

JULIO C. NEFFA

LA PARTICIPACIÓN DE LOS

TRABAJADORES

EN LA GESTIÓN DE

LAS EMPRESAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

La participación de los trabajadores en la gestión de las empresas

Julio C. NEFFA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Secretaria académica

Roxana S. CARELLI

Secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretaria de Extensión Universitaria

Esteban SÁNCHEZ a/c

Secretaria de Administración

Graciela C. HAGE

Secretario Legal y Técnico

Guillermo E. CONY

Consejo superior

Autoridades:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Roberto C. MARAFIOTI

M. Liliana TARAMASSO

Pablo A. TAVILLA

Consejeros

Claustro docente:

Adriana A. M. SPERANZA

Adriana M. del H. SANCHEZ (s)

Juana T. FERREYRO (s)

Andrés F. MOLTONI (s)

Claustro estudiantil

Facundo E. DE JESÚS

Patricia M. ROMANO

Claustro no docente

Carlos F. DADDARIO

Secretario ad-hoc:

Esteban SÁNCHEZ

La participación de los trabajadores en la gestión de las empresas

Julio C. NEFFA

Neffa, Julio César

La participación de los trabajadores en la gestión de las empresas /
Julio César Neffa. - 1a ed. - Moreno : UNM Editora, 2020.
Libro digital, PDF - (Biblioteca de Relaciones del Trabajo)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-782-031-7

1. Trabajo Cooperativo. 2. Empresas Recuperadas. I. Título.
CDD 334

Departamento de Economía y Administración
Director-Decano: Pablo A. TAVILLA

Colección: Biblioteca de Relaciones del Trabajo
Directora: Sandra M. PÉREZ

1a. edición: junio 2020
© UNM Editora, 2020
Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno
(B1744OHC), prov. de Buenos Aires, Argentina
(+54 237) 425-1619/1786, (+54 237) 460-1309,
(+54 237) 462-8629,
(+54 237) 466-1529/4530/7186, (+54 237)
488-3147/3151/3473
Interno: 154
unmeditora@unm.edu.ar
<http://www.unm.edu.ar/editora>
<http://www.facebook.com/unmeditora/>

ISBN (edición impresa): 978-987-782-025-6
ISBN (edición digital): 978-987-782-031-7

Las ediciones electrónicas (E-Book) de UNM
Editora pueden adquirirse a través de la página
web de la editorial: [http://www.unmeditora.
unm.edu.ar/en formato pdf](http://www.unmeditora.unm.edu.ar/en formato pdf)

Libro de edición argentina
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial.

UNM Editora

Consejo Editorial

Miembros ejecutivos:

Roxana S. CARELLI (presidente)
Adriana M. del H. SÁNCHEZ
M. Liliana TARAMASSO
Pablo A. TAVILLA
Roberto C. MARAFIOTI
L. Osvaldo GIRARDIN
Pablo E. COLL
Juan A. VIGO DEANDREIS
Florencia MEDICI
Adriana A. M. SPERANZA
María de los Á. MARTINI

Miembros honorarios:

Hugo O. ANDRADE
Manuel L. GÓMEZ

Departamento de Asuntos Editoriales

Pablo N. PENELA a/c

Área Arte y Diseño:

Sebastián D. HERMOSA ACUÑA

Área Servicios Gráficos:

Damián Oscar FUENTES

Área Supervisión y Corrección:

Gisela COGO

Área Comercialización y Distribución:

Hugo R. GALIANO

Área Legal:

Martín O. MONEA

Diagramación:

Josefina DARRIBA



Libro
Universitario
Argentino



Presentación

Esta publicación es el resultado de la labor que viene realizando el Dr. Julio C. Neffa a lo largo de su trayectoria académica y científica, y no solo en la UNM, en relación al mundo del trabajo, con fundamento en la dignidad de la persona humana y la realización en el trabajo. En particular, este trabajo ofrece ricas reflexiones sobre la experiencia de la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, cuya indagación es de interés para la Carrera de Licenciatura en Relaciones del Trabajo de la UNM.

Cuando los trabajadores tienen real acceso a la estructura decisional de la empresa, en cualquiera de sus múltiples formas, y pueden influir de una manera directa y efectiva en esas decisiones, la organización del trabajo colectivo alcanza una dimensión en su función social muy diferente a la que se desenvuelve en términos tradicionales. Además, resulta, tal como destaca el autor, uno de los medios más eficaces para defender y promover los derechos del trabajador establecidos por la legislación del trabajo, fin último y clara conclusión del Dr. Neffa.

Se trata de un fenómeno que registra interesantes experiencias a lo largo del s. XX y que es objeto de gran coincidencia sobre el derecho y conveniencia de la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, no solo por parte de la OIT, sino de una gran parte de los partidos y movimientos políticos progresistas y populares de todo el mundo, las organizaciones sindicales y hasta la Iglesia.

Como es sabido, la participación de los trabajadores reconoce diferentes modalidades e intensidades que en un máximo se condensan en la autogestión. Precisamente, el autor aborda en este trabajo la singular experiencia del proceso participativo peruano entre 1968 y 1975, dentro de un contexto político revolucionario que alentó en el sistema productivo peruano, un “sector de propiedad social” destinado a ser prioritario en el funcionamiento de la economía.

Se trata de un minucioso estudio de esta experiencia, y desde una perspectiva histórica, con vistas a realizar un aporte para favorecer el funcionamiento de los actores de la economía social y solidaria de hoy, con origen en los mismos trabajadores y como forma de enfrentar la expulsión del mercado de trabajo a lo largo de las distintas crisis y con heterogéneas formas y condiciones, constituyendo un sector cada vez más significativo en la economía actual.

Por todo ello, valoramos la publicación de este trabajo del Dr. Neffa, Profesor Emérito de esta casa de estudios, con la que abrimos una nueva colección de nuestra Editorial, cuya difusión aspiramos no sea solo de interés entre la comunidad universitaria y de los especialistas, ya que, además de aportar al proyecto académico de la Carrera de Licenciatura en Relaciones del Trabajo de la Universidad, constituye un aporte para realizar propuestas y desarrollar capacidades para una mejor promoción, integración e institucionalización de la economía social y solidaria de nuestros días y de los trabajadores que en ella se desarrollan.

Lic. Sandra M. PÉREZ
Coordinadora-Vicedecana de la Carrera de Licenciatura en
Relaciones del Trabajo
Departamento de Economía y Administración
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Índice

I. Nociones introductorias	13
Participación de los trabajadores: conceptos y definiciones	13
1. El trabajador como persona humana con derechos ...	13
2. ¿Qué implica trabajar?	15
3. La empresa y los trabajadores	16
4. Modalidades de participación: colectivas o individuales	17
5. Importancia de la participación de los trabajadores en las empresas	18
6. Modalidades e intensidad de participación	22
6.1. Directas	22
6.2. Indirectas	24
7. ¿De qué depende que sea posible instaurar la participación?	25
7.1. Potencial de participación	25
7.2. Condicionantes a la propensión a participar de trabajadores y empleadores	26
7.3. Variables exógenas que condicionan o determinan el proceso participativo	27
8. Los representantes de los trabajadores en los organismos participativos	27
9. Los impactos de la participación sobre la marcha de las empresas	29
10. Modalidades de participación individual	30
11. Algunas experiencias internacionales paradigmáticas..	32
11.1. La autogestión yugoeslava	32
11.2. La co-determinación en alemania.....	36
12. Una corta mención a la especificidad de las cooperativas de trabajo	40
13. La situación de la participación, la cogestión y co-determinación en Argentina	41

II. La participación de los trabajadores en la gestión empresarial de la república del Perú (1968-1975).....	45
Introducción	45
1. Los antecedentes del proceso participativo: los objetivos y las diversas etapas del “gobierno revolucionario de las fuerzas armadas” (GRFA)	48
1.1. Breve introducción histórica	48
1.2. La orientación de las fuerzas armadas	51
1.3. Las diversas fases del gobierno de GRFA	52
2. Las comunidades laborales. La participación de los trabajadores en las empresas del “sector privado reformado”	60
2.1. Antecedentes, fundamentos y dinámica de las comunidades laborales	60
2.2. Las CCII durante la primera fase	64
2.3. Las modificaciones introducidas a la ci durante la segunda fase	70
2.4. Evolución de la importancia de las comunidades industriales	75
2.5. Las comunidades mineras, pesqueras y telecomunicaciones	80
3. Las empresas administradas por sus propios trabajadores (EAT)	86
3.1. El grfa y la estabilidad laboral	86
3.2. El surgimiento de las EAT	90
3.3. La acción de los trabajadores de las EAT	91
3.4. Los problemas específicos que debían enfrentar las EAT (Neffa, 1981)	94
...	
3.5. Las EAT y su concepción de la autogestión	97
3.6. Algunas reflexiones sobre esta modalidad autogestionaria	103
4. El sector de empresas de propiedad social	105
4.1. La concepción de la empresa y del sector	105
4.2. Estructura del sistema de propiedad social	114

4.3. Las diversas etapas de desarrollo del sector.....	128
4.4. Funcionamiento y significación del sector de EPS	133
Evaluación y conclusiones	149
Bibliografía	157

I. Nociones introductorias

Participación de los trabajadores: conceptos y definiciones

Estos conceptos pueden ser de utilidad cuando se analizan experiencias históricas de participación de los trabajadores, como son dos casos sistémicos (La República Social Federativa de Yugoslavia, y la República de Perú), o en grandes empresas de ciertos sectores (la co-determinación en Alemania) y de manera más específica, las cooperativas de trabajo en nuestro medio.

El propósito de este breve documento introductorio es el de brindar información acerca de la participación específica de los trabajadores asalariados en la gestión empresarial, sin profundizar, por razones de tiempo y de espacio, en la problemática de la participación en los beneficios (ganancias) o en la propiedad (“accionariado obrero”).¹

1. El trabajador como persona humana con derechos

El derecho a participar en la empresa está fundamentado en la dignidad de la persona humana (ser inteligente y libre) y en el valor del trabajo.

El trabajo podría ser definido tentativamente como una actividad humana voluntaria y coordinada, que transforma a la persona que lo ejecuta, es realizada en un tiempo dado y orientada hacia una fina-

¹ Este trabajo tiene como antecedente, la labor y resultados logrados del PROYECTO PEU-R-03-2016: Aportes a la institucionalización y desarrollo del sector de la economía social y solidaria a partir de una metodología participativa y con una perspectiva comparada entre Argentina y Francia, dirigido por el autor y llevado adelante por los DEPARTAMENTOS de ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN y de HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES de la UNM, con la participación de: el INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS (IMFC) de Argentina, el LABORATOIRE DYNAMIQUES SOCIALES ET RECOMPOSITION DES ESPACIOS (LADYSS-Université Paris Diderot 7) de Francia y LA MANUFACTURE COOPERATIVE (Manucoop), de Francia. El mismo fue realizado en el marco de la 3ra. Convocatoria Nacional 2016 de Proyectos de Investigación sobre Cooperativo y Economía Social en la Universidad, del Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación (Resolución APN-SPU N° 2.899/16).

lidad específica –que es la producción de bienes y servicios exteriores al sujeto, transformándolos para que proporcionen una utilidad social, es decir para satisfacer necesidades humanas, individuales o colectivas- pero que no se puede llevar a cabo de manera automática a través de la estricta ejecución del trabajo tal como ha sido prescripto.

A veces, el trabajo es una actividad impuesta por la fuerza de la necesidad y su ejecución no está necesariamente de acuerdo con el normal funcionamiento biológico, psíquico y mental de quien lo ejecuta, generándole daños.

Si bien la actividad implica una actitud personal, ella se realiza en relación con otros, para otros, o por parte de un colectivo de trabajo, es decir que incluye una dimensión social.

En la actividad, el trabajador –que es algo más que la simple fuerza de trabajo- no involucra solamente su cuerpo y sus dimensiones biológicas, sino que compromete y pone en acto, en mayor o menor medida, todas las dimensiones de su personalidad –incluyendo las psíquicas (afectivas y relacionales) y mentales. Todas estas dimensiones se ven afectadas en primer lugar por el trabajo prescripto, generando tensiones a causa de su inadecuación respecto de lo que es posible hacer, pero sobre todo por la actividad efectivamente realizada. Ese esfuerzo de adaptación genera además una elevada carga síquica y mental, que es fuente de fatiga, angustia y ansiedad.

Los trabajadores son individuos heterogéneos, no sólo en cuanto a sus capacidades y potencialidades laborales, sino también respecto de los efectos que tienen las condiciones y medio ambiente de trabajo sobre todas las dimensiones de su personalidad. Cada trabajador tiene sus propias capacidades de resistencia y adaptación a los riesgos ocupacionales y a las condiciones de trabajo y, por lo tanto, dentro de un mismo colectivo de trabajo los efectos sobre las personas pueden ser muy diferentes, incluso entre quienes ocupan puestos de trabajo similares. De allí la importancia de la Ergonomía para adaptar los medios de producción, las instalaciones y finalmente el trabajo a cada trabajador.

2. ¿Qué implica trabajar?

Los seres humanos tienen básicamente tres esferas donde se construye su desarrollo personal: el amor, la vida social y la actividad y, dentro de esta última esfera, el trabajo ocupa un lugar prioritario. A lo largo de la vida humana, estas tres dimensiones no se desarrollan de manera independientes entre sí, sino que en mayor o menor medida se articulan y se influyen sinérgicamente, en sentido positivo o negativo. Pero esa relación se da de manera diferenciada según los sexos, siendo las mujeres con responsabilidades familiares, más que los varones en igual situación, quienes tienen que hacer un mayor esfuerzo y destinar más tiempo para ejecutar de manera eficaz el trabajo realizado fuera del hogar y en paralelo desarrollar la vida familiar. Esta situación se explica en parte por la existencia y permanencia de una *división social y sexual del trabajo* (Hirata, Kergoat, 1996) y de una *división familiar del trabajo* (Barrère-Maurisson, 1997).

Para ser realizado eficazmente, el trabajo requiere la movilización de todo el ser humano —es decir de la fuerza física y/o de las capacidades psíquicas (afectivas y relacionales) y cognitivas— y la puesta en práctica de los conocimientos, las calificaciones profesionales, la experiencia laboral y las competencias que incluyen los saberes tácitos acumulados por el hecho de ser parte de un colectivo de trabajo en el cual se llevan a cabo procesos de aprendizaje.

Es todo el ser humano el que se involucra en el trabajo y es por eso que éste último no puede reducirse solamente a la producción de un bien o la prestación de un servicio dotados de utilidad objetiva, ya que al trabajar el ser humano compromete lo que tiene de más íntimo. Los resultados del trabajo no reflejan entonces únicamente la suma del tiempo de trabajo movilizado para esa actividad, del volumen y de la calidad de los insumos (objetos de trabajo), de la calidad de los bienes de producción y de las tecnologías utilizadas, o de la fuerza motriz empleada. Los resultados dependen también, y en primer lugar, de la actividad cognitiva —reflexiva y creativa— pues para trabajar se deben movilizar la inteligencia abstracta y la inteligencia astuta. Para hacer frente a lo desconocido, a la incertidumbre y a los

incidentes se ponen en juego por una parte los saberes adquiridos formalmente –los conocimientos básicos de carácter general adquiridos en el sistema escolar y la formación profesional– y, por otra parte, las competencias y el saber productivo acumulado en el proceso de aprendizaje, que no siempre es codificable dado que permanece en buena medida tácito, implícito y encarnado en los trabajadores. En segundo lugar, dada la dimensión psíquica y subjetiva, los resultados de la actividad dependen del involucramiento personal de los trabajadores, ya que para trabajar se debe asumir un compromiso (consistente en la movilización de la autonomía, responsabilidad, e iniciativa). En tercer lugar, dependen de la cooperación y el intercambio establecido con los demás empleados, obreros y con el personal directivo y de supervisión dentro del colectivo de trabajo. Finalmente, los resultados se deben también al esfuerzo personal y colectivo de adaptación a las exigencias y el esfuerzo de la tarea que ha sido asignada.

El trabajo es una necesidad que está en la esencia de la naturaleza humana y dada su complejidad constituye un enigma.

A pesar de la complejidad que implica el acto de trabajar, cuando los trabajadores se expresan sobre su actividad, lo consideran como algo muy simple de hacer, trivial y absolutamente natural, pues la rutina los hace familiarizarse con sus procesos de trabajo: ellos lo conocen en profundidad con naturalidad, pero no siempre saben explicar toda su compleja naturaleza científica o tecnológica. De allí la utilidad de la Psicodinámica y de la Ergonomía.

3. La empresa y los trabajadores

Para ser viables las empresas deben adoptar ciertas estrategias y comportamientos:

- cumplir una función social: la producción de bienes o la prestación de servicios para satisfacer necesidades de la sociedad, y recompensar al trabajador con un salario por su esfuerzo y compromiso,
- desarrollar funciones económicas: producir bienes y servicios

para el mercado y recompensar al capital invertido con una tasa de beneficio, porque asumió un riesgo.

- tratar de mantener la capacidad productiva (reinvirtiendo para compensar la amortización) y aumentar su dotación de capital si se proponen desarrollar la empresa, crear otros establecimientos y aumentar la producción,
- la lógica de producción y de acumulación de dicho modo de producción es la de obtener un excedente económico por encima de los costos totales que puede ser atesorado, invertido en otras empresas o en el sistema financiero, o sacado del país hacia entidades financieras de países más desarrollados y “seguros” o no declararlos y colocarlos en paraísos fiscales.

Pero al mismo tiempo, las modalidades que adopta el proceso de trabajo tienen un impacto sobre la salud física, psíquica y mental del trabajador y del personal de dirección. El trabajador es un sujeto creativo, una persona, que tiene aspiraciones y merece una recompensa monetaria, un reconocimiento en contrapartida de su esfuerzo, que desea preservar su salud en el trabajo y tiene el derecho a desarrollarse personal y profesionalmente gracias al ejercicio de su actividad. Ese desarrollo está condicionado por la posibilidad de utilizar sus capacidades cognitivas y su libertad, disponiendo de un margen de autonomía y de control sobre su proceso de trabajo y sobre la marcha general de la empresa. Por eso tiene el derecho a participar en la vida de la empresa de manera directa y por medio de sus representantes.

4. Modalidades de participación: colectivas o individuales

La participación es decisional cuando los trabajadores tienen real acceso a la estructura decisional de la empresa y pueden influir de una manera directa y efectiva en esas decisiones. Este tipo de participación puede operarse en todas las áreas y niveles de la empresa, o solo en algunas de ellas, pudiendo adquirir diversos grados de intensidad.

La participación es no decisional cuando los trabajadores asalariados no tienen acceso con poder a la estructura decisional en forma directa, aunque su influencia es indirecta vía consultas, proposiciones u otra forma de expresión. Este otro tipo de participación puede referirse a todas o algunas de las áreas de la empresa y a problemas relevantes o de importancia secundaria. La diferencia con la participación decisional es la menor fuerza que tienen sus propuestas y la capacidad para adoptar directamente decisiones.

5. Importancia de la participación de los trabajadores en las empresas

1. En primer lugar, por razones éticas: el trabajador asalariado es una persona que pone a disposición de la empresa sus capacidades para producir bienes o servicios, sin cuyo aporte la empresa no genera valor.
2. Porque la participación es un medio para defender y promover los derechos del trabajador establecidos por la Legislación del trabajo y el convenio colectivo o estatuto profesional. Es en la negociación de los convenios colectivos donde se da una forma intensa de participación a nivel nacional, sectorial, por rama de actividad, o empresa, y es en esa instancia en la cual se pueden adoptarse actitudes y comportamientos de cooperación o de oposición a políticas o decisiones que son consideradas positivas o negativas con la marcha de la empresa. Frente a la negociación colectiva, los instrumentos de participación se han presentado hasta tiempos recientes como expresión de principios que suponen una alternativa al conflicto socio-laboral y que pretenden cristalizar en formas organizativas una concepción solidaria de las relaciones sociales y de la empresa, que estaría orientada para generar una comunidad de intereses entre las partes de las relaciones laborales, capaz de imponerse sobre los intereses contrapuestos que se hacen presentes en el momento de la contratación. El hecho de participar y negociar no quiere decir que no se cuestionan las políticas o decisiones empresa-

riales. Esta modalidad de participación no implica que no haya conflictos de intereses en el proceso de negociación; precisamente es un espacio para resolverlos, moderarlos o redefinirlos.

3. La democracia económica o democracia industrial consiste en reconocer a los trabajadores asalariados el derecho a participar por medio de instituciones en la gestión de la empresa y en la adopción de decisiones. Dentro de los organismos de participación están presentes diferentes intereses, a veces contradictorios, pues siempre los trabajadores asalariados están sometidos a la autoridad de los empresarios, de los directores o gerentes nombrados por ellos, cuya lógica de producción y de acumulación son diferentes.

El denominador común a todas las formas de participación de los trabajadores en la empresa es la afirmación inicial de que la actividad económico-productiva y la organización laboral de la empresa genera ciertos intereses comunes a las partes de las relaciones laborales. Para ello, se precisan métodos o instrumentos que hagan posible una cooperación con la dirección, ya sea través de estructuras institucionales estables o mediante la implicación individual o colectiva en la organización del trabajo, en la titularidad del capital o en los resultados de la actividad empresarial. En cualquier caso, la combinación en algunos modelos de relaciones laborales de instrumentos de participación en las decisiones empresariales y de una negociación colectiva consolidada y eficaz se ha valorado, posteriormente, como una conjunción de principios y procedimientos complementarios que en su funcionamiento real se decantan por la primacía de la negociación y de la actividad de presión del sindicato sobre el poder empresarial, que puede condicionar e imprimir un papel subalterno –y en otros casos puramente marginal– a los instrumentos legales o convencionales de participación.

4. En el modo de producción capitalista, y a nivel de su puesto, el trabajador asalariado tiene un reducido margen de autonomía y de control sobre su proceso de trabajo, pero si se instauran mecanismos de participación en los cuales se le reconoce el

derecho a expresarse y a participar, especialmente en el diseño de su puesto de trabajo, y se les otorga un margen de libertad para trabajar según su propio ritmo y su estilo, esto contribuye a que se le encuentre un sentido, el trabajo se humanice y sea saludable.

5. Las modernas teorías de Psicología del trabajo y de las Organizaciones y de gestión de empresas han propugnado y demostrado que la participación de los trabajadores a diversos niveles (de la empresa, de la sección y del puesto de trabajo) pueden contribuir a aumentar la eficacia de la organización. Pero, por el contrario, también hay quienes afirman que la participación puede comprometer la eficacia porque implica para los directivos y gerentes destinar un tiempo precioso a la negociación y eso retrasa la toma de decisiones cuando hay grandes problemas urgentes.
6. También, se ha verificado históricamente que cuando hay organismos participativos que funcionan de manera adecuada se reduce el número y la intensidad de los conflictos laborales, porque hay una instancia previa de negociación donde se puede intentar reducir la intensidad de los conflictos de intereses, o mejor aún enfrentar las causas proponiendo soluciones para resolver el conflicto y que cuenten con el acuerdo total o parcial de las partes.
7. Con frecuencia, hay empresarios que se oponen frontalmente a la participación, porque consideran que la autoridad en la empresa está basada en el derecho de propiedad, y no están dispuestos a compartir ese poder pues consideran que es una intromisión que desconoce sus derechos y pone en cuestión la marcha de la empresa, porque los trabajadores asalariados no poseerían los conocimientos técnicos, de gestión y la experiencia para gestionar una empresa. Ellos postulan que, como empresarios, serían responsables del trabajo de sus subordinados y que en cambio los trabajadores solo serían responsables del trabajo que ejecutan. En el mismo sentido, consideran que si los trabajadores asumen funciones directivas con capacidad para

tomar decisiones en cuanto a la gestión que tradicionalmente están a cargo de los gerentes, esto mismo haría que dejaran de ser trabajadores.

8. En el caso argentino, la Constitución Nacional reformada en 1958 estableció en el artículo 14 bis el derecho a la participación en sus diversas modalidades, pero lamentablemente hasta la fecha todavía no ha sido legislado ni reglamentado y tampoco ocupa un lugar prominente en las plataformas de los principales partidos políticos ni de las centrales sindicales mayoritarias.
9. Paradojalmente, la Ley de Contrato de Trabajo vigente, que fue brutalmente “podada” por la dictadura militar de 1976-83, sigue incluyendo entre sus cláusulas la constitución del Consejo de Empresa, pero la LCT es otra norma que no ha sido reglamentada, ni se ha constatado una fuerte demanda por parte de las organizaciones sindicales. Es decir, es como que si no existiera...

Los factores que desde mediados de los años 70 han inducido a adoptar formas nuevas de participación con carácter más relevante al nivel de la empresa en el marco de desarrollo de las relaciones laborales son fundamentalmente: la incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas, la mundialización, la financiarización, una competencia exacerbada entre países y los cambios en las estructuras productivas y el comportamiento oligopólico de los mercados. Esto ha valorizado los aspectos cualitativos del trabajo y la necesidad de contar con una mayor flexibilidad interna en la organización del trabajo. Estas nuevas circunstancias han determinado que, ante la internacionalización de la competencia se busque afirmar el sentido de pertenencia a la empresa y promover un alto grado de confianza y de cooperación entre los trabajadores y las gerencias mediante formas de participación más adecuadas a estas realidades, buscando al mismo tiempo el beneficio de los propietarios de las empresas y de su personal. Tales factores han propiciado, como novedad, nuevas formas de participación en la organización del trabajo y en los resultados económicos y propiedad de las empresas. Pero también se potencia la utilización de los Comités o Consejos de Empresa como

instancias de consulta y negociación sobre el ejercicio del poder de organización empresarial, y como prolongación de los derechos de información legalmente reconocidos, en los órganos institucionales de participación en Alemania, Francia y otros países europeos.

Finalmente, cabe destacar, que existe en la actualidad una gran coincidencia acerca del derecho y la conveniencia de la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas por parte de la OIT, de partidos políticos de inspiración social cristiana o social demócrata así como por los partidos “progresistas nacional populares” de América Latina, las organizaciones sindicales internacionales y los Papas de la Iglesia Católica que lo han expresado mediante sus Encíclicas, ya desde fines del siglo XIX: *RerumNovarum*, *QuadragesimoAnno*, *Mater et Magistra*, *Labor Exercens*, entre otras.

6. Modalidades e intensidad de participación

6.1. Directas

La autogestión: es un sistema de autogobierno de la empresa donde no existen empresarios privados, en virtud de lo cual se confía a organismos compuestos solamente por trabajadores de la empresa y designados por los mismos trabajadores la adopción de decisiones dentro de la empresa. Los representantes de los miembros de la empresa en los organismos de decisión deben dar periódicamente cuenta de su gestión ante la asamblea y son renovados periódicamente procurando su rotación. La competencia de los órganos de gestión de los trabajadores abarca todas las áreas funcionales. Generalmente, se establecen reglas de procedimiento y de supervisión para evitar actos arbitrarios y para garantizar la observancia de los estatutos sociales.

La cogestión implica que existe una codecisión, es decir que hay al menos dos partes que intervienen en la adopción de decisiones representando diversos intereses dentro del organismo. Por lo general, se trata de los trabajadores asalariados, por una parte, y de los representantes de los empresarios privados o funcionarios del Estado que cumplen funciones directivas dentro de la empresa pública, por

otra. Los trabajadores pueden ser representados en el directorio de la empresa o en un organismo que supervisa, controla y audita el funcionamiento del directorio. La cogestión puede ser paritaria o, lo que es más frecuente, desigual pues una de las partes posee más del 50% del poder para tomar decisiones.

La negociación colectiva es la modalidad más difundida de participación, que se desarrolla a nivel del sector o de una rama de actividad y cada vez más frecuentemente a nivel de la empresa, entre los sindicatos representantes de trabajadores y empresarios, para acordar —sin excluir conflictos— en materia de salarios, condiciones de trabajo, duración de la jornada y pago de horas extras, procedimiento para atender quejas y reclamos, responsabilidades en cuanto a la organización del proceso de trabajo, así como normas disciplinarias. Es la modalidad de participación vigente en algunos países anglosajones. En Alemania y en los países nórdicos donde también se ha instaurado la cogestión, se implementa entonces un modelo dual, en el cual los trabajadores tienen dos herramientas para obtener y consolidar sus derechos: la participación co-gestionaria y la acción sindical mediante la negociación colectiva.

El derecho al veto es otorgado a representantes de los trabajadores, o al colectivo, para evitar que se adopten determinadas decisiones por parte de la dirección de la empresa, o sea que ciertas decisiones preparadas por los responsables de la gestión empresarial deben contar con la aprobación de los trabajadores, o su no oposición, para poder aplicarse con respecto a la totalidad de la empresa o a una sección de ella. En ciertos casos, cuando no se llega a un acuerdo, la cuestión puede luego someterse a un sistema de arbitraje o a la instancia judicial.

La participación de control es una atribución de los trabajadores para analizar la marcha general de la empresa, evaluando si se han logrado los objetivos que se habían fijado con su acuerdo y se han respetado los procesos acordado para la toma de decisiones. Pero en esta modalidad, los asalariados no tienen el poder para anular las decisiones de los empresarios o de sus representantes. Esta es una modalidad frecuente en las empresas públicas o mixtas.

La participación consultiva está prevista en muchos países y consiste en la obligación que tienen los directivos de las empresas de consultar previamente a los representantes de los trabajadores en comités de empresa, o comisiones internas de delegados, por ejemplo, antes de tomar decisiones que por su importancia ponen en cuestión la marcha o el desarrollo de la empresa con implicaciones para todo o parte del personal. Eso no implica delegarle el poder para tomar decisiones, sino tratar de conocer la opinión de quienes serán los sujetos de dichas decisiones lo cual puede ser de mucha utilidad. Para ser útil, la consulta debe estar bien organizada y suministrar con tiempo suficiente la información sobre el tema a discutir y posteriormente informar sobre la decisión adoptada.

6.2. Indirectas

La participación informativa consiste en la obligación o el estímulo para que los directivos empresarios hagan conocer por anticipado a los trabajadores cuales son las decisiones que se van a adoptar para resolver ciertos problemas importantes y así evitar dificultades en la marcha de la empresa o para ampliar sus actividades. La utilidad de esta modalidad depende de que la información suministrada se haga en tiempo útil, y que su presentación esté redactada con un lenguaje accesible.

El estímulo a las sugerencias del personal es otra modalidad de participación, indirecta. Es el estímulo para que los trabajadores tomen la iniciativa y puedan presentar propuestas para innovar, o resolver problemas relativos a la empresa o alguna de sus secciones o departamentos en cuanto a los costos de producción, mejoras de la calidad, innovaciones de productos o de procesos. El empresario conserva la libertad para tomarlas en consideración. A veces, las empresas instalan para ello “buzones de sugerencias” y otorgan premios, gratificaciones o reconocimientos morales y simbólicos cuando su aplicación aporta beneficios para la empresa.

Los ámbitos potenciales de la participación pueden referirse a la empresa en su totalidad, o a las diversas áreas funcionales: actividades sociales y de bienestar (las obras sociales, lugares para comidas y refri-

gerios, campos de deportes y centros de recreación, hoteles y centros vacacionales), problemas laborales y de gestión del personal, servicios médicos y de previsión social, condiciones y medio ambiente de trabajo problemas tecnológicos, de comercialización y financieros.

7. ¿De qué depende que sea posible instaurar la participación?

Las posibilidades y la viabilidad de que funcione un sistema de participación en la gestión depende del potencial y de la propensión a participar.

7.1. Potencial de participación

Los factores más importantes que condicionan el grado potencial de participación son:

- La naturaleza jurídica del capital puede ser pública, privada o mixta. Es en aquellas de carácter público o mixta donde es menos complicado instaurar instancias participativas, mientras que en las privadas siempre hay más resistencias invocando las razones mencionadas más arriba.
- El grado de autonomía de la empresa para adoptar decisiones, que está dada por el contexto económico, social y político.
- Factores científicos y tecnológicos que se refieren a la complejidad de la actividad y a los conocimientos y formación profesional que predomina entre los directivos y empleados.
- La estructura de la empresa y su tamaño, pues las modalidades de participación tienen mucha relación con la dimensión de la empresa. En la mayoría de los países la legislación sobre participación involucra a las empresas grandes, y a veces a las de mediana dimensión (por ejemplo, más de 50 trabajadores), quedando las empresas más pequeñas muchas veces fuera del ámbito de vigencia de las normas.
- La estructura organizativa del sistema interno de autoridad: los directivos, los mandos medios y la existencia de instancias de representación colectiva: consejo de empresa, comisión interna de delegados, etc.

- Los estilos de gestión: espontánea e intuitiva, improvisada, autoritaria, paternalista, “*laisser faire*”, democrática, participativa, permisiva, ambigua.

7.2. Condicionantes a la propensión a participar de trabajadores y empleadores

- Actitudes, comportamientos y objetivos de los trabajadores, de sus sindicatos, de los empleadores y de los directivos respecto de la participación según la importancia del esfuerzo que deben hacer los trabajadores para participar en la gestión y si hay recompensas o reconocimientos a cambio de ello.
- Existencias o no de prejuicios de los empleadores sobre las verdaderas intenciones y conocimientos de los trabajadores para participar.
- Entre los representantes de los empresarios y de los trabajadores en dichos organismos puede haber actitudes y comportamientos de cooperación y/o conflictos, según sean por una parte sus objetivos, intereses, motivación y formación, y por otra parte la instancia ante la cual cada uno deben rendir cuentas de cómo han defendido los intereses de sus representados.
- Ideologías y creencias compartidas sobre las ventajas e inconveniencias de la participación por parte de los actores en presencia.
- Deseos de participar tomando conocimiento de la dedicación requerida y de los esfuerzos que se deben hacer.
- Sensación de poder llegar a intervenir efectivamente para cambiar una situación o perfeccionar el funcionamiento de la empresa.
- Conocimientos sobre la estructura y el funcionamiento de la organización y de las políticas de gestión del personal.
- Conocimiento sobre el proceso productivo, las tecnologías utilizadas, así como sobre problemas financieros y de comercialización que se deben resolver.
- Nivel de conocimientos que se tienen sobre los métodos y técnicas de gestión empresarial.

- Evaluación de la capacidad técnica y de gestión de los representantes de los trabajadores para participar en la dirección y tomar decisiones.

La posibilidad de que una experiencia de participación tenga éxito en su diseño e implementación, depende de la confrontación entre el potencial de participación –que es un dato objetivo– y la propensión a participar –que son datos subjetivos referidos a los empresarios y sus directivos, así como a los trabajadores y a sus sindicatos (que por su naturaleza son difíciles de conocer con exactitud).

7.3. Variables exógenas que condicionan o determinan el proceso participativo:

Son básicamente dos:

- El contexto político, cuando se intenta instaurar una democracia económica, los objetivos políticos de los sindicatos y de los partidos políticos que están en el gobierno.
- El contexto económico también influye: hay pocos obstáculos en dos casos extremos: cuando dura un período de crecimiento y, como lo prueba la experiencia internacional, cuando las empresas están en dificultad o han sido recuperadas por los trabajadores luego de un cese o quiebra.

Pero además de la participación directa, ésta puede ser indirecta, por ejemplo en los CMSSyCT, o implementarse de manera dual, es decir de una manera coordinada entre el sindicato, el comité de empresa y los órganos de participación.

8. Los representantes de los trabajadores en los organismos participativos

Los representantes pueden ser electos por todo el personal, por los afiliados al sindicato o designados directamente por este. Esto plantea diversas modalidades de informar para “dar cuentas” a los representados, si es que esto se prevé de manera expresa en los reglamentos internos. En otros casos, dados los conocimientos técnicos y de gestión

de los representantes electos o designados y por la gran dedicación que requiere la función, ellos terminan distanciándose de sus compañeros y pasan a ser considerados como “expertos” y parte de la empresa.

Se ha observado que los trabajadores no tienen mucha información sobre la actividad que desarrollan sus representantes sobre la marcha general de la empresa y también que, por lo general, las mujeres y los jóvenes trabajadores no se manifiestan como interesados o no le dan mucha importancia debido a sus otras responsabilidades (familia, estudios, etc.), salvo que se adopten medidas eficaces para promover su participación.

