienta de los servidores públicos para efectivizar sus derechos. De esta manera, el incremento de las huelgas es producto del Estado como empleador impune; sin embargo, este argumento se sostiene únicamente en la doble clasificación legal de los motivos (negociación colectiva e incumplimiento de normas), sin considerar que la acción colectiva, como hecho social, es más compleja y puede exceder los parámetros normativos (Hyman, 1989).

Esta investigación argumenta que el ascenso de la conflictividad en el sector público se ha producido por cambios institucionales que generaron oportunidades políticas para los actores sindicales. En concreto, esta tendencia se explica por el vacío que generaron las dos sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, TC)¹ a favor de la habilitación de negociar incrementos remunerativos, y en 2021 mediante un nuevo marco regulatorio específico —la Ley 31188, Ley de negociación colectiva del sector estatal (en adelante, LNCSE)—. Es en este contexto de reforma fallida y ausencia de un diseño institucional para negociar que la huelga se convirtió en un vehículo para ejercer, *de facto*, una negociación con las entidades. De ahí que se observe una plétora de demandas, antes que solo una exigencia de cumplir normas o de mejorar derechos. Por otro lado, en el caso del sector privado, el recurso a la huelga no está vinculado al marco institucional, sino a las oportunidades que se generan a partir de los cambios de jefatura que ocurren en los órganos competentes para conocer estos conflictos. En otros términos, cuando se observa mayor apoyo por parte de la Administración pública, se explota esta ventaja.

Para demostrar este argumento, este trabajo presenta una revisión del marco institucional que regula el ejercicio de la huelga en Perú, así como el contexto reciente de los derechos colectivos de los servidores públicos. De esta manera, se busca comprender los alcances del control administrativo sobre la acción colectiva, así como las reglas que constriñen su empleo y las oportunidades generadas por los cambios institucionales. Luego, se pasa a revisar tanto las trayectorias en el ejercicio de la huelga que registran las estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, MTPE) como el estudio de los expedientes iniciados y resueltos ante la Dirección General

¹ Se trata de las sentencias del caso *Ley de Presupuesto Público* (Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC), publicada el 3 de septiembre de 2015, y del caso *Ley de Servicio Civil* (Expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC), publicada el 26 de abril de 2016.

de Trabajo del MTPE (en adelante, DGT) desde 2017 hasta 2022. Esta sección apunta a profundizar en la forma como las organizaciones de trabajadores ejercen su derecho, cuestionando y complementando las hipótesis vigentes que explican las tendencias actuales.

II. METODOLOGÍA, FUENTES DE INFORMACIÓN, SELECCIÓN DE CASOS Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación, de metodología mixta, reconstruye la trayectoria contemporánea del ejercicio de la huelga en el país, combinando la estadística laboral con el enfoque de análisis temático, abordado desde un diseño de estudio de caso único. Para ello, se utiliza como fuente de información los anuarios estadísticos del MTPE y la totalidad de los expedientes de los procedimientos de huelga iniciados ante la DGT desde 2017 hasta 2022, con un total de 418 carpetas registradas. Desde esta perspectiva, se conjuga el uso de la estadística oficial a nivel nacional para esbozar las dinámicas generales y sectoriales sobre el ejercicio de la huelga con el estudio de los archivos individuales, los cuales permiten ahondar en las controversias, sus estrategias y en cómo se ejerce el control administrativo en estos casos.

Se ha seleccionado a la DGT como caso de estudio del ejercicio de huelga por dos razones. Primero, porque esta oficina conoce y resuelve aquellos conflictos que se consideran de alcance nacional²; por tanto, trata las principales huelgas realizadas en el país, aquellas cuya magnitud en términos de horas-hombre perdidas y trabajadores comprendidos es mayor. Segundo, porque, independientemente del sector, el sindicalismo peruano se caracteriza por concentrarse en empresas o entidades de gran tamaño, las cuales se caracterizan por estar distribuidas geográficamente y no se limitan a una sola jurisdicción territorial. En ese sentido, la DGT suele ser la oficina competente para conocer los conflictos que abarcan más de una región. En otros términos, pocas organizaciones de trabajadores con amplia afiliación limitan su actividad sindical a una única jurisdicción territorial y escapan de la competencia de la DGT.

A través de una solicitud de acceso a la información, la DGT remitió 418 expedientes correspondientes a procedimientos de huelga iniciados desde 2017 hasta 2022. Estos documentos han sido luego clasificados por año, codificados y tabulados según tipo de sector (público/privado), motivo de huelga, duración, procedencia y legalidad, y autoridad resolutoria, utilizando el *software* Microsoft Excel. Esta información ha

2 Conforme con las competencias establecidas en el Decreto Supremo 017-2012-TR (2012), los conflictos que involucran trabajadores que laboran en centros de trabajo localizados en más de una región del país son calificados como suprarregionales o nacionales, y son competencia exclusiva de la DGT.

permitido un mayor escrutinio sobre los registros estadísticos, así como identificar ciertos detalles en los patrones de estrategias de acción a nivel legal. Asimismo, a partir de ello se ha evidenciado un subregistro en la frecuencia o número de huelgas en todos los años cubiertos en este trabajo (2017 a 2022). En concreto, se ha observado que en este intervalo temporal la cantidad de expedientes de acciones colectivas ante la DGT supera ampliamente el número total registrado a nivel nacional³. En otras palabras, sin contabilizar a las veinticinco direcciones regionales, el número de procedimientos de huelga de alcance nacional excede los datos registrados para todo el país en el anuario estadístico del MTPE⁴.

Este problema se agrava al observar que el anuario no registra la metodología empleada para la construcción de la data. Así, otros indicadores como el número de huelguistas y las horas perdidas pierden certeza sobre su precisión. Como consecuencia de ello, el empleo de información oficial solo puede ser usado de forma referencial y no puede fundamentar afirmaciones concluyentes sobre el ejercicio de este derecho. Resulta importante precisar, también, que esta objeción no resulta aplicable a esta investigación pues el componente analítico utiliza como base los expedientes administrativos y no la estadística oficial.

Por otro lado, interesa señalar que esta investigación se aleja de la clasificación normativa de los motivos de huelga⁵, toda vez que resulta insuficiente para apreciar la plétora de motivos de luchas sindicales a nivel nacional. Asimismo, también se ha evitado recurrir a categorías⁶ amplias que puedan subrepresentar o sobrerrepresentar cierto tipo de causas (Cuevas, 1990). En ese sentido, las denominaciones empleadas rescatan los criterios clásicos (negociación colectiva, incumplimiento de normas) e incorporan otros como «prácticas empresariales o de la administración», «marco normativo», «demandas nacionales», «demandas económicas», «demandas sectoriales», «cumplimiento de convenio colectivo», «cumplimiento de acuerdos», etc.

3 Cabe señalar que no se cuenta con una metodología pública y transparente para la elaboración del anuario, lo cual incide en la adecuada representación de los datos. Este aspecto resulta importante porque muchas huelgas son de corta duración y no necesariamente se emite un informe de paralización de labores por parte de la inspección del trabajo.

4 Al respecto, resulta interesante notar que los números registrados se acercan a la cantidad de resoluciones de improcedencia emitidas por la DGT. Sin embargo, como se ha mencionado, resulta inverosímil que la diferencia entre estos datos sea cubierta por las veinticinco direcciones regionales de trabajo.

5 El ordenamiento jurídico peruano solo reconoce dos tipos de huelga a nivel legal. La primera es con motivo de un conflicto económico (negociación colectiva), la segunda es por el incumplimiento de normas legales (incumplimiento normativo).

6 Una clasificación reciente e interesante ordena los conflictos en tres tipos: ofensivos (expansión de derechos), defensivos (demandas y cumplimiento de derechos) y políticos (demandas extralaborales) (The Inter-Union Department of Statistics and Socio-Economic Studies *et al.*, 2024). Sin embargo, esta caracterización no es adoptada porque puede generar una sobrerrepresentación de las huelgas defensivas, impidiendo apreciar la gama de motivos en el movimiento sindical peruano.

Como se observa, estos criterios buscan abarcar la diversidad de conflictos que escapan del marco jurídico. El criterio «prácticas empresariales o de la administración» hace referencia aquellas conductas cuestionadas por los trabajadores, sea por antisindicales o por afectar sus intereses. Luego, el «marco normativo» alude a las demandas de modificaciones de carácter jurídico, independientemente de su alcance (reglamentario o legal). Los tres tipos de «demandas» han sido separados en función al alcance y naturaleza de estos. Aquellas calificadas como «sectoriales» hacen referencia a todo tipo de exigencia propia del sector económico o de la entidad pública. Se incluyen, por tanto, aspectos organizacionales, técnicos, logísticos y de personal, entre otros. Por último, el cumplimiento de acuerdos se distingue del relativo a los convenios colectivos en que el primero se refiere a arreglos específicos arribados entre la entidad pública y la organización de trabajadores, los cuales escapan al contexto de una negociación colectiva.

Finalmente, es importante mencionar algunas limitaciones que presenta esta investigación. La principal se vincula con la ausencia de estudios de caso que permitan incorporar matices o hipótesis alternativas a los macroprocesos descritos. Se hace necesaria una profundización desde la perspectiva de los agentes para contrastar los argumentos y explicaciones de los conflictos colectivos que se presentan en este trabajo. En suma, una investigación que profundice sobre este cambio en el perfil del sindicalismo peruano sin duda deberá incorporar un enfoque de métodos mixtos o cualitativos.

III. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA EN PERÚ

Desde la Constitución Política del Perú de 1979, en el ordenamiento jurídico se reconoce al derecho de huelga como uno de rango constitucional. Sin embargo, en la disposición vigente existen ciertas deficiencias, tanto desde el ámbito subjetivo como del objetivo (Neves, 2018). Respecto del primero, como apunta Cortés (1993), si bien se incluye a todos los trabajadores dependientes, existe una serie de categorías excluidas expresamente por la Constitución en disposiciones posteriores⁷. Por otro lado, el constituyente ha dispuesto que este derecho se ejerza «en armonía con el interés social» (Constitución Política del Perú, 1993). En términos de restricción, a criterio de Neves (2018), ello implica una devaluación de la huelga debido a que no se observa una definición o criterio objetivo para el establecimiento de excepciones y limitaciones.

7 Al respecto, interesa notar que estas exclusiones colisionan con obligaciones internacionales en materia de libertad sindical y han sido seriamente criticadas por la doctrina nacional (Villavicencio, 2010).

