

Relaciones industriales y sindicalismo en Perú*

Rosa Arciniega

I. Introducción

LA CRISIS y debilitamiento del sindicalismo constituye un fenómeno que es objeto de diferentes interpretaciones. Se lo vincula con la crisis económica de inicios de los ochenta y con las consecuencias de las políticas económicas de ajuste (caída de salarios, desempleo, etc.). También se lo relaciona con transformaciones producidas en el mercado de trabajo (aparición de formas de contratación atípicas, incremento del número de trabajadores informales, precarización del empleo, etc.). Asimismo se establece una relación con la política modernizadora —apertura y privatización— y de reestructuración productiva, con la aparición de nuevas tecnologías, nuevas formas de organización del trabajo y nuevas relaciones laborales.

En este artículo se trata de presentar una aproximación complementaria de la crisis del sindicalismo peruano, que asociamos con transformaciones en el modelo de relaciones industriales. Por relaciones industriales entendemos un conjunto de marcos institucional-legales, estructuras de poder y relaciones de fuerza, así como normas y prácticas de regulación de las relaciones y condiciones de trabajo y empleo dentro del triángulo de Estado, capital y trabajo (Pries, 1995: 82).

Nuestra hipótesis es que desde 1975, en el contexto de la crisis económica, las políticas económicas de ajuste y las transformaciones producidas en el mercado de trabajo, se inicia en Perú un proceso de reestructuración de las relaciones industriales que va a implementar el Estado

* Agradezco la asesoría del profesor Francisco Zapata en la realización de mi tesis de maestría (sobre la que se basa mi artículo), y los comentarios de Víctor Manuel Durand (FCPYS-UNAM).

por medio de sus políticas laborales con la intención de marginar y desmovilizar al sindicalismo. En este proceso ha habido una recomposición de las relaciones entre capital y trabajo, en donde el Estado ha abandonado su papel tutelar, devolviendo las prerrogativas empresariales y excluyendo al sindicalismo.

Con estas bases Perú, a principios de los años noventa, inicia un proceso de modernización y de reestructuración productiva cuando el presidente Fujimori, mediante acciones efectivas, establece la política de apertura o internacionalización de la economía, con una liberalización radical del mercado, y pone en marcha un plan de privatizaciones y de racionalización del sector público. Más adelante, el gobierno, previa consulta en un referéndum, modifica la Constitución Política —caracterizada ahora por su orientación liberal— y decide reordenar la legislación laboral, radicalizando la flexibilización de las relaciones individuales de trabajo y modificando el marco que regula las relaciones colectivas de trabajo (D.L. 25593), con lo que contribuye a acentuar la imagen de vulnerabilidad e impotencia del movimiento sindical.

Sin pretender profundizar en los cambios que están ocasionando la política de apertura económica, la modernización del Estado y la nueva legislación laboral en las relaciones industriales, cabe señalar que la tendencia básica imperante es la transición de un modelo laboral intervenido hacia otro libre (retiro del papel mediador del Estado en las relaciones industriales). Entre las limitaciones internas del sindicalismo, es notoria su debilidad y su pérdida de poder, que se vincula con su alejamiento de los partidos políticos afines. La tendencia fundamental es la declinación de la articulación del movimiento sindical con los partidos de izquierda, y en consecuencia, la ausencia de representación política del sindicalismo en los recientes procesos electorales.

Partiendo del reconocimiento de los cambios en el contexto económico y político global, diversos estudios plantean la necesidad de nuevos contenidos programáticos en la acción y de estrategias sindicales que apunten a redefinir su papel para lograr un reconocimiento en el escenario de la modernización (producción) y de la democracia (legitimidad).

Las “recetas” abundan, tanto desde perspectivas que privilegian las relaciones laborales en el lugar de trabajo o empresa, como desde aquella que incide en las relaciones industriales en el ámbito macro o colectivo-nacional. En ambos se trata de rescatar el papel del sindicalismo como actor colectivo, con funciones cruciales en el sistema de relaciones industriales.

Quienes tienden a privilegiar el micronivel de análisis, suelen acercarse a la tradición teórica de la “flexibilidad” o, en términos más gene-

rales, a la de los “procesos de trabajo”. A partir de los requerimientos del nuevo modelo económico (apertura económica, fomento del empleo, etc.) sugieren la importancia de la “búsqueda de la implicación responsable”, necesaria para lograr un papel en la configuración y cambio de las relaciones laborales. Por medio de esta propuesta parecen encontrar pistas para ofrecer probables salidas a la situación de crisis sindical. Los trabajadores se basarían ya no tanto en partidos o programas ideológicos sino en la “eficiencia” para defender los intereses colectivos en materia de política de salarios, prestaciones sociales y estabilidad laboral. Una relación laboral donde el trabajador participe en el proceso de producción atendiendo a los objetivos estratégicos de su empresa, desarrollando sus capacidades creativas, tomando iniciativas individuales y de grupo para lograr mayor eficiencia y adoptando una actitud de iniciativa en la organización y en la negociación colectivas, a fin de lograr la participación directa y constante de los trabajadores en el contexto de la incipiente restructuración productiva nacional.

Esta opción tendría efectos positivos también para los empresarios, en especial sobre la disciplina en el trabajo, y en el incremento de la productividad y la competitividad en el interior de las empresas. Invirtiendo en recalificación, brindando continuidad en el trabajo, trato digno y buen salario se promovería la buena voluntad obrera y su identificación con la empresa con lo que se facilitarían los procesos de modernización, haciendo posible el éxito en la introducción y el uso de las nuevas tecnologías, la producción por pequeños lotes, la modernización organizacional y la flexibilidad interna con enriquecimiento de tareas.

Este intercambio mutuo de beneficios entre capital y trabajo, que implica relaciones consensuales dentro de los procesos de trabajo, haría viable una posible participación de los trabajadores y sus sindicatos.

