

REGULACIÓN JURÍDICA Y REALIDAD SOCIAL: LA HUELGA EN EL PERÚ

Leopoldo Gamarra Vilchez*

*Profesor de la Facultad de
Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.*

SUMARIO: 1.- Cuestiones previas. 1.1. Los conflictos de trabajo. 1.2. La huelga como conflicto y como derecho. 2.- Antecedentes históricos. 2.1. Hechos que precedieron al derecho de huelga. 2.2. Nacimiento de los sindicatos y del Derecho del Trabajo. 3.- Regulación estatal y flexibilización laboral. 3.1. Los cambios en la relación laboral. 3.2. Normas heterónomas. 4.- Normas vigentes. 4.1. La Constitución de 1993. 4.2. El Decreto Ley 25593. 4.3. El Proyecto General del Trabajo. 5.- Conclusiones. Bibliografía.

* Abogado; Diplomado en Sociología; Magister en Economía y Relaciones Laborales; Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; autor del libro «Dos Modelos de Reforma Laboral: Perú y España»; autor de ensayos en revistas especializadas y artículos periodísticos; ex director del Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República; Actual Especialista de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República del Perú.

Abstract

In this work we try to do a few look of the right of the labor strike like an expression of the labor conflicts in Peru; trying to discover the function of the Law and the organizations of workers in a society like the Peruvian, in the context of economic, social and political changes. Also in this work, we analyze the antecedent of the labor strike and of the workers organizations, the born of the syndicate, the Labor Law and the Law of the labor strike; in addition, the problem of the deregulation, labor flexibilization and the regulation strictness of the collective conflict; the ways of autodefense, the participation of the government in the right of the labor strike like as state regulation and the autoregulation and the independents standards

Resumen

En el presente trabajo buscamos dar una breve mirada al ejercicio del derecho de huelga como una expresión de los conflictos laborales en el Perú, intentando descubrir la función que cumple el Derecho y las organizaciones de trabajadores en una sociedad como la peruana que presenta, desde hace años, un contexto de cambios económicos, sociales y políticos. Se analizan los antecedentes del fenómeno de la huelga y de las organizaciones sindicales, el nacimiento de los sindicatos, el Derecho del Trabajo y de la huelga; asimismo, el problema de la desregulación, flexibilización laboral y rigidización de la regulación del conflicto colectivo; los medios de autodefensa, la intervención estatal en el derecho de huelga, así como la regulación heterónoma y la autorregulación y las normas autónomas.

Palabras claves

La huelga, la huelga en el Perú, el Derecho a Huelga, derecho sindical, libertad sindical, historia de la huelga, los conflictos de trabajo, conflictos económicos, regulación estatal, Derecho de Trabajo, Proyecto General del Trabajo, nacimiento del movimiento obrero.

I.- CUESTIONES PREVIAS

En esta línea de análisis, comenzaremos por exponer en forma breve los conceptos previos de la huelga a través de dos temas específicos: Los conflictos de trabajo, la huelga como conflicto y como derecho.

1.1. LOS CONFLICTOS DE TRABAJO

El mundo laboral se caracteriza por una relación – en permanente conflicto – entre empleadores y trabajadores; un conflicto que por momentos es muy agudo y por otros, se atenúa, pero que siempre es evidente. Esta beligerancia radica en la contraposición de los intereses económicos de cada grupo, así como en su diferencia

en la empresa¹. Y sus intereses son opuestos porque, por un lado, los empresarios tienen como móvil -casi absoluto- la obtención de la mayor cantidad posible de beneficios, que tratan de lograr principalmente, con la prolongación del tiempo de trabajo, la intensificación de la labor y la reducción o inmovilización de las remuneraciones y otros derechos sociales; mientras, que por otro lado, los trabajadores defendiéndose buscan una disminución de la jornada, un ritmo de trabajo más benigno y remuneraciones más elevadas. Tenemos, entonces, que si los trabajadores logran una mejora en sus condiciones laborales generan una reducción de las utilidades de los empresarios – salvo que estas sean trasladadas al precio de los bienes o servicios producidos – o que los empresarios pueden lograr elevar sus utilidades, en gran parte, a expensas de los trabajadores.

Como hemos mencionado, no sólo existe un antagonismo en los intereses de ambos actores en la relación comercial, también tienen una posición contrapuesta por la misma estructura del contrato de trabajo, que está articulado alrededor de la dependencia como su rasgo tipificante. Así, bajo esta estructura le corresponde al empleador dar las órdenes, controlar y sancionar al trabajador, en tanto que éste tiene como obligación fundamental prestar servicios obedeciendo, bajo pena de ser separado de la empresa.

Pese al progreso de la normatividad laboral en el mundo, alcanzado gracias a la presión sindical, es innegable la desigualdad entre empleadores y trabajadores: «se articula en torno a un centro de poder, sustentado en el control del capital»², al amparo del ordenamiento jurídico de un país. Dentro de este esquema estructural, es normal que la conflictividad haya persistido y tenga que continuar.

No obstante puede afirmarse que los conflictos de trabajo expresan «juegos de poder»³. Para explicar mejor esta afirmación podemos recurrir a lo señalado por

¹ Desde Max Weber a Charles Perrow, el conflicto entre grupos es un hecho de la vida organizacional en una sociedad. Charles Perrow señala que «los conflictos más importantes son aquellos que implican grupos, puesto que los grupos pueden movilizar más recursos, ostentar lealtades...» (Charles Perrow, *Sociología de las Organizaciones*, Mc Graw-Hill, México, 1991, pág. 160).

² Denis Sulmont, *La Empresa: una mirada sociológica*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, pág. 39.

³ Michel Crozier y Erhart Friedberg, *El autor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva*, Alianza Editorial, México, 1997. Los autores desarrollan el concepto del poder desde el punto de vista de los actores. Para ello parten de una definición simple del poder: como «po-

Denis Sulmont⁴: las relaciones de poder no son relaciones de pura dependencia ni de puro enfrentamiento. Expresan una interacción asimétrica entre la dirección hegemónica de la empresa y sus sectores dominados, en la que ambas partes persiguen objetivos estratégicos, se enfrentan y negocian. Este aspecto en las relaciones laborales ha sido ampliamente debatido, así Thomas Schelling analiza la negociación explícita e implícita, en la que si uno gana el otro pierde y viceversa⁵. También Robert Axelrod⁶ insiste en demostrar que aunque la cooperación sea difícil y no represente la primera opción para un egoísta, es posible alcanzarla y conservarla como modo de operación en los intercambios en un mundo de egoístas no sometidos a un Leviatán⁷. Hay que «destacar la interdependencia de las decisiones de los adversarios y sus expectativas acerca de la conducta del otro»⁸.

Las relaciones jurídicas de trabajo se desarrollan bajo determinados principios, se ubican en un momento determinado, y producen una serie de efectos hasta que se extinguen. Normalmente, estas relaciones se cumplen en la medida prevista por ambas partes de la relación laboral y de acuerdo a las prescripciones legales establecidas. Si eso es así, no podemos hablar de anomalías ni alteraciones, el orden jurídico individual y colectivo no se rompe⁹. Los conflictos de trabajo tienen características propias que deben tenerse en cuenta al intentar solucionar los mismos.

sibilidad de actuar sobre otros individuos o grupos»; es decir, siempre el poder se expresa en una relación entre los actores sociales en una lógica instrumental y no como atributo de éstos. Ello hace que el poder se relacione con la negociación como una relación de intercambio.

⁴ Denis Sulmont, Ob. cit., pág. 40.

⁵ Thomas Schelling, Un ensayo sobre la negociación, en *La Estrategia del Conflicto*, Ed. Tecnos, Madrid, 1964, págs. 35-69.

⁶ Robert Axelrod, El problema de la cooperación, en *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de los juegos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, Pág. 15-34.

⁷ Thomas Hobbes sostiene que «mientras los hombres vivan sin ningún poder común que los atemorice, se encuentran en la condición que llamamos guerra y ésta es de todo hombre contra todo hombre...» (Thomas Hobbes, *Leviathan*, Penguin Books, London, 1968, Pág. 184).

⁸ Thomas Schelling, Ob. cit., pág. 15.

Al respecto puede verse también Roger Fisher, William Ury y Brun Patton, «Si... ¡de acuerdo! como negociar sin ceder», Ed. Norma, 1995.

⁹ Orden Jurídico como regulación de los actores sociales para la solución de los conflictos en sus relaciones mutuas. Reynaud llama a esto «regulación de control» por ser impuesta por la autoridad formal, como todo orden jurídico. Pero lo sugerente en el autor es la «regulación conjunta» que surge de un proceso de transacción entre las partes (Jean-Daniel Reynaud, *Les Regles du Jeu, L'action Collective et la Regulation Sociale*, Armand Colin, Paris, 1993).

Aunque se tiende a serenar los ánimos excitados en todo conflicto -mediante fórmulas y procedimientos- es imposible desconocer la tónica usualmente candente de los mismos, determinada por las pugnas ideológicas que intervienen en las contiendas entre los trabajadores y empleadores. De otro lado, tenemos que, en este tipo de conflictos, la posición de las partes se desplaza hacia la noción jurídico - social del trabajo, es decir, hay una tendencia a despersonalizar a las partes en conflicto.

En ese marco, aunque el conflicto laboral y sus consiguientes contiendas se manifiestan individualizadamente; lo cierto es que – por lo menos paralelamente – influyen en este conflicto las tradicionales nociones del capital y el trabajo, a tal grado que, de alguna manera, limita la autonomía de la voluntad. Finalmente, la posición ocupada por trabajadores y empleadores en el conflicto laboral se caracteriza por una clara desigualdad jurídica y económica, de allí la interesante misión social de búsqueda de una adecuada compensación en lo posible a tal desequilibrio¹⁰.

Por su parte, en el aspecto económico, la característica de los conflictos laborales es la disminución de la producción o paralización de los servicios – con el consecuente perjuicio a la comunidad por la falta o encarecimiento de los productos y a los usuarios de determinados servicios. Igualmente, las empresas paralizadas no producen las utilidades que deberían y ante esta falta de ingresos pueden acabar en mora o en quiebra – con el consiguiente peligro para la estabilidad de los trabajadores. Otra característica, siempre en lo económico, es – en algunos casos – la pérdida del salario de los trabajadores creando a éstos y sus familias problemas económicos graves – más graves mientras más dure la paralización de actividades. Mark Granovetter demostró, hace años, que el comportamiento económico está incrustado en las relaciones sociales¹¹.