Interesa destacar, en este punto, que desde el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y desde el derecho internacional del trabajo (DIT) también existe un importante *corpus iuris*, especialmente a partir de los pronunciamientos de los órganos de control de estos tratados. Por un lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de la Opinión Consultiva OC-27/21 (2021), ha destacado que el ejercicio de la huelga es fundamental para la defensa y protección de los intereses de la clase trabajadora, los cuales pueden tener un carácter laboral, sindical y político⁸. Otro importante aspecto destacado por esta alta corte es que los requisitos para su ejercicio no deben obstruir o hacer imposible la materialización de una huelga legal. Por otro lado, el Comité de Libertad Sindical (CLS) cuenta con amplio abordaje en la materia. Al respecto, ha establecido una definición amplia de este derecho; ha definido el concepto de servicios mínimos, así como las condiciones para la imposición de un arbitraje obligatorio; y ha dispuesto también los estándares que deben cumplir los Estados para ejercer control administrativo sobre el derecho, entre otros aspectos (OIT, 2018).

No obstante, este vasto contenido jurídicamente vinculante no tiene un correlato desde el derecho interno. A nivel legal y reglamentario se cuenta con normas no solo desactualizadas, sino que fueron emitidas durante un gobierno *de facto*, previo a la Constitución vigente. Esta regulación, además, mereció dieciséis observaciones por parte del CLS, de las cuales se mantienen vigentes hasta la fecha las referidas al derecho a la huelga (Villavicencio, 2008a). En concreto, se cuestiona tres intervenciones. Primero, la excesiva restricción al modelo o la definición legal de huelga, la cual solo permite el abandono del centro de labores y proscribire al resto de manifestaciones. Segundo, no garantiza que el control administrativo sea efectuado por un tercero imparcial e independiente, pues lo ejerce la Administración pública a través del MTPE. Por último, y de forma similar al punto anterior, asigna la competencia de definir los servicios mínimos (divergencia) de una determinada empresa o entidad al MTPE y no a un órgano independiente.

Ahora bien, específicamente, ¿cómo regula el Decreto Ley 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, LRCT) de 1992, el ejercicio de la huelga? La legislación dispone una intensa regulación prescriptiva sobre este derecho, tanto en términos abstractos como

8 Cuando la Corte IDH hace referencia a intereses políticos, menciona específicamente la impugnación de políticas públicas. Esta perspectiva permite afirmar que desde el sistema interamericano no se concibe la huelga únicamente como un conflicto económico entre dos partes involucradas, sino que también puede involucrar a terceros no relacionados, como el Gobierno. Sin embargo, por la naturaleza de la materia mencionada, se puede entender que debe existir un nexo de interés laboral entre el ejercicio de este derecho y el asunto que se disputa o reclama.

prácticos⁹. Con relación a lo primero, la LRCT define la huelga como la suspensión de la obligación de prestar servicios, lo que supone el abandono del centro de trabajo. En ese sentido, cualquier otra posible manifestación se encuentra proscrita e, incluso, constituye una causal de ilegalidad (LRCT, 1992, art. 84, lit. c). Respecto a lo segundo, para que una organización de trabajadores pueda ejercer su derecho a la huelga, tiene que cumplir con determinados requisitos formales y materiales.

Tales requerimientos se enmarcan en el control administrativo de este derecho y se estructuran tanto a partir de la LRCT como de su reglamento (1992) (en adelante, RLRCT)¹⁰. Al respecto, inicialmente, estos eran en total ocho: a) la huelga debe defender los derechos o intereses de los trabajadores (LRCT, 1992, art. 73, lit. a); b) la decisión debe ser adoptada conforme con el estatuto y el acta debe ser refrendada por un notario o juez de paz (LRCT, 1992, art. 73, lit. b; RLRCT, 1992, art. 65, lit. b); c) se debe notificar previamente a la contraparte empleadora y a la autoridad de trabajo (LRCT, 1992, art. 73, lit. c; RLRCT, 1992, art. 65, lit. a); d) en caso de negociación colectiva, esta no debe haberse sometido a arbitraje (LRCT, 1992, art. 73, lit. d); e) se debe adjuntar la nómina de trabajadores que brindan servicios mínimos o indispensables (RLRCT, 1992, art. 65, lit. c); f) el preaviso debe precisar el ámbito de la huelga, la duración, el día y la hora de inicio (lit. d); g) se debe presentar una declaración jurada del secretario general de la organización y de un integrante designado por la asamblea en la que declaren el cumplimiento de los requisitos estatutarios (lit. e); y h) tratándose de una huelga por incumplimiento de disposiciones legales o convencionales, se deberá contar con una resolución judicial consentida o ejecutoriada (art. 63).

Este cúmulo significativo de requisitos fue la regla hasta el 24 de julio de 2022, fecha en la que se aprueba el Decreto Supremo 014-2022-TR, que modifica el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, DS 014)¹¹. Esta norma reglamentaria modifica sendos artículos relativos al ejercicio de los derechos colectivos y, entre ellos, algunos de los requisitos para el procedimiento de huelga. Fundamentalmente, esta reforma implica un aligeramiento del trámite administrativo en beneficio de las organizaciones de trabajadores. Así, se elimina la exigencia de una sentencia firme o ejecutoriada en caso de incumplimiento de disposiciones legales o convencionales. Por otro lado,

9 Para una revisión a mayor detalle y crítica del régimen jurídico de la huelga, nos remitimos a Blancas (2011) y Villavicencio (2008b).

10 Sarzo (2021) presenta una revisión más pormenorizada sobre los requisitos previstos en el marco normativo, así como los criterios adoptados por la autoridad administrativa para determinar su cumplimiento.

11 Interesa mencionar que la Sociedad Nacional de Industrias y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, ambas asociaciones empresariales, impugnaron esta norma reglamentaria en un proceso de control abstracto de validez (denominado en el derecho interno como «acción popular»), el cual aún se encuentra en trámite ante la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, con número de expediente 02185-2022-0-1801-SP-DC-02.

se suprime el requisito de refrendo notarial de los documentos relativos a la votación, reduciendo el carácter oneroso que puede tener cumplir con este aspecto. Finalmente, se dispone el silencio administrativo positivo del procedimiento de huelga, lo cual implica que sean aprobadas las solicitudes ante la inoperatividad de la Administración pública. De esta manera, en términos generales, se facilita que las organizaciones puedan ejercer su derecho.

En síntesis, una organización de trabajadores tiene que acreditar el cumplimiento de los requisitos presentados en la tabla 1 ante la autoridad administrativa competente para ejercer su derecho de huelga.

Tabla 1. Requisitos para el ejercicio del derecho de huelga en el Perú en el sector privado

Requisito	Fuente normativa
Defensa de derechos o intereses socioeconómicos	LRCT, art. 73, lit. a
Decisión conforme con el estatuto de la organización sindical	LRCT, art. 73, lit. b
Preaviso de la huelga indicando ámbito, motivo, duración, y fecha y hora de inicio	LRCT, art. 73, lit. c; y RLRCT, art. 65, lit. a
Negociación colectiva no sometida a arbitraje	LRCT, art. 73, lit. d
Nómina de trabajadores que brindan servicios mínimos o indispensables	RLRCT, art. 65, § 2
Copia simple del acta de votación	RLRCT, art. 65, lit. b
Copia simple del acta de asamblea	RLRCT, art. 65, lit. c

Fuente: elaboración propia con base en la LRCT (1992) y el RLRCT (1992).

Por otro lado, en el marco de las relaciones de trabajo en el sector público, las reglas mencionadas no han sido siempre las mismas. La Administración pública se ha caracterizado por contar con una amplia variedad de regímenes laborales, ocasionando no solo un contexto de dispersión normativa, sino también de situaciones jurídicas desiguales (Díaz, 2019). En 2013, se promulga la Ley 30057, Ley del Servicio Civil (LSC), con la finalidad de ordenar este estado de cosas y establecer un único estatuto jurídico aplicable para los servidores públicos. En esta ley, además, también se establecían reglas para el ejercicio de derechos colectivos, tanto en lo relativo a la negociación colectiva como a la huelga.

Respecto de la negociación colectiva, el aspecto más resaltante de la LSC era la prohibición de negociar aspectos de contenido económico (art. 44). Una disposición de ese tipo, además, era coherente con una

proscripción similar que contenían las leyes de presupuesto desde 2006 hasta 2015. No obstante, ambas fueron declaradas inconstitucionales por el TC por constituir restricciones desproporcionales al contenido del derecho a negociar colectivamente¹². En el caso de la sentencia de inconstitucionalidad de la LSC, esta alta corte no solo exhortó al Congreso de la República para que elabore y promulgue una ley de negociación colectiva en el sector público en el plazo de un año, decretando la *vacatio sententiae* por ese periodo en este extremo. En otros términos, difirió los efectos de su pronunciamiento con la finalidad de otorgar un margen de tiempo al Poder Legislativo para regular este derecho acorde con la Constitución y no generar un vacío normativo. Sin embargo, este mandato no se cumplió hasta mayo de 2021¹³ con la LNCSE, que además derogó las normas relativas a la huelga de la LSC.

Al igual que en el caso de la negociación colectiva, el ejercicio del derecho de huelga en el sector público también ha tenido una regulación especial. La LSC y su reglamento de 2014 (en adelante, RLSC) contenían disposiciones importantes respecto al procedimiento y requisitos para efectivizar una acción colectiva. Ahora bien, esta regulación era muy similar a lo dispuesto en el sector privado con la LRCT y el RLRCT. En concreto, el artículo 80 del RLSC estableció seis requisitos¹⁴: a) la huelga debe defender los derechos o intereses de los trabajadores (lit. a), b) la decisión debe ser adoptada conforme con el estatuto (lit. b), c) el acta de la asamblea debe ser refrendada por un notario o juez de paz (lit. c), d) se debe notificar previamente a la entidad pública (lit. e), e) el conflicto no debe haberse sometido a arbitraje (lit. f), y f) se debe adjuntar la nómina de trabajadores que brindan servicios mínimos o indispensables (lit. g). No obstante, como se ha mencionado, este marco jurídico solo estuvo vigente hasta mayo de 2021, pues fue derogado con la promulgación de la LNCSE.

A modo de resumen, un sindicato de trabajadores en el sector público tiene que acreditar el cumplimiento de los requisitos presentados en la tabla 2 ante la autoridad administrativa competente para ejercer su derecho de huelga.

12 Para mayor detalle sobre la discusión de la inconstitucionalidad de la prohibición de negociar aspectos económicos en el Estado, nos remitimos a Neves (2014).