Los estudios que privilegian el análisis nacional lo hacen desde una perspectiva “política-institucional”. Abordan el tema de los sindicatos subrayando el tipo de relación que establecen con el Estado y con el sistema político para luego señalar los límites del diseño institucional, así como la conveniencia de abrir espacios a mecanismos de participación. Plantean el papel del sindicalismo en los procesos de transición democrática y la necesidad de la participación sindical. La organización sindical y la negociación colectiva son temas centrales, así como la relación entre sindicatos, partidos políticos e instituciones del Estado. Tanto o más que en la consideración de modernización productiva, se centran en una demanda de modernización institucional o en la constitución de una nueva institucionalidad. La consolidación de la democracia requiere que sus instituciones representen, de manera más adecuada que en el pasado, los intereses y necesidades de los diferentes

grupos sociales. Implica organizaciones sólidas y fuertes, entre ellas las sindicales y su representación política. Desde la perspectiva "institucionalista" se fundamenta la necesidad de intervenir activamente, incorporando nuevas líneas de acción, desbaratando viejas prácticas sindicales y políticas, reconstituyendo la vinculación del sindicalismo con los partidos que encarnan la representación política y la intermediación. Se sugieren tareas para extender la sindicalización (su vinculación con los informales, la promoción de sindicatos nacionales por rama de actividad o por zona geográfica), se plantea extender el radio de la negociación colectiva y profundizar sus contenidos, reivindicar el control o la información sobre renovaciones técnicas y productivas, etcétera.

Esta opción tendría efectos positivos incluso para el Estado: una política promocional de las organizaciones sindicales que permitan su desarrollo y consolidación —fundamentalmente por medio de la legislación—, sería la condición necesaria para una cabal institucionalidad. Las relaciones laborales, en particular, se presentarían como espacios en los cuales los trabajadores crearían, y que serían defendidos por ellos. A cambio, gobiernos modernizadores o democráticos gozarían de legitimación social.

La hipótesis implícita es un corporativismo o una "democracia participativa", donde tengan espacio y representación organizaciones sociales de base.

El asunto que nos preocupa es que percibimos una gran dificultad en el desarrollo de las acciones sindicales encaminadas a cumplir todas estas sugerencias que implicarían el planteamiento del sindicalismo como actor político y social. El movimiento obrero, a pesar de sus esfuerzos para intervenir y no ser un receptor indefenso o pasivo de presiones económicas y políticas, no encuentra canales concretos para impulsar su reconocimiento y participación institucionales. La capacidad de acción sindical continúa mermada y el sindicalismo no goza de las condiciones necesarias para reconstituirse como actor y orientar las relaciones sociales o influir en la toma de decisiones del Estado, ya que no cuenta con poder de negociación ni con representación política.

Nuestro modelo de relaciones industriales, analizado evaluando los resultados obtenidos durante un largo proceso histórico, así como las tendencias actuales de transformación de las relaciones industriales, no permite suponer la existencia de posibilidades de verdadera participación del sindicalismo.

II. Características generales del modelo de relaciones laborales

El modelo peruano de relaciones industriales, como el de otros países de América Latina, implicó un gran intervencionismo estatal y la simbiosis entre partidos obreros y sindicatos.

El inicio de la institucionalización de las relaciones laborales ocurre hacia principios de siglo, paralelamente con la etapa del crecimiento hacia afuera, dominada por el sector exportador y con la exclusión del sindicalismo del sistema político. No se relaciona con la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, que se presenta aquí tardíamente, hacia fines de la década de los cincuenta.

El reconocimiento de los derechos laborales por parte del Estado establece mecanismos para canalizar los reclamos de los trabajadores imponiéndoles numerosas restricciones, por lo que las normas tienen características preventivas, pues el principal objetivo de la ley era reglamentar los conflictos otorgando al Estado un mecanismo de control sobre las incipientes organizaciones y sus acciones. No por ello desaparecen las actitudes orientadas a eliminar la organización sindical: la formación de sindicatos y la movilización comúnmente terminaban con la represión y la disolución de la organización.

El Estado se presenta como centro de todo el sistema político, y por tanto también como institución clave en la relación entre capital y trabajo, ya que funciona como organizador de las nuevas relaciones socio-económicas, regulador de las relaciones laborales colectivas y articulador de los diferentes sectores sociales.

El sistema de relaciones industriales que comienza a establecerse en las primeras décadas de este siglo puede definirse como híbrido: se presenta gran rigidez en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo y alta flexibilidad en las relaciones individuales. Estas características se mantienen en las décadas siguientes (1930-1968).

A partir de los años treinta los diferentes regímenes políticos que se sucedieron combinaron una política represiva (que determinó el repliegue del movimiento obrero), con la aplicación de algunas medidas económicas redistributivas y cierta legislación social favorables a los sectores obreros urbanos. Estas mejoras para los trabajadores no responden a una representación política o a un trabajo parlamentario, ni tampoco a orientaciones populistas de un Estado protector, o a procesos particulares de concertación. El Estado legaliza algunos derechos mínimos por vía autoritaria sobre la base de una sociedad civil débilmente integrada, donde es difícil para el sindicalismo lograr reconocimiento social y político. No existen intentos estatales por incorporar al

sindicalismo al sistema político, ni mayores propuestas de brindar canales institucionalizados para los sindicatos, pues los partidos que intentaban su representación enfrentaron la persecución política. La relación del Estado con las clases populares no acepta intermediarios, y si se implementa la concesión de algunos beneficios éstos se llevan a cabo mediante la intervención del propio Estado, que desempeña un papel central frente a los trabajadores ante la ausencia de capacidad de representación política y carencia de capacidad de negociación frente a los empresarios.

Durante un buen tiempo, la poca o mucha capacidad redistributiva del Estado no se sustentó en un programa de industrialización y sustitución de importaciones, sino en la preservación de la economía ligada al sector exportador, fundamentando la reactivación de los mercados internacionales, con periodos de crecimiento inestables y gran dependencia de estímulos no controlables. A partir de mediados de los años cincuenta la fase institucional del sindicalismo se presenta relacionada concretamente con la etapa de la industrialización sustitutiva y la participación del sindicalismo en el sistema político por medio del APRA (1956-1962; 1962-1968).

El APRA priorizó el *political bargaining* o estrategia de negociación política centralizada entre el Estado y su central sindical, la CTP. Se recurrió al propio sistema político para la definición de las normas de regulación entre capital y trabajo, y la huelga se convirtió en una medida de coerción política, al dirigir la presión directamente al Ejecutivo.

El logro de las demandas obreras descansa entonces en la capacidad de presión política del APRA, partido que adquiere una importante iniciativa política en el poder legislativo, desde donde establece algunos avances en la legislación laboral (la ratificación del Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, entre los más importantes).