1.2. LA HUELGA COMO CONFLICTO Y COMO DERECHO

Habiendo hecho esta breve descripción conceptual sobre los conflictos laborales, es posible ahondar un poco más en la huelga como expresión de la relación dispar y – a veces – conflictiva del ámbito laboral. Antes de desarrollar la experiencia de la huelga desde el aspecto jurídico en nuestro país, quisiera comenzar exponiendo a la huelga como conflicto y como derecho. Como veremos, mientras el derecho a

¹⁰ La desigualdad jurídica está en función de los poderes o facultades que cuentan los empleadores como son: de dirección, de administración y disciplinario.

¹¹ Mark Granovetter, *Acción económica y estructura social: el problema de la inerustación*, en *American Journal Of Sociology*, Vol.91, No.3, noviembre 1985, pág.481-510.

la asociación profesional no estuvo reconocido por la ley, las organizaciones sindicales¹² representativas de trabajadores debieron vivir al margen del derecho y los conflictos laborales colectivos tuvieron carácter de delitos, penado por el Código Penal. Es por eso, que sólo se admitían los conflictos laborales suscitados en torno a la interpretación o aplicación de un contrato individual de trabajo – encajando con el marco jurídico del sistema liberal reinante – pues no era más que la consecuencia de una divergencia de carácter contractual entre las partes ligadas por la relación jurídica.

La aceptación y reconocimiento por los Estados fue generada por el fortalecimiento de los sindicatos. Esa circunstancia generó una interdependencia entre trabajadores y el proceso de producción; así como la aceptación de los medios de lucha utilizados por los trabajadores, es decir la huelga y el paro.

En ese contexto, surge un nuevo tipo de conflicto laboral -donde ya no juegan solamente los intereses individuales de las partes sujetas a una relación contractual de trabajo- sino que implica la existencia de instituciones como parte de las reglas de juego de una sociedad o restricciones inventadas por los seres humanos para estructurar la interacción entre los individuos¹³. Dichos conflictos adquieren un carácter colectivo -para el grupo profesional que representaba la asociación- de manera que el sentido laboral puede definirse, en sentido amplio, como la tensión concreta entre trabajadores y empleadores, en cuanto a factores de producción, debido justamente a la defensa de intereses colectivos antagónicos en el proceso productivo. Es decir, el conflicto laboral colectivo siempre es una tensión -de intensidad variable y concreta, sino sería una permanente situación conflictiva diluida en la propia lógica de las relaciones laborales-, una tensión mantenida entre sujetos colectivos directamente o a través de sus asociaciones profesionales, en ámbitos geográficos variables y en sectores o ramas de producción más o menos amplias.

Los conflictos colectivos se dan a raíz de la discusión en torno a condiciones generales de trabajo -sobre formación, modificación o ampliación de convenios colectivos o normas estatales-. Un claro ejemplo de este tipo de conflicto es el que se da

¹² Organizaciones como unidades sociales o agrupaciones humanas deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos (Amitai Etzioni, *Organizaciones Modernas*, Ed. Limusa, México, 1991).

¹³ Estas reglas pueden ser formales (leyes, derechos consuetudinarios, regulaciones), las restricciones informales (convenciones, normas de comportamiento y códigos de conducta) y las características de imposición de ambos. Ver North Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995).

entre los trabajadores que pretenden un aumento de sueldos y los empresarios que lo niegan. De otro lado, los conflictos colectivos son aquellos que -más que controversias por la aplicación de una norma o cláusula- generan una discusión para lograr una modificación las normas existentes o una norma nueva. Es decir, cuando se habla de conflictos laborales colectivos debe entenderse no tanto en términos de la cantidad de personas que participan sino en la repercusión en la paz social que puedan tener.

Sin embargo, determinar los conflictos colectivos con precisión resulta un tanto más difícil por las diversas posiciones doctrinarias que se mantiene; aunque coinciden en que no basta la pluralidad de trabajadores para que existan. Algunos autores sostienen que la esencia de estos conflictos radica en su referencia a contratos o pactos colectivos de trabajo; otros señalan que es importante mencionar las relaciones obligatorias intersindicales; y hay quienes opinan que son aquellos producidos entre grupos de trabajadores y empleadores en torno al trabajo. Pese a estas discrepancias, es posible concluir que, a través del análisis de los elementos integrantes de un conflicto (por diversos que estos sean) se ha construido una noción unitaria de conflicto colectivo.

Subyacen dos elementos en dicha noción: la colectividad -constituida en parte litigiosa- y el interés colectivo que la singulariza. La colectividad manifiesta la pretensión o interés que determina la existencia del conflicto. Los trabajadores expresan dicha pretensión a través de la organización sindical que los integra, sea esta: inorgánicamente, por conexión entre trabajadores que pertenecen a diversas empresas; agrupados -a efectos del conflicto- aquellos de una misma empresa; incluso los integrantes de un sector específico e individualizado dentro de la empresa¹⁴.

De esto modo, el conflicto colectivo es aquel que formaliza la situación conflictiva, mediante una relación de litigio establecida entre una colectividad homogénea de trabajadores y una empresa o grupo de empresas que tengan como materia y objeto propio intereses comunes a la categoría profesional. «De ahí que para abordar la noción de conflicto colectivo de trabajo sea preferible atender, al margen de la pluralidad subjetiva y la concurrencia de indeterminados intereses colectivos o de categorías o criterios más realistas y provechosos. Tal es, de modo señalado el criterio de la asunción sindical del conflicto. Será así colectivo todo conflicto de trabajo, cualquiera que sea el número de contendientes y la naturaleza de los intere-

¹⁴ Ver Juan García Abellán, *Derecho de Conflictos*. Institución de Estudios Políticos, Madrid, 1969, pág. 23-26.

ses afectados que sea asumido y tratado como tal, gestionado en definitiva por un sindicato u otro órgano de representación unitaria de los trabajadores en la empresa o centro de trabajo»¹⁵.

La huelga es, sin lugar a dudas, el conflicto que alcanza mayor significación dentro de los conflictos colectivos promovidos por los trabajadores. Y debido a su extensión, trascendencia y efectos siempre ha merecido una mención especial, y por eso en esta ponencia nos explayaremos sobre ella. Los trabajadores y sus agrupaciones han utilizado preponderantemente a la huelga como medio para solicitar e imponer sus reivindicaciones en un mundo, generalmente, hostil a sus reclamos. Una vez desencadenada la huelga es el más típico, más grave y el principal de todos los conflictos colectivos de trabajo. Por eso, coincidimos con quienes sostienen que la huelga es, al mismo tiempo, un conflicto laboral y una manera de solucionarlo, y «que en definitiva la huelga tiene esta trivalencia de ser medio de acción sindical o gremial, el principal de los conflictos colectivos y, al mismo tiempo, uno de los medios de solución del conflicto colectivo»¹⁶.

Actualmente, la huelga tiene diversos tratamientos según el ordenamiento jurídico de cada país. Hay Estados que prohíben el ejercicio del derecho de huelga, mientras otros sistemas legislativos prohíben parcialmente, algunas formas, de huelga; y otros, establecen la etapa conciliatoria a la huelga. Nadie puede negar, hoy en día, que la huelga sea un derecho social y que, como hecho, es el factor determinante de la mayoría de las normas protectoras de los trabajadores. Antonio Baylos señala que «la huelga hoy se ha integrado en la cotidianidad de un sistema democrático, cuestión ciertamente muy saludable...»¹⁷.

2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. HECHOS QUE PRECEDIERON AL DERECHO DE HUELGA

Desde fines del siglo XIX, los trabajadores artesanales como panaderos, textiles, tipógrafos y portuarios realizaron importantes manifestaciones de protesta para tra-

¹⁵ Carlos Palomeque López, *Derecho Sindical Español*. Ed. Tecnos, Madrid, 1988, pág. 202-204.

¹⁶ Oscar Ermida Uriarte, *Apuntes sobre la huelga*, en *Derecho Colectivo del Trabajo*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1988, pág. 242.

¹⁷ Antonio Baylos, *Controles Institucionales al ejercicio del derecho de huelga*, en *Gaceta Sindical*, Madrid, Setiembre 1981, pág. 57.

tar de conseguir condiciones de trabajo. Así, la manifestación de 1896 en la fábrica de Vitarte fue el primer gran conflicto¹⁸. Este fue un hecho casi aislado puesto que el contexto general estaba marcado por el peso de la agricultura. «La agricultura intensiva en mano de obra del período feudal, fue entonces reemplazada por la ganadería moderna, que utilizaba poca mano de obra y se guiaba por criterios de producción para el mercado».

No obstante, «ya desde 1850, pero más claramente desde la época de la primera guerra mundial, hubo rasgos de capitalismo en las haciendas...»¹⁹. Así, con el nacimiento del capitalismo en el Perú también empezaron a surgir mecanismos de formación de los trabajadores a través de diferentes medios que existían entonces. De esta manera, surgieron las sociedades mutuas con el propósito de protegerse de los riesgos del trabajo capitalista, en tanto que no existía ningún medio de seguro social y menos seguridad social, también con el objetivo político de tener una organización que los represente en sus luchas.

Estas sociedades organizaron los primeros congresos obreros con clara visión reivindicativa en los años de 1896 y 1901. En los años venideros estos mismos trabajadores, especialmente los dirigentes, adoptaron las ideas anarquistas, «difundidas por el poeta, ensayista y brillante polemista Manuel González Prada (1848 - 1918), propulsor del pensamiento revolucionario a principios del siglo en el país, y uno de los primeros intelectuales en entablar relaciones con los obreros»²⁰. En efecto, Manuel González Prada no cesó de alentar a los trabajadores augurando que «mañana, cuando surjan olas de proletarios que se lancen a embestir contra los muros de la vieja sociedad, los depredadores y los opresores palparán que les llegó la hora de la batalla decisiva y sin cuartel»²¹.

Estos «círculos anarquistas recogieron la experiencia del movimiento obrero internacional e impulsaron las huelgas, dotando al movimiento de una ideología socialista libertaria y de un sentido de solidaridad de clase. Iniciaron la prensa obrera:

¹⁸ Al respecto, ver Denis Sulmont, *El movimiento obrero peruano: 1890 - 1980*, reseña histórica, Ed. Tarea, 4ta edición, 1984.

¹⁹ Carlos Contreras, *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú Republicano*, Ed. IEP, 2004, pág. 39.

²⁰ Denis Sulmont, *Ob. Cit.*, pág. 19.

²¹ Manuel González Prada, *Horas de lucha*, Editado por la Librería Bendejú, Lima, s/f., pág. 77. Se trata del discurso leído el 1 de mayo de 1905 en la Federación de Obrero Panaderos: «El intelectual y el obrero».

