

«EL SENTIDO DEL TRABAJO EN LAS REFORMAS DE 1968 Y 1991 EN EL PERU»

Leopoldo Gamarra Vilchez

SUMARIO: 1.Sentido del trabajo y reforma laboral. 1.1.Ethos cultural.1.2.Cambios económicos y reforma laboral. 2.Análisis comparativo de los cambios en las reformas laborales.2.1.Los derechos individuales.2.2.Los derechos colectivos.2.3.El proceso laboral.2.4.La seguridad social.3.Tendencias en las reformas. 3.1.Universalismo y racionalismo. 3.2.Individualismo y deshumanización.4.Efectos de las reformas laborales.4.1.Límites de la acción velasquista.4.2.La falacia del éxito 5.A manera de conclusiones.

El propósito de este artículo es examinar el sentido de trabajo en las reformas laborales de 1968 y 1991 en el Perú. Como sabemos en 1991 se inició la reforma laboral de corte neoliberal, que empezó con un progresivo y radical desmantelamiento de las normas existentes desde 1968. Por ello, parece oportuno analizar el trasfondo de las reformas laborales, es decir el sentido del trabajo en las medidas planteadas y ejecutadas en los gobiernos señalados: su desarrollo, características y efectos.

Por ello, en la primera parte, describiremos el ethos cultural respecto al trabajo en general, y la relación de los cambios económicos con las reformas laborales. En la segunda parte, trataremos el análisis comparativo de los cambios de las instituciones del Derecho Laboral en las dos reformas. En la tercera parte presentaremos propiamente las tendencias del sentido de trabajo en los dos procesos. Y, finalmente, mencionaremos los efectos de las reformas en cuanto a las limitaciones que han sufrido como proceso de cambio, como también algunas ideas a manera de conclusiones.

1.- SENTIDO DEL TRABAJO Y REFORMA LABORAL

1.1. ETHOS CULTURAL SOBRE EL TRABAJO

En cada reforma o cambio sustancial de las disposiciones jurídicas sobre el trabajo, en una determinada sociedad, surge siempre un con-

junto de ideas y acciones de la población frente a esos cambios como el alma viviente, como «el verdadero fondo ético-místico donde anidan sus más caros valores y la simbólica de sus puras pertenencias espirituales»¹.

¹ Jorge R. Seibold, S.J., Estado, sociedad civil y ethos cultural Argentino, en Sociedad Civil y Estado; reflexiones filosóficas desde América Latina, compiladores: Juan Carlos Scannone, S.J. y Gerardo Remolina, S.J., Santafé de Bogotá, Colombia, junio 1996, pág. 213.



A ese hecho se le conoce como el ethos cultural que se manifiesta sobre todas las actividades que se realizan en conjunto en un pueblo. Pero siempre será una realidad no terminada, un perpetuo flujo, que «tiene identidad pero ella es dinámica, siempre abierta a nuevas valoraciones que lo van actualizando a través de diversos hechos y acontecimientos históricos producidos en las configuraciones de la Sociedad civil y del Estado, que son su más inmediata expresión»².

El trabajo constituye una categoría central en los diferentes sistemas de interpretación de la sociedad. Sin embargo, hay varias definiciones del concepto trabajo y de su devenir. Por ello, como señala Denis Sulmont³, la reflexión teórica debe integrar dos perspectivas: una de orden socioeconómico, que busca captar diferentes interpretaciones del mundo del trabajo e interpretar su evolución. Otra, de orden filosófico, que apunta a desentrañar el significado genérico y ontológico en la vida humana.

Se puede ver, entonces, que el trabajo está estrechamente asociado al proble-

ma de las necesidades y a la vez permite conocer elementos más allá de ellas. Es decir, el trabajo se presenta como una actividad no sólo ligada a la reproducción sino a la creación de algo nuevo, a la realización de obras, a la transformación del mundo y al desarrollo de las capacidades humanas.

Por ello, habría que recordar los planteamientos filosóficos de Marcuse⁴ que se refieren al trabajo como una praxis de la relación humana con el mundo, la que estaría definida por la relación entre el hacer y el objeto. Marcuse considera el sentido global de la actividad, la transformación que se da en el otro y en uno mismo a partir del trabajo. Pero reconoce que el entusiasmo y la alegría no provienen del trabajo en sí, sino de la capacidad de concebir y celebrar la tarea y obra realizada, de relacionar el trabajo con el sentido de la acción. La alienación en el trabajo solo genera dolor, hartazgo, tristeza.

En esa perspectiva, nos parece interesante el concepto de Marx: «el trabajo, como un aspecto de la praxis, es una actividad humana que al modificar la naturaleza modi-

² Idem.

³ Denis Sulmont, Reflexiones sobre el sentido del trabajo, en *Debates en Sociología* No. 15, Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales, 1990.

⁴ Herbert Marcuse, Razón y revolución, Madrid, 1972.

⁵ Carlos Marx, El capital. Crítica de la Economía Política, Ed. Cartago, Buenos Aires, 1973, Tomo I, Libro I, Capítulo VII, págs. 187-189 y 192.



fica al hombre mismo. Es el hecho fundamental. La relación entre teoría y praxis aparece en que el trabajo humano, a diferencia del animal, es un trabajo pensado»⁵.