La utilización de la negociación política y la amenaza de huelga en el terreno político sindical fue efectiva para el APRA: el partido tuvo acceso directo y permanente al sistema político (poder legislativo) y la CTP, antes proscrita, adquirió presencia a nivel de las diversas instancias del Ministerio de Trabajo (poder ejecutivo). El partido logra amplias ventajas frente a los otros grupos políticos, garantizando el control de la organización y movilización sindical por medio de su central, neutralizando a cualquier otro sector político que pretendiera penetrar en el movimiento obrero, pues los beneficios a obtener dependían de la subordinación al partido.

Dentro de las empresas el APRA estimula un tipo de relación "clientelística" con los trabajadores, a los que inculca la ideología del sindi-

calismo libre, que preconiza un sindicalismo de empresa favoreciendo las buenas relaciones humanas entre patrones y obreros, y el espíritu de cooperación y diálogo para arreglar los problemas directamente en el interior de las empresas, sin hacer política y excluyendo el conflicto. El efecto de este estilo de conducción de las relaciones laborales era, por un lado, la obtención de favores, y por otro, el establecimiento de una política sindical de incondicionalidad con las empresas. De este modo, la posibilidad de adquirir determinados derechos no descansaba ni en los sindicatos ni en la negociación colectiva, sino en la buena voluntad del empleador, que mantenía una alta discrecionalidad en el centro de trabajo. De ahí la ausencia de modificaciones concretas y efectivas en las relaciones contractuales y laborales. La revisión de los convenios colectivos que logran apoyar las dirigencias apristas confirma las tradicionales relaciones que rigen entre empresarios y trabajadores, así como la vigencia del patrón híbrido de relaciones laborales. Para el sector empleador el sindicalismo no era problema, ya que estos sistemas de relación preservaban sus amplios márgenes de flexibilidad en los centros de trabajo, haciendo fluido y manejable el mundo de la relación entre capital y trabajo. Por otro lado, la concesión de una legislación social no puede interpretarse como conquista obrera lograda mediante la representación política, sino como una relación con la sociedad y el movimiento sindical, de carácter fundamentalmente instrumental y clientelística.

Durante la etapa velasquista (1968-1975) se transita a un modelo coherentemente rígido de relaciones laborales: se acentúa el intervencionismo estatal, pero esta vez sí afecta al sector empresarial, pues tiene un marcado corte populista e implementa un nuevo cuerpo legislativo favorable al trabajador, tanto en el marco institucional general como en lo que se refiere a las normas y prácticas en las empresas (en sus diferentes dimensiones de trabajo, empleo y poder), lo que acentuará la oposición empresarial frente al gobierno y a los trabajadores. Esta modificación estatal puede interpretarse como un cambio cualitativo trascendental en el modelo de relaciones industriales, porque implica una transformación rápida y brusca de un sistema de flexibilidad congénita que gozaban los empresarios a otro de gran rigidez.

La política laboral de entonces persigue como objetivo central un sindicalismo de apoyo al régimen. En este periodo los trabajadores, en medio de leyes laborales protectoras (estabilidad laboral, comunidad laboral, etc.) lograron sus principales conquistas en cuanto a remuneraciones y beneficios sociales.

El desplazamiento del APRA del sector laboral se concreta en esta coyuntura. El nuevo sindicalismo adquiere fuerza. Se produce un signi-

ficativo crecimiento numérico de la organización sindical y se reconoce a la CGTP (1971), central sindical clasista que había manifestado su apoyo al gobierno. Al mismo tiempo que éste reconoce a la CGTP, mantiene al sindicalismo dividido al brindar también reconocimiento a otras dos centrales sindicales (CNT y CTRP). Sin embargo, son los cegetepistas los que mantienen su preeminencia en el mundo sindical. Su estrategia de organización se centra en la formación de sindicatos obreros que los respaldan para poder negociar con el gobierno, haciendo hincapié en las demandas de los trabajadores y estimulando la movilización de las bases, cuya actuación se caracteriza por un alto grado de enfrentamiento. En este proceso desempeñaron un papel decisivo el PC y los nuevos partidos de izquierda, más radicalizados, que actuaron como soporte del proceso organizativo de los sindicatos. La vinculación de los sindicatos con los partidos políticos de izquierda consolida un modelo conflictivo de relaciones industriales. Por ejemplo, en la negociación colectiva se manifiesta una gran hostilidad a la patronal y viceversa. Sólo resulta posible mejorar los salarios y prestaciones mediante una confrontación con la parte contraria. El comportamiento cada vez más radical del sindicalismo y el estilo autoritario de las empresas, acostumbradas a operar sin restricciones, determinan el incremento de las huelgas.

Es en esta etapa cuando se fundan muchos sindicatos, que obtienen fácilmente su reconocimiento legal, cuando los convenios colectivos empiezan a ser llenados con una serie de derechos y prestaciones y cuando las huelgas dejan de tener un carácter de ilegalidad. De las relaciones paternalistas y clientelísticas, promovidas por las empresas y el sindicalismo libre, se transita a normas que brindan incluso cierto poder de decisión a los sindicatos por medio de la organización y la negociación colectivas, con el apoyo de la política laboral del Estado.

Son todas estas normas —muchas de las cuales se plasman en la Constitución de 1979 y luego desaparecen— las que permiten posteriormente analizar diversos temas, como las políticas de desregulación (que se instrumentan con los gobiernos que se suceden), los retrocesos en la protección jurídica de los derechos de los trabajadores (se desconoce la necesidad de leyes protectoras y mecanismos de intermediación estatal destinados a compensar la desigualdad real existente entre la parte empresarial y la trabajadora en la relación contractual de trabajo) y la flexibilización laboral (desde el fin de la ley de estabilidad laboral y el auge de la contratación temporal, como uno de los mecanismos de la política de empleo, hasta la firma de convenios colectivos de flexibilización a cambio de productividad), como aspectos que nos indican una transformación de nuestro modelo de relaciones laborales.

III. Los actores de las relaciones laborales

1. *El papel del Estado*

En lo que se refiere al poder de regulación de los sujetos laborales, el Estado se erige históricamente como actor principal en las relaciones entre capital y trabajo: organiza y dirige las relaciones colectivas, concede o decide, y en último término, sanciona y reprime.

