

RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO. EL ESCENARIO PERUANO Y SUS DESAFÍOS

*ANNA VILELA ESPINOSA
JORGE BERNEDO ALVARADO⁽¹⁾*

Para algunos, el tema de las relaciones colectivas de trabajo, sobre todo si se las entiende desde el punto de vista de un sistema proteccionista de derechos, debería ser superado y entendido desde planos de igualdad entre los actores, casi en el escenario del derecho civil. Para otros, en cambio, es una necesidad social elemental, que está en la base de las posibilidades de la democracia y en la recuperación del rol de los trabajadores como creadores económicos y sociales. Un amplio espectro intermedio alterna versiones entre la visión laboral y la empresarial, el proteccionismo y la flexibilización jurídica, la eficiencia y la equidad.

Una visión esquemática, que revisa los sucesos nacionales desde los años setenta a la fecha, nos lleva a ubicar cuatro planos bien definidos en este ámbito. El primero, signado por los efectos de la reforma laboral de los años noventa en el sistema normativo de las relaciones colectivas; el siguiente plano lo marcan los efectos de ese escenario laboral; el tercer plano, el marco normativo internacional que influye en las relaciones colectivas vía los tratados de libre comercio; y, finalmente, el último plano relacionado con los desafíos de los derechos colectivos en el siglo XXI.

1. La Reforma Laboral de los 90's

En el ámbito normativo, se pasó de un sistema de solución de conflictos económicos en el cual las partes poco o nada tenían que aportar, pues estaban sujetas a un rígido proceso administrativo reglamentarista e intervencionista por parte del Estado –el cual

(1) Miembros del Equipo de Investigación de ANÁLISIS LABORAL.

era el propulsor y dirimente absoluto de las soluciones— a uno más amplio, aparentemente, propulsor de medios pacíficos, pero de escasa eficacia.

Bajo el esquema proteccionista del trabajador, era común encontrar en la legislación la intervención del Estado como árbitro final de las disputas entre empleadores y trabajadores, particularmente en el terreno de la negociación colectiva. Ello, además de politizar los resultados, era proclive a la pérdida del espacio de negociación y, de manera más amplia, podía frustrar el desarrollo del diálogo entre empleadores y trabajadores, limitar las iniciativas y frustrar la identificación de intereses comunes.

Con la reforma laboral de 1991, la negociación colectiva tuvo un escenario nuevo, muy diferente al anteriormente existente, que era en extremo conflictivo. Así, en el año 1992 la Ley N° 25593, Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, revirtió el esquema existente y rescató la autonomía de las partes. De esta forma se concretaron en un solo cuerpo legal las normas sobre Sindicación, Negociación Colectiva y Huelga. En este contexto se incorporó una negociación directa entre las partes, más amplia y flexible, así como la mediación y el arbitraje como medios de solución por acuerdo de partes, limitando la participación del Estado a casos sumamente conflictivos. La conciliación se mantuvo con escasa eficacia. Este dispositivo fue cuestionado por organismos internacionales que señalaban que algunas de sus normas restringían la libertad sindical y la negociación.

2. Efectos de la Reforma

Década de los 90's

Tiempo después, la difícil realidad económica por la que atravesaron las empresas peruanas derivada de la fuerte competencia interna y externa, donde muchas luchaban por sobrevivir, hizo que la actitud de los trabajadores en vez de ser conflictiva pasara a ser de cooperación, pues el interés de ellos y de las empresas convergieron frente a la competencia nacional e internacional. Sin embargo, la sindicación y la negociación colectiva en nuestro país no solo evolucionaron por las razones anotadas sino que, además, la propia legislación puso su cuota de dificultad pues, por citar un ejemplo, la contratación a plazo fijo hizo que los trabajadores perdieran interés en sindicalizarse ya que su permanencia en la empresa debía ser por breve tiempo. El frente sindical se encontraba disminuido y pese al empeoramiento del nivel de vida, el número e importancia de las huelgas era reducido.