13 Como se evidencia, durante un periodo de tiempo significativo existió un vacío sobre esta materia en el ordenamiento jurídico. Inicialmente, en enero de 2020, durante el interregno parlamentario producto del cierre del Congreso de la República a finales de septiembre de 2019, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia 014-2020 (2020), el cual regulaba la negociación colectiva en el sector público. No obstante, casi un año después, en enero de 2021, esta norma fue derogada por el Poder Legislativo y, posteriormente, se promulgó la LNCSE.

14 En específico, el requisito no reiterado en el RLSC es el relativo a la declaración jurada de cumplimiento de los requisitos estatutarios para la huelga del secretario general y el delegado. También se omite señalar que la comunicación debe precisar ámbito, duración, día y hora de inicio; sin embargo, por tratarse de información esencial y básica que debe comunicarse, se entiende que igual se comunica.

Tabla 2. Requisitos para el ejercicio del derecho de huelga en el Perú en el sector público hasta julio de 2021

Requisito	Fuente normativa
Defensa de derechos o intereses socioeconómicos	RLSC, art. 80, lit. a
Decisión conforme con el estatuto de la organización sindical	RLSC, art. 80, lit. b
Acta de la asamblea refrendada por un notario o juez de paz	RLSC, art. 80, lit. c
Preaviso de la huelga indicando ámbito, motivo, duración, y fecha y hora de inicio	RLSC, art. 80, lit. e
Negociación colectiva no sometida a arbitraje	RLSC, art. 80, lit. f
Nómina de trabajadores que brindan servicios mínimos o indispensables	RLSC, art. 80, lit. g

Fuente: elaboración propia con base en el RLSC (2014).

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANO

THE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

Un último aspecto por destacar de este marco normativo es que este había contemplado un órgano especial para la resolución de controversias vinculadas al ejercicio de derechos colectivos en el sector público. La denominada Comisión de Apoyo al Servicio Civil sería competente para determinar la procedencia e ilegalidad de las huelgas, pero nunca llegó a implementarse y sus competencias fueron asumidas por las direcciones correspondientes del MTPE. Desde esta perspectiva, en el sector público quien resuelve no solo no es un tercero imparcial—como ocurre en sector privado—, sino que es una parte involucrada.

Como se puede observar, a mediados de julio de 2017 no existían parámetros o reglas definidas en el ordenamiento jurídico para que las organizaciones de trabajadores en el sector público puedan negociar condiciones de trabajo con contenido económico. Además de esta incertidumbre, a pesar del pronunciamiento expreso del TC, las siguientes leyes de presupuesto continuaron reproduciendo la prohibición expresa de reajustes o incrementos de ingresos a todos los servidores públicos, independientemente de su nivel (Gobierno central, regional, local y de organismos constitucionalmente autónomos). En otros términos, en este periodo, aun cuando se decidiera aplicar supletoriamente el marco institucional del sector privado, la posibilidad de obtener un convenio colectivo en la Administración pública enfrentaba serias dificultades.

Desde esta perspectiva, a partir de la revisión de los requisitos señalados en las tablas 1 y 2, la oficina competente emitirá un primer pronunciamiento sobre la procedencia de la huelga. En caso este resulte desfavorable para la organización de trabajadores, se puede interponer un recurso de apelación, si se trata de una acción colectiva de alcance local ante una dirección regional; o revisión, tratándose de una de alcance nacional. Cabe señalar que durante este *iter* procedimental, el

sindicato puede materializar la medida de fuerza. Sin embargo, agotada la vía administrativa con el segundo pronunciamiento de la autoridad —que resuelve el recurso de apelación o revisión, según corresponda—, la continuación de la huelga configura un vicio de legalidad.

Así, los supuestos que configuran a la huelga como ilegal, de acuerdo con la normativa, son los siguientes: a) haber materializado la medida con un pronunciamiento de improcedencia (LRCT, art. 84, lit. a), b) haber incurrido en o generado violencia (lit. b), c) materializar una huelga irregular o atípica (lit. c), d) incumplir con los servicios mínimos o indispensables (lit. d), y e) continuar luego de notificado el laudo que compone el conflicto (lit. e). En otros términos, se trata de detener una medida de fuerza que no respeta los requisitos jurídicos —supuestos a) y d)—, que transgrede los parámetros normativos —supuestos b) y c)— o que carece de motivo válido para continuar —supuesto e)—.

La tabla 3 resume las causales de ilegalidad que puede declarar la autoridad administrativa competente sobre el ejercicio del derecho de huelga.

Tabla 3. Causales para declaratoria de ilegalidad de la huelga

Causal	Fuente normativa
Haber materializado la huelga luego de la improcedencia	LRCT, art. 84, lit. a
Haber incurrido en o generado violencia	LRCT, art. 84, lit. b
Incurrir en un supuesto de huelga irregular	LRCT, art. 84, lit. c
Incumplir con los servicios mínimos o indispensables	LRCT, art. 84, lit. d
Continuar luego de notificado el laudo que compone el conflicto	LRCT, art. 84, lit. e

Fuente: elaboración propia con base en el LRCT (1992).

Visto de esta manera, el control administrativo sitúa la conclusión de la huelga, así como la represión de su continuidad, en la declaratoria de ilegalidad consentida. En otros términos, luego de que el pronunciamiento de la autoridad es definitivo y agota la vía administrativa, la medida de fuerza debe levantarse de inmediato, pues el empleador podrá ejercer su potestad disciplinaria y sancionar la ausencia de los trabajadores conforme con los parámetros normativos. Para autores como Sarzo (2021) tal diseño constituye un error, pues permite la materialización de la acción colectiva sin ningún tipo de

consecuencia jurídica perjudicial por no observar las condiciones para la procedencia¹⁵.

Hasta este punto, interesa notar que existe una vasta literatura que ha abordado el marco institucional que gobierna el ejercicio del derecho de huelga y cuestiona su compatibilidad con los estándares internacionales (Blancas, 2011; Villavicencio, 2008b). Asimismo, también se afirma que el principal efecto de esta regulación es generar microconflictividad: huelgas acotadas a sectores de alta densidad sindical y de poca duración debido al intenso control administrativo (Villavicencio, 2008a). No obstante, no se cuenta con estudios empíricos contemporáneos que estudien las dinámicas y tendencias de la acción colectiva en Perú. La siguiente sección aborda este vacío al presentar los hallazgos de una investigación utilizando el anuario estadístico del MTPE y los expedientes de todos los procedimientos de huelga de alcance nacional presentados ante la DGT desde 2017 hasta 2022.

309

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANOTHE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

IV. EL EJERCICIO DE LA HUELGA EN PERÚ (2017-2022)

En la literatura sobre los estudios del trabajo enfocados en la huelga, el tradicional punto de partida para el análisis se basa en tres indicadores: a) frecuencia o número de huelgas, b) número de huelguistas comprendidos y c) horas-hombre perdidas (Franzosi, 1995; Zapata, 1986). Entre estos, el registro de medidas de fuerza es el factor más independiente, pues solo da cuenta de un número superficial de eventos. Por el contrario, la cantidad de trabajadores comprendidos y el tiempo de trabajo perdido muestran una relación proporcional. Así, allí donde se logre una movilización significativa también se genera una elevada cantidad de horas de trabajo (Franzosi, 1995).

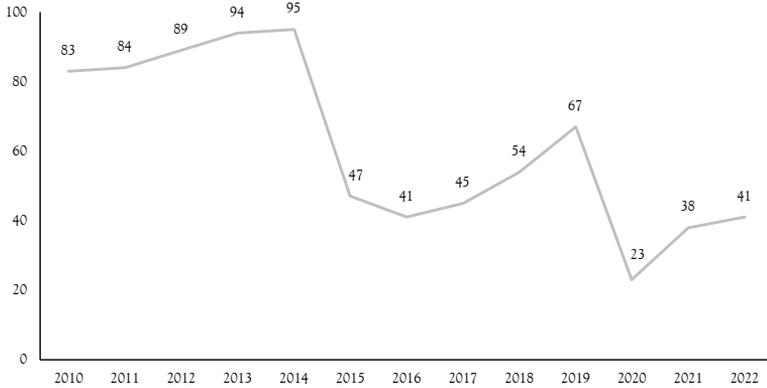
Una revisión contemporánea de estos tres indicadores a nivel nacional muestra una dinámica constante y que recientemente registra un viraje. En primer lugar, siguiendo los comentarios de Villavicencio (2008a), la frecuencia de huelgas en el país sigue una tendencia descendente¹⁶, además de indicar valores diminutos (figura 1) para una población económicamente activa (PEA) asalariada de 3,8 millones (MTPE, 2023). En ese sentido, se puede afirmar que existe baja conflictividad sindical en el país; no obstante, es importante reparar en el detalle de estas movilizaciones. Por ello, los siguientes dos indicadores

15 Sin embargo, esta afirmación ignora los valores históricos de la frecuencia de huelgas en el país. Desde diferentes disciplinas, como el derecho (Villavicencio, 2008b) y la economía (Yamada & Salgado, 2006), se ha documentado el significativo impacto de la LRCT sobre el ejercicio de la huelga, reduciendo los registros a valores muy por debajo de los niveles de la segunda mitad del siglo XX.

16 Tal tendencia es más gráfica cuando se observan los registros de frecuencia de huelga en los años previos a la reforma de la LRCT. De acuerdo con cifras registradas por el MTPE (2023), el promedio de huelgas en la década del ochenta fue 700 y en los noventa de 184.

—trabajadores comprendidos y horas-hombre perdidas— se presentan según el sector o actividad económica en que se desarrollan.

Figura 1. Huelgas registradas a nivel nacional (2010-2022)

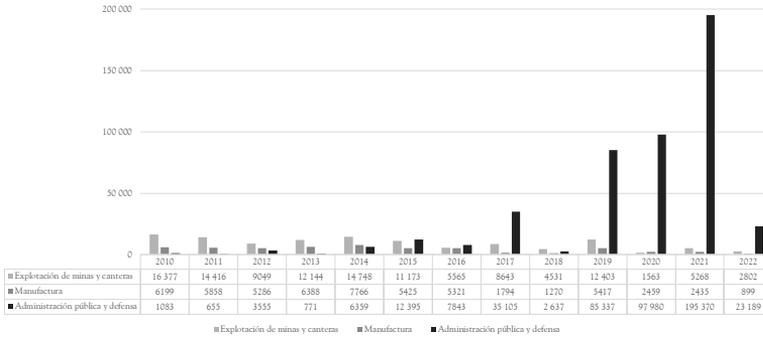


Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2011-2023).