Los Parias, Simiente Roja, El Oprimido, La Verdad, etc. El periódico más importante fue La Protesta, en torno al cual se reunieron los líderes anarquistas más activos...»²². Esta prensa obrera, de aquellos años, no sólo reflejó las condiciones sociales sino que además fue un factor dinámico de cambio de los trabajadores organizados para superar el economicismo pasando a la necesaria solidaridad y búsqueda de soluciones estructurales²³. Así, en breves años los obreros, vanguardia de los trabajadores peruanos, pasaron de su admiración a González Prada a propuestas y programas del marxismo liderado por José Carlos Mariátegui²⁴.

2.2. NACIMIENTO DE LOS SINDICATOS Y DEL DERECHO DEL TRABAJO

En ese contexto, el Perú no ha sido ajeno al nacimiento y a la evolución de los sindicatos, del Derecho del Trabajo y del fenómeno de la huelga. Con el inicio de la industria, a mediados del siglo pasado, comenzó la relación entre el capital y el trabajo; la evolución social fue acogiendo los nuevos conceptos en torno a las relaciones laborales y se fueron admitiendo, lentamente, derechos como veremos a continuación.

La lucha por los derechos colectivos ha sido parte importante del movimiento obrero por conquistar mejores condiciones de trabajo y por la defensa de las libertades democráticas. A inicios del siglo pasado, el Perú pasó por una reestructuración capitalista tanto en el plano social como en el económico con el ingreso de las «unidades de producción con gran concentración de capital (...) Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Europa, esta gran producción capitalista no ingresó primero a la industria, sino que se introdujo fundamentalmente en la minería y en la agricultura, actividades en las cuales se generaría entonces una elevada concentración de fuerzas de trabajo...»²⁵.

La tensión y la lucha fueron generadas por esta reestructuración, pues los trabajadores buscaban la reivindicación de derechos colectivo. Como veremos más ade-

²² Denis Sulmont, Ob. Cit., pág. 19.

²³ Al respecto, ver el trabajo de Guillermo Sánchez Ortiz, La Prensa Obrera 1900 - 1930: análisis de El Obrero Textil, Ed. Jorge Ramos Rea, Lima, 1987.

²⁴ Mariátegui conjuntamente con Martínez de la Torre y Julio Portocarrero, organizador de sindicatos, fundaron el Partido Socialista.

²⁵ Ernesto Yepes Del Castillo, Perú, 1820-1920: un siglo de desarrollo capitalista?, Lima, IEP y Campodónico ediciones, 1972, pág. 207 - 208.

lante, los gobiernos tuvieron que ver la manera de controlar las huelgas a raíz de varios paros y movilizaciones por parte de los trabajadores.

Revisemos un poco el desarrollo del uso de la huelga como medida de reivindicación de reclamos de los trabajadores y cómo llevaron luego a los gobiernos a buscar maneras de controlar dichas herramientas de protesta.

Ya en 1904 los trabajadores del puerto del Callao realizaron una de las primeras huelgas en busca de mejoras salariales, planteando entre otros puntos, como es el caso de la jornada de ocho horas, aunque los abandonaron en el transcurso de las negociaciones. Dicha huelga concluyó con la muerte de un estibador por parte de las fuerzas del orden.

En 1905, la Federación de Obreros Panaderos, con ocasión de conmemorar el Día Internacional de los trabajadores, decide gestar un movimiento sindical más sólido para la reivindicación de los derechos de todos los trabajadores. En ese momento, según el discurso pronunciado por Manuel Lévano²⁶, algunas de las principales demandas eran la jornada de ocho horas, el descanso semanal, reducción de impuestos al consumo, indemnización por accidentes, etc. Incluso, en 1906 los empleados textiles – que años más tarde, liderarían un paro importante – llevaron a cabo una huelga que fue respaldada por los obreros panaderos. La huelga logró que las empresas textiles variaran las jornadas laborales de trece o más horas a once horas, mejoraran las condiciones de horas, espacios y alimentación y se gestó la Unificación Textil de Vitarte.

Algunos años más tarde, y frente a este fortalecimiento del movimiento obrero y uso de las huelgas como medidas de presión; en 1913 se produce un primer intento por controlar las huelgas en el marco del tratamiento legal. Ese año, en especial, existía un contexto excepcional²⁷. Guillermo Billinghurst gobierna el país en medio de una crisis económica caracterizado por el alza de precios y escasez de productos de primera necesidad – debido a que la agricultura se había concentrado en responder las demandas del mercado internacional -. Estas condiciones, unidas al creci-

²⁶ Ver artículo de César Lévano, «8 horas: Conquista por Reconquistar». Diario La Primera, enero 2008.

²⁷ Al respecto, ver el testimonio personal de Julio Portocarrero, temprano protagonista de las primeras luchas obreras, organizador de sindicatos y fundador del Partido Socialista al lado de Mariátegui y Martínez de la Torre. Julio Portocarrero, *Sindicalismo Peruano: primera etapa 1911 - 1930*. Ed. Gráfica Labor, Lima, 1987.

miento del movimiento obrero, hicieron necesario controlar los conflictos laborales legalmente.

Así, ese año, los trabajadores portuarios lograron el establecimiento de la jornada de ocho horas para ellos. La Resolución Suprema del 10 de enero de 1913 consolidó dicho beneficio. «Los jornaleros del Muelle y Dársena del Callao dieron el 6 de enero de 1913 cuarenta y ocho horas de plazo para que les atendieran otras reivindicaciones.», narra Basadre²⁸ y continúa «En la fecha anteriormente mencionada, el Presidente Billinghurst hizo expedir la histórica resolución vigente: Vista la petición formulada por los jornaleros del Muelle y Dársena en la bahía del Callao, y encontrándose justificadas las razones que exponer. Se resuelve: desde la fecha de descarga en el Muelle Dársena de la bahía del Callao tendrá lugar durante todos los días útiles del año, desde la siete de la mañana hasta las once de la mañana, y desde la una hasta las cinco de la tarde, derogándose en esta parte el artículo cuarenta y uno del Reglamento aprobado por Resolución Suprema del 31 de marzo de 1875». Pero no fueron los únicos, en enero de ese mismo año, un paro nacional de solidaridad en el Callao, apoyando a la Unión General de Jornales por las ocho horas, obligó al gobierno a declarar estado de sitio a la ciudad, debido al aire de revolución que alarmó a la burguesía²⁹.

Y es que durante ese mes hubo una especie de epidemia huelguística en Lima y Callao, demandado aumento de jornales y la implantación de la jornada de ocho horas. En dichas jornadas participaron, entre otros, los trabajadores cerveceros y galleteros³⁰. Por ello, el 24 de enero de 1913, se expidió la norma de reglamentación de la huelga en el Perú siendo la primera norma de Derecho Colectivo.

Pese a estos intentos, para el año 1918 -el país vivía un estado de efervescencia política social - que relanzó las huelgas en todo el país. Desde, 1905 la Federación de Obreros Panaderos «Obreros del Perú», había impulsado la lucha por la jornada de ocho horas; esto sumado a la dación de la norma ya indicada sobre el Muelle y Dársena del Callao; y que el establecimiento, en dicho año, de la Ley 2851, que establece el régimen de trabajo de mujeres y menores – en el que la jornada de ocho horas queda señalada – motivó que los dirigentes sindicales refuercen la lucha por la jornada de ocho horas para todos los obreros (debido a que la jornada en las fábricas eran mucho mayor³¹).

²⁸ Jorge Basadre. Historia de la República. Tomo VII, pág. 3702.

²⁹ Denis Sulmont, El Movimiento Obrero Peruano 1890-1980, Ed. Tarea, Lima, 1980, pág. 20.

³⁰ Jorge Basadre, ob. cit., Tomo VIII, pág. 3703.

³¹ Jorge Basadre, ob. cit., Tomo VIII, pág. 3906.

En diciembre de 1918, estalló la huelga en la Fábrica Textil «INCA», la misma que fue respaldada por todas las fábricas textiles, otros movimientos sindicales, entre ellos la Federación de Obreros Panaderos e, incluso, la Federación de Estudiantes del Perú³² - en la figura de Haya de la Torre- se sumaron a dicha manifestación. El paro general -que derivó de la huelga mencionada- tuvo su máxima expresión el 13 de enero de 1919, ya con la participación de los empleados, estudiantes, trabajadores del alumbrado, panaderos y baja policía, así como los valles azucareros del Norte del país³³. «Nadie trabajaba. Había comisiones: una en la Portada de Guía, a la salida para la carretera a Ancón, al final de Malambo. Ahí estaba la fábrica El Inca, así es que ellos se encargaban de impedir el paso a cualquier carreta que quisiera entrar de las haciendas que se dedicaban al sembrío de panllevar, comestibles que traían a La Parada. En esa época en el Mercado que es Central ahora, ahí nomás se realizaba la parada. Ahí se traían los productos de todas las haciendas para vender. Lo mismo pasaba con los de la Unión en la avenida de La Industria, y con los de San Jacinto en Magdalena. Y en Barbones y Maravilla, otro tanto. No se permitía la entrada de nadie, no había ningún tránsito. No había sino el carro del comité de Huelga: un automóvil de eso pequeños, un forcito, ahí con su bandera roja que movilizaba a los delegados que estaban haciendo las gestiones»³⁴.

El temor que el gobierno de José Pardo sintió por una posible huelga en todo el país, lo llevó a expedir el Decreto Supremo del 15 de enero de 1919, estableciendo la jornada de ocho horas.

De esta manera surgieron las organizaciones sindicales sin el reconocimiento legal hasta el año de 1961 en donde el Estado reconoció de manera explícita con el Decreto Supremo Nro. 009 del 3 de mayo de 1961. Y a fines de la década sesenta, se vivió el intento del proyecto más ambicioso en la historia republicana: la reorganización de la política económica, con la estrategia de desarrollo por la vía de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)³⁵, eliminando para ello al

³² Ver artículo de César Lévano. «8 horas: Conquista por Reconquistar». Diario La Primera, enero 2008.

³³ Ver el testimonio de uno de los protagonistas: Julio Portocarrero, *Sindicalismo Peruano: 1911-1930*, Ed. Labor, Lima, Agosto 1987, págs. 45-81.

³⁴ Julio Portocarrero, *Ob. Cit.*, pág. 62.