Sin embargo, en el pensamiento hegeliano, en varios sentidos, tiene un lugar clave en la realización «cultural» y moral del hombre: «la mediación que prepara y obtiene, para las necesidades particularizadas medios adecuados igualmente particularizados es el trabajo, que por medio de los mas diversos procesos específica para esos múltiples fines el material inmediatamente proporcionado por la naturaleza. Esa elaboración da a los medios su valor y su utilidad, y hace que los hombres en su consumo se relacionen principalmente con producciones humanas y que lo que propiamente consuman sean esos esfuerzos»⁶. El trabajo como expresión primera de sí de un ser que será íntegramente expresión. Es decir, el carácter social es fundamental para el hombre. El hombre es social desde el momento que habla, es decir desde que sale de sí. Recordemos también la relación trabajo y cultura: «la cultura práctica que se logra por

medio del trabajo consiste en la necesidad que se produce a sí misma y en el hábito de estar ocupado»⁷.

Según Miguel Manzanera la capacidad humana de hablar es una dimensión constitutiva del animal humano en su historia de autorrealización, tanto individual como colectiva, de expresión y comunicación a través del lenguaje. «El hombre elocuente accede a la ciencia como sistematización del conocimiento racional. Mas allá de la ciencia el hombre desarrolla la conciencia como valoración eteca de la realidad histórica en base a la realidad metafísica. Gracias a ello el hombre puede reconocer su propio proyecto de autorrealización...»⁸.

1.2. CAMBIOS ECONÓMICOS Y REFORMA LABORAL

En el Perú, hasta 1968 no existía un corpus legal suficientemente importante dirigido a normar las condiciones de trabajo y las obligaciones y derechos que de ellas se derivan, tanto para empleadores como para trabajadores. Esto hacía que fueran normas dis-

⁶ G.W.Friedrich Hegel. Principios de la Filosofía del Derecho. Ed. EDHASA, Barcelona, Primera edición, traducción de Juan Luis Verma. 1988, pág. 272.

⁷ Idem.

⁸ Miguel Manzanera, Crítica Filosófica del Neoliberalismo: Filosofía Liberal Vs. Filosofía de la Liberación, en Sociedad Civil y Estado, reflexiones filosóficas desde América Latina, (Comp: Juan Carlos Scannone y Gerardo Remolina), Ed. Equipo Jesuita Latinoamericano de reflexión filosófica, Santafé de Bogotá, Colombia, junio de 1996, pág. 145.



persas y contradictorias los que se ocuparan de dichos asuntos en la medida en que surgían diferencias que debían ser aclaradas y zanjadas por ley. Con el gobierno militar iniciado en 1968, este panorama empezó a cambiar.

Con las reformas, en el período de 1968-1975⁹, se llegó a cancelar la vigencia de una forma de dominación que se encontraba en crisis: la oligarquía. Esto permitió llevar a cabo una estrategia de desarrollo por medio de la política de sustitución de importación, que se había intentado en varias oportunidades.

En ese caso significó una importante alteración social y económica: «el proyecto militar se proponía de manera general, combinar la acumulación capitalista del Estado y la del sector privado a fin de ampliar, profundizar y homogeneizar el mercado interno, con la consiguiente integración económica y social. En la medida que se lograra dicha integración y se afirmara la democratización social y econó-

mica se debería ir forjando la unidad cultural...»¹⁰.

A fines de 1990 se dio inicio a la llamada reforma laboral. El panorama social y político era bastante otro del que fue en los años 70. El gobierno, asumiendo una política de corte neoliberal, empezó un progresivo y radical desmantelamiento de la legislación laboral anterior. Y se presenta como un movimiento pendular: podemos considerar que el primer movimiento del péndulo fue desde 1968 a 1990, a favor de los trabajadores; el movimiento de retorno de ese péndulo, a partir de 1990 hasta la fecha, nos ha hecho volver a los años 60, en la medida en que la legislación laboral actual no hace otra cosa que desamparar a quienes no tienen sino su trabajo como medio de vida. En efecto se empezó aplicar una política de ajuste económico¹¹ que implicaba poner en marcha el modelo neoliberal¹². Así se empezó con el desmantelamiento de la Industria y la desprotección legal en el ámbito laboral.

Se sostiene que, en la medida que el Estado se haga a un lado, funcionará la econo-

⁹ Investigadores de todas las tendencias coinciden en señalar la importancia de ese período (1968-1975) en la historia contemporánea del Perú. Sobre todo el papel del Estado en la reestructuración del capital como medio para lograr el desarrollo económico. Al respecto, ver el libro de E.V.K. FitzGerald, La Economía Política del Perú 1956-1978. desarrollo económico y reestructuración del capital, Lima: IEP, 1981.

¹⁰ Julio Cotler, Democracia e integración, Lima: IEP, 1980, pág. 51.

¹¹ 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.



mía; se propone la globalización «de las leyes económicas, la exigencia de la internacionalización de las economías para la modernización de las sociedades ...»¹³ y el libre juego de las leyes de la competencia mediante el restablecimiento de la responsabilidad individual. O sea, la representación de la sociedad estará constituida por individuos que interactúan entre sí en un modelo donde la libertad y la igualdad son principios de base; de ahí que se afirma que todos los individuos tienen las mismas oportunidades y su destino dependerá de sus propios méritos.