Si desde el punto de vista de la frecuencia se observan tímidas cifras, los datos relativos al número de huelguistas muestran un correlato, pero solo hasta la primera mitad de la década pasada (figura 2). Nótese, además, que en ese quinquenio el sector que lidera la movilización de trabajadores es el minero, superando ampliamente al de manufactura —la segunda industria que registra mayor conflictividad—. Es en el segundo quinquenio que se observa un salto cuantitativo relevante en la Administración pública. En particular, desde 2017, las organizaciones de trabajadores del sector público han empezado a liderar las movilizaciones. Un último detalle para destacar es que la inmovilización social obligatoria producto de la pandemia de COVID-19 no tuvo un efecto importante en este sector en particular, pero sí en otros¹⁷. Como se puede observar, tanto en manufactura como en minería se registró una ínfima cantidad de huelguistas.

¹⁷ Al respecto, conviene señalar que el sector minero reinició sus operaciones muy pronto, pues el Gobierno exceptuó a esta actividad económica del aislamiento social obligatorio, incluyéndola en el listado de prestación de servicios y bienes esenciales.

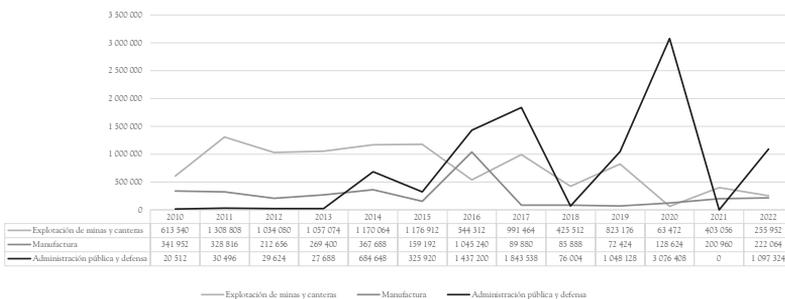
Figura 2. Huelgas registradas a nivel nacional por trabajadores comprendidos según sector (2010-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2011-2023).

Por último, el registro de horas-hombre perdidas cierra el panorama general sobre el ejercicio de la huelga mostrando un dato que da cuenta del impacto sobre el normal funcionamiento de la actividad, sea de un privado o público. Como se ha señalado antes, aunque se trata de pocas huelgas, estas han movilizado cantidades importantes de trabajadores y, como consecuencia de ello, la cantidad de tiempo de trabajo perdido es muy significativa¹⁸ (figura 3). Al respecto, destaca el sector público, cuyos picos más altos —en los años 2017, 2019 y 2020— superan ampliamente a sus pares del privado. En ese sentido, es posible afirmar que este sindicalismo tiene un componente de cohesión importante, con un potencial para generar disrupciones en la Administración pública.

Figura 3. Huelgas registradas a nivel nacional por horas perdidas según sector (2010-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2011-2023).

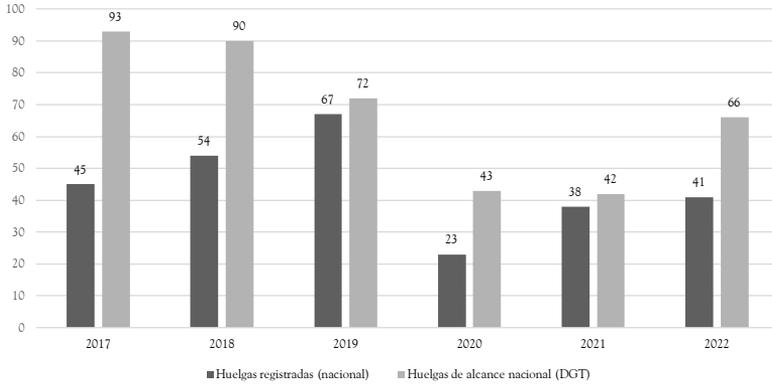
¹⁸ Es importante mencionar que estos datos también registran cierta incoherencia. La figura 2 muestra que las huelgas del sector público comprendieron a 195 370 trabajadores en 2021, pero en la figura 3 no se muestra un dato sobre las horas-hombre perdidas para este colectivo.

A manera de resumen hasta este punto, se observa que el ejercicio de la huelga en Perú mantiene la característica de microconflictividad señalada por la literatura (Villavicencio, 2008a); sin embargo, desde 2017 tiene un nuevo cariz por la acción del movimiento sindical en el sector público. En este espacio, el conflicto laboral adquiere una dimensión significativa por la capacidad de las organizaciones de movilizar a una mayor cantidad de trabajadores que en otros sectores económicos. Además, la acción colectiva en la Administración pública muestra un alto potencial disruptivo de los servicios, dado el elevado número de horas-hombre perdidas. En pocas palabras, en la actualidad la huelga ha pasado de ser una expresión característica de los sindicatos de la industria minera y del sector manufacturero al sector público.

Tal bosquejo, no obstante, requiere de una mayor indagación y profundidad. Esta investigación complementa y contrasta los datos registrados por el anuario estadístico del MTPE con los expedientes de huelga registrados ante la DGT desde 2017 hasta 2022. A través de estos documentos se busca conocer a mayor detalle los motivos de huelga, las estrategias que despliegan las organizaciones de trabajadores en el marco institucional y cómo este, a su vez, moldea el ejercicio de este derecho.

Luego de procesar los 418 expedientes de procedimientos de huelga iniciados ante la DGT, se observa, en primer lugar, que existe un subregistro de huelgas en las estadísticas nacionales (figura 4). Como se puede observar, solo la dependencia encargada de resolver los conflictos de alcance nacional registra —en todos los años del periodo estudiado— una cantidad mayor de trámites relacionados al ejercicio de este derecho. Además, a esta cifra ya superior se tendría que añadir la cantidad de acciones colectivas de alcance local iniciadas en las veinticinco direcciones regionales. Visto de este modo, resulta evidente que la data registrada respecto de la frecuencia o el número de huelgas a nivel nacional no es fiable.

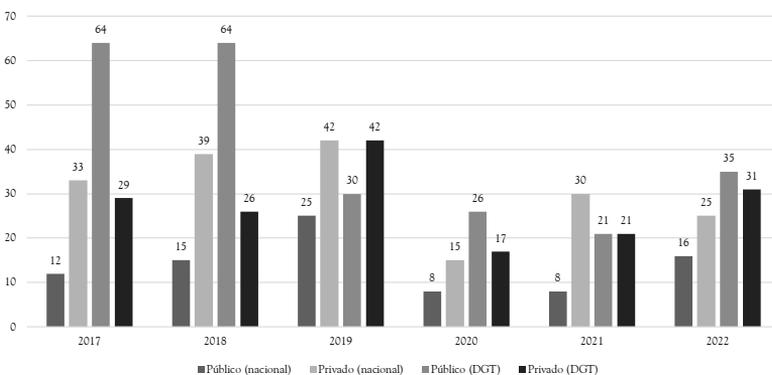
Figura 4. Huelgas registradas a nivel nacional y huelgas de alcance nacional registradas ante la DGT (2017-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2018-2023).

A partir de la clasificación por año, se puede presentar también una separación por sectores (privado y público), en comparación además con la cifra nacional registrada por el MTPE (figura 5). Desde esta perspectiva, es palmaria la prevalencia de las huelgas del sector público. Incluso en los periodos de menor conflictividad, se observan cantidades representativas respecto del total. Además, luego de los primeros dos años de la pandemia de COVID-19, se observa el posible inicio de una tendencia creciente. Por otro lado, en la actividad privada se registra una variación irregular prepandemia y, al igual que en el sector público, luego de este periodo crítico se incrementan las acciones colectivas. Cabe entonces preguntarse: ¿cuáles son los motivos señalados por las organizaciones para movilizarse? ¿Qué características tiene la huelga de alcance nacional en Perú?

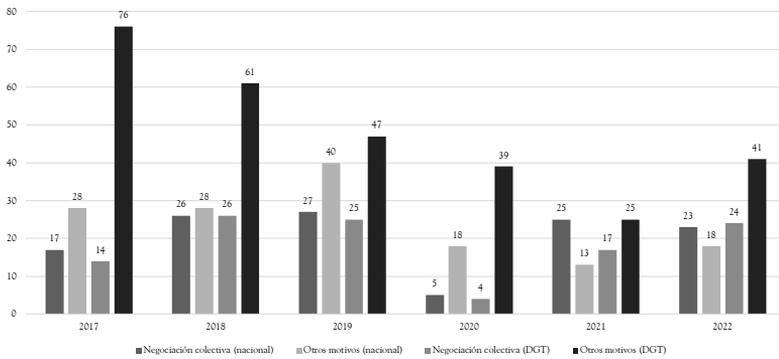
Figura 5. Huelgas registradas a nivel nacional y huelgas de alcance nacional registradas ante la DGT según sector (2017-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2018-2023).

Después de reiterar la predominancia de las huelgas del sector público, interesa ahondar en las razones que presentan las organizaciones de trabajadores. Ahora bien, respecto de este tema existe una clasificación dual desde el derecho. Por un lado, se registran las huelgas producto de una negociación colectiva y, por otro lado, se encuentra el incumplimiento normativo —denominado en los registros del MTPE con el rótulo de «Otros motivos»—. Utilizando esta clasificación, se puede observar una prevalencia casi permanente de la acción colectiva contra una conducta de desacato al ordenamiento (figura 6). Sea en el sector público o en el privado, da la apariencia de que se trata de una reacción contra el empleador impune. Además, las significativas cifras en el sector público tendrían explicación en la ausencia de un órgano fiscalizador en materia laboral (Sarzo, 2021). A diferencia del ámbito privado, en donde el problema es de capacidad logística y personal, en la Administración pública no existe una autoridad inspectiva competente. En ese sentido, la huelga se alza como el único recurso de los servidores públicos para hacer valer sus derechos.

Figura 6. Huelgas registradas a nivel nacional y huelgas de alcance nacional registradas ante la DGT según motivo del conflicto (2017-2022)



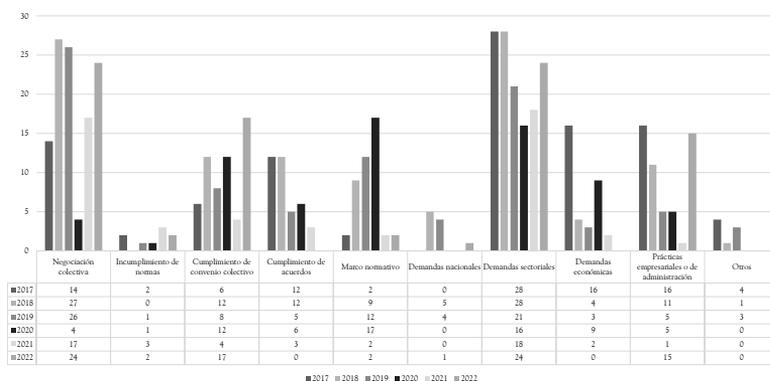
Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2018-2023).