A todo esto se sumó que el sindicalismo del sector público se había debilitado —solamente quedaba el frente magisterial y el de trabajadores de salud, por ser masivos— lo que afectó la columna vertebral de la sindicalización en el país. Las dirigencias sindicales no lograban sustituir las anteriores metas por otras nuevas. Estas se supone tendrían que ver con el fomento del diálogo social, el apoyo a la democracia y con la participación constructiva para apoyar a las empresas en la consecución de objetivos comunes. Enfrentaban, además, una vocación de los trabajadores de alcanzar metas personales, más individualistas y no como antes que confiaban en un avance colectivo.

A todo ello se sumó que el desarrollo tecnológico favoreció la subcontratación y que habían tareas que incluso podían ser realizadas desde el extranjero. Ello puso a los sindicatos en una situación de debilidad ante las demandas por reducción de costos de los empresarios y la evidencia de un incremento de las importaciones. Adicionalmente, como las empresas redujeron su tamaño y su personal, los sindicatos acusaron el golpe, pues se desarrollaban

mejor cuando la empresa era grande que cuando era pequeña. Finalmente, por aquella época disminuyó de manera muy apreciable el número de huelgas así como la intensidad de las mismas, siendo más difícil que aquellas alcanzaran buenos resultados similares a los que ocurrieron en el pasado lejano.

Otra circunstancia que también les afectó fue el hecho que la economía informal había crecido de manera apreciable pues más del 80 por ciento de los nuevos puestos que se crearon en América Latina fueron ocupados por el sector informal siendo el creciente desempleo un factor negativo que perjudicó el accionar de los trabajadores organizados. Al igual que en la sindicalización, al perderse las bases laborales asalariadas, las medidas que antes se plantearon perdieron efectividad. Como consecuencia de ello, el curso político de la protesta laboral cayó en manos de los transportistas y los comerciantes, e incluso los movimientos de amas de casa, más que en la prédica sindical. Existía una negociación colectiva disminuida en frecuencia y beneficios, que actuaba como un “embalse” de las expectativas salariales.

Los sindicatos no lograban argumentar bien en su favor. Concurrían en su contra, además de sus propias ineficiencias, factores estructurales, la crisis, los cambios en el orden mundial y la legislación. Fue positiva, en cambio, su presencia en las reuniones de la Mesa de Negociaciones para la estabilización de la democracia que propiciaba la OEA, en la que participaron los partidos políticos, los representantes del gobierno y las instituciones civiles y de derechos humanos de mayor representación y en el Consejo Nacional del Trabajo donde suscribieron una Declaración conjuntamente con los empresarios y el Gobierno en favor de la democracia y el diálogo social.

2.2 La realidad más reciente. Década del 2000

Como se puede observar, se pasó de un escenario negativo intervencionista estatal, al otro extremo, es decir, al de la supuesta libertad ilimitada, pero que en verdad niega el reconocimiento de las relaciones colectivas y su finalidad en el desarrollo del país, como un sistema participatorio.

Los efectos de esa normatividad y del escenario laboral, con la proliferación de contratos a plazo fijo, intermediación, tercerización, entre otros, dieron como resultado que, de casi cuatro mil convenios colectivos tramitados y resueltos en el año 1989 se haya pasado a menos de ochenta en el año 2006, y a 182 convenios registrados a julio de 2008 (que, a pesar de ser un número pequeño, evidencia un incremento).

Las centrales sindicales si bien casi desaparecieron en los 90, sobrevivieron y mantuvieron una oposición constante. Inclusive fueron parte importante de la oposición y de la transición.

En los primeros cinco años de la década del 2000 hubo la impresión de un repunte de la actividad de los sindicatos, específicamente en el período presidencial de Alejandro Toledo. Así, los sindicatos tuvieron algunos avances en la recuperación de su poder, pero no tantos como los que esperarían. Esencialmente, no han podido lograr una nueva Ley General de Trabajo. Ello explica que efectivizaran un paro nacional en el 2004 que tuvo repercusión, y que dio lugar a su retiro temporal del Consejo Nacional del Trabajo.