Por otro lado, se plantea como el medio idóneo para la solución de la crisis socioeconómica y el crecimiento a largo plazo la restitución de los supuestos equilibrios básicos y la oferta-demanda. Se enarbola el principio del individualismo y la negación absoluta de lo social, se

propone el mercado como articulador de la vida social, la estabilidad monetaria y de los precios. Es decir, no se considera el bien común sólo el bien propio.

Así, se viene implantando políticas de privatización de las empresas públicas con miles de trabajadores despedidos¹⁴, 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.

2.- ANALISIS COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS DE LAS REFORMAS LABORALES DE 1968 Y 1991

2.1. LOS DERECHOS INDIVIDUALES

La reforma laboral de 1968 empezó con la creación de la Comunidad Laboral, como medio de relación entre los trabajadores y sus

¹² El proyecto neoliberal, en América Latina, inspirado en el pensamiento económico de Milton Friedman y el Fondo Monetario Internacional surgió como ideología opuesta a las políticas de estabilización durante la década pasada. Al respecto, ver el trabajo crítico de Hernán Darío Correa, Jorge Ivan Gonzáles y Raúl Mora Lomeli (editores), Neoliberales y pobres, Santafé de Bogotá: 1993. En otra línea Barry B. Levine (comp.) El desafío neoliberal, el fin del tercermundismo en América Latina, Santafé de Bogotá: Norma, 1992. También la Revista Perfiles Laborales, publicación bimestral de la Fundación Friedrich Naumann, México.

¹³ Oscar Ugarteche, El falso dilema, América Latina en la economía global, Lima: Fundación Friedrich Ebert-FES, 1997, pág. 20. Muy diferente fue la experiencia española como puede constatarse en el texto de Manuel Gonzales R., Estrategias de Política Industrial, Madrid: Consejo Económico y Social, Febrero 1994. Una evaluación particular del proceso de políticas de estabilización en Argentina, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Perú y Venezuela; en América Latina: Políticas macroeconómicas en los noventa, Lima: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Martín de Porras, julio 1998.

¹⁴ 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, Nro. 135, julio 1992, Pág. 10-11.



empleadores, al instituir la comunidad industrial con el D.L. N° 18384 del 27/7/1970. Esta medida consistía en el acceso a la propiedad, a la dirección y a la renta de la empresa en función de sus utilidades¹⁵. Esta participación (legal) de los trabajadores en la propiedad de la empresa cambió la relación laboral existente: de la dependencia total respecto a sus empleadores pasaron a convertirse en copropietarios de la empresa. Este nuevo status jurídico de los trabajadores implicaba estabilidad en el empleo, en tanto que no podían estar a merced del empleador y ser despedidos en cualquier momento¹⁶.

En efecto, el 10 de Noviembre de 1970 se promulgó el Decreto Ley 18471, sobre la estabilidad laboral. Esta disposición reconoce por primera vez en el Perú la estabilidad de los trabajadores en el empleo como elemento que «propende al incremento de la productividad». De esta manera se liberó a los trabajadores del despido que como una espada de Damocles pendía sobre ellos. Como se puede ob-

servar en los dispositivos legales, tanto la participación de los trabajadores en la empresa como la estabilidad laboral estaban «muy conectadas entre sí, eran las columnas vertebrales del sistema del general Velasco¹⁷».

En general, esa concepción se aplicó a todos los derechos laborales. Así tenemos: el Decreto Legislativo 728 «Ley de fomento al empleo», con el que se inició propiamente la reforma laboral de 1991. Con este dispositivo se introducen, como norma, los contratos temporales ampliando su ámbito (con determinación del plazo), que antes constituían la excepción que confirmaba la regla.

Esta temporalidad de la relación laboral no es otra cosa que precariedad del empleo¹⁸, porque aumenta la incertidumbre en los trabajadores e «introduce un elemento de ineficiencia en la relación laboral, ya que el trabajador empleará parte de su tiempo (y de su capacidad productiva) en protegerse ante una posible terminación del contrato...». Esto

15 Ver los aspectos específicos de la política económica de entonces vinculada al sector industrial en el libro de Javier Iguíñiz, *Política Industrial Peruana 1970-1980, una síntesis*, Lima: Desco, 1984.

16 Recordemos que el empleador podía resolver a su entera voluntad la relación laboral.

17 Javier Neves, *Balance de la Reforma Laboral*, Documento de trabajo, Desco-Cooperación. Julio. 1999, pág. 5.

18 Con la consecuencia psicológica de la incertidumbre y del temor que se apodera de los trabajadores de perder su empleo, como señala Eduardo Galeano «es universal el miedo de recibir la carta que lamenta comunicarle que nos vemos obligados a prescindir de sus servicios en razón del ajuste de gastos o el redimensionamiento del personal o la reestructuración de la empresa» o el cumplimiento del contrato temporal (Diario *La República*, 31 de Enero de 1998, pág. 21). Así, en cuanto a formas de contratación, Perú pasa a tener uno de los mercados de trabajo más flexibles del ámbito latinoamericano.



provocó que el desempleo se agravara «no de quienes quieren trabajar por primera vez, sino el resultado de la rotación y el intento de regresar de quienes ya han tenido experiencia. Esto tiene que ver con que los contratos tienen poca duración...»¹⁹.

