

Relaciones de Trabajo en Venezuela ¿Avance o Retroceso?

María Bernardoni de Govea

Profesora Titular de la Universidad del Zulia. Profesora Invitada de los Cursos de Especialización de Derecho del Trabajo de las Universidades UCAB y UCV. Secretaria General del Instituto Latinoamericano de D. del Trabajo y de la Seguridad Social. ExMinistra del Trabajo.

Resumen

Las relaciones de trabajo enmarcadas dentro del proceso de flexibilización del Derecho del Trabajo han sufrido a nivel internacional importantes cambios en las últimas décadas. El contexto interno venezolano no ha sido ajeno a este proceso, destacando el hecho fundamental que en la estructura política y legislativa venezolana ha habido un cambio notorio en lo que fueron sus postulados sociales esenciales durante casi tres décadas.

En este orden de ideas, el sistema de relaciones de trabajo ha sido rediseñado de tal forma que es cuestionable si las reformas instauradas, lejos de acercarse al modelo de instituciones laborales imperantes en el mundo occidental, retoma las tendencias altamente proteccionistas y rígidas, presentes en los albores del Derecho del Trabajo.

En Venezuela, con pasos tímidos, pero eficaces, se lograron reunir entre

los años 1995-1998 mesas de discusión con la participación de los actores sociales para producir acuerdos sobre materias de gran importancia social: seguridad social y política salarial. Fueron los primeros pasos que promovieron el diálogo y la concertación como medio de encauzar las relaciones de trabajo, quedando atrás el intervencionismo del Estado en el dictado de condiciones de trabajo de manera unilateral e imperativa. Así, el sistema de relaciones de trabajo, evolucionó para conformar un sistema más participativo y democrático.

Sin embargo, esta línea de actuación, fue fracturada con la instauración del actual gobierno democrático cuya primera acción legislativa fue la elaboración de una nueva Constitución, definitivamente sancionada el 15 de Diciembre de 1999. En ésta se mantuvo el esquema anterior que le daba rango constitucional a los dere-

chos sociales referidos al trabajo: jornada, salario mínimo, prestaciones sociales, libertad sindical y huelga, así como a aquellos derecho relativos a la Seguridad Social: salud, sistema de seguridad social “público de carácter no lucrativo” y pensiones. Silencia la vigente Constitución aspectos fundamentales que gobiernan las relaciones de trabajo: el derecho a la información de los trabajadores sobre la situación real de la empresa, el derecho a la formación profesional como parte de un engranaje para desarrollar políticas de empleo, el salario con base en

la productividad o el diálogo social como vía de conducción de las estrategias económicas y sociales del Estado y los interlocutores sociales.

Avance o retroceso, es un cuestionamiento interesante y difícil de responder. Sin embargo, parece que retomar el régimen de política que protege sin evaluar costos, de hiper-regulación y superposición irreflexiva de la voluntad del Estado todopoderoso a la libertad de autonomía de la voluntad de las partes, no es una línea legislativa cónsona con la tendencia imperante en el contexto internacional.

Palabras clave: Relaciones de trabajo, derechos sociales, condiciones de trabajo, reformas laborales.

Labor Relations in Venezuela ¿Advances or Reversals?

Abstract

Labor relations framed within the process of making the right to work more flexible has suffered changes on an international level over the last decades. The internal Venezuelan situation has undergone this process, fundamentally in its political and legislative structure where notable changes have occurred in essential social postulates over the last three decades. Along this line of thought, the system of work relations has been redesigned in such a way as to question whether or not the reforms postulated instead of aligning themselves with pertinent institutional labor institutions in the

western world, are perhaps returning to highly rigid protectionist tendencies that were present at the beginning of the labor rights movement.

In Venezuela, in timid but efficient steps, between the years 1995-1998, it was possible to bring to the discussion table all the social actors in order to produce agreements of great social significance: social security and wage and salary policy. These were the first steps that promoted dialogue and understanding as means for channeling labor relations, leaving behind state interventionism and unilateral and imperative labor decisions on the part

of the state. In this sense the system of labor relations evolved into a more participatory and democratic system.

However, this line of action was interrupted by the installment of the present democratic government that initiated legislative action to elaborate a new constitution that was finally approved on December 15th, 1999. In the new constitution the previous scheme was maintained, in that social rights such as work day, minimum salary, social benefits, labor union association and the right to strike, and benefits referring to public health, social security and pensions were all guaranteed. However the new constitution is silent with respect to fundamental aspects which govern labor relations:

the workers right to information as to business stability, the right to professional training as part of employment development policy in companies, a salary based on productivity, and social dialogue as a conducive channel for state economic and social strategies with the participation of other social actors. It is difficult to say if we are advancing or regressing. However, we seem to be returning to the type of political regime that protects rights without first evaluating costs, regulatory measures, and non-reflexive super-positioning of the all-powerful will of the state over the individual will and autonomy of the other actors. This is not consonant with dominant tendencies on the international scene.

Key words: Labor relations, social rights, work conditions, labor reform.

1. Introducción

Es ya conocido que desde la década de los años 70 se inició un proceso llamado de "flexibilización" del Derecho del Trabajo, dirigido a su adaptación para permitir mayor capacidad de movimiento a las partes que interactúan en el mundo del trabajo, sea a través de relaciones individuales, sea a través de relaciones colectivas de trabajo.

Las razones de dicho proceso, se sitúan desde las estrictamente economicistas, para aminorar el costo de la fuerza de trabajo que comenzaba a pesar demasiado habiendo finalizado una época de estabilidad y bienestar que se iniciara después de la segunda

guerra mundial, como las derivadas de la caída mundial de las fronteras para dar paso a un comercio global avasallante y de la revolución tecnológica e informática, que exigen cada vez más elevar la productividad de los países para hacerlos más competitivos y agiornar las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos y de producción de bienes y servicios, así como las capacidades de la fuerza de trabajo de las empresas, incluidas las públicas, sector donde se ha dado un éxodo hacia los dominios y gestión privados.

Esta ola de cambios ha producido modificaciones profundas en el siste-

ma de relaciones de trabajo en todo el mundo; algunas de ellas ya previstas o acogidas en el sistema formal o institucional; otras, de hecho, que amenazan la estabilidad del sistema jurídico y retan su vigencia.

El objeto del presente trabajo es analizar el modelo de relaciones de trabajo en Venezuela, teniendo como telón de fondo el acontecer mundial y el contexto interno, sacudido por una avalancha de cambios en la estructura política venezolana a partir de la Constitución aprobada en Diciembre de 1999, contentiva asimismo de reformas en el ámbito laboral.

El análisis pretende contribuir en la valoración que se haga para determinar si los cambios normativos en Venezuela responden a la evolución experimentada en el sistema de relaciones de trabajo, impulsando su inserción activa en el proceso de desarrollo económico y social, o si, por el contrario, podrían empedrar el camino, promoviendo un alto en la marcha o, peor, un giro para desandar lo andado.

2. El Sistema de Relaciones de Trabajo y el Desarrollo

Cuando nos referimos al sistema de relaciones de trabajo, hacemos referencia a la estructura normativa que regula las relaciones, que con motivo del trabajo, se entablan entre los interlocutores o agentes sociales, empleadores y trabajadores y de éstos con el gobierno, así como la vida de las organizaciones que dichos actores conforman para la defensa y promoción de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce; que dispone las condiciones de trabajo que

deberán cumplirse en la ejecución del vínculo, contractual o no, de carácter laboral; en fin, todo un entramado de normas e instituciones dirigidas a servir de vehículo para que las relaciones de trabajo se inserten en el sistema económico y social de un país, contribuyendo al desarrollo integral de la sociedad.

Hace ya algún tiempo quedó atrás la idea del Derecho del Trabajo como una parcela aislada e independiente del sistema económico; las diferentes etapas de crisis económicas atravesadas por los países, desarrollados o en vías de desarrollo, dieron al traste con aquella visión de la disciplina laboral como una disciplina hecha para garantizar que los resultados del crecimiento y el desarrollo llegaran a su población objetivo, sin que desde este lado hubiera que “tocar” o modificar en nada la bella estructura de innegable contenido humano y social, que se había venido edificando desde finales del siglo pasado.

En la década de los 70, los países europeos que vivían el fin de una época de prosperidad que se iniciara después de la segunda guerra mundial, comienzan a plantearse la necesidad de adecuar sus legislaciones laborales para aliviar los costos que hacían menos competitivas a sus empresas; la crisis económica había coincidido con la tendencia que comenzaba a delinearse claramente, hacia un comercio internacional fuerte, globalizado, que abría nuevas oportunidades, pero planteaba el desafío a las economías de reconvertirse para poder participar exitosamente, lo que implicaba introducir modificaciones en las re-

glas que regían las relaciones de trabajo. Comienza el proceso llamado de flexibilización de las legislaciones de trabajo, en medio de un debate que aún no acaba, aunque ya prácticamente no se discute el rol activo y nada receptor del sistema de relaciones de trabajo en los resultados del proceso económico.

En América Latina, a partir de los años 80 coinciden la toma de decisiones sobre el papel de las relaciones de trabajo en las estrategias de desarrollo y la necesidad de analizar en cada país aquellos aspectos susceptibles de mejorar para hacerlas más sanas y eficaces, tal como recomendó la duodécima Conferencia de Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo reunida en 1986 (OIT, 1995:4), con el inicio de una serie de reformas en las legislaciones dirigidas a flexibilizar el mercado laboral.