Pero, en lo esencial, también debe admitirse que los sindicatos tuvieron algunos logros en el registro sindical, inscribieron sindicatos importantes como los de las nuevas minas, y

fueron reconstituyendo, lentamente, sus redes. También lograron que pudiera resarcirse en algo a los trabajadores estatales despedidos en ceses colectivos. Igualmente algunas novedades en materia de intermediación en el empleo y una sentencia del Tribunal Constitucional contra el llamado despido arbitrario.

Para las fuerzas sindicales, seguramente, esto fue muy poco pues el nudo central, la estabilidad laboral, y la negociación por rama, que consideran los pilares de su fortaleza futura, no fue desatado, ni tampoco pudo cortarse.

Para muchos empleadores, especialmente los más radicales en su visión del sindicalismo, las empresas se hallaban ante un gran riesgo, el de la vuelta de la estabilidad «absoluta», de las centrales en las calles, de las huelgas inacabables y de las tomas de fábrica.

Entre lo que puede rescatarse positivamente, hubo diálogo y algunos resultados: los sindicatos y los gremios de empleadores estuvieron presentes, por ejemplo en el Acuerdo Nacional y en el Consejo Nacional de Trabajo, en donde discreparon alturadamente, pero a la vez se pusieron de acuerdo en muchas cosas.

La estadística oficial muestra que el porcentaje de sindicalizados respecto a la población asalariada ascendió dos puntos porcentuales entre el 2002 y el 2005, del 6.6 al 8.6. Las razones, de este ligero incremento estarían esencialmente en la sindicación minera, pero también en un reforzamiento derivado de políticas momentáneas y puntuales dadas durante el Gobierno anterior, que facilitaron el incremento de los sindicatos en el país.

En la actualidad, la cantidad de trabajadores sindicalizados privados se habría incrementado desde los 60-65 mil trabajadores de fines de los noventa, a casi 90 mil. En cualquier caso, es una cifra ínfima, inclusive respecto a los antecedentes nacionales, puesto que si se aplicaran las tasas de sindicalización de los años setenta, la afiliación sindical privada sería diez veces mayor, equivalente a unos 600 mil sindicalizados actuales a los que fácilmente se podría agregar una suma similar en el sector público.

¿Cómo es que ahora con tan poca militancia el movimiento sindical tenga presencia? La razón está en su entronizamiento en los sectores claves de la economía: la minería y el petróleo, la construcción, las empresas públicas que perduran y la telefonía. Un segundo factor puede ser su particularidad política como interlocutor representante de la izquierda, minúscula electoralmente, pero necesaria en el balance político, y posiblemente con mayor representatividad que la electoral, no solamente en el frente sindical, sino también en otros ámbitos laborales y sociales.

Ante su actual encrucijada, el movimiento sindical de empresas privadas tiene muy claro —como los empleadores— que la correlación de fuerzas con el empresariado tiene su núcleo en las condiciones de contratación y despido, es decir, en la seguridad del trabajador de mantenerse en su puesto de trabajo, salvo que cometa faltas que validen su retiro de la labor. Es el grado de esta protección individual, el que define la vigencia del derecho colectivo, y, por tanto, la posibilidad de que los asalariados estén en facultad de fundar y afiliarse a un sindicato, negociar colectivamente y poder protestar con huelgas. Los demás argumentos, todos lo sabemos, son distracciones.

3. **Ámbito internacional**

En el mundo el Perú, al igual que el conjunto de países en desarrollo, se ha visto afectado por el escenario de la globalización, entendida como la suma de los cambios internacionales debido a la revolución de las comunicaciones y a la rápida extensión del comercio mundial. Esta globalización tiene una parte clara en las posibilidades de un nuevo comercio, pero también un aspecto más debatido referido a la globalización de los derechos de los países, como el libre tránsito mundial y la equidad comercial, y la promoción de los derechos humanos, entre los que destacan los económicos, sociales y laborales.