Lo más grave, se permite la intermediación laboral incondicional e irrestricta. A pesar que legalmente se normó dizque para labores de tipo complementario, temporal y/o especializado, pero en la práctica se viene utilizando esta ley para todo trabajo remunerado en empresas privadas, eventual o permanente, a través de empresas («services») y cooperativas de trabajo para «colocar» trabajadores que laboran real y efectivamente para otras empresas denominadas usuarias.

2.2. LOS DERECHOS COLECTIVOS

En cuanto a los derechos colectivos, con la reforma de 1968, se dictaron medidas que buscaban su modernización; especialmente el D.S. N° 006-71-TR de fecha 23 de mayo de 1971 sobre negociación y convención colectiva.

Esta medida buscaba constituirse en el instrumento fundamental de la solución de los conflictos colectivos y por lo tanto regulador de las relaciones entre capital y trabajo. Además, se expidió el Decreto Ley 19040 (13-11-1971) que declaró la reorganización del Ministerio de Trabajo, asumiendo éste la jurisdicción exclusiva de los problemas laborales a través de la vía judicial (Decreto Supremo 007-71-TR del 30-11-1971) y la vía administrativa (Decreto Supremo 006-72-TR del 30-5-1972).

Con ello se canceló la dispersión legislativa en cuanto a la negociación y convención colectiva. Y en materia sindical, en realidad nunca como en ese período se registró tal cantidad de organizaciones sindicales, lo que indicaba que se había resguardado y garantizado el derecho de sindicalización.

En cambio, el 12 de julio de 1992 fue publicado el Decreto Ley Nro. 25593 «Ley de relaciones colectivas de trabajo» (LRCT) en un panorama mundial de dificultades para los sindicatos y a nivel nacional de debilitamiento de las instituciones, como son las organizaciones sindicales²⁰. Se

¹⁹ Luis Aparicio Valdez, *Economía y empleo en la coyuntura*, separata de la exposición en la Jornada Tercer Milenio: una sociedad para todos, mesa de trabajo sobre empleo, 3-4 de diciembre, Lima 1997.

²⁰ En ese sentido, es interesante observar cómo en Europa los sindicatos están adaptándose al nuevo y más hostil entorno de los años 90. Al respecto, ver la obra *Estrategias Sindicales en Europa: Convergencias o divergencias*, Mike Rigby y Rafael Serrano Del Rosal (coords), Madrid: Consejo Económico y Social, 1997. También para la realidad española ver José María Marín Arce, *Los sindicatos y la reconversión industrial durante la transición*, Madrid: Consejo Económico Social, diciembre 1997; Ilse Marie Führer, *Los sindicatos en España: de la lucha de clases a estrategias de colaboración*, Madrid: Consejo Económico y Social, abril 1996. Incluso el libro de Antonio Gutiérrez, *Sindicalismo y nuevas realidades*, Madrid: GPS, 1993.



consolida la sindicalización por empresa y no por rama o actividad, en un contexto en donde «el sindicalismo en el Perú de los 90 atraviesa una crisis ideológica y organizativa, crisis de representación...»²¹.

En cuanto al derecho de huelga se mantiene la regulación restrictiva, en tanto considera que la «huelga es la suspensión colectiva...»(art. 72), excluyendo otras modalidades que siempre han sido expresión de la práctica sindical.

2.3. EL PROCESO DE TRABAJO

El 23 de noviembre de 1971 se expidió el Decreto Ley N°19040, que declaró la reorganización del Ministerio de Trabajo, asumiendo éste la jurisdicción exclusiva de los problemas laborales a través de dos vías bien delimitadas: judicial y administrativa²².

Para la vía judicial, vinculada a los reclamos en los que la relación de trabajo se encontraba extinguida, se expidió el Decreto Supremo 007-71-TR (30 de noviembre de 1971) considerando «que las normas que reglamentan el procedimiento ante el Fuero Privativo de Trabajo, contenidas en el Decreto Supremo del 23 de marzo de 1936 y otras disposiciones concordantes no se ajus-

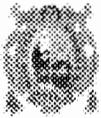
tan a la necesidad de una eficiencia administrativa de justicia de trabajo». En la vía administrativa se promulgó el Decreto Supremo 006-72-TR (del 30-5-72) para la solución de aquellos asuntos en los que la relación laboral se encontraba vigente, así como en la reposición en el trabajo por despido injustificado o reincorporación al empleo invocando un derecho preferencial.

El nuevo proceso laboral aparece con la Ley Nro. 26636 del 29 de junio de 1996, como una necesidad de los cambios ocurridos en la legislación, en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Constitución respecto al trabajo. En efecto, el ordenamiento laboral en la Constitución y en la nueva legislación ordinaria, desde 1990, son del suficiente peso normativo.