Sin embargo, esta explicación pierde validez a partir de la revisión pormenorizada de los expedientes de huelga iniciados ante la DGT. Utilizando una clasificación propia de los motivos de huelga se puede observar que el encasillamiento de los motivos en dos causales, así como la elaboración de hipótesis a partir de esta data, no son fiables. El incumplimiento normativo es uno de los motivos menos frecuentes en las acciones colectivas de alcance nacional (figura 7). Por el contrario, se observa una plétora de causas de movilización, dando cuenta de la insuficiencia de la clasificación normativa. Entre los motivos más

recurrentes durante todo el periodo estudiado se encuentran las demandas sectoriales, la negociación colectiva, el cumplimiento de convenio colectivo y las prácticas empresariales o de administración.

315

Figura 7. Motivos de huelgas de alcance nacional registradas ante la DGT (2017-2022)



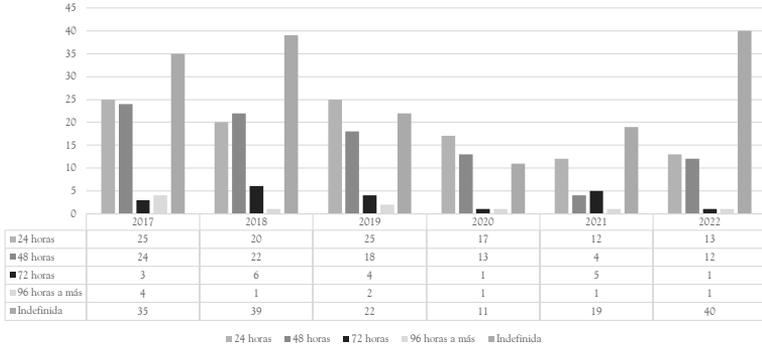
Fuente: elaboración propia.

La gran amplitud y complejidad de demandas, no obstante, no tiene un correlato exacto con la duración de las medidas de fuerza. Una revisión a este criterio en las huelgas de alcance nacional registradas en la DGT (figura 8) muestra un doble patrón. En términos generales, las organizaciones de trabajadores fundamentalmente optan por dos caminos: convocan a una movilización de poca duración (24 a 48 horas) o a una de carácter indefinido. Pocas huelgas definen una proyección temporal extensa (cuatro días a más). Una posible razón para ello es el riesgo de que el control administrativo actúe a tiempo para declarar la improcedencia y afecte la acción colectiva. Desde esta perspectiva, las huelgas indefinidas muestran una nula aversión al riesgo y cierta radicalización de la medida.

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANO

THE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

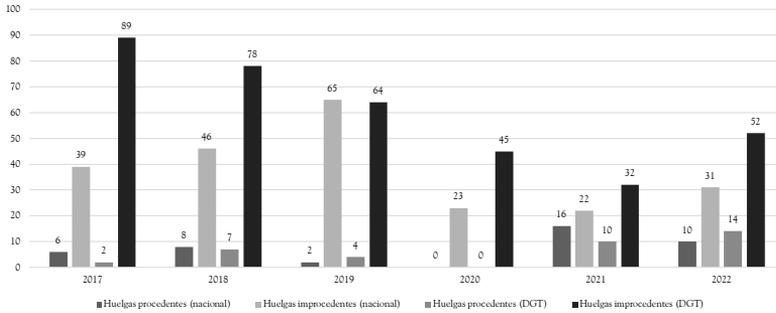
Figura 8. Huelgas de alcance nacional registradas ante la DGT según duración (2017-2022)



Fuente: elaboración propia.

Tras revisar cómo la huelga —como hecho social— ha superado el clásico encuadramiento normativo, interesa ahora observar su interacción con el marco jurídico; en otros términos, cómo el control procedimental de este derecho lo contiene o moldea. Una característica histórica del sistema es la obstaculización del ejercicio de la huelga a través de la imposición de requisitos y la rigurosidad de su cumplimiento (Santistevan & Delgado 1980; Villavicencio, 2008a). Al respecto, se puede afirmar la actualidad de esta tendencia, toda vez que en todo el periodo estudiado la improcedencia es abrumadoramente mayoritaria y la procedencia es la excepción (figura 9). Asimismo, hay tres aspectos finales a resaltar. Primero, destaca el hecho de que en los años 2018, 2021 y 2022 se registró un aumento importante de huelgas legales. Segundo, la reforma del DS 014 (julio de 2022) no muestra un cambio significativo en las improcedencias. Dicho de otra forma, la desregulación de algunos requisitos reglamentarios aparentemente no ha tenido un impacto significativo sobre el ejercicio de la huelga. Por último, al igual que en el caso de la frecuencia, la data registrada por el MTPE respecto de la procedencia no es fiable.

Figura 9. Huelgas registradas a nivel nacional y huelgas de alcance nacional registradas ante la DGT según procedencia (2017-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2018-2023).

Nota 1: no todos los procedimientos de huelga registran, necesariamente, una resolución de improcedencia. En algunos casos la DGT no llega a pronunciarse a tiempo y solo se tiene registro de la comunicación (preaviso). También hay ciertos supuestos en los que la huelga es intempestiva y se emite directamente una resolución de ilegalidad. Asimismo, también se registran algunos desistimientos de la medida de fuerza que no generan un pronunciamiento de la autoridad. En ese sentido, no necesariamente coincide la frecuencia con el número de procedencias e improcedencias.

Nota 2: los valores para el rubro «Huelgas improcedentes (nacional)» se registran en el anuario estadístico del MTPE como «Improcedencia-ilegalidad», sin definir una cantidad específica para cada uno.

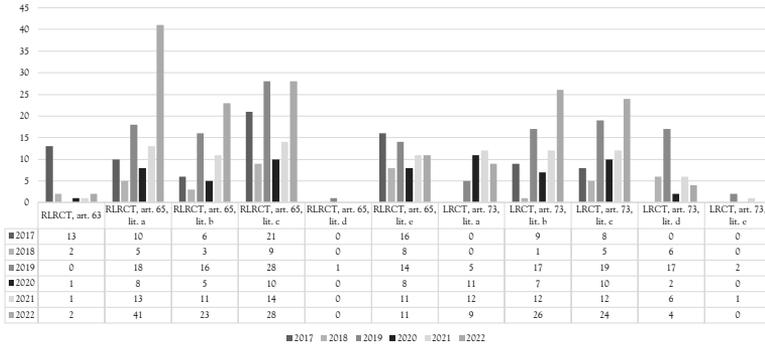
Ahora bien, ¿cómo el control procedimental de la huelga obstaculiza su ejercicio? ¿Qué tipo de requisitos impiden a las organizaciones de trabajadores tener una resolución favorable? La tabulación de las causales de improcedencia declaradas por la DGT muestra que tanto para el sector privado (figura 10.1) como para el público (figura 10.2) existen ciertos requisitos que dificultan cumplir la normativa, así como otros que sí son observados y satisfechos. En particular, se evidencia que en ambos espacios el cumplimiento del preaviso de huelga y la nómina de trabajadores que brindan servicios mínimos o indispensables son las causales más incumplidas por parte de los sindicatos. Cabe mencionar que el sector público también registra un número elevado de inobservancias respecto del cumplimiento del procedimiento estatutario para declarar la huelga y del refrendo del acta por un notario público. En ese sentido, se puede concluir que, aunque la reforma del DS 014 aligera algunos requisitos, existen otros que aún contienen el ejercicio del derecho —y que han sido históricamente los predominantes—. En otros términos, si las modificaciones al RLRCT perseguían facilitar el cumplimiento de la normativa, debieron enfocarse en los supuestos de los literales a y c del artículo 65.

317

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANO

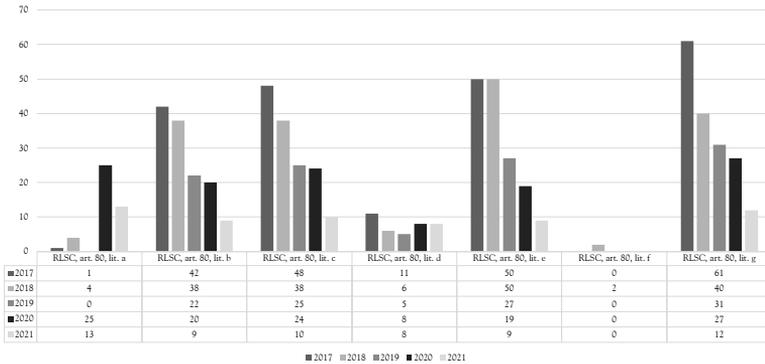
THE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

Figura 10.1. Causales de improcedencia declaradas por la DGT en las huelgas de alcance nacional del sector privado (2017-2022) y público (2021-jun. 2022)



Fuente: elaboración propia.

Figura 10.2. Causales de improcedencia declaradas por la DGT en las huelgas de alcance nacional del sector público (2017-jun. 2021)



Fuente: elaboración propia.

Por último, interesa reparar en la etapa final del control administrativo de la huelga. Como se ha señalado en el acápite precedente, la declaratoria de ilegalidad cierra la doble supervisión y constituye el pronunciamiento que genera consecuencias jurídicas a los trabajadores huelguistas, pues concluye el ejercicio válido de su derecho. Ahora bien, de acuerdo con la información extraída de los expedientes de huelga (figura 11), la cantidad pronunciamientos de la DGT al respecto es menor, a diferencia de la improcedencia. La explicación para ello radica en que la acreditación de la causal requiere de una actividad probatoria posterior que no necesariamente ocurre a tiempo, especialmente tratándose de acciones colectivas de corta duración y que incumplen los periodos

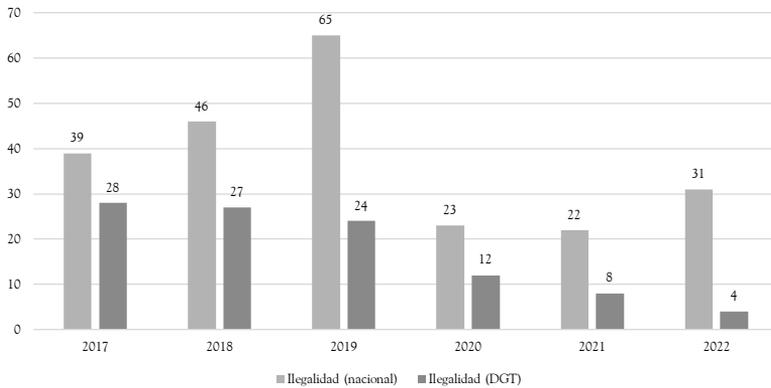
de preaviso. A ello se suma el hecho que la DGT no necesariamente está obligada a solicitar a la inspección del trabajo que constate la paralización de actividades¹⁹. De ahí que en 2021 y 2022 se hayan emitido pocas resoluciones de ilegalidad. Finalmente, a diferencia del subregistro en la frecuencia de huelgas y para la procedencia, en este caso no se puede cuestionar la veracidad o exactitud de los datos toda vez que se carece de la información de los procedimientos en las veinticinco direcciones regionales.