En el mundo de la política internacional, la aplicación sesgada de la flexibilidad de los modelos económicos neoliberales originó la necesidad de frenar los excesos en materia de legislación social y laboral que podían llevar al caos a los países, pues sus efectos se veían a través de la exclusión social, los enfrentamientos frecuentes y el debilitamiento de la gobernabilidad.

Esto dio lugar al nacimiento del concepto de Trabajo Decente, como un llamado a la recuperación de una plataforma básica de derechos para los trabajadores, y de un mayor reconocimiento social. Es así que en 1998 los países miembros de la OIT, como una respuesta a los desafíos de la globalización de la economía en el desarrollo humano, suscribieron la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales, entre los que destacan el compromiso de promover el empleo con buenas condiciones de trabajo y salarios mínimos aceptables, ejercicio de la libertad de asociación y sindical, el derecho a la negociación colectiva y el diálogo social.

Estos requerimientos han tenido también contrapartida en las negociaciones comerciales, al reclamarse a los propios países en desarrollo que alcancen metas sociales ante las acusaciones de proteccionismo y “dumping” comercial. Las negociaciones se intentan trasladar hacia la contraposición de dumping comercial y dumping laboral, con alcances neutrales que hoy vemos incorporados en el TLC con USA.

Otra conclusión esencial es la necesidad de generar en el país un nuevo esquema de relaciones laborales, que no sea ni clásico proteccionista ni liberal desregulador y que permita la generación de instancias de solución de conflicto y de cooperación. Sin ellas no es posible hablar siquiera de la posibilidad de una mayor competitividad de la economía peruana en el contexto mundial. Sin unión de fuerzas productivas, no puede desenvolverse el aumento de la productividad, y sin esta condición no podemos tener esperanzas de desempeños eficientes en el mercado global.

4. **Una nueva realidad social y una mejor manera de apreciarla**

Tal vez el primer punto sea reconocer, con perspectiva más extensa, que el sector asalariado ha venido reduciéndose en términos poblacionales, sobre todo por la descapitalización nacional, los cambios estructurales, los legales y políticos. Esta suma de fuerzas adversas ha llevado a que sus organizaciones sean ahora mucho menores en cantidad y fuerza que hace tres o cuatro décadas. Tienen menos representatividad en términos de fuerza laboral, y han sido reducidas a su mínima expresión por circunstancias variadas que van desde la vigencia de sus paradigmas hasta la legislación adversa, pasando por la reestructuración social y por sus propios errores. Han protestado cuando tenían fuerza, poder político y legislación que facilitaba su organización. Más aún, hubieran protestado siempre, en función del conjunto de

la política económica que quisieran se adopte en el país. Si no protestan ahora, o protestan menos es porque no tienen la fuerza que quisieran, sea que la perdieron, se la quitaron, o lo que es más cierto, por la combinación de ambos fenómenos.

Por ende, no es muy realista la visión dual del país, bastante simple y general, de unos pocos sindicatos ignorantes de las circunstancias y de su propio poder, y una gran masa no organizada que se expresa a través de los conflictos regionales. Los sindicatos, tienen liderazgo social, al margen de si tienen la razón o no en sus enfoques. El poder sindical no se mide solamente con la estadística de sindicalizados o de negociaciones sindicales. Puede ser muy duro y hasta no deseable, pero el poder social es siempre un pariente muy cercano del poder económico. Y esta verdad vale también para los sindicatos; un ejemplo de ello lo constituyen los del sector minero y petrolero, portuario y del sector construcción civil.

Los sindicatos no son un mundo aparte, desligado del campo, del mundo informal, en fin de la otra, y no tan nueva —es evidente hace más de un cuarto de siglo— sociedad de estos días. En la economía, los trabajadores asalariados se vinculan con el resto del cuerpo social pues de los salarios vive la mayoría de campesinos y trabajadores informales. Las remuneraciones son la demanda de estos sectores. Tal vez no lo perciban suficientemente porque también tienen intereses en conflicto, como en todo mercado. Pero hay un punto que definitivamente los lleva a unirse, y es el costo de vida. Los precios de los servicios básicos y el acceso a los mismos, las elevaciones de precios en los alimentos, los excesos tributarios, generan una plataforma común.