En la nueva ley procesal, las etapas del procedimiento no reflejan la búsqueda de la celeridad que unifique los actos procesales con el objeto de lograr una justicia rápida. Se restringe la iniciativa procesal de oficio, por la cual el juez laboral debe ser el director del proceso que lo impulsa de oficio hasta su conclusión, con facultades expresas de «ultra petita» y «extra petita».

²¹ Carmen Rosa Balbi, *Sindicalismo y Flexibilización del Mercado de Trabajo en el Perú*, en *Revista Debates en Sociología*, No. 19, Lima, 1995, Pág. 91.

²² Ver el interesante debate en los documentos del Seminario *Bases para una Ley General de Trabajo*, que se llevó a cabo el 30 de enero al 03 de febrero de 1984, publicado por la OIT-CIAT-IET, Abril 1984.



2.4. LA SEGURIDAD SOCIAL

En cuanto a la seguridad social, con la reforma de 1968, partir de 1970 lograron su unificación lo que significó reordenar el sistema existente, superar las diferencias laborales antitécnicas e ingresar a utilizar principios de universalidad, integralidad y solidaridad de la seguridad social propiamente. Por primera vez se habló en el Perú de la solidaridad como sistema, entendiéndose como el deber que tienen todas las personas de la sociedad de contribuir a financiar las prestaciones de seguridad social. Los recursos captados deben distribuirse en función de los tres principios ya indicados.

De este modo «las personas capacitadas para el trabajo, o con recursos suficientes para contribuir, suministran, en cada momento, los recursos que las personas incapacitadas o necesitadas reciben como prestaciones para beneficiarse, a su vez de la solidaridad de los otros cuando ellos tengan necesidad de las prestaciones sin que haya correlación entre lo que cada uno aporta y lo que recibe»²³. En 1971, mediante el Decreto Ley 18846, se creó el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Fue un cambio cualitativo en tanto se logró pasar de las compañías privadas de

seguro a la Caja Nacional del Seguro Social, concebida sin fines de lucro y dentro de los principios de la seguridad social. En 1973 se creó el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a través del D.Ley 19990 que articuló dentro de su ámbito, además de la pensión de jubilación, la de invalidez y las de sobrevivientes, al que accedían todos los trabajadores sin distinción del régimen laboral.

Finalmente, el sistema de prestaciones de salud de la seguridad social se llegó a crear recién en 1979 (Decreto Ley 22482), fusionó los antiguos regímenes de enfermedad y maternidad para obreros (Ley 8433) y para empleados públicos y particulares (Ley 13724), y comprendía las prestaciones de enfermedad y accidentes comunes, de maternidad y de sepelio.

Con la reforma de 1991, el Poder Ejecutivo publicó los Decretos Legislativos 718 y 724 creando el sistema privado de salud y pensiones, paralelo y excluyente al que administraba el IPSS de carácter público. El 6 de diciembre de 1992 se publicó el D.Ley 25897 que creó el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) conformado por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP).

²³ Jorge Rendón Vásquez, *Derecho de la seguridad Social*. Lima, Tarpuy, 1992, págs. 74 y 75.



De esta manera el Estado obligó a los asegurados, y por tanto al IPSS, a entregar los recursos económicos de la seguridad social a las empresas privadas cuyo objetivo no es la protección social sino el lucro. Se señala claramente (art. 1) que el objetivo prioritario del plan de recomponer la tasa de ganancia y no garantizar a los trabajadores afiliados un sistema de pensión seguro y estable²⁴.

Por otro lado, en materia de salud, decíamos que con el Decreto Legislativo 718 se había creado el sistema privado (SPS) alternativo al IPSS, que sería administrado por las organizaciones de servicio de salud (OSS) como personas jurídicas. Sin embargo, fue el primer intento hasta el 17 de mayo de 1997 en que se publicó el texto de la «Ley de Modernización de la Seguridad Social Privada en Salud» (Ley 26790), siendo reglamentada por el D.S. 009-97-SA²⁵ que define a la Entidades Prestadoras de Salud (EPS) como «empresas privadas distintas del IPSS»²⁶.

3.- TENDENCIAS DEL SENTIDO DE TRABAJO EN LAS DOS REFORMAS

3.1. UNIVERSALISMO Y RACIONALISMO

Con la reforma de 1968, las relaciones laborales de ayer, todavía acogidas en diferentes formas de dependencia interpersonal, fueron transformadas en relaciones salariales que la ley definía posteriormente. Esto se dio en un marco general en donde se desarrolló una lucha más racional en contra de las injusticias internas de una sociedad y también en contra de los mecanismos de dependencia.

El trabajo fue promovido como derecho, dignidad y deber de todo ciudadano; así, se promulgaron importantes dispositivos legales que se enmarcaron dentro del proyecto del gobierno militar de reestructurar la legislación laboral (...) (con) «relaciones laborales justas que compatibilicen la dignidad, seguridad y bienestar del trabajo con la eficien-

²⁴ Sobre este tema ver «Sistema Nacional de Pensiones del IPSS o AFP», Anexo del libro Derecho de la Seguridad Social de Jorge Rendón Vásquez, Lima: Edial, 1993. Y Francisco Javier Romero Montes, La Jubilación en el Perú: IPSS-AFP-D.Ley 20530, servidores privados y públicos, Lima: Servicios Gráficos, mayo 1993. También José Danós O., Eduardo Gordillo T. y otros, Sistema privado de pensiones: desafíos y respuestas, Lima: CEDAL, 1994.