Así, una gran cantidad de países de esta ribera del Atlántico, introducen reformas en su normativa referidas en la mayor parte de los casos a las modalidades del contrato de trabajo y al régimen económico de terminación de las relaciones laborales. Pueden mencionarse en Argentina la Ley Nacional del Empleo de 1991 que autorizó la celebración de diversos tipos de contratos de trabajo por tiempo determinado, Brasil mediante la Ley No. 6.019 que reglamentó el trabajo temporario, complementada con la reforma de enero de 1998 mediante la ley No. 9.601, que abre las posibilidades de contratación a término, siempre que sea autorizado el patrono por la convención colectiva, en Colombia, la

Ley 50 de 1990 que modificó el régimen de cesantía, que comprendía antes un pago de un mes al finalizar la relación laboral, calculado con base al último salario, para adoptar un régimen de pago anual depositado en fondos de capitalización individual, además se introdujeron flexibilizaciones en materia de duración del trabajo y salarios, Chile, durante el régimen del General Pinochet, introdujo reformas referidas al tiempo de trabajo, permitiendo gran flexibilidad para distribuir las 48 horas semanales de trabajo sin pago de horas extraordinarias y en el régimen de terminación del contrato, luego, en el gobierno democrático, se revisaron las anteriores disposiciones para garantizar protección en algunos aspectos que habían sido liberalizados, así como, en Perú, a partir de 1991, se dio paso a un sistema donde priva la libertad de contratar y están permitidas una gran cantidad de modalidades de contratos "atípicos" (Bronstein, 1998:45).

Al mismo tiempo que en la esfera de las relaciones individuales de trabajo se desrigidizan las reglas del juego, en la esfera colectiva se toma conciencia de que hay que dar paso a una mayor autonomía de los sujetos que interactúan en el mundo del trabajo. La libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de plantear conflictos colectivos de trabajo y a medios de solución alternativos eficientes, se fortalecen e incluyen en las agendas de políticas socio económicas de los gobiernos. El diálogo social y la concertación entre los gobiernos y los actores sociales se ubican en la pirámide de metas a alcanzar como instrumen-

tos para brindar legitimidad a las reformas necesarias.

Es así entonces como el modelo de relaciones laborales, caracterizado por una legislación proteccionista, garantista de los derechos individuales del trabajador y restrictiva de los derechos colectivos, cuyo ejercicio había sido considerado un riesgo para la estabilidad política, se transforma para dar paso a una legislación menos reglamentada, con más campo de acción para la voluntad de los contratantes, pero donde la autonomía colectiva, a su vez, conquista los espacios de protección antes cubiertos por el legislador. El nuevo orden económico y tecnológico, cambiante, volátil, sujeto a una información avasallante que induce decisiones a cada instante, hace que las empresas y las economías requieran de mayor libertad de actuación y se propicien las soluciones específicas para cada unidad económica o cada rama de actividad, muy difíciles de adoptar desde la generalidad de una norma legal. La vigencia efectiva de la libertad sindical y de la autonomía colectiva, su corolario sustancial, constituyen entonces la piedra angular del nuevo modelo.

Todas estas transformaciones en el ámbito económico y social, corren a la par de un proceso político de redimensionamiento de los fines del Estado y de los medios que emplea para atender las exigencias de la vida colectiva. "Asistimos en los últimos años, en todos los países del mundo occidental -no digamos ya en el oriental, después del derrumbamiento- a una toma de conciencia generalizada de crisis de lo público. Lo que hace

cincuenta años fue la expresión de entusiasmo de toda Europa hacia la empresa pública como gran instrumento del nuevo Estado social que se alumbró tras la Segunda Guerra Mundial, ha hecho hoy crisis. Se ha ido extendiendo la convicción de que el Estado de bienestar, con sus niveles de gasto público cada vez más altos, con su baja eficiencia en muchas de sus actividades, no podría durar y que alguien vendría antes o después a decir: "se acabó la fiesta, volvamos a trabajar" (Ariño, 1993:15).

Los efectos sociales de esta retirada del Estado, que en el campo estrictamente laboral se reflejan en la privatización de innumerables empresas en manos del Estado, que viene aparejada la mayor parte de las veces de reducciones importantes de personal, añade un ingrediente adicional a un estado de cosas que reta la creatividad social y política, para lograr fórmulas que puedan sustituir las, ahora agotadas, reinantes en épocas cuando en la acogedora sombra de las fronteras de cada país, el Estado omnipresente "repartía" bienestar, haciendo concesiones de parte y parte como un "buen padre de familia". El Estado paternalista, empresario, proveedor de bienes, servicios y riquezas, ha llegado a su fin; comienza un ciclo donde pareciera que la sociedad debe cumplir ese papel que antes cumplía el Estado. El principio de subsidiariedad del Estado ante la libertad de la persona humana para el desarrollo de su personalidad y para el ejercicio de la creatividad humana, forma parte de los fundamentos de las nuevas estructuras económicas y políticas. La soli-

daridad social, complemento necesario, es preciso promoverla como un fundamento ético que desmarca los nuevos modelos del antiguo *laissez faire*, fundamentada en la necesaria naturaleza social del hombre que lo determina a mantener una actitud de colaboración al logro del bien común.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), promotora durante todo este siglo que culmina de la conformación de un edificio jurídico internacional que respondiese a las exigencias de garantizar la justicia social como medio de mantener la paz mundial, ante las exigencias de los mercados mundializados de hoy que han llevado a los países a reformar sus legislaciones laborales, ha considerado que su objetivo “consiste en fomentar una legislación del trabajo que se adapte a este nuevo entorno, sin dejar por ello de salvaguardar la protección social y de dirigirse a la eficiencia económica” (OIT, 1998A:9) y por ello forma parte de sus actividades fundamentales la asistencia prestada a numerosos países que lo han requerido para el logro de dicho objetivo.

En este propósito de adecuar el Derecho del Trabajo a los nuevos tiempos, sin soslayar su fundamento de protección y de justicia social, en la oportunidad de celebrarse la 86ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, junio de 1998, coincidiendo la fecha con la conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la adopción del Convenio No. 87 sobre la Libertad Sindical y del

Derecho de Sindicación, se adoptó una Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, en la cual se “reafirma el reconocimiento universal de un conjunto de derechos fundamentales ligados a la dignidad del ser humano en su condición de trabajador y los principios que de ellos se derivan: la abolición del trabajo forzoso u obligatorio, la no discriminación en el empleo y ocupación, la libertad sindical y de asociación y, la erradicación del trabajo infantil” (OIT, 1998B:7).

“De esta manera, la OIT desea aportar una respuesta a los desafíos planteados por la mundialización de la economía, que han sido objeto de numerosos debates en su seno desde 1994. Si bien la mundialización de la economía es un factor de crecimiento económico, y aun cuando este último es una condición esencial del progreso social, todo confirma que no se trata de una condición suficiente para asegurar dicho progreso. El crecimiento debe ir acompañado, pues, de un mínimo de reglas de funcionamiento social fundadas en valores comunes, en virtud de las cuales los propios interesados tengan la posibilidad de reivindicar una participación justa en las riquezas que han contribuido a crear” (OIT, 1998C:1). Señala así el Director General de la OIT, Michele Hansenne, lo que ha constituido la posición de la Organización expresada en numerosos documentos de ella emanados, ante las interrelaciones entre el progreso social y el desarrollo economi-

co, así como ante las consecuencias en las normas laborales y la protección del trabajo de la globalización o mundialización de la economía.

Es este el panorama mundial en el cual se encuentra Venezuela en el momento de abordar el dictado de una nueva Constitución Nacional, impulsada por el gobierno (electo con gran respaldo popular) que se inició en Febrero de 1999. Las próximas partes se dedicarán al estudio del tema en nuestro país.

3. Relaciones de Trabajo en Venezuela: Aproximación a su Caracterización

El proceso de formación de la legislación laboral en Venezuela fue lento. Desde la época colonial, con las Leyes de Indias, pasando después por el período que comprende desde la Independencia hasta la Ley del Trabajo de 1936, considerada como la primera Ley del Trabajo que efectivamente se aplicó para ordenar las relaciones de trabajo, no obstante que muchos de sus antecedentes, contenidos la mayor parte de las veces en normas aisladas, revistieron singular importancia en ese proceso evolutivo; valga mencionar la Constitución de Barcelona de 1812, el Código de Minas de 1909 y la primera Ley del Trabajo de 1928, que al decir de muchos estudiosos del tema, fue dictada por el deseo del régimen dictatorial de Juan Vicente Gó-

mez de adecuar formalmente la legislación interna a las normas internacionales emanadas de la OIT, Organización de la que Venezuela fue miembro fundador¹.

La Ley de 1936, elaborada por la Oficina Nacional del Trabajo, siendo para entonces su Subdirector Rafael Caldera, con la asesoría técnica de la OIT, a solicitud del Presidente Eleazar López Contreras, convirtiéndose Venezuela en el primer país donde se cumpliera una misión de asesoramiento técnico por dicha Organización Internacional (OIT, 1995:21), marca sin lugar a dudas el inicio de un período, que se mantuvo hasta 1997, con las reformas que han tenido lugar, con altos y bajos, con características muy claras sobre el modelo de relaciones de trabajo del país.

En efecto, la Ley del Trabajo de 1936 "... brindó una amplia y ambiciosa tutela al trabajador individual y -asimismo- sometió a severas restricciones la actividad sindical, para entonces profundamente influenciada por la ideología marxista. Por tanto, la legislación de 1936 delineó hondamente la estructura y funciones de las organizaciones sindicales -escasas para entonces, pues recién culminaban casi tres décadas de la férrea dictadura de Juan Vicente Gómez, reservándose el Estado el diseño y ejecución de la política laboral, y el control estricto del funcionamiento de aquellas instancias

1 En contra: Parra Aranguren Fernando, **Antecedentes del Derecho del Trabajo en Venezuela**. Facsímil de la edición de 1965 por la Universidad del Zulia, Fondo Ed. Nacional, José Agustín Catalá, Caracas, 1999, Pág. 36.

de representación colectiva de los trabajadores” (Carballo, 1998).