Hay que ver también las relaciones entre descontento social y política. No todo es vida laboral. La sombra enorme del descontento regional contra el gobierno central viene siendo alimentada de manera imprudente. Más que facilitar intensamente el desempeño de las regiones y administrar de manera eficiente el contrapunto entre las competencias que se les transfiere y las capacidades que poseen, se opta por culparlas, clasificarlas en buenas o malas, o simplemente recentralizar los recursos. Es la mejor manera de unir los descontentos, de plantear nuevas formas de organización y de generar una oposición real, de calles y plazas si se quiere, pero no desligada de la protesta sindical: el frente popular, esa sí es la amenaza de cualquier gobierno.

5. Reflexiones Finales

1. Luego de efectuar una revisión de los alcances de la reforma laboral introducida en nuestro país en los 90s, podemos afirmar que existe la necesidad de un planteamiento en materia laboral en nuevos términos, más modernos.

Nos referimos específicamente, a la generación de relaciones laborales menos conflictivas, más propicias a las metas de interés común y al mutuo beneficio de los actores, promotoras de la productividad y el salario, relacionadas con el conjunto social y afines a la competitividad de nuestros días.

2. Creemos, asimismo, que en nuestro país debe efectuarse una reflexión clara y transparente en materia de Sindicación y Negociación Colectiva.

Requerimos un ordenamiento legislativo que incorpore la productividad, capacitación y desarrollo de la formación profesional como ejes de este sistema; que discorra en base a Principios como Transparencia, Primacía de la Realidad y Veracidad; y que

se encuentre adecuado a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3. Consideramos que resulta sustancial mantener y desarrollar el Diálogo Social que ha tenido un avance importante, como ya lo hemos mencionado, a través del Consejo Nacional de Trabajo de conformación tripartita. El mismo, se debe entender como una necesidad básica, de la cual no debe prescindirse y que debe ir avanzando progresivamente no solo en su reconocimiento sino también en su progresiva influencia política y efectividad de sus recomendaciones.
4. La negociación colectiva moderna se plantea un reto fundamental: autoconcentrarse en la búsqueda de una mayor cohesión interna de la empresa; identificar puntos comunes de interés; dejar un espacio a los acuerdos basados en la obtención de resultados y la productividad individual o de grupo; brindar garantías de estabilidad de los puestos de trabajo; y, concertar los ajustes de la planilla que puedan presentarse. Existe, entonces, un esquema nuevo de relaciones laborales que intenta cumplir un doble propósito: el de limitar las posibilidades de conflicto y promover las iniciativas, la participación y la empleabilidad; y a la vez, garantizar los derechos laborales esenciales y favorecer el desarrollo de la capacitación de recursos humanos.

En suma, una economía moderna y global así como la solución a sus problemas de empleo van a requerir relaciones laborales que recojan el acervo de las nuevas ideas y las apliquen, así como también de una organización y propuestas que actúen con propiedad en el ámbito del mundo internacionalizado, reformando sus teorías, instituciones y práctica.

Pero en este punto del camino el país tiene retos aún mayores, propios de su condición de región emergente y con amplias masas de población por incorporar a la modernidad. Sus gobiernos y los gremios empresariales y laborales tienen la doble misión de incorporar las nuevas ideas y sistemas, acortando su distancia al desarrollo económico pero logrando a la vez que los problemas se resuelvan para sus grandes mayorías marginadas del progreso. En este propósito tanto el Perú, como las otras naciones de la región, no se encuentran aisladas entre sí ni del resto del mundo; por el contrario, su destino depende de un futuro mundial realmente integrado en la producción y en la cultura, con firmes convicciones de equilibrio y justicia acompañando a la marcha del progreso material.