Puede suceder también que los representantes de los trabajadores en dichos organismos tengan una actitud pasiva, por falta de interés, desconocimiento de los temas, o una formación insuficiente. O que su participación no se vea favorecida porque en las reuniones se manejan estadísticas y métodos de cálculo sofisticadas, se usa un lenguaje técnico y abstracto y no han tenido la oportunidad de formarse previamente.

Puede ocurrir también que haya una confusión de roles entre los representantes de los trabajadores y los sindicatos y que se generen conflictos. O bien que, tanto por medio de los sindicatos y de la participación en los órganos instituidos, los trabajadores solo le den atención a los problemas que se refieren directamente a asuntos laborales en detrimento de la gestión empresarial.

Se ha observado que aún cuando el sistema de participación no funcione de manera óptima, los trabajadores y en particular los representantes tienen como resultado la adquisición de nuevos conocimientos técnicos y de gestión y una información más completa y pertinente sobre la marcha de la empresa.

Pero con frecuencia, los miembros de los trabajadores en los comités de co-determinación son o han sido dirigentes sindicales que tienen muchos conocimientos sobre la marcha de la empresa, sus problemas más importantes y tienen experiencia en la negociación colectiva. Por lo general, quienes más intervienen en los organismos de participación son trabajadores motivados ideológicamente con mayor formación, varones adultos que disponen de tiempo, y que tienen conocimientos técnicos sobre los puestos que ocupan.

Desde el punto de vista psíquico y mental, la participación de los representantes de los trabajadores en la adopción de decisiones puede jugar un papel muy importante para contrarrestar la alienación si tienen información completa y accesible, si influyen en la toma de decisiones, y porque esa función les puede otorgar prestigio y satisfacción. A nivel del puesto de trabajo, cuanto más autonomía tenga el trabajador, mayor será la satisfacción obtenida por el ejercicio de sus funciones, y también se observa que quienes más participan son los que menos faltan, los que desean permanecer en la empresa hasta el momento de la jubilación y más se preocupan por las condiciones y medio ambiente de trabajo.

9. Los impactos de la participación sobre la marcha de las empresas

Los efectos de la participación sobre la eficiencia de la empresa no se pueden ver de inmediato, pues es un proceso que lleva tiempo. Según los estudios del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT (IIEL) sobre el régimen de co-determinación alemán, la participación no tiene efectos negativos sobre la empresa ni sobre la rentabilidad y los trabajadores no se opusieron a la introducción de nuevas tecnologías, ni del cambio científico y tecnológico, pero procuraron reducir los impactos negativos sobre el nivel de empleo. En todos los casos, aumentó la formación de los representantes, se cometieron menos errores de gestión cuando las decisiones eran analizadas y decididas conjuntamente, se fijaban metas realistas en cuanto a la organización del trabajo y los resultados. Cuando las decisiones se analizan y se adoptan con la participación de los trabajadores eso contribuye a que la empresa acepte asumir nuevos riesgos.

Los resultados de la implementación de los proyectos de participación no están asegurados de antemano. Pueden ser muy variables según los países y las empresas. Van a depender de la responsabilidad que asumen empresarios y trabajadores que participan en las instancias de participación, de la voluntad de cooperar, de gestionar los conflictos, y del nivel e intensidad de la participación.

Por lo general, conviene que la introducción de la participación sea progresiva para adquirir experiencia y dar lugar al aprendizaje. En algunas áreas puede implantarse más rápidamente, por ejemplo los comités mixtos de salud, seguridad y condiciones de trabajo, pero en otras áreas se requiere más tiempo porque es un proceso variable, donde hay muchas incertidumbres y los efectos se detectan un tiempo después.

La participación de los trabajadores en la gestión no es algo fácil ni la panacea universal para solucionar problemas de gestión empresarial, puesto que su implementación implica una redistribución del poder de gestión en favor de los trabajadores, requiere la cooperación leal por parte de ambos actores y aceptar negociar sin dejar de lado los legítimos intereses de ambos, por lo que termina siendo una instancia muy útil para la resolución de conflictos de intereses.

10. Modalidades de participación individual

De manera individual, los trabajadores pueden siempre participar en la empresa, según sea la estructura de la organización y el modelo de gestión vigente.

La administración participativa surge de la idea de involucrar a los empleados en el proceso de la toma de decisiones. Sentir que se los valora en su puesto de trabajo es un elemento clave para la productividad; el reconocimiento es algo que cualquier empleado busca obtener cuando desempeña sus funciones. No es solo el monto salarial lo que les importa a los trabajadores, sino que muchas veces buscan con más interés hacer un trabajo que les motive. Es por ello que, desde el punto de vista del empresario, es importante incentivar la participación de los empleados en la empresa, consiguiendo así una motivación en los empleados que al final se va a traducir en una mayor productividad y calidad para la empresa. De esta manera, la gestión participativa responde a dos demandas: la satisfacción por un lado de las necesidades de autorrealización de los trabajadores y por otro la necesidad de solucionar los problemas de gestión que surgen en la empresa. Seguir una estrategia en la que se promueva la

participación de los empleados no implica que se deleguen todos los problemas a éstos, o por el contrario sólo los problemas sin importancia; consiste en la intervención activa de los trabajadores a la hora de identificar, analizar y solucionar problemas que dificultan alcanzar los objetivos empresariales.

El listado que sigue no es exhaustivo:

- Participación individual en la marcha de la empresa, por delegación del empresario o del directivo (delegación descendente), y que puede concretarse sobre problemas generales de la empresa o de cada una de sus diversos departamentos o secciones.
- Participación para obtener y procesar la información necesaria para la adopción de decisiones, pero que a veces hay reticencias para comunicar porque la información da poder. Hay información gerencial que es de carácter confidencial, otras que se desea mantener secretas, pero acceder a la misma puede fortalecer el análisis y evaluación sobre las decisiones adoptadas.
- Participación en la preparación para la adopción de decisiones a cargo de directivos y gerentes.
- Participación en la ejecución de las decisiones, que se ejecuta a nivel del puesto de trabajo, dejando al trabajador un margen de maniobra y de autonomía.
- Participación en el control de los resultados obtenidos, esto es lo más frecuente y cotidiano, actividad que es necesaria cuando hay participación en los beneficios.
- Participación en los resultados, puede ser individual o colectiva, ya sea primas por productividad de acuerdo al volumen de la producción atribuible a cada trabajador que se instaura como una forma de lograr asiduidad y una intensificación del trabajo, o como un porcentaje sobre los ingresos netos o brutos de la empresa. Esto se distribuye según diversos criterios: la jerarquía dentro de la empresa, el monto de los salarios, la sección o departamento de la empresa, etc.

11. Algunas experiencias internacionales paradigmáticas

Los modelos internacionales de participación más conocidos son el modelo yugoeslavo y el modelo de la co-determinación alemana. Ambos han servido de modelo o de inspiración en numerosos países, como fue el caso del Perú.

11.1. La autogestión yugoeslava

Esta experiencia estuvo vigente en ese país desde la segunda post-guerra mundial y experimentó fuertes variaciones desde 1951 hasta fines de los años 80, cuando el país se desestructura y las diferentes repúblicas y nacionalidades que la componían adquirieron de manera muy conflictiva su autodeterminación.

De esta manera, a partir de la finalización de la segunda guerra mundial y debido a la presión de la Unión Soviética que ocupaba parte del territorio, se implementó un sistema de planificación centralizado donde el Partido Comunista jugaba un papel predominante a nivel de la economía nacional y designaba de manera inconsulta a los directores o gerentes de las empresas. Ese sistema (ellos lo llamaban “socialismo administrativo” para contrastarlo con el “socialismo participativo” o autogestión) fracasó y desde 1951 se introdujeron muchas reformas, adoptando modos de gestión más democráticos y participativos, tanto a nivel nacional, como local y en las empresas públicas. Se distanciaron desde entonces de la Unión Soviética y acercaron relaciones con los países de la Unión Europea y los Estados Unidos. La Liga de Comunistas Yugoeslavos jugó un papel menos directivo en la economía y la sociedad sin imponer sistemáticamente sus decisiones. Las referencias ideológicas de los dirigentes políticos estaban ahora más cerca del anarquista ruso Bakounin, que de Marx y de Stalin.

Las características principales que estuvieron en vigencia en las medianas y grandes empresas fueron:

- Propiedad social (no estatal) de los medios de producción. Estos tampoco eran propiedad de los miembros de las empresas y, a diferencia del anterior modelo de planificación al estilo sovié-

tico, el estado adoptaba de manera participativa (de abajo hacia arriba) un plan de desarrollo económico y social que fijaba objetivos nacionales, sectoriales y en las empresas, pero no imponía en cada una los directivos y gerentes. La propiedad de los medios de producción era de la sociedad, no la empresa, y se les otorgaba al colectivo de trabajadores un derecho de utilización bajo su propia responsabilidad en cuando a la producción, generación de excedentes y distribución de resultados.

- En lugar del centralismo estatal, predominaba la descentralización y la democracia participativa también a nivel local. Las relaciones entre las empresas y los municipios eran estrechas y cooperativas. Como modo de producción, sus dirigentes lo califican como “socialismo de mercado”.
- La autoridad máxima en la empresa era la asamblea general del personal, que se convoca con frecuencia; allí se discute y define la política y las propuestas de gestión y distribución de excedentes. Estas propuestas las elabora un consejo obrero elegido entre miembros de la empresa. Estos dos son los órganos deliberativos.
- Un consejo de gestión o ejecutivo (aproximadamente 5 miembros a cargo de las áreas funcionales de la empresa) está encargado de la gestión cotidiana, es nombrado por el consejo obrero y está compuesto por los responsables técnicos y de los servicios.
- El director de la empresa es el responsable de la gestión; el mismo es designado mediante una suerte de “concurso” por un comité paritario compuesto en mitades por miembros del consejo obrero y por representantes del gobierno central o del Plan Nacional de Desarrollo (políticos o profesionales vinculados con la LCY).
- Los miembros del consejo obrero y del consejo directivo no cobran honorarios, -pero tienen permiso para ocuparse de esas tareas de gestión durante la jornada de trabajo. Ellos se renuevan periódicamente para evitar los privilegios y la creación de grupos particulares de interés. Su renovación es un mecanismo decidido para seleccionar a los más competentes y evitar que vuelvan a ser reelectos de inmediato. El director-gerente y los

dos consejos deben rendir periódicamente cuentas a la asamblea, que los puede destituir.

Los estudios realizados por la OIT y el IIEL pusieron de manifiesto el elevado grado de participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, ya sea de manera indirecta por medio de sus representantes como de manera directa en las asambleas o estableciendo contactos con los miembros del Consejo Obrero o del Comité de Gestión. La Constitución reconocía el derecho de huelga, pero se llegaba a esa situación muy pocas veces, pues existían varios niveles en los cuales se podían analizar las causas de los conflictos y resolverlas, desenlace que era facilitado porque en esas empresas no había empresarios privados con intereses contradictorios con los asalariados.

En lugar de un poder autoritario como era ejercido por el Partido Comunista en la Unión Soviética, el papel de la Liga de Comunistas Yugoslavos (LCY) descentraliza el poder a nivel intermedio, estimula la competencia entre las empresas y juega un papel importante a nivel del Congreso y de los gobiernos locales.

Los sindicatos participan en todas las instancias (sin superponerse a ellas) para promover la participación, velar para que el espíritu de la autogestión no se deteriore y controlar la adopción de las decisiones del consejo directivo. Esto generaba con frecuencia tensiones y conflictos que se resolvían negociando.

Es necesario entender cómo se distribuye el ingreso generado, y por otra parte cuánto del mismo recae efectivamente en la remuneración total de los integrantes de la colectividad y las tensiones que se generan. El primer conflicto se plantea entre el ingreso planificado por la empresa a principios del ejercicio y las transacciones de mercado que surgen durante el mismo. Si la diferencia entre el ingreso obtenido y el ingreso planificado se debe a mejoras realizadas por la empresa en el proceso productivo dicha diferencia era repartida al interior de la empresa de acuerdo a una serie de normas. Si por el contrario, dicha diferencia solamente se explican por las condiciones de “mercado”, o tendencias circunstanciales que no

hacen referencia a la oferta misma, la mayor parte del excedente es captado por la comuna. Aquí es donde realmente cobra relevancia la figura del director general de la empresa en el sistema de autogestión propiamente dicho.

Esta contraposición entre los intereses particulares de la firma para captar la mayor cantidad del ingreso total y distribuirlo entre sus miembros y, por otra parte, el objetivo del director general (que adopta decisiones como representante en la firma del partido (LCY), la comuna y el bienestar general) es un problema que Yugoslavia sólo pudo solucionar durante determinados periodos.

Cuando se introduce una inversión intensiva en capital, este aumento redundaba en un mayor beneficio porque no aumentaba el empleo y la expansión de la producción produce un crecimiento en el total de los ingresos. En consecuencia, se obtiene un incremento en el ingreso medio por cada trabajador. Por esa causa, no existe un mecanismo del propio sistema que asegure por sí mismo el pleno empleo debido a la mencionada tendencia a la sobreinversión en capital fijo, para de esa manera maximizar su ingreso total. Esta tendencia obligó al Estado a introducir modificaciones.

Una red de Universidades Obreras tomaba a su cargo la formación profesional-técnica y en materia de gestión empresarial de los trabajadores, los candidatos eran propuestos por los sindicatos y los consejos obreros.

Durante mucho tiempo, hasta la crisis de los años 70, Yugoslavia logró un fuerte crecimiento económico, de la productividad, del empleo y de los ingresos, en una economía abierta e integrada a Europa, pero distanciada de la Unión Soviética.

La experiencia yugoeslava tal como la hemos descrito colapsó luego de que por razones políticas, étnicas, culturales y militares, ese país -que integraban siete repúblicas y nacionalidades- se desarticuló y luego de años traumáticos comenzó su transición hacia el capitalismo, aunque en el imaginario social de sus trabajadores quedan siempre vigentes las ideas de democracia directa a nivel local (resabio de la ideología anarquista), de democracia económica y de socialismo participativo o autogestionario.

11.2. La co-determinación en Alemania

La primera experiencia relevante de participación en la empresa puede situarse en Alemania con la constitución de comités de trabajadores en 1891, que se elegían democráticamente entre éstos y a los que el empresario debía escuchar en su opinión respecto de relaciones y organización del trabajo. A este primer intento siguió una ley, del 5 de diciembre de 1916, que constituyó comités de trabajadores y de empleados en todas las empresas de más de cincuenta trabajadores, para colaborar con el empresario y fomentar la armonía en la empresa.

Será la Constitución de la República de Weimar (31 de julio de 1919) la que incluya un extenso precepto (el artículo 165) en el que se diseña la constitución de consejos de obreros en las empresas para velar por la defensa de los intereses sociales y económicos de los empleados y de los obreros, así como otras formas de participación a nivel más amplio: los consejos obreros de distrito y el consejo obrero del Reich, llamados a ser piezas de un orden social de corte corporativo.

La Ley sobre Consejos de Empresa de 1920 (*Betriebsrätegesetz*), inicia una línea de colaboración en la empresa como una suerte de comunidad, que va a acentuarse con la legislación posterior a la Segunda Guerra Mundial sobre la cogestión y los consejos de empresa. Durante el régimen nazi, la participación de manera autónoma de los trabajadores se interrumpió.

Cuando finaliza la Segunda Guerra Mundial, y con el impulso de Gran Bretaña –que ocupaba una parte de Berlín, y era gobernada por un gobierno laborista– se establece en 1951 la cogestión en las grandes empresas del sector siderúrgico y minero, a través de la elección de representantes del personal en los Consejos de Vigilancia, de composición paritaria, a quienes se encomendaban funciones de consulta y de cooperación entre los trabajadores y la dirección, para incentivar la productividad y contribuir a crear el clima de entendimiento y solidaridad necesarios para la reconstrucción del país luego de la guerra.

En el sistema alemán, se articula la participación de los trabajadores en dos niveles: a nivel de la empresa como unidad económica a nivel societario y a nivel de los centros de trabajo o establecimientos a través del Consejo de Empresa (*Betriebsrat*). Ambos pueden condicionar la aplicación de las decisiones empresariales si falta su consentimiento. La participación de los trabajadores en la Ley de 21 de mayo de 1951, aplicable a las empresas mineras y de la siderurgia que emplean al menos a mil trabajadores, tiene lugar por medio del Consejo de Vigilancia elegido por la asamblea de accionistas a la cual le corresponde definir la política general de la empresa, supervisar las actividades de la dirección y aprobar las decisiones más importantes, además de elegir al directorio o comité directivo.

Ese Consejo de Vigilancia tiene carácter paritario y para formar parte del mismo se eligen un número igual de 5 representantes de los accionistas y otro tanto de los trabajadores; pero, además, se nombra un miembro independiente de común acuerdo por parte de ambas representaciones. El directorio de las empresas está compuesto generalmente por tres miembros (encargados de la gestión de la producción, la comercialización y finanzas y del personal), que es elegido por el Consejo de Vigilancia. Esos tres directivos sólo pueden ser nombrados o destituidos si cuentan con el apoyo de la mayoría de los representantes de los trabajadores. Por lo general el director que se ocupa de la gestión del personal y asuntos sociales es propuesto por el sindicato.

Una diferente regulación de la cogestión se estableció muchos años después en las empresas de estructura societaria que ocupen a más de dos mil trabajadores –y a las cuales no era aplicable la legislación a las empresas metalúrgicas y mineras–, por la Ley de 4 de mayo de 1976, donde también se prevé una composición paritaria de sus Consejos de Vigilancia. Pero para elegir a su presidente y al directorio, se reconoce ahora un peso mayoritario al voto ejercido por los representantes de los accionistas.

En cuanto al ejercicio de la co-determinación en aspectos laborales (relativos a la jornada de trabajo, la programación de las vacaciones, el trabajo en horas extraordinarias, el trabajo a destajo, la seguri-

dad e higiene, la formación profesional y las suspensiones y despidos colectivos así como cuando se prevea introducir cambios importantes en su estructura interna que tengan consecuencias negativas sobre el personal), el Comité de Empresa puede exigir que se elabore un “plan social” (*Sozialplan*) para evitar desempleos y perjuicios a los trabajadores. El desacuerdo del Comité sobre algún asunto hace inviable adoptar una decisión unilateral por parte de la dirección de la empresa, siendo entonces preciso recurrir a un órgano arbitral, cuyo laudo tiene el valor de acuerdo.

En virtud de los resultados de la co-gestión alemana, los derechos de codecisión a nivel de las grandes empresas, pero con diversas modalidades y menor poder para adoptar decisiones, se han introducido progresivamente en los sistemas de participación vigentes en casi todos los demás países de “Europa Occidental”



Antes de la crisis económica desatada en la década de los años 70, la OIT y su Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) llevaron a cabo numerosos estudios e investigaciones sobre la problemática de la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, propuesta que figuraba ya en sus programas desde su creación en 1919.

Por ejemplo, la Recomendación 94 de la OIT sobre colaboración y consulta de empleadores y trabajadores en las empresas establece que:

“Se deberán tomar medidas apropiadas para promover la consulta y la colaboración entre empleadores y trabajadores en el ámbito de la empresa sobre las cuestiones de interés común que no estén comprendidas dentro del campo de acción de los organismos de negociación colectiva o que normalmente no sean tratadas por otros organismos encargados de determinar las condiciones de empleo”, y “Tanto los empleadores y sus organizaciones como los trabajadores y sus organizaciones deberían, en su interés común, reconocer la importancia

que tiene, dentro de la empresa, un clima de comprensión y confianza mutuas favorable tanto para la eficacia de la empresa como para las aspiraciones de los trabajadores. Este clima debería ser favorecido por la difusión e intercambio rápidos de informaciones tan completas y objetivas como sea posible, sobre los diferentes aspectos de la vida de la empresa y de las condiciones sociales de los trabajadores”.

La réplica del principio democrático al ámbito de las relaciones laborales se articula directamente, con las fórmulas de participación y representación de los trabajadores en la empresa para hacer presentes sus intereses y acceder al poder de la empresa. La presencia de los representantes colectivos de los trabajadores en las empresas, ya sea a través de fórmulas de participación o por la negociación colectiva contando con la presencia y la presión sindical, ha impulsado la idea de democracia industrial en el marco de la empresa.

Pero cabe señalar que desde la emergencia de las crisis económicas, tanto del sistema productivo a comienzos de los años 1970 como la crisis financiera desatada luego de la quiebra del “*LehmanBrothers*”, se instaura en la mayoría de los países un nuevo paradigma productivo de orientación neoliberal. En un contexto de estancamiento o recesión económica, desregulación de los mercados, mundialización, financiarización, desindustrialización, -con fuertes impactos sobre el desempleo, la precarización, la inflación, el deterioro de los ingresos reales, la pobreza y la exclusión social con un debilitamiento de las tasas de sindicalización y del poder de los sindicatos-, se han creado las condiciones para que los gobiernos donde dominan los bloques hegemónicos más conservadores, adopten medidas para controlar, reducir, o limitar el poder de las instituciones que otorgaban el derecho de participar en la gestión a los trabajadores asalariados.

Pero en paralelo se han desarrollado dentro de las grandes empresas y por impulso de las gerencias, nuevas formas personales e individuales de participación directa de los trabajadores en la organización del trabajo para conseguir su implicación en cuanto a la asistencia, puntualidad, mejora de la productividad y de la calidad.

Y con frecuencia se instauraron formas de participación económica y financiera el “accionariado obrero” o considerables bonos para los ejecutivos, que son compatibles con las formas de participación de los trabajadores en la gestión cuando ellas existen.

12. Una corta mención a la especificidad de las cooperativas de trabajo

Las cooperativas de trabajo y las empresas recuperadas son las que más sufren las consecuencias de crisis como las actuales. Las cooperativas de trabajo se forman para satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales de los integrantes, que se asocian libremente para crear una empresa, de propiedad común y que deben ser democráticamente gestionadas por sus miembros. Dichas empresas se forman para resolver problemas individuales o colectivos que les plantea el contexto económico, social, educativo y político, pero que individualmente no lo pudieron resolver. Los asociados son los dueños de las cooperativas y los integrantes del Consejo de Administración, son elegidos por ellos, los representan y deben cuidar sus intereses. Los mismos deben rendirles periódicamente cuentas de su gestión.

Con frecuencia -y como sucede en las empresas privadas capitalistas- los miembros del Consejo de Administración requieren, fuera de su ámbito, profesionales o especialistas con conocimientos y experiencias en gestión de empresas, que a veces deben contratar o consultarlos. Y por otra parte toman en cuenta las opiniones de otros empresarios del ramo, que pueden ser sus proveedores, clientes o usuarios, y de los gobiernos locales o nacionales: a veces se los denomina *stakeholders* pero que no tienen poder para incidir sobre sus decisiones. Para resolver intereses contradictorios que pueden surgir por parte de personas o grupos sin violar el ideal cooperativo, se requiere que los directivos y socios de las cooperativas construyan criterios de gestión, principios o valores compartidos, tales como respeto al pluralismo, honestidad, transparencia, cordialidad, ayuda mutua, respeto de la autonomía individual, justicia interna distributiva, reconocimiento del valor y la centralidad del trabajo y estar

dispuestos a cooperar para asumir otras tareas que las habituales si fuera necesario. Esos criterios de gestión, las estrategias y las técnicas de administración deben ser coherentes con la propiedad común, los objetivos de las cooperativas y la gestión democrática. En las empresas de carácter cooperativo la participación de los miembros está siempre instaurada formalmente por la legislación y por los estatutos sociales, pero con frecuencia se corre el riesgo de los directivos adopten un comportamiento burocrático y los dirigentes electos pueden llegar a ejercer la autoridad de manera similar a lo que ocurre en las empresas privadas renovando muchas veces sus mandatos y sin consultar periódicamente a los socios sobre los problemas y decisiones adoptadas, ni informarles antes de entregar la Memoria y Balances en las asambleas anuales.

13. La situación de la participación, la cogestión y co-determinación en Argentina

La Constitución argentina de 1853, reformada en 1949 durante el gobierno justicialista (1945-55), establecía como un capítulo específico “Los derechos del trabajador”. Sin embargo, la misma fue anulada en 1956 por el gobierno militar que derrocó al Presidente constitucional. Luego, en 1957, se reforma parcialmente la constitución de 1853 y se encomienda al trabajador asegurar “la participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección” (artículo 14 bis). Pero no hubo unanimidad para afirmar si obliga o no a establecer un auténtico régimen de cogestión y a asegurar la efectiva participación en los beneficios. Al artículo constitucional citado, se le atribuye el carácter de norma programática, es decir que debería ser legislada y reglamentada, lo que aún no ha ocurrido, a pesar de haberse presentado varios proyectos legislativos. Estos proyectos estuvieron centrados en la participación informativa y consultiva y/o en los beneficios. Pero los proyectos de cogestión o co-determinación no han prosperado debido a la falta de apoyo decidido del sindicalismo y de los partidos de centro o de izquierda, pero sobre todo por la fuerte oposición de los empresarios y de los partidos políticos que los representan o apoyan.

En julio de 1994, el Acuerdo Marco firmado entre el gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales, inspirado en la experiencia europea, avanzó en esta tarea, y el gobierno adoptó un compromiso para elaborar un proyecto relativo a los derechos de información vinculados a la negociación colectiva, sobre todo en caso de concursos y quiebras, es decir en casos de crisis. Otra Ley, aprobada en noviembre de 1994, estableció la obligación empresarial formal de elaborar periódicamente un “balance social” que es de muy escaso cumplimiento.

Por otra parte, están previstos por ley los Consejos de Empresa², para controlar ex post el ejercicio de las facultades directivas del empresario. Pero la Ley de Contrato de Trabajo otorga únicamente al empresario la potestad para desarrollar sus facultades de organización de la empresa, de dirección, de ordenación de la prestación laboral, así como disciplinarias y sancionadoras del personal, con algunas limitaciones. Por Ley, los Consejos de Empresa son órganos de obligado establecimiento, quedando en el ámbito de la negociación colectiva sectorial o de empresa la determinación de su estructura y su funcionamiento. Sin embargo, su implementación es muy reducida.

En cambio, las comisiones paritarias de los convenios colectivos (firmados a nivel de la rama o del sector) son de constitución obligatoria dentro de las empresas, pero sólo a pedido de alguna de las partes. Por último, la ley n° 23.551 de 1988 y sus reformas regulan la representación sindical en la empresa: delegados de personal, comisiones internas y “organismos similares”, estableciendo así dos formas de representación: a) la representación de los trabajadores ante el empleador, la autoridad administrativa y ante la asociación sindical; y b) la de la asociación sindical ante el empleador y el trabajador. Es en este segundo caso que se permite incorporar algunas de las funciones de esa representación en el tema de la participación en la gestión, y tienen entonces derecho a verificar la aplicación de las normas legales o convencionales, a reunirse periódicamente con el empleador o su representante, y a presentar ante el empresario los reclamos de los trabajadores en cuyo nombre actúan.

2 Artículo 68, Ley de Contrato de Trabajo n° 20.744/74.

Sin embargo, y para resumir, ninguna de estas disposiciones ha establecido la co-gestión, co-determinación o participación en la gestión, pues la legislación vigente reconoce únicamente al empleador en el derecho a dirigir la empresa.

Bibliografía

- Aplund, C. (1972) *Algunos aspectos de la participación de los trabajadores*, CIOIS, Bruxelles.
- D'antona, M. (1990) "Partecipazione del lavoro alla gestione delle imprese" (Il Diritto del Lavoro), Enciclopedia Giuridica, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. XXII, Roma.
- Cox, R., Walker, K, y Greffie de Bellecombres (1967) "Participación de los trabajadores en la gestión empresarial", *Boletín del IIEL*, Ginebra.
- Ermida Uriarte, O. (1983) "Formas de acción gremial en la empresa", *Derecho Laboral* (131), p. 597 y ss.
- Ermida Uriarte, O. (ed.) (1993) *La negociación colectiva en América Latina*, Madrid: Trotta.
- Garcin, W. (1968) *Cogestion et participation dans les entreprises des pays du Marché Commun*, París: Jupiter.
- Garrido Pérez, E. (1995) *La información en la empresa*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- Heckscher, C. (1993) *El nuevo sindicalismo (La participación del trabajador en la empresa en transformación)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Locke, R., Kochan, T. y Piore, M. (1996) "Replanteamiento del estudio comparado de las relaciones laborales: enseñanzas de una investigación internacional", *Revista Internacional del Trabajo* 114 (2), pp. 157-184.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (1990) *Los fondos de inversión de los asalariados*, Madrid.
- Monereo Pérez, J. L. (1992) Los derechos de información de los representantes los trabajadores, Madrid, Civitas.

- Morgado, E. (1991) “América latina: participación de los trabajadores en la empresa, *Laborem* (revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Lima, núm. 1, p. 61 y ss.
- Nascimento, N. (1989) “Direito sindical, São Paulo. OIT, Participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas.
- Organización Europea de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1978) *La participación de los Trabajadores en la empresa* (Seminario Patronal Internacional, 1975), Madrid, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
- Pasco Cosmópolis, M. “Representación y participación en la empresa”, *El derecho sindical en América Latina*, cit.
- Poole, M. (1995) *Hacia una nueva democracia industrial (La participación de los trabajadores en la industria)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rivero Lamas, J. (1987) *Limitación de los poderes empresariales y democracia industrial*, Universidad de Zaragoza.
- Rivero Lamas, J. (1968) *Estructura de la empresa y participación obrera*, Barcelona, Ariel.
- Rodríguez Piñero, M. (1981) “La representación de los trabajadores en la empresa”, *Las relaciones laborales en la España de los 80*, Madrid, ACARL, pp. 52-63.
- De la Villa; L. E. (1980) *La participación de los trabajadores en la empresa*, Madrid, Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos.
- Walker, K. (1968) *Estructura teórica y alcances de los estudios nacionales sobre participación de los trabajadores en la gestión empresarial*, *Boletín del IIEL*, Ginebra.
- Zapatero, J. A. (1990) “Conflicto o colaboración: relaciones laborales en Estados Unidos”, *Economía y sociología del trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 72 y ss.

II /La participación de los trabajadores en la gestión empresarial de la República del Perú (1968-1975)³

Introducción

El objetivo de apartado es la presentación de la experiencia peruana de participación de los trabajadores en la gestión empresarial durante el período 1968-80, denominado corrientemente como “Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada” (GRFA).

En los países en vías de desarrollo, más aún que en los industrializados, el estudio de la participación no puede limitarse al análisis de los problemas circunscriptos al ámbito de la empresa. La experiencia peruana permite verificar esa hipótesis, puesto que la naturaleza, los límites y la evolución de la participación de los trabajadores están fuertemente condicionados por el proceso de desarrollo económico y social.

Pero el “modelo peruano” tiene una especificidad propia, que resulta de la conjunción de numerosos factores. La voluntad política de poner en marcha el proceso participativo provino de un gobierno militar “de facto”, quien en el momento de asumir el poder no tenía que responder a una elevada propensión a participar por parte de los asalariados. La participación a través de las Comunidades Laborales y de las Empresas de Propiedad Social, así como de las Empresas Asociativas surgidas de la Reforma Agraria, fue instaurada “desde

³ Este punto cuenta como antecedente, el trabajo realizado en la Oficina Internacional del Trabajo, por el autor y cuyo documento fuera publicado con las siguientes referencias bibliográficas: “Neffa, Julio César (1986) La participación de los trabajadores en la gestión empresarial en la República del Perú (1968-80), Serie de Investigación, Doc.: N° 84. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT. 111 págs.”. Ese material fue solicitado en su momento para dar cuenta de un trabajo de investigación realizado por el autor durante los años 1970-80 con el apoyo del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Autogestión (INDA), una ONG radicada en el Perú, y cuyo director era el Lic. René Rodríguez Heredia.

Cuarenta y dos años después, esta nueva versión revisa, actualiza y completa el documento original.

arriba”, sin responder a exigencias reivindicativas del movimiento obrero organizado. Pero al mismo tiempo, cabe señalar que, desde antes de la conquista hispánica, predominaba en Perú la tendencia a trabajar de manera asociativa, siguiendo el ejemplo de los “ayllus” pre-incaicos.

La política participativa del GRFA no estuvo completamente definida desde el comienzo del período revolucionario estudiado. Si bien formaba parte del contenido de las “Reformas Estructurales” emprendidas, fue tomando forma junto con la implementación de dichas medidas. Las decisiones adoptadas fueron mayormente el resultado de los conflictos planteados entre los diversos grupos ideopolíticos presentes en el gobierno y, por otra parte, las organizaciones empresariales y los ejecutivos gubernamentales. Los trabajadores y sus organizaciones no lograron tomar la iniciativa en este proceso, tal vez por falta de conciencia o porque la participación en la gestión no constituía una reivindicación prioritaria en un contexto de crisis económica con sus repercusiones al nivel de desempleo, del deterioro de los salarios reales y de las condiciones generales de trabajo y de vida.

El proceso iniciado por el gobierno tuvo su dinámica propia, tanto en la búsqueda de promover empresas comunitarias a través de las CAP y de las Comunidades Laborales, como en el intento de crear empresas autogestionarias a través de las EPS, pero dichos procesos se desarrollaron sin adecuarse directamente a los cambios políticos ocurridos en el seno del gobierno militar ni a los cambios en la política económica. Las modificaciones introducidas en las instituciones participativas y en sus bases jurídicas y organizaciones después de 1975 no lograron interrumpir el proceso participativo, aunque sí lo frenaron.

El caso peruano pone de manifiesto el papel importante cumplido por el Estado, no sólo para crear y promover las diversas formas de participación en un primer momento, sino también para controlarlas, reorientarlas y frenarlas posteriormente. La única excepción la constituyeron las Empresas Administradas por sus Propios Trabajadores (EAT), expresión autónoma de una tendencia autogestionaria

surgida “desde abajo” que, para subsistir, debían enfrentarse tenazmente al mismo tiempo al Estado y al mercado.

Desde un comienzo, el GRFA manifestó su voluntad de conformar un pluralismo económico en el sistema productivo peruano, dentro del cual el “sector de propiedad social” sería el prioritario. De manera embrionaria estaba presente la noción de “sistema de participación”, pero los diversos elementos y subsistemas eran muy heterogéneos entre sí, habían sido constituidos en períodos diferentes y obedecían a concepciones y objetivos muy diversos e incluso contrapuestos. Entre los sectores que debían constituir un sistema no había prácticamente ningún intercambio sistemático de bienes y de servicios dado que la producción se orientaba esencialmente a un mercado que funcionaba externo al sistema. Por ello, es necesario analizar ese sistema participativo primero en todos sus elementos por separado, para comprender la lógica de funcionamiento.

Este trabajo trata entonces de analizar los antecedentes y las principales realizaciones del GRFA en materia de participación, en el medio urbano específicamente. La segunda parte está consagrada a las diversas modalidades de Comunidades Laborales, donde coexisten la participación en la propiedad, en las utilidades y en la gestión. Las Empresas Administradas por sus propios Trabajadores (EAT), realidad surgida independientemente de la voluntad del GRFA con una concepción original de autogestión, serán analizadas en la tercera parte de este trabajo. Las Empresas de Propiedad Social (EPS), que constituyen en sí mismas un verdadero sistema, son estudiadas en la cuarta parte. Teniendo en cuenta el período de tiempo estudiado (1968-1980), finalmente se harán algunas consideraciones acerca de la situación existente luego de cinco años de finalizado el gobierno militar, fecha en la que concluyó el estudio.

1. Los antecedentes del proceso participativo: los objetivos y las diversas etapas del “gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas” (GRFA)

1.1. Breve introducción histórica

Antes de la conquista hispánica, existían en el actual territorio del Perú y de sus zonas aledañas varias culturas que habían marcado profundamente la vida y la organización económica de la sociedad. Las culturas Chavin, Tiahuanaco, Mochica-Chimu, Nazca y Paracas y, finalmente, el imperio incaico, son una muestra por una parte del grado de desarrollo alcanzado y, por otra parte, de la existencia de formas de trabajo asociativas, tales como el **ayllú**, que han quedado profundamente marcadas en la memoria social de la población.

Las necesidades de los conquistadores y colonizadores en materia de fuerza de trabajo abundante y barata dieron lugar a la instauración de diversas formas de movilización forzada de la fuerza de trabajo, especialmente en las zonas agropecuarias y mineras. Luego de la independencia política, se abolió la esclavitud, pero la movilización antes mencionada de la fuerza de trabajo continuó teniendo vigencia en las zonas agropecuarias. Solo con el advenimiento de los gobiernos constitucionales iniciados a mediados del siglo XX y posteriormente con el Gobierno militar, desaparecerán los últimos vestigios de “gamonalismo”⁴.