Desde entonces, sin que todas las reformas que se hicieron a su texto variarían sus efectos sobre el sistema de relaciones de trabajo, éste se ha caracterizado por un objetivo “tutelar más o menos genuino en la regulación de las relaciones individuales de trabajo y una finalidad de control en lo que toca a las relaciones colectivas” (OIT, 1995:15).

No obstante, al margen de su carácter intervencionista, fue posible el desarrollo del movimiento sindical y la suscripción de una vasta normativa convencional que enriqueció y aumentó los márgenes de protección de la legislación. Quizás esto pueda explicarse por las estrechas relaciones de los principales dirigentes del sector sindical con los partidos políticos que han gobernado al país desde 1958. Esto hace que la OIT en su Informe sobre las Relaciones de Trabajo en Venezuela, lo caracteriza como un sistema dual, donde se integraron la regulación legal con la convencional producto de las relaciones colectivas, presentándose como un equilibrio entre las tendencias hacia el voluntarismo y la intervención del Estado (OIT, 1995:17).

Se agrega a lo anteriormente señalado, la poca cobertura cuantitativa de la legislación laboral, debido

fundamentalmente, además de la evasión de su cumplimiento por muchas empresas pequeñas y medianas, característica que informa a muchos sistemas en el mundo, al punto de que algunos estudiosos la presentan como propia del Derecho del Trabajo (Camerlynck/Lyon, 1974:29), el peso cada vez más presente del sector informal o no estructurado de la economía, que queda al margen de la legislación social, característica que informa a su vez a todos los sistemas latinoamericanos de relaciones de trabajo².

La Ley Orgánica del Trabajo (LOT) de 1990, representó un esfuerzo de sistematización de la legislación laboral en Venezuela, reuniendo en un solo texto normas reglamentarias y contenidas en algunas leyes y decretos especiales que se habían dictado en el transcurso del tiempo, además de que contribuyó a resolver problemas de interpretación de la legislación anterior, cumpliendo una función integradora de la jurisprudencia y de la doctrina laboral venezolanas. Su promulgación estuvo precedida de un largo período de discusiones en el Congreso de la República (en 1985 se presentó el Anteproyecto por el Doctor Rafael Caldera), caracterizadas por el cuestionamiento del sector empresarial que planteó una oposición férrea al proyecto y una vez fue aprobada la Ley, presentó una

2 El índice de informalidad para la OCEI durante el prime semestre de 1999, alcanza al 48% de la fuerza de trabajo; para el CENDA alcanza a un 52.1%; ambas cifras son alarmantes por la progresividad que acusan: para 1994 se señalaba un 40% de la fuerza de trabajo ocupada en este sector (Márquez Gustavo, Regulación del Mercado de Trabajo en América Latina. Ediciones IESA. 1994. Pág. 286)

denuncia ante la OIT contra el texto por violación a varios Convenios Internacionales.

La Ley, de alguna manera muy tímida, acusó los efectos de la flexibilización imperante. En materia de regulación de la jornada de trabajo, por la permisibilidad de fijar períodos más largos que la semana para medir el cumplimiento de los máximos establecidos (8 horas diarias y 44 semanales en un período de 8 semanas) así como la posibilidad de abrir la negociación colectiva antes de la expiración de la vigencia de la convención colectiva de trabajo, para acordar condiciones de trabajo menos favorables en casos de crisis económica de la empresa, pero en términos generales mantuvo el mismo nivel de protección, incrementado en algunos casos³, y los aspectos con mayor frecuencia abordados en las reformas laborales de América Latina desde los 80, esto es, los modelos de contratación y las indemnizaciones por finalización de la relación, permanecieron ajustados al modelo tradicional del Derecho del Trabajo, no obstante que durante las discusiones se analizó el cambio del régimen de prestaciones canceladas en el momento de la extinción del vínculo laboral, que estaba contenido en el Anteproyecto presentado por Rafael Caldera.

La LOT, entonces, reafirmó la protección al contrato de trabajo indeter-

minado, a la estabilidad y a las indemnizaciones por finalización del contrato de trabajo, en similares términos a los que regían desde, por lo menos, 1974. En la materia de prestaciones sociales, sin embargo, una de sus disposiciones (Art. 128) previó la posibilidad de dictar mediante ley especial un régimen distinto que las regulara así como la organización de un sistema de Seguridad Social que amparase al trabajador en caso de cesantía, retiro, vejez o invalidez, en vista de que no pudo lograrse consenso durante las discusiones de la Ley.

Llama a la reflexión además, el hecho de que su adopción se dio en un contexto de reformas económicas profundas, el llamado “gran viraje” de la economía. “...El contexto político de esa discusión no podía ser más propicio para una reflexión orientada al cambio. En 1989 se inició lo que probablemente sean las reformas más profundas de política económica que el país ha presenciado desde 1958, afectando simultáneamente los mercados de capitales, cambiarios y de bienes a través de un sorprendentemente amplio conjunto de disposiciones. Sin embargo, en ese contexto de discusión, la Ley Orgánica del Trabajo compendia y resume el conjunto de los rasgos del régimen de política que el país está abandonando: protección sin evaluación de costos, hiper-regulación, y superposición irreflexiva del fiat (su-

3 El pago adicional por horas extraordinarias, bono nocturno y trabajo en días feriados, se incrementó en la nueva Ley; asimismo, se aumentó el límite máximo para las utilidades o participación en los beneficios de la empresa.

puestamente) benevolente del todopoderoso estado a la voluntad y libertad de contratación de los individuos” (Márquez, 1994:284).

4. Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI)

Después de la promulgación de la LOT en 1990, continuó el debate sobre la modificación del sistema de cálculo de las llamadas prestaciones sociales, no obstante que dicha Ley incorporó los derechos por indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía que regían antes, en una sola prestación a la que llamó indemnización de antigüedad.

Los argumentos que iban desde la incertidumbre del costo laboral debido al llamado efecto “retroactivo” que cada aumento de salario causaba sobre la antigüedad ya transcurrida, la depresión sobre los salarios producto de los efectos indirectos que su aumento producía en el costo laboral, el estímulo a la rotación laboral y sus efectos negativos en el ahorro y la capacitación de la fuerza de trabajo, llevaron al Ejecutivo Nacional en 1990 a presentar ante el Senado de la República un Proyecto de Ley de Prestaciones Sociales y Fondos de Retiro, que recogía en parte propuestas que habían surgido de la Cámara de Comercio de Caracas, que no fue aprobado.

Los efectos de las prestaciones sociales en el costo laboral, sobretudo el referido a los trabajadores del sector público, llevaron a una política de bonificación del ingreso del trabajador, que condujo a que el salario computable para las prestaciones sociales y de

más beneficios laborales indirectos o complementarios, como bonos nocturnos, días feriados, horas extraordinarias, bono vacacional, utilidades, así como las cotizaciones de la seguridad social, fuera sólo un 16.5% del total percibido a cambio del servicio prestado, sustentada legalmente en disposiciones de la LOT que las permitían como un complemento del salario, pero que como resultado de lo gravoso del sistema de prestaciones sociales, se convirtieron en una válvula de escape que produjo no sólo la precarización del salario, sino que apresuró la ruina del sistema de seguros sociales.

La política de bonificación del salario, no sólo fue llevada adelante por el gobierno. Las convenciones colectivas de trabajo también incluyeron una serie de fórmulas dirigidas a evadir la aplicación del régimen de prestaciones sociales. Para mejorar el salario se inventaron aportes a cajas de ahorro, fideicomisos, libretas de ahorro, sin incidencia en las prestaciones sociales.

Es así como en el gobierno del Presidente Rafael Caldera, iniciado en febrero de 1994, se promovió tempranamente la búsqueda de un diálogo con los actores sociales que condujera a una solución de lo que se había convertido ya en un problema en el país. Se constituyó en un primer momento, en Noviembre de ese año, una Comisión Presidencial integrada por personalidades del mundo académico, especializadas en el área laboral y de la seguridad social, coordinada por los ministros de Trabajo y Hacienda, que produjo un informe que no contó con el consenso de todos sus integrantes, lo cual restó su eficacia. Luego funcio-

nó informalmente en la sede del Ministerio del Trabajo una comisión tripartita integrada por representantes de alto nivel del sector sindical y empresarial, arribando a puntos de coincidencia sobre el tema salarial y el método de cálculo de las prestaciones sociales, pero que no pudieron concretarse en un acuerdo por escrito y el consenso se diluyó.

En el tercer intento, y acudiendo a un llamado del Presidente de la República, en noviembre de 1996, se constituyó la Comisión Tripartita integrada por los Ministros de Cordiplan, Trabajo, Industria y Comercio y Hacienda, en representación del Ejecutivo Nacional, representaciones de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Confederación General de Trabajadores (CGT) y Confederación de Sindicatos Autónomos, así como de Fedecámaras, Conindustria, Fedeindustria, Consecomercio y Fedeaagro, que arribó el 17 de marzo de 1997, a acuerdos sobre salarios, prestaciones sociales, seguridad social y relaciones colectivas de trabajo, contenidos en un documento histórico, el **Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI)**⁴, que significó en

nuestro acervo cultural laboral, además de una expresión indiscutible de madurez democrática, el inicio de un nuevo modelo de relaciones laborales caracterizado por la participación de los actores sociales en el diseño y ejecución de la política laboral y por la colaboración entre patronos y trabajadores en la búsqueda de soluciones que resolvieran las distorsiones del mercado de trabajo.

Quedó atrás el intervencionismo del Estado en el dictado de condiciones de trabajo de manera unilateral e imperativa. Del acuerdo inicial, se produjeron 7 proyectos de leyes que fueron elaborados por comisiones técnicas integradas tripartitamente, iniciándose por primera vez la práctica de leyes paccionadas en el país. Los proyectos regularon la reforma de la LOT y el sistema integral de seguridad social, compuesto por una Ley Orgánica de Seguridad Social y 5 subsistemas, relativos a las contingencias de Salud, Pensiones, Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Vivienda y Política Habitacional y Recreación.