²⁵ Modificada y ampliada por el D.S. 001-98-SA del 14 de enero de 1998.

²⁶ Artículos 1 y 2 del Reglamento (D.S. 009-97-SA). El problema es que las compañías de seguro no tienen experiencia en prestación de servicios y las clínicas no la tienen en el manejo financiero de un seguro. Al respecto ver la entrevista a Luis Manrique, Superintendente de Entidades Prestadoras de Salud (EPS), quien analiza el nuevo sistema y su impacto sobre el mercado asegurador, en la Revista Aporte de la Superintendencia del Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, año 4, No. 11, diciembre 1997.



cia del centro de trabajo y desarrollo socioeconómico del país»²⁷. Se dieron además importantes medidas que llevaron a la modernización del Derecho laboral superando la «legislación dispersa y anacrónica».

Es decir, se desarrolló una racionalidad económica a través de las reformas que se imponían a todos, en donde se insistía sobre la dignidad de la persona y la igualdad de los ciudadanos delante de la ley. Se planteó un horizonte social y político estructurado por una razón moderna y con criterios de universalidad: todos los hombres, todo el hombre.

Cada peruano era invitado a más libertad, a liberarse de las ataduras naturales que la historia le había legado, para comprometerse a una acción cuyo horizonte y contenido de igualdad y de libertad se consideraba que debían realizar el deseo de todos. Se trataba de construir un Perú nuevo en el cual fuera posible a todos los peruanos vivir dignamente en el conocimiento y reconocimiento de su pasado.

El sustantivo «velasquismo» que caracterizó el período de 1968-1976 instauró la universalidad como base de la crítica de la acción en la sociedad nacional. De esta manera se introducía el criterio moderno de la moral, cri-

terio de la voluntad que se determina por la razón y ya no por la historia, la tradición, ni tampoco por las éticas particulares de los diferentes grupos de pertenencia. Esto se expresó nítidamente en la reforma de la educación. Recordemos el adagio de Nietzsche «allí donde crece el árbol del conocimiento, allí está el paraíso».

La reforma laboral fue ciertamente el aspecto más visible del cambio. Pero conducida de manera autoritaria, administrativa y guiada por una voluntad de más racionalidad, de más eficacia y de más justicia social.

3.2. INDIVIDUALISMO Y DESHUMANIZACION

La filosofía liberal descubrió que la economía de mercado, tal como puso de relieve Adam Smith, se basa en el interés de cada hombre por su propia realización. Esta motivación espontánea o natural, donde cada uno busca su propio interés, hace que la vida social funcione mucho más eficazmente en un sistema libre que en otro de economía dirigida, donde se anula esta motivación y se la sustituye por otras de tipo político.

Esa concepción ha percibido con lucidez esa tendencia primaria del hombre, inmediatamente experimentable en

²⁷ Objetivo específico N° 22 del Plan de Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada-Plan Inca (3-10-1968).



el mismo instinto de supervivencia. Esta tendencia, a la que se conoce como egoidad, es una categoría filosófica básica en la convivencia humana. Sin embargo, la filosofía liberal, al insistir exclusivamente en la egoidad, como la única base de convivencia, reduce la antropología a un individualismo, que, fomentado, lleva al egoísmo, propio o colectivo y degenera en un sectarismo social, capaz de destruir la misma convivencia social.

En esa perspectiva, sin duda el cambio más radical de la reforma, en el mundo del trabajo, ha sido la privatización de la seguridad social en cuanto a las prestaciones de salud y pensiones de los trabajadores: el Perú fue el primer país en emular la experiencia chilena que puso en marcha en 1981 el proceso de reforma del sistema de seguridad social. En efecto, en 1991 se crearon los sistemas privados de salud y pensiones, paralelos y excluyentes de los que administraba el Instituto Peruano de la Seguridad Social (IPSS) de carácter público.

El nuevo sistema consiste en el ahorro individual, la administración privada del mismo, autofinanciamiento de los servicios e inversiones de dichos fondos a cargo de la empresas privadas²⁸.

Y, en términos económicos, la reforma neoliberal significa una economía de mercado, que modifica el escenario en el que se desenvuelven empleadores y trabajadores²⁹: para la asignación de recursos que posibilite la generación de excedentes, la elevación de ganancias en forma pragmática excluyendo a amplios sectores de la sociedad en la perspectiva polarizante de una economía de mercado que se regularizaría a si misma³⁰.

El cuerpo teórico de la privatización de la seguridad social puede resumirse en cuatro proposiciones:

- La salud y las pensiones como mercancías reguladas por la oferta y la demanda del mercado.
- Responsabilidad individual en materia de salud y libertad personal en el ahorro individual para obtener pensiones.
- La empresa privada como garantía de eficiencia y modernidad en la gestión jubilatoria y de salud.
- El sistema es seguro y rentable que posibilite

²⁸ En su momento, la Comisión de Expertos de la OIT en aplicación de convenios y recomendaciones, hizo observaciones serias referentes al carácter de las administradoras de fondos de pensiones.