El proceso de crecimiento económico peruano no se diferenciaba substancialmente del resto de América Latina. Luego de su independencia política y una vez finalizadas las guerras civiles, el sistema productivo nacional se inserta de manera dependiente en la división internacional del trabajo predominante a fines del siglo XIX. Esa **economía primaria de exportación** evolucionó bajo el impacto del comercio internacional: en sus comienzos, empresas extranjeras, predominantemente inglesas, comercializaban el guano y el salitre, pero posteriormente a la apertura del canal de Panamá, los capitales norteamericanos van a reemplazarlas dando la prioridad a la agro-

4 El Gamonalismo es el resultado de la articulación de los intereses de los terratenientes y del poder local para extraer los excedentes a los campesinos mediante el control monopolístico del comercio y la fijación arbitraria de los precios.

industria (caña de azúcar y algodón) y a la minería extractiva (cobre, metales preciosos y petróleo).

La industrialización substitutiva de importaciones va a comenzar de manera tardía y se acelerará solo después de 1950, gracias a la reactivación del mercado internacional y el boom de la minería, generando una cierta distribución de ingresos en el mercado interno, proceso que culminó en 1959 con el dictado de la Ley de Promoción Industrial. A partir de entonces, las empresas de capital extranjero se implantan prioritariamente en las ramas industriales de bienes de consumo no durable y de algunos productos intermedios. La etapa fácil de substitución de importaciones estaba prácticamente agotada cuando comenzó el período del GRFA, objeto de este estudio. Pero los límites encontrados en el proceso de acumulación del capital en el transcurso de la década de 1970-80 impidieron la continuación del proceso de industrialización hacia los bienes intermedios y los bienes de capital. La crisis económica internacional produjo un fuerte impacto sobre la economía peruana y obligó a reducir la protección aduanera y a reorientar el sistema productivo nacional hacia el comercio internacional. Puede entonces afirmarse que, hacia fines de la pasada década, la economía peruana comenzaba a caracterizarse por su “transnacionalización”⁵.

Esta evolución, cuyo desarrollo ha sido estudiado de manera intensa por investigadores peruanos y extranjeros y cuyo análisis desborda el marco de este documento, facilitó la diferenciación de dos fracciones dentro de la burguesía. Los empresarios agro-exportadores pedían la liberalización del comercio internacional mientras que los empresarios industriales pedían al Estado el establecimiento de medidas proteccionistas. La consolidación de una “burguesía industrial nacional”, que surgió en los países actualmente semi-industrializados con economías de mercado, no es un proceso acabado, y esto explica muchas de las características de la composición y orientaciones del sector de trabajadores asalariados. Solo después del comienzo del gobierno militar —y particularmente luego de realizada la Reforma

5 Para un estudio más profundo de la estructura y evolución de la formación social peruana nos remitimos a los siguientes autores: Cotler, 1978; Bonilla, 1975; Sulmont, 1980. Collin-Delavaud, 1976. Borricaud, 1968. Fitzgerald, 1976. Lowenthal, 1975.

Agraria- ese “empate hegemónico” va a dar paso a una importancia creciente de los empresarios industriales⁶.

Las fuerzas políticas existentes en el periodo pre-revolucionario van a re-estructurarse a partir de la primera guerra mundial. Dos corrientes ideológicas van a marcar la historia social peruana en lo que va del siglo: por una parte, el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) fundada por Víctor Raúl Haya de La Torre, expresión de sectores de clases medias, proletariado rural y urbano, con una orientación anti-imperialista, nacionalista y populista partidaria de un Estado fuerte que apoyara un sistema productivo basado en las cooperativas de producción, y por otra parte las corrientes de tipo socialista inspiradas por Juan Carlos Mariátegui desde las columnas de su revista *Amauta*, de donde surgirán diversos partidos políticos que orientaban sus actividades hacia la defensa de los indígenas y de los obreros urbanos y rurales. El panorama político se completa con otros tres grandes movimientos: La Unión Nacional Odríista (fundada por el ex presidente Odría), Acción Popular (consolidada por el presidente Belaunde Terry), y la Democracia Cristiana que dio lugar a diversos partidos. La falta de una correlación estricta entre la estratificación social y la representación política explica la inestabilidad y la necesidad de establecer alianzas sobre bases coyunturales, pero eran alianzas susceptibles de desplazarse rápidamente.

En 1968 existía un malestar político debido a las presiones que se ejercían sobre el gobierno constitucional por parte de las dos fracciones de la burguesía ya mencionadas, que debilitan la coalición gobernante. Desde el punto de vista económico, las dificultades para continuar el proceso de acumulación del capital debido a la insuficiencia de la inversión y el déficit de la balanza de pagos, incitaron al gobierno a adoptar medidas para estimular el ingreso de capitales extranjeros y a otorgar concesiones a empresas petroleras y mineras.

6 La sociedad Nacional de Industrias al tomar conocimiento del cambio de gobierno en octubre de 1968 afirmó que “sólo la industrialización del país podía superar las limitaciones y deficiencias estructurales que afectaban a la economía nacional: el Estado debía apoyar y proteger la industrialización y garantizar el mercado interno”. Cita tomada de Alberti, Passara, Santiesteban, 1977.

El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada instaurado el 3 de octubre 1968 surgió como una alternativa para resolver esa crisis proponiendo un modelo de contenido nacionalista, modernizante del aparato del Estado, favorable a la continuación del proceso de industrialización, para lo cual era menester proceder a la creación de empleos, a la redistribución del ingreso nacional, y a reducir el poder de la “oligarquía terrateniente”.

1.2. La orientación de las Fuerzas Armadas

La creación del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) en 1953 va a ser determinante en cuanto a la orientación político-ideológica de los militares peruanos. La misma estaba centrada en la defensa territorial, la lucha contra la insurrección de obreros y campesinos y la promoción del desarrollo económico y social. La doctrina de la “seguridad nacional” adoptada por las autoridades militares comprendía de manera intrínseca la búsqueda del desarrollo económico, porque solo éste podría brindar los “medios para garantizar la seguridad integral de la nación”. Una gran desconfianza hacia los USA –país que sin embargo los proveía de armas y de asistencia técnica- va a nacer, inspirada en posiciones nacionalistas. En el CAEM los programas de estudios se orientaron progresivamente hacia la necesidad de realizar reformas económicas y sociales para prevenir los riesgos internos de subversión, inspirándose en ciertos aspectos de la doctrina social de la Iglesia Católica, pero desconfiando de la capacidad de los líderes políticos tradicionales para llevarlas a cabo. La extracción social de los oficiales de la Fuerza Armada explica en buena medida los objetivos revolucionarios ya que la mayoría de ellos procedía de sectores de clases medias, e incluso de familias de obreros y campesinos. La carrera militar era para ellos un medio privilegiado de movilidad social.

El resultado de todos estos factores fue una toma de conciencia expresada de esta manera por uno de dichos oficiales: “... a través de nuestro contacto diario con la realidad nacional éramos cada vez más conscientes de que estábamos apoyando un orden injusto e incapaz de resolver los problemas del país... la seguridad nacional dependía entonces no solamente de la capacidad para defender el territorio

sino fundamentalmente de la capacidad política para transformar las estructuras del poder que mantenían al país en una situación de desigualdad, pobreza y atraso. Esto último era lo que favorecía la gestación de movimientos subversivos. El capitalismo dependiente había demostrado su incapacidad para resolver los problemas del crecimiento, distribución del ingreso, concentración del poder y marginación de las masas” (CIDIAG, 1980)

Las ideas participativas derivaban entonces de la noción de “seguridad nacional” dado que implicaba una descentralización del poder patronal a nivel de las empresas, para lograr una mayor identificación e integración de los trabajadores, haciéndolos sentir responsables de la marcha de las mismas, mejorando su eficiencia y reduciendo los conflictos laborales.

Pero cabe agregar que estas orientaciones –tan heterodoxas dentro de los sectores militares latinoamericanos de esa época- no estaban generalizadas al conjunto de las fuerzas armadas. En los hechos estaban presentes fundamentalmente dentro del Ejército, y más precisamente, dentro de un reducido grupo de altos oficiales quienes fueron los que decidieron el cambio de régimen político y que obligaron a la Marina y a la Aviación a aceptarlas en virtud de la correlación interna de fuerzas. Esos altos jefes militares concentraron al mismo tiempo el poder castrense y el poder político, y consiguientemente una modificación del primero implicó cambios en el segundo.

1.3. Las diversas fases del gobierno de GRFA

Existe consenso para dividir el período 1968-80 en una primera fase (1968-75) y una segunda fase (1976-1980) separadas por un período de transición. El general Juan Velasco Alvarado fue el presidente en la primera y el General Morales Bermúdez en la segunda, pero el paso de una fase a otra significó una ruptura en cuanto a la continuidad de los objetivos, medios y políticas del gobierno, muy particularmente respecto del proceso participativo como se verán en los siguientes capítulos. El impacto de la crisis económica internacional de comienzos de los años 1970 creó las condiciones para que se produjera el cambio. La particularidad de estas dos fases consiste

en que cada una de ellas estuvo inspirada en documentos oficiales que sirvieron de fundamento explícito a la política de los gobiernos respectivos.

La primera fase

El **Manifiesto del GRFA**⁷ se orientó a justificar la interrupción del proceso constitucional ante la constatación “de la crisis”, “de la dependencia económica y política”, “el incumplimiento del programa por parte del gobierno”, y la “urgente necesidad de transformar las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales para superar el estado actual de subdesarrollo”. La acción del GRFA se inspiraba “en la necesidad de transformar la estructura del Estado, en forma tal que permita una eficiente acción de gobierno, transformar las estructuras sociales económicas y culturales, mantener una definida actitud nacionalista, una clara posición independiente y la defensa firme de la soberanía y dignidad nacionales, restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto y la observación de la Ley, el predominio de la justicia y de la moralidad en todos los campos de la actividad nacional”.

La Junta Revolucionaria aprobó el Estatuto⁸ coherente con ese Manifiesto, en el cual se explicitaron los grandes objetivos y el nuevo esquema del poder. La Junta compuesta por las tres armas designaba un Presidente de la República que debía ser siempre un miembro de la Fuerza Armada (en los hechos, del Ejército), quien gobernaba con los otros miembros de la Junta y que designaba a los demás Ministros de Estado.

El Plan Inca⁹, terminado de redactar en el CAEM días antes del golpe de Estado, fue publicado varios años más tarde, cuando el gobierno debía hacer frente a graves dificultades internas y externas. El contenido de este Plan consistía en un análisis esquemático de la realidad (“la situación”), la determinación de los objetivos y las

7 Publicado en el diario Oficial El Peruano el 4 de octubre de 1968.

8 Decreto Ley n° 17063 con fecha del 3 de octubre de 1968 y publicado en el Diario Oficial el 4 de octubre del mismo año.

9 Publicado en el Diario Oficial el 30 de julio de 1974.

acciones de política para alcanzarlos. La Revolución se autodefine como nacionalista, independiente y humanista, y sus objetivos específicos se referían entre otros a los siguientes aspectos:

- la **Reforma de la Empresa** para alcanzar una estructura empresarial que otorgue al trabajador participación en la gestión, utilidades y propiedad mediante la creación de las Comunidades Laborales y la promoción de las Empresas de Propiedad Social, haciendo la salvedad que en las empresas del Estado no habría participación en la propiedad;
- la **industria** para lograr un desarrollo industrial permanente y autosostenido que contribuyera a lograr la efectiva independencia económica y el desarrollo socio-económico del país, mediante la planificación de la actividad industrial, la creación de polos de desarrollo, la explotación exclusiva por el Estado de la industria básica y la extensión del sistema de Seguridad Social a toda la población ocupada en el sector;
- **trabajo y seguridad social** para establecer relaciones laborales justas compatibles con la eficiencia de los centros de trabajo y con el desarrollo socio-económico del país mediante la reestructuración de la legislación laboral y de la Administración del Trabajo, la garantía de la estabilidad laboral y el establecimiento de una política salarial.

Las **Bases Ideológicas de la Revolución Peruana**¹⁰ que fueron publicadas solo en 1975, constituyen la expresión de la situación afirmada anteriormente: la conducción del proceso estaba en manos de un grupo reducido de altos oficiales, secundados por una élite de intelectuales provenientes de la Democracia Cristiana, del APRA, de Acción Popular, así como de grupos de intelectuales partidarios de la autogestión. Según las **Bases**, la Revolución Peruana procuraba “construir una democracia social en que todos los peruanos puedan realizarse a través de la plena participación en el ejercicio del poder social dentro de la comunidad nacional verdaderamente soberana”. La Revolución se autodefine como “nacionalista, independiente, funda-

10 Publicado en el Diario Oficial el 26 de febrero de 1975.

mentada doctrinariamente en el humanismo revolucionario resultado de la convergencia del pensamiento socialista no dogmático ni totalitario, del pensamiento libertario, del pensamiento cristiano, lo cual se expresa en el carácter participatorio y pluralista”. El “objetivo final de la Revolución era la construcción de una **Democracia Social de Participación Plena** cuyos elementos esenciales eran: un sistema político participatorio apoyado en las bases populares, un sistema económico pluralista basado en un prioritario sector de Propiedad Social, un sistema social sustentado en un conjunto de comportamientos y valores morales que enfatizan la justicia, la libertad, la participación, la solidaridad, la creatividad, la honradez y el respeto por la dignidad de la persona humana”. El pluralismo económico propugnado por las **Bases** se fundamentaba en las diversas formas de propiedad: “un prioritario sector de Propiedad Social en el cual la propiedad corresponde a todos los trabajadores de las empresas del sector; un sector estatal en el cual el Estado asume el control de actividades básicas para el desarrollo y el beneficio de la comunidad; un sector privado reformado que conduzca a la cogestión, y un sector de propiedad exclusivamente privado integrado por las actividades de pequeña escala en el comercio, la industria artesanal y los servicios”.

Estos documentos fueron los que inspiraron la realización de las “reformas estructurales” por parte del GRFA, las cuales brevemente consistieron en:

- la anulación de los contratos petroleros con la IPC (**International Petroleum Company**) y la expropiación de las instalaciones de perforación y refinería;
- la Reforma Agraria afectando de manera directa las grandes empresas agroindustriales de capital extranjero (de más de 150 has. en la zona costera) confiando la explotación a empresas asociativas (CAP y SAIS) constituidas por los ex - asalariados;
- la nacionalización de varias empresas transnacionales dedicadas a la minería (Cerro de **Pasco Corporation** y Marcona Mining Company);
- la nacionalización de varias empresas de servicios públicos (teléfónicas, electricidad, ferrocarriles, transporte urbano de pasajeros, etc);

- la nacionalización de las actividades de extracción y elaboración de pescado y creación de PESCAPERU, empresa del Estado;
- la reforma del sistema bancario controlando los movimientos internacionales de capitales;
- la reforma educativa para reducir el analfabetismo, adaptar el sistema educativo a la vida profesional y respetar las tradiciones culturales y lingüísticas;
- la expropiación de los diarios de circulación nacional y su entrega a sectores organizados de la población para su dirección y gestión, etc.

Todas estas “reformas estructurales” dieron como resultado directo la expansión del sector público de la economía y una prioridad al proceso de industrialización “permanente y auto-sostenido”. Pero para los fines de nuestro estudio, debemos poner en evidencia las reformas consistentes en la introducción de mecanismos participativos en el seno de las empresas: la creación de las Comunidades Laborales (primeramente en la Industria Manufacturera y posteriormente –y a su imagen– en los sectores de Telecomunicaciones, Pesca y Minería), la creación de las cooperativas agrarias de producción (CAP) y de las Empresas de Propiedad Social¹¹.

Del análisis de los documentos revolucionarios y de las reformas estructurales emprendidas, surge claramente que el GRFA no se proponía el cambio radical del sistema social y económico vigente, –del modo de producción– para sustituirlo por otro, sino que buscaba reformar profundamente, modernizar el sistema productivo para evitar la permanencia de grandes desequilibrios y elevar los niveles de vida de la población.

La transición

El paso de la primera a la segunda fase, esa ruptura a la cual hicimos referencia, tuvo múltiples causas que merecen la pena mencionar. Los grupos que encarnaban la ideología de la “Revolución Peruana” no sólo eran minoritarios, sino que además no controlaban totalmente

¹¹ Sobre las medidas adoptadas durante la primera fase del GFA nos remitiremos a Kerbusch, 1976.

el aparato del Estado, ni tenían apoyo político pues los Partidos estaban desactivados. Por consiguiente, para perdurar en el poder debieron hacer muchas concesiones con respecto a los postulados del Plan Inca y de las Bases en ciertas áreas para avanzar en otras, sin romper el precario equilibrio logrado. La Balanza de Pagos se hizo crónicamente deficitaria debido al incremento de las importaciones y a la disminución de las exportaciones tradicionales como resultado, por una parte, del proceso de industrialización sustitutiva y de la construcción de grandes obras de infraestructura y, por otra parte, de los límites encontrados para aumentar la producción agropecuaria. El estancamiento en las tasas de crecimiento de la productividad impidió mejorar los salarios reales y la competitividad de las empresas. La desocupación abierta y el sub-empleo crecieron de manera rápida y considerable. Las organizaciones campesinas agudizaron sus reivindicaciones ante el gobierno, pero al mismo tiempo formularon críticas al proceso.

Nuevas centrales sindicales obreras se constituyeron, desplazando el poder de las anteriores, pero ninguna de ellas va a apoyar decididamente al gobierno en su política participativa, dado que ésta no correspondía al propio orden de prioridades de los sindicatos. Las tensiones con los países limítrofes (básicamente Chile y Ecuador) desviaron la atención del gobierno militar hacia las fronteras, y los recursos para gastos militares se incrementaron.

La enfermedad del líder de la primera fase, General José Velasco Alvarado, limitó seriamente su capacidad de trabajo, al mismo tiempo que las críticas provenientes de grupos radicalizados dieron pie a los sectores moderados del ejército para provocar un cambio de rumbo, aprovechando lo que consideraron una “orfandad política” del proceso.

La segunda fase

El General Morales Bermúdez representaba un sector moderado, institucionalista y profesional del ejército, que fue una alternativa a dos tendencias contrapuestas que emergieron en la primera fase: una de tipo “corporatista” y la otra que procuraba intensificar las refor-

mas iniciadas y reforzar la participación. La nueva política económica y social comenzada en agosto de 1975 por el nuevo gobierno se orientó a “despolitizar” las masas y a controlar los conflictos sociales que comenzaban a generalizarse como fruto de la crisis, y cambió el orden de prioridades dentro del pluralismo económico relegando a un segundo lugar las empresas de propiedad social. Se inicia un proceso de re-privatización de la economía poniendo en marcha una serie de medidas económicas inspiradas en los consejos tradicionalmente emitidos por las Misiones del FMI (incremento de la productividad, contención del gasto público, devaluaciones monetarias, estímulo a las inversiones extranjeras y a las exportaciones, compresión del consumo interno, etc.). Como etapa final, se preveía promover la reforma de la Constitución Nacional para preservar las principales reformas estructurales generadas y entregar posteriormente el poder a un gobierno civil surgido de elecciones.

El **Plan Tupac Amaru** fue el documento inspirador de esta segunda fase. El mismo buscaba evitar que el proceso revolucionario “derive hacia el estatismo comunista o que, por reacción, retroceda a formas ya superadas del capitalismo pre-revolucionario”, y “consolidar la estructura pluralista de la economía nacional desarrollando concertadamente los cuatro sectores y re-definiendo el Sector Social”, incluyendo dentro de este no sólo a las EPS, sino también a las CAP, SAIS, diversas formas de cooperativas y a las Comunidades Nativas y Campesinas. El Estado tomó distancias del procesoparticipativa y dejó la iniciativa de la participación a la discreción de los trabajadores¹².

Una de las instituciones creadas por el GRFA durante la primera fase, el SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social) que debía promover el proceso participativo y facilitar la transferencia progresiva del poder político a las organizaciones sociales surgidas de los cambios estructurales, va a ser fuertemente criticado y desde 1976 será “desactivado” para desaparecer posteriormente. Esto implicó la eliminación de un organismo que procuraba despertar en la población el apoyo a la acción del gobierno, y que al mismo tiempo reunía

12 Plan de Gobierno Tupac Amaru, D-Supremo n° 020-77, Primer Ministro, Oficina Central de Información, Lima, 1977.

a intelectuales, políticos y sindicalistas que habían formulado los aspectos ideológicos y políticos de las principales medidas gubernamentales ya mencionadas¹³.

Antes de comenzar a analizar los diversos elementos del “sistema peruano de participación”, cabe precisar de manera operativa la significación del “pluralismo económico”:

- **El sector estatal** comprendía las empresas estatales de derecho público y de derecho privado, pero en ellas la participación existía solo en las ramas siguientes: industria, pesca, minería y telecomunicaciones.
- **El sector privado reformado** incluía a todas las empresas en las cuales, según la legislación, debían constituirse las Comunidades Laborales cuando ciertas condiciones mínimas estaban reunidas (número de trabajadores asalariados permanentes y volumen de ventas), en la industria manufacturera, la pesca, la minería y las telecomunicaciones.
- **El sector de propiedad social**, constituido recién en 1974, estaba formado por empresas definidas como personas jurídicas de derecho social, integradas exclusivamente por trabajadores y regidas por los principios de solidaridad, participación plena, propiedad social (y no privada ni estatal) de los medios de producción, acumulación social y capacitación permanente. Durante la primera fase, este sector debía ser “prioritario” y jugar un papel hegemónico respecto de los demás.
- **El sector privado no-reformado** comprendía a las empresas de pequeña dimensión dentro de los sectores mencionados, así como a las empresas de los demás sectores. En esas empresas no existían mecanismos de participación en la gestión.

Cabe señalar que, en esta nueva formulación oficial del pluralismo, ni las empresas asociativas surgidas del proceso de Reforma Agraria (CP y SAIS fundamentalmente), ni las Empresas Administradas por sus Propios Trabajadores (EAT) tenían un lugar claramente asignado.

13 Sobre el SINAMOS cabe referirse a los trabajos de dos de sus máximos responsables: Degado, 1973 y Franco, 1979.

2. Las Comunidades Laborales. La participación de los trabajadores en las empresas del “sector privado reformado”

2.1. Antecedentes, fundamentos y dinámica de las Comunidades Laborales

Cuando el GRFA instauró las diversas modalidades de participación en el sector privado reformado, más que innovar completamente lo que hizo fue desarrollar y aplicar una serie de ideas ampliamente discutidas en el país después de la crisis de 1930. Veamos a continuación algunos ejemplos.

Cuando se reformó la Constitución en 1931, la participación en los beneficios fue introducida en el art. 45 fundamentándola en el hecho que los bajos salarios y consiguientemente un reducido consumo mantenía la producción nacional dentro de un límite estrecho. Dicho artículo estableció que “El Estado favorecerá un régimen de participación de los empleados y de los trabajadores en los beneficios de las empresas y legislará sobre los demás aspectos de las relaciones entre aquellos y estas, y/o sobre la defensa de los empleados y trabajadores en general”. En diversas oportunidades, la Cámara de Diputados analizó proyectos para implementar dicho artículo, pero su tratamiento será siempre postergado y dará lugar a la pública oposición del Comité Nacional del Comercio y de la Producción, aduciendo lo que consideraban un “fracaso de las experiencias mexicanas y europeas en la materia, y su ineficacia para eliminar conflictos y huelgas, para perfeccionar los métodos de trabajo o para impulsar la producción” (Santiesteban, 1976). Para este Comité, el derecho a la participación en las utilidades “es el primer paso en el camino de la intromisión de los asalariados en el manejo de las empresas”, y provocaría una caída de las inversiones. Un Decreto adoptado en octubre de 1948 por el General Manuel A. Odría¹⁴ estableció un nuevo régimen de participación en los beneficios, pero que no llegó a aplicarse sino años más tarde.

Entre 1950 y 1968, las ideas participativas van a ser sustentadas por el Movimiento Social Progresista y por el Partido Demócrata Cris-

14 Decreto-Ley N° 10908 del 3 de diciembre de 1948.

tiano. El primero propugnaba la autogestión de las empresas luego de cumplirse varias etapas de cogestión, y el segundo buscaba la integración del capital y el trabajo mediante “el reparto de utilidades, la participación en la gestión y el acceso a la propiedad de la misma debiendo adecuarse su integración, progresivamente, a las posibilidades económicas de cada empresa”. El tema va a ser discutido en las campañas electorales de 1962 y 1963 bajo la forma de “empresas comunitarias”, inspirándose en la Encíclica “*Mater et Magistra*” promulgada por el Papa Juan XXIII. Al discutirse en 1964 la Ley de Reforma Agraria, Héctor Cornejo Chavez propuso un sistema participativo en las empresas agro-industriales exceptuadas de la Reforma Agraria, delimitando así los pasos preliminares para llegar a la empresa comunitaria:

1. Participación efectiva en las utilidades, lo cual supone cierto control de la contabilidad y sobre el manejo financiero de la empresa, adicionando a un salario básico que responda a las necesidades elementales, un salario móvil que sería variable según el verdadero volumen de las utilidades.
2. Participación en la gestión de la empresa, aunque no en toda la gestión pues se reconocía que por el momento los trabajadores no estaban preparados suficientemente.
3. Participación en el capital mediante la adjudicación de acciones.

Estos proyectos fueron analizados en el seno del CAEM meses antes del cambio de gobierno, y evidentemente inspiraron las decisiones del GRFA en materia de participación (Santiesteban, 1976; Knight, 1975).

Al dictarse la Ley General de Industrias¹⁵ en 1970, el GRFA expresó su voluntad industrializante para lograr una efectiva independencia económica, la integración industrial, la descentralización territorial y la utilización de los recursos nacionales. Para dinamizar dicho proceso se propuso otorgar incentivos según un cierto orden

15 Ley General de Industrial (LGI), D-Ley N° 19850 del 27 de julio de 1970. Decreto Reglamentario (DRLGI) N° 007-71/IC/DS. Decreto Ley de Comunidades Industriales (DLCI) N° 18384 del 1 de septiembre de 1970. Decreto Reglamentario de la Ley de Comunidades Industriales N° 19262 del 6 de enero de 1972.

de prioridades (establecido según el tipo de bienes producidos y las necesidades que los mismos satisfacían). La innovación consistió en que los Títulos VII y VIII de dicha Ley establecieron la participación de los trabajadores por intermedio de la Comunidad Industrial, disposiciones que fueron completadas en el Decreto Reglamentario, el Decreto-Ley de Comunidades Industriales, su Decreto Reglamentario y posteriormente mediante la creación del Fuero Privativo de Comunidades Laborales¹⁶. Estas disposiciones fueron luego aplicadas con ciertas modificaciones a otros sectores, dando lugar a la creación de las Comunidades Mineras, Pesqueras y de Telecomunicaciones.

Si bien el Presidente de la República había mencionado la necesidad de reformar la empresa privada en su discurso del 28 de julio de 1969 afirmando que “no perjudicaría a los empresarios porque sería gradual y no implicaría la desaparición de la propiedad privada de los medios de producción”, ese tema no se trató específicamente al discutirse el proyecto de Ley con los representantes de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN). Al promulgarse la Ley, las disposiciones estaban presentes fruto de la influencia ejercida por el Presidente y el COAP con el objeto de “lograr apoyo por parte del proletariado urbano que hasta ese momento no había manifestado su adhesión firme al GRFA (CIDIAG, 1980). En el áspero debate instaurado entre la SIN y el GRFA aquella atacaba el carácter colectivo de la participación patrimonial que paralizaría las inversiones, aumentaría el desempleo y profundizaría la crisis (Alberti, Passara y Santiesteban, 1975), mientras que el Gobierno aclaraba que según el Proyecto de Ley nunca los trabajadores podían poseer más del 50% del capital, y que era conveniente para los empresarios crear un vasto mercado de consumo así como la unión del capital y el trabajo, eliminando la lucha de clases. Para el GRFA, la fundamentación ideológica de la participación era el humanismo, rechazando al mismo tiempo la explotación económica del capitalismo y la manipulación ideológica y política del comunismo. Las Comunidades Industriales serían el camino hacia la empresa comunitaria, de manera progresiva y responsable, y por

16 Decreto Ley N° 21109 del mes de marzo de 1975, creando el Fuero Privativo de las Comunidades Laborales.

consiguiente se transformaría gradualmente el sistema capitalista¹⁷. En el momento de reconocerse jurídicamente a las nuevas CCII, las autoridades del Ministerio de Industria recordaban a los trabajadores que a partir de ese momento “pasaban a ser parte constitutiva de la empresa, eran co-responsables del aumento de la producción y de la productividad, así como del mejoramiento de la calidad, dejando los conflictos de lado puesto que esto último quedaba en manos de los sindicatos (Alberti, Passara y Santiesteban, 1975).

Dentro del mismo Estado van a surgir ciertas contradicciones respecto de las CCII. El Ministerio de Industria procuraba controlar de cerca la constitución de las CCII y el contenido de los programas de capacitación de los responsables, mientras que el SINAMOS buscaba concientizar a los trabajadores para que utilizaran las CCII como arma reivindicativa. Esta contradicción va a aparecer reflejada claramente cuando se celebra el Congreso Nacional de las CCII en marzo de 1973 y se crea la CONACI primero y la CONACI-CR después¹⁸. La lucha de ambas dará como resultado su mutuo debilitamiento precisamente en el momento de la transición de la primera a la segunda “fase”.

Para algunos empresarios, las CCII eran un ejemplo del “capitalismo moderno” puesto que los trabajadores se convertirían en verdaderos socios, y por lo tanto se reduciría la influencia de los sindicatos y la gravedad de los conflictos sociales. Otros empresarios rechazaban esa institución aduciendo los argumentos ya mencionados relativos a la productividad, a la calidad y a las inversiones, así como la lentitud que traería aparejada al proceso de toma de decisiones a medida que la CI se acercaba al tope del 50% del capital. Puede afirmarse que este segundo grupo de empresarios fue el más numeroso, y que sus reacciones produjeron por una parte la reducción de las inversiones y, por otra parte, el obstáculo o el incumplimiento de las disposiciones en materia de constitución de las CI dentro de sus empresas (Alberti, Passara y Santiesteban, 1975).

17 Ministerio de Industrias (S/D). Filosofía de la Comunidad Industrial. Dirección General de Comunidades Laborales, Lima.

18 CONACI: Comisión Nacional de Comunidades Industriales. CONACI-C: Comisión Reorganizadora de la CONACI.

Las organizaciones sindicales van a reaccionar de manera diferente ante la nueva institución. La CTP (próxima del pensamiento Aprista) va a afirmar que la CI respondía a un anhelo de los trabajadores, pero al mismo tiempo expresa su preocupación puesto que no se había considerado suficientemente el papel de los sindicatos en el nuevo esquema de empresa. La CGTP (ligada al Partido Comunista Peruano) fue más entusiasta reconociendo “que la CI creaba grandes posibilidades para el desarrollo del sector cooperativo” y que no restringiría el margen de acción de los sindicatos. La CNT (de inspiración social-cristiana) creada luego del cambio de gobierno, apoyó la creación de las CI ya que la participación estaba incluida en su plataforma de lucha. La CTRP, central sindical creada al amparo oficial procuró servirse de las CI para tener más influencia dentro de las empresas, sin lograr plenamente este objetivo a causa de su debilidad. En los hechos, la acción de las CI en relación con las organizaciones sindicales dependía de la situación de la empresa y de la fuerza de los sindicatos: en algunos casos –empresas prósperas que distribuían participación líquida de cierta magnitud– actuaba como un mecanismo de conciliación de intereses, mientras que en otros casos –empresas en dificultad y sindicatos débiles– las CI adoptaban posiciones reivindicativas próximas a las actividades sindicales (Pássara y Santiesteban, 1973).

2.2. Las CCII durante la primera fase

Según la Ley General de Industrias, y las demás disposiciones mencionadas relativas a la Comunidad Industrial, ésta es “una persona jurídica que nace en una empresa industrial como representante del conjunto de los trabajadores que a tiempo completo laboran en ella y cuyo objeto es la administración de los bienes que adquiera de conformidad con este dispositivo legal, en beneficio de dicho conjunto” (art. 23 LGI). La CI debía crearse obligatoriamente en todas las empresas industriales que tengan seis o más trabajadores o en aquellas que emplean menos de seis trabajadores, tengan un ingreso anual superior a 1.000.000 de soles oro. Esos montos debían ser ajustados periódicamente por el Ministerio de Industrias, mediante un Decreto Supremo.

Los objetivos de la CI según el DLCI (art.4, 5 y6) son los siguientes:

- a) fortalecer la empresa industrial mediante la acción unitaria de los trabajadores en la gestión, en el proceso productivo, en la propiedad empresarial y en la reinversión, así como por medio del estímulo a formas constructivas de inter-relación entre el capital y el trabajo;
- b) unificar la acción de los trabajadores en la gestión de la empresa industrial para cautelar sus derechos e intereses que, como propietarios, les acuerda la LGI;
- c) administrar los bienes que reciba, en beneficio de los trabajadores;
- d) promover el desarrollo social, cultural, profesional y técnico de los trabajadores.

La existencia de la CI coincidía en el tiempo y en el espacio con la de la empresa, debiendo denominarse con el mismo nombre de la empresa, pero precedida de los términos “Comunidad Industrial”.

La constitución de la CI debía formarse dentro de las empresas antes de los 60 días de promulgado el DLCI, en una asamblea de los trabajadores estables y a tiempo completo labrándose un acta ante Notario. Si pasado ese lapso no se había constituido, el Ministerio de Industrias tenía la atribución para crearla de oficio, a pedido de cualquier trabajador de la empresa. En el transcurso de la Asamblea Constitutiva debía elegirse un Comité Organizador que debía redactar un proyecto de Estatuto de la CI que debía ser aprobado en otra asamblea dentro de los 30 días, luego de lo cual se nombraba el Consejo de la Comunidad. Una vez que la CI estaba inscrita en el Registro de las CI del Ministerio, la CI comenzaba a gozar de la personería jurídica.

Los miembros de las CI eran solamente los trabajadores estables y a tiempo completo que percibían un sueldo o salario y que laboraban real y efectivamente en la empresa. Todos ellos tenían el derecho a ser elegidos para integrar el Consejo de la Comunidad, salvo que fueran accionistas de la empresa o **que simultáneamente fueron dirigentes sindicales**. Los otros derechos consistían en la recep-

ción de su parte correspondiente de las utilidades, participaciones e intereses de los bienes de la CI, y asimismo de las acciones emitidas por la propia CI una vez que alcance el 50% del capital social de la empresa.

Cualquiera fuera la forma empresarial adoptada por la empresa reformada, la CI constituida podía incorporar inmediatamente un representante en el Directorio y ese número crecía posteriormente según fuera la proporción de la participación de la CI en el capital social de la empresa. Las decisiones adoptadas por el Directorio debían tener en cuenta la proporción de participación de todos los accionistas, es decir también de la CI, en el capital social.

Dentro del Ministerio de Industrias se creó la Oficina de Comunidades Laborales como un organismo de apoyo a la Dirección Superior del Ministerio, para asesorar, coordinar y hacer efectiva la organización, capacitación y funcionamiento de las CI.

La participación en la gestión de la empresa se hacía por intermedio de la CI, dirigida y administrada por la Asamblea General y por el Consejo de la Comunidad. La Asamblea era la autoridad máxima y designaba a los miembros del Consejo, que cumplía las funciones de un órgano ejecutivo, y también designaba a los representantes de la CI en el órgano director de la empresa controlando el ejercicio de su tarea.

Normalmente, los miembros del Consejo de la CI deben cumplir con sus funciones fuera de los horarios de trabajo, pero para hacer gestiones ante las autoridades pueden disponer de hasta medio día por semana. Las dietas y otras remuneraciones que reciban los miembros en el Directorio de la empresa deben ser entregados a la CI para incrementar el Fondo General. El número de miembros del Consejo es fijado por cada Estatuto y debe ser como mínimo el doble de los representantes de la Comunidad ante el organismo director de la empresa. La duración de su mandato es de dos años, pudiendo ser reelegidos después de pasado un período. Los representantes de la CI ante el órgano director de la empresa ejercen su mandato solo por el periodo de un año.