El diálogo se convirtió en rutina para la conducción de los principales aspectos de interés general en el mundo del trabajo. Luego del acuerdo pri-

4 Los antecedentes más lejanos del histórico Acuerdo Tripartito, están constituidos por el pacto de "Avenimiento Obrero Patronal", suscrito por el Comité Sindical Unificado y FEDECAMARAS, el 24 de abril de 1958 luego de la caída del gobierno dictatorial de Marcos Pérez Jiménez, con el fin de moderar la conflictividad social y lograr un clima de estabilidad política y por el Pacto de Punto Fijo, suscrito por los Partidos Acción Democrática, Copei y Unión Republicana Independiente el 31 de octubre del mismo año, "de eminente carácter político que con todo no descuidó ni dejó de referir al objetivo de respeto a la libertad sindical" (Diálogo y Concertación Social en Venezuela; Villasmil y Carballo; Ministerio del Trabajo/UCAB. Caracas. 1998. Pag. 70.

mero, en un período de apenas dos años, se suscribieron nuevos acuerdos para aspectos específicos. Constituyen reflejo indudable del nuevo esquema de relaciones, **el Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES)**, suscrito el 3 de julio de 1997, por el cual, además de concertarse los sectores laborales y empresariales sobre la necesidad de promover la estabilidad en el empleo y de ajustar los salarios atendiendo a la capacidad económica de la empresa y la eficiencia de los trabajadores, acordaron la necesidad de formular una política de empleo, lo que condujo a la firma posterior de la **Política de Empleo Concertada (PEC)**; ya aprobada por el Congreso de la República la reforma de la LOT, que contuvo en sus disposiciones la revisión anual concertada del salario mínimo, se instaló la Comisión Tripartita designada al efecto, y por primera vez en el país, mediante el **Acuerdo Tripartito para la Revisión de los Salarios Mínimos (ATSAM)** de 18 de febrero de 1998, además de fijar el salario mínimo que rigió en el período 1998-1999, se dictaron medidas de política ocupacional dirigidas a promover el empleo y la formación para el trabajo en el sector de los jóvenes, al consagrarse un sala-

rio mínimo diferenciado para los aprendices.

Finalizando el gobierno del Presidente Caldera, en Octubre de 1998, en el marco del Acto de Instalación del Congreso Internacional sobre Relaciones de trabajo y Seguridad Social promovido por el Ministerio del Trabajo,⁵ se suscribió el **Acuerdo sobre Diálogo y Concertación Social (ADIC)**, en el cual los actores sociales solicitaron al Presidente de la República la institucionalización de la Comisión Tripartita, la cual no había sido "bautizada" formalmente. Mediante Decreto Presidencial de fecha 3 de diciembre de 1998 (Decreto de la Presidencia de la República No. 3080, de 3/12/1998 (G.O. No. 36.596 de 4/12/1998), se creó la **Comisión Tripartita Nacional para el Diálogo y la Concertación Social**, que servirá de instancia permanente de diálogo y concertación social para el diseño y ejecución de políticas económicas y sociales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 1°, consolidándose el tripartismo en nuestro país, para así garantizar que los resultados inéditos del proceso de concertación en la Venezuela contemporánea no sean sólo el resultado de una coyuntura favorable de situaciones y actores sino un legado permanente de consulta en la

5 El Congreso fue auspiciado por el Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Guillermo Cabanellas, Asociación Iberoamericana de Juristas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y el Instituto Venezolano de Derecho Social.

toma de decisiones sobre la política social y económica.

El régimen venezolano en materia laboral y de seguridad social, a partir de las reformas concertadas y luego vertidas en leyes y decretos leyes, puede sintetizarse así:

Prestación de antigüedad de 45 días de salario el primer año de servicios y de 60 a partir del segundo, pagaderos mensualmente a razón de 5 días de salario mensuales.

Intereses sobre la prestación que se vaya causando, pagaderos al finalizar el año a menos que el trabajador decida recapitalizarlos: a tasa promedio entre la activa y la pasiva, si permanecen en la contabilidad de la empresa; a tasa mercado si se depositan en fideicomiso; a tasa activa, como sanción para el patrono que contraríe la voluntad del trabajador en relación con el destino de la prestación causada.

Prestación de antigüedad complementaria de 2 días de salario a partir del segundo año de antigüedad y hasta un máximo de 30 días de salario.

Salario definido ampliamente como la remuneración, provecho o ventaja, cualquiera fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, que corresponda al trabajador por la prestación de su servicio. El salario mínimo se fija preferentemente por una

Comisión Tripartita coordinada por el Ministerio del Trabajo, creada por la reforma de la LOT.

Indemnización por despido injustificado de 30 días de salario por cada año de antigüedad, calculada con base al último salario devengado por el trabajador, hasta un máximo de 150 días de salario.

Compensación por transferencia de régimen a los trabajadores que transitaron entre los dos sistemas de prestaciones sociales, igual a 30 días de salario por cada año de servicios, calculada con base en el salario devengado al 31/12/1996.

Pago por corte de cuenta de la indemnización de antigüedad causada para el momento de la entrada en vigencia de la reforma (19/6/1997) de conformidad con el régimen derogado (30 días por cada año o fracción superior a 6 meses).

Sistema de Seguridad Social Integral⁶ como servicio público de afiliación obligatoria y de carácter contributivo, sin menoscabo de las prestaciones no contributivas que garantiza a las personas no amparadas que se encuentren en estado de necesidad, en los términos de ley, como asimismo, de la asistencia social que presta el Estado a quienes carezcan de recursos. Regido por los principios de Universalidad, Solidaridad, Inte-

6 El Sistema de Seguridad Social Integral está reglamentado en los siguientes instrumentos: Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (G.O. de 30/12/97, No. 5.199, ext.); Decreto Ley No. 2.963 que regula el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación Profesional, Decreto Ley No. 2992 que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional, Decreto Ley No. 2994, que regula el Subsistema de Salud (G.O. No. 36.568 de fecha 27/10/1998).

gralidad, Unidad, Participación, Autofinanciamiento y Eficiencia.

Prestaciones comprendidas: Atención a la salud, prevención y riesgos en el trabajo; Pensiones; Atención por la pérdida involuntaria del empleo; Indemnizaciones, subsidios y asignaciones familiares; servicios de Formación capacitación e inserción laboral; Programas de Viviendas; Programas de descanso y recreación social y ; Cualquier otra de similar naturaleza.

Dirección del Sistema: Corresponde al Ejecutivo Nacional, así como la coordinación, control, implantación, regulación y supervisión, ejercidas a través de los Ministerios del Trabajo y la Seguridad Social, Hacienda y Salud. Se crea el Consejo Nacional de la Seguridad Social, con funciones de asesoría y consultoría, integrado por el Ejecutivo Nacional, las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, representantes de los gremios profesionales, de la Federación Médica venezolana y de los pensionados y jubilados.

Gestión: Podrá ser pública, privada o mixta.

Ámbito de aplicación: Trabajadores por cuenta ajena dependientes o no dependientes, trabajadores por cuenta propia, trabajadores del sector informal de la economía. Requiere de afiliación del interesado y el registro de los familiares calificados.

Relaciones Colectivas de Trabajo, a partir del ATSSI, que previó en su última parte el asumir como "política prioritaria del Estado, la vigencia plena de la libertad sindical" (ATSSI, 1997:22) para propender al forta-

lecimiento de las relaciones colectivas de trabajo y el tripartismo, el Reglamento de la Ley Orgánica del trabajo de 1999 (Decreto No. 3.235 de 20/01/1999. (G.O. No. 5292 de 25 /1/1999) consagró disposiciones que: A) Promueven la negociación colectiva consagrando el derecho a ésta de los grupos o coaliciones de trabajadores y estableciendo mecanismos de articulación de las convenciones colectivas de nivel centralizado y descentralizado; B) Garantizan el ejercicio de la autonomía sindical, al establecer la preferencia de los medios de autocomposición de los conflictos en relación a los de heterocomposición, proveer el mecanismo del referendun sindical cuando fuere necesario constatar la representatividad de las organizaciones sindicales por motivo de negociación o conflicto colectivo de trabajo y la obligación de prestación de servicios mínimos indispensables en caso de huelgas que afecten o perturben los servicios públicos esenciales, con el fin de compatibilizar el ejercicio de este derecho con otros de rango constitucional, en resguardo de los intereses de la colectividad, así como, recursos específicos para proveer a la tutela de la libertad sindical frente a actos del Estado, de los empleadores y de las organizaciones sindicales.

Diálogo y Concertación Social, institucionalizados como mecanismos de diseño y ejecución de las políticas sociales y económicas. Se ejerce a través de la Comisión Tripartita Nacional para el Diálogo y la Concertación Social, del Consejo Nacional de la Seguridad Social y de la Comisión Tri-

partita Nacional para la revisión de los salarios.

Resulta entonces indudable que, a partir del ATSSI, y por vía de la legislación que se derivó del mencionado pacto social, así como de la práctica observada en los años 1997 y 1998 tanto por la Administración del Trabajo como de los interlocutores sociales, en la conducción de las relaciones laborales, el sistema venezolano dio un vuelco a lo que habían significado sus características a las cuales antes se hizo referencia.

- Se reformó el régimen de beneficios relativos a los derechos individuales derivados del trabajo, flexibilizándolo en algunos aspectos, sin menoscabo de la protección consustancial al Derecho del Trabajo, garantizando mayor certeza tanto a patronos como trabajadores acerca del alcance de sus obligaciones y acreencias derivadas de la relación de trabajo, mejorando al trabajador en cuanto al número de días causados por su antigüedad en la empresa, y garantizando la integralidad del salario;
- Se fortalecieron las relaciones colectivas de trabajo, al darle mayor participación a los sujetos que en ellas intervienen para la solución de sus diferencias y estableciendo reglas que promuevan mayor transparencia en su desenvolvimiento.
- Se consagró un régimen de seguridad social amplio bajo la rectoría y control del Estado, estableciendo la participación en la gestión de entes públicos, privados o mixtos, para propender a una protec-

ción más eficiente y de mayor cobertura y;

- Se institucionalizó el diálogo social como mecanismo privilegiado de conducción de la política laboral.