Dentro del régimen de relaciones industriales se presenta un creciente intervencionismo estatal, que asume rasgos de control. Para ello se recurre a una legislación de corte reglamentarista que impone numerosas restricciones a las organizaciones obreras. El predominio del decreto, norma proveniente del ejecutivo, fija reglas y procedimientos para regular el comportamiento de los sujetos laborales y, es un elemento central de este proceso. Su presencia no sólo se explica por la existencia de sucesivos gobiernos dictatoriales, sino que constituye un rasgo característico en la regulación de las relaciones laborales: se trata de un proceso de institucionalización por vía autoritaria.

El reconocimiento de los derechos colectivos de sindicalización, negociación colectiva y huelga ocurrió muy tempranamente (1913), y se gestó ante la necesidad de reglamentar estos fenómenos. No significaron concesiones de garantías o medidas de promoción de derechos de los trabajadores; es decir, no se trataba de un Estado protector o promotor de derechos.

De allí también el carácter del sindicalismo en Perú: su actuación se identificó con una lucha permanente por generar derechos, a diferencia de los populismos en los cuales el otorgamiento de beneficios, prestaciones, servicios y protecciones se intercambiaron por subordinación. En Perú, las principales causas de los conflictos laborales fueron los aumentos salariales y requerimientos de mejores condiciones de trabajo y de vida, pues el salario generalmente era todo lo que brindaba una empresa al trabajador. Una vez obtenidos algunos beneficios (fundamentalmente a partir de la década de 1970), se agregó la demanda de su efectivo cumplimiento.

Las instituciones normativas que se instauraron después, se identifican fundamentalmente con la ampliación de los aparatos del Estado (creación de instituciones), y con ciertas medidas de redistribución social, cuando la total exclusión política intentó ser compensada con la incorporación de algunos sectores de la población a los beneficios económicos y sociales producto de la renta de las exportaciones. Aunque el carácter autoritario del Estado no desaparece, sólo a partir del gobierno de Velasco pueden inferirse funciones de protección y de promoción a

la actividad sindical, cuando se inicia la posibilidad de iniciativas reales de los sindicatos, al removerse los obstáculos que se oponían al ejercicio de la actividad sindical y de la negociación colectiva.

Los cambios que se presentan en la institucionalización de las normas laborales y las formas de regulación de los conflictos tienden a concretarse “desde arriba”, y se presentan independientemente de los esquemas de representación política de los trabajadores o de un entendimiento entre trabajadores y empresarios.

La satisfacción de las demandas y la forma de regulación de los conflictos no obedecen a labores de partidos: la mayor parte de las leyes laborales peruanas rara vez han sido precedidas por la acción de los partidos vinculados con el sindicalismo. Durante la mayor parte de la fase institucional, el Estado no les permite consolidar importantes conquistas para la clase trabajadora mediante la representación política, prefiriendo presentarse frente a los trabajadores sin ninguna mediación.

Las formas de regulación de conflictos tampoco constituyen un producto contractual de sindicatos y empresarios mediante convenios colectivos. No responden a una transacción entre los sujetos laborales, sino que se instauran por decisión o por disposición del Estado. La ley constituye entonces el instrumento por excelencia que ordena el sistema, en contraposición a la autorregulación de las partes. La negociación colectiva, por ejemplo, a pesar de elevarse a norma constitucional en la década de los treinta, no tiene mayor relevancia como fuente de producción de derecho, pues en ella predominan las fuentes estatales y no la negociación o la concertación como modo de regulación predominante. La inexistencia de una tradición real de negociación colectiva se constata frente al predominio de las fuentes estatales.

El Estado reconoce la incapacidad de los sujetos laborales para solucionar sus diferencias, pero a la vez alimenta esta tendencia y decide limitar su capacidad en la resolución de las controversias, lo que acrecienta su intervencionismo al dificultar los acuerdos entre las partes en lugar de facilitarlos. Por ejemplo, la normatividad no fomenta la negociación directa entre capital y trabajo sino hasta 1953, cuando por Decreto Supremo del 30 de septiembre se establece, como etapa previa a la junta de conciliación, el trato directo de carácter obligatorio para las partes. Asimismo, la legislación brinda muy pocos estímulos a la conciliación, que siempre ha sido considerada poco importante. Tampoco se ha previsto una promoción de la participación de los sectores sociales que les asegure el ejercicio de algún poder autorregulador. El Estado inicia la misma concesión de derechos, pero limitando la participación de los sujetos laborales en la solución de sus diferencias colectivas.

La forma de componer, negociar, acordar o armonizar los intereses del capital con los de los trabajadores no implica reconocer su legitimidad real como verdaderos organismos representativos, implica más bien que sólo se les tolera, y que se tiende a reducirlos a su mínima expresión. El Estado se ocupa permanentemente de neutralizar su impacto porque lo considera perturbador en términos económicos y políticos. De ahí la poca apertura estatal para el reconocimiento de los sindicatos, la promoción de la descentralización de la negociación colectiva y la tendencia a declarar ilegales las huelgas.

En síntesis, el esquema de institucionalización y el comportamiento estatal respecto al sindicalismo no manifiestan consenso, sino que desde la etapa inicial se observa la existencia de una relación tensa y conflictiva, en donde el Estado se aboca a contrarrestar el poder de la organización y participación de los trabajadores para evitar que se constituyan en actores sociales y políticos.

Sin embargo, para comprender la vigencia del intervencionismo estatal y su carácter autoritario, es insuficiente analizar sólo la acción del Estado, sino que debemos referirnos a su contraparte: la sociedad. El intervencionismo estatal se erige y va asentándose con relativa facilidad sobre una sociedad desarticulada o débilmente integrada y con una institucionalidad deficiente. Su presencia no arrasa, sustituye ni viola una supuesta autonomía colectiva, pues no se presentan esfuerzos ni reclamos de los sujetos laborales que se opongan a sus acciones. Por otro lado, no resulta suficiente comprobar sólo la relación que se establece entre Estado y sociedad. Es necesario diferenciar, por un lado, el tipo de relaciones que establece el Estado con los empleadores, y por otro, las que establece con los trabajadores, pues el intervencionismo también se explica si se consideran las ventajas que cada cual obtiene de la gestión estatal o la necesidad de ésta ante sus propias limitaciones. Ello nos remite a presentar la relación que establece con cada uno de ellos.