Es la CI colectivamente, y no los trabajadores individuales o la organización sindical, quien asume en representación de todos los trabajadores de la empresa el derecho a participar en la gestión y la propiedad de la empresa, siendo ella misma el intermediario para la participación patrimonial y líquida en la renta neta de la empresa. El voto de la CI en los órganos directivos de la empresa y en las Juntas de Accionistas debe ser unitario y en proporción al número de acciones que posee. En las juntas de Accionistas, el Presidente del Consejo de la CI la representa actuando como mandatario de la Asamblea General.

Los representantes de la CI ante el Directorio de la empresa tienen los mismos derechos que los demás miembros, y en particular el acceso a la información necesaria, incluso controlar los libros de contabilidad y los demás documentos que inciden en la formación de la renta neta de las empresas.

Durante la “primera fase”, constituía la Renta Imponible resultaba del cálculo de la renta neta de las empresas menos a las deducciones: el 2% para Investigación Científica y Tecnológica, el 10% para la distribución líquida a sus trabajadores y el 15% para la formación del patrimonio de la CI. En el caso de haber pérdidas, éstas deben ser cubiertas con la renta neta generada en hasta cuatro ejercicios inmediatos posteriores, previa la deducción del 2% y del 10% ya mencionados. El patrimonio de las CI se vio incrementado en 1971 con una parte de los impuestos derivados de la regularización de balances y de la reevaluación de los activos fijos de las empresas.

La participación patrimonial por parte de la CI consiste en un porcentaje fijo de la renta neta de las empresas (15%), calculado antes de pagar los impuestos. En principio, esa suma debería ser invertida dentro de la misma empresa emitiendo acciones en favor de la CI, pero si no hubiera planes de emisión, puede ser utilizada para comprar acciones de los titulares en ese entonces, en favor de la CI y en proporción al monto que posee cada accionista. Esta operación debe continuarse hasta que la CI alcance la propiedad del 50 % del capital de la empresa, y a partir de ese momento la CI sigue percibiendo el 15% de la renta neta pero no le puede afectar a la compra

de acciones de la empresa, salvo que se produzca un aumento del capital y sea menester restablecer el equilibrio de 50% y 50%.

La CI posee entonces, colectivamente, un cierto patrimonio constituido por acciones o participaciones en la propia empresa o en otra, así como por los resultados de dicha capitalización, además del Fondo General de la CI. Las acciones de la CI en el capital social de la empresa se denominan “acciones o participaciones comunitarias” y tienen los mismos derechos y obligaciones que las demás acciones ordinarias de la empresa industrial. La CI tiene un derecho preferencial sobre las acciones en las empresas que deben ser transferidas en virtud de la legislación, y para ello la empresa puede otorgar un crédito a su CI. El valor de las acciones está fijado por la CONAVA (Comisión Nacional de Valores). Los propietarios de acciones de la empresa, cuando desean venderlas, pueden ofrecerlas directamente a la CI, pudiéndole otorgar un crédito. Si la transferencia se hace por mandato de la legislación, la Banca Estatal podrá otorgar un crédito a la CI, quien dejará esas acciones en garantía. En el caso de empresas del sector público, la CI no tiene derecho a acceder a la propiedad de las mismas, pero éstas deben otorgarles a la CI su equivalente en bonos de otras empresas o del COFIDE. Cuando las empresas fueran de capital extranjero, los derechos patrimoniales de la CI deben estipularse al hacer el contrato entre la empresa y el Estado para implantarse en el país.

Cuando un trabajador deja la empresa, tiene la obligación de vender sus acciones a la CI y esta debe adquirirlas.

La participación líquida establecida por la LGI consiste en el 10% de la renta neta anual, y debe ser distribuida individualmente entre los trabajadores que trabajan efectivamente en la empresa a tiempo completo. En un primer momento, ese monto debía distribuirse así: 50%a prorrata en función del tiempo trabajado por cada uno de ellos y el otro 50% en forma directamente proporcional a las remuneraciones personales básicas, según la planilla de pago.

Un Fondo General de la CI debe ser constituido por un Fondo Ordinario (formado por dividendos de las acciones adquiridas por la CI y por el 15% de la renta neta cuando la CI haya alcanzado el 50% del capital social de la empresa), y un Fondo Excepcional (formado

por una suma que la CI recibe cada año y que no debe ser superior al 20% del monto anual de reserva para indemnización de los trabajadores y que debe ser devuelto progresivamente por parte de la CI).

Con el Fondo General la CI adquiere las acciones de propiedad individual de los miembros de la CI que cesen de trabajar en la empresa, invierte en acciones de la empresa o en Bonos del Estado y paga dividendos a los trabajadores que tengan acciones emitidas por la CI misma, además de permitir el pago de la compensación a los obreros que cesen, haciendo un cálculo que tiene en cuenta el tiempo efectivo de labor de dicho trabajador.

Este complejo mecanismo de participación, donde de manera indisociable los trabajadores acceden a la gestión y a las utilidades de la empresa en función del capital que por intermedio de la CI llegan a poseer en la misma, reúne entonces al mismo tiempo y por un mecanismo similar lo que en otros países se denomina como “accionariado obrero”, participación en la gestión de las empresas o “democracia industrial”, y participación en los frutos de la expansión o en las utilidades. Cabe hacer varias observaciones relativas al caso específico del Perú¹⁹:

1. Se trata de una legislación que tiene un **carácter progresivo**, tanto a nivel de la participación patrimonial como en la gestión (que emana de la primera) y en las utilidades (dado que al 10% que debe distribuirse individualmente a los trabajadores debe agregarse la utilidad generada por la participación en la propiedad, la cual normalmente es creciente en términos absolutos).
2. El límite hacia el cual debería tender el sistema al cabo de un cierto tiempo era la igualdad de trabajadores y capitalistas en cuanto a la propiedad del capital social.
3. La participación patrimonial en el capital de la empresa se hace por intermedio de la CI y tiene un carácter colectivo, mientras que la participación en el patrimonio mismo de la CI tiene un carácter individual, aunque en ambos casos las acciones son transferibles.
4. La participación en la gestión de la empresa es un derecho colectivo que se ejercita por intermedio de la Comunidad Industrial.

19 Una evaluación más completa sobre las CI en este período puede verse en: Neffa, 1981.

2.3. Las modificaciones introducidas a la CI durante la segunda fase

A partir de julio 1975, se introducirán una serie considerable de modificaciones a las disposiciones legales y reglamentarias presentadas en la sección precedente.

La participación líquida (10% de la renta neta) va a ser distribuida integralmente en función del número de días laborados por cada trabajador durante el ejercicio (DL 21.310 de noviembre 1975), reduciendo así la posibilidad de que aumentaran las desigualdades entre los asalariados.

Pero una gran reforma fue decidida en 1977 (DL 21789 del 4 de abril). Los objetivos de las CI, las normas sobre los miembros y el ámbito de aplicación no fueron modificados, sino precisados más exactamente en función de la experiencia: quedan definitivamente excluidos los trabajadores en “período de prueba” y los que no concurren diariamente al centro de trabajo, así como las Empresas de Propiedad Social, la Empresa Estatal, las Pequeñas y Medianas Empresas y las Empresas Cooperativas. Los trabajadores empleados deben ahora formar parte de todas las instancias de la CI en proporción a su importancia numérica dentro de la empresa y en el caso de ser una gran empresa, los diversos establecimientos de una misma empresa deben estar integrados al menos por un representante en el Comité Organizador.

En cuanto a la participación a la gestión, las modificaciones son de gran importancia, como por ejemplo:

- los empleados (y no solo los obreros) deben estar representados entre los miembros de la CI designados para integrar el Directorio de la empresa;
- la CI deja de tener acceso a la Junta General de Accionistas;
- se refuerza la incompatibilidad para ser Director-Trabajador por parte de quienes han sido miembros del Consejo de la CI en el período anterior y de quienes hayan ejercido cargos sindicales durante los tres años anteriores a la elección de los Directores. Mientras duren en sus puestos de Directores, los trabajadores no pueden postular a cargos sindicales;

- los Directores representantes de los trabajadores pueden ser elegidos solamente por un año, y pueden ser reelegidos una sola vez luego de haber pasado dos años de finalizado el ejercicio de su cargo;
- se autoriza a los directivos de la CI a disponer de hasta cuatro días por mes para hacer trámites, sin que se considere abandono del trabajo ni se pierda el derecho al salario dominical, pero en ese caso los salarios correspondientes deben ser pagados por la CI.

El poder de delegación del Directorio en la Gerencia va a sufrir serias restricciones en cuanto a los actos comerciales más importantes de la empresa. El funcionamiento del Directorio es reglamentado de manera que haya reuniones periódicas obligatorias, que se cite a todos los miembros de manera oficial y con indicación del orden del día a tratar, obligando la utilización del idioma castellano en las reuniones.

La Participación patrimonial (15% de la renta neta) va a ser repartida desde entonces así: 13,5% para la constitución de una Cuenta Patrimonial de Participación de los Trabajadores (CPPT) que se invertirá en Acciones Laborales, Bonos de Trabajo de la empresa y Bonos de Reinversión de Trabajo emitidos por el Banco Industrial del Perú, **pero desde ese momento todas esas formas de participación serán de propiedad individual (y no colectiva) de los trabajadores a cuyo nombre serán emitidas.** El otro 1,5% pasa a formar parte del patrimonio de la CI y debe ser entregado en efectivo dentro de los 30 días de presentado el Balance.

La Asamblea de la CI debe decidir sobre la utilización de dicho 13,5% de la renta neta, pero al menos el tercio de dicha suma debe destinarse a la compra de **Acciones Laborales** de un valor nominal de 100 soles emitidas a nombre de cada trabajador según los días trabajados, que le dan el derecho a participar en los dividendos a distribuir, al igual que las acciones representativas del capital social. Dichas acciones pueden ser ahora transferidas luego de pasados 6 años de su emisión. Los otros dos tercios de esa suma de 13,5% son

entregados bajo la forma de Bonos de Trabajo, Bonos de Reinversión del Trabajo emitidos por el Banco Industrial del Perú y de Títulos de Interés Social emitidos por la empresa, siendo todos ellos emitidos a nombre del trabajador en función del número de días trabajados. En el caso de empresas del Estado o de las industrias consideradas “básicas”, el 15% de la renta neta se entrega en bonos de la empresa o de COFIDE –dado que no puede haber participación patrimonial– hasta alcanzar el 50% del capital social.

Los ingresos propios de la CI están ahora compuestos por el 1,5% de la renta neta anual, las dietas entregadas a los Directores-Trabajadores, las rentas provenientes del patrimonio de la comunidad y el importe de las multas aplicadas a sus miembros. Los intereses y dividendos generados por las acciones, bonos y títulos mencionados quedaron sujetos al pago del impuesto a la renta.

Una de las mayores modificaciones introducidas en cuanto a la participación patrimonial la constituye el límite al porcentaje del capital social que puede llegar a representar la CPPT: el máximo será ahora del 33% y no del 50% como anteriormente, cerrando así definitivamente la posibilidad de que la CI llegara a la copropiedad y por consiguiente a la co-decisión paritarias.

El DL N° 22229 del 11 de julio de 1978 va a modificar nuevamente el porcentaje del 13,5% de la renta neta entregada bajo la forma de participación patrimonial. Esta debe ser entregada en Acciones Laborales, pasando de un tercio a la mitad como mínimo. Dichas acciones podrán a partir de entonces transferirse libremente a terceros, evitando que quienes no fueran trabajadores concentren más del 0,5% del capital social.

El DL N°22401 del 22 de diciembre de 1978 va a reducir el monto absoluto de la participación patrimonial y líquida al establecer que las deducciones del 15% y 10% respectivamente debían efectuarse una vez aplicado el impuesto a la renta y no antes. Posteriormente, el DL N°22929 del 12 de marzo de 1980 modificará la disposición referente a la participación líquida (10%) pero correspondiente solamente al año 1979, con el objeto de permitir una mayor distribución en efectivo, en detrimento del impuesto a la renta.

La modificación de la legislación sobre Pequeña y Mediana Empresa (PME) tuvo grandes repercusiones sobre el ámbito de acción de las CCII, ya que las primeras formaban parte del Sector Privado no Reformado. A consecuencia de la crisis económica, las PME más débiles y con menor rentabilidad estaban en dificultad y a esto se agregaban las obligaciones emergentes del pago del 15% y del 10%, así como de la participación en la gestión. El DL N° 21433 del 24 de febrero de 1976 consideró Pequeña Empresa Privada a toda aquella cuyos ingresos anuales eran inferiores al producto de 12 sueldos mínimos mensuales acumulados durante el año y multiplicados por un coeficiente de 590. Siendo en 1976 el salario mínimo vigente en Lima Metropolitana de 4.500 soles, el nuevo umbral mínimo para implantar obligatoriamente la CI asciende a 31.860.000 soles, monto que debía ajustarse al variar el salario mínimo mensual. Para que una empresa pasara a incorporarse a este nuevo sector (PME), debía previamente disolver la CI mediante una decisión tomada por la Asamblea General, lo cual implicaba una redistribución indirecta de ingresos a favor de los trabajadores procurando reducir así su eventual oposición a dicha transformación.

Años más tarde, el DL N° 23189 del 19 de junio de 1980, promulgado días antes del cambio de gobierno, va a modificar nuevamente la situación respecto de las PME. La Pequeña Empresa debía reunir desde entonces los requisitos siguientes:

- ser una empresa unipersonal o empresa individual de responsabilidad limitada;
- el titular de la empresa debía tener una participación directa y efectiva en el proceso de producción, prestación de servicios o comercialización;
- tener como máximo 10 trabajadores en el caso de empresas de producción de servicios, y 5 en el caso de empresas de comercialización;
- los ingresos brutos de cada ejercicio no deben sobrepasar 100 salarios mínimos vitales anuales para las empresas industriales y 50 para las demás;
- en el proceso de producción de bienes o de prestación de servicios debe predominar el trabajo manual;

- la empresa debe estar inscrita en un padrón municipal de las Pequeñas Empresas.

Las Pequeñas Empresas quedaron exoneradas por el períodos de 10 años del pago de una serie de tasa e impuestos, beneficiaron de la simplificación del sistema de recaudaciones por concepto de la seguridad social (pago de solamente el 5% sobre las ventas mensuales para que todos los trabajadores tuvieran acceso al régimen de pensiones y de prestaciones de salud del SSP), tuvieron la autorización para contratar trabajadores por tiempo determinado sin la previa autorización de la Administración del Trabajo, y no quedaron sujetas a la obligación de constituir la Comunidad Industrial. Es decir que en las PME no había participación en la gestión, en la propiedad ni en los beneficios.

Las Medianas Empresas son definidas según el valor bruto del ingreso anual, el cual no debía superar los 900 sueldos mínimos anuales, pero no están sujetas al régimen de la Comunidad Industrial. Sin embargo, se estableció un régimen de participación líquida de los trabajadores individuales en la renta neta, según porcentajes diferentes por ramas de actividad que variaban entre el 6% en las minas hasta 20% en la explotación forestal, siendo del 8% de los ingresos brutos cuando las empresas no estuvieran obligadas a presentar sus balances.

La comparación efectuada entre las disposiciones originales y las modificaciones introducidas durante la segunda fase muestra una profunda transformación.

En **primer lugar**, desaparece el carácter colectivo de la participación patrimonial y se anula la eventual posibilidad de que los trabajadores llegaran a ser co-proprietarios en igualdad de condiciones que los empresarios. Las acciones laborales, ahora individuales, son de libre disponibilidad y pueden transferirse incluso a personas que no trabajan en la empresa. El cálculo de la participación patrimonial y de la participación líquida, se hace luego de deducido el impuesto a la renta, reduciendo lógicamente el monto de aquellas.

En **segundo lugar**, al ampliarse el ámbito del Sector Privado no-Reformado mediante la modificación de la legislación sobre la

Pequeña y Mediana Empresa, se redujo considerablemente el número de las empresas que estaban obligadas a contar con la Comunidad Industrial.

En **tercer lugar**, el poder de participación en la toma de decisiones por parte de la CI disminuyó al impedírsele el acceso a la Junta General de Accionistas, máxima autoridad de la empresa.

En **cuarto lugar**, el establecimiento de incompatibilidades entre las funciones de miembros del Directorio y de dirigentes sindicales aisló el movimiento comunero del movimiento sindical. **Finalmente**, la mayor consideración de los trabajadores empleados dentro de las diversas instancias de participación y la disminución de la representación original de los obreros, permitió la presencia en el Directorio de personas naturalmente más allegadas a los dueños y directores reduciendo su potencialidad reivindicativa.

2.4. Evolución de la importancia de las Comunidades Industriales²⁰

El número de CI y de comuneros evolucionó entre 1970 y 1977 como surge del cuadro N° 1. Fue durante los primeros años de vigencia de la legislación original que se constituyó la mayor cantidad de CI comenzando por las más grandes. El promedio de comuneros por CI pasa de 107,12 en 1970 a 54,60 para los años 1976 y 1977.

La Oficina de Comunidades Laborales del Ministerio de Industriales, en el tercer trimestre de 1977, informó que se mantenían efectivamente en funcionamiento 3.131 CI, donde eran miembros unos 200.933 trabajadores.

Las CI están concentradas geográficamente en dos Departamentos: Lima y Callao, que agrupaban en 1973 el 81,74% de las CI, y el 85,97% de los comuneros. La distribución de las CI por ramas de actividad entre 1973 y 1977 muestra lo siguiente: (cuadro N°2)

- las ramas que reúnen mayor número de CI eran las de Alimentos, Calzado y Confecciones, Textiles e Imprentas, es decir la industria tradicional o “vegetativa”;

20 La información estadística utilizada en esta Sección proviene fundamentalmente de Ministerio de Industrias, Comercio e Integración Estadística de la Comunidad Industrial. Oficina de Estadísticas y Registros. Dirección General de Participación.

- las ramas que reúnen el mayor número de comuneros fueron las Textiles, Alimentos, Productos Químicos, Calzado y Confecciones.

Estos indicadores de concentración ponen de manifiesto una gran estabilidad estructural, indicando que la configuración del sector se hizo durante la primera fase y varió luego muy poco.

En cuanto al promedio de trabajadores por CI, en 1977 las ramas más concentradas eran: Metálicas básicas (248,7), Tabaco (195,0), Textiles (99,9), Productos de Caucho (83,7), Papel (82,0), Productos Químicos (72,8), Industrias Eléctricas (68,9). Es posible que como consecuencia del cambio en la legislación sobre Pequeñas y Medianas Empresas, esos promedios hayan crecido hacia el final de la segunda fase.

En 1972, los dos tercios aproximadamente de las CI y el 60,2% de los comuneros se dedicaban a la producción de bienes de consumo. Esa distribución correspondía a la estructura del sistema productivo peruano.

Si nos preguntamos cuál es la vigencia efectiva de la legislación sobre las CI, la información suministrada por la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Industrias y Turismo en 1975 indica que en esa fecha existían 7.783 establecimientos industriales con 5 y más trabajadores, que empleaban aproximadamente a 257.000 personas. Comparadas estas cifras con las 3.599 CI registradas y los 205.635 comuneros declarados, tenemos que las CI se habían constituido en el 47,5% de las empresas sometidas a dicha legislación, y agrupaban al 80% de los comuneros potenciales. Se puede hacer la hipótesis de que sólo las pequeñas y medianas empresas habían podido eludir el cumplimiento de la legislación, ya que esas 4.084 empresas sin CI emplearían en promedio solo 12,5 trabajadores cada una, estarían situadas fuera de la zona de Lima Metropolitana y recurrirían al trabajo temporario y eventual con mucha frecuencia (La legislación sobre las CI habilitaba solamente a los que trabajaban de manera permanente para formar parte de las CI)

La distribución de las CI y de los comuneros según sector de propiedad de empresas con más de 10 trabajadores en 1973, ha sido estudiada por Hugo Cabieses y puede verse en el cuadro N°1²¹.

21 Cabieses, Hugo (1975). Comunidad Laboral y Capitalismo. Desco. Lima.

Cuadro N°1. Empresas y Comuneros (1973)

Sector de Propiedad	Empresas		Trabajadores	
	Número	%	Número	%
Sector Privado Nacional	1866.	89,6	111.022	69,9
Sector Privado Extranjero	124.	5,9	22.859	14,4
Sector Privado Mixto (sin Estado)	84	4,0	17.346	10,9
Sector Privado Mixto (con Estado)	3	0,2	1.374	0,8
Sector Asociado	1	0,05	323	0,2
Sector Estatal	5	0,3	5.928.	3,8
Total	2083	100	158.852	100

La participación patrimonial de las CI puede ser estudiada con ayuda de la información disponible hasta 1977, antes de ser modificada la legislación relativa a las CI y a la Pequeña y Mediana Empresa. Su análisis tiene relación con la participación en la gestión dado que la representación en el Directorio depende de la participación patrimonial. Veamos a continuación algunos aspectos de interés para nuestro estudio.

¿Cuántos años eran necesarios para que, en la primera fase, la CI llegara a tener una participación patrimonial del 50% del capital social? Según Ricardo Trovarelli²², si la tendencia al crecimiento de la participación patrimonial continuara en el futuro a una tasa de 5,8%, la copropiedad paritaria sería alcanzada a los 24 años de iniciado el proceso, siempre y cuando los empresarios no hicieran inversiones con el objeto de “alejarse esa fecha”. Otros cálculos analizan las diversas alternativas para llegar al 50% del capital social en el caso de que los capitalistas no reinvirtieran sus ganancias, según diversos porcentajes de rentabilidad del capital (de donde se deduce la participación patrimonial). El cuadro Nro 2 presenta el resultado de dichos cálculos y las grandes diferencias posibles²³.

22 Trovarelli, Ricardo y otros (1974) La comunidad Industrial. EUNAFEV, Lima.

23 Echeverría, Rafael (1980) La Comunidad Laboral en el Perú: Participación, Ingresos y Empleo. PREALC. Documento de trabajo n° 177, Santiago de Chile.

Cuadro N°2. La Comunidad Industrial y el capital social. Alternativas para que la CI llegue a poseer el 50% del capital social

Rentabilidad del Capital	Alternativa 1: La CI no reinvierte el 15% de la renta neta sino que compra acciones de los capitalistas.	Alternativa 2: La CI reinvierte en la empresa el 15% de la renta neta.
5%	-	92,9 años
10%	34 años	46,5 años
20%	17 años	23,4 años
30%	12 años	15,7 años
40%	9 años	11,9 años

¿Cuál es la evolución temporal de la participación patrimonial de la CI en porcentajes del capital social de la empresa? Ese porcentaje fue creciendo progresivamente, como lo muestra el Cuadro n°3, pero se trata de resultados obtenidos a partir de una muestra de 557 empresas presumiblemente de gran dimensión. Hacia 1977, el porcentaje habría sido de más del 23% del Capital Social.

Cuadro N°3. Evolución de la participación patrimonial en % del capital social durante el período 1970-1977 en base a una muestra de 557 empresas.

Años	% de participación patrimonial de las CI en el capital social	Fuente de la información
1970	--	Cabieses Hugo: La Comunidad Industrial y Capitalismo, op. cit.
1971	3,1	
1972	6,4	
1973	9,3	
1974	15,5	INP, mayo de 1978, Informe.
1975	12,2	Ministerio de Industrias: "Estadísticas de la Comunidad Industrial".
1976	15,0	
1977	23,4	

La participación patrimonial según la naturaleza de la empresa en 1974, según el INP, era de 11,7% para las privadas de capital privado extranjero (posiblemente estas últimas estaban obligadas a cumplir más estrictamente con la legislación, dados los antecedentes de nacionalización de dicho tipo de empresas) (INP, 1974).

La participación patrimonial crecía en la misma medida que las empresas eran de mayor dimensión en cuanto al número de trabajadores ocupados. La tendencia cambia cuando las empresas tienen más de 1.000 trabajadores, estrato donde las empresas del Estado eran las mayoritarias. El porcentaje de participación patrimonial dentro del capital social varía mucho según el tipo de industria: es mayor en las de bienes de capital y menos en las de bienes intermedios, quedando las de bienes de consumo en posición intermedia. Esto podría explicarse haciendo referencia al carácter eminentemente estatal de las industrias de bienes intermedios y al fuerte crecimiento experimentado durante el período por parte de las industrias de bienes de capital.

Según ramas de actividad, el porcentaje de la participación patrimonial con relación al capital social es muy diferente. Los indicadores más altos en 1975-77 se registraban en la industria básica de metales no ferrosos, la industria del tabaco, la industria del calzado, la industria de la maquinaria eléctrica, y la fabricación de otros productos químicos. Los más bajos correspondían a la industria del hierro y del acero.

En resumen, puede decirse que el porcentaje de la participación patrimonial en el capital social fue creciente al menos hasta 1977, pero que no se acercaba tan rápidamente como las autoridades habían previsto al 50% del capital social. Ese porcentaje es muy heterogéneo según fuera la dimensión de las empresas, su coeficiente de rentabilidad, las ramas de actividad donde están implantadas, la naturaleza jurídica de la propiedad, etc. Como dentro del sector industrial no existía un mecanismo de compensación, la participación patrimonial correspondiente a cada trabajador tendía a diferenciarse del resto y a incrementar las desigualdades en materia de ingresos.

Antes de finalizar esta rápida presentación de las Comunidades Industriales, corresponde hacer una mención a la participación líquida para completar la panorámica.

El monto total del 10% de la Renta Neta ha evolucionado positivamente con el tiempo y se concentra en las empresas que tienen más de 20 trabajadores. La participación líquida por trabajador, en soles reales, se ha incrementado a una tasa promedio anual superior al 5% durante 1970-76, siendo hasta 1976 mayor en las empresas de más

de 20 trabajadores. La participación por trabajador según categorías ocupacionales variaba, hasta 1976, en relación con las remuneraciones salariales, pero esa tendencia se revirtió a partir del momento en que la repartición debía hacerse según los días trabajados, con lo cual la participación líquida contribuyó a reducir las desigualdades. Las diferencias según ramas de actividad están directamente relacionadas con las respectivas tasas de rentabilidad, con la intensidad del capital y con la productividad aparente el trabajo. Anualmente, el monto de la participación líquida anual representa algo más que un sueldo mensual para los obreros y algo menos para el caso de los empleados. La participación líquida no ha logrado finalmente introducir cambios fundamentales en la distribución nacional del ingreso, pero sin embargo ha contribuido a disminuir relativamente la parte que corresponde a los capitalistas y a reducir las desigualdades entre los asalariados de cada empresa. Pero a medida que se reformó la legislación sobre las CI, el número absoluto y relativo de los trabajadores industriales que se beneficiaba con la participación líquida disminuyó sensiblemente.

2.5. Las Comunidades Mineras, Pesqueras y Telecomunicaciones

El tratamiento diferenciado de estos tres grupos de Comunidades Laborales se justifica por diversas razones. La legislación que se aplica a ellas fue inspirada en el ejemplo y la experiencia de las Comunidades Industriales. Los cambios que se introdujeron durante la primera fase a las normas sobre Comunidades Industriales, se aplicaron posteriormente sin mayores modificaciones a las demás Comunidades. Pero estas tres Comunidades se diferencian de las vigentes en la industria por la existencia de las “Comunidades de Compensación” en materia de participación líquida.

1. Las Comunidades Mineras beneficiaron de la importancia creciente del sector minero dentro del PIB y de las exportaciones (9% y 52% respectivamente en 1975). El GRFA dispuso la reversión al Estado de las concesiones mineras cuyos propietarios no hubie-

ran realizado estudios de factibilidad para comenzar las operaciones, dejando sin efecto más de 1250 concesiones. La creación de *Mineroperú*, empresa estatal, permitió una mayor intervención del sector público en la refinación y comercialización del cobre. La Ley General de Minería creó en su Parte III las Comunidades Mineras buscando “fortalecer la empresa mediante la acción unitaria de los trabajadores en la gestión en el proceso productivo y en la propiedad empresarial, así como por medio del estímulo a formas constructivas de inter-relación entre el capital y el trabajo”. La promoción de las CM se hacía por intermedio de la Oficina de Comunidades Laborales (OCLA) dentro del Ministerio de Energía y Minas, y la primera CM se instaló oficialmente el 21 de mayo de 1972. La Comunidad de Compensación se puso en funcionamiento ese mismo año²⁴.

Dentro de ese sector, el porcentaje de las empresas que eludieron el cumplimiento de la legislación participativa fue mucho más reducido que en el resto, debido al interés particular que otorgó el Ministro a ese proceso.

La participación patrimonial fue fijada en el 6% de la renta neta, quedando el 0,5% de esta afectado a la CM para sus gastos. La Participación líquida fue fijada en el 4% de la renta neta, de los cuales el 2% se distribuirá directamente por parte de la CM según los días trabajados y el otro 2% se entregaba a la Comunidad de Compensación por intermedio de la cual se redistribuía entre las empresas que hubieran efectuado un aporte mínimo en función de los días-hombre trabajados en cada una de ellas.

Las pequeñas empresas mineras no estaban obligadas a constituir las CM pero debían entregar a sus trabajadores, en concepto de participación en las utilidades, el 10% de la renta neta del ejercicio. Las empresas mineras del Estado debían entregar a las CM el 10% de la renta neta distribuido de la siguiente manera: 6% como participación líquida (4% directamente y 2% por intermedio de la Comunidad de Compensación), 3,5% en bonos de la empresa a título de participación patrimonial y 0,5% para gastos administrativos de la CM.

24 DL n° 18880 Ley General de Minería, del 6 de junio de 1971 y DS n° 025-72 EM/DS, Reglamento del Título I de la Parte III de la Ley General de Minería.

La mayoría de las CM se constituyeron durante la primera fase, y sobre un total de 81.400 trabajadores (en 1972), el 62% gozaba de los beneficios de la CM mientras que el 38% restante estaba ocupado en la Pequeña Minería. En 1980, según el Ministerio, Las CM funcionaban efectivamente en 66 empresas que contaban con 52.400 comuneros.

La participación líquida tuvo una evolución muy irregular, dadas las variaciones de la actividad minera, descendiendo considerablemente en 1975 para crecer luego de manera rápida. Lo mismo sucedió con la participación patrimonial. Así, en 1973, el porcentaje de esta sobre el capital social de las empresas significó en promedio casi el 6%.

Las CM y los comuneros estaban concentrados en las empresas que tenían de 1 a 100 trabajadores y en las que ocupaban más de 300, y también en un número reducido de Departamentos: Lima, Junín, Arequipa, Ica y Tacna, donde se concentraban más de 60% de las CM y del 70% de los comuneros²⁵.

2. Las Comunidades Pesqueras (CP) y la Comunidad de Compensación Pesquera fueron creadas por el DL Nro. 18810, siendo reformadas luego de manera similar que las C. Industriales. La Dirección General de Promoción Social del Ministerio de Pesquería fue el órgano encargado de la aplicación de estas disposiciones. En la segunda fase, e invocando al Plan Tupac Amaru del Gobierno, el DL 22.329 dispuso la disolución y liquidación de la Comunidad de Compensación.

La participación patrimonial se formaba con el 12% de la renta neta de los cuales el 10,8% era para incrementar el patrimonio de los trabajadores y el 1,2% restante para formar un patrimonio de las CP y hacer frente a sus gastos. El 8% de la renta neta debía destinarse a la participación líquida para ser repartidos en función del número de días trabajados.

La evolución del nro. De CP y de comuneros fue muy irregular debido a las sucesivas crisis que afectaron al sector, y a la creación de

²⁵ Una mayor información sobre las Comunidades Mineras puede encontrarse en Cabieses, 1975, y en la Revista OCLA del Ministerio de Energía y Minas, cuyo primer número data de 1972.

PESCAPERU en base a la nacionalización de 85 empresas. En 1972 existían 253 CP con 29207 trabajadores comuneros, pero en 1977 esas cifras habían descendido a 77 y 7.000 respectivamente.

La participación líquida de los comuneros vario fuertemente en el transcurso del tiempo y en cifras absolutas por trabajador fue de 7.924,91 soles en 1974 descendiendo el año siguiente a solo 60,38 soles. El porcentaje que representaba la participación patrimonial sobre el capital social en 1975 fue de 9,4% para las empresas estatales y solo de 1,8% para las empresas privadas nacionales (Cabienes, 1975).

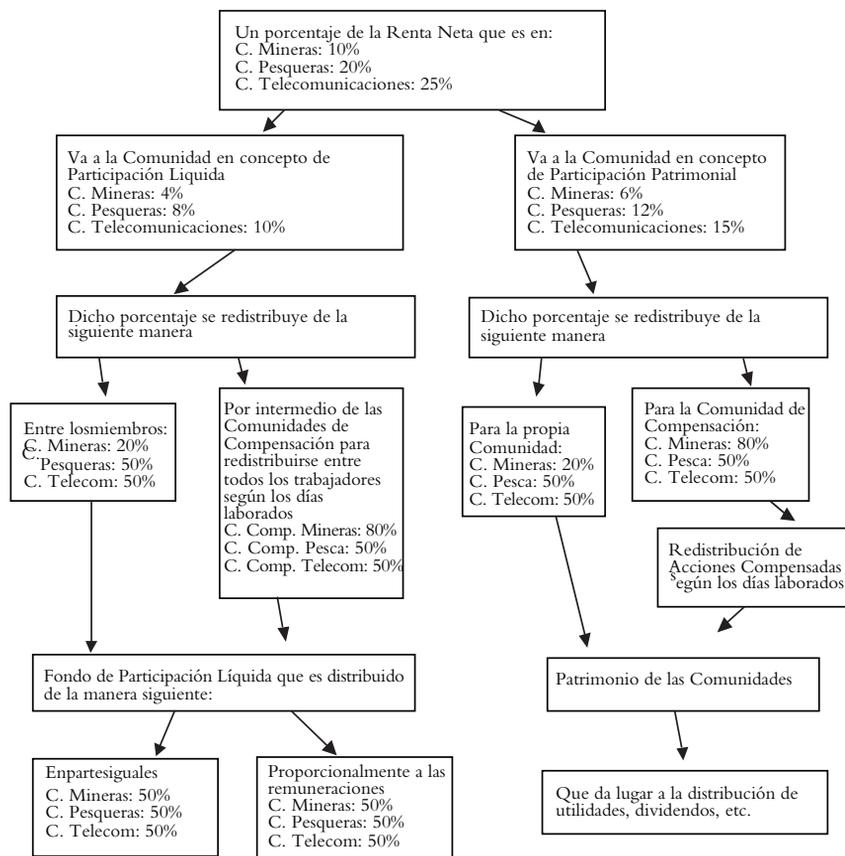
3- Las Comunidades Laborales de Telecomunicaciones (CLT) fueron creadas por el DL Nro 19020 el 9 de noviembre de 1971 “Ley General de Telecomunicaciones”, en un sector muy concentrado. La Comunidad de Compensación de Telecomunicaciones debía incluir en su Directorio representantes de los diversos sectores: TV, Radio, Servicios Públicos, Productores de Programas. La participación líquida estuvo fijada en el 10% de la renta neta, de los cuales el 5% se entregaba directamente por intermedio de la Comunidad de Compensación siendo redistribuido siguiendo el mismo criterio. La participación patrimonial estuvo determinada según el 15% de la renta neta entregada en Bonos de la misma empresa o de COFIDE.

El número de empresas con CLT no varió considerablemente, aunque sí lo hizo el número de comuneros. En 1972 el número de empresas con CLT fue de 52, agrupando a 5.633 trabajadores, y en 1979 esas cifras fueron de 46 y 11.452 respectivamente. De las 46 empresas, dos pertenecían al Servicio Público de Telecomunicaciones, 3 al Servicio de Radiodifusión de TV comercial, 38 al Servicio de Radiodifusión de TV Comercial, 38 al Servicio de Radiodifusión Sonora y por ultimo 3 a empresas productoras de programas. La mayor parte de los comuneros trabajaban en el Servicio Público de Telecomunicaciones (85%) y el resto se repartía en Radiodifusión por TV (5%), Radiodifusión Sonora (6%) y Productores de Programas (4%).

La participación líquida y patrimonial de las Empresas de Telecomunicaciones representa anualmente más del 90% del total, beneficiando de las inversiones realizadas en ese Servicio Público después de 1973 (COTENEL, 1977).