Así, el sistema de relaciones de trabajo evolucionó para conformar un sistema más participativo y democrático, fortaleciendo la protección del trabajo con la legitimidad que le imparten a los cambios su origen en el consenso logrado entre los sujetos del mundo del trabajo.

5. Los Derechos Derivados del Trabajo y la Seguridad Social en la Constitución de 1999

El proceso de elaboración de la nueva Constitución Nacional por la Asamblea Nacional Constituyente(ANC), principal objetivo político del gobierno encabezado por Hugo Chávez Frías, Presidente de Venezuela electo el 6 de diciembre de 1998, a fin de aniquilar y sustituir por otro el orden socioeconómico establecido en Venezuela a partir de 1958, luego del derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez y fundamentado en el llamado Pacto de Punto Fijo celebrado en ese mismo año por los principales partidos políticos (Acción Democrática Copei y Unión Republicana Democrática) que propició la Constitución de 1961, que ha regido durante todos estos años, ha estado salpicado por una fuerte oposición de diversos sectores económicos y políticos a las diversas regulaciones propuestas.

En el ámbito que nos ocupa, la regulación laboral y de seguridad social,

la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Producción y Comercio (FEDECAMARAS), que agrupa la gran mayoría de las cámaras y agrupaciones empresariales del país, en escrito presentado a la ANC, objetó la ampliación de los derechos sociales (gratuidad de los servicios de salud, seguridad social con carácter no lucrativo, reducción de la jornada laboral, canasta básica como referencia del salario mínimo, revisión del sistema de prestaciones sociales y educación gratuita) por cuanto conducen a rigidizar el mercado de trabajo y a mermar la participación del sector privado, produciendo mayor pobreza y desempleo (Diario El Nacional, 13/11/1999. P. E1). El rechazo a la nueva carta fundamental, fue asumido asimismo, firmemente, por un grupo de expresidentes de Fedecámaras, que no dudaron en calificarla de retardataria y reaccionaria: "Esta no es una Constitución revolucionaria, es una Constitución retardataria, reaccionaria. Las experiencias de Rusia, con la propiedad concentrada en el Estado, fracasó. En China están rectificando, todos los países de centro Europa, el mismo Fidel Castro ha tenido que recurrir a los inversionistas extranjeros" (Diario El Universal, 14/11/1999. P.2-1). El cuestionamiento del sector empresarial llegó al final a producir un enfrentamiento directo con el jefe del Estado, principal propulsor de la nueva Constitución, expresado en el dicho del Presidente de la organización empresarial, de apoyar la idea del Presidente de aprobar una nueva Constitución pero no "con

que induzca una Constitución a su estilo y en función de sus aspiraciones" (Diario El Universal, 14/11/1999. P.2-1) en respuesta a declaraciones del Presidente en las que acusó al sector empresarial de ser responsables de "la destrucción del país" (Diario El Universal, 14/11/1999. P.2-1).

El sector sindical mantuvo una posición de neutralidad en el proceso, más preocupados quizás por la amenaza de intervención, a través de un Proyecto de Decreto de Emergencia Sindical que desde el momento de instalación de la ANC pesó sobre la principal Confederación Sindical (CTV), sobre lo cual volveremos (Diario El Nacional, 22/08/1999. Pág D/2).

Ya culminado el trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente para la elaboración de la nueva Constitución Nacional, y aprobada ésta por la población venezolana, mediante Referendo efectuado el 15 de diciembre de 1999, resulta de gran interés analizar sus principales disposiciones referidas al trabajo y a la seguridad social, contenidas en el Título III "De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías", Capítulo VI "Derechos Sociales y de la Familia", para poder evaluar su incidencia en las características del sistema de trabajo venezolano.

La nueva Constitución mantiene el esquema de la Constitución del 61, espejo de la corriente doctrinal y legislativa que sostiene la conveniencia de darle rango constitucional a los derechos sociales referidos a estas áreas. Así, los derechos fundamentales del trabajo se regulan en la nueva Consti-

tución, como lo hizo el constituyente del 61, con las modificaciones que observaremos.

Nos referiremos en este estudio a aquellos aspectos que, a nuestro entender, guardan incidencia con su objeto: apreciar si en los cambios que se vienen produciendo se avanza, o retrocede, en el modelo de relaciones de trabajo venezolano, en cuanto a su idoneidad para insertarse y contribuir en un proyecto de desarrollo integral de la sociedad.

5.1. De los Derechos Relativos al Trabajo

El artículo 89 establece los principios que rigen la protección del trabajo, mereciéndonos comentarios los siguientes:

5.1.1. Principios de intangibilidad y progresividad: El numeral 1 consagra "Ninguna ley podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos y beneficios laborales..."

La declaración de intangibilidad y progresividad de los derechos laborales, conduce a limitar la acción legislativa futura, implicando que ninguna ley futura podría modificar, sustituir por otros o dejar de comprender derechos y beneficios que ya estén consagrados en una norma anterior, debiendo además consagrar derechos que constituyan un avance o mejora de los ya consagrados.

Intangible, según el Diccionario de la Real Academia alude a lo que "no se debe o puede tocar" y progresivo es lo "que avanza, favorece el avance o lo procura".

La progresividad del Derecho del Trabajo es un principio clásico de esta disciplina que tiene por norte propender al mejoramiento moral y material de los trabajadores; sin embargo, igualmente la doctrina laboral desde hace considerable tiempo ha reconocido que es al mismo tiempo un derecho tributario de lo económico, por lo que, si bien a través de sus normas se procura alcanzar todo lo deseable socialmente, no puede realizar más de lo que es posible económicamente (Camerlynck/Lyon Caen, 1974:25).

El principio de la intangibilidad es aplicable fundamentalmente a las convenciones colectivas de trabajo, para aludir a sus efectos de establecer reglas del juego para las partes que las suscriben que no pueden ser modificadas durante su vigencia.

El establecer dichos principios para impedir la modificación de leyes por otras leyes es de una rigidez exagerada y no conoce antecedentes en ninguna norma constitucional que sea de nuestro conocimiento. El deber del Estado de proteger al trabajo, y el cometido que se atribuye a la ley laboral referido a la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, consagrados en el preámbulo de la norma que comentamos, sería suficiente para sancionar la inconstitucionalidad de alguna ley contraria a los fines aludidos.

La experiencia comparada nos indica en una mayoría de países las modificaciones que han realizado a la legislación laboral, a fin de atender intereses generales y propender a lograr más productividad, más empleo y mejores salarios, a través de institu-

ciones que se ajusten a las exigencias de un mercado cada vez más cambiante y competitivo, que requiere de una organización del trabajo flexible que pueda ser ajustada con facilidad a las necesidades que se van presentando. Dichos cambios se hubieren hecho imposibles en el contexto de una norma como la que analizamos.

La norma indicada, en el mejor de los casos, genera gran incertidumbre ante cualquier cambio que deba hacerse a las normas laborales y generará frecuentes conflictos derivados de la interpretación sobre si se violentan o no los principios consagrados.

5.1.2. Principio de irrenunciabilidad: Tiene su fundamento en la desigualdad real entre patrono y trabajador en perjuicio de éste, lo que hace presumir un vicio del consentimiento cuando el trabajador se desprende de alguna ventaja, desigualdad que es compensada por el legislador con otra desigualdad, en beneficio del trabajador, estableciendo un conjunto de derechos indisponibles consagrados en normas de orden público que sólo pueden ser modificadas por las partes de la relación laboral para mejorar sus postulados.

La norma expande su ámbito de aplicación en relación a la Constitución de 1961 (art. 85) que sólo aludía a la irrenunciabilidad de los derechos establecidos en la ley y a la LOT (art. 3) que lo refiere a normas y disposiciones que beneficien a los trabajadores; al referirse a los derechos laborales, lo que comprende todo derecho independientemente de la fuente formal que lo contenga, legal o convencional, como tampoco distingue los dictados para beneficiar al trabajador

de otros, que existen en el Derecho del Trabajo, que, siendo un derecho de equilibrio entre los intereses que confluyen en las relaciones que regula, consagra derechos renunciables. Ejm. El derecho del patrono a terminar la relación de trabajo por causas justificadas, o el que le consagra la potestad de seleccionar los trabajadores, o el que le permite organizar el trabajo en la empresa.

La rigidez de la formulación plantea la interrogante de si el principio se aplica también a las normas contenidas en la convención colectiva de trabajo. La previsión de nulidad de toda "acción, acuerdo o convenio que implique renuncia o menoscabo de los derechos laborales" hace inferir que sí.

Surge asimismo el planteamiento de si la norma refiere a la renuncia que pueda hacer el trabajador individualmente considerado, o si también se aplica a las negociaciones colectivas que revisen, modifiquen o contengan concesiones o dejaciones de derechos consagrados en una convención colectiva de trabajo. Al respecto existe abundante doctrina y jurisprudencia de otros países, que admiten la validez de la modificación "in peius" de la convención colectiva de trabajo (Plá Rodríguez, 1998:239).