³⁵ En este modelo, los gobiernos tenían que ser lo suficientemente fuertes como para promover la industrialización y resolver las fallas del mercado. Implicaba la intervención del Estado en casi todas las áreas de la economía, mantener economías cerradas reemplazando productos extranjeros por nacionales y regulando los sectores económicos claves, con subsidios y

grupo oligárquico agro exportador del control del Estado³⁶. En ese contexto, tanto las organizaciones sindicales como el Derecho del Trabajo alcanzaron su desarrollo con el reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores individualmente y de los derechos colectivos. Pero, el proyecto impulsado por el gobierno militar, fracasó por diferentes causas -entre ellas la falta de realismo en sus supuestos iniciales, que no consideraron la propia naturaleza e intereses del meollo reformador- en su intento de alentar una política distributiva en favor de los sectores populares, el desarrollo de la burguesía nacional y del aparato productivo del Estado. Crisis que condicionó gran parte de la coyuntura política a partir de 1975.

Los gobiernos de Morales Bermúdez, Belaúnde Terry y Alan García no representaron ninguna alternativa para el país frente a la crisis estructural³⁷, dejando de lado las reformas y nacionalizaciones, conduciendo un Estado con una economía sumida en la inflación permanente en el curso de la crisis de la deuda latinoamericana de los 80, y profundamente excluyente en el que estalló la hiperinflación pulverizando todos los registros³⁸. Además «el fenómeno de la violencia política se entrelazó desde inicios de los 80 creando complejas situaciones que acentuaron los efectos de la crisis económica»³⁹.

En 1990 se produce el ascenso al poder de Alberto Fujimori Fujimori, que empezó aplicar una política de ajuste económico que implicaba poner en marcha el modelo neoliberal⁴⁰. Así, se empezó con el desmantelamiento de la industria y la desprotección legal en el ámbito laboral. Se implantó políticas de privatización de

exención de impuestos. Esto, de acuerdo al paradigma dominante de las ciencias sociales de entonces: la teoría de la dependencia del economista Ruy Mauro Marini (1932-1997) que tanto influyó, en las décadas del 60 y 70, y en autores contemporáneos como Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Pierre Salama, Samir Amin, entre otros.

³⁶ Ver Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.

³⁷ Especialmente el populismo de Alan García, ayudó a deteriorar más en el Perú la imagen negativa del intervencionismo estatal en la economía.

³⁸ Ver el libro de Jurgen Schuldt, *Política económica y conflicto social*, Lima: Universidad del Pacífico, 1980. También Henry Pease, *Un perfil del proceso político: a un año del segundo Belaundismo*, Desco, Lima, 1981.

³⁹ Nelson Manrique Gálvez, *El Tiempo del Miedo, la violencia política en el Perú 1980 - 1996*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2002, pág. 260.

⁴⁰ A pesar del compromiso y de una campaña, que se basó en el sentimiento popular, de no aplicar el programa económico neoliberal que proponía Mario Vargas Llosa como candidato en agosto de 1990.

las empresas públicas acompañados por el despido de miles de trabajadores⁴¹, austeridad salarial, flexibilización de las relaciones laborales, empleo temporal, desregulación del mercado y de los derechos colectivos, y privatización de la seguridad social; políticas que afectaron gravemente a la mayoría del país, y sobre todo a los sectores más pobres.

Se buscó la reducción de la intervención del Estado en cuanto se refiere a la producción de normas protectoras de los derechos de los trabajadores⁴². En agosto de 1990 se aplicó una política económica tipo *shock* llamada ajuste drástico por el FMI, para combatir la inflación⁴³. De esta manera se estableció una nueva relación entre capital y trabajo asalariado producto de la internacionalización de la economía, de la reprimarización de la estructura económica, dando curso al dominio de la especulación financiera y comercial, y de la privatización de las empresas estatales⁴⁴. Así, se fomentó la inversión privada a través de procesos y concesiones de infraestructura y servicios públicos a gran escala⁴⁵.

-
- ⁴¹ El plan maestro que se aplicó en esos años puede verse en Carlos Boloña Behr, Cambio de rumbo: el programa económico para los 90, Instituto de economía de libre mercado, Lima, 1993. El economista Oscar Ugarteche señaló entonces que «la desesperación por vender todo a cualquier precio comienza a dar la impresión que, tras la privatización, hay intereses creados que están en el poder...» (Revista Actualidad Económica, año XIV, N°. 135, julio 1992, págs. 10 -11).
- ⁴² Ver Efraín Gonzales Olarte (editor), Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización, IEP, Lima, 1997.
- ⁴³ Ver la separata de Federico Dejo Soto, El Shock agosto 90: cuando los ajustes económicos causan más desajustes sociales, Lima, abril 1991, APUNTES serie de RADDA BARNER. También Julio Velarde y Martha Rodríguez, El Programa Económico de 1990: evaluación del primer año, Universidad del Pacífico - Consorcio de Investigación Económica, Lima, 1992. Igualmente Efraín Gonzales de Olarte, El Neoliberalismo a la Peruana, Economía Política del ajuste estructural 1990 - 1997, Instituto de Estudios Peruanos - Consorcio de Investigación Económica, Lima, 1998.
- ⁴⁴ (Suplemento Especial de la CONFIEP: «Impacto de las privatizaciones en el Perú», octubre 1999, págs. 4 y 5).
- ⁴⁵ Para el planteamiento y la ejecución del programa de privatización a gran escala fue creada en 1991 la Comisión para la Promoción de la Inversión privada (COPRI), mediante el Decreto Legislativo Nro. 674. En 1996, mediante Decreto Legislativo N°. 839 se creó la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI), como organismo a cargo de la promoción de la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. En 1998, mediante Decreto de Urgencia N°. 025-98 se transfirió a la COPRI las funciones, atribuciones y competencias otorgadas a PROMCEPRI. Actualmente, se tiene a PROINVERSION como agencia de promoción de la inversión.

Al 2000, el gobierno privatizó la mayoría de sus activos en el sector público: sectores de finanzas, pesquería, telecomunicaciones, etc. En lo que se refiere a concesiones, se ha transferido al sector privado nueve proyectos, entre los que se incluyen el aeropuerto de Lima, la explotación y distribución del gas de Camisea, la red ferroviaria nacional, dos líneas de transmisión eléctrica, un puerto regional, una planta de tratamiento de agua, etc.⁴⁶.

3. REGULACIÓN ESTATAL Y FLEXIBILIZACIÓN LABORAL

3.1. LOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN LABORAL

De hecho, a nivel mundial, en la última década se vive un proceso de transformaciones en las relaciones laborales, como resultado de la tecnologización de la producción, la recomposición de la fuerza de trabajo, así como los cambios políticos y normativos en general⁴⁷.

Hay una creciente presencia de elementos que alejan las relaciones individuales de los modelos ya existentes (fordismo y taylorismo), renace el protagonismo del «jus variandi», predominan las relaciones por plazo definido, externalización de las funciones de la empresa y una mayor presencia de contratistas, subcontratistas o contratos de intermediación laboral.

Por otro lado, sobre las relaciones colectivas es preciso indicar que las circunstancias antes descritas han generado una reducción significativa en el número de trabajadores asociados a un sindicato o cubiertos por convenciones colectivas negociadas. Esto tiene que ver, en parte, con el aumento del sector servicios que siempre ha tenido dificultades para las negociaciones y la sindicación. Por ejemplo, en España de un total de 709 huelgas realizadas en 1997, en 1998 se redujo a 618. Esto trajo consigo que el número de jornadas no trabajadas se redujera en casi un tercio, la cifra más baja de la última década.

⁴⁶ En conjunto, el Perú ha realizado más de 243 procesos de privatización.

⁴⁷ Sobre este último punto, si bien no es propósito del presente trabajo analizar el fenómeno de la crisis normativa del Derecho, es muy importante señalar que dicha crisis pasa también por el problema de la racionalidad. Según Toulmin «Los conceptos del Derecho o la tecnología están sujetos a un desarrollo racional...» (Stephen Toulmin, *La comprensión humana*, Madrid: Alianza Editorial, 1977, pág. 369).

Desde fines de los 70, en América Latina, que tiene una población pobre que «se mantiene en torno a 200 millones de personas»⁴⁸, el giro estratégico no tiene precedentes: de un desarrollo hacia adentro con injerencia estatal en la producción y en el sistema de precios, a un desarrollo hacia fuera bajo el gobierno del libre mercado, con un protagónico sector privado. De esta forma se buscó eliminar totalmente de las normas protectoras, suprimiendo la regulación heterónoma sobre el mercado de trabajo. Se habla del retorno de la autonomía individual de la voluntad en las relaciones laborales.

Las políticas de estabilización económica, privatización de las empresas públicas y la reforma del mercado de trabajo tendiente a la flexibilización y desregulación con énfasis en los derechos individuales y del sistema de pensiones, han sido las principales reformas económicas y ajustes estructurales aplicados en la región.

En el Perú, en un contexto en el que «el sindicalismo de los 90 atraviesa una crisis ideológica y organizativa»⁴⁹, la segmentación del mercado de trabajo tuvo consecuencias serias para la organización sindical en torno a su ejercicio pleno, debido a que las diversas categorías de trabajadores poseen diversas normas que hacen posible la violación reiterada de sus derechos laborales y por ende, el repliegue de la organización sindical para defender sus derechos mediante la huelga⁵⁰.

De 1990 a la actualidad, el número de huelgas ha caído en un 90.5%, mientras que los trabajadores comprendidos se ha reducido en un 93.3% y las horas – hombre perdidas en 97.9%. Como es evidente, la huelga se ha convertido en una acción sindical con menos fuerza en el escenario laboral, patrocinado por la dictadura de los años 90.

⁴⁸ Panorama Social de América Latina, Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998, pág. 35.

⁴⁹ Carmen Rosa Balbi, «Sindicalismo y Flexibilización del Mercado de Trabajo en el Perú», en Revista Debates en Sociología, No. 19, Lima, 1995, pág. 91.

⁵⁰ Por otro lado, también como resultado de la reforma, tenemos los despidos de dirigentes y trabajadores sindicalizados por aplicación de los programas de reducción de personal; la determinación del nivel de negociación, que no depende de la voluntad de las partes sino que es impuesto por la legislación en contraposición con el Convenio N° 98 de la OIT. Por ello, es ampliamente reclamado desde hace tiempo por los trabajadores sindicalizados para modificar la situación de los derechos colectivos y, desde el año de 1993, el Comité Sindical de la OIT hizo varias observaciones al gobierno sobre la mencionada norma. De igual forma, en el Informe N° 306 del Comité se insiste en el respeto de los derechos colectivos (Véase mi artículo «La Libertad Sindical y la OIT: comentario del Informe 306 del Comité de Libertad Sindical», en la Revista Trabajo y Seguridad Social, Lima: mayo 1997, págs. 26-36).