Una característica común a estas tres Comunidades Laborales analizadas consiste en la importancia que para los trabajadores de cada empresa tuvo la Comunidad de Compensación en cuanto a la participación líquida. La mayoría de esos trabajadores beneficiaban indirectamente de la solidaridad de los trabajadores de las empresas más rentables, cosa que no sucedía entre los que laboraban en empresas industriales que no disponían de Comunidades de Compensación. Pero por una parte las consecuencias de la nueva legislación sobre pequeñas y medianas empresas al reducir el ámbito de acción de la legislación participativa anuló este proceso de reducción de las desigualdades.

Esquema de Participación Líquida y Patrimonial en las Comunidades Mineras, Pesqueras y de Telecomunicaciones (1ra Fase)



Nota: Este esquema simplificado va a ser modificado en numerosas oportunidades en el transcurso de la segunda fase del GRFA, especialmente en cuanto a la existencia de Comunidades Compensación y a la forma en que se redistribuye la participación líquida en cada comunidad

3. Las empresas administradas por sus propios trabajadores (EAT)

Esta modalidad de participación de los trabajadores no estaba programada por el GRFA ni figuraba en los Documentos fundamentales ya estudiados, pero sin embargo constituyen una experiencia muy importante que es necesario presentar brevemente en este trabajo.

Las EAT surgieron como consecuencia de la acción conjunta de tres factores: en primer lugar, debido a los cambios introducidos por el GRFA en cuanto a la legislación en materia de estabilidad laboral protegiéndola; en segundo lugar a causa del considerable número de empresas de pequeña y mediana dimensión que tuvieron graves dificultades como consecuencia de la crisis económica o que se declararon fraudulentamente en quiebra para evadir las obligaciones impuestas en materia de comunidades laborales, y en tercer lugar por causa de la acción decidida de los trabajadores de las empresas que invocando la política participatoria del gobierno y en defensa de la estabilidad en el empleo defendieron celosamente el derecho a un trabajo estable.

Para hacer frente a todas las dificultades inherentes a dicha situación, las EAT van a constituir una organización “gremial” denominada CEAT (Comité de Empresas Administradas por sus propios Trabajadores), cuyas definiciones ideológicas y sus actividades difieren de las expresadas por las entidades que agrupaban a las Comunidades Laborales y a las Empresas de Propiedad Social.

3.1. EL GRFA y la Estabilidad Laboral

La lógica de producción y de acumulación vigente en la economía peruana durante el período estudiado no permitía asegurar la estabilidad laboral ni racionalizar el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr que la fuerza de trabajo dejada cesante en unas empresas encontrara rápidamente trabajo en otras. Los despidos del personal obedecían, además, a otras causas denominadas “graves”, así como al deseo empresario de reestablecer la disciplina laboral o

de sancionar a líderes sindicales particularmente activos y de reivindicativos. Según el Ministro de Trabajo de esa época, “uno de los instrumentos más poderosos que contaban los empleadores antes de 1968 para someter a los trabajadores a sus exigencias era su poder o facultad para dar por terminado el contrato de trabajo cuando lo deseaban. A los empleados les daban un preaviso de 90 días anteriores al despido, y a los obreros ninguno” (Burneo, Ciudad, Pássara, 1976). La nueva legislación introducida por el GRFA “había resuelto dos grandes problemas del Derecho de Trabajo en nuestro país: el de la estabilidad y el de la movilidad en el empleo, garantizando a cada trabajador la permanencia en un puesto mientras observe una conducta correcta y cumpla sus obligaciones... y permite a las empresas reducir el personal por causas debidamente acreditadas” (Burneo, Ciudad, Pássara, 1976).

El DL 18471 del 10 de septiembre de 1970 fue dictado entonces para hacer frente a dos problemas: evitar que los empleadores burlaran la Ley sobre Comunidades Laborales (reduciendo el número de trabajadores para no quedar bajo el imperio de la Ley) y por otra parte evitar o neutralizar los antagonismos sociales “que se oponían a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales”²⁶, es decir de la “paz social” y de la “seguridad integral”.

Antes del dictado del DL 18471, las disposiciones relativas a la estabilidad en el trabajo eran relativamente simples y claras²⁷.

1. Los trabajadores debían haber pasado satisfactoriamente el período de “tres meses de prueba” antes de gozar de la estabilidad laboral, pero ese lapso ofrecía a los empleadores que lo deseaban varias posibilidades para no otorgar la estabilidad: la rotación y sustitución sistemática de un segmento de la fuerza de trabajo antes de cumplido ese lapso, o la interrupción temporaria del contrato antes de los tres meses de vigencia y una re-contratación posterior si ese trabajador había ejecutado sus labores de manera satisfactoria. La RS n°29 del 17/7/57

26 Sobre la orientación ideológica del GRFA referirse a la Primera Parte de este trabajo.

27 El análisis detallado de las Leyes citadas en este párrafo, así como las “Leyes de emergencia” puede verse en Neffa, 1981.

DT especificaba que no podían formar parte de los sindicatos los trabajadores que no tuvieran contratos de trabajo vigentes con una antigüedad de tres meses como mínimo. Posteriormente, varias disposiciones habían llegado incluso a excluir a los trabajadores no-estables de los aumentos salariales y de las asignaciones especiales otorgadas como compensación del costo de la vida (RS n°272 del 9 de octubre de 1966, DL n°21201 de 1975 y DL n°21394 de 1976).

2. Los contratos de trabajo por temporada, de locación de obra y de locación de servicios excluían expresamente el derecho a la estabilidad en el empleo.
3. Incluso durante el GRFA, se dictaron “Leyes de Emergencia” en la materia, con ocasión de conflictos y de re-estructuraciones industriales, interrumpiendo la vigencia del contrato de trabajo, es decir posibilitando los despidos sin mayores costos para el empresario. Esto fue lo que sucedió entre otros casos en momentos de la crisis de la pesca de anchoveta (DL n°21450 de 1973 y DL n° 21558 de 1975), y de los conflictos en las minas de cobre (DL n°21462 de 1976).
4. Los trabajos a “tiempo parcial” daban lugar a un contrato que, en virtud de la RS del 22 de junio de 1928, no reconocía a los trabajadores involucrados el derecho a la estabilidad, ni al salario dominical, ni al pago de feriados y vacaciones, ni a compensación por tiempo de servicios, ni a recibir aumentos salariales obtenidos por el Sindicato para los trabajadores estables.

La “Ley de Estabilidad Laboral” (DL n° 18471 del 10/9/1970) expresó en sus fundamentos que “la estabilidad del trabajador consciente de sus obligaciones y derechos propende al incremento de la productividad”. A partir de su dictado, los trabajadores de las empresas privadas, y de las empresas públicas sometidas al mismo régimen, solo podían ser despedidos por las causas siguientes: a) falta grave y b) reducción o despedida total del personal debido a causa económica o técnica, caso fortuito o fuerza mayor, previamente autorizada por Resolución de la Autoridad del Ministerio de Trabajo. Cuando

el despido era injustificado, los trabajadores podían optar entre ser repuestos en el puesto de trabajo cobrando todas las remuneraciones que le hubieran correspondido, o decidir terminar la relación laboral cobrando no sólo las remuneraciones que hubiera dejado de percibir sino además tres meses de sueldo con los beneficios sociales correspondientes. En el caso de que la Autoridad de Trabajo diera una respuesta positiva al pedido de suspender total o parcialmente las actividades, el empleador debía posteriormente dar preferencia a los trabajadores despedidos para ocupar nuevamente sus puestos al reiniciar las operaciones. Los trabajadores protegidos por el DL n° 18471 eran “todos aquellos que presten servicios para un empleador, por una remuneración periódica, sea para la realización de trabajos temporales o por tiempo indeterminado”, pero no comprendía a los trabajadores en “período de prueba”.

El comportamiento de la Administración del Trabajo ante los reclamos de los despedidos se caracterizó por su lentitud y su formalismo en cuanto a los procedimientos, pasando en promedio hasta unos 12 meses para expedirse, período en el cual obviamente los despedidos debían buscar otro empleo para subsistir (Tesch Cavinatto, 1976).

Durante la “segunda fase”, el DL n° 18471 va a ser derogado y sustituido por otro, el DL 22126 del 21 de marzo de 1978, el cual por una parte va a proporcionar a los empleadores un mayor margen de libertad para efectuar despidos sin que implicaran mayores costos cuando se cumplían las condiciones ya mencionadas, pero por otra parte va a ser más severo en cuanto al incumplimiento de la nueva legislación. El porcentaje del personal en “período de prueba” o trabajando a tiempo parcial va a ser limitado con relación al total, y la sub-contratación va a ser autorizada con mayor libertad.

Un número considerable de pequeñas y medianas empresas en dificultad –por la caída de la demanda y ante el incremento de sus obligaciones laborales en virtud de la legislación sobre Comunidades Laborales y de Estabilidad Laboral– procuraron terminar sus operaciones de manera fraudulenta y de improviso, especialmente durante la primera mitad de la década 1970–80. Los problemas sociales emergentes de esas desapariciones de fuentes de trabajo obligaron a las autoridades a intervenir, haciendo posible el nacimiento de las EAT.

3.2. El surgimiento de las EAT

El DL n° 19525 del 12 de septiembre de 1972 dispuso la continuidad de las Sociedades Mercantiles declaradas en quiebra cuando lo decidiera el Poder Ejecutivo mediante una Resolución, si se la consideraba “de utilidad pública para la economía nacional o para el interés social, siempre que se haya vencido el plazo que señalaba la Ley para levantar la quiebra”, designando la entidad pública o privada encargada de proseguir la actividad y de administrar los bienes. El DS 007-IC-DS del 13 de abril de 1972, ante el incremento del número de empresas en dificultad, dispuso que se debía asegurar la continuidad de las operaciones de las empresas que hayan solicitado declaración judicial de quiebra para permitir garantizar la estabilidad de los centros de trabajo y los derechos de los acreedores”, **así como los de la Comunidad Laboral**”. El Síndico podía comisionar la administración de la empresa a la Comunidad Laboral siempre que ésta lo hubiera solicitado al Juez, el cual suspendería el proceso de quiebra durante el período de 90 días. Dentro de ese plazo, la CL debía presentar al Ministerio del Sector correspondiente un Programa de Operaciones donde se debía justificar la factibilidad de que la empresa siguiera operando hasta que culminara el proceso de quiebra. Si la CL llegaba finalmente a un acuerdo con los acreedores en cuanto a plazos, montos, y condiciones para cancelar las deudas de la empresa, podía substituirse a ella asumiendo los pasivos y activos de la misma. Si el programa de operaciones era considerado aceptable por parte del Juez, se otorgaba a la CL la administración de la empresa. Posteriormente, el DL n°20023 del 13 de mayo de 1973 procedió a ajustar la Ley de quiebras vigente a la realidad de las empresas con Comunidad Laboral que se encontraban en esa situación, con el objeto de asegurar la estabilidad en el empleo, los derechos patrimoniales de las CL y de los demás acreedores. Para ser válido el acuerdo entre las CL y los acreedores de la empresa quebrada, los créditos de la CL más los importes adeudados a los trabajadores y los beneficios sociales no pagados, debían representar una suma **superior al 60% del total de los créditos** de la empresa fallida. Pero estas disposiciones eran vigentes solamente en el caso de que las empresas dispusieran de Comunidades Laborales.

Posteriormente, el DL n°21584 va a introducir una modificación de importancia: los trabajadores debían asumir el pago del pasivo de la empresa solo hasta el límite del activo, considerando dentro del pasivo al valor de los beneficios sociales adeudados por los empresarios. Por otra parte, dos disposiciones permitían el cuestionamiento de la entrega de la administración a la CL: la quiebra no debía haber sido originada por la influencia de huelgas ilegales, o por la baja de la productividad, y en el caso de que el cronograma de pagos a los acreedores no se cumpliera, se reabría el proceso de quiebra hasta su culminación.

Muy pocas EAT habían logrado terminar el trámite fijado por el decreto 20023 cuando se dictó el DL n° 21584 en agosto de 1966. Solo 3 habían logrado la Administración Permanente, y otras 12 tenían la Administración Provisional. Sobre un total de 30 EAT encuestadas, unas 17 habían solicitado ser convertidas en Empresas de Propiedad Social (EPS), cosa que lograron solamente 3 luego de haber cumplido un largo y complicado procedimiento. En ciertos casos la demora en pedir el paso de la Administración Provisional a la Administración Permanente se debía a la falta de capacidad financiera para pagar las deudas y en otros casos, muy frecuentes, al rechazo de la obligación de pagar las deudas contraídas por los ex patrones. La última disposición obligaba además a las EAT a organizarse bajo la forma jurídica de **Cooperativa de Producción y de Trabajo**, pero esta obligación fue de escaso cumplimiento dado que la Reglamentación de dichas normas se demoró considerablemente, a pesar de las exigencias planteadas posteriormente por el DS n° 018-79 PM del 22 de junio de 1979, para las nuevas empresas en dicha situación.

3.3. La acción de los trabajadores de las EAT

Cabe recordar que las EAT surgieron, casi sin excepciones, debido a problemas emergentes durante la “primera fase” por parte de empresarios privados que habían intentado evadir o retardar el cumplimiento de la legislación en materia de CL y de estabilidad laboral, utilizando diversos procedimientos tales como reducir los

montos de inversión, endeudamiento por encima de sus capacidades, quiebras fraudulentas, etc. La interrupción del proceso productivo implicaba la desocupación, por una parte y, por la otra la falta de pago de las remuneraciones salariales y de demás beneficios sociales. Los gerentes y los cuadros profesionales abandonaban las empresas junto con los empresarios, estando prevenidos con anterioridad. Junto con los dueños desaparecían frecuentemente los registros contables, las estadísticas, los manuales de producción, los registros de clientes y de acreedores, y obviamente el dinero efectivo y los depósitos bancarios.

Con frecuencia los trabajadores ocuparon los establecimientos para evitar que los acreedores se apropiaran de los medios de producción, de las materias primas y de los productos elaborados para cubrir la deuda. El apoyo a las ocupaciones de las empresas provino por una parte de ciertos periódicos y también de la acción del SINAMOS, que inspirándose en este proceso propone en 1972 crear un sector autogestionario. Dentro del área laboral del SINAMOS se propuso –pero no fue finalmente aceptado– “la creación de una Comisión Nacional de Expropiación Industrial compuesta por el COAP, el MIT, el Ministerio de Trabajo, el SINAMOS y la CONAVA, para estudiar los casos de conflictos en industrias con vistas a incorporarlos al Sector de Autogestión”. La alternativa fue la creación de una Comisión encargada de reformar la Ley Procesal de Quiebras para evitar en el futuro las quiebras fraudulentas, y fue desde allí que surgen las iniciativas para modificar la legislación²⁸.

En diciembre de 1972 se creó en el SINAMOS una “Comisión Interna para estudiar la situación laboral de las empresas industriales”, desde donde se apoyó oficialmente a las ETA.

Por su parte, los trabajadores de las empresas quebradas o abandonadas por sus dueños –luego de reivindicar el cumplimiento de la nueva legislación sobre la estabilidad laboral–, constituyeron un Frente de Lucha y Defensa de las Leyes Laborales, para protegerse de las quiebras fraudulentas y pedir la modificación de la Ley de Quiebras entonces vigente. En julio de 1972 ese frente deviene,

28 El trabajo más completo sobre el nacimiento de las EAT y del CEAT sigue siendo el de TeschCavinatto, 1976.

probablemente bajo la influencia del SINAMOS, el Frente Unico de Trabajadores en Defensa del Proceso Revolucionario (FUTEPRE) el cual pide la creación de un Sector Social de la Economía”. Pero la posterior “desactivación” del SINAMOS dejó a esas empresas huérfanas de todo apoyo oficial desde finales de la “primera fase”, y el 15 de mayo de 1974 se constituye un Comité de Ayuda Mutua que nuclea a 7 de las EAT más activas. La creación del CEAT (Comité de Empresas Creadas por sus Propios Trabajadores) se hará definitivo el 28 de mayo de 1976, siendo la Presidenta del CD de “Laboratorios Maldonado” designada Presidente del CEAT. Una de sus primeras definiciones va a ser la crítica del DL n°21584 que obligaba a las EAT a convertirse en Cooperativas de Producción y Trabajo en el plazo de 90 días (Tesch Cavinatto, 1976). En ese entonces, las EAT son definidas como “aquellas unidades productivas y de servicios donde a través de la lucha de los trabajadores, hemos logrado conquistar la propiedad y la gestión de las mismas”, aclarando que “los trabajadores asumimos tales empresas, aunque las encontramos en falencia, y ahora con nuestro esfuerzo, las estamos levantando” (Tesch Cavinatto, 1976). Las EAT agrupadas en el CEAT no eran la totalidad, pero sí las más dinámicas. Sus trabajadores habían logrado la Administración Provisional luego de duros y largos conflictos, de ocupaciones de fábrica que duraron varios meses y dieron lugar a experiencias simples y heroicas de fraternidad y de solidaridad de las cuales surgió una conciencia unitaria, una tenacidad frente a la adversidad, un sentido de la disciplina colectiva y un sentimiento de autonomía que va a diferenciar definitivamente este “nuevo sector” de todos los demás creados bajo inspiración del GRFA.

El surgimiento de las EAT fue posible debido a una conjunción de factores en una coyuntura muy particular: la crisis económica que afectaba a numerosas pequeñas y medianas empresas, el decidido apoyo del SINAMOS en sus comienzos, una temporaria correlación de fuerzas favorables a los trabajadores y una crisis de hegemonía dentro del GRFA que abrió una brecha dentro del Estado apoyándose en la legislación sobre participación y sobre la estabilidad laboral.

3.4. Los problemas específicos que debían enfrentar las EAT (Neffa, 1981)

Desde el momento en que obtenían la Administración Provisional hasta que se lograba restablecer un cierto equilibrio aunque fuera precario, las EAT debían hacer frente a numerosos problemas, que es necesario mencionar para comprender el contexto que condicionaba su funcionamiento.

Para solicitar la Administración Provisional de la empresa quebrada y proponer nuevas formas de organización empresarial, era menester realizar estudios de factibilidad y obtener fuentes de financiamiento convenientes y dispuestas a correr riesgos considerables.

Para comenzar a reiniciar las actividades, era condición necesaria que la empresa dispusiera de capital de trabajo con el objeto de comprar materias primas, pagar salarios y los trabajos de empresas sub-contratistas. Las empresas no disponían, obviamente, de esos fondos y tenían pocas relaciones con el Banco Cooperativo, y con otras instituciones financieras que pudieran ofrecer créditos promocionales sin exigir avales y garantías fuera de su alcance. Cuando se obtenían créditos, sus montos eran pequeños, los plazos cortos, los intereses elevados y requerían avales difíciles de obtener.

Desde que se presentaba el “Plan Operativo” ante el Ministerio del Sector, el procedimiento sufría grandes demoras debido al formalismo administrativo, a las presiones y dificultades creadas por la influencia de los ex dueños, y a las insuficiencias en cuanto a la documentación respaldatoria.

Los bienes de producción transferidos a la Comunidad Laboral eran con frecuencia obsoletos y habían permanecido inactivos durante varios meses. Los técnicos capaces de repararlos, ponerlos en funcionamiento y manejarlos correctamente, habían partido de la empresa al mismo tiempo que los ex dueños. Faltaban piezas de repuesto y no se disponía de recursos para hacerlas reparar y ajustar. El resultado fue frecuentemente una gran demora en la entrega de la producción, un insuficiente control de la calidad, la falta de uniformidad de los productos finales, etc.

La política de remuneraciones aplicada por las EAT seguía en parte la experiencia previa de las empresas, pero se redujo sensiblemente el margen de diferencias salariales. Los trabajadores que reemplazaban a los ex gerentes y cuadros técnicos, lo hacían sin modificar considerablemente el monto de sus salarios, situación que constituía un obstáculo cuando se deseaba contratar empresarios profesionales. Los salarios eran pagados con retraso, y estaban fijados muy por debajo de los vigentes en las empresas públicas y privadas de la misma rama de actividad, llegando incluso a no alcanzar los salarios mínimos legales. Esta situación influía negativamente sobre la productividad y sobre la calidad, y finalmente estimulaba la rotación de la mano de obra más calificada hacia empresas más rentables.

La acción de las EAT en el mercado se enfrentaba a muy serias dificultades, debido en primer lugar a su restricción debido a la crisis especialmente en cuanto a los productos destinados a sectores de bajos ingresos. Las EAT no podían competir en cuanto a los precios de sus productos con los de empresas similares, ya que la marca de fábrica estaba desacreditada y la calidad era muy irregular. Las dificultades financieras, la desconfianza natural y el desconocimiento de las técnicas modernas de comercialización eran factores que sumados impedían formular una política agresiva que incluyera acciones publicitarias, el establecimiento de representaciones comerciales, el ofrecimiento de créditos, la modificación del diseño para adaptarse a los cambios en los gustos de los consumidores, etc. Ni siquiera el sector público había otorgado a las EAT un trato preferencial cuando ofrecían productos de igual precio y calidad que el resto de las empresas privadas.

La mayoría de las EAT tenían problemas en cuanto a los locales. En primer lugar, porque estos eran viejos y disfuncionales. Pero además porque cuando eran alquilados, los propietarios buscaban desalojarlos para no correr en el futuro nuevamente el riesgo de retrasos de pagos o de destrozos provocados por los conflictos internos o actos de sabotaje. En esas condiciones, ni los propietarios ni los inquilinos invertían dinero para hacer las refacciones y modificaciones necesarias y urgentes.

El personal encargado de la administración y de los registros contables no siempre había logrado substituir los conocimientos y las experiencias de sus predecesores en un plazo prudencial. De ello resultaba un retraso crónico de los registros contables, su llenado incompleto, los errores de registro y su inutilidad en tanto que auxiliares de la gestión para tomar decisiones en materia de costos, precios de venta, etc.

A pesar de que la situación en las diversas EAT era similar, nunca se propuso constituir entre ellas una especie de “sector”, donde se diera preferencia mutua en cuanto a la compra-venta de insumos y de productos terminados proveniente de las EAT.

El gobierno rechazó sistemáticamente reconocer al CEAT en su calidad de representante empresarial de las EAT para realizar trámites ante la Administración Pública y el sistema financiero. Así, cada EAT debía hacer sus propias gestiones ante las mismas instancias, implicando pérdida de tiempo de sus responsables y ejecutivos.

La participación de los trabajadores en la toma de decisiones de las EAT había adoptado, según fueran las EAT, dos caminos extremos: por una parte, una actitud casi autoritaria de los nuevos directivos de la empresa quienes continuaban acumulando conocimientos y experiencia, así como acceso a la información, y por otra parte un espíritu de “asambleísmo” que exigía el tratamiento colectivo de las decisiones más elementales, interrumpiendo el proceso productivo.

Pero la mayoría de las EAT que lograron sobrevivir, a pesar de todos estos obstáculos, fue muchas veces gracias a la auto-explotación de los trabajadores que aceptaban hacer jornadas más largas que lo que establecía la legislación, cobrando salarios por debajo del mínimo vital y sin lograr asegurar la acumulación ampliada del capital. Las EAT sobrevivían allí mismo donde antes los empresarios privados habían fracasado a pesar de hacer frente a condiciones menos desfavorables, en las áreas más críticas de la economía peruana. El fuerte contenido ideológico de las reivindicaciones expresadas por los dirigentes de las EAT así como las formas no ortodoxas que adoptaba la participación dentro de las EAT explica el escaso apoyo que tanto el GRFA como los partidos políticos brindaron a las mismas hasta que finalizó el gobierno militar.

3.5. Las EAT y su concepción de la autogestión

Los documentos más importantes para analizar esta cuestión son los emanados del Primer Congreso del CEAT, celebrado en Cienaguilla los días 25, 26 y 27 de abril de 1980, pocos meses antes de finalizado el gobierno militar. Asistieron más de 100 delegados en representación de 29 empresas asociadas, pero sin que la CGTP se hicieran presentes a pesar de la invitación formulada. La Presidente inauguró el Congreso afirmando que se había logrado el objetivo de la primera parte de la autogestión, es decir “asumir la propiedad y la administración de las empresas mediante la lucha de los trabajadores”, pero faltaba la segunda, o sea “la consolidación económica y financiera de las EAT”. Las EAT debían ser “un ejemplo de lo que debe ser la sociedad peruana futura”, y por lo tanto “la autogestión no era un fin en sí misma, sino un instrumento de aprendizaje, de capacitación, para conquistar esa nueva sociedad que nosotros tanto anhelamos” (CEAT, 1980).

Sobre un total de 150 empresas consideradas como EAT, solo unas 33 estaban adheridas al CEAT. La mayoría de estas últimas eran pequeñas y medianas. Veinte tenían menos de 60 trabajadores y solo 3 daban empleo a más de 200 trabajadores. La casi totalidad de las EAT se dedicaban a actividades productivas de bienes y muy pocas a las de servicios. Las modalidades organizativas eran muy diversas e iban desde las EPA hasta las Sociedades Anónimas de Accionariado Difundido” pasando por las Cooperativas de Producción y Trabajo y por las EAT que aún estaban en Administración Provisional (CEAT, 1980).

Las finalidades del CEAT eran “consolidar el sector autogestionario y ejercer su defensa gremial frente a instituciones públicas y privadas”... “promover las empresas autogestionarias concertando sus metas económicas y sociales” ... “apoyar y fomentar el desarrollo y perfeccionamiento de los sistemas de trabajo mediante convenios con Universidades e Institutos que otorgan apoyo a la autogestión”... “capacitar a los trabajadores de las empresas autogestionarias motivando el desarrollo de una mística autogestionaria fundamentada esencialmente en la solidaridad” (CEAT, 1980).

Los órganos del CEAT eran la Asamblea General, el Comité Ejecutivo, los Comités Especializados y los Órganos Descentraliza-

dos. Las EAT presentes en el Congreso clasificadas según la rama de actividad, y su forma de organización figuran en el cuadro n° 4.

Cuadro N°4. Directorio de las EAT presentes en el primer Congreso del CEAT

N° de Línea	Rama Industrial	Razón Social o Forma de Organización
01	Confecciones	EPS
02	Confecciones	SA
03	Metal Mecánica	SA
04	Metal Mecánica	CI
05	Metal Mecánica	SA
06	Metal Mecánica	CI
07	Panadería	CPT
08	Panadería	CPT
09	Carpintería de Metal y Madera	EPS
10	Fabricación de Muebles	CPT
11	Fabricación de Muebles	SA
12	Manufactura de papel	CPT
13	Química ligera, Industria Farmacéutica	SA
14	Química ligera, productos de Tocado.	SA
15	Industria del vidrio	CPT
16	Gráfica	SA
17	Gráfica	SA
18	Productos derivados Lácteos	CPT
19	Servicios de Lavandería	SA
20	Reparación de automóviles	SPE
21	Ladrillera	CI
22	Ladrillera	CI
23	Tejidos de Punto	CPT
24	Maderera	CI
25	Autopartes	SA
26	Glavanoplastia	SA
27	Molinera de Granos	CI
28	Artesanía Industrial	CPT
29	Alimentos	CI

Fuente: Primer Congreso Nacional de las EAT, CEAT, Lima, 1980.
Nomenclatura: EPS Empresa de Propiedad Social, SA Sociedad Anónima, CI Comunidad Industrial, CPT Cooperativa de Producción y de Trabajo

La “declaración de principios” adoptada en el Congreso expresa con cierta claridad la ideología que la inspiraba, al decir que “el CEAT es el organismo creado por los obreros que administran sus empresas y tiene el carácter y contenido de clase, canaliza sus luchas por un lado, en el aspecto empresarial y técnico y por otro lado en la lucha política de la clase obrera”. Los doce principios que componen la declaración ponen el acento en “su orientación clasista, en su inserción en el proceso político y en la perspectiva de la autogestión como un medio y un instrumento para la lucha de los trabajadores dado que la auténtica autogestión solo sería posible en el socialismo” (CEAT, 1980).

El Congreso elaboró un Proyecto de Ley relativo a las EAT basándose en las disposiciones de la nueva Constitución Nacional, pues se temía una acción represiva por parte del nuevo Gobierno electo. Dicho proyecto era en los hechos una clara definición ideológica de la autogestión y la transcripción de la plataforma de lucha del CEAT.

La búsqueda de la unidad de acción con la CGTP y con la FENATEPS va a ser aprobada por el Congreso, a pesar de que eso nunca pudo lograrse debido a las fuertes diferencias ideológicas existentes.

La “plataforma de lucha” del CEAT respondía a los principales problemas analizados en la Sección IV de esta parte, y sus aspectos esenciales son brevemente los siguientes (CEAT, 1980):

1. “Exigir por todos los medios de lucha el fallo inmediato (de la justicia) que conceda la propiedad definitiva de las empresas en litigio, a sus trabajadores.
2. Demandar la inmediata solución que conceda la propiedad de los locales y terrenos donde funcionan las EAT.
3. No asumir la deuda de los antiguos propietarios —y por consiguiente rechazar cualquier embargo— correspondiente al patrimonio de la empresa y al pasivo dejado por la anterior administración a causa del desdoblamiento de la antigua empresa.
4. Exigir la derogatoria del art. 20 del DL n°21585 reglamentado por el DS n°018-79-PM que exigía a las EAT convertirse en Cooperativas de Producción y Trabajo.

5. Exigir el apoyo crediticio del Estado, con intereses blandos, sin condicionamientos, pagaderos en el largo plazo y con períodos de gracia.
6. Exigir el apoyo técnico de entidades dependientes del Estado para la capacitación y asesoría de los trabajadores autogestionarios.
7. Demandar el estímulo tributario y arancelario para las EAT mediante la exoneración de impuestos por 5 años a partir de la constitución y la reducción de los aranceles a la importación de bienes de capital.
8. Exigir la demanda prioritaria de bienes y servicios a las empresas autogestionarias por parte de las entidades del Estado.
9. Demandar una legislación coherente que respete los derechos de los trabajadores y empresas autogestionarias y que efectivamente, institucionalice, promueva e incentive el sector autogestionario.
10. Exigir el reconocimiento del CEAT como entidad gremial y empresarial.
11. Luchar con las demás organizaciones del movimiento popular contra la política del gobierno en materia económica.
12. Buscar y apoyar la centralización unitaria de todas las organizaciones clasistas con el fin de luchar contra futuras represiones a la clase trabajadora y para conseguir los objetivos inmediatos de “nuestra clase”.
13. Crear un centro de capacitación técnica empresarial y sindical de obreros y campesinos con una orientación autogestionaria.
14. Crear un fondo solidario para contribuir con las luchas populares (en bienes, servicios y movilizaciones).
15. Contribuir solidaria y combativamente con las luchas del proletariado y con los pueblos oprimidos del mundo”.

La concepción del CEAT acerca de la autogestión era entonces muy particular. Para el CEAT, la autogestión tenía raíces históricas

29 El ayllu pre-incaico era una organización productiva basada en la propiedad comunal de la tierra y en la distribución social del excedente. La *chunga*, la *mita* y la *minga* eran formas colectivas de trabajo organizadas al nivel comunal y de ayuda mutua no remunerada.

profundas, en el “ayllú” pre-incaico, la *chunga*, la *mita* y la *minga*²⁹, todo lo cual explicaba el apoyo popular a las formas empresariales asociativas. La reforma agraria decretada por el GRFA se orientaba a desarrollar el capitalismo en el agro peruano a través de su modernización dando lugar, por una parte, a empresas con un contenido reformista como las CAP y SAIS, y por otra parte a la agudización de la lucha de clases. La creación de las Empresas de Propiedad Social y el carácter prioritario que se les asignó durante la primera fase respondía a la concepción autogestionaria del GRFA, pero su crecimiento fue tutelado “desde arriba” por el Gobierno, y las EPS no lograron implantarse en los sectores más importantes de la economía ni a jugar un papel hegemónico. Por el contrario, las EAT habrían surgido “desde abajo”, a partir de sus luchas, con una relativa autonomía frente a la política oficial y no habían sido previstas por el GRFA. Las EAT se consolidaron al mismo tiempo que durante la “segunda fase” se dismantelaron las medidas reformistas del gobierno, afectando a las pequeñas y medianas empresas, y que el sector autogestionario fue relegado a un papel subalterno dentro de un “capitalismo modernizado”. La autogestión sería un movimiento social que permite la iniciación de un proceso en el cual coexisten tendencias contradictorias dado que los trabajadores deben asumir en las EAT responsabilidades contraídas (anteriormente) por los empresarios, convirtiendo su energía combativa en fuerza productiva, buscando soluciones creativas a los problemas planteados y contribuyendo a la solución del problema estructural del desempleo³⁰.

La empresa autogestionaria, según el CEAT, debía reunir las siguientes condiciones: debía estar constituida totalmente por trabajadores; todos sus miembros asumían una igualdad básica por el hecho de ser productores de bienes y servicios previamente planificados; las relaciones de producción debían establecerse entre los mismos trabajadores; la propiedad de los medios de producción debía ser social (del conjunto de los trabajadores de la empresa, del conjunto de los trabajadores del sector, o de la sociedad en su conjunto) y el proceso

30 Sobre las definiciones y concepciones del CEAT ver, además del libro ya mencionado que da cuenta del Primer Congreso Nacional de las EAT, a CIDIAG, 1980.

de acumulación del capital debía asumir un tal carácter; el control y la dirección de las unidades productivas debía encontrarse en manos de los trabajadores quienes debían resolver democráticamente sobre los aspectos económicos, financieros y administrativos de toda la unidad productiva, debían generarse niveles y canales de participación aunque debía evitarse que la división técnica del trabajo se convierta en división social; el excedente debía distribuirse socialmente, en función del trabajo realizado y, por último, la autogestión adquiriría una connotación política en la medida que buscaba anular a la burguesía en las empresas capitalistas o a los terratenientes en las unidades productivas de tipo semi-feudal (CEAT, 1980).

La autogestión tendría entonces dos finalidades contradictorias: por una parte, la que le asignaba el sistema capitalista donde debían insertarse y por otra parte la que le daba la clase trabajadora: eran los gremios y las vanguardias clasistas de los trabajadores quienes debían interpretar, conducir y resolver esta contradicción en favor de los trabajadores. Objetivamente, para el CEAT, los trabajadores autogestionarios debían ubicarse al lado de las clases explotadas de los asalariados, y estaban obligados a relacionar su experiencia con la lucha reivindicativa ideológica y política de la clase obrera.

Esta concepción explica más claramente por qué causas el CEAT se oponía a la disposición normativa que obligaba a las EAT a convertirse en Cooperativas de Producción y Trabajo. El movimiento cooperativo en el Perú tiene una larga historia, desde la creación en 1903 de la Cooperativa Popular de los obreros ferroviarios de Trujillo, desarrollándose gracias al impulso dado por el pensamiento de Juan Carlos Mariategui y Haya de la Torre, retomado por el artículo 44 de la Constitución de 1933. En 1956, el número total de cooperativas existentes era de solo 42, pero ese número creció considerablemente debido a la acción por una parte de la Iglesia Católica y por otra parte de la CUNA (*CreditUnionsNationalAssociation*) de los Estados Unidos, llegando a ser 500 en 1964, la mayoría de las cuales eran de crédito. La promoción y contralor del Cooperativismo quedó a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Cooperativo (ONDECOP), que se insertó primero en el SINAMOS y luego en el Ministerio del Trabajo. En 1968 existían unas 1192

cooperativas con unos 443.157 socios, de las cuales el 36% eran de Ahorro y Crédito, 25% de vivienda, 16% Agrarias, 10% de consumo y el 13% restante se repartía entre las Cooperativas de Producción y Trabajo, Educativas y Escolares. Hacia 1976, el número de cooperativas había ascendido a 2559 de primer grado, 54 de segundo grado, con un Banco Cooperativo y dos Compañías de Seguros, sumando los socios más de 1.200.000. Pero las Cooperativas de Producción y Trabajo fueron siempre una minoría, pasando de 55 en 1970 a 144 en 1976 asociando a unos 8643 trabajadores, cifras que descienden con posterioridad. Las cooperativas eran miradas con desconfianza por parte de las corrientes del pensamiento autogestionario debido a sus tendencias a insertarse en el medio económico pre-existente sin voluntad de transformarlo, y a la influencia que sobre ellas puede jugar la política gubernamental.