²⁹ Un minucioso análisis de estos cambios es el de Oscar Ugarteche, ob. cit.

³⁰ Al respecto ver el trabajo colectivo Neoliberales y pobres, ob. cit.



tará la reactivación económica del país.

Un sistema regido por estos principios dize que generaría el máximo de ahorro posible de parte de los trabajadores sin tocar absolutamente el problema de la distribución del ingreso en nuestro país. Lo que sí ha logrado la privatización en estos años en muchos trabajadores es un fuerte individualismo, falta de identidad, pérdida de solidaridad, apatía para reconstruir sentidos comunes como lo hacían antes.

4.- EFECTOS DE LAS REFORMAS LABORALES DE 1968 Y 1991

4.1. LIMITES DE LA ACCION VELASQUISTA

En el Perú, desde inicio del siglo hasta la década del 40, la dominación oligárquica se impuso recurriendo a dictaduras y exclusión de las organizaciones políticas. En los años 50 fuertes movimientos políticos y sindicales empezaron a cuestionar a la oligarquía su ilegitimidad e inestabilidad como sistema expresado en el Estado. A fines de la década 60 se vivió el intento más serio del proyecto más ambicioso en la historia republicana: la reorganización de la política económica, con la estrategia de desarrollo por la vía de sustitución de importaciones, de desarrollo del capitalismo a favor

de la burguesía nacional y sus aliados. Eliminando para ello el viejo grupo oligárquico agroexportador del control del Estado³¹.

A mediados de la década 70 se empezó a sentir los síntomas de la crisis económica del país, que será una de las más largas de su historia hasta nuestros días. Se trata de un período de aguda polarización económica y social. Se empieza planteando solucionar los problemas nacionales, contradicciones e insuficiencias puestas en evidencia por el movimiento obrero, y se termina con una profunda crisis política y económica que puso en peligro el statu quo.

Así, en el año de 1975 fracasó el proyecto de alentar una política distributiva en favor de los sectores populares, el desarrollo de la burguesía nacional y del aparato productivo del Estado. Este proyecto pretendía el desarrollo capitalista fundado en la industrialización sustitutiva, condicionada por definiciones casuísticas relativas a la seguridad nacional. Curiosamente, por el contrario, el capitalismo modó las empresas transnacionales asociadas al Estado. El cambio estructural más importante de este proceso entró estrepitosamente en crisis. Nos referimos a la reforma agraria, que modificó en forma definitiva la estructura de la tenencia de la

³¹ Ver Julio Cotler, Clases, Estado y Nación en el Perú, Lima, IEP, 1978.



tierra en el país. Por otro lado, la estructura industrial dependiente (equipos, insumos, tecnología) generó una mayor espiral inflacionaria con recesión (estanflación) provocando el aumento del desempleo, el incremento de los precios de todos los bienes y servicios.

Esta crisis 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 estructural³². Sólo se plantearon defender los intereses inmediatos del capital en general y del extranjero en particular, mediante una política económica de estabilización (programas anticrisis), dejando de lado las reformas, nacionalizaciones y presentando un Estado en crisis permanente y profundamente excluyente³³. Sin embargo, no fue un cambio total de modelo de desarrollo hasta 1990.

4.2. LA FALACIA DEL ÉXITO DE LA REFORMA DE 1991

Con el proceso de 1991 hasta el 2000, es verdad que los indicadores económicos mejoraron en líneas muy generales, pero una vez que los datos se desagregan el panorama cambia totalmente. El desempleo, la informalidad, la

contracción del mercado laboral, es decir, la crisis o precarización de la relación laboral constituye, hoy en día uno de los principales problemas del país dejados por ese gobierno e indicador del ineficaz funcionamiento del sistema productivo y del mercado de trabajo a nivel macro y microeconómico.

En materia laboral, se pensó que la generación del empleo, debía ser resultado natural del crecimiento económico, de la inversión extranjera y de la ley de fomento del empleo, y no de políticas sectoriales centradas en la redistribución y fomento de la acumulación interna. «Lo cierto es que la reducción de aranceles, la contención del tipo de cambio, las privatizaciones, las políticas monetaria y fiscal y algunas otras medidas implementadas, bajo el ajuste y la estabilización desde 1990, van en contra de aliviar este problema. En muchos casos, contribuyen a eliminar empleos o a cambiar su composición, reduciendo la proporción de trabajadores estables al introducir diversas formas de subcontratación, contratos temporales, convenios de prácticas preprofesionales o de formación laboral juvenil...»³⁴.

En realidad, como sostiene Mario Ackerman en «la

³² Especialmente el populismo de Alan García, ayudó a deteriorar más en el Perú la imagen negativa del intervencionismo estatal en la economía.

³³ Ver el libro de Jürgen 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*, Lima: Desco, 1981.



falacia de la promoción del empleo subyace la ideología del mercado, en nombre de cuya pretendida pureza se reclama evitar interferencias tales como la intervención del Estado o de los sujetos colectivos»³⁵.