La llamada en la doctrina moderna laboral negociación *donnant-donnant* o negociación de concesiones cada vez gana más terreno a los fines de atender a una realidad económica que cambia velozmente y que involucra a veces la necesidad de ceder algunos beneficios para mantener la fuente de trabajo o la estabilidad numérica, por razones de dificultades o crisis econó-

mica. La realidad venezolana de los últimos tiempos es rica en ejemplos. El caso de la empresa Sidor, que ha podido sortear las dificultades de la transición de empresa pública a privada, así como, los vaivenes de los precios en el mercado nacional e internacional, gracias a negociaciones con la organización sindical que involucraron desaplicación parcial de las disposiciones de la convención colectiva de trabajo, es ilustrativo. La otra cara de la moneda la constituirían los casos de las líneas aéreas venezolanas Aeropostal y Viasa, que, sin poder establecerse que su quiebra fuese debida a las convenciones colectivas, lo cierto es que en ambos casos, previamente a la quiebra, se trataron de adelantar negociaciones que involucraban modificaciones de las condiciones de trabajo convencionales, resultando infructuosas.

Creemos que la norma está dirigida a impedir este tipo de negociaciones, además de las que pueda llevar adelante el trabajador individualmente considerado. Lamentablemente pasará a formar parte de los “adornos de vitrina” del Derecho del Trabajo que no se moderniza. Más lamentable aún, generará incertidumbres y conflictos y promueve la cultura de la no negociación, de la confrontación, de la insensatez.

Por otra parte, hace más restrictiva la posibilidad de convenimientos y transacciones, cuando las limita a las realizadas al término de la relación laboral. No podemos sino reiterar las observaciones hechas. En la empresa de hoy, las negociaciones con los trabajadores y sus sindicatos son perma-

nentes, por lo que de entenderse, como pareciera, que todo el espectro de la negociación colectiva está comprendido en el principio que comentamos, volvemos a la sustitución de la autonomía colectiva por los designios del todopoderoso Estado, quien tendrá el monopolio de la protección del trabajador, quien sigue siendo débil, sumiso e hiposuficiente ante sus ojos.

5.2. De la Jornada de trabajo

El artículo 91 establece la duración máxima de la jornada de trabajo en 44 horas semanales, limitación que ya aparece contenida en la LOT, que redujo en 1990 la duración máxima para los obreros regidos antes de esa fecha por el límite de las 48 horas semanales.

Llama la atención la voluntariedad que se atribuye al trabajo en tiempo extraordinario, al prever la norma, “Ningún patrono podrá obligar a las trabajadoras o trabajadores a laborar extraordinarias”. De conformidad con la LOT los supuestos de trabajo extraordinario corresponden a trabajos de urgencia, o necesarios técnicamente o para impedir el deterioro de materias o productos o comprometer el resultado del trabajo. Constituyen pues, trabajos de excepción que el legislador permite porque considera indispensables en el proceso de producción. En este contexto, la voluntariedad podría significar una violación del principio de buena fe en el cumplimiento de los contratos que informa a todo el derecho, pero que en el Derecho del Trabajo adquiere características peculiares, dado que se trata de un contrato de ejecución continua,

donde la lealtad de las partes en el cumplimiento de las obligaciones posee gran gravitación.

A menos que la disposición prevea un contexto de plena desregulación de los límites del trabajo extraordinario, que permitiría a las partes convenir libremente las condiciones del trabajo extraordinario, desregulación que se consagraría en la reforma de la LOT ordenada en las disposiciones transitorias. No creemos, sin embargo, que éste sea el espíritu de un constituyente que se ha revelado a lo largo de todo el texto constitucional con una visión del Estado claramente intervencionista y regulador hasta el detalle de las relaciones sociales.

Se observa además, que la norma comentada no prevé excepciones a la duración máxima del tiempo de trabajo, como si lo hacía la Constitución del 61 que remitía a la ley para su desarrollo. Existen categorías de trabajadores que desempeñan cargos de alto nivel, trabajos intermitentes, de vigilancia o que exigen la sola presencia, que de acuerdo con la LOT se rigen por un límite máximo de 11 horas de trabajo diarias, lo que representa una jornada semanal de 66 horas con un día de descanso semanal; parece claro que estas disposiciones de la LOT contrarían la nueva regulación constitucional, por lo que todas estas especies de trabajo se regirían por la jornada máxima de 44 horas semanales.

Por otra parte, en materia de jornada de trabajo, la disposición transitoria Cuarta, numeral 3, de la nueva Constitución, encomienda al nuevo Congreso de la República (Asamblea Nacional) la reforma de la LOT, de

manera que contemple "...un conjunto de normas integrales que regulen la jornada laboral y propendan a su disminución progresiva, en los términos previstos en los acuerdos y convenios de la Organización Internacional del Trabajo suscritos por la República..."

En esta materia Venezuela ratificó el Convenio No. 1 de la OIT, que establece la jornada de 8 horas diarias y 48 horas semanales (G.O.No.118. Ext. del 4/01/1945), mas no así el No.47 que consagra la semana de 40 horas. Este último se complementa con la Recomendación No.116 sobre Reducción de la Duración del Trabajo (adoptada en la cuadragésima sexta reunión de 6 de junio de 1962), en la cual se señala que el principio de la semana de 40 horas constituye una norma social que ha de alcanzarse por etapas si es necesario, y comprende medidas prácticas para proceder a una reducción progresiva de la duración del trabajo; de éstas vale la pena mencionar la que orienta a tomar en cuenta que no se afecten la productividad y la producción total, o se ponga en peligro el desarrollo de nuevas empresas o su capacidad de competir en el comercio internacional, por la reducción del tiempo de trabajo, así como la conveniencia de consultar a los empleadores y trabajadores, sobre los medios más idóneos para su implantación y, en fin, recomienda tomar en cuenta las diferentes características de las distintas ramas de actividad económica, por lo que se considera viable que la reducción se haga progresivamente, en distintos tiempos, a los diversos sectores.

Las Recomendaciones de la OIT, constituyen un instrumento normativo

no sujeto a ratificación por los países miembros, en tanto fungen de “guía para una acción nacional en la materia cubierta por dicho instrumento” (Von Potoski y Bartolomei, 1990:24), no son por tanto obligatorias.

Sin embargo, el Constituyente ha dejado clara la voluntad de acogerse a las normas de la OIT en el punto, por lo que siendo la Recomendación antes citada, complemento del Convenio No. 47, dirigida a facilitar su adopción en el derecho interno, pendamos que lo conducente sería convocar a los actores sociales para concertar los medios más adecuados para proceder a la reducción progresiva de la jornada de trabajo. No creemos conveniente en un momento de aguda recesión económica como el que atravesamos, regular una materia estructural en la composición del sistema de relaciones de trabajo, con inmensas incidencias en el costo de la fuerza de trabajo y en el desenvolvimiento del mercado de trabajo, mediante una norma jerarquizada, emanada de la Asamblea Nacional, de espaldas a una profunda evaluación de la realidad social y económica. Sólo mediante la concertación social podremos acceder a una norma con posibilidades de tener vigencia práctica y servir de impulso a una mejor calidad para el trabajador y de mayor progreso para la sociedad.

5.3. Salarios

En el régimen laboral venezolano rige el principio de la libre estipulación del salario entre las partes, garantizándose su suficiencia para remunerar la cantidad y calidad del tra-

bajo, así como las necesidades básicas del trabajador y su familia, para lo cual se prevé la intervención del Estado en la fijación de los salarios en el caso de aumentos desproporcionados del costo de la vida con el fin de salvaguardar la función social de la remuneración del trabajador, o cuando la Comisión Tripartita Nacional para la revisión de los salarios, recomienda el ajuste (Ver artículos 129, 138, 167 y 172 LOT).

El artículo 91 de la Constitución Nacional garantiza un salario mínimo vital que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica.

Dos consideraciones: Por una parte, el ajuste anual garantizado, desestimula las negociaciones individuales o colectivas en esta materia, dejando al Estado la fijación del salario; es además una confesión de la ineptitud del Estado en el control de la inflación, suponiendo que todos los años crecerá el costo de la canasta básica.

La LOT no prevé el ajuste obligatorio anual, sino la revisión anual por la Comisión Tripartita Nacional, que puede convenir en una recomendación a esos efectos. Por la otra, la referencia a la canasta básica estimada en estos momentos por la Oficina Central de Estadísticas e Informática (OCEI) en 254.000,00 Bs., significaría llevar el próximo año el salario mínimo a DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE CON VEINTE CENTIMOS (Bs. 239.979,20), si se mantiene la cobertura del salario mí-

nimo en un 94.48% de la referencia, y hasta ahora el Ejecutivo Nacional sólo ha anunciado para el próximo año (2002) un aumento salarial de sólo el 10%.

5.4. Prestaciones Sociales

El derecho de prestaciones sociales se consagra en términos similares a la Constitución de 1961, dirigido a recompensar la antigüedad en el servicio y al amparo en caso de cesantía. Así lo establece el artículo 92, y en la disposición transitoria Cuarta, da un año al nuevo Congreso (Asamblea Nacional en los términos de la nueva Constitución) para reformar la LOT y establecer un nuevo régimen sobre prestaciones, "el cual integrará el pago de este derecho de forma proporcional al tiempo de servicio y calculado de conformidad con el último salario devengado, estableciendo un lapso para su prescripción de diez años", cumpliéndose hasta tanto, transitoriamente, el actual.

Resulta claro a nuestro modo de ver, el mandato del Constituyente al Legislador de regresar al denominado método de cálculo retroactivo de las prestaciones sociales, aunque algunas voces constituyentes han puesto en duda esta interpretación. Los dos parámetros del sistema que se reformó en 1997, son precisamente la antigüedad del trabajador y el último salario, por lo que no entenderíamos mediante cuál fórmula mágica un cálculo realizado con base en éstos, que son los ordenados por la Constitución, produciría un sistema distinto al que rigió hasta la fecha antes indicada.