Dentro de las cooperativas de Producción y Trabajo, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones era escasa, predominando una estructura burocrática teñida de autoritarismo, y recurriendo a la fuerza de trabajo asalariada sin otorgarle necesariamente la calidad de socios.

3.6. Algunas reflexiones sobre esta modalidad autogestionaria

El nacimiento de las EAT y la posterior constitución del CEAT fueron el resultado por una parte de las reformas estructurales emprendidas por el GRFA que debilitaron a los sectores empresariales y que abrieron una brecha en la estructura del poder, y por otra parte de las reivindicaciones de los trabajadores para defender la estabilidad en el empleo y los derechos adquiridos en las empresas quebradas.

La particularidad saliente de las EAT consiste en que su aparición no obedece a una decisión de la política gubernamental al plantear el “pluralismo económico”, y en que su orientación ideológica se expresaba en términos clasistas, anti-burocráticos, autonomistas, y fuertemente crítica del modelo soviético de organización empresarial. En las EAT, los trabajadores procuraban “el control obrero” de la

empresa para garantizar la estabilidad laboral, y la sobrevivencia de la misma dependía de su adaptación y de su “performance” dentro de un mercado “libre” y en crisis.

Dentro del sistema productivo nacional, las EAT representaban menos del 1% del Valor Agregado, y empleaban en 1980 aproximadamente a unos 2000 trabajadores.

La organización sindical previamente existente en la empresa, juntamente con su Comunidad Laboral, jugaron una función importante en la transición desde la empresa quebrada hacia las EAT, transformando su papel: debían controlar la disciplina interna y el proceso productivo, apoyar públicamente a las empresas en momentos de conflicto, formular demandas a las autoridades permaneciendo “latentes” durante el resto del tiempo.

El GRFA no había previsto ninguna política específica hacia el sector: ni para crearlas, ni para apoyarlas, ni para controlarlas. Fueron las presiones de los trabajadores afectados por el cierre de las empresas en dificultad quienes presionaron para que se adoptaran las medidas que dieron lugar a la ocupación de los establecimientos y su puesta en funcionamiento. La sobrevivencia de las EAT se logró a expensas de la reducción de los ingresos de los trabajadores —es decir del deterioro de sus condiciones generales de vida y de su salud— y de su tenacidad y voluntad colectiva. La ayuda de ciertas instituciones nacionales como el INDA, el FONSIAG y el CIDIAG— cuya existencia y actividades dependían fuertemente de subsidios de origen internacional— proporcionaron los recursos necesarios para realizar actividades de capacitación, de ayuda técnica en materia productiva, y suministraron créditos a bajas tasas de interés y a largo plazo sin requerir mayores formalidades ni la firma de avales comerciales. Los partidos políticos de izquierda, salvo excepciones, no apoyaron decididamente la existencia de las EAT en su denodada lucha para sobrevivir enfrentando al mismo tiempo al mercado y a la indiferencia del Estado. En esas condiciones las EAT estuvieron “condenadas” a proseguir una lucha “solitaria”, a radicalizarse ideológicamente cada vez más, a intensificar la disciplina interna, todo lo cual contribuía indirectamente a aislarla de los “movimientos de masas” de los cuales deseaban ser una vanguardia esclarecida.

4. El sector de empresas de propiedad social

4.1. La concepción de la empresa y del sector

4.1.1. *Los antecedentes y la controversia sobre la Propiedad Social*

La idea de la propiedad social va a estar de alguna manera presente en el pensamiento de los dos grandes ideólogos del Perú contemporáneo que fueron: Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui. Esta idea que luego será reformulada por los miembros del Movimiento Social Progresista (MSP) y ciertos grupos de intelectuales que serán luego los líderes civiles del proceso revolucionario, como Carlos Delgado, Jaime Llosas y Gerardo Cárdenas, para quienes la autogestión constituía el mejor modo de organizar el sistema productivo peruano (Franco, 1977). Estas corrientes heterogéneas en cuanto a su inspiración van a encontrarse con una concepción militar similar, afirmada en posiciones nacionalistas, populistas y revolucionarias que rechazaban al mismo tiempo el capitalismo y el comunismo. De esta confluencia nacerá la idea de la Propiedad Social como modalidad nacional de la autogestión. Dentro del CAEM se analizaron en profundidad las experiencias yugoslavas, argelinas e israelíes de participación, y célebres economistas como J. Vannek y Bruno Horvat llegaron al país para dictar cursos y seminarios y formular proposiciones y proyectos respondiendo a solicitudes del GRFA.

Ya en 1970 un proyecto preparado por ONDECOP proponía una “comunidad nacional con un máximo de participación y de acumulación social mediante un sistema de cooperativas al lado del existente sector público y privado (ONDECOOP, 1970) donde las unidades productivas serían empresas autogestionarias con una organización estructurada en cinco niveles e incluso un Consejo Nacional, pero donde el Estado jugaría solo el papel de “protector benévolo”. El SINAMOS por su parte había analizado el proceso de Reforma Agraria y la creación de las CAP azucareras, cuyo resultado era criticado porque incrementaba la disparidad de ingresos dentro de cada CAP y entre ellas, fomentando los intereses de grupo, en

detrimento de la acumulación interna y sectorial. De ello surgió la búsqueda de un nuevo sector que debería convertirse en prioritario contando con la intervención del Estado, pero diferenciándose de éste, introduciéndose un mecanismo de acumulación social donde parte de los excedentes pasaran a formar parte de un fondo destinado a crear nuevas empresas.

En numerosas oportunidades el Presidente de la República avanzó esta idea en sus discursos públicos. En efecto, el 8 de febrero de 1971 declaró “aspiramos a un orden económico en el que gradualmente la propiedad y el control de las decisiones lleguen a estar en las manos de todos los que intervienen en el proceso productivo, mediante un creciente apoyo estatal a las formas de propiedad social de los medios de producción” (Velasco Alvarado, 1971) y, meses más tarde, afirmó que “el énfasis fundamental del desarrollo económico del futuro Perú se pondrá en empresas de Propiedad Social, en formas autogestionarias de la producción” (Velasco Alvarado, 1971), reafirmando la necesidad de un pluralismo económico.

En el transcurso de 1972, el Presidente convocó sorpresivamente a los responsables de varios Ministerios y les anunció que había decidido crear el Sector de Propiedad Social, que sería el más importante de la economía del país, constituyéndose una Comisión al frente de la cual será designado el General A. Valdez, jurista conocedor de las diversas modalidades de participación. Pero el dictado de la Ley de Propiedad Social y su implementación sufrirá un retraso considerable respecto del proceso de reformas estructurales, y en 1974 la situación económica y política nacional se había deteriorado por diversas razones: las tensiones militares con los países limítrofes, la crisis económica internacional y sus repercusiones sobre el mercado interno, las elevadas tasas de inflación y las presiones de las organizaciones de trabajadores para defender su nivel de remuneraciones.

Antes de dictarse la Ley, se instauró un debate público sobre el tema de la propiedad de los bienes de producción, a partir de la experiencia del GRFA. Las empresas públicas son consideradas “como empresas de capital” dado que el Estado intervenía en ellas como socio en virtud de su aporte de capital y la situación de los trabaja-

dores no se diferenciaba substancialmente de la que prevalecía entre quienes estaban empleados en las empresas privadas. En las Comunidades Laborales existía la posibilidad de acceder gradualmente a la propiedad del capital accionario, pero para llegar a ser propietario, el trabajador debía convertirse primeramente en accionista y era en esa calidad que tenía el derecho a participar en los beneficios y en la gestión de las empresas del sector reformado. En las empresas cooperativas todos los socios se consideraban propietarios de los medios de producción y participaban por igual en la gestión y en los beneficios originados por la actividad de dichas empresas, pero finalmente su condición de socio derivaba de su aporte de capital, mientras que los “trabajadores no-socios” recibían solo un salario por su trabajo sin acceder a la propiedad de los bienes de producción ni beneficiarse de los excedentes generados. El consenso logrado sobre esta evaluación de las modalidades de empresas existentes va a ser reforzado por la Comisión Episcopal de Acción Social de la Iglesia Católica, para quien “las empresas de propiedad social cuestionaban el sistema capitalista al reconocer al trabajo como fundamento de la propiedad” (Bustamante, 1973).

Pero, incluso dentro de los sectores que apoyaron al GRFA en sus iniciativas por crear un sector de propiedad social, se instauró una controversia acerca de la naturaleza y finalidad de las EPS.

Para el redactor de la Ley, el General A. Valdez, la autogestión era la vía nacional hacia el socialismo, pero que requería para ser viable la existencia de un Estado autogestionario, y un sistema sociopolítico de tipo autogestionario compuesto por asamblea locales, regionales y nacionales que culminarían en la constitución de un Consejo de Estado.

Para otros sectores, dicha concepción de EPS era calificada como reformista, dado que procuraba solamente la reducción de las tensiones sociales mediante una redistribución de ingresos y la creación de empleos, pero sin cuestionar al sistema capitalista como tal, dado que las EPS actuarían dentro del mercado sin pretender modificarlo. Dentro de esta segunda concepción figuraban los directivos del CEAT para quienes la autogestión no era sino una etapa de la lucha

de clases, una forma concreta para llegar al poder dado que permitiría crear las bases para dotarse de una organización y de recursos para luchar por el socialismo. La creación de las EPS permitiría una experiencia autogestionaria que constituía en ella misma una acción pedagógica para cuestionar al sistema capitalista. La autogestión solo sería posible dentro del socialismo, y por lo tanto en la realidad peruana no podía constituir una finalidad sino solo un medio, un instrumento pedagógico para llegar al socialismo.

Una tercera concepción va a prevalecer entre los intelectuales, profesionales y técnicos que habían impulsado esas reformas desde el SINAMOS como por ejemplo Carlos Franco. Para él, la autogestión representada por las EPS y el Sector no era solamente una estrategia, una vía nacional hacia el socialismo, sino la esencia misma de ese socialismo, es decir un modo de organización empresarial y la nueva modalidad que adoptarían las relaciones sociales. El papel del Estado era entonces decisivo, ya que según Carlos Franco “no hay forma de iniciar la autogestión en un país como el nuestro sin que el Estado tome una fuerte iniciativa o realice el impulso inicial, puesto que el Estado no era solo un actor sino también un escenario, un territorio ocupado por grupos sociales con intereses de muy distinta naturaleza³¹.

4.1.2. Las EPS según las normas y los documentos del GRFA

Según el art. 1 de la Ley de Empresas de Propiedad Social (EPS), las EPS “eran personas jurídicas de Derecho Social integradas exclusivamente por trabajadores, constituidas dentro del principio de solidaridad, con el objeto de realizar actividades económicas. Sus características son: participación plena, propiedad social de los bienes de producción, acumulación social y capacitación permanente. Estas empresas en conjunto conforman el sector de propiedad social³².

En las EPS la propiedad era social y el trabajo era considerado como el origen de la riqueza y la fuente de la propiedad. El control y la gestión de los medios de producción debía ser ejercido directamente por los trabajadores, sin la intervención de quienes podrían

31Esta controversia puede estudiarse con sus diversas concepciones en CIDIA, 1980.

32 DL de EPS n°20598 del 2 de mayo de 1974 (en adelante, se la mencionará como sigue: DL de EPS)

aportar capitales para su financiamiento. El titular del derecho de propiedad de las EPS era el conjunto de trabajadores que integran todo el Sector de EPS, los cuales ejercen todos los atributos ya mencionados del derecho de propiedad, sometidos a ciertas restricciones para no perjudicar al Sector. Ningún trabajador individual tiene derechos sobre el patrimonio de las empresas, ni es posible que las mismas se disuelvan para repartirse dicho patrimonio. Pero la propiedad no pertenecía tampoco al Estado, ni la EPS era como una empresa comunitaria donde la propiedad privada fuera el fruto de un “accionariado obrero difundido”.

Para el GRFA, en las EPS el trabajo dejaría de ser una mercancía intercambiada por un salario, y era el trabajo quien alquilaría al capital.

En las EPS debía darse una “participación” plena “a nivel de los beneficios y a nivel de la gestión: los excedentes o utilidades de las EPS debían repartirse de manera igualitaria entre los trabajadores, cualquiera fuera su nivel jerárquico, y en función de los días trabajados por cada uno durante el ejercicio económico; todos los trabajadores por intermedio de los diversos mecanismos de las EPS debían participar en el proceso de adopción de las decisiones en materia de gestión, evitando la concentración del poder y la marginación de ciertas categorías de trabajadores.

La acumulación de las EPS debía ser social, es decir que parte de sus excedentes debían destinarse a la formación de nuevas empresas o a la ampliación de las existentes, por intermedio del Fondo Nacional de Propiedad Social (FONAPS). De esta manera, empresas que habían nacido mediante un aporte social harían un aporte para financiar nuevas empresas autogestionarias.

Dentro de las EPS, la capacitación de los trabajadores debía ser una actividad permanente, no sólo para su perfeccionamiento laboral y técnico, es decir para su promoción individual, sino especialmente para desarrollar la práctica democrática al permitirles participar consciente y efectivamente en la toma de las decisiones y en el control de las EPS y del Sector.

Para el Presidente de la Comisión Nacional de Propiedad Social (CONAPS), la propiedad social se oponía a la propiedad estatal y especialmente al modelo de empresas prevalecientes en los países socialistas, puesto que allí “la propiedad estatal era una dolorosa substitución de la aspiración socialista original, porque mantiene la enajenación del trabajador, la sustracción de sus capacidades creadoras, la inhumanidad anti-participatoria de un trabajo sentido como insignificante, un momento de un proceso cuyos fines últimos no se comprenden” (Casas Grieve, 1976). Según Ángel de las Casas, la EPS “era aquella en la cual los derechos que se generan en relación a los medios de producción son ejercidos y usufructuados por diversas instancias de la sociedad. La Propiedad Social peruana no es individual ni de grupo, no es la empresa cooperativa en la que, como en el capitalismo, la participación se da en mayor o en menor grado a través del monto de la aportación: no es la empresa comunitaria que no deja de ser propiedad privada más o menos difundida” (Casas Grieve, 1976).

Para sobrepasar los obstáculos que iban a encontrar las EPS antes de constituir el sector prioritario de la economía, había que tener en cuenta “el fruto de las previsibles resistencias que en todos los ámbitos intentan oponerse al surgimiento de una experiencia auténticamente revolucionaria representadas por los monopolios capitalistas todavía existentes... Implica romper estructuras mentales tradicionales... vencer los enclaves burocráticos... Pero somos optimistas respecto del destino final de esta gigantesca empresa (Casas Grieve, 1976)”.

De estas disposiciones legislativas y de la concepción que se tenía de las EPS por parte de los responsables de promover su constitución, surge claramente que se trata de una concepción “voluntarista” que no tomaba suficientemente en consideración los problemas estructurales de la economía peruana ni mucho menos la influencia real de la lógica de producción y de acumulación prevaleciente en una economía de mercado de un país en vías de desarrollo como era el Perú.

4.1.3. El sector de propiedad social

Las autoridades definían a éste como “un sistema o sector articulado de producción de propiedad del conjunto de los trabajadores que laboral en él, enmarcado dentro de una economía plural garantizada por la Constitución” (CONAPS, 1980). El Sector estaba constituido por: el conjunto de las EPS como unidades de base. Las Unidades Regionales resultantes de la organización de dichas unidades de base en una región determinada. La Asamblea del Sector, y desde 1980 también por el FONAPS, entidad financiera de las EPS con autonomía económica y financiera. La noción de Sector implica una concertación y coordinación entre sus componentes con el objeto de usar eficientemente los recursos, completar sus áreas de actividad, asegurar la práctica de la autogestión, fortaleciendo su coherencia interna. El Sector es también un circuito de reproducción del capital, en donde las EPS son los agentes de dicho proceso, y el FONAPS es quien ejecuta la política financiera utilizando los recursos que originalmente el Estado había transferido al Sector, así como los autogenerados por las EPS en el proceso de acumulación social y los que obtenga como intermediario financiero.

Las Asambleas del Sector y las Unidades Regionales debían cumplir el papel rector en la formulación de las políticas específicas del Sector dentro del Plan Nacional de Desarrollo fijado por el Estado, pero en un contexto en el cual el capitalismo era hegemónico procurando modificarlo desde su interior, sin eliminar las otras formas de organización empresarial.

Para el GRFA, las EPS debían cumplir un papel fundamental en el desarrollo y en la integración del país, dado que se esperaba que su peso sería cualitativamente superior al de los otros sectores comprendidos en el pluralismo económico y que por sus modalidades específicas iba a generar una dinámica capaz de incorporar a un proyecto nacional las masas de la población que, hasta ese entonces, eran marginales y periféricas.

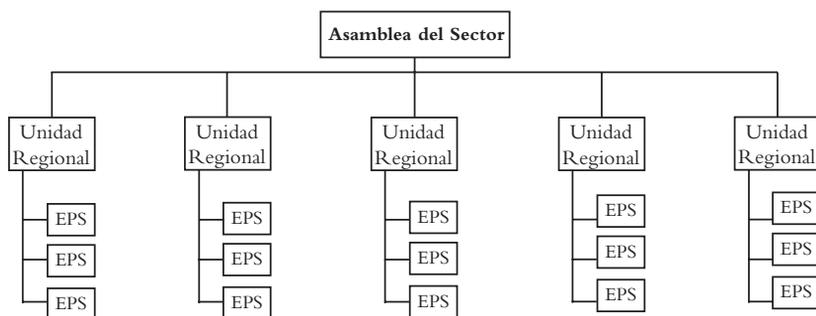
Hasta aquí, hemos visto el contenido de los textos legislativos y la voluntad política del GRFA sobre la materia. Pero, hasta fines de 1979, lo que existió fue “un modelo de transición” para cubrir

el vacío entre el grado 0 (cuando se creó legalmente el Sector) y la plena vigencia del Sector (cuando todos los órganos hubieran sido constituidos). Cuando se dictó la Ley en mayo de 1974 el Sector no existía en ninguno de sus componentes, pues aún no se había creado ninguna EPS. El 2 de mayo se creó la CONAPS, y el 11 de noviembre de 1975 se constituyó el SINADPES (Sistema Nacional de Propiedad Social). Los recursos provinieron de una línea de crédito otorgada por el Banco Central de Reserva que permitió abrir una cuenta denominada FONAPS.

Así, hasta 1979, el Sector funcionó con una autonomía muy relativa, porque en lugar de una autogestión plena se concretó una co-participación entre las Unidades del Sector (las EPS) y el Estado (representado por el SINADEPS), pero este era quien siempre tenía la iniciativa y la última palabra.

Al nivel de las EPS, y antes de su “constitución definitiva”, se creó la figura de la “**EPS en formación**”, con un órgano directivo, el **Comité de Gestión**, dentro del cual estaban representados muy débilmente los trabajadores, así como el SINADEPS dando lugar a una forma híbrida de co-gestión. Dentro del FONAPS, los intereses del Estado estuvieron representados mayoritariamente en la Junta de Administración (5 sobre 8 miembros), en virtud de que los fondos provenían de una línea de crédito otorgada por el Banco Central de Reserva.

Gráfico N°2. Organigrama del sector de Propiedad Social (cubriendo solo los requerimientos mínimos)



Fuente: D-L de Empresas de Propiedad Social.

Las Unidades Regionales, según el art. 137 de la Ley de EPS, se constituían cuando contaban con un mínimo de tres EPS que debían formar necesariamente parte de aquella. La CONAPS solicitaba que se constituyera la misma a partir de la elección de tres delegados por cada EPS, quienes en Asamblea elaboraban su proyecto de Estatuto y elegían su Consejo Directivo fijando además las cuotas con que cada empresa debía contribuir para participar en el financiamiento de las actividades de la Unidad. Las funciones asignadas por la Ley a las UR eran elaborar los programas de desarrollo regional del Sector a mediano plazo, vigilar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley en las EPS de la región, ocuparse de la promoción y del fortalecimiento del Sector en la región, coordinando la acción de las EPS implantadas³³.

La Asamblea del Sector era la máxima autoridad y estaba integrada por los trabajadores de las EPS que representaban a cada una de las Unidades Regionales, quienes enviaban a la Asamblea sus Presidentes y dos delegados. La Asamblea elegía sus autoridades de entre sus miembros, así como los representantes ante la Junta de Administración de FONAPS y de CONAPS los cuales no podían ser los Presidentes de las Asambleas Regionales para no permitir la acumulación de cargos. El FONAPS pasará formalmente a ser parte del

33 DL de EPS

Sector en virtud del DL n° 23075 del 4 de junio de 1980, siendo la entidad financiera del Sector, actuando como ente autónomo desde el punto de vista económico y financiero y contando con un patrimonio propio³⁴.

La creación del Sector de EPS estuvo pensada con el objeto de lograr varios resultados: por una parte, crear un circuito cerrado, pero dinámico, de acumulación de excedentes, y por otra parte garantizar una presencia política de los trabajadores de las EPS. Pero los cambios operados dentro del GRFA y particularmente el paso de la primera a la segunda fase, dieron como resultado que el Sector ya no será prioritario ni hegemónico en el proyecto final del Gobierno. En esa instancia, la noción misma de propiedad social fue cuestionada, procurando orientarla hacia una forma de propiedad comunitaria o cooperativa. Las EPS pasan a ser entonces consideradas como unidades de producción independientes entre sí, que actuarían de manera autónoma en el mercado sin una verdadera concertación ni mayores intercambios entre ellas.

La constitución de la Asamblea del Sector se llevó a cabo solamente los días 24 a 26 de abril de 1980, asistiendo representantes de cinco Unidades Regionales, tres delegados por cada una de ellas, además de los trabajadores invitados. ¡Pero esa constitución formal va a ocurrir solo después de 6 años de dictada la Ley, y pocos meses antes del cambio de Gobierno! ¡Y las Unidades Regionales se habían constituido solo a fines de 1979! De dicha Asamblea surgió un Consejo Directivo Nacional y, aprovechando el período de transición entre el GRFA y el nuevo Gobierno Constitucional, se adoptaron decisiones largamente postergadas, muchas de las cuales habían quedado siempre en manos de la CONAPS.

4.2. Estructura del Sistema de Propiedad Social

4.2.1. Nacimiento y constitución de las EPS.

Es prácticamente imposible tener una idea precisa acerca del proceso de nacimiento y constitución de las EPS que se llevaban

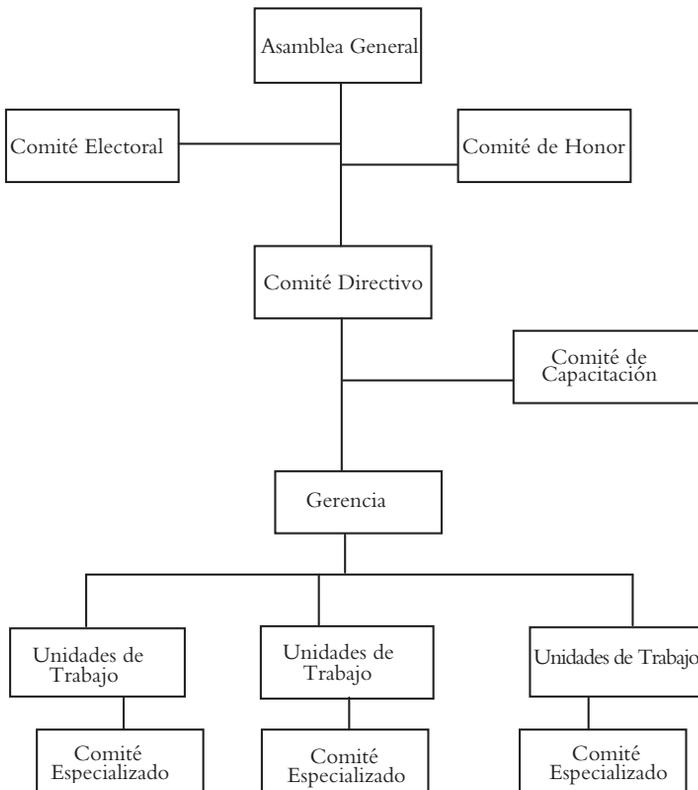
33 DL de EPS

efectivamente a cabo, debido a las numerosas modificaciones introducidas y al comportamiento discrecional de los funcionarios de la CONAPS fuertemente burocratizada. El punto clave consiste en saber “cuándo” y en qué condiciones una Empresa de Propiedad Social “en formación” estaba madura para obtener su constitución definitiva. Mientras ese momento no llegaba, la CONAPS ejercía un severo control y supervisión sobre aquellas.

El DL de EPS preveía que una de estas empresas podía nacer a iniciativa de una persona o de una institución privada o pública o mediante la transformación de una empresa existente con diversas posibilidades. El cúmulo de información requerido para presentar formalmente la iniciativa de creación, el Formulario Número 1, era prácticamente imposible de llenar.

El primer paso consistía en la presentación de la solicitud ante la CONAPS. El segundo era la declaración que la CONAPS hacía de la “procedencia y conveniencia” luego de efectuarse las consultas dentro del sector público y de la Unidad Regional de PS correspondiente, cuando ésta existía. El tercer paso indicado en la Ley consistía en la aprobación definitiva, pero en los hechos se declaraba primero EPS “en formación” ya que las EPS debían efectuar actores y contratos comerciales desde el comienzo de sus actividades. Las EPS “en formación” tenían personería jurídica, pero de naturaleza transitoria, otorgada por la Junta de Representantes de la CONAPS para llevar a cabo las diversas acciones necesarias para su constitución definitiva como EPS. La CONAPS aprobaba un Reglamento y le constituía un Comité de Gestión –su máximo órgano ejecutivo– integrado por 4 a 6 personas entre las cuales se contaba un Presidente (designado directamente por la CONAPS), dos o tres miembros designados también por la CONAPS a propuesta de los sectores de la Administración Pública más directamente involucrados, así como dos representantes de los proponentes o de los trabajadores. Pero a pesar de ser designados por la CONAPS, sus representantes no actuaban en nombre de ella. Una vez constituida definitivamente la EPS, se debía proceder a la adquisición del proyecto a quienes lo habían presentado.

Gráfico N°3. Organigrama estructural de una Empresa de Propiedad Social “Constituida”



Fuente: CONAPS, Propiedad Social, Nueva forma de propiedad., op. cit.

Cuando todos esos pasos estaban cubiertos, y cuando el Comité de Gestión había procedido a reclutar los trabajadores necesarios para comenzar el proceso productivo, se constituía definitivamente la EPS en una Asamblea de Trabajadores.

Las decisiones de la Asamblea requerían el voto favorable de la mitad más uno de los trabajadores. La elección de los órganos directivos comenzaba por el sorteo de los miembros del Comité Electoral, quien debía presidir la elección. Una vez cumplidos los requisitos formales (confección de un acta notarial, presentación al CONAPS

y aprobación por parte de éste), el Comité de Gestión cesa en su mandato y asume sus funciones el Comité Directivo. El Gerente que había ejercido sus funciones hasta ese momento, puede ser ratificado o cesado en su puesto por parte del Comité Directivo³⁵.

Cabe recordar que, hasta la constitución del Sector de EPS en 1980, la CONAPS asumía muchas de las funciones asignadas a aquel, y por lo tanto, el margen de autonomía de las EPS quedaba muy reducido puesto que en la Junta de Representantes de la CONAPS solo tres provenían de las filas de los trabajadores de la empresa, mientras que los otros 13 representaban al Sector Público.

4.2.2. Estructura orgánica de las EPS “constituidas”³⁶

La **Asamblea General** era la máxima autoridad, y estaba constituida por la reunión de todos los trabajadores. Sus decisiones eran de cumplimiento obligatorio para todos. Podían ser ordinarias y extraordinarias, debiendo ser convocadas por el C. Directivo o a solicitud del 20 % de los trabajadores del Comité de Honor, de las Unidades Regionales o del CONAPS, requiriéndose como quórum la mitad más uno de los trabajadores salvo para asuntos de importancia en cuyo caso se requería un quorum de 2/3 y más del 2/3 de los votos para adoptar las decisiones. El Presidente del C. Directivo actuaba como Presidente de la Asamblea y el Gerente lo hacía en calidad de Secretario.

El **Comité Electoral** estaba compuesto por 3 o 5 trabajadores elegidos por la Asamblea de entre quienes no tenían cargos ni se postulaban a ellos. Su tarea comprendía la recepción de las listas de candidatos, su presentación a la Asamblea, controlar el proceso electoral y la comunicación de los resultados.

El **Comité Directivo** es el máximo órgano ejecutivo, y le corresponde conducir la empresa para lograr los objetivos fijados por la Asamblea. Debe reunirse por lo menos una vez por semana para adoptar las decisiones, elaborar proyectos de Reglamentos, designar los cargos gerenciales y convocar a las Asambleas. Su número variaba

35 DL de EPS

36 DL de EPS

entre 3 y 6 siendo designados por la Asamblea General por una duración de tres años, renovándose cada año por tercios. El Gerente asiste a sus deliberaciones con voz, pero sin voto, y actúa como Secretario. Sus miembros no pueden recibir remuneraciones por sus funciones, y deben seguir cumpliendo con sus tareas habituales, no pudiendo dar órdenes a título individual ya que su poder radica en el C. Directivo, como cuerpo colectivo.

El **Comité de Honor** formado por 3 o 5 miembros, es también designado por la Asamblea General por un período de dos años, no pudiendo integrarlo los miembros del C. Directivo o del C. Electoral. Tiene atribuciones para resolver las reclamaciones de los trabajadores contra el Gerente o sus Jefes, para incorporar a los nuevos trabajadores y para imponer sanciones a los miembros de la EPS.

El **Comité de Capacitación** está constituido por 3 o 5 miembros designados por la Asamblea por un período de tres años. Su tarea consiste en mejorar los niveles de educación y capacitación profesional, así como con relación a la participación en la toma de decisiones.

La **Gerencia** estaba integrada por el Gerente General, los Gerentes y Sub Gerentes según lo determine el Estatuto. La duración de sus cargos es indefinida y sus funciones están especificadas en el Reglamento, siendo responsables personalmente por los daños que ocasione por incumplimiento de sus obligaciones, abuso de sus facultades y descuidos.

Los **Comités Especializados** se constituyen en cada EPS para asesorar a las gerencias en asuntos técnicos y específicos, permitir la participación de los trabajadores en la marcha de la empresa, proponer medidas disciplinarias y de promoción de los trabajadores, examinar las necesidades en cuanto al trabajo adicional voluntario, etc.

Esta enumeración permite comprender mejor las grandes diferencias que existían, en materia de participación de los trabajadores, entre las EPS en formación y las ya constituidas definitivamente.

4.2.3. El régimen laboral dentro del Sector de EPS

La creación de las EPS implicó algunas modificaciones respecto del contrato de trabajo prevaleciente en las empresas públicas y privadas. Veamos a continuación los cambios más importantes³⁷.

En las EPS “en formación”, la iniciativa para la incorporación proviene del Comité de Gestión, quien solicitaba al CONAPS la constitución de una Comisión de Selección e Incorporación (CSI) integrada por dos miembros designados por la CONAPS y otros dos por el Comité de Gestión.

En las empresas “constituidas” el ingreso de los trabajadores es muy particular, ya que se exige un proceso previo de capacitación ideo-político y al mismo tiempo de formación profesional, al final del cual el Comité de Honor toma un examen a los postulantes y emite un informe en base al cual el C. Directivo decide el ingreso o no del trabajador. Si la decisión es favorable, dicho trabajador debe prestar juramento ante el C. de Honor comprometiéndose a ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones dentro de los principios y de la ética de la Propiedad Social.

Los trabajadores estables y eventuales pueden ser integrantes de las EPS, pero la única diferencia consiste en que solo los estables pueden formar parte del Comité Directivo. A todos los trabajadores se les aplica el régimen legal común, salvo que se eliminan las diferencias entre los trabajadores empleados y los obreros en beneficio de estos últimos, rigiendo dentro de las EPS las normas propias a los trabajadores obreros en cuanto al sistema nacional de salud.

Cuando las necesidades de la empresa así lo requieran, se admite la posibilidad del trabajo voluntario, gratuito y sin remuneración adicional por un tiempo máximo equivalente a un medio período de vacaciones. Esta actividad debía constar en el legajo del trabajador, y se tomaba en cuenta como mérito para las promociones y la asignación de becas de capacitación profesional. Pero, como máximo, podía llegar a ser de 4 horas diarias.

37 DL de EPS y Desco (1977) Propiedad Social, modelo y realidad. Manual para trabajadores de base, técnicos y directivos. Edit. DESCO, Lima, Perú.

Los trabajadores de las EPS gozaban de ciertos **derechos laborales especiales**, tales como:

- a) retirarse voluntariamente de las EPS gozando de los beneficios sociales establecidos,
- b) participar con voz y voto en las Asambleas donde se toman las decisiones,
- c) reclamar ante el C. de Honor sobre las decisiones administrativas que lo afecten individualmente,
- d) tener la igualdad de posibilidades para capacitarse,
- e) recibir periódicamente información acerca de la marcha de la empresa, acceder a los libros y documentos de registro económico financiero en las condiciones que fije el reglamento, y
- f) recibir los servicios sociales prestados por las EPS tales como educación, salud, cunas y jardines infantiles, recreación y cultura, etc.

El **sistema de remuneraciones** estaba compuesto por múltiples elementos. Las remuneraciones **directas** son fijadas por el Estatuto de la EPS en el momento de su constitución, y debían por lo menos ser iguales al Salario Mínimo Vital vigente en la zona donde operaba la EPS. Se pagaban mensualmente, y las horas extraordinarias se calculaban con un 25% de aumento. Además del sueldo, los trabajadores de las EPS tenían el derecho a participar en el excedente económico de la misma, repartido de manera igualitaria según los días trabajados, y esa **Renta de Trabajo** era fijada por la Asamblea como un porcentaje del excedente generado. Las remuneraciones indirectas, consistían además de los servicios sociales mencionados y en un **Certificado de Retiro** que se entregaba a los trabajadores al finalizar la relación laboral en función del tiempo de servicios, una vez que hubieran trabajado como mínimo 20 años en una o varias EPS.

Las **Sanciones Disciplinarias** previstas eran la amonestación (aplicada por el C. de Honor), la suspensión y el despido (dictadas por la Asamblea General a propuesta del C. Directivo), pudiendo en todos los casos apelarse ante la Unidad Regional o la CONAPS.

La cesación en el empleo podía producirse por falta grave, por reducción del personal cuando la decisión estaba autorizada por el

Ministerio de Trabajo y por la imposibilidad de prestar los servicios encomendados al trabajador. Cuando se producían cesantías por causa económica, técnica, caso fortuito o fuerza mayor, las EPS tenían el derecho a cubrir las vacantes que se produjeran.

El régimen de sindicalización constituyó una verdadera innovación. Si los trabajadores (como mínimo el 50%) lo solicitaban al Ministerio de Trabajo, la empresa era registrada también como un sindicato y los dirigentes de la empresa son considerados dirigentes del Sindicato así formado. Esta decisión implicaba de alguna manera una pérdida de autonomía por parte del Sindicato, dado que quedaba convertido en un órgano más dentro de la empresa.

4.2.4. El régimen financiero y el papel del FONAPS

El capital financiero requerido para implementar los proyectos de EPS fue otorgado a éstas primero por el COFIDE y luego por FONAPS, bajo la forma de **Aportes Transitorios**. En ciertos casos, FONAPS celebraba contratos de fideicomiso con otras instituciones financieras que entregaban los Aportes Transitorios en su nombre. Este Aporte Transitorio destinado a constituir el patrimonio neto inicial era “transitorio” porque las EPS tenían la obligación de reembolsarlo según un cronograma de pagos estipulado en un Contrato firmado con FONAPS. Para utilizar el crédito acordado se necesitaba la previa autorización de FONAPS.

Las EPS debían pagar al FONAPS una **Compensación de la Renta** generada gracias al Aporte Transitorio, constituida por un monto fijo que incluye el costo del capital, las comisiones por administración y una compensación por las ventajas comparativas y “economías externas” obtenidas gratuitamente. Este pago continuaba incluso una vez reembolsado completamente el Aporte Transitorio.