319

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANO

THE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

Figura 11. Huelgas a nivel nacional y de alcance nacional registradas ante la DGT según ilegalidad (2017-2022)



Fuente: elaboración propia con base en MTPE (2018-2023).

Nota: los valores para el rubro «Ilegalidad (nacional)» se registran en el anuario estadístico del MTPE como «Improcedencia-ilegalidad», sin definir una cantidad específica para cada caso.

A modo de síntesis, la información obtenida a través del estudio de los expedientes de huelga registrados ante la DGT permite establecer cuatro características sobre el ejercicio de este derecho. Primero, las acciones colectivas de alcance nacional provienen, principalmente, de las organizaciones de trabajadores del sector público. Segundo, se evidencia una plétora de motivos, los cuales exceden la clasificación binaria de la LRCT (negociación colectiva/incumplimiento de normas). Tercero, se observa una suerte de uso estratégico de la huelga, que evita extenderse en el tiempo (menor a tres días) con la finalidad de sortear el control administrativo. Cuarto, el diseño legal funge de dique de contención para el ejercicio válido de este derecho a través de diversos requisitos y la intervención de la inspección del trabajo para declarar la ilegalidad. Finalmente, son palmarios los problemas de subregistro que presenta el

19 Pese a ser este el documento más común utilizado para verificar la materialización de la huelga, no es el único. También se pueden presentar otros reportes oficiales como: a) un acta de verificación realizada por juez de paz competente, b) un acta de constatación policial o c) un acta de verificación notarial.

anuario estadístico del MTPE en materia de frecuencia de la huelga y su desagregado según sector, así como respecto de la procedencia de las medidas de fuerza.

Todo este diagnóstico, sin embargo, requiere de una explicación y de análisis crítico. ¿Cómo se explica el ascenso de las huelgas en el sector público? ¿Existe una relación entre las medidas de fuerza por demandas sectoriales y las organizaciones de servidores públicos? A contrapartida, ¿cómo se explican las variaciones en el sector privado? ¿Qué relación tienen estas fluctuaciones con los cambios en la jefatura de la DGT? Finalmente, ¿qué estrategias despliegan los sindicatos para sortear el intenso control administrativo? Estas preguntas serán objeto de discusión en las siguientes subsecciones.

IV.1. Contra la tesis del empleador impune: la huelga como vehículo de negociación en el sector público

A partir del estudio de los expedientes de huelgas de alcance nacional iniciados en la DGT y de la estadística publicada en el anuario del MTPE, es pacífico afirmar que, en la actualidad, las organizaciones de servidores públicos son las que principalmente ejercen este derecho. Esta realidad, además, no constituye una tendencia histórica en el movimiento sindical peruano, sino que muestra un registro reciente que inicia en el año 2017. ¿Cómo se explica este ascenso de las huelgas del sector público? ¿Qué relación tiene este cambio con la significativa cantidad de demandas sectoriales que registra el estudio de los expedientes administrativos?

Históricamente, en Perú, se ha vinculado el ejercicio de la huelga con las condiciones económicas o materiales, sea del país o de la clase trabajadora (marco teórico de los ciclos económicos o de las dificultades económicas). Blanchard (1982) ha documentado que la transición de las organizaciones mutualistas al sindicalismo se debió principalmente por la incapacidad de mejorar las condiciones de vida de los asalariados. Así, las grandes huelgas de inicios del siglo XX tuvieron como finalidad obtener mejores salarios ante el aumento del costo de vida en la ciudad. De forma similar, Santistevan y Delgado (1980) vinculan las vicisitudes de la economía peruana de mediados del siglo XX con la formación de organizaciones de trabajadores —que luego responderán ante situaciones adversas a sus intereses—. Durante la primera década del 2000, Yamada y Salgado (2006) plantean que en el sector privado existe una relación positiva entre las huelgas y las variaciones en la economía nacional. En suma, sea como una respuesta ante la precarización del trabajo asalariado o como demandas de mejores condiciones ante ciclos de bonanza, la acción colectiva tiene una marcada impronta económica.

321

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANOTHE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

No obstante, los marcos teóricos mencionados se muestran relativamente insuficientes para explicar el súbito aumento de las huelgas del sector público, pues de lo contrario la industria manufacturera y minera seguirían trayectorias similares o cuando menos proporcionales. Una tesis predominante que busca dar sentido a esta explosión apunta a la falta de mecanismos para el cumplimiento de normas (Sarzo, 2021). Desde esta perspectiva, los trabajadores del sector público, al carecer de un ente fiscalizador en materia laboral, solo pueden lograr un cambio en la conducta del Estado-empleador a través de las medidas de fuerza. En otras palabras, el recurso a la acción colectiva constituye la respuesta ante el empleador impune. Sin embargo, como se ha podido constatar a través de un estudio de los motivos de huelga (figura 7), esta explicación carece de sustento empírico. Entonces, ¿cómo se debe comprender este ciclo de movilizaciones en la Administración pública?

Utilizando el marco teórico de la estructura de las oportunidades políticas, esta investigación plantea que el espacio de reforma abierto por el vacío normativo generado a partir de la sentencia del TC ha propiciado un acicate para la movilización de los servidores públicos a nivel nacional. En concreto, la necesidad de una legislación que regule la negociación colectiva en este sector impulsó dos tipos de huelgas. Primero, y en menor medida, aquellas que demandaban la promulgación de una norma que regule el ejercicio de su derecho. Segundo, y en una dimensión más significativa, las que exigían de forma directa mejoras sectoriales y económicas, así como el cumplimiento de los acuerdos que arribaban a partir de las movilizaciones. En otros términos, a partir del pronunciamiento del TC se propició una oportunidad de cambio para los sindicatos del sector público. Además, al evidenciar la indiferencia de los poderes públicos, las organizaciones capitalizaron este hecho para reformular a la huelga como el vehículo para ejercer una negociación *de facto* con las entidades públicas²⁰. Esta modificación ilustra la naturaleza cambiante del conflicto laboral (Hyman, 1989).

Los cambios institucionales a través de reformas, desde la teoría, constituyen un ejemplo clásico de cambios en la estructura de las oportunidades políticas por apertura o acceso a la participación (Tarrow, 1998). Esta clase de contextos, en el marco de espacios democráticos, requieren de legitimidad social y participación de los actores involucrados —lo cual incide en la importancia del diálogo social en el tratamiento de derechos fundamentales laborales—. Además, tal reforma constituía un hecho histórico en el contexto peruano, pues los marcos regulatorios previos fueron restrictivos del derecho de negociación colectiva.

20 Esta práctica proyecta cierta reminiscencia de la negociación colectiva política que planteó Payne (1965) en la segunda mitad del siglo XX para caracterizar cómo las organizaciones de trabajadores presionaban al Estado para componer sus conflictos económicos.

No obstante, pese al exhorto del TC y la situación de vacío normativo generado, no se logró el resultado esperado.

Como muestra la tabla 4, las expectativas de obtener un marco institucional que respete el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos a través del procedimiento legislativo ordinario nunca se materializaron por completo. En un primer momento, un cúmulo de proyectos de ley fueron presentados y, siguiendo el cause ordinario, fueron aprobados por el pleno del Congreso, mas no refrendados por el Poder Ejecutivo. Luego de este bloqueo, el Gobierno plantea una propuesta normativa propia que, si bien fue aprobada en las comisiones, no continuó con el trámite posterior. Por último, un grupo parlamentario intentó retomar la discusión sobre el tema, pero su iniciativa se truncó al obtener un dictamen desfavorable. Así, fue a través de un decreto de urgencia —norma con rango legal emitida por el Poder Ejecutivo— que se estableció inicialmente la regulación sobre la materia.

Tabla 4. Proyectos de ley presentados al Congreso de la República (2017-2020)

N.º de proyecto	Bancada/proponente	Etapa
00656/2016-CR	Alianza para el Progreso	Autógrafa observada (18 de diciembre de 2018)
00965/2016-CR	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	
01142/2016-CR	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	
01271/2016-CR	Acción Popular	
01537/2016-CR	Fuerza Popular	
02075/2017-CR	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	
03841/2018-PE	Poder Ejecutivo	Dictamen favorable
03864/2018-CR	Nuevo Perú	Dictamen en contra

Fuente: elaboración propia.

Nota 1: los proyectos de ley 00656/2016-CR, 00965/2016-CR, 01142/2016-CR, 01271/2016-CR, 01537/2016-CR y 02075/2017-CR fueron acumulados en un único dictamen, el cual se aprobó en el pleno del Congreso.

Nota 2: como se ha señalado, en el año 2019 se emitió el Decreto de Urgencia 014-2020, el cual regulaba la negociación colectiva en el sector público y estuvo vigente hasta su derogación el 23 de enero de 2021.

Nótese que es en este contexto de reforma que las huelgas de servidores públicos adquieren dimensiones y características particulares. Primero, registran la frecuencia más alta del periodo estudiado (figura 5), evidenciando una conflictividad significativa producto

de una situación de incertidumbre jurídica. Segundo, durante estos años también se observa la mayor cantidad de demandas sectoriales, económicas y por cumplimiento de acuerdos (figura 7). En particular, este último tipo de demandas muestra tanto los resultados del modelo de negociación colectiva *de facto* como el intento de contención de las huelgas por parte de la Administración pública al suscribir acuerdos. Así, durante el periodo 2017-2019, las movilizaciones de las organizaciones de servidores públicos²¹ se orientan a lograr arreglos inmediatos con las autoridades y, tangencialmente, a demandar una nueva regulación.

Hasta ese momento, la explosión de las huelgas en el sector público se explica por el contexto de reforma fallida en la negociación colectiva; sin embargo, como se registra en los anuarios estadísticos del MTPE y en los expedientes administrativos, las huelgas en este sector permanecen constantes hasta 2022. ¿Cómo entender la persistencia, aunque atenuada, de esta tendencia? Primero, resulta importante señalar que el descenso de las huelgas puede haber tenido un doble origen. Por un lado, al año siguiente inicia la pandemia de COVID-19, la cual redujo drásticamente las huelgas por la inmovilización social obligatoria; y, por otro lado, se emite una norma que regulaba el derecho a la negociación colectiva, que puede haber funcionado como mecanismo de contención.