2. Fortaleza de los empleadores

Si ante el Estado los sindicatos se enfrentan con procedimientos sumamente rígidos y fórmulas impuestas para la regulación de su comportamiento y la solución de los conflictos, en los propios centros de trabajo lo que prevalece son relaciones de gran flexibilidad. Ello se constata cuando comparamos la proliferación de artículos que reglamentan la organización, la negociación colectiva y las huelgas en desmedro de normas que regulan salarios, empleo, condiciones de trabajo y definición de prácticas empresariales respecto a los trabajadores. La mayor parte de la legislación que empieza a regular estos aspectos no se hace efectiva sino

en años relativamente recientes. Por ejemplo, la legislación sobre salarios mínimos se inicia en 1962; la ley sobre estabilidad laboral aparece en 1970; la participación de los sindicatos en la definición de ciertas condiciones vinculadas a las relaciones de trabajo internas (reemplazos, ascensos, etc.), sólo pudo concretarse a partir de 1970, cuando estas demandas —planteadas en la negociación colectiva— fueron apoyadas expresamente por el gobierno, fomentando el rechazo empresarial.

El Estado asume así el papel de tercera parte indispensable en las negociaciones, e interviene en la reglamentación de los comportamientos laborales, pero no penetra en el territorio de las relaciones laborales de las empresas sino hasta la década de los setenta.

A diferencia de lo que ocurre en los corporativismos caracterizados por mecanismos de regulaciones sustanciales hasta en el área de las relaciones laborales individuales, con normas que definen los derechos mutuos entre sindicatos y patrones dentro de la empresa, en Perú el centro de trabajo permanece prácticamente intocado por la legislación laboral durante largo tiempo, y se observa más bien un alto grado de flexibilidad de la fuerza de trabajo y de las relaciones laborales en su composición numérica, organizacional y salarial, así como en la contratación colectiva, predominando un gran margen de acción en relación con el trabajo.

Ello manifiesta una amplia discrecionalidad de los empresarios para cambiar —sin restricciones— el volumen de la fuerza de trabajo, para usar a sus trabajadores donde sea necesario, cuándo y cómo se requiera, y con la posibilidad de fijar libremente su salario. La flexibilidad contractual se manifiesta en la ausencia de prestaciones en los convenios colectivos. De ahí proviene en síntesis, el gran poder empresarial sobre los trabajadores.

Sobre esta base que estructura las relaciones entre empresarios y trabajadores, podemos hacer una referencia más concreta de los comportamientos empresariales. En los centros de trabajo existen relaciones autoritarias y jerarquizadas, lo que se traduce en la inexistencia de espacios de participación. A ello se aúna una permanente actitud antisindical, de rechazo a la organización y a las demandas de los trabajadores, de donde provienen las múltiples dificultades que se deben afrontar para formar sindicatos y las escasas posibilidades de negociación al gestionar las demandas. Una vez establecida la organización, los sindicatos son tolerados, pues un reconocimiento legal no oculta la existencia de un rechazo real hacia éstos y sus intentos de participación, tendiendo a identificar su existencia y sus acciones como contrarias a sus intereses. Entonces las empresas aplican diversas políticas laborales con el fin de controlar a los trabajadores o de someter a los sindicatos.

Junto con el autoritarismo, en los centros de trabajo predominan las relaciones conflictivas y no de cooperación entre capital y trabajo. Las amplias prerrogativas empresariales provocan el conflicto abierto, cuando son utilizadas como medio frecuente para tratar de imponer normas y comportamientos.

Entre trabajadores y empleadores existe una relación muy tensa, y no se llega fácilmente a acuerdos, por lo que normalmente el “acuerdo” es una resolución de la administración laboral estatal. El procesamiento de las demandas y las formas de regulación de los conflictos no constituyen por lo general una transacción entre los empresarios y los trabajadores, sino que se instauran por decisión o disposición del Estado. La postura empresarial, por lo común, no atiende los reclamos o quejas de los trabajadores y no es receptiva a reivindicaciones y planteamientos sindicales. La política empresarial, en principio, se resiste a la aceptación de nuevos derechos. Asimismo, su comportamiento muestra actitudes extremadamente impositivas, debido a un estilo vertical de llevar a la práctica sus decisiones, que naturalmente excluyen la consulta o la participación de los trabajadores, más aún cuando la contradicción entre éstos y los empresarios se ve agravada por conflictos étnicos.

En síntesis, las coincidencias de intereses entre Estado y sector empleador se basan fundamentalmente en el mantenimiento de la amplia autoridad patronal a partir del mismo centro laboral.

Esta mezcla de fuerte intervencionismo estatal, con regulación legal controladora y existencia de una amplia flexibilidad en las relaciones laborales en las empresas (ausencia de normas mínimas en los diferentes aspectos de las relaciones contractuales, así como ausencia de indicaciones legales de protección para las empresas), explica las coincidencias entre el intervencionismo estatal y la aceptación de éste por parte de los empleadores.

Paralelamente, lo que caracteriza las relaciones entre empresarios y trabajadores son el autoritarismo y los conflictos, que excluyen la participación y la concertación.

3. Debilidad del sindicalismo

El sindicalismo que se erige en Perú es fundamentalmente muy débil; se caracteriza por su atomización y su descentralización, tanto dentro de la estructura sindical como en la negociación colectiva. Ello obedece fundamentalmente a su extrema heterogeneidad, que lo mantiene profundamente fragmentado, pero también responde a la acción del Estado, que ha manifestado una preferencia por la dispersión de las organizaciones de los trabajadores. La misma legislación laboral ha instituciona-

lizado directa o indirectamente este tipo de sindicalismo de base o por empresa, pues casi todas las normas están formuladas en términos de sindicato de empresa, por lo que podemos constatar una estructura sindical con escasa representación regional o nacional directa, y una profusión de sindicatos con representación por centro de trabajo cuya capacidad de influencia es muy reducida.