El principal efecto de la reforma laboral a considerar es la multiplicidad de formas de contratación temporal con requisitos legales tan amplios que permiten su utilización casi en cualquier circunstancia. Esta temporalidad de la relación laboral es entendida como precariedad en el empleo³⁶, que aumenta la incertidumbre en los trabajadores e «introduce un elemento de ineficiencia en la relación laboral, ya que el trabajador empleará parte de su tiempo (y de su capacidad productiva) en protegerse ante una posible terminación del contrato...». Esto provocó que el desempleo se agravara «no de quienes quieren trabajar por primera vez, sino el resultado de la rotación y el intento de regresar de quienes ya han tenido experiencia. Esto tiene

que ver con que los contratos tienen poca duración...»³⁷.

En cuanto a los derechos colectivos, podemos señalar, como resultado de la reforma laboral, el debilitamiento y desaparición de muchas organizaciones sindicales, en momentos que éstas atravesaban por una crisis ideológica, organizativa y de representación. Muchas empresas han cerrado por la crisis económica o han reducido el número de trabajadores.

Por otro lado, respecto a la administración de justicia laboral, la reforma de 1991 no ha logrado superar el problema de la autonomía procesal. Con la Ley 26636 se ha vuelto a las normas civiles a pesar de que el procedimiento laboral debe responder a otros criterios y contar con principios propios.

Finalmente, en este punto del éxito falaz como resultado de la reforma, mediante la privatización de la seguridad social, las prestaciones de

34 Francisco Verdara V., Ajuste estructural y generación de empleo: Perú 1989-1994, en el capítulo empleo y política social en el Perú, Boletín de Opinión N° 22, Consorcio de Investigación Económica, Lima, enero 1996, pág. 50.

35 Mario Ackerman, «Un futuro para el Derecho del Trabajo», en Ensayos sobre el Futuro del Derecho del Trabajo, Buenos Aires: Zavalia S.A., 1997, pág. 20.

36 Con la consecuencia psicológica de la incertidumbre y del temor que se apodera de los trabajadores de perder su empleo, como señala Eduardo Galeano «es universal el miedo de recibir la carta que lamenta comunicarle que nos vemos obligados a prescindir de sus servicios en razón del ajuste de gastos o el redimensionamiento del personal o la reestructuración de la empresa» o el cumplimiento del contrato temporal (Diario La República, 31 de Enero de 1998, pág. 21). Así, en cuanto a formas de contratación, Perú pasa a tener uno de los mercados de trabajo más flexibles del ámbito latinoamericano.

37 Luis Aparicio Valdez, Economía y empleo en la coyuntura, separata de la exposición en la Jornada Tercer Milenio: una sociedad para todos, mesa de trabajo sobre empleo, 3-4 de Diciembre, Lima 1997.



pensiones y salud han logrado regresar a manos privadas de grupos monopólicos que fueron las razones para que el Estado en los años 60 las controlara³⁸. Ahora podemos observar problemas en el sistema tanto en pensiones como en salud. Si bien hubo un momento de euforia en los que dirigen la privatización, en definitiva no logran insertarse eficazmente en el proceso real de solución de los problemas de la Seguridad Social.

5. A MANERA DE CONCLUSIONES

Las dos grandes reformas laborales de envergadura histórica realizadas en la segunda mitad del siglo 20 - las que encabezaron el general Velasco Alvarado y ahora el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, respectiva y diferenciadamente en 1968 y 1991 - no emergieron de los mecanismos que el régimen democrático establece para llevar a cabo el cambio político; se ejecutaron recesando el Estado de Derecho y suprimiendo gran parte de las libertades ciudadanas.

Se debe destacar que la reforma de 1991 acepta la igualdad fundamental de todos los hombres, de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en 1946, verdadero hito

en el camino de la humanidad. Sin embargo se incurre en graves errores de fondo: en primer lugar el problema de la libertad y de la igualdad está situado en una visión abstracta de la realidad desde el ordenamiento jurídico, desconociendo sus condicionamientos históricos. Puesto que las leyes de un país aunque insistan en la igualdad de derechos difícilmente una persona pobre puede desarrollar su libertad y su igualdad. ¿Acaso una persona sin recursos económicos es favorecida por la libertad de precios? ¿De qué sirve a un trabajador desocupado o mal remunerado saber que jurídicamente tiene vigencia la libertad laboral de contratación? De esta manera el desarrollo favorece únicamente a unos cuantos privilegiados, dejando a las masas marginadas en situaciones precarias, donde la libertad y la igualdad se convierten en conceptos formales, desprovistos de contenido real y por lo tanto falsos.

Por el contrario, en la reforma de 1968, se enfocó la libertad desde sus condicionamientos históricos, como contraste de la libertad e igualdad, entendidas no de modo abstracto. La realidad social demostró que más allá de la libertad se necesita de una serie de elementos históricos que faciliten su realización. Por ello se asoció la libertad y la igualdad con el principio

³⁸ Una síntesis de la reforma de la seguridad social, en mi trabajo «Privatización de la Seguridad Social», en Estela Ospina (comp.), *Derecho y realidad: salud y trabajo*. Lima: ISAT, 1996.



antropológico de la equidad histórica, donde todos los hombres son considerados en su propia realidad, muchas veces económicamente desigual. Se

planteó el desafío económico, desde la situación real de pobreza de muchos peruanos. «desarrollo sí, pero con equidad» fue el planteamiento de la reforma de 1968.