A más de quince años de dicha reforma es posible indicar el debilitamiento y desaparición de muchas organizaciones sindicales. De este modo, tenemos que a junio del 2007 de la población económicamente activa urbana a nivel nacional (PEA) sólo el 3.43% de trabajadores del sector privado estaban sindicalizados, mientras que el 6.86% del sector público lo estaban, como resultado de la privatización, mientras que los no sindicalizados llegaban al 89.71% y no tenían ninguna posibilidad de negociar con sus empleadores.

La reducción en el sector privado es resultado de la aplicación del D.Ley 25593, que establecía la sindicalización por empresa y no por rama, como requisito se debía contar con más de 20 trabajadores (art.14), con lo que «sólo se pueden sindicalizar los trabajadores de la mediana y gran empresa (...). Es así que en el comercio y los servicios donde no existen sindicatos son las actividades que concentran el mayor porcentaje de la PEA»⁵¹. La crisis económica obligó a muchas empresas a cerrar sus puertas o ha reducir su fuerza de trabajo, por debajo del límite indicado para conformar un sindicato.

Estos resultados, muestran que las medidas aplicadas violan el principio que todas las organizaciones profesionales deben tener: el derecho de organizar sus actividades y formular su programa de acción. Las normas establecidas por el D.Ley 25593 no son compatibles con el Convenio No. 98 de la OIT, que dispone el fomento, desde los gobiernos de la negociación colectiva, así como el carácter voluntario de la misma. La OIT señaló una posición contundente en el Informe 306 del Comité de Libertad Sindical, respecto del ámbito de la negociación: no es exclusivo de las organizaciones de base, sino también corresponde a las Federaciones y Confederaciones. Cualquier restricción legal al respecto no sólo contrapone lo dicho por el Convenio 87, sino que dificulta el desarrollo de las relaciones de trabajo, especialmente en una situación en la que proliferan los pequeños sindicatos.

3.2. NORMAS HETERÓNOMAS

Como hemos visto en los puntos precedentes, nuestro país ha vivido distintas etapas normativas en relación con el derecho a huelga y en general con la relación de

⁵¹ Alfredo Silva Preciado, «Sindicalización de sectores privado y público» en la Revista Cuadernos Laborales (ADC/ATC), N° 121, mayo-junio 1997, Págs. 10-11. Cabe señalar la posición de la CONFIEP respecto al Decreto Ley 25593: «Un nuevo proyecto sobre relaciones colectivas de trabajo no resultaría indispensable...» (Pronunciamento de la CONFIEP: Proyecto de Ley de relaciones colectivas N° 2266, en selección de artículos publicados por Análisis Laboral, temas laborales, relaciones colectivas de trabajo, Series Aele).

la normativa y políticas de Estado frente a los trabajadores, su organización y sus derechos. Muchos de los derechos de los que los trabajadores han gozado, han sido ganados por ellos mismos haciendo uso de medidas de fuerza y presión como son los paros y huelgas, como ya hemos visto.

El Estado intentó intervenir desde los inicios del surgimiento del movimiento sindical y las huelgas como mecanismo efectivo de presión. Así, en 1920 -a un año de la situación de paro general que hemos relatado en los puntos anteriores y que permitió el establecimiento de la jornada de ocho horas para los obreros- más precisamente, el 12 de mayo, el gobierno emitió un Decreto Supremo, intentando reglamentar las huelgas desde un tratamiento policial además de haber modificado algunos artículos del Decreto Supremo de 1913. El único considerando señala que «creada en el Ministerio de Fomento la Sección de Trabajo, encargada de dar solución a los conflictos urgentes entre éste y el capital no toca al Ministerio de Gobierno y Policía otra obligación, que la de prevenir los abusos y desórdenes resultantes de estos conflictos; y que es, por lo mismo necesario, dictar reglas claras y precisas, a fin de que las autoridades políticas encaucen su conducta y no extralimiten su acción, en el cumplimiento de sus peculiares deberes». Y dispone que «siendo precepto constitucional el sometimiento de las huelgas al arbitraje, elemento que excluye toda fuerza, no será consideradas huelgas sino aquellas suspensiones de trabajo que produzcan y mantengan en forma estrictamente pacífica, extraña por tanto, a todo acto de imposición o ataques violentos⁵².

En consecuencia, las reuniones tumultuosas cualquiera que fuere su origen y alcance, practicadas con el nombre o pretexto de huelgas y sin los caracteres legales de estas últimas, serán inmediatamente disueltas por la policía y sus promotores juzgados como sediciosos o montonistas, conforme a los artículos 133, 138 y 141 del Código Penal⁵³. Con este dispositivo, el dictador Augusto B. Leguía, reprimió al movimiento obrero durante todo su gobierno⁵⁴.

Tres años más tarde, el 13 de noviembre de 1923, se promulga la Ley 4774, que militarizó los servicios de transporte, luz y fuerza motriz, buscando que no se in-

⁵² Ricardo Elías Aparicio y Guillermo González Rosales. *Doctrina y Legislación del Trabajo en el Perú*, Vol.III, Ed. Biblioteca de Legislación y Jurisprudencia, Lima, 1959, pág. 32.

⁵³ Código Penal de 1861, artículo 133: «Cometen delito de sedición, los que sin desconocer al Gobierno constituido se alzan públicamente».

⁵⁴ Al respecto ver Jorge Santistevan y Ángel Delgado. *La Huelga en el Perú: Historia y Derecho*, CEDYS, Lima, 1980.

terrumpan bajo ningún motivo. Esto ocurrió luego de que los trabajadores realizaran jornadas de protestas en mayo y por el paro general del 5 de octubre⁵⁵. Al año siguiente, el 19 de febrero de 1924, se reglamentó la mencionada ley.

A la caída de régimen de Leguía, las huelgas de los trabajadores de los asentamientos mineros de Cerro de Pasco acabaron en enfrentamientos violentos con las fuerzas del orden. Por ello, el 12 de noviembre de 1930 se disuelve la Confederación General de Trabajadores del Perú. Entre los considerandos del D.L. 6926 se señala que «el derecho de asociación de los trabajadores se halla garantizado y sólo debe hacerse uso de él de conformidad con las leyes del Estado; que con motivo de las justas reclamaciones hechas por los obreros de las diferentes zonas del país, se ha descubierto que elementos extraños a los trabajadores quieren impulsarles a actitudes que, trastornando el orden público menoscaban al mismo tiempo los intereses materiales de las industrias establecidas y la del Estado; que todas las reclamaciones de los trabajadores deben efectuarse conforme a las leyes vigentes; que el paro forzado ordenado por la Confederación General de Trabajadores del Perú es un acto subversivo contrario a las leyes del Estado; que dicha agrupación pretendiendo interpretar y defender los derechos de los trabajadores no tiene facultad para determinar el cese del trabajo de éstos y que ello obedece a las sugerencias y maquinaciones de los elementos que en su seno dependen de determinaciones organizaciones extranjeras; que mientras el Estado dicte las disposiciones para garantizar los derechos de los trabajadores y el desarrollo de las actividades y de la industria en el país, es conveniente impedir y evitar la acción perturbadora de los elementos extraños a los trabajadores continúe su labor disociadora»⁵⁶.

Un año después, aparece el D.Ley 7166, que señala lo siguiente: «Que no obstante de que, con arreglo a la Constitución del Estado, los conflictos entre el capital y el trabajo deben ser sometidos a arbitraje obligatorio, se vienen produciendo en la República bruscas paralizaciones obreras que excluyen o complican la pacífica solución de las reclamaciones comprometiendo, además, el orden público y social; que dentro de tales situaciones de violencia, contradictorias con nuestro régimen legal, no pueden funcionar las instituciones sobre garantías individuales, porque entorpecerían la acción de las autoridades obligadas a restaurar la actividad pública; y, que es indispensable crear las condiciones de paz requeridas para el proceso

⁵⁵ «Los movimientos fueron especialmente fuertes en la proletaria ciudad de Vitarte. Los huelguistas intentaron impedir el paso de los trenes a la capital. Tropas enviadas de Lima los enfrentaron y causaron la muerte de dos obreros...» (Carlos Basombrio I. *El Movimiento Obrero*. historia gráfica: 1900-1930. años de aprendizaje, Ed. Tarea, 1985, pág. 70).

electoral se desenvuelva normalmente». Bajo esta premisa ordena en su artículo único que todas las declaraciones de huelga automáticamente generaban la suspensión de las garantías establecidas en los arts. 23, 24, 29 y 33 de la Constitución, el ámbito en el que se realiza la huelga. En dichos días había «un ambiente de intranquilidad que luego se tornó violento, desatándose después una verdadera guerra civil...»⁵⁷.

En 1945, bajo un régimen con una «una atmósfera democrática»⁵⁸ asumió el gobierno José Luis Bustamante y Rivero. El mismo día que asume la Presidencia deroga la Ley de disolución de la Confederación General de Trabajadores y todas las normas que establecían la suspensión de garantías constitucionales como respuesta a las declaraciones de huelga. La Ley 10221 se vio reforzada con la derogación, el 15 de diciembre, de las leyes que militarizaron los servicios de transportes y todas las normas que le dieron origen.

Pero el movimiento obrero sufriría un fuerte revés. Una Junta Militar impuesta por Golpe de Estado permitió que el 2 de noviembre de 1962 se promulgara el D.S. 017 que prevenía el ejercicio de la huelga. Según reza el considerando, se buscaba «evitar injerencias extrañas, dañinas al interés de los directamente interesados en la huelga para su representación», decretando que «los dirigentes de las organizaciones sindicales ya constituidas y registradas que no cuentan con la expresión mayoritaria de los servidores directamente interesados para la solución de sus problemas laborales, no podrán adoptar actitudes representativas y de apoyo sindical, reputándose sus actos como de carácter personal», a esto debe sumar el establecimiento de la «obligatoriedad de cursar avisos a la autoridad 72 horas de anticipación al inicio de la paralización» (art. 3). Bajo el paternalista argumento de «prever el debido descanso a que tienen derecho los trabajadores y su puntual concurrencia a sus

⁵⁶ Fundándose en las consideraciones precedentes se decretó: «Disuélvase la Confederación General de Trabajadores del Perú y demás similares: los que instigaron al paro forzoso por las causas ya previstas y conocidas serán juzgados como sediciosos de acuerdo a las leyes penales vigentes; las autoridades políticas departamentales quedan encargadas de calificar la condición de los que fueran apresados con motivo del cumplimiento de este decreto y ordenar la expulsión del país de los que resulten siendo agitadores y elementos extraños al proletariado...».

⁵⁷ Fernando Silva Santisteban, *Historia del Perú: Perú Republicano*, Vol. 3, Ed. Búho, Lima, pág. 115.