Por otro lado ha influido en el alto grado de atomización de los sindicatos la multiplicidad de grupos y de partidos de izquierda que han intentado representarlos, desatendiendo el impulso de la centralización gremial y llegando incluso a dividir sindicatos al tratar de imponer criterios ideológicos. El sindicalismo suele integrarse por grupos de dirigentes que rivalizan entre sí con diferentes alineamientos políticos y partidistas, situación que ahuyenta a los trabajadores, que internamente no facilita los canales de participación, y que fomenta el pluralismo sindical con intenciones divisionistas. De ahí la actitud complaciente del Estado para reconocer sindicatos paralelos cuando se presenta la oportunidad, y la dificultad permanente del sindicalismo para buscar la unidad del movimiento procurando la formación de una sola central de trabajadores.

La organización sindical depende del poder de convocatoria y de centralidad que logren asumir los propios trabajadores para poder constituir los sindicatos de base, las federaciones y confederaciones. Las cuotas de los afiliados son su única fuente de financiamiento y la afiliación a ellos es voluntaria.

La estrategia estatal para el control de los sindicatos consiste en tratar de reducir a la mínima expresión su poder como agentes organizadores y negociadores de los trabajadores. La existencia de tales mecanismos legales constituye un sistema dirigido a bloquear la concentración de poder, descartando la formación de un sindicalismo centralizado, con capacidad para ejecutar programas más amplios de participación que los que puedan lograr en sus propios centros de trabajo.

Dadas estas condiciones y la debilidad de las organizaciones de base, el logro de las demandas y las posibilidades de negociación dependen de la capacidad de presión política del sindicalismo. De ahí proviene también la existencia de una vieja tradición de afiliación de los sindicatos a los partidos políticos, que se constituyen en "elementos de apoyo" para la organización y la movilización. El surgimiento de las centrales más representativas, la Central de Trabajadores del Perú (CTP, 1944) y la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP, 1929), está ligado a los partidos APRA y PC, respectivamente. Los obreros tratarán de hacer oír sus reivindicaciones, que permanecen postergadas en los centros de trabajo. A su vez, los partidos vinculados con el sindica-

lismo tratarán de reavivar permanentemente sus lazos con los sindicatos, ejerciendo una influencia orientadora sobre las organizaciones obreras en conjunto, para alcanzar una posición dentro del panorama político. Este intercambio entre partidos y sindicatos no necesariamente se explica por su afinidad ideológica, sino por su interés en cumplir con el propósito de acceso al sistema político. En último caso, esta relación permitiría sostener una vinculación más eficaz con el Estado al lograr mayor poder de negociación en la consecución de reivindicaciones. Se fomenta entonces el sindicalismo de clase, con autonomía relativa respecto al Estado.

En el aspecto organizativo, esto se manifiesta en la búsqueda del reconocimiento de los sindicatos con el fin de establecer formas de solidaridad propias que permitan la gestión eficiente de sus demandas, y no dentro de un modelo dependiente de la articulación directa con el Estado. La autonomía e independencia del sindicalismo no siempre rindió resultados positivos, pues por lo general no poseía los canales de acceso a los mecanismos redistributivos, típicos de un sindicalismo populista, y porque tuvo que enfrentar la actitud del Estado respecto a los partidos vinculados con el sindicalismo, que los proscibía permanentemente tratando de impedir su actuación para que no pudieran ser utilizados como recursos de poder en las movilizaciones opositoras. Esta situación fomentó, sobre todo en los partidos de izquierda, un desprecio por la legalidad y por el sistema político, como una actitud de permanente oposición a la institucionalidad.

De ahí que, a pesar de su autonomía, los sindicatos no puedan prescindir del Estado, al que los trabajadores atribuyen el papel de gran interlocutor en la negociación y en la regulación de conflictos. Ello se explica por la situación que rige en sus centros de trabajo y por los efectos del modo en que el Estado trata a sus aliados políticos. Además, es consecuencia del interés estatal por mantener un alto control del conflicto laboral, lo que permite explicar que las demandas se transformen en concesiones políticas al margen de los empresarios, sobrepasando el papel de los partidos políticos que logran acceso al nivel más alto sólo en breves y excepcionales lapsos constitucionales.

El sindicalismo, ante su debilidad, reconoce el papel del Estado en el logro de elementales reivindicaciones, pues en caso contrario quedaría en mayor desventaja frente al poder de los empleadores; finalmente, es el Estado quien cumple un papel tutelar que naturalmente debería corresponder a los propios sindicatos (autotutela), de ahí la frecuente intervención estatal en los conflictos laborales colectivos, buscada no por los empresarios sino por los propios sindicatos, que prefieren al Estado como órgano resolutor y no el arbitraje para la solución de los conflictos.

La atomización sindical y la descentralización de la negociación colectiva no significan, empero, la anulación de la movilización y el conflicto, sólo que éstos se diluyen dada la naturaleza de su estructura sindical y de negociación, como parte del tratamiento efectivo que realiza el Estado respecto a sus aliados políticos.

La influencia ocasional que pueden ejercer los trabajadores sobre la regulación de las relaciones contractuales y laborales tiende a centrarse en su organización y movilización, es decir, en sus propias fuerzas, así como en su vinculación con los partidos que, como vimos, constituyen sus tradicionales “elementos de apoyo” para la organización y movilización.

IV. Políticas laborales y acciones sindicales 1975-1990

En el contexto de la crisis económica y de las políticas de ajuste, el Estado peruano lleva a cabo una reestructuración del régimen de relaciones industriales. El seguimiento de sus políticas laborales permite adentrarnos en la recomposición de las relaciones entre capital y trabajo, la que se ha llevado desde 1975 en forma variada pero persistente por los diferentes gobiernos. El primero de ellos marca el inicio de un proceso de flexibilización de las relaciones laborales, es militar y se caracteriza por disminuir los derechos laborales y políticos en condiciones de represión. Los otros dos son gobiernos democráticos, que, a diferencia del anterior, se desenvuelven en contextos de amplia libertad política y con vigencia de una Constitución que consagra múltiples derechos laborales. Belaúnde realiza una desregulación implícita de las relaciones laborales, y García excluye al sindicalismo desde el inicio de su gobierno.

Analizando las relaciones entre capital y trabajo en términos de proceso histórico, sostenemos que en el contexto de la crisis económica el Estado encuentra la oportunidad para “ajustar cuentas” con el sindicalismo, con quien desde su incorporación a la institucionalidad mantuvo una relación muy tensa y conflictiva.