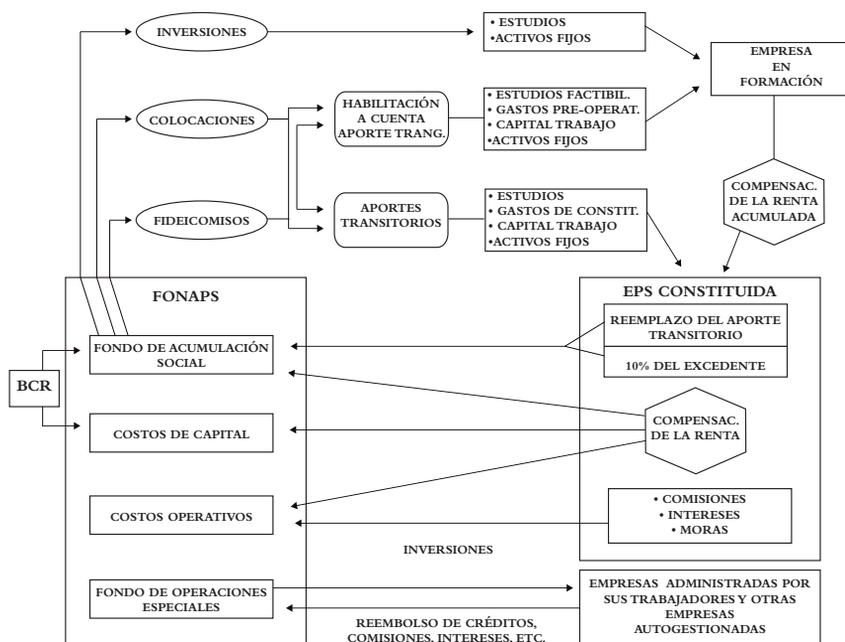
Las EPS debían además transferir al FONAPS un **Aporte para la Acumulación Social del Sector** formado por el 10% del monto que resulte de sumar el excedente económico obtenido en el ejercicio, más el importe de las remuneraciones abonadas, deduciendo la suma equivalente a dos salarios mínimos vitales anuales por cada trabajador de la EPS.

Las EPS debían constituir un **Fondo Social** a medida que iban reembolsando el crédito inicial o Aporte Transitorio. Las disponibilidades en efectivo de las EPS debían depositarse en una cuenta a la vista en FONAPS para que éste hiciera préstamos a corto plazo a las EPS que lo solicitaran.

Para obtener fondos externos al Sector de EPS, se preveía la emisión de **Accio Bonos** (títulos que no daban derecho a la propiedad patrimonial de las EPS pero sí a participar en los excedentes de las mismas) que quedaban en manos de intermediarios financieros autorizados, los cuales entregaban al público los **Certificados de Participación**.

Cuando el trabajador se retira de las EPS recibe un **Certificado de Retiro** que representa el aporte del trabajador a la formación patrimonial de la EPS calculado en función del número de días trabajados y del incremento del **Fondo Social** mencionado. Ese **Certificado de Retiro** correspondían a los **Accio-Bonos de Retiro** que quedaban en manos de COFIDE y generaban una renta adicional a la pensión o jubilación.

Gráfico N°4. Flujo de fondos entre el FONAPS, las EPS y (desde mediados de 1980) otras empresas autogestionarias



Este complicado mecanismo de acumulación social estuvo pensado para obtener internamente una alta tasa de ahorro y de inversión en el Sector, evitando las inversiones de tipo “rentista” por parte de las EPS. Pero como los créditos entregados por FONAPS fueron a largo plazo y tomaban mucho tiempo antes de otorgarse, las EPS carecieron permanentemente de capital de trabajo para operar. Las cuentas a la vista no reunieron un monto considerable para facilitar los créditos a corto plazo. Como resultado, las EPS debían recurrir a la Banca Oficial o Privada, pero como los activos de las EPS estaban prendados al FONAPS, se les solicitaban garantías y avales adicionales, incluso a las EPS “constituidas”.

El FONAPS (Fondo Nacional de Propiedad Social) creado en 1974 entró en funciones el 23 de julio de 1975, asumiendo los compromisos financieros de la COFIDE respecto de las EPS. A pesar de que “debía actuar con autonomía económico-administrativa y

patrimonio propio”, solo años más tarde pudo contar con sus órganos de gobierno, que fueron la Junta de Administración (compuesto por 8 miembros, de los cuales 4 representaban al Sector de Economía y Finanzas y uno de ellos la debía presidir, un representante de CONAPS y tres representantes de los trabajadores de las EPS los cuales debían ser elegidos por la Asamblea del Sector), la Presidencia y la Gerencia General.

El patrimonio de FONAPS debía establecerse cada año, debiendo ser variable y creciente, y estaba constituido por las transferencias realizadas por el Estado, la contribución del 10% del excedente de las EPS, el pago de la Compensación de la Renta, las rentas provenientes de los Aportes Transitorios, los excedentes obtenidos, las ganancias de capital y las donaciones.

Las operaciones que debía realizar el FONAPS sufrieron limitaciones hasta 1980, siendo aquellas: otorgar Aportes Transitorios y Habilitaciones a las EPS en formación, realizar estudios y proyectos destinados a ampliar las EPS, recibir y conceder fondos en Fideicomiso, emitir y colocar obligaciones constituyendo carteras de inversión, recibir depósitos a la vista por parte de las EPS.

Solo a mediados de 1980 el FONAPS pasará a formar parte del Sector como ente financiero del mismo³⁸, se incrementa el número de trabajadores dentro de la Junta de Administración, y se autoriza al FONAPS a efectuar operaciones de mediano y corto plazo, y a recibir recursos externos del Sector.

4.2.5. *El SINADEPS y la CONAPS*

El organismo rector del Sistema de Propiedad Social, el SINADEPS³⁹, estaba integrado por:

- la Comisión Nacional de Propiedad Social (CONAPS)
- las Oficinas Regionales de Propiedad Social (OREPS)
- Las Oficinas Sectoriales de Propiedad Social (OSESPS)
- el Centro de Estudios Superiores de Propiedad Social (CESUPS), luego denominado Centro de Estudios Superiores e Investigación del Área Laboral (CESIAL).

38 DL n° 23075 del 4 de junio de 1980.

39 DL n°21304 del 11 de noviembre de 1975.

El **SINADEPS** sustituyó al Consejo Nacional de Propiedad Social previsto en el DL de EPS, que estaba compuesto por Ministros de Estado y era un organismo asesor del Presidente de la República. Si bien por una parte el cambio permitió una mejor estructuración orgánica y administrativa, por otra parte, significó un menor compromiso político respecto de la marcha del Sector.

La **CONAPS** tenía por funciones formular, dirigir y ejecutar la política nacional de Propiedad Social, y fue creada en 1974 como un “organismo público rector”. Su Presidente tuvo rango de Ministro, pero integraba solo con voz el Consejo de Ministros. Su organigrama estaba compuesto por la **Alta Dirección** (Presidencia, Dirección Superior, Comité de Asesoramiento e Inspectoría General), los **Organismos Asesores** (de Asesoría Jurídica y de Planificación), y los **Organismos de Apoyo** (Direcciones Generales de Desarrollo Empresarial, de Capacitación, y de Asesoría y Supervisión). La importancia de la CONAPS era decisiva para la marcha del Sector, y tenía intervención desde el momento de la presentación de la solicitud hasta la constitución definitiva de la empresa. Hasta que el Sector se constituyó en 1980, la CONAPS asumió las funciones que normalmente debían ejercer los Trabajadores del Sector... ¡es decir que estas funciones “transitorias” duraron más de 5 años!

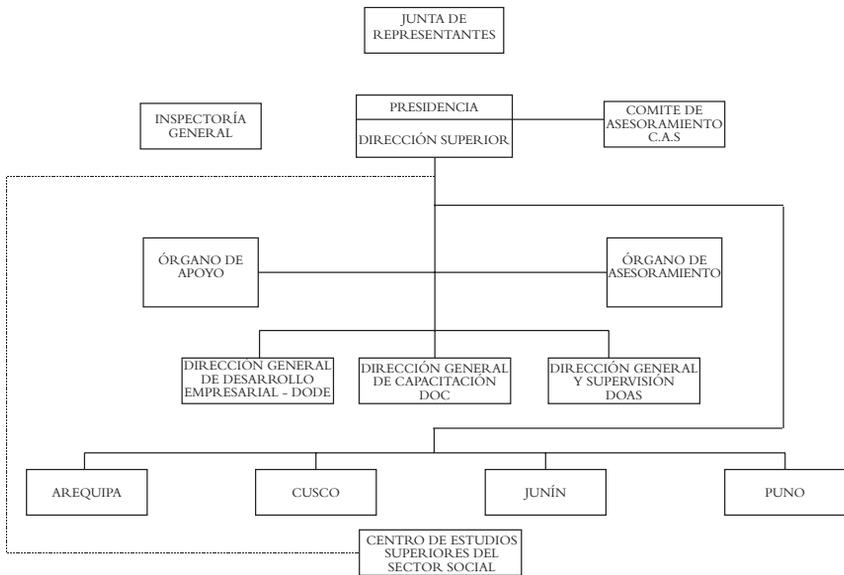
La **Junta de Representantes de la CONAPS** estaba compuesta por representantes de los 9 Ministerios, del SINAMOS, del INP, y de COFIDE, más tres representantes de la Asamblea del Sector (pero que en lugar de ser elegidos por la Asamblea fueron designados durante ese período por la CONAPS).

Las **OREPS** representaban a CONAPS en las respectivas regiones, y su Jefe formaba parte del Comité de Desarrollo Regional, cuando existía.

Las **OSEPS** se constituyeron en los Ministerios y otros organismos de la Administración Pública, y estaban integrados jerárquicamente a sus respectivos sectores. En sus comienzos, las OSEPS debían informar a las EPS sobre las demandas y oportunidades de inversión que se originaban en los organismos estatales, pero durante la “segunda fase” fueron disminuyendo sus actividades y funcionarios, hasta finalmente desaparecer aduciendo razones presupuestarias.

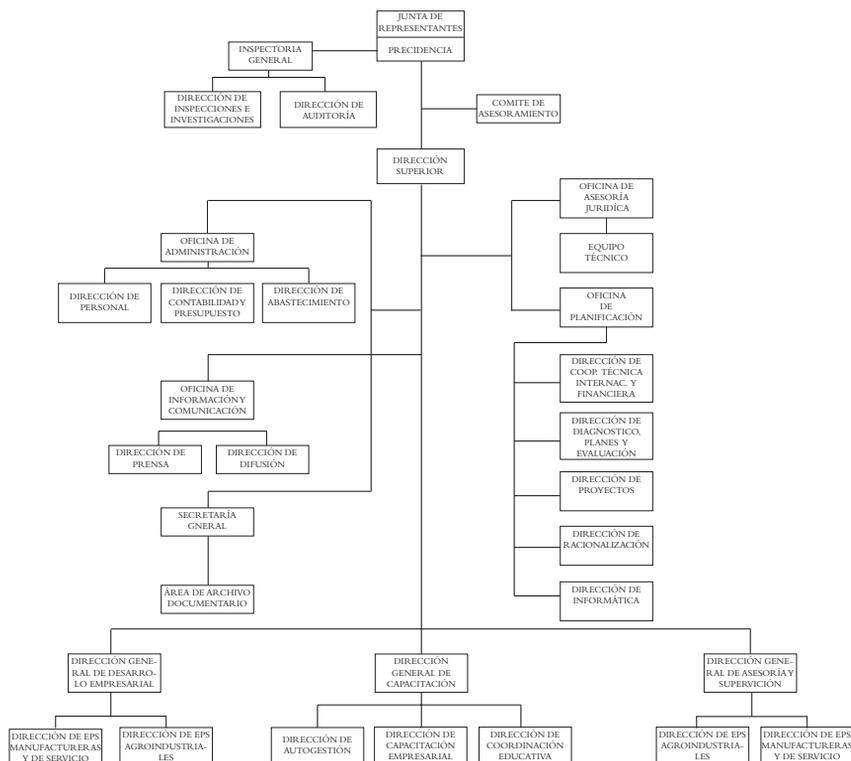
El CESUPS (luego CESIAL) fue creado por el DL n° 21484 para “responder a las necesidades de las EPS para formar sus cuadros gerenciales especializados y proporcionar al Sector los recursos humanos que, identificados con los principios de la Propiedad Social garantizaran la proyección del Sector dentro del pluralismo económico que preconizaba el gobierno”. Sus funciones eran formar profesionales de alto nivel, investigar la realidad del Sector, y sistematizar y difundir la doctrina autogestionaria, promoviendo la coordinación con el Ministerio de Educación para formar profesionales técnicos y especialistas de Propiedad Social. Hacia el final del período, el CESIAL amplió su ámbito de acción, desarrollando tareas también en dirección de las CPT, las EAT, y las empresas asociativas del sector agrario.

Gráfico N°5. Organigrama estructural de la CONAPS en 1975



Fuente: CONAPS

Gráfico N°6. Organigrama estructural de la CONAPS en mayo de 1980



4.2.6. El régimen Promocional

Es evidente que las posibilidades de éxito del nuevo sector dentro del pluralismo económico dependían en gran medida de los dispositivos adoptados para apoyar y promover las EPS⁴⁰.

Durante la “primera fase”, el DL de EPS estableció de manera muy general el “apoyo prioritario” que debían brindarle a las EPS los diversos organismos estatales en cuanto a:

40 Ver sobre el régimen promocional el DL de EPS, Sección V.

- asignación prioritaria de recursos financieros en condiciones preferenciales respecto a plazos, intereses y garantías;
- trato prioritario en cuanto a las ayudas fijadas para la descentralización económica;
- trato favorable para las actividades exportadoras realizadas por las EPS,
- a igualdad de condiciones, las EPS deberían atender prioritariamente las demandas de bienes y servicios de las empresas públicas o del Estado, etc.

En un comienzo se pensó transferir progresivamente a las EPS las actividades productivas del Estado, y el Banco Central de Reserva estuvo autorizado para otorgar créditos promocionales a COFIDE y FONAPS para ser utilizados en el Sector de EPS.

La Ley Forestal y Fauna Silvestre estableció como prioridad el desarrollo forestal de las EPS. El DL n° 21317 preveía que las empresas campesinas podían libremente solicitar su transformación en EPS, así como las empresas constituidas a partir de la Reforma Agraria.

Pero todas estas medidas legales no fueron seguidas de disposiciones reglamentarias ni de la asignación de los fondos necesarios que favorecieran su cumplimiento a corto plazo.

En consecuencia, la insuficiencia de las medidas promocionales unidas al comportamiento burocrático de los diversos organismos del sector, y la falta de recursos explica una parte de las limitaciones que tuvo el Sector de EPS para constituir un Sector Prioritario como había sido previsto en la política anunciada por el GRFA durante la “primera fase”.

4.3. Las diversas etapas de desarrollo del Sector

Entre 1974 y 1980 se pueden distinguir varios sub-períodos en función de las etapas del proceso revolucionario y de las orientaciones de las autoridades de la CONAPS⁴¹.

41 Se trata de una periodización tentativa.

4.3.1- Constitución, desarrollo y expansión del Sector

Entre mayo de 1974 y fines de 1976, período en el cual Angel de las Casas fue Presidente de CONAPS, se crean CONAPS, SINADEPS, CESUPS y FONAPS, y se constituyó la “Cartera de Proyectos de EPS”, realizándose una agresiva campaña de difusión y de promoción en todos los ámbitos. Las políticas enunciadas consistían en la capacitación de los trabajadores de las EPS, la creación de EPS en los sectores claves de la economía, la re-estructuración del Estado para adecuarlo al nuevo sector, la instalación de las EPS preferentemente fuera del área de Lima Metropolitana. Durante esta etapa se había otorgado formalmente a las EPS un carácter hegemónico, para lo cual se debía contar con el apoyo económico, financiero, y administrativo del Estado si se deseaba constituir empresas grandes, modernas, intensivas en el uso de capitales, con alta rentabilidad y productividad que pudieran substituir importaciones de productos complejos y contribuir a la integración industrial del país. Los criterios establecidos por la CONAPS en ese entonces, para autorización la formación y constitución de EPS y constituir un “sector hegemónico y prioritario de Propiedad Social” fueron en síntesis los siguientes:

- acumulación social,
- absorción de empleo de manera extensiva,
- contribuir a la economía regional descentralizando actividades y usando los recursos naturales existentes,
- ocupar una situación preponderante en el mercado regional,
- integración y complementación intra-regional y con el sector estatal,
- incorporación del máximo valor agregado que fuera posible,
- lograr la autonomía nacional de productos estratégicos,
- mejoramiento de los términos del intercambio rural-urbano,
- producir, transformar y comercializar alimentos,
- contribuir a romper enclaves y a debilitar los monopolios y oligopolios bajo control de capital extranjero,
- contribuir al desarrollo de las áreas deprimidas y marginales,
- atribuir a las EPS la producción asignada al Perú por el Acuerdo de Cartagena y, finalmente, la ampliación de la frontera económica.

Esa publicidad, así como la definición del Sector como prioritario y hegemónico, dio como resultado hacia 1975 la presentación de 207 iniciativas de EPS, la mayoría de las cuales provenía del sector privado, demandando grandes inversiones para crear empleos. La mayoría se refería a actividades industriales. Solo el 37% preveía implantarse en la “gran Lima”, mientras que el 12% se proponía hacerlo en las zonas de frontera. La mayoría de los proyectos parecían estar sobredimensionados respecto de las posibilidades reales que ofrecía el mercado.

Pero en marzo de 1976, ya en la “segunda fase” del GRFA, el Presidente Morales Bermúdez anunció en una entrevista periodística que el Sector ya no era formalmente prioritario ni hegemónico, agregando meses más tarde que había necesidad de promover todas las formas empresariales y crear el clima de confianza indispensable para propiciar la iniciativa privada”⁴².

Ante estos cambios, y para protegerse, la CONAPS procura realizar varios encuentros con los trabajadores del sector, pero el resultado fue más bien una crítica al funcionamiento de la CONAPS calificada como burocrática, ineficiente, lenta, solicitando finalmente la “participación plena” a través de la constitución de las Unidades Regionales y de la Asamblea del Sector, previstas en el DL de EPS.

En 1975 y 1976 ya se sienten los efectos de la crisis económica internacional sobre la endeble estructura económica peruana. El creciente endeudamiento externo, la caída de los precios de los productos exportables, la inflación y la caída de los salarios reales, la baja de la demanda interna, así como el crecimiento del desempleo y del sub empleo, juntamente con la caída de las tasas de inversión pública y privada, crearon un escenario negativo para el desarrollo del Sector de EPS.

4.3.2. Redefinición y re-estructuración del Sector de EPS

Esta etapa transcurre entre la renuncia de Angel de las Casas a la Presidencia de CONAPS (fines de 1976) y el final del mandato de su reemplazante, el General Rosas Cresto (mediados de 1978).

42 Declaraciones del Presidente Morales Brermudez al Corresponsal de Le Monde, en Septiembre de 1976, citado en Desco (1977), op.cit

Las nuevas autoridades de la CONAPS procuraron “reestablecer la verdadera imagen del sector”, frenar un crecimiento anárquico en la presentación de iniciativas y evaluar la marcha de todas las EPS constituidas y en formación, para aplicar el Plan “Tupac Amaru” en sus disposiciones pertinentes. Los objetivos y las políticas para el Sector van a ser redefinidas, contrastando con los precedentes: las EPS debían desarrollarse sin entrar en competencia improductiva con las demás formas empresariales dentro del pluralismo económico; debían crearse para contribuir al desarrollo integral del interior del país y del medio rural; la iniciativa de creación de EPS debía provenir exclusivamente de grupos sociales o trabajadores (pero no del Estado); las EPS debían desarrollarse para utilizar la mano de obra de manera intensiva en las ramas de actividad donde fuera el esfuerzo personal, y no la concentración de capital, el factor esencial que generara el resultado de la gestión; las EPS debían promoverse en las áreas deprimidas, procurando que en todos los casos se auto-sostuvieran y generaran excedentes económicos.

Obviamente que estos cambios implicaron que en lugar de un sector hegemónico se marchaba hacia un sector que devendría a ser un “apéndice” del resto del sistema productivo nacional. El ámbito de implantación se desplaza desde la industria hacia el sector rural, y hacia el “sector informal urbano”. Se privilegian desde entonces los proyectos de pequeña dimensión, utilizando tecnologías simples y un uso intensivo de mano de obra.

El FONAPS logrará en esta etapa independizarse de COFIDE, pero sin que se incrementara sensiblemente el monto de los recursos financieros frente a una demanda creciente por parte de las EPS. Estos cambios van a traducirse en las disposiciones del Plan de Gobierno “Tupac Amaru” sobre el Sector y “considerar dentro de él a todas las empresas en que los medios de producción sean de propiedad de los trabajadores (EPS, CAP, SAIS, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas) manteniendo cada forma empresarial sus propias características... a fin de lograr que cada empresa sea realmente de propiedad del conjunto de sus trabajadores y que funcione como una unidad de producción con autonomía empresarial”⁴³.

43 Plan de Gobierno Tupac Amaru. Decreto Supremo n° 020-77 P.M., Lima Perú, 1977. Ed. Oficina Central de Información. Su contenido fue presentado en el Cap. I de este trabajo.

La evaluación realizada por CONAPS puso de manifiesto que las EPS, en comparación con empresas privadas similares, tenían un número considerable de trabajadores indirectos respecto de los que realizaban actividades directamente productivas y de ejecución. Es decir que se habían generado superestructuras distantes de los obreros y empleados dedicados a la producción.

4.3.3. Consolidación empresarial de las EPS y constitución del Sector

Desde mediados de 1978 hasta el 28 de Julio de 1980 (fecha de cambio del Gobierno), se constata una más estrecha relación entre CONAPS y FONAPS. Dentro de FONAPS se procura lograr la transferencia patrimonial del Estado para consolidarse como ente financiero y manejar más racionalmente los recursos en favor de las EPS asegurando su papel centralizador en la acumulación social. Es en este período que se va a efectuar la transferencia de 3.500.000.000 de soles al FONAPS, se crean las Unidades Regionales, la Asamblea del Sector y se decide la inclusión de FONAPS dentro del Sector, incorporando mayoritariamente a los trabajadores en la Dirección del mismo⁴⁴.

Los nuevos criterios de prioridad para el financiamiento de las EPS estuvieron centrados en lo siguiente:

- se debe concluir el proceso de consolidación de las EPS que estaban en situación deficitaria, para incrementar sus excedentes desde 1979,
- mantener la rentabilidad ya alcanzada por las EPS que lograban reembolsar el Aporte Transitorio, pagaban la Compensación de la Renta y contribuían con el 10 % de los excedentes a la Acumulación Social,
- asegurar el inicio de las operaciones de las EPS que estaban “en implementación” y apoyar la consolidación de las que ya estaban “en operación”, cuando a pesar de ser deficitarias pudieran recuperarse posteriormente,

44 Estas decisiones fueron tomadas mediante la RS 073/80/EF-76, y DL n°23075/1980.

- desarrollar nuevas líneas de producción y ampliar cuando era escasa la operación de las EPS para que garanticen altos niveles de rentabilidad de la inversión y de acumulación social, e
- implementar nuevos proyectos cuyos estudios de factibilidad ya estuvieran concluidos.

El cambio operado respecto de la primera fase es considerable. En un comienzo las EPS constituían la base para lograr el “Desarrollo Industrial Permanente y Autosostenido”, pero posteriormente en la segunda fase se indica que “las EPS debían producir bienes destinados a satisfacer las necesidades básicas de las grandes mayorías”. Al utilizar tecnologías simples e intensivas en el uso de mano de obra, se contradecía la meta inicial de formar de manera acelerada el capital, y lo mismo sucedía cuando se buscaba asegurar el progreso de la empresa “en base al esfuerzo personal”. Pero si las EPS no debían ser competitivas con respecto a las demás empresas dentro del pluralismo económico, no podían llegar nunca a ser “prioritarias y hegemónicas” como se había propuesto en la primera fase”.

4.4. Funcionamiento y significación del Sector de EPS

4.4.1. El poder y el Estado frente al Sector. El papel de la CONAPS

La crisis económica internacional y sus repercusiones sobre el sistema productivo peruano afectaron seriamente la capacidad del Gobierno para llevar a cabo una política “distribucionista” de corte “populista”. Los movimientos políticos de extrema izquierda no defendieron el programa de reformas estructurales porque criticaban la tutela y el control ejercido por las Fuerzas Armadas sobre el proceso participativo, pero al mismo tiempo contribuyeron a dar forma a las demandas de los trabajadores en cuanto a una mayor autonomía y a presionar al Gobierno para que radicalizara sus objetivos. Sólo el Partido Comunista va a dar un “apoyo crítico” a las políticas participatorias. Si a esto se agrega la debilidad del movimiento sindical, se comprende mejor la “orfandad política” del GRFA frente a los movimientos sociales, y la imposibilidad de que aquel tuviera el

apoyo necesario para que pudiera cumplir sus objetivos en materia de Sector de Propiedad Social.

Así, hacia 1976, la situación era la siguiente: se habían presentado un número considerable de proyectos de EPS al mismo tiempo que se modificaba la política hacia el Sector y se cambiaban las características esenciales de las EPS.

El régimen promocional ya analizado no tuvo mayormente aplicación a través de medidas eficaces y de rápida aplicación. La legislación y las numerosas disposiciones reglamentarias constituyeron un conjunto de normas de complicada lectura y actualización, las cuales partían de una concepción idealista, y de alguna manera irrealista, respecto de las posibilidades de que las EPS tuvieran la capacidad para generar excedentes suficientes como para asegurar la acumulación social del Sector. Era una legislación “voluntarista” que no estaba seguida por mecanismos eficaces de promoción ni contaba con la disponibilidad de recursos. Una de las muestras más visibles de su incoherencia fue el hecho de no haber previsto mejor la situación de las EPS desde el momento en que presentaban su solicitud ante CONAPS hasta su constitución definitiva, ya que la gestión de la EPS en formación no era propiamente autogestionaria sino que establecía una especie de cogestión donde los trabajadores de la EPS eran minoritarios frente a los representantes de SINADEPS.

Hasta la constitución definitiva del Sector, en 1980, al no poder existir las Unidades Regionales ni la Asamblea del Sector, la CONAPS ejerció las funciones propias de los órganos autogestionarios, sin permitir la participación democrática de los trabajadores para que asumieran todas las responsabilidades previstas por la Ley de EPS.

Las EPS pasaron a constituir entonces una especie de remedio frente a problemas sociales específicos como ser la continuación de empresas quebradas, la organización de actividades económicas de los “pueblos jóvenes” carentes de otras fuentes de trabajo, el trabajo de los minusválidos, etc.

En lugar de constituir exclusivamente empresas industriales, poco a poco las EPS se crearán en las demás ramas de actividad, y la más grande de ellas, Lima Metropolitana, era una empresa de transportes.

El funcionamiento del SINADEPS debió hacer frente a grandes dificultades. Las Oficinas Sectoriales de Propiedad Social constituidas en varios Ministerios fueron perdiendo progresivamente importancia y empleados hasta desaparecer totalmente. Las Oficinas Regionales de Propiedad Social no pudieron desarrollarse debido en parte a las tendencias centralizadoras de la CONAPS y en parte a la falta de recursos y a su incapacidad para tomar decisiones. La OREPS que mejor funcionó fue la instalada en Puno que contó con el apoyo de COTEPLAN (institución de cooperación técnica de la República Federal Alemana). Las demás realizaron escasas tareas o desaparecieron completamente como las de Junín y Arequipa.

La CONAPS incrementó rápidamente el número de su personal, pasando de 12 empleados en 1974 a 352 en 1976, y 384 en 1977. La Junta de Representantes estaba constituida por delegados de los diversos Ministerios, los cuales en un primer momento fueron altos funcionarios para luego ser reemplazados de manera casi permanente por sus “alternos” que eran empleados sin capacidad ni poder para tomar decisiones. En sus comienzos, la CONAPS era un organismo flexible, inspirado por la experiencia del IRI italiano, es decir como un Directorio de un conjunto de empresas, un *trust*, pero posteriormente comenzó a comportarse como un clásico organismo de la Administración Pública, fuertemente burocratizado. Hay quienes afirman que entre 1974 y 1978 el número de empleados de CONAPS ya era superior al de los puestos de trabajo creados en las EPS “constituidas”. El número de los funcionarios encargados de tareas de supervisión, administración y control de las EPS va a crecer mucho más rápido que el de los profesionales y técnicos encargados de evaluar los proyectos y de cooperar técnicamente con las EPS en su implementación.

La vida de las EPS dependía directamente de la CONAPS, quien designaba un Comité de Gestión en las EPS en formación, pero los criterios utilizados fueron más bien los de “amistad” y de “confianza” que los de calificación, competencia y experiencia. Hacia 1980, el número de funcionarios de CONAPS había descendido como consecuencia de transferencias y renuncias de los empleados, quedando

muy pocos profesionales y técnicos hasta el punto de que el 40% de los empleados estaban ocupados en tareas de secretaría y de apoyo. Durante el período 1974-80, los profesionales y técnicos contratados dieron más importancia a la formulación de modelos teóricos globales acerca del Sector en su conjunto, en detrimento de los problemas micro-económicos y tecnológicos que eran los que debían enfrentar cotidianamente las EPS. Dentro de la CONAPS se generó una terminología técnica nueva y compleja que no era comprendida por los directivos de las EPS llegando a ser necesario la confección de un “glosario” (CONAPS, 1976).

Según Carlos Franco, “el Estado no apoyó a las EPS, pero tampoco creo que era su adversario más terrible. Este Estado está dispuesto a mantener la propiedad social en términos de un sector marginal supletorio, subordinado o complementario al sector privado de la economía. Si mantiene su apoyo es por dos hechos: por una parte, el Sector existe como tal, hay trabajadores operando allí... y por otra parte, por el problema de la crisis que enfrenta. Un estado como éste no puede colocar en la calle a 8.000 trabajadores y sumir en la miseria a los 40 o 50.000 (habitantes) que dependen del mismo” (Franco en CIDIAG, 1980).

Las modernas empresas públicas peruanas no veían con simpatía la creación del nuevo Sector, ya que, si se cumplían los planes gubernamentales, iban a ser de gran dimensión y con modernas tecnologías, lo cual indirectamente iba a reducir los recursos que quedarían disponibles para ellas. Las mencionadas empresas estaban generalmente dirigidas por altos oficiales de las fuerzas armadas, quienes no querían tener frente a ellos un sector fuerte y prioritario que acapararía los escasos créditos disponibles. Las empresas privadas por su parte reaccionaron muy fuertemente contra el nuevo Sector, pues su consolidación podría acarrear una reducción de su cuota en el mercado, ya de por sí deprimido.

La Federación Nacional de Trabajadores de Empresas de Propiedad Social (FENATEPS) fue la única institución que asumió la defensa colectiva del Sector en el cual trabajaban sus afiliados. Pero los conflictos políticos e ideológicos internos dieron por resultado su

debilitamiento y la incapacidad para formular proposiciones orientadas a consolidar el sector y que contaran con cierto consenso.

La Asamblea Constituyente aprobó en 1970 varias disposiciones relativas a la participación de los trabajadores, luego de numerosas discusiones. El capítulo V “Del Trabajo”, art. 56, dice “El Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en la gestión y utilidades de la empresa de acuerdo con la modalidad de ésta. La participación de los trabajadores se extiende a la propiedad de las empresas cuya naturaleza jurídica no lo impide”. Por su parte, el Título III, “Del Régimen Económico”, en su artículo 112 afirma: “El Estado garantiza el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresas. Las empresas estatales, privadas, cooperativas autogestionarias, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que “la Ley señala de acuerdo con sus características” ... “El Estado estimula y ampara el desenvolvimiento de las empresas autogestionarias, comunales y demás formas asociativas”. Pero en ninguna parte de la nueva Constitución se mencionó expresamente a las EPS...

4.4.2. Constitución y evolución de las EPS

Desde la presentación de las iniciativas de creación de una EPS se pasaba un largo tiempo dentro de la CONAPS antes de obtener una respuesta. Según un Informe Reservado de la Oficina de Racionalización e Información, en junio de 1976 había unas 70 iniciativas que estaban aún en la etapa inicial, cifra que representaba el 35% de las iniciativas presentadas. Otras 28 estaban desde hacía más de un año en la etapa de “consultas inter-sectoriales”, es decir 46% de las iniciativas en consulta. Otras 21 estaban en vías de aprobación desde hacía más de un año, y lo mismo sucedía con 24 empresas sobre un total de 53 que estaban en formación. Esa lentitud y un formalismo burocrático propio de la CONAPS generaba el desaliento de los promotores y acarreaba incluso la disolución del grupo que había presentado la iniciativa de EPS.

Cuadro N° 5. Situación del trámite de los diversos elementos del Sector de Propiedad Social (1974-1980)

Elementos del sistema	Situación del trámite a las fechas siguientes:									
	16-10 1974	31-12 1974	7-8 1975	31-12 1975	31-12 1976	31-12 1977	31-12 1978	30-5 1980	Julio 1980	Fin 1980
I. - Empresas de Propiedad Social										
A - Total de iniciativas presentadas (acumuladas).	67	170	303	544	668	702		723		
-Iniciativas archivadas o desechadas.	-	16	26	184	552	549		571		
-Iniciativas de EPS en formación que fueron desechadas, sin llegar a ser Proyectos.								13		
-EPS en formación, desechadas.								2		
B-Proyectos e iniciativas "en Cartera".	33	153	130	322	57	92	54	78		
-Iniciativas.		71				57	54	31		
-Proyectos (con Procedencia y Conveniencia).		82					31	47		
1. con Estudios concluidos.							35	15		
2. en ejecución de Estudios.							27	8		
3. sin ejecución de Estudios.							5	8		
4. solicitan ampliación de la capacidad de producción existente.						3				
C- Empresas de Propiedad Social.										(Previsto)
1. En Formación	1	1	28	37	56	55	50	21	10	15
a) en implementación y ejecución estud.						21	16	7	6	9
b) operando						34	34	14	4	6
2. EPS constituidas definitivamente	-	-	1	1	3	6	7	37	49	58
II. - Unidades Regionales (constituidas)	-	-	-	-	-	-	-	5	7	7
III. - Asamblea del Sector (constituidas)	no	no	no	no	no	no	no	no	si	si
IV. - FONAPS, integrado al Sector de EPS	no	no	no	no	no	no	no	no	si	si

Fuente: CONAPS, informes anuales e Inventario del Sector confeccionado en mayo de 1980

La creación por parte de la CONAPS de la figura de “EPS en formación” utilizando las atribuciones generales que le otorgaba el DL de EPS, no incluyó explícitamente la determinación de los plazos máximos para esta etapa. Pero es precisamente durante el período de “EPS en formación” que se adoptaban las grandes decisiones relativas a la marcha futura de la empresa; y estas decisiones no estaban en manos de sus propios trabajadores sino en los hechos, de la CONAPS, quien designaba a los miembros del Comité de Gestión, y a los Gerentes. Las Asambleas generales de los trabajadores de las EPS “en formación” eran autorizadas solo dos veces por año, y para tratar asuntos de menor importancia además de elegir los miembros del Comité de Capacitación y los representantes trabajadores en el Comité de Gestión.

Entre la CONAPS y la FONAPS existían mutuas interferencias en cuanto al régimen financiero de las EPS cuando se trataba de hacer depreciaciones o reevaluación de activos para cubrirse de las demoras en el pago del Aporte Transitorio, o para lograr hacer figurar un superávit contable respectivamente, todo lo cual influía en la determinación de los impuestos a pagar y en la capacidad para gestionar créditos.

Se puede concluir diciendo que el Sector no estuvo bien definido ni en cuanto a las funciones ni a las responsabilidades respecto del SINADEPS. Faltaban planes y estrategias de desarrollo a mediano y a largo plazo, los cuales fueron sustituidos por “impulsos” para contrarrestar los efectos negativos de la coyuntura. Era por otra parte prácticamente imposible que CONAPS y FONAPS pudieran cumplir efectivamente con todas las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para regir la vida del Sector. La paradoja final consiste en que el Sector de EPS se constituyó definitivamente semanas antes de que culminara el período del GRFA y que asumiera un gobierno civil al poder con una orientación muy diferente que no le asignó un carácter prioritario.

4.4.3. Los problemas de financiamiento de las EPS

Al crearse el CONAPS, el FONAPS era solamente una cuenta abierta en COFIDE por un monto inicial de 850 millones de soles al 8% de interés, que debía ser reembolsado al cabo de 14 años (3 de gracia y 11 de amortización).