De nada valieron las advertencias venidas de distintos sectores del país sobre la inconveniencia de retrotraernos a un sistema que se consolidó en 1974 con la declaración de derechos adquiridos a las prestaciones sociales y la instauración de un pago adicional equivalente al monto de las prestaciones sociales, en caso de despidos injustificados, que provocó incertidumbre en la determinación de los costos laborales, rotación de los trabajadores, y en los últimos años, la precarización de los salarios, de los cuales, para aliviar el costo indirecto sobre el cálculo de las prestaciones sociales y otros derechos, sólo se estimó el 16.5%, constituyendo el resto bonificaciones no imputables para su cálculo, como ya se señalara, así como la inviabilidad financiera para el Estado dada la deuda con sus trabajadores, estimada para Junio de 1997 en aproximadamente TRES BILLONES DE BOLIVARES, a lo que habría de sumarse lo causado por prestaciones e intereses mensuales del nuevo régimen⁷.

Además, consideramos verdaderamente deplorable el mensaje que contiene el mandato de revisión del régimen adoptado en el 97 mediante la concertación social, ya que desestimula en el futuro el desarrollo de este instrumento de entendimiento entre los sectores de la producción y el Estado.

5.5. Libertad Sindical

El artículo 95 norma lo relativo a la libertad sindical, entendida en la doctrina y normas internacionales, como el derecho de los trabajadores y los pa-

tronos a constituir libremente organizaciones sindicales, a afiliarse o desafiarse a las ya existentes, a darse su normativa interna y elegir sus representantes autónomamente, a fijar su línea de acción para la consecución de sus fines de mejoramiento y defensa de sus afiliados y a agruparse nacional e internacionalmente con otras organizaciones de la misma naturaleza.

El derecho a la libertad sindical es consustancial con la democracia y es equivalente a la libertad de empresa y al derecho de ejercicio de la actividad económica. Conforman un elenco de derechos que hacen posible la democracia económica.

La libertad sindical ha sido objeto de dos Convenios Internacionales adoptados por la OIT; el No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el No. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, ambos ratificados por Venezuela⁸.

La disposición constitucional consagra el derecho específico de constituir organizaciones sindicales, antes

regido por el derecho de asociación con fines lícitos previsto en la Constitución de 1961 (artículo 70). Excluye, sin embargo, a los patronos, a quienes, por el contrario, se garantiza el ejercicio de este derecho en un plano de igualdad con los trabajadores, tanto por el Convenio No. 98 como por la LOT y su Reglamento General (Conv. No. 98, Art. 2, LOT, Art. 400 y RLOT Art. 142). Creemos por tanto, que dé al igual que en el contexto de la Constitución del 61, el derecho de los patronos a constituir organizaciones sindicales, deberá considerarse fundamentado en el derecho de asociación con fines lícitos de conformidad con la ley, previsto en el artículo No. 52 del nuevo texto constitucional.

Además, se acoge el precepto contenido en el Convenio No. 87, artículo 4, que garantiza protección a la organización sindical contra la intervención de la autoridad administrativa dirigida a suspenderla o disolverla. Ya la LOT en su artículo 462 prohíbe la disolución de un sindicato por la Administración del Trabajo y establece la

7 “Cuando se pensaba que la cuestión de las prestaciones sociales ya estaba definitivamente zanjada en cuanto a las condiciones de pago y a su carácter no retroactivo, se vuelven a mover las aguas de fondo para empantanar un problema que no debería existir; No hay manera que los “dinosaurios” que existen en el gabinete oficial y aquellos que sobreviven en la Asamblea Constituyente entiendan la necesidad de mantener un régimen laboral flexible...” *El Nacional*, 5/10/1999, P.A/5. “El Ministro del Trabajo ha dicho que esa reforma provocó el masivo desempleo que hoy tenemos. Genial. El Ministro, al parecer, no entiende que el empleo es una función de la inversión y del crecimiento económico y que en 1998 y 1999 el país ha vivido una recesión brutal que, infortunadamente implica despidos masivos... Un Ministro del Trabajo debería saber eso...” *El Mundo*, 4/10/1999, P.1.

8 El Convenio No. 87 fue adoptado el 9/07/48; Ratif. G.O. No. 3011, Ext. del 3/09/82. El No. 98, adoptado el 1/07/49; Ratif. G.O. No. 28709 del 22/08/68.

competencia para conocer sobre la solicitud de disolución al Juez de Primera Instancia del Trabajo de la jurisdicción.

No obstante, aunque dicha garantía ya formaba parte del derecho venezolano antes de ser incorporada con rango constitucional, mediante Resolución sin precedentes del Ministro del Trabajo, No. 351 de fecha 3/09/99, publicada en G.O. No. 36.810 de 19/10/99, se interviene la Federación Campesina de Venezuela, ordenando la realización de elecciones en un plazo de 60 días⁹, designa una comisión para coordinarlas sin participación de la organización sindical, prohíbe cualquier operación de disposición de sus bienes y derechos, revoca el nombramiento de los representantes ante las juntas directivas o administradoras, o consejos de administración de los institutos autónomos y empresas del Estado y exhorta al Fiscal General de la República para que inicie los procedimientos penales a que hubiere lugar a los responsables de delitos cometidos en el ejercicio de las funciones de dirección y administración de la organización sindical intervenida.

¿Fundamento legal? El mandato democrático expresado el 25 de julio de

1999 por el soberano pueblo venezolano, según reza la Resolución en su parte motiva.

Este antecedente, ilustrativo del concepto de libertad sindical que maneja la clase dirigente actualmente en ejercicio del poder, inspiró evidentemente (la coalición política gobernante domina el 90% de los cargos que conforman la ANC) la disposición contenida en el artículo 293, ordinal 6, de la nueva carta magna, que atribuye al Poder Electoral¹⁰ la función de “Organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley”.

Luce evidente la contradicción entre la norma transcrita y la contenida en el Convenio No. 87 (artículo 3, ordinal 1) que consagra a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho de elegir libremente sus representantes. Además de violentar la autarquía sindical, al imponer heterónomamente una exteriorización del control de las elecciones de las organizaciones de trabajadores, el sometimiento de éstas a órganos públicos, cual si se tratara de elegir representantes en las estructuras del Estado, pone en evidencia una concepción claramente corporativista del

9 La LOT establece que son los estatutos de la organización sindical los que deben prever la forma de elección de la junta directiva basada en principios democráticos, y consagra el derecho del 10% de los trabajadores miembros a solicitar del juez del trabajo la convocatoria a elecciones cuando han transcurrido 3 meses del vencimiento del periodo de la junta directiva sin que se hayan convocado (Arts. 423 y 435).

10 El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y, como organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento (Art. 292 Constitución de 1999).

sindicalismo que se aprecia una vez más en la obligación que impone a los directivos sindicales a rendir declaración jurada de bienes con motivo de su gestión como tales (artículo 95).

Es de observar asimismo en la disposición antes señalada, la previsión del “sufragio universal, directo y secreto”. El requisito del voto directo y secreto en las elecciones sindicales, ya es exigido por la LOT (artículo 433), llama la atención la “universalidad” requerida por la nueva Constitución y plantea las siguientes interrogantes: ¿Será que todos los trabajadores del país participarán en las elecciones de las directivas de cualquier sindicato? ¿Será que se refiere a las Confederaciones Sindicales, y en ese caso, cualquier trabajador tendrá derecho a votar, aunque no sea afiliado a las organizaciones que la conforman? ¿Será que vamos hacia la conformación de una sola Confederación de trabajadores, electas sus autoridades por todo el país trabajador?

Esta es la opinión expresada por algunos miembros de la ANC, con ocasión de un proyecto de decreto de democratización sindical que plantea dictar el supremo órgano. “La idea es abrir un proceso democrático para acabar con las mafias sindicales, en el que participen todos los trabajadores de cada empresa, afiliados o no al sindicato, solventes o no con la cuota, de modo que se elijan los verdaderos representantes de estos trabajadores” (Declaraciones de Alfredo Peña al *El Nacional*; E, 7/01/2000).

Todo conduce a esperar duros momentos para el movimiento sindical venezolano, que se ha manifestado públi-

camente de acuerdo con la necesidad de profundizar el ejercicio de la participación democrática en las elecciones sindicales y en el funcionamiento interno de las organizaciones así como en la unificación de las Confederaciones Sindicales, pero que ha objetado firmemente la posibilidad de que los procesos de cambio vengan impuestos por los órganos públicos vía leyes o decretos y ha anunciado la decisión de denunciar por ante la Organización Internacional del Trabajo las disposiciones de la nueva Constitución violatorias de los convenios internacionales (*El Nacional*, E, 7/01/2000).

Por lo pronto ha sido suspendida la publicación en *Gaceta Oficial* de los Decretos emanados de la ANC que ordenaban una serie de acciones para “democratizar” los sindicatos entre las cuales destacan la convocatoria a elecciones de las Confederaciones Sindicales, la remoción de los representantes de los trabajadores ante los directorios de empresas del Estado e Institutos públicos, designados por la CTV, y la convocatoria a referendo para consultar sobre la unificación del movimiento sindical. En esta suspensión, que difiere la vigencia de dichos decretos, influyó la presencia en el país de varias misiones designadas por el Director General de la OIT que manifestaron claramente la contradicción entre los decretos del órgano constituyente y los convenios internacionales suscritos por Venezuela y advirtió sobre las consecuencias de mantener una actitud antisindical las autoridades venezolanas, que provocaría críticas severas por los órganos de

control de la OIT (El Nacional; E1, 6/02/2000). Asimismo, la repercusión internacional de las medidas proyectadas que han provocado la solidaridad de organismos sindicales internacionales, han puesto en dificultades al gobierno venezolano, que ha esgrimido como bandera fundamental la defensa de los derechos humanos, que, como sabemos, son inescindibles de los derechos fundamentales de los trabajadores, cuyo elenco se inicia precisamente con el derecho a la libertad sindical¹¹.

Todo parece indicar que los llamados decretos de democratización del movimiento sindical, deban ser modificados según ha declarado en varias ocasiones el Ministro del Trabajo (El Nacional; E1; 6/02/2000); sin embargo, en primer lugar, es difícil trastocar el contenido de los mismos para hacerlos compatibles con las normas internacionales, tratándose de decretos netamente intervencionistas de la vida de las organizaciones sindicales; en segundo lugar, en el supuesto de que sea superado el impase circunstancial, quedan las normas de la nueva Constitución, ya aprobadas, y que comportan una violación de las mismas, como ya se dijera.