Ahora bien, la continuidad de las demandas sectoriales como uno de los principales motivos de huelga genera la apariencia de que la negociación colectiva *de facto* persiste en el sector público. Una posible explicación para ello radica en la eficacia diferida de los productos negociales. De acuerdo con el marco normativo de la LNCSE, la negociación presenta plazos rígidos, los cuales se ajustan a los plazos de aprobación de la ley que aprueba el presupuesto público. En ese sentido, basta con la sola dilación del trato directo y la conciliación para restarle inmediatez a los convenios colectivos. Además, al igual que en el sector privado, no se cuenta con un mecanismo de cierre de la negociación colectiva o que facilite esta, con lo cual muchas negociaciones que siguen el cauce normativo pueden estancarse o dejar el conflicto abierto. No obstante, esta hipótesis requiere de una mayor investigación, especialmente de corte cualitativo.

Frente a la prevalencia del marco teórico de los ciclos económicos y de las dificultades económicas, ¿es posible trasladar el enfoque de la estructura de las oportunidades políticas al análisis de las huelgas en el sector privado o se trata de una particularidad de la Administración pública?

21 Ahora bien, es importante precisar que esta representación debería ser complementada a partir de los expedientes de huelgas a nivel regional.

IV.2. Contra la aparente independencia política del control administrativo: hacia una explicación de los aumentos de huelga en el sector privado

Mientras que en el sector público las huelgas se intensificaron drásticamente por la oportunidad política generada a partir de la ausencia del marco normativo de la negociación colectiva, en el ámbito privado también se evidencia la afinidad de este marco teórico. En esta economía, sin embargo, la oportunidad política tiene su origen en los cambios de jefatura de los órganos competentes para resolver los procedimientos relativos a los conflictos laborales —conceptualizada por Tarrow (1998) como la disponibilidad de aliados influyentes—. En otros términos, es a partir del apoyo que pueden obtener del director de la DGT que las organizaciones de trabajadores recurren a la huelga.

Tradicionalmente, desde este enfoque, se ha sostenido que las huelgas pueden graficar picos en espacios de tolerancia o promoción de derechos de los trabajadores (Franzosi, 1995). Así, esta perspectiva se enfoca más en la orientación del Gobierno que en los servidores públicos directamente involucrados. Esta investigación observa que la oportunidad política, en el caso del ejercicio de la huelga, no necesariamente responde a decisiones del Gobierno central, sino que tiene una estrecha vinculación con la autoridad que dirige la oficina que resuelve el procedimiento. De esta manera, se argumenta que la intensidad del control administrativo, en el caso de las huelgas nacionales, depende de las decisiones institucionales que toma el director de la DGT.

Durante el periodo estudiado (2017 a 2022), la DGT ha estado a cargo de siete personas. La tabla 5 muestra al presidente del gobierno, así como al director de la DGT y su periodo en el cargo. De esta manera, es posible realizar ciertas asociaciones entre años específicos y jefes de oficina.

Tabla 5. Directores de la DGT desde 2017 hasta 2022

Presidente	Resolución de nombramiento	Director	Periodo
Ollanta Humala	Resolución Ministerial 189-2014-TR	Juan Gutiérrez	12/09/2014 - 14/03/2018
Pedro Pablo Kuczynski	Resolución Ministerial 075-2018-TR	Johan Otoyá	14/03/2018 - 16/04/2018
Martín Vizcarra	Resolución Ministerial 103-2018-TR	Eduardo García	16/04/2018 - 4/01/2019
Martín Vizcarra	Resolución Ministerial 009-2019-TR	Juan Gutiérrez	4/01/2019 - 27/10/2021

Pedro Castillo	Resolución Ministerial 237-2021-TR	Ernesto Aguinaga	29/11/2021 - 1/05/2022
Pedro Castillo	Resolución Ministerial 108-2022-TR	Juan Navarro	1/05/2022 - 12/08/2022
Pedro Castillo	Resolución Ministerial 241-2022-TR	Kenny Díaz	26/08/2022 - 9/02/2023

Fuente: elaboración propia.

En este caso, la oportunidad política concretizada en la cooperación del director de la DGT se manifiesta en función a dos criterios. Primero, el número de huelgas declaradas precedentes. Este factor refleja la facilitación de movilizaciones bajo el marco legal. Interesa destacar que, necesariamente, implica cierta laxitud en el escrutinio de los requisitos normativos ya que, como muestra la evidencia (figuras 10.1 y 10.2), algunos tienden a obstaculizar el ejercicio regular de la huelga. Segundo, el número de resoluciones de ilegalidad. Mientras el primero abre la puerta hacia la acción colectiva en el marco de la ley, el segundo ilustra la represión hacia aquellas que han sido materializadas sin cumplir los requisitos establecidos. Como se mencionó en una de las secciones precedentes, es a través de este tipo de pronunciamientos que la huelga termina y que los huelguistas pierden la protección jurídica derivada del ejercicio válido de un derecho. De ahí la importancia de que se emitan este tipo de resoluciones.

Con relación al primer indicador, se evidencia mayor flexibilidad en la revisión administrativa, además de exponer la independencia de la orientación política del gobierno de turno por tratarse de la primera etapa del control administrativo de la huelga. Al respecto, los registros más altos se observan indistintamente en periodos de gobierno con diferente orientación política —2018, durante el gobierno de Vizcarra; y 2021-2022, con Castillo (figura 9)—. Respecto del primero, nótese además que, tanto en el año previo (2017) como en el inmediato al cambio en la dirección de la DGT (2019), el número de procedencias registra un menor valor en términos absolutos y relativos. Así, no es posible asociar una mayor cantidad de procedencias a la orientación política de un determinado gobierno, pero sí al jefe de la oficina encargada de la emisión de estos pronunciamientos. El siguiente indicador ilustra cómo la discrecionalidad de este servidor adquiere especial relevancia.

Por su parte, la ilegalidad de la huelga grafica una tendencia descendente durante todo el periodo estudiado y muestra los registros más ínfimos en los últimos dos años, 2021 y 2022 (figura 11). Este hecho podría discutir el argumento de la independencia política; no obstante, enfrenta dos atingencias, una de orden contextual y otra práctica. La pandemia de COVID-19 redujo significativamente la actividad laboral presencial

325

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANO

THE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

y, con ello, el número de huelgas. En ese sentido, la materialización y posterior constatación de una huelga enfrentaba significativas dificultades, tanto desde el lado de los sindicatos como desde la Administración pública. Asimismo, como se ha señalado, en el caso de las medidas de fuerza de corta duración se vuelve inviable la posibilidad de verificar su ejecución debido a los plazos previstos por la LRCT.

Sin perjuicio de lo señalado, el aspecto central detrás de este criterio es la actividad de la DGT posterior a la declaratoria de improcedencia. Desde este punto de vista, lo que explica el alto número de pronunciamientos de ilegalidad entre 2017 y 2019 es la solicitud a la inspección del trabajo de informes de paralización luego de haber denegado la procedencia de la huelga. Este pedido de asistencia, al carecer de una reglamentación o directiva, forma parte de la discrecionalidad del director. Así, a diferencia del periodo indicado, durante 2021 y 2022 no se emite este tipo de solicitudes, lo cual reduce de forma significativa los valores de años anteriores. Desde esta perspectiva, la independencia de la política nacional o de decisiones institucionales genera espacios de mayor discrecionalidad para el director de turno y, con ello, la posibilidad de que actores sociales puedan establecer conexiones y lograr apoyo desde el aparato estatal.

Ahora bien, cabe preguntarse si es que estas diferentes dinámicas vinculadas al ejercicio de la huelga generan comportamientos o estrategias diferenciadas. La siguiente sección aborda este aspecto.

IV.3. Burlando al guardián: el fracaso del control administrativo frente a las estrategias sindicales

Sea que se trate de huelgas del sector público o privado, es palmaria la inobservancia del ordenamiento al momento de ejercer el derecho de huelga. Esta imagen, a primera vista, podría interpretarse como una afrenta a la institucionalidad, un acto irracional o hasta basado en una incomprensión de las reglas jurídicas; sin embargo, este carácter casi espontáneo o intempestivo de muchas de las medidas de fuerza registradas no puede calificarse de irracional o ser producto del desconocimiento. Siguiendo a Hyman (1989), la huelga es un hecho complejo que involucra y combina estrategia y acción inmediata. ¿Cómo entender, entonces, la amplia cantidad de improcedencias declaradas por la DGT?

Esta investigación plantea que, a partir del periodo estudiado, el control administrativo ha fracasado como mecanismo de contención de las huelgas frente a las estrategias sindicales. En otras palabras, el incumplimiento de los requisitos previstos en la legislación no responde exclusivamente a una desprolijidad en su observancia; por el contrario, forma parte de una estrategia para hacer frente al diseño e impronta

histórica (Santistevan & Delgado, 1980) que busca constreñir el ejercicio de este derecho. Para ello, es importante atender las causales de improcedencia recurrentes, así como la duración de las medidas de fuerza convocadas.

Interesa señalar, además, que este argumento actualiza el análisis ya planteado en la literatura. Villavicencio (2008a) describe que la mayoría de las huelgas en la primera década del 2000 tenían una duración de hasta quince días —ya que esta es la proyección del límite de tiempo que toma agotar la vía administrativa—. En ese sentido, pocas huelgas se proyectaban a extenderse más allá de ese umbral, dada la posibilidad de ser objeto de sanciones disciplinarias por parte del empleador. La estrategia de recurrir a medios impugnatorios para dilatar el agotamiento de la vía administrativa y así mantener la acción colectiva en el marco de la legalidad tampoco es una característica reciente. Ya en la década de los setenta Santistevan y Delgado (1980) resaltaron que este aspecto era clave en la estrategia del sindicato para mantener un velo de legalidad en su medida de fuerza.

Ahora bien, a partir de la información obtenida se observa que alrededor del 56 % de las huelgas iniciadas ante la DGT tienen una duración igual o menor a los tres días; es decir, se trata de movilizaciones de corta duración. Asimismo, un 61 % incumple el requisito de preaviso establecido en la legislación²². Desde esta perspectiva, las organizaciones de trabajadores optan por recurrir a movilizaciones breves y por incumplir los plazos legales de preaviso para su materialización. La finalidad de esta acción es evitar que el aparato administrativo pueda truncar la medida de fuerza y restarle eficacia. Desde esta perspectiva, se observa que la insistencia por mantener la huelga en el marco de la legalidad a través de los recursos de apelación o revisión (Santistevan & Delgado, 1980) ha virado hacia la evasión del control administrativo por medio de huelgas rápidas que aprovechan la falta de capacidad de respuesta estatal para su beneficio.