⁵⁸ Carlos Daniel Valcárcel, Enrique Docafé y otros, *Historia general de los peruanos: el Perú Republicano*, Ed. Peisa, Lima, Décima edición, 1986, pág. 268.

labores del día siguiente (...)»⁵⁹. Se normó como requisito que la votación para declarar la huelga no podría ser luego de las doce de la noche⁶⁰.

Con el proceso revolucionario de las Fuerzas Armadas de 1968, se dictaron normas en el marco de reformas estructurales favorables a los trabajadores, aunque en algunas se limitaba el ejercicio del derecho de huelga. Así podemos citar: i) el D.S. 006-71-TR del 29 de noviembre de 1971, que normaba el derecho de negociación y convención colectiva de trabajo; se establecía una regulación secuencial, coherente y cerrada aplicable a todos los casos. En una sola norma se estableció la concentración de todas las etapas del pliego de reclamos y su tramitación. De forma tal, que la Autoridad Administrativa la que, en última instancia – y si las partes no arribaban a un acuerdo – la que resolvía los puntos en disputa y daba fin al conflicto. De esta forma, la huelga aparecía como un recurso absurdo y contraproducente para la reclamación colectiva⁶¹.

Para 1976, en medio de grandes pugnas al interior de las Fuerzas Armadas y un proceso de contrarreforma se aprobó el D.Ley 21394 -del 9 de enero- que indirectamente limitaba el ejercicio de la huelga como instrumento de presión de los trabajadores para mejores condiciones laborales, pues normaba los topes y límites de los aumentos por negociación colectiva (art. 8): «Las Convenciones Colectivas de trabajo (...) sólo podrán establecer el derecho a percibir por concepto de remuneraciones, una asignación por negociación colectiva, sujeta a los siguientes niveles (...) excepcionalmente podrá incrementarse hasta el monto máximo de...». Con el este tope prefijado, la voluntad de los trabajadores -y de las partes- se limitaba pues no podía pasar los límites impuestos por la ley, y en este marco la huelga se catalogaba como ilegal.

4.- NORMAS VIGENTES

4.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución vigente en nuestro país, es la de 1993. Creo que es importante recordar el origen de dicha Carta Política de manera que podamos entender que no se busca plasmar un proyecto nacional sino un proyecto político particular.

⁵⁹ Considerando del Decreto Supremo N° 017 del 2 de noviembre de 1962.

⁶⁰ Artículo 3 del Decreto Supremo N° 017 del 2 de noviembre de 1962.

⁶¹ Ver Leopoldo Gamarra Vilchez, *Relaciones Colectivas*, en *Temas de Derecho Laboral*, U.N.M.S.M., Facultad de Derecho y Ciencia Política, Lima, 1989.

Como consecuencia del golpe del 5 de abril de 1992, la comunidad internacional presionó fuertemente al gobierno de ese momento para que iniciara lo que denominó «el retorno a la institucionalidad democrática» que incluía una Asamblea Constituyente y una nueva Constitución. En materia laboral, la Constitución comprende tres artículos sobre seguridad social (10, 11 y 12) y por otro, modificaciones a lo establecido en la Constitución anterior en torno a normas de relaciones individuales (22, 23, 24, 25, 26, 27 y 29) y colectivas (28). Se acentúa la limitación del Estado en lo concerniente a la producción de normas protectoras de los derechos de los trabajadores⁶².

Se omiten las garantías constitucionales – existentes en la Carta de 1979 – dadas a los dirigentes sindicales, no se precisan los alcances de los derechos de negociación colectiva y huelga, se elimina la retroactividad benigna para el trabajador, no se reconoce al trabajo como fuente principal de riqueza y se omite el compromiso del Estado de promover las condiciones económicas y sociales para eliminar la pobreza y asegurar las oportunidades de ocupación útil - y por tanto, la protección contra el desempleo y subempleo - a todos los ciudadanos.

Esta Constitución, dada en el marco del gobierno de facto de Alberto Fujimori, sentó las bases de lo que ha sido un proceso de desregularización y flexibilización de las condiciones laborales que enfrentan miles de peruanos y peruanas. Pero, incluso el gobierno neoliberal de ese momento, antes de la Constitución del 93, estableció restricciones muy severas y criticadas por el movimiento sindical.

4.2. EL DECRETO LEY 25593, LEY DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

En ese contexto, y antes de aprobarse la Constitución de 1993, el 12 de julio de 1992, se publicó el D.Ley 25593 denominado «Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo» (LRCT). En resumen, se puede decir que se trata de la intervención del Poder Ejecutivo para decretar la conclusión de la huelga, las restricciones al ejercicio de ese derecho, se prohíben las huelgas de solidaridad o las que demandan cambios en las políticas de gobierno que afectan a los trabajadores y a la ciudadanía.

⁶² Un análisis de los derechos laborales en la nueva Constitución peruana: ver mi artículo Los derechos laborales en la Constitución de 1993, en *Quo Vadis Jus*, estudios jurídicos en homenaje al profesor Ricardo La Hoz Tirado, Universidad Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, febrero 1994, págs.165-178.

La Ley introdujo cambios e instituciones que fueron cuestionadas⁶³. Una de ellas fue la participación de Notarios en la vida sindical: El artículo 16 de la ley establecía que «la constitución de un sindicato se hará en asamblea y en ella se aprobará el estatuto eligiéndose a la junta directiva, todo lo cual se debe hacer constar en acta, refrendada por Notario Público». Además, se consolida la sindicalización por empresa y no por rama o actividad, con lo que se debilita a la organización sindical.

En relación al convenio colectivo, se establece la caducidad automática al vencimiento del plazo, lo cual debilita la posibilidad de acuerdo de partes (art. 43, inc. D del D. Ley 25593). De igual modo, se estableció una revisión integral de los convenios realizados con anterioridad que debía realizarse durante las negociaciones colectivas en trámite o al momento de entrar en vigencia la norma, y debe constar en la convención, laudo o resolución que rija a partir de la vigencia del acuerdo. Incluso, se llega al colmo de establecer que «las partes decidirán, de común acuerdo, el nivel en que entablarán la primera convención.» Sobre la huelga mantiene la regulación restrictiva, en tanto que la considera como «la suspensión colectiva...» (Art. 72), excluyendo otras modalidades que han sido expresión de la práctica sindical.

Para resumir, el Decreto Ley 25593 reconoce formalmente la libertad sindical pero no se da tutela efectiva alguna para su desempeño, sino que más bien se pone trabas a su constitución, como el control del Estado a través de la fiscalización de asam-

⁶³ El Comité Sindical de la OIT, en el mes de noviembre de 1993, hizo las siguientes observaciones y recomendaciones:

- Respecto al número mínimo de cien trabajadores para constituir sindicatos de otra naturaleza (de actividad, de gremio, de oficios varios), el Comité pide se reduzca este número.
- Respecto a la cancelación de los registros de un sindicato por la autoridad de trabajo, perdiendo su personería gremial, el Comité solicita sea modificada, de manera que la cancelación del registro de un sindicato sólo sea posible por vía judicial.
- Respecto al número de dirigentes amparados por el fuero sindical se debería poder establecer, a través de la negociación colectiva, un número mayor.
- En cuanto a las características de la convención colectiva y a la representación sindical por rama de actividad, la legislación debe ser modificada para que permita a los empleadores y trabajadores ejercer sin trabas el derecho de negociación colectiva.
- Respecto al arbitraje obligatorio, el Comité considera que el inciso j) del artículo 83 debería suprimirse.

En cuanto al poder Ejecutivo a suspender una huelga, el Comité considera que la legislación no debería impedir el pleno ejercicio del derecho de huelga.

Respecto a los requisitos para la declaración de la huelga, el Comité solicita que se modifique la legislación, a fin de permitir el ejercicio del derecho de la huelga, conforme a los principios de la libertad sindical.

bleas, participación de notarios y control de registros. Reconoce la negociación colectiva, pero la controla y limita en cuanto a su contenido. Se reconoce el derecho de huelga pero se imposibilita su ejercicio por las restricciones normativas.

La norma fue duramente cuestionada por trabajadores y la Organización Internacional del Trabajo (OIT); de forma tal que en 1996 el gobierno de ese momento presentó un anteproyecto de Ley, aprobado por mayoría en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de Congreso, para derogar el D.Ley 25593. Se acumularon 7 proyectos para la elaboración de la nueva ley de relaciones colectivas de trabajo.

Empero, el aspecto central del proyecto era el planteamiento de la libertad sindical, en el que se establecía un mal entendido proteccionismo que le permitiría al Estado justificar una injerencia en la vida sindical. La propuesta que el Anteproyecto recogía en su artículo 6 en relación a las clases de sindicatos de base, no resolvía la confusión e inseguridad jurídica generada por la norma a derogar. Por ejemplo, se mantenía el art. 5 de la Ley 25593 que planteaba la división en: empresa, actividad, gremio y de oficios varios. De igual modo, el requisito de 20 trabajadores para constituirse y subsistir como sindicato, parece excesivo en un país con tan altos índices de informalidad y pequeñas empresas. En ese aspecto, consideramos que garantizar la libre organización de los trabajadores es importante para que puedan constituir sindicatos del carácter que consideren conveniente, limitándose únicamente a un procedimiento de información administrativa de carácter público que no afecte la vida y funcionamiento de las organizaciones gremiales⁶⁴.

Asimismo, el anteproyecto planteaba el arbitraje obligatorio (art. 54), se facultaba al Poder Judicial a intervenir cuando «un conflicto colectivo se prolongue excesivamente en el tiempo...» (Art. 68). Pensamos que el arbitraje debe ser voluntario, con arreglo directo entre las partes. Y la experiencia nos ha enseñado, que los árbitros deben resolver conciliando la posición de las partes.

⁶⁴ Coincidimos en esta tesis con Enrique Cabero Morán que describe y desarrolla el aspecto jurídico de la democracia sindical interna, desde una perspectiva integradora de las dimensiones intra y extrasindicales, así como del plano individual y colectivo del contenido de la libertad sindical, en *La democracia interna en los sindicatos*, Madrid: Consejo Económico y Social, diciembre 1997. Este tema se vincula necesariamente con el concepto que se tiene de ciudadanía. Al respecto, sobre ciudadanía y ordenamiento laboral ver el libro de José Luis Monereo Pérez, *Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral*, Madrid: Consejo Económico y Social, junio 1996.