La estructura ya analizada del FONAPS no pudo ser implementada totalmente a causa de las demoras en constituir el Sector. En consecuencia, hasta 1980 los representantes de los trabajadores fueron designados por la CONAPS y el Presidente de la Junta de Representantes provino siempre del sector público.

Cuando FONAPS dependía de COFIDE, este organismo era muy exigente en cuanto a las garantías, llegando a exigir un compromiso personal por parte de los miembros del Comité de Gestión de las EPS para pagar la deuda en el caso de que la EPSA no pudiera hacerlo. Pero esto era contradictorio con el hecho de que los miem-

bros de ese Comité eran empleados públicos puestos allí por la CONAPS así como trabajadores de las empresas “en formación”, todos ellos sin mayores recursos. COFIDE defendía los intereses del Estado en tanto que acreedor, intereses que se situaban por encima de los intereses de los trabajadores. FONAPS se independizará de COFIDE sólo en 1977.

FONAPS funcionaba como una Banca para el Sector de EPS solo para créditos a mediano y a largo plazo, pero el problema del corto plazo o sea el de las urgencias de las EPS, quedaban sin solución. Los saldos de cada EPS no se depositaban en FONAPS como había estipulado el DL de EPS para hacer frente a esas urgencias, sino que se invertían en materias primas o se compraban bonos para contrarrestar los efectos de la inflación.

Al crearse FONAPS, El Banco Central de Reserva le otorga la suma de 2.420 millones de soles, y para cubrirse le solicitaba que dejara en garantía los Convenios de Aporte Transitorio firmados con las EPS y elevaba progresivamente las tasas de interés, aunque siempre estuvieron por debajo de las tasas vigentes en el mercado.

Cuando FONAPS recurría a Fideicomisos para entregar sus créditos, estos (Banco Minero, Banco Agrario, COFIDE, Banco Industrial) preferían prestar a las EPS su propio dinero y no el de FONAPS, dado que así podían aplicar tasas de interés más elevadas. El Convenio de Aporte Transitorio firmado con las EPS contenía términos muy rigurosos, y las garantías debían cubrir el 115% de la suma de los saldos deudores más el de los desembolsos a efectuar. Por otra parte, había una gran demora entre el momento de solicitar el dicho Aporte y la recepción del cheque, debido a que el procedimiento preveía el paso de dicha documentación a través de 15 instancias previas, cosas que en algunos casos llevaban hasta 3 años de trámites.

Cuando las EPS querían buscar créditos fuera del Sector, tropezaban con el hecho de que sus activos fijos eran legalmente de propiedad de FONAPS y este debía dar la garantía. Los Bancos privados solicitaban a las EPS una garantía suplementaria consistente en un 50% del monto del crédito, depositado en un Banco y a veces en moneda extranjera.

Las inversiones de FONAPS al 30 de junio de 1978 se distribuían de la siguiente manera: para estudios 2%; Aporte Transitorio 57%; y otras inversiones 3%. Según sectores de actividad, los créditos fueron distribuidos como sigue: Agropecuario 22%, Industria 31%, Pesca 6%, Minería 1%, Construcción 1%, Comercio 15%, Transportes 22 %, y Servicios 2%.

Pero los créditos otorgados hasta mayo de 1980 por el BCR a FONAPS ascendían a 5.890 millones de soles, que generaban intereses por una suma de 2.125,3 millones, es decir el 36%, quedando el resto para efectuar inversiones.

Cabe recordar que las EPS estaban obligadas a devolver la totalidad del Aporte Transitorio, reeditando además una tasa fija. Esa recuperación se hizo siempre con grandes dificultades, alcanzando solo aproximadamente al 40% de lo que correspondía. Por su parte, la Compensación de la Renta se cobraba con mayor dificultad, recogiéndose solo el 70% de lo que correspondía.

Al cambiar las prioridades por parte del Gobierno, el FONAPS en lugar de asignar los créditos a empresas industriales con una alta rentabilidad potencial, debió dirigirlos al desarrollo agroindustrial en zonas deprimidas.

Por todas estas razones el proceso de acumulación social previsto inicialmente no funcionó como se pensaba. Para solucionar definitivamente el problema, FONAPS planteó en un documento la necesidad de que, por una parte, el Estado hiciera una nueva transferencia de 1.500 millones de soles, y por otra parte que la deuda del FONAPS al Banco Central de Reserva (5450 millones) fuera asumida por el Estado. Antes de finalizar el GRFA, el Ministerio de Economía y Finanzas transfirió a FONAPS 3.500 millones de soles, y posteriormente va a decidir la inclusión de manera explícita de FONAPS dentro del Sector, incrementando el número de representantes de los trabajadores dentro de la Junta de Administración. Estos debían ser nombrados por la Asamblea del Sector.

En el transcurso de los años 1978 y 1979, sobre 57 EPS, sólo 18 llegaron a tener utilidades, 30 arrojaron pérdidas y 9 estaban en una situación calificada como “de equilibrio”. En su conjunto, el monto

de las utilidades superaba al de las pérdidas, pero la diferencia era muy pequeña: 20 millones de soles corrientes, mostrando que la acumulación social era prácticamente inexistente. Las empresas que más pérdidas arrojaban eran las de Servicios y las Industriales.

Otro aspecto contradictorio que presentaba el Sector, fue la inexistencia de un mecanismo de compensación de los excedentes entre las diversas EPS, como existía para las Comunidades Mineras, Pesqueras y de Comunicaciones.

En materia de comercialización, las EPS debían enfrentarse a obstáculos de gran envergadura: un mercado interno restringido a causa de la crisis económica, el carácter oligopólico del mismo, la falta de experiencia en cuanto al comercio exterior que les impedía beneficiarse de los reintegros por concepto de exportaciones no tradicionales, y finalmente a causa de sus elevados costos de producción. Todo esto limitaba su presencia en la franja más débil e inestable del mercado, en coherencia con la política gubernamental que las orientaba hacia este pequeño sector.

4.4.4. La significación del Sector de EPS dentro del sistema productivo

Los cambios en la política económica respecto de las EPS tuvieron sus repercusiones directas a través del mercado. Sobre un total de 58 empresas en operación, en el mes de mayo de 1980, la situación era la siguiente: satisfactoria: 14; normal con problemas no críticos: 26; parcialmente críticas: 13; y situación crítica: 5.

La importancia relativa de las EPS por sectores de actividad, a comienzos de 1979, puede verse en el cuadro N°6.

Cuadro n° 6. Número de EPS y mano de obra ocupada por sectores de actividad

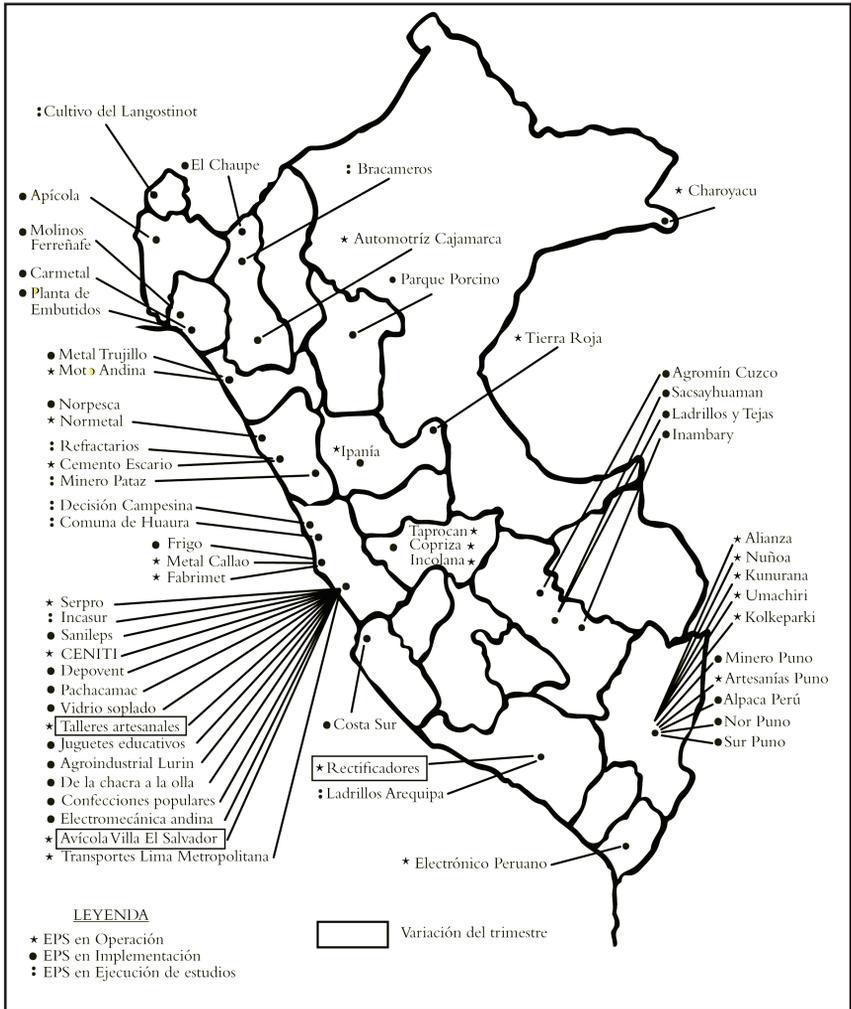
Sectores	Mano de Obra ocupada en EPS operando		Número de EPS operando	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Agro Industrial	3.063	43,9 %	17	27,8 %
Forestal	338	4,8 %	6	9,8 %
Minería	5	0,1 %	2	3,3%
Metal mecánica y eléctrica	589	8,4 %	8	13,1%
Pesca	305	4,4 %	2	3,3 %
Textil confecciones	95	1,4 %	2	3,3 %
Construcción	230	3,3 %	2	3,3 %
Manufacturas diversas	310	4,4 %	8	13,1 %
Terciario	1,195	17,2 %	12	19,7%
Actividades Múltiples	---	---	2	3,3%
Total	6.975	100 %	61	100 %

Fuente: FONAPS

La distribución de EPS por grandes sectores de actividad, al 30 de mayo de 1980, era la siguiente: Sector Primario: 41 %, Secundario 40% y Terciario 19 %.

Desde el punto de vista de la descentralización en materia de creación de EPS, los resultados pueden evaluarse como positivos, dado que la mayoría de las inversiones y de la mano de obra ocupada se sitúan fuera de las zonas urbanas, y principalmente en las zonas rurales. En Lima y Callao se encontraban 13 EPS, en la Costa 20 EPS, en la Sierra 18 EPS y en la Selva las restantes 6 EPS.

Gráfico N°7. Localización geográfica de las EPS en operación, implementación y en ejecución de estudios



Fuente: CONAPS

La clasificación de las EPS según su tamaño medido según el Valor Bruto de la Producción total del sector muestra una cierta concentración a:

- 3 EPS grandes (Lima Metropolitana, Incolana, y Decisión Campesina) que aseguraban en conjunto el 49,3% del VBP;
- 5 EPS medianas (Depovent 7,7%, Moto Andina 6,5%, Alpaca Perú 6,3%, Complejo Pecuário Costa Sur 5,5% y Normetal 3,7%) y
- 32 EPS pequeñas que representaban en conjunto el 21 % del VBP.

El patrimonio de las EPS estaba también fuertemente concentrado entre 1978 y 1979. En efecto, Lima Metropolitana EPS representaba ella sola el 31,6% del total, Nor-Metal EPS el 23%, Incolana EPS el 15,6%, Alpaca Perú 15,5%, Nor-Pesca 6,5% y las 52 EPS restantes disponían solamente del 7,8% del patrimonio del Sector.

La participación de las EPS dentro de la Inversión Bruta Interna del país muestra una evolución positiva, pero solo va a representar aproximadamente el 1% del total en 1977, como puede observarse en el cuadro N° 7.

Cuadro N° 7. Inversión Bruta Interna del país y de las EPS

	1974	1975	1976	1977
Inversión Bruta Interna				
Empresas de Propiedad Social	175	224	241	406
País en su conjunto	59.338	65.254	57.942	45.391

Fuente: CONAPS, Documento preparado para el CAEM, 1978, Ronéo. (en millones de soles a precios constantes).

La consideración del Cuadro n° 7 nos permite analizar la evaluación del Sector de EPS en su conjunto entre 1974 y 1979, respecto del número de EPS creadas, las inversiones realizadas y el número de trabajadores ocupados. Fue en el transcurso de los años 1975 y 1976, la primera etapa analizada precedentemente, que crece considerablemente el número de EPS, así como el de los trabajadores ocupados.

En cuanto a la productividad aparente del trabajo (Valor de la producción sobre el número de los trabajadores), hay grandes diferencias entre las EPS, que iban de 1 a 40. Así, en 1978 la productividad aparente del trabajo de las 41 EPS constituidas era en promedio de 916.000 soles anuales, con un máximo de 7.955 soles y un mínimo de 180.000 soles.

Cuadro N°8. Evolución de las EPS creadas, de las inversiones del Sector y del Número de Trabajadores total (permanentes, contratados y eventuales)

AÑO	EPS CREADAS		INVERSIÓN (Millones de Soles)		N° DE TRABAJADORES	
	Por Año	Acumulado	Por Año	Acumulado	Por Año	Acumulado
1974	1	1	249	249	913	913
1975	37	38	374	623	1,754	2,667
1976	21	59	569	1,192	1,720	4,387
1977 *	2	61	1,404	2,596	1,522	5,909
1978	2	57	1,422	3,978	1,066	6,975
1979	5	61	2,785	6,763	600	7,575

Fuente: CONAPS, Inventario del Sector, op.cit., 1980

Las diferencias salariales eran, como máximo, de 1 a 12 dentro de cada EPS, lo cual era sumamente bajo en comparación con lo que sucedía en las empresas privadas de similar dimensión. El 80% de los trabajadores de las EPS recibían salarios superiores al Salario Mínimo Vital vigente en Lima Metropolitana, que era el más alto del país. Pero en 1978, el 98% de los trabajadores ganaba menos de 30.000 soles por mes.

La creación de un puesto de trabajo dentro del Sector no era de un costo tan elevado como en las empresas privadas. El costo promedio fue en 1978 de 584.000 soles (pero el máximo se situaba en 2.440.000 y el mínimo en 78.000 soles).

Esta situación se explica en parte porque los proyectos de EPS nacieron sin estar integrados entre sí, ni vertical ni horizontalmente,

con lo cual los excedentes salían del Sector de EPS obstaculizando el proceso de acumulación social deseado. Por otra parte, mientras que en los demás sectores del pluralismo económico las empresas se veían obligadas a reducir el personal a causa de la crisis, el Sector de EPS creaba nuevos empleos⁴⁵.

En resumen, hacia el final del período estudiado, las EPS en operación representaban dentro de la economía nacional:

- 0,09 de la Población Económicamente Activa, o sea 7.575 trabajadores,
- 1,00% de la Inversión Bruta Fija dentro del Sector Agrícola,
- 0,280% de las Ventas Totales,
- 58 empresas de Propiedad Social operando efectivamente,
- 7 Unidades Regionales de Propiedad Social,
- La Asamblea General del Sector,
- Una entidad financiera destinada a actuar exclusivamente con el sector autogestionario, el FONAPS,
- Un organismo para la capacitación de los cuadros gerenciales y de los mandos medios, el CESUPS luego CESIAL, y
- Una organización representativa de los trabajadores del sector, la FENATEPS.

4.4.6. La participación de los trabajadores dentro de las EPS

En las “EPS en formación” la participación en la toma de decisiones estuvo muy limitada. El Gerente era impuesto por la CONAPS, así como la mayoría de los miembros del Comité de Gestión y las Asambleas Generales no tenían todas las atribuciones de las que gozaban las EPS formalmente constituidas. Se estaba en presencia de una **cogestión en minoría** que duró varios años en cada empresa, y esa experiencia de “no-participación” o “de participación tutelada”

⁴⁵ El trabajo más completo de evaluación del Sector de Propiedad Social es, según nuestra opinión, Kruij y Ugarteche, 1978.

va a influenciar el comportamiento de los trabajadores en el futuro, incluso cuando desaparecieron restricciones las mencionadas.

Para Carlos Franco, la participación de los trabajadores en la gestión empresarial dentro de las EPS es definida como un “modelo hidráulico”: “así como se ha organizado la distribución de agua en los edificios, se ha organizado la participación dentro de las empresas. Los flujos de agua llegan subterráneamente, suben directamente hasta la parte superior de los edificios, se acumulan y luego descienden verticalmente a cada uno de los departamentos y pisos del edificio”. “Los trabajadores se reúnen en Asamblea, que es el órgano dirigente y participan por intermedio de sus representantes en los órganos de gestión, pero el curso del acto productivo es gobernado de manera vertical y administrado por técnicos y funcionarios. Por lo tanto, no hay una modalidad organizativa que permita la participación directa de los trabajadores en la gestión del acto productivo mismo. Las paradojas que resultan de esto son las siguientes:

- los trabajadores participan más frecuentemente en las Asambleas donde se estudian y discuten problemas que precisan un cierto grado de conocimientos que no siempre dispone el trabajador, pero participan menos en la unidad productiva básica, en donde desarrollan su tarea diaria y donde conocen más,
- la participación de los trabajadores es directa en los órganos empresariales que se reúnen raramente, e indirecta o representacional, en los órganos que se reúnen más frecuentemente;
- la participación dentro de las Asambleas no siempre es democrática, ya que no todos pueden o quieren opinar, y la mecánica va a favorecer a quienes más hablan o a quienes participan en ella como un grupo organizado;
- el frecuente recurso a las Asambleas –muy frecuente en los primeros tiempos de las EPS– va a reforzar posteriormente las tendencias a la centralización y al autoritarismo. En la práctica, las EPS serían participativas solamente al nivel de las cúpulas y por intermedio de representantes, sin que la democracia autogestora pueda implementarse en los talleres o secciones de producción. En el acto productivo cotidiano la situación dentro

de las EPS no diferiría substancialmente en cuanto a la participación vigente en las empresas del sector privado reformado o del Estatal (Franco en CIDIAG, 1980).

Los Comités Especializados previstos por el DL de EPS se reunían muy raramente. Los Directores y Gerentes tenían tendencia a comportarse de manera más bien autoritaria, mientras que los trabajadores de la base propugnaban el recurso frecuente a las Asambleas para resolver numerosos problemas cuya solución podía encontrarse más fácilmente a otro nivel participativo.

La organización científica del trabajo de tipo “taylorista” fue introducida en las EPS por parte de los organismos encargados de promover la autogestión, como era el CONAPS, sin medir las consecuencias negativas sobre la propensión a participar.

Evaluación y conclusiones

Si bien es cierto que el proyectoparticipatorio del GRFA no logró implementarse con la intensidad y las características enunciadas en los documentos fundamentales, no es menos cierto que el Perú cambió profundamente entre antes de 1968 y después de 1980. Las reformas estructurales iniciadas en la “primera fase” fueron detenidas a partir de 1976, durante la “segunda fase”, pero las experiencias de las Comunidades Laborales, de las Empresas Administradas por sus Propios Trabajadores, y de las Empresas de Propiedad Social tuvieron vigencia durante mucho tiempo a pesar de que el contexto socioeconómico ha cambiado y juega ahora contra ellas.

Ese cambio había suscitado entre los trabajadores de las empresas mencionadas una toma de conciencia acerca de la participación ya sea como característica de la empresa deseable, como instrumento pedagógico para cambiar la sociedad o como la esencia misma de una nueva sociedad.

No estamos en presencia de un verdadero sistema participativo puesto que sus elementos son dispares y funcionan de manera heterogénea. Pero las 3 modalidades de participación estudiadas permiten comprender la especificidad de la experiencia peruana.

1- Las Comunidades Laborales implantadas en el Sector Privado Reformado (industria manufacturera, pesca, minas y telecomunicaciones) encontraron un límite al desarrollo de la participación de los trabajadores en la gestión de dichas empresas, en virtud de los cambios en la legislación que:

- redujeron el monto máximo del capital social que los trabajadores pueden llegar a poseer,
- transformaron la propiedad colectiva de la comunidad laboral en propiedad individual y negociable por cada trabajador,
- limitaron la constitución de las Comunidades sólo en las empresas de mayor dimensión en cuanto al número de trabajadores ocupados.

Esos cambios en la legislación fueron el reflejo de la modificación de la relación de fuerzas entre el empresariado y el Estado como consecuencia, por una parte, de la crisis económica y por otra parte de la falta de compromiso de los trabajadores respecto de ese proyecto de reforma de empresa. Una participación instaurada “desde arriba”, sin responder a una verdadera propensión a participar, pero que se inspiraba en una ideología anticapitalista y anticomunista, que va a escapar finalmente al control del Gobierno Militar. Solo se va a despertar tardíamente un movimiento reivindicativo acerca de la participación, pero lo hará con un contenido conflictivo. El Sector Privado Reformado incluyó las Comunidades Laborales, pero su desarrollo quedó limitado y comienza a declinar desde finales del GRFA.

2- Las Empresas Administradas por sus Propios Trabajadores (EAT), movimiento surgido “desde abajo” sin responder a la formulación de una política gubernamental, es el resultado de las luchas de los trabajadores de empresas en dificultad para hacer reconocer el derecho a la estabilidad en el empleo instaurado por el GRFA, y para continuar a hacer funcionar dichas fuentes de trabajo una vez que los empresarios las abandonaron. En las EAT y en su organismo gremial, el CEAT, va a nacer una concepción particular de la auto-

gestión formulada en términos de control obrero y antes bien como un instrumento de aprendizaje y de lucha que como una finalidad en sí misma. La verdadera autogestión según la concepción del CEAT no era posible sino en un régimen socialista. Marginadas de la ayuda de los organismos públicos con los cuales confrontaban, sometidas a las duras leyes del mercado en un contexto de crisis, limitado su crecimiento numérico, y aisladas del movimiento sindical, las EAT radicalizaron su ideología al mismo tiempo que emprendieron una tenaz lucha para sobrevivir.

3- Las Empresas de Propiedad Social constituyen una experiencia original en América Latina, dado que su nacimiento es el resultado de la aplicación de los planes gubernamentales que preveían la constitución de un Sector prioritario y hegemónico dentro del sistema productivo nacional sin eliminar las otras formas de organización reconocidas como formando parte del pluralismo económico. Su evaluación preliminar requiere la consideración de una serie de elementos que facilitan un análisis comparativo a nivel internacional.

a) **El potencial de participación** estuvo determinado por factores de tipo macroeconómico, como por ejemplo:

- Las EPS nacen tardíamente con respecto a los planes gubernamentales y en plena crisis económica. Esto se tradujo finalmente por una disminución de los salarios reales y de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso nacional, debido a una reducción del mercado que limitó las posibilidades de expandir la producción de las EPS.
- El FONAPS, organismo financiero integrante del Sector, no disponía de los recursos necesarios como para asegurar el otorgamiento rápido de créditos baratos a mediano y a largo plazo a todas las EPS que lo solicitaran, y solo al final del período estudiado tuvo la autorización para hacer préstamos a corto plazo.
- La asistencia técnica proporcionada por parte de las instituciones públicas involucradas (CONAPS, fundamentalmente) y de instituciones privadas, fue insuficiente como para cubrir todas las múltiples necesidades del Sector.

- El régimen legal acerca del Sector de EPS no pudo implementarse plenamente hasta mediados de 1980, especialmente en cuanto a las Unidades Regionales, y la Asamblea del Sector, quedando la adopción de decisiones a cargo de CONAPS donde la participación en los trabajadores era minoritaria. El período de transición entre las EPS “en formación” y las EPS “constituidas” fue largo y en su transición no promovió la participación plena de los trabajadores.
 - El Gobierno cambió radicalmente su actitud acerca de la naturaleza y los objetivos iniciales del Sector de Propiedad Social, quitándoles su carácter prioritario para asignarle la tarea de generar empleos utilizando tecnologías intensivas en el uso de mano de obra, implantándose en áreas deprimidas y de frontera y para producir bienes destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población.
 - Las reformas estructurales realizadas por el GRFA no habían logrado afectar sustancialmente la lógica de producción y de acumulación pre-existente, lo cual constituía un serio obstáculo para la existencia y la expansión del Sector de EPS.
 - La falta de programas a mediano y a largo plazo acerca del desarrollo del sector, unido a los conflictos de jurisdicción y de poder entre el FONAPS y la CONAPS, repercutieron negativamente sobre la vida de las EPS.
 - Dentro del Sector de EPS, era prácticamente nulo el intercambio mercantil así como la integración económica vertical u horizontal, y predominó el intercambio hacia afuera del sector, transfiriendo hacia el sector privado los escasos excedentes generados.
- b) **La propensión a participar** no estaba a la altura de los requerimientos del Sector, por diversas razones:
- Dadas las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores peruanos en el periodo analizado, las orientaciones y la acción de las organizaciones sindicales se había centrado casi exclusivamente en la defensa de la estabilidad laboral y la recuperación

de los salarios reales. Un movimiento obrero dividido en varias centrales que debía hacer frente a esa difícil coyuntura difícilmente podía constituir la vanguardia en un proceso autogestionario. Se constató un desajuste entre los objetivos gubernamentales enunciados en los documentos del GRFA y el grado de conciencia social de los trabajadores.

- Los partidos políticos “de izquierda” estaban constituidos por intelectuales y sectores de clases medias que tenían poca influencia sobre los trabajadores y no aspiraban a conducir el movimiento autogestionario, el cual quedó prácticamente huérfano de apoyo político.
- El Gobierno militar intentó tímidamente movilizar los sectores populares en apoyo al sistema autogestionario, pero sin lograrlo plenamente, en parte porque sus propuestas no estaban adaptadas ni a la situación económica ni a las demandas de los trabajadores.
- El largo período en el cual las EPS permanecían “en formación” no facilitó el aprendizaje de las prácticas autogestionarias, sino que más bien desalentó y contribuyó a generar cierta desconfianza acerca de las posibilidades de autogestionar verdaderamente esas empresas.

c) **Los principios de la propiedad Social** se llevaron a la práctica de manera muy relativa. La capacitación permanente se hizo realidad tanto dentro de las EPS como gracias a la acción de CONAPS y del CESIAL. La acumulación social no funcionó como estaba previsto dadas las dificultades de las EPS para reembolsar el Aporte Transitorio, pagar la Compensación de la Renta y entregar el 10% de sus excedentes, compensándose los excedentes y los déficits al nivel del Sector. La propiedad social solo pudo existir dentro de las EPS “constituidas” y a nivel del Sector cuando en 1980 se crearon las Unidades Regionales y se convocó la Asamblea General del Sector, es decir después de 6 años de dictada la legislación.

d) **La principal contradicción** en esta materia consiste en el papel determinante que ejerció el Estado entre los años 1974 y 1980 sobre

la vida de las EPS, las Unidades Regionales y la Asamblea General a pesar de su autodeclaración como autogestionario. El cambio del papel asignado a partir de la “segunda fase” por el Estado al Sector de EPS explica en parte esta contradicción.

e) Dentro de las EPS la propensión a participar estaba seriamente limitada porque:

- Muy pocas de las EPS funcionaban de manera eficiente y generaban excedentes como para asegurar la reproducción simple y ampliada del capital y para hacer posible la acumulación social.
- En sus comienzos, el nivel cultural y de formación profesional-técnico-económica de los trabajadores fue relativamente bajo.
- Los sistemas de información y de comunicación dentro de las EPS no facilitaban la participación de los trabajadores de la base en la toma de decisiones.
- Solo cuando la EPS estaba constituida formalmente los trabajadores podían designar las autoridades de la empresa y decidir acerca del proceso productivo y de la utilización de los excedentes.
- La división y la organización del trabajo que imperaban en el sistema productivo estaban inspiradas en una división social y técnica del trabajo inspirada en el taylorismo, que predominaba en las universidades donde se habían formado los promotores de las diversas formas de participación, no facilitaba el acceso al control del proceso de trabajo por parte de los trabajadores.

★★★★★

La consideración de todos estos elementos permite sacar algunas primeras conclusiones. Era imposible que, dadas las condiciones mencionadas, el Sector de EPS llegara a constituir un “sector prioritario” tal como estaba enunciado por documentos revolucionarios durante la primera fase. La autogestión no podía surgir en virtud de la sola adopción de leyes y normas reglamentarias, máxime cuando

la naturaleza y los objetivos de la autogestión estaban en su origen formulados de manera muy general y poco precisa y había dificultades para implementar el sector debido no solo a las incoherencias entre FONAPS y CONPAS, sino también a los límites derivados de los escasos excedentes generados. Pero aún vencidos todos estos obstáculos de talla, y si se hubieran superado las concepciones tradicionales acerca de la gestión empresarial, quedaba aún algo importante por resolver: la participación de los trabajadores en la gestión empresarial debe responder a una demanda social expresada por los mismos trabajadores que deben ser los actores, sujetos y conductores de dicho proceso.

Numerosas son las cuestiones que plantea a los hombres de Estado, dirigentes empresariales, sindicalistas e investigadores, esta compleja rica y dinámica experiencia multiforme de participación a la escala de todo un país.

¿Cómo se explica que un gobierno militar haya adoptado una política participativa e incluso autogestionaria sin que ello respondiera a las demandas de los trabajadores ni al grado de desarrollo de las fuerzas productivas del país? ¿La acción de un grupo pequeño, pero dinámico e inteligente, de ideólogos civiles con influencia sobre los jefes militares puede explicar totalmente dicha opción?

¿Pero en un país en vías de desarrollo se puede formular e implementar una política de participación desde afuera del Estado? Si la respuesta fuera negativa, como parece indicar la experiencia peruana, cabría cuestionarse sobre las formas y los límites a la influencia del Estado si se quiere promover un desarrollo autónomo y democrático del proceso participativo.

¿La participación de los trabajadores bajo la modalidad autogestionaria puede subsistir en un sistema productivo donde no se ha modificado el modo de producción precedente? La experiencia peruana pareciera mostrar que ello es posible pero que su ámbito es muy limitado.

Cuando la crisis económica golpea una economía extravertida, desintegrada y dominada como era el caso del Perú, ¿los trabajadores y sus organizaciones pueden dar prioridad a las exigencias participa-

tivas dentro de su programa reivindicativo? ¿O, por el contrario, esa vía para mejorar las condiciones de trabajo y de vida pasa a segundo lugar después de las clásicas y tradicionales reivindicaciones en materia de libertad sindical, de estabilidad en el empleo y de mejoramiento de los salarios reales?

¿Cuáles son las condiciones necesarias para que los empresarios de los países en vías de desarrollo acepten, apoyen o promuevan una política de participación de los trabajadores en las utilidades, la propiedad y la gestión de las empresas?

Estas y otras cuestiones han llamado la atención de un número considerable de científicos sociales latinoamericanos reunidos en torno al Grupo de Trabajo sobre “condiciones y medio ambiente de trabajo” de CLACSO, que aspiran no solo a estudiarlos sino también a cooperar con los interlocutores sociales interesados.

Bibliografía

- Alberti, G.; Pássara, L. y Santiesteban, J.. (1975) Estado y clase. La comunidad industrial en el Perú, Colección Perú Problema 16. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonilla, H. (1975). La emergencia del control norteamericano sobre la economía peruana 1850-1930, documento de trabajo 28, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Borricaud, F. (1968). *Pouvoir et société dans le Pérou contemporain*, París: Presses de la FNSP.
- Burneo, J.; Ciudad, A.; Pássara, L. (1976) *Empleo y Estabilidad laboral*. Lima: Desco.
- Bustamante, L. (1973) “Consideraciones jurídicas sobre la Propiedad Social en el Perú” *Apuntes*(1).
- Cabieses, H. (1975). *Comunidad Laboral y Capitalismo*. Lima: Desco.
- Casas Grieve, A. de las (1976) en *Propiedad Social: nueva forma de propiedad y odelo peruano de autogestión CONAPS*.
- CEAT (1908) Primer Congreso Nacional de Empresas Administradas por sus trabajadores. Convenio CIDIAG-CEAT, Lima, Perú.

- CIDIAG (1980) *Autogestión en el Perú, 1968-1979. Críticas y perspectivas*. Serie Debate, Lima.
- Collin Delavaud, C. (1976). *Pérou*, París: Seuil.
- CONAPS (1976) *Glosario de Propiedad Social*. Lima: Oficina de Racionalización e Informática /Róneo.
- CONAPS (1980) *Inventario del Sector de Propiedad Social*, Lima: Roneo.
- COTENTEL (1977) Perú: Guía del Comunero de COTENTEL. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Oficina de Comunidades Laborales.
- Cotler, J. (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Colección Perú Problema n°17.
- Degado, C. (1978)“SINAMOS, la participación popular en la Revolución Peruana”, *Participación* (2).
- Descó (1977) *Propiedad Social, modelo y realidad. Manual para trabajadores de base, técnicos y directivos*. Lima: Descó.
- Echeverría, R. (1980) La Comunidad Laboral en el Perú: Participación, Ingresos y Empleo. PREALC. Documento de trabajo n° 177, Santiago de Chile.
- Fitzgerald, E. (1976), *The estate and economic development-Peru since 1968*, Cambridge:Cambridge University Press.
- Franco, C. (1977) *Perú, participación popular*. Lima: CEDEP, Serie Realidad Nacional.
- Franco, C. (1979), *Participación popular*, Lima: CEDEP.
- INP (1974) *Informe sobre las Comunidades Laborales*, Lima.
- Kerbusch, E. (Ed) (1976). *Cambios estructurales en el Perú, 1968-1975*, Lima: Fundación Friedrich Ebert. ILDIS.
- Knight, P. (1975). *Perú, ¿hacia la autogestión?*, Buenos Aires: Proyección.
- Kruijt, D. y Ugarteche, O. (1978) Diagnóstico del Sector de Propiedad social en el Perú 1974-1978. Lima: CESUPS.
- Lowenthal, A. (Ed) (1975). *The peruvian experiment: continuity and change under military rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Industrias (S/D). *Filosofía de la Comunidad Industrial*. Dirección General de Comunidades Laborales, Lima.
- Neffa, J.C. (1981). *L'expérience péruvienne de participation des travail-*

- Illeurs a la gestion des entreprises (1968-1980)*. Rapport de Recherche, Dactilografiado, Grenoble, 437 páginas.
- ONDECOOP (1970) *Proyecto de Comunidad Nacional Cooperativa*, Lima.
- Pássara, L. y Santiesteban, J. (1973) Relaciones entre el Sindicato y la Comunidad Industrial en el Perú. Análisis preliminar. *Revista Internacional del Trabajo* 88 (2-3).
- Santiesteban, J. (1976). Aproximación histórica a la comunidad industrial. *Apuntes III* (5)
- Sulmont, D. (1980). *El movimiento obrero peruano (1890-1980)*. *Reseña histórica*, Lima: Tarea.
- TeschCavinatto, W. (1976) Las empresas administradas por los trabajadores en el sector industrial”. Tesis de Magister en Ciencias sociales, especialidad Sociología, en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Trovarelli, R. et al. (1974) *La comunidad Industrial*. Lima: EUNA-FEV.
- Velasco Alvarado, J. (1971), discurso 08/02/1971, transcripto en “La voz de la Revolución” Lima: Centro.

Esta publicación es el resultado de la labor que viene realizando el Dr. Julio C. Neffa a lo largo de su trayectoria académica y científica, y no solo en la UNM, en relación al mundo del trabajo. En particular, este trabajo ofrece ricas reflexiones sobre la experiencia de la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, cuya indagación es de interés para la Carrera de Licenciatura en Relaciones del Trabajo de la UNM.

Como es sabido, la participación de los trabajadores reconoce diferentes modalidades e intensidades que en un máximo se condensan en la autogestión. Precisamente, el autor aborda en este trabajo la singular experiencia del proceso participativo peruano entre 1968 y 1975, dentro de un contexto político revolucionario que alentó en el sistema productivo peruano, un "sector de propiedad social" destinado a ser prioritario en el funcionamiento de la economía.

Se trata de un minucioso estudio de esta experiencia, que desde una perspectiva histórica, realiza un valioso aporte para favorecer el funcionamiento de la economía social y solidaria de hoy, nacida por voluntad de los mismos trabajadores y como forma de enfrentar la expulsión del mercado de trabajo a lo largo de las distintas crisis, sector que día a día, ocupa un lugar cada vez más significativo en la economía actual.

ISBN 978-987-782-026-3