1. 1975-1980: Desregulación de la legislación velasquista, represión-radicalismo y estrategia de confrontación

Con Morales Bermúdez las reformas se agotan y la legislación protectora del trabajador se revierte. La nueva política laboral está destinada a comprimir el salario real y a reprimir la acción colectiva de los trabajadores. La legislación se convierte en un elemento central en el logro de estos objetivos, para lo cual se propone la restricción de dos de los dere-

chos colectivos fundamentales: negociación colectiva y huelga. Las medidas de recorte del derecho de huelga estaban destinadas a paralizar las respuestas organizadas de los trabajadores, creando las condiciones para la implementación de las políticas del programa económico de ajuste. Más adelante se inician los recortes del derecho de negociación colectiva, introduciendo topes a las remuneraciones y reduciendo los pliegos de reclamos a un solo punto: aumento de remuneraciones, eliminando cualquier otro sobre condiciones de trabajo o asignaciones económicas.

Después de restringir estos derechos, el gobierno se aboca a la abolición formal de las regulaciones protectoras velasquistas que cuestionaban las prerrogativas empresariales y su poder sobre los trabajadores. Se presenta una desregulación explícita del empleo, con el inicio de modalidades legales de eventualización (contratación y terminación del contrato de trabajo) y de la participación en las comunidades laborales, y desaparece el papel de los trabajadores en la propiedad y gestión de las empresas. Posteriormente se hacen cambios en la estabilidad laboral, y desaparece la seguridad en el empleo.

En el ámbito sindical, se desencadena una gran movilización de los grupos de izquierda, en oposición al gobierno militar. En este periodo se hacen efectivos los paros nacionales más importantes en la historia del sindicalismo peruano. Además, el conflicto huelguístico experimenta una altísima politización. La situación trata de resolverse mediante una fuerte represión y despidos masivos, con el fin de hacer desaparecer la representación sindical.

La dureza de las medidas del gobierno se explica en este contexto. Se debilita directamente la organización sindical y se reduce el poder de negociación de los sindicatos por tres vías: con medidas desregulatorias explícitas que devuelven a los empresarios sus prerrogativas (nueva ley de estabilidad laboral, nuevos modelos de contratación, etc.); estableciendo regulaciones laborales controladoras y restrictivas de las relaciones colectivas de trabajo (organización sindical, negociación colectiva y huelgas) y, por último, con la represión (despidos masivos, detenciones y encarcelamientos).

2. 1980-1985: Desregulación implícita, democracia-radicalismo y estrategia de confrontación

El inicio de la vigencia de la Constitución, con la consagración de libertades políticas y de garantías para el desarrollo sindical, garantizaba la plena existencia de los derechos laborales. A diferencia del régimen anterior, junto con la crisis económica hay democracia, un sistema político representativo y también legitimidad en el nuevo gobierno.

Al poco tiempo, la política económica puso de manifiesto su liberalidad, con duros efectos sobre los trabajadores. También fue patente el desactivamiento de la industria, con la aparición de la recesión y los despidos, como consecuencia del cierre de empresas, lo que afectó al movimiento sindical manufacturero. En esta etapa inicial del gobierno belaundista aún prevalece la radicalidad verbal en los sindicatos, que demandan mayores aumentos salariales, amnistía laboral con reposición irrestricta de todos los despedidos, y la derogación de las leyes contrarias a los sindicatos, como la libre negociación colectiva sin topes. Continúan desarrollando una actividad reivindicativa bastante fuerte, amparados en el ambiente de libertades políticas. Con la profundización de la crisis económica, sin embargo, la huelga como medida de presión y de protesta va perdiendo su efectividad y vigencia. El fracaso de los paros nacionales de entonces son una clara muestra de ello.

Los motivos de las huelgas que se mantienen se centran en la defensa de remuneraciones, o en el incumplimiento de pactos colectivos. La solución de pliegos en procesos extraordinarios y la demanda de cumplimiento de derechos sugieren modificaciones en la naturaleza del procedimiento de negociación colectiva, y una mayor flexibilización efectiva en las relaciones laborales dentro de las empresas.

La política laboral del gobierno cuestiona el papel tutelar del Estado respecto a los trabajadores, y pretende desconocer los mecanismos de mediación estatal destinados a compensar la desigualdad real existente entre la parte empresarial y la laboral en la relación contractual de trabajo. El gobierno mantiene vigentes las normas laborales infraconstitucionales provenientes del gobierno militar de la segunda fase, y su comportamiento está destinado a cristalizar una nueva relación de fuerzas entre los sujetos laborales. Si bien no existen regulaciones represivas ni abolición formal de los derechos laborales, se presenta una política de desregulación implícita, al abandonar el Estado la aplicación de las regulaciones protectoras. Por ejemplo, no se dicta una legislación en materia de negociación colectiva coherente con el mandato constitucional, es decir, se anula la posibilidad de atender legislativamente a todos los desajustes que se habían producido entre la práctica y la normativa vigente. Tampoco se promueven las condiciones para la igualdad de los sujetos negociadores, tratando de encaminar las relaciones laborales dentro del diseño constitucional.

Más que la eliminación de todo tipo de regulaciones, el gobierno abandona su papel tutelar formal, promoviendo la "privatización" de la negociación colectiva y de la huelga, sobre la base del debilitamiento del sector sindical. Su comportamiento no deja de mostrar incoherencia:

cuestiona el intervencionismo estatal en materia laboral y sin embargo mantiene los topes y extiende la vigencia de los convenios. Ello nos lleva a observar un doble tipo de comportamiento: en el ámbito de las relaciones laborales privadas, cuestiona el intervencionismo en todo lo que implica un posible papel tutelar, provocando una desregulación a la baja en las condiciones de trabajo. En cuanto a las relaciones colectivas de trabajo, no puede desprenderse del control tradicional.

Ante esta situación, el sindicalismo manifiesta un esquema de comportamiento esencialmente defensivo, donde no se vislumbran modificaciones en sus prácticas. Los métodos de lucha utilizados entre 1980 y 1985 no cambiaron en relación con los del pasado. Huelgas, paros, manifestaciones, a pesar de su persistente ineficacia, siguieron practicándose, con lo que se mostró la inoperancia de la clásica estrategia de confrontación clasista, que los llevó a un infructuoso desgaste. Además, a diferencia de lo que ocurrió en el gobierno anterior, no se consolidaron relaciones efectivas con los partidos políticos afines, ni con otras instancias de la sociedad. Desde entonces los sindicatos no han conseguido una expresión política que los represente adecuada y cabalmente.