Con relación al derecho de huelga, el anteproyecto tenía una definición restrictiva al considerarla como la «suspensión colectiva del trabajo acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo» (art. 72), con lo que se excluye otras modalidades, como la paralización de zonas neurálgicas, reducción deliberada del rendimiento, paralización intempestiva, etc. Se plantea, además, una serie de requisitos para efectivizar el derecho de huelga (art. 74, 75 y 76), en la que se evidencia la intención de condicionar su ejercicio, porque el Estado tendrá la «razón jurídica» para declarar su improcedencia o ilegalidad (art. 81), la misma que podrá ser declarada de oficio o a pedido de parte, dentro de los dos días hábiles de producidos los hechos mediante resolución que podrá ser apelada (art.82).

Estas limitaciones no fueron planteadas por casualidad, sino que respondían a una actitud del gobierno de ese momento frente a los trabajadores y su organización, dentro de un contexto de debilitamiento general de las instituciones, pues se buscaba prescindir de los «intermediarios» entre la población y el Estado.

4.3. EL PROYECTO DE LA LEY GENERAL DEL TRABAJO

Desde hace mucho tiempo, casi desde los primeros años de nuestra vida republicana, se ha considerado en el país, la necesidad de unificar en un solo cuerpo legislativo la múltiple y dispersa legislación laboral. Es así que había sectores que proponían la elaboración de un Código de Trabajo, e incluso, la parte procesal. Otros postulaban la necesidad de una Ley General del Trabajo, que comprendiera sólo la parte sustantiva; vale decir, las relaciones individuales y colectivas, independientemente de cualquier otra materia. Han habido hasta trece intentos anteriores para contar con una normativa como la que ahora debate el Congreso de la República, los cuales no han podido culminar satisfactoriamente precisamente por las contradicciones entre los sectores involucrados⁶⁵.

En el caso particular del Perú y la elaboración de la Ley General del Trabajo, el diálogo social se ha dado principalmente a través del Consejo Nacional de Trabajo

⁶⁵ Entre los países que cuentan con legislación laboral, podemos decir que Argentina, Uruguay y el Perú, no cuentan con un sistema integrado de normativa laboral. Ecuador, Chile y Paraguay tienen códigos de trabajo. Brasil tiene un consolidado de leyes de trabajo. Colombia tiene un código sustantivo de trabajo. Bolivia cuenta con una Ley General del Trabajo y Venezuela tiene una Ley Orgánica del Trabajo. A nivel de otros países, y solamente para mencionar los más conocidos, podemos decir que Francia, Italia, Estados Unidos de Norteamérica, Cuba, Costa Rica, Panamá y Guatemala, tienen sendos códigos de trabajo. México cuenta con una Ley Federal del Trabajo. España tiene un estatuto de los trabajadores.

y Fomento del Empleo (CNT). Este, conforme a su normatividad⁶⁶, es el órgano consultivo de carácter tripartito de la Alta Dirección del Ministerio de Trabajo y Fomento del Empleo; está integrado por el Ministro, quien lo preside, y por los representantes de los trabajadores, de los empleadores, incluidos en estos a los representantes de la pequeña y micro empresa y de las organizaciones sociales representativas vinculadas a los sectores del Ministerio. Su objeto es la discusión y concertación de políticas sobre materia de trabajo y promoción del empleo y de protección social en función del desarrollo nacional y regional. Tiene así mismo, competencia para la regulación de las remuneraciones mínimas vitales.

Actualmente, los representantes de los trabajadores son de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), 3 representantes; de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), 2 representantes; de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), 1 representante; y de la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), 1 representante. Los empleadores están representados por la CONFIEP y otros gremios empresariales, cuentan con 8 representantes. El Sector Trabajo participa con 3 representantes: el Ministro y los Viceministros de Trabajo y Promoción del Empleo.

El CNT ha cumplido un papel fundamental en la revisión, análisis, debate y consenso de los artículos del Proyecto de la Ley General de Trabajo. Dicho logro representa un 85% del total de ellos. Sin embargo existe una obligación extralegal de mantener y respetar los consensos arribados por este órgano tripartito, toda vez que está conformado por los entes dinámicos de la relación laboral, vale decir los representantes de los trabajadores y de los empleadores, e incluso por la representación del Estado. Es más, la doctrina y la misma práctica laboral ha demostrado que muchas veces resultan más eficaces las normas de autorregulación (entiéndase convenios colectivos, pactos sociales o acuerdos consensuados como el ocurrido en el CNT), que las normas legislativas muchas veces inconsultas.

Específicamente sobre el derecho de huelga, la LGT en su segunda parte trata de las relaciones colectivas de trabajo, y agrupa todo lo referido al derecho de sindicalización, derecho de negociación colectiva y derecho de huelga. Son temas de gran importancia, que en su gran mayoría han sido consensuados en el Consejo Nacional del Trabajo. Se ha establecido que la negociación colectiva tiene fuerza de ley, vinculante. Es decir, obliga a las partes y no podrá contener beneficios o derechos

⁶⁶ Ley 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Fomento al Empleo, Artículo 5º, estructura orgánica, y Artículo 13º, Consejo Nacional de Trabajo.

menores a los establecidos por la ley. Tendrán vigencia durante el tiempo que las partes acuerden y rigen a partir del día siguiente de la terminación del convenio anterior. Su vigencia continuará en caso de fusión o cualquier otra forma de transmisión de la propiedad de la empresa, hasta su sustitución por otro convenio.

En este tema, cabe resalta que el arbitraje resulta ser un medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo, mediante el cual se resuelven las diferencias. El tribunal arbitral tiene carácter jurisdiccional, por cuanto, es un órgano que permite alcanzar justicia sin recurrir a medidas extremas pero ajustadas a derecho. Con excepción del artículo relativo al reembolso de remuneraciones y demás derechos económicos laborales.

Lo correspondiente al Título VIII, el derecho de huelga, casi en su totalidad fue consensuado en el Consejo Nacional del Trabajo; resultando encomiable que los empleadores, trabajadores y el Estado hayan arribado a un entendimiento acerca de los requisitos para el derecho de la huelga, los efectos de la misma y los casos en que puede ser declarada ilegal. El tema que no logró el consenso es el efecto de la suspensión imperfecta, es decir, en el caso se determinara en un proceso judicial que la huelga fue originada por el incumplimiento del empleador de disposiciones legales o convencionales, el empleador deberá abonar a los trabajadores las remuneraciones y demás derechos que les hubiere correspondido percibir durante el período en que se desarrolló la huelga.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Con todos los cambios que hemos señalados, tanto sociales y laborales, en el Perú, es necesario establecer normas que regulen la relación entre el trabajo y el capital, alrededor de la cual gire la acción del gobierno para enfrentar exitosamente las nuevas exigencias, especialmente en materia de los derechos colectivos de los trabajadores y específicamente el derecho de huelga en un entorno de nuevas circunstancias. En ese sentido, creemos que son dos temas urgentes que una reforma laboral democrática debe afrontar: la individualización de las relaciones laborales y el rol de Estado frente al mercado en materia de los derechos colectivos.

Evidentemente, el problema de la individualización está vinculado a la forma en que se ha enfrentado dicho proceso en torno a la exclusión de las normas de trabajo o convenciones colectivas y de carácter general. Sobre esto, Geraldo Von Potobsky sostiene que constituye un tema muy debatido y preocupante: «el Derecho del Trabajo y sus principios quedarían reducidos a su mínima expresión, y la regulación contractual sería la

norma aplicable a las relaciones individuales. Se trata no solo de eliminar la mayor parte de la normativa estatal sino también la intervención de los sindicatos y el convenio colectivo...»⁶⁷.

Hay un claro riesgo de regresar al siglo pasado, mediante las figuras de locación de servicios, de obra o de contrato comercial; así como un terrible retorno al marco del Derecho Civil en el que la voluntad de las partes opera fuera del Derecho Laboral, como hoy se da en las modalidades atípicas o, peor aún, a través de los contratos de intermediación laboral y tercerización. Esto debe resolverse con medidas firmes y enérgicas; habría que comenzar por velar por el cumplimiento de las leyes laborales mínimas, sancionar los despidos arbitrarios y eliminar las restricciones legales a la organización sindical y al derecho de huelga.

En cuanto al segundo tema, el rol del Estado frente al mercado. Hace más de 100 años el Estado no sólo es promotor sino actor y árbitro de las relaciones laborales; de manera que equilibra o compensa las desigualdades reales con desigualdades jurídicas, a favor de los trabajadores. Esto motivó que el trabajo en cuanto a su regulación jurídica fuera reconocida como entidad propia, diferenciándose de los contratos incorporados a los Códigos Civiles y Comerciales. El Estado demoliberal o benefactor, de bienestar social o demosocialista, fueron los que hicieron posible este reconocimiento. Pero la corriente neoliberal de hoy en día -que ignora la desigualdad entre trabajadores y empleadores- plantea la corrección de esas desigualdades por acción natural de las leyes del mercado. A tal grado que «la descalificación del Estado como regulador y gestor encuentra su expresión mayor en la destrucción de la Seguridad Social...»⁶⁸.

No podemos negar su utilidad en términos de estimulación de la inversión y que refleja los intereses de los agentes económicos. Pero el carácter protector y administrativo recae en el Estado, y el mercado funciona con todas las regulaciones que exija el cumplimiento de una estrategia previamente establecida como resultado del diálogo entre el trabajador, empleador y Estado. Por más que se intentó - en la euforia neoliberal - asignarle al Estado un rol subsidiario y subalterno, es innegable que es fundamental que el Estado participe en un tema como el laboral. Sin embargo, es un problema cuyo desarrollo está vinculado a definiciones político - jurídicas.

⁶⁷ Geraldo Von Potobsky. «Ensayo sobre un futuro anunciado», en: Ensayos sobre el futuro del Derecho de Trabajo, Buenos Aires, Zavalia S.A., 1997, págs. 132-135.

⁶⁸ Mario E. Ackerman. «Un futuro para el Derecho del Trabajo», en Ensayos sobre Futuro del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Zavalia S.A., 1997, pág. 21.

Ante esto, «se requieren nuevas propuestas de solución, fruto de la creatividad, de la atenta observación de la realidad y de las causas de los cambios que se producen...»⁶⁹. Entonces, es imprescindible «recuperar el equilibrio en las relaciones de trabajo a partir de la reconstrucción del triángulo dinámico de la protección, esto es, la triada conformada por las regulaciones heterónomas, el sistema de relaciones colectivas de trabajo y la protección social...»⁷⁰.