Finalmente, esta praxis invita a reflexionar sobre los efectos tempranos del DS 014. Aunque se trata de una reforma que se cubre únicamente por cinco meses en el periodo estudiado, no se observan cambios significativos que hayan generado mayor libertad en el ejercicio de la huelga. Como se desprende de las figuras 10.1 y 10.2, las principales causales de improcedencia no han sido objeto de modificación alguna. Tampoco se evidencia que el silencio administrativo positivo haya aumentado la procedencia de las medidas de fuerza, pues los incrementos registrados en este aspecto entre 2021 y 2022 fueron a través de resoluciones que analizaban el cumplimiento de los requisitos.

²² Este porcentaje solo es superado por el incumplimiento del requisito de presentar una nómina de trabajadores afiliados que cumplirán con puestos mínimos o indispensables, el cual asciende a 69,21 %.

De igual modo, la disminución de huelgas ilegales se debió a la ausencia de informes de paralización solicitados a la inspección del trabajo por la DGT, a diferencia de lo ocurrido entre 2017 y 2019. En síntesis, sin apoyo institucional, los sindicatos siguen recurriendo a estrategias que buscan evadir el control administrativo en lugar de enfocarse en el cumplimiento del listado de requerimientos previstos en la legislación.

V. CONCLUSIONES

Casi desde su inicio, el movimiento sindical ha mostrado una inclinación a ejercer su derecho de huelga en función a criterios económicos. Sea en función de los ciclos de bonanza y recesión o del encarecimiento del costo de vida, la literatura académica muestra una relación positiva entre ambas variables; sin embargo, desde 2017 se reporta un crecimiento exponencial de las huelgas en el sector público, así como cierto vaivén en el privado. Esta investigación integra la data registrada en el anuario estadístico del MTPE y los expedientes de todos los procedimientos de huelga de alcance nacional presentados ante la DGT desde 2017 hasta 2022, y esboza una explicación a partir del marco teórico de la estructura de la oportunidad política.

Desde esta perspectiva, la explosión de huelgas en el sector público durante el periodo estudiado fue gatillada a partir del espacio de reforma legislativa que ocasionó la sentencia del TC sobre la negociación colectiva en la Administración pública (apertura o acceso a la participación). Es durante este periodo que se registran demandas de un nuevo marco normativo, así como un gran número de movilizaciones que exijan de forma directa mejoras sectoriales y económicas (negociación colectiva *de facto*). Por otro lado, en el sector privado la cooperación del director de la DGT (disponibilidad de aliados influyentes) permite explicar las fluctuaciones de las huelgas. En particular, se observa que esta oportunidad política funciona gracias a la independencia de las posiciones institucionales del Gobierno central, lo cual permite una mayor discrecionalidad del servidor. De esta manera, la evidencia muestra que, bajo la dirección de aliados influyentes, la DGT ha generado una mayor cantidad de resoluciones de procedencia, lo que implica la atenuación del control normativo, así como un menor número de ilegalidades.

Finalmente, este trabajo abre nuevas líneas de investigación sobre el movimiento sindical peruano. En particular, si bien se identifica que históricamente las organizaciones de trabajadores en el sector público se han constituido con un marcado interés hacia la mejora de los contenidos económicos de su relación laboral, no se comparte una única identidad ni se retoma patrones identitarios antiguos —como el clasismo—. Desde esta perspectiva, cabe preguntarse sobre las dinámicas propias de estos sindicatos (democracia interna, relación

con el Estado-empleador, filiación política o politización, entre otros) que permitan la caracterización del colectivo. Una pregunta como esta, además, resulta aún más interesante con un abordaje desde los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y municipal) y poderes estatales (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y otros órganos constitucionalmente autónomos), pues también parte de relaciones distintas con el poder político.

REFERENCIAS

- Blancas, C. (2011). *La cláusula de estado social en la Constitución. Análisis de los derechos fundamentales laborales*. Lima: Fondo Editorial PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/5f071052-c412-4742-a309-95c868cb6b9b>
- Blanchard, P. (1982). *The origins of the Peruvian labor movement, 1883-1919*. University of Pittsburgh Press.
- Cook, M. (2007). *Politics of labor reform in Latin America: between flexibility and rights*. Penn State University Press.
- Cortés, J. (1994). La huelga en la Constitución de 1993. *Asesoría Laboral*, (37), 30-33.
- Cuevas, A. (1990). *Sindicato y poder en América Latina*. Alianza Editorial.
- Ermida, O. (1996). *Apuntes sobre la huelga* (2.ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.
- Díaz, K. (2019). Vuelta de tuerca en la discusión sobre la negociación colectiva en el sector público. En Sergio Quiñones (coord.), *El derecho del trabajo en la actualidad: problemática y prospectiva. Estudios en homenaje a la Facultad de Derecho PUCP en su centenario* (pp. 487-513). Lima: Facultad de Derecho PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/ad915071-6be3-46ce-8ddd-4aac920e322b>
- Franzosi, R. (1995). *The Puzzle of Strikes. Class and State Strategies in Postwar Italy*. Cambridge University Press.
- Hyman, R. (1989). *Strikes* (4.ª ed.). Macmillan.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2011). *Anuario Estadístico 2010*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2012). *Anuario Estadístico 2011*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2013). *Anuario Estadístico 2012*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2014). *Anuario Estadístico 2013*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2015). *Anuario Estadístico 2014*.

329

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANOTHE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2016). *Anuario Estadístico 2015*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2017). *Anuario Estadístico 2016*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2018). *Anuario Estadístico 2017*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2019). *Anuario Estadístico 2018*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2020). *Anuario Estadístico 2019*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2021). *Anuario Estadístico 2020*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2022). *Anuario Estadístico 2021*.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). (2023). *Anuario Estadístico 2022*.
- Neves, J. (2014). Límites al contenido de la negociación colectiva impuestos por el Estado a sus trabajadores. *Themis Revista de Derecho*, (65), 107-116.
- Neves, J. (2018). *Introducción al derecho del trabajo* (4.ª ed.). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Novitz, T. (2003). *International and European Protection of the Right to Strike*. Oxford University Press.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical* (6.ª ed.).
- Payne, J. (1965). *Labor and Politics in Peru*. Yale University Press.
- Santistevan, J., & Delgado, A. (1980). *La huelga en el Perú. Historia y derecho*. Cedys.
- Sarzo, R. (2021). *Pragmática del control sobre el derecho a la huelga. Análisis de la regulación legal y administrativa*. Palestra.
- Soskice, D. (1978). Strike waves and wage explosions, 1968-1970: an economic interpretation. En C. Crouch y A. Pizzorno (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968* (vol. 2, pp. 221-246). Macmillan Press.
- Sulmont, D. (1985). *El movimiento obrero peruano (1890-1980). Reseña histórica* (5.ª ed.). Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.
- Tarrow, S. (1998). *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics* (2.ª ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813245>
- The Inter-Union Department of Statistics and Socio-Economic Studies, Observatory of Labor Strikes, China Labour Bulletin, LABMOVE Labor Action

Laboratory, Labor Studies Collective, & The Labor Action Tracker. (2024). *International Strike Report* (2022).

Villavicencio, A. (2008a). Las huelgas en Perú actual: radiografía del atormentado ejercicio de un derecho constitucional. *Laborem*, (8), 118-132.

Villavicencio, A. (2008b). Huelga y servicios esenciales: alcances, estándares internacionales y nueva afectación (la educación básica regular). En AA. VV., *Trabajo y seguridad social: estudios en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (pp. 443-473). Lima: Grijley.

Villavicencio, A. (2011). *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Plades, OIT, PUCP.

Yamada, G., & Salgado, E. (2006). *Huelgas en el Perú: Determinantes económicos e institucionales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Zapata, F. (1986). *El conflicto sindical en América Latina*. El Colegio de México.

EL ESTADO APÁTICO
Y LA EXPLOSIÓN DE
LAS HUELGAS EN EL
SECTOR PÚBLICO
PERUANO

THE APATHETIC
STATE AND THE
EXPLOSION OF
PUBLIC SECTOR
STRIKES IN PERU

Jurisprudencia, normas y otros documentos legales

Caso *Ley de Presupuesto Público*, Expedientes 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/T (Sentencia) (TC [Perú], 3 de septiembre de 2015).

Caso *Ley del Servicio Civil*, Expedientes 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC (Sentencia) (TC [Perú], 26 de abril de 2016).

Constitución Política del Perú (Asamblea Constituyente [Perú], 1979). *El Peruano*, 12 de julio de 1979.

Constitución Política del Perú (Asamblea Democrática Constituyente [Perú], 1993). *El Peruano*, 29 de diciembre de 1993.

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de CO87 (OIT, 1948). https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::N0::P12100_INSTRUMENT_ID:312232

Decreto de Urgencia 014-2020, que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público (Poder Ejecutivo [Perú], 22 de enero de 2020). *El Peruano*, 23 de enero de 2020.

Decreto Ley 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Poder Ejecutivo [Perú]). *El Peruano*, 2 de julio de 1992.

Decreto Supremo 006-71-TR, Convenciones y negociaciones colectivas para las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores (Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas [Perú], 1971). *El Peruano*, 29 de noviembre de 1971.

Decreto Supremo 017-2012-TR, Determinan dependencias que tramitarán y resolverán las solicitudes y reclamaciones que se inicien ante las Autoridades Administrativas de Trabajo (MTPE [Perú], 2012). *El Peruano*, 1 de noviembre de 2012.

Decreto Supremo 014-2022-TR, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 011-92-TR (Poder Ejecutivo [Perú], 23 de julio de 2022). *El Peruano*, 24 de julio de 2022.

Ley 30057, Ley del Servicio Civil (Congreso de la República [Perú], 2013). *El Peruano*, 4 de julio de 2013.

Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal (Congreso de la República [Perú], 2021). *El Peruano*, 2 de mayo de 2021.

Opinión Consultiva OC-27/21 sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (Corte IDH, 2021).

Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Decreto Supremo 011-92-TR (Poder Ejecutivo [Perú], 14 de octubre de 1992). *El Peruano*, 15 de octubre de 1992.

Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, Decreto Supremo 040-2014-PCM (Poder Ejecutivo [Perú], 11 de junio de 2014). *El Peruano*, 13 de junio de 2014.

Recibido: 02/08/2024
Aprobado: 04/02/2025