3. 1985-1990: Exclusión del sindicalismo (radicalismo y estrategia de confrontación)

El gobierno de Alan García buscó relacionarse con los sectores más débiles y no organizados de la sociedad, desplazando a los trabajadores sindicalizados, que fueron excluidos. En un principio, la expansión de la economía y la recuperación salarial ayudaron a revitalizar la actividad sindical. No sólo se incrementó el salario mínimo vital sino que se estableció una vuelta a la estabilidad laboral al cabo de tres meses de servicios.

En un inicio se observó un proceso de reactivación económica, así como un desaceleramiento de la inflación, pero al poco tiempo se pasó a otra etapa marcada por el recrudecimiento de la crisis económica. La contrapartida de esta situación significó para los trabajadores un fuerte retroceso salarial y una mayor exclusión. La realización de huelgas nacionales, la radicalidad y la centralización, ejes centrales del clasismo para lograr reivindicaciones en otros periodos, no brindaron los mismos resultados ni siquiera en la minería, el sector más estratégico de la economía y con buena capacidad de organización y movilización.

La conflictividad y tensión entre capital y trabajo se agudizaron en un ambiente de violencia política que tendía a generalizarse y que afectaba directamente las acciones del sindicalismo. En este contexto, los

partidos no se mostraron capaces de resolver, o por lo menos de canalizar, las demandas de sus representados.

Tras los ensayos de radicalismo y de abandono de sus "elementos de apoyo", tienden a incrementarse en los trabajadores comportamientos pragmáticos.

V. Conclusión

Ante cualquier estrategia sindical, creemos que no pueden dejar de reconocerse algunos aspectos:

1. Retiro del Estado

En el periodo estudiado, el Estado, a pesar de su carácter autoritario, cumple una función redistributiva, mediando en el conflicto social, fijando garantías legales y tratando de justificarse como árbitro social. Hoy la presencia estatal no desaparece, aunque determinadas funciones o tipos de acción estatal se van diluyendo. El Estado no sólo se retira de la actividad productiva, sino que la nueva política laboral trata de dejar la regulación del trabajo a las fuerzas del mercado: nuevas leyes laborales (individuales, colectivas y constitucionales) se dirigen a flexibilizar el empleo, quitando garantías legales esenciales a los trabajadores. Además el Estado se abstiene de intervenir en los conflictos laborales, y más aún, de dictar alguna norma en favor de los trabajadores.

A diferencia del periodo anterior, la relación capital-trabajo tiende a concentrarse en el marco de la empresa y ya no en el Estado ni en el sistema político. El abandono del papel mediador del Estado en los conflictos laborales afecta al sindicalismo.

2. Fracaso de los partidos políticos vinculados con el sindicalismo

En el periodo anterior consideramos como "elemento de apoyo" del sindicalismo a los partidos que se le vincularon y que fueron agentes centrales en su organización y movilización, aunque no fungieron como sus representantes ante el sistema político.

A pesar de todas sus limitaciones internas y del comportamiento estatal que tiende a dificultar su acción, aparecen tratando de actuar como intermediarios, cumpliendo labores de movilización o representación. En síntesis, sirvieron al sindicalismo para lograr presencia como sujeto político y social. Hoy, los partidos de izquierda y las propias centrales sindicales se encuentran sumamente debilitados, no cumplen

ni una ni otra función y más bien se presentan crecientemente aislados del sindicalismo.

Paulatinamente se debilitan las relaciones entre sindicatos y partidos políticos, con la consecuente crisis de mediación política. Tanto es así, que la representación de los trabajadores tiende a no pasar por el sistema político y a centrarse en espacios más reducidos como son las empresas.

La crisis de representación se refuerza por la acción estatal al demostrar abierta y persistentemente su ineficiencia, pero implica también una severa autocrítica de las limitaciones internas de estas instituciones.

En medio de la crisis económica, de la política de modernización (apertura económica y privatización) y del nuevo marco legal-laboral (flexibilización radical de las relaciones de trabajo), se ahonda la debilidad del movimiento sindical, y resulta muy difícil que los sindicatos puedan disputar su participación con los empresarios en la regulación de las relaciones industriales o logren obtener cambios en las relaciones de poder.

En este sentido quedan pendientes muchas preguntas que tienen que ver con nuestro modelo de relaciones industriales: ¿Cómo puede esperarse una legislación promocional (refuerzo de los derechos colectivos en vistas del retiro del Estado) de un Estado tradicionalmente intervencionista? ¿Quién o qué convence hoy a los empresarios de tradición vertical y autoritaria de la necesidad de reconocimiento de los sindicatos como sujetos con derecho a participación? ¿Cómo unos sindicatos tan debilitados pueden exigir, o por lo menos gestionar su participación? ¿Cómo una cultura obrera orientada al conflicto, ideologizada, radical, de repente se torna "colaboradora", pragmática, moderada, centrada en la negociación y no en la confrontación, y se decide por "la implicación responsable"?

Sobre el nuevo escenario que se abre en 1990, pero también sobre las realidades presentadas, y ante el retiro de determinadas funciones del Estado y el fracaso de los partidos políticos que obedecen a limitaciones internas propias (problemas de legitimidad y de ausencia de representación política) deben discutirse posibles caminos o nuevos modelos a los que se orienten las relaciones industriales.

Recibido en marzo de 1995

Revisado en agosto de 1995

Correspondencia: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Edif. "E",
Cubículo 300/ Sociología del Trabajo/ Av. Michoacán y La Purísima s/n, Col.
Vicentina/ 09340 México, D.F./ Fax 724 47 89.

Bibliografía

- Arciniega, Rosa (1994), *Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales: el caso del sindicalismo minero peruano*, tesis de maestría en ciencias sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1994.
- Pries, Ludger (1995), "Los sistemas de relaciones industriales ante los procesos de globalización y privatización: Consideraciones analítico-conceptuales", *Avances de Investigación*, 1, febrero.