Para ello, un Derecho Laboral que respete y fomente la autonomía sindical - mediante el reconocimiento de los derechos colectivos de los trabajadores- es necesario; en tanto, que el problema central es la institucionalidad y democratización de las relaciones laborales y sociales. Mientras los sindicatos no sean realmente representativos, no favorecerán el desarrollo nacional. Por lo tanto, es imprescindible el cambio. No es conveniente que los sindicatos desaparezcan; deben ser revitalizados, y esa es una función compartida entre trabajadores y el marco legal. No hay que olvidar, que se requiere promover el consenso en la perspectiva de desarrollar actitudes y aptitudes hacia un diálogo entre Estado, trabajadores y empleadores, que afiance la democracia, consolide la paz social y laboral: contribuir a modernizar el Estado, ampliar la participación y sustentar la transición hacia nuevos modelos de desarrollo económico y democrático. Una sociedad democrática significa la participación ciudadana, en la que, sin duda alguna, el diálogo social es fundamental⁷¹.

En ese contexto, hay dos caminos que los gobiernos pueden elegir para formular la nueva política laboral en materia de relaciones colectivas. Uno es el que tradicionalmente se ha usado: aprobar, mediante el Congreso, una nueva ley de relaciones colectivas -previamente debatido en las instancias de decisión política, es decir, Ejecutivo y Congreso -; representando un camino, aparentemente, más práctico y efectivo, pero con resultados inciertos y con probabilidad de carecer de legitimidad, débil compromiso social y sectorial. El segundo camino, requiere de un proceso de diálogo, consulta y concertación. Es más duradero y cuenta con legitimidad, mientras exista la participación de todas las partes involucradas en el tema de la relación laboral. Aunque, probablemente, al inicio no haya unanimidad, cuenta el diseño de una política democrática que permita procesar las diferencias y alcanzar acuerdos nacionales en materia laboral, a través del diálogo permanente.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Alberto López Valcárcel, «Seguridad y Salud en el trabajo en el marco de la globalización de la economía», documento de la OIT, Lima, marzo 1996.
- Alfredo Silva Preciado, «Sindicalización de sectores privado y público» en la Revista Cuadernos Laborales, ADC/ATC, Nro. 121, mayo-junio 1997.

- Amitai Etzioni, Organizaciones Modernas, Ed. Limusa, México, 1999.
- Ángel Blasco Pellicer, La individualización de las relaciones laborales, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995.
- Antonio Baylos, «Controles Institucionales al ejercicio del derecho de huelga», en Gaceta Sindical, Madrid, Setiembre 1981.
- Antonio Gutiérrez, Sindicalismo y nuevas realidades, GPS, Madrid, 1993.
- Antonio Martín Artiles, Flexibilidad y relaciones laborales, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995.
- Carlos Basombrio, El Movimiento Obrero, historia gráfica: 1900 -1930 años de aprendizaje, Ed. Tarea, Lima, 1985.
- Carlos Contreras, El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú Republicano, Ed. IEP, Lima, 2004.
- Carlos Daniel Valcárcel, Enrique Docafe y otros, Historia general de los peruanos: el Perú Republicano», Ed. Peisa, Lima, Décima edición, 1986.
- Carlos M. Vilas (Coord.), Estado y políticas sociales después del ajuste, debates y alternativas, Universidad Nacional Autónoma, México, 1995.
- Carlos Palomeque López, Derecho Sindical Español, Ed. Tecnos, Madrid, 1988.
- Carmen Rosa Balbi, «Sindicalismo y Flexibilización del Mercado de Trabajo en el Perú», en Revista Debates en Sociología, No. 19, Lima, 1995.
- CEPAL, Panorama Social de América Latina, Naciones Unidas -Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998.
- César Lévano, «8 horas: Conquista por Reconquistar», Diario La Primera, enero 2008.
- Charles Perrow, Sociología de las Organizaciones, Mc Graw-Hill, México, 1991.
- Denis Sulmont, La Empresa: una mirada sociológica», Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.
- Denis Sulmont, El movimiento obrero peruano 1890 - 1980: reseña histórica», Ed. Tarea, 4ta edición, Lima, 1984.
- Enrique De La Garza Toledo, «La Flexibilidad del Trabajo en América Latina, en la Revista Latino-americana de Estudios do trabajo, año 3, No.5, 1997.
- Ernesto Yepes Del Castillo, ¿Perú 1820 - 1920: un siglo de desarrollo capitalista?, Lima, IEP y Campodónico ediciones, Lima.
- Fernando Silva Santisteban, «Historia del Perú: Perú Republicano», Vol.3, Ed. Búho, Lima.
- Francisco Alemán Páez « La legislación laboral durante la etapa del gobierno socialista (1982-1996)», en la Revista Fomento Social, No. 51, 1996.
- Francisco Verdera V., «Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú 1990 - 1995», IEP, Lima, 1997 (Documento N° 87, serie economía, 30).
- Geraldo Von Potobsky, «Ensayo sobre un futuro anunciado», en: Ensayos sobre el futuro del Derecho de Trabajo, Buenos Aires, Zavalía S.A., 1997.
- Guillermo Sánchez Ortiz, La Prensa Obrera 1900 - 1930: análisis de El Obrero Textil, Ed. Jorge Ramos Rea, Lima, 1987.

- Henry Pease, Un perfil del proceso político: a un año del segundo Belaundismo, Desco, Lima, 1981.
- Jaime Córdoba Zuloaga, Integración Andina en perspectiva: su importancia en la era de la economía internacional globalizada, Lima, mayo, 1997; y el documento del Foro Euro-Andino 98, La Nueva Realidad Andina, Londres, mayo, 1998.
- Jean-Daniel Reynaud, Les Regles du Jeu, L'action Collective et la Regulation Sociale, Armand Colin, París, 1993.
- Jean Bunel, «El Sindicalismo sometido a la prueba de la flexibilidad», en Fernando Valdés Dal-Ré (Coord), Sindicalismo y cambios sociales, Consejo Económico y Social, Madrid, 1994.
- John M. Keynes, Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Jorge Basadre, Historia de la República, Tomo VII.
- Jorge Rendón Vásquez, Derecho del Trabajo Colectivo: relaciones colectivas en la actividad privada y en la administración pública, Ed. Edial, Lima, 1995.
- Jorge Santisteban y Ángel Delgado, La Huelga en el Perú: Historia y Derecho, CEDYS, Lima, 1980.
- José Luis Monereo Pérez, Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral, Consejo Económico y Social, Madrid, junio 1996.
- José María Marín Arce, Los sindicatos y la reconversión industrial durante la transición, Consejo Económico Social, Madrid, diciembre 1997.
- José Rodríguez De La Borbolla, De la rigidez al equilibrio flexible, Consejo Económico y Social, Madrid, 1994.
- Julio Portocarrero, Sindicalismo Peruano: primera etapa 1911 - 1930, Ed. Gráfica Labor, Lima, 1987.
- Juan Carlos Álvarez C. y Francisco Trujillo V., «algunas reflexiones sobre el contenido asistencial de los convenios colectivos tras la Reforma producida por la Ley 11/1994», en Jesús Cruz Villalón (Coord.), Los protagonistas de las relaciones laborales tras la reforma del mercado de trabajo, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995.
- Juan García Abellán, Derecho de Conflictos, Institución de Estudios Políticos, Madrid, 1969.
- Ilse Marie Führer, Los sindicatos en España: de la lucha de clases a estrategias de colaboración, Consejo Económico y Social, Madrid, abril 1996.
- Leopoldo Gamarra Vilchez, «La Libertad Sindical y la OIT: comentario del Informe 306 del Comité de Libertad Sindical», en la Revista Trabajo y Seguridad Social, Lima: mayo 1997.
- Leopoldo Gamarra Vilchez, Relaciones Colectivas en Temas de Derecho Laboral, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Lima, 1989.

- Leopoldo Gamarra Vélchez, «Los derechos laborales en la Constitución de 1993», en Quo Vadis Jus, estudios en homenaje al profesor Ricardo La Hoz Tirado, U.N.M.S.M., Facultad de Derecho y Ciencia Política, Febrero 1994.
- Manuel Castells, La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- Manuel González Prada, Horas de lucha, Editado por la Librería Benezú», Lima, s/f.,
- María Luz Vega, «La flexibilidad en el Perú», en la Revista Asesoría Laboral, mayo, 1997.
- Mario E. Ackerman, «Un futuro para el Derecho del Trabajo», en Ensayos sobre Futuro del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Zavalía S.A., 1997.
- Mark Granovetter, «Acción económica y estructura social: el problema de la incrustación», en American Journal Of Sociology, Vol.91, No.3, noviembre 1985.
- Marleen Rueda - Catry, Juan Manuel Sepúlveda - Malbrán y María Luz Vega-Ruiz, Estudio comparado: Tendencias y contenidos de la negociación colectiva, fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países andinos, Documento de la Oficina Internacional del Trabajo, Lima, 1998.
- Martín Valverde A, «Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa», en El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.
- Michel Crozier y Erhart Friedberg. El autor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva, Alianza Editorial, México, 1997.
- Miguel Canessa Montejo, «La Flexibilidad Laboral en el Perú 9 años después», en la Revista Asesoría Laboral, abril 1999.
- Mike Rigby y Rafael Serrano Del Rosal (coords), Estrategias Sindicales en Europa: Convergencias o divergencias, Consejo Económico y Social, Madrid, 1997.
- North Douglass, Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico, FCE, México, 1995.
- Oscar Ermida Uriarte, Apuntes sobre la huelga en Derecho Colectivo del Trabajo, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1988.
- Oscar Ugarteche, El falso dilema, América Latina en la economía global, Fundación Friedrich Ebert-FES, Lima, 1997.
- Philippe Auvergonn y José Luis Gil La Réforme du Droit du Travail en Espagne, Droit Social, No. 2, février 1995.
- Raúl Saco Barrios, «Flexibilidad Laboral, Derecho del Trabajo y Administración de Personal», en la Revista Análisis Laboral, Vol. XXII, N° 247, enero 1998.
- Ricardo Elías Aparicio y Guillermo González Rosales, Doctrina y Legislación del Trabajo en el Perú, Vol. III, Ed. Biblioteca de Legislación y Jurisprudencia, Lima, 1959.
- Robert Axelrod, El problema de la cooperación, en La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de los juegos, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

- Robert Boyer, *La flexibilité du Travail en Europe*, Edition La Découverte, Paris, 1996.
- Rodolfo Capón Filas, *Integración y Derecho del Trabajo*», Ed. Trabajo y Utopía, Buenos Aires, junio 1998.
- Sonia Fleury Teixeira (Organizadora) *Estado y Políticas Sociales en América Latina*, Ed. Fiocruz-ENSP-Universidad Autónoma Xochimilco, 1992.
- Stephen Toulmin, *La comprensión humana*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.
- Thomas Hobbes, *Leviathan*, Penguin Books, London, 1968.
- Thomas Schelling, *Un ensayo sobre la negociación: Estrategia del Conflicto*, Ed. Tecnos, Madrid, 1964.