Veremos entonces como concluye lo que no es más sino el empecinamiento

del gobierno de penetrar la principal organización sindical del país (CTV), dominada por representantes de tendencias ideológicas que quisieran borrar de la faz política del país.

5.6. Huelga

El artículo 97 regula el derecho de huelga sin distinguir si con ella se afectan intereses de la colectividad garantizados constitucionalmente, al consagrar "Todos los trabajadores y trabajadoras del sector público y privado tienen derecho a la huelga, dentro de las condiciones que establezca la ley".

La Constitución del 61 remitía a la ley la determinación de los casos en que podía ejercerse en los servicios públicos (Art. 92), la LOT (Art 496) la permitió cuando la paralización no cause perjuicios irremediables a la población o a las instituciones y el Reglamento de la LOT (RLOT) (Art.209) considera que la no prestación de servicios mínimos indispensables en caso de huelgas en los servicios públicos esenciales causa daño irremediable a la población o a las instituciones, determinando su ilicitud.

Así fue evolucionando en medio de grandes dificultades la reglamentación de las huelgas en servicios cuya paralización lesiona el ejercicio de otros derechos consagrados constitu-

11 La International Union of Workers (IUW) dirigió comunicación al Presidente Hugo Chávez en la cual solicita "una salida democrática a la dilemática situación venezolana" y agrega "Constatamos con estupor que entre las medidas se incluye la congelación del contrato de los trabajadores petroleros y de la administración pública, en abierta violación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la propia legislación laboral de su país e incluso violatorios de los artículos 95 y 96 de la recién aprobada Constitución Nacional". El Nacional; E1; 6/02/2000.

cionalmente. El derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la justicia, todos en la escala de derechos humanos fundamentales, no pueden ceder ante un derecho también tutelado constitucionalmente, como el de la huelga, pero sectorial, en cuanto atañe sólo al sector en conflicto. Hubiera sido importante establecer claramente en la Constitución, en beneficio de la sociedad, la gravitación de unos y otros derechos, máxime cuando la práctica administrativa de exigencia de respetar servicios mínimos durante las huelgas en los servicios públicos, viene aplicándose pacíficamente desde 1997 y las organizaciones sindicales han manifestado su conformidad con esa limitación, que fortalece el ejercicio de la actividad sindical, en tanto rescata su respetabilidad ante la opinión pública, que ha sido severa al juzgar las huelgas cuando dificultan el legítimo ejercicio de derechos consagrados constitucionalmente.

Vale la pena destacar que de 15 Constituciones consultadas (Brasil, Italia, Uruguay, Panamá, Perú, Estados Unidos, Francia, México, Argentina, Bolivia, República Dominicana, Colombia, Costa Rica, Chile y Ecuador), 5 prohíben este tipo de huelgas (Ecuador, Chile, Costa Rica, Colombia, República Dominicana) 5 remiten a la ley para su limitación (Panamá, Uruguay, Italia, Perú, Brasil) 5 no regulan la materia (Estados Unidos, Francia, México, Argentina y Bolivia).

6. De los Derechos Relativos a la Seguridad Social

6.1. Derecho a la salud

El artículo 84 establece: "Para garantizar el derecho a la salud, el Estado crea, ejerce la rectoría y gestiona un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad...La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política en instituciones públicas de salud..."

Queda claramente establecido un monopolio por parte del Estado en el control y en la gestión de la salud.

Las declaraciones del sector oficial, son contundentes al señalar que el sector privado debe quedar fuera de la administración de los fondos de salud, ya que "la salud se comporta de manera diferente a cualquier mercancía y lo que se ha demostrado es que en los países donde el sector privado administra los fondos de salud las inequidades se han agudizado" (Diario El Universal, 19-11-99, Pág. 2-4).

Atrás queda todo un debate que viene produciéndose en el país sobre la disyuntiva público-privado en la gestión de la seguridad social, el cual fue resuelto con el ATTSI y el Sistema de Seguridad Social Integral, creando un sistema mixto, con participación

de ambos sectores y con la libertad para el trabajador de elegir la institución de salud, pública o privada, que le prestaría el servicio.

El sistema que se establece no es otra cosa sino el que ya tenemos en vigencia desde hace años, que desvirtuó la seguridad social, confundiéndola con asistencia social, provocó la evasión, encareció la fuerza de trabajo en tanto que los patronos, públicos y privados, soportan un doble costo, el de los seguros sociales y el de los seguros privados que deben contratar ante la ineficiencia de un sistema que ha convertido los hospitales del seguro social en instituciones de beneficencia y a las cotizaciones de la seguridad social en impuestos para cubrir una responsabilidad del Estado con los más necesitados.

6.2. Derecho a la seguridad social

El artículo 86 regula este derecho, a saber:

6.2.1. Naturaleza: Es un servicio público de carácter no lucrativo.

El significado etimológico del calificativo empleado por el constituyente, según el Diccionario de la Real Academia Española es "Que produce utilidad y ganancia". Esto cierra la administración de los fondos de pensiones por instituciones privadas, a menos que sean fundaciones sin ánimo de lucro, figura muy distinta a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) previstas en la reforma del 97, que obviamente, persiguen una ganancia lícita por la administración de los recursos de la Seguridad Social.

No obstante, la gerente de pensiones del Proyecto de Reforma de la Seguridad Social, adscrito al Ministerio del Trabajo, considera que esa calificación refiérese al "espíritu del negocio" y que no obsta para que Administradoras privadas participen mediante el pago de comisiones de administración, además de que anuncia un subsistema de pensiones con un doble pilar, el solidario y el de capitalización individual, características idénticas al que se aprobara en 1998 (Diario El Universal, 19-11-99. Pág. 2-4).

En la misma óptica el Vicepresidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Isaías Rodríguez, refiere a la aprobación de la Ley de Pensiones para la definición del punto de la participación privada (Diario El Nacional de 18/11/1999. Pág. E1).

6.2.2. Prestaciones no contributivas: "La ausencia de capacidad no contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección". Se abre exagerada e irresponsablemente? el campo de aplicación de un sistema que abarca aproximadamente el 30% de los trabajadores del sector formal de la economía, lo que implica un costo para la sociedad inmenso en los próximos años.

Las prestaciones no contributivas están previstas en la LOSSI de 1997 para quienes carezcan de recursos y sujeta su aprobación a estudios actuariales previos que demuestren su factibilidad económica. La meta era ir garantizando a quienes cotizan, que hoy no están garantizados, para ir a los no cotizantes cuando el Sistema se hubiere fortalecido.

No dudo que, sin embargo, el camino será idéntico, aunque anunciado con una espectacularidad en la Constitución Nacional y a la opinión pública, que pasará también a formar parte de las frustraciones del pueblo venezolano en el futuro inmediato. Las palabras de la Viceministra de Salud, son ilustrativas: "A ninguna Constitución se le calcula el costo, es un deber ser para el largo plazo" (Diario El Universal, 19-11-99. Pág. 2-4).

6.2.3. Pensiones (Art. 80): "Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social, no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano"

Las pensiones y el salario mínimo quedan así sujetas a ajustes anuales. Cada vez que se ajuste el salario, se ajustarán las pensiones. Y ambos corren a la par del costo de la canasta básica, como antes se indicó. Se consagra así una especie de ESCALA MÓVIL, al estilo italiano de los años 70 cuyo desmontaje costó a la sociedad italiana una era larga de conflictividad social hasta acceder al pacto social que ha permitido la recuperación de la economía de ese país.

Las pensiones para el 2000, cubrirían con relación a la canasta alimentaria el 70.86%, dando un costo aproximado para los 500.000 pensionados del Seguro Social de 1 BILLON 165 MILLARDOS, si a eso se le agregan los no cotizantes que reclamaron su derecho a prestaciones no contributivas, que se estimaron en otro tanto, habría que duplicar esta cifra. No hay estimaciones de las proyecciones en los próximos años, habrá entonces

que pedir responsabilidad a los actuales funcionarios del gobierno para que expliquen los alcances de largo plazo que tiene la disposición constitucional y calmar las expectativas creadas. Un informe de la Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional revelan que la homologación de las pensiones en el sector público al salario mínimo urbano 2001 de 158.400 Bolívares para el año, equivale a 284 millardos de Bolívares adicionales a lo presupuestado (Diario El Nacional de 30/08/2001).

La paradoja sigue siendo que el Ejecutivo Nacional, anuncia un período de austeridad salarial, con un incremento de apenas 10% del salario.

6.2.4. Seguridad Social y Participación: No obstante que en las características de la Seguridad Social, consagradas en el artículo 86, se alude a su carácter participativo, llama la atención la poca especificidad del texto en el ejercicio de este derecho. Sólo en el artículo 84 se hace referencia a la participación de la comunidad organizada en la "toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política en instituciones públicas de salud" sin que la gestión forme parte de sus cometidos, la cual ha demostrado mayor eficiencia que los administradores públicos, en muchos casos de autogestión de instituciones hospitalarias del Estado.

Por otra parte, el Consejo Nacional de la Seguridad Social, de integración amplia como ya se señalara, se silencia en el texto constitucional y en el Decreto Ley que reforma el Subsistema de Paro Forzoso y Capacitación

Laboral (Gaceta Oficial No. 5392 Ext. de 22/10/1999) aprobado recientemente, se excluyó del Subsistema¹².

7. Silencios en la Constitución

Existen dos tendencias en cuanto a la naturaleza de una Constitución. Quienes la conciben con una amplitud generosa que comprenda una amplia gama de aspectos referidos a la vida social y política de los pueblos, y quienes aspiran de ella una gran austeridad. La elección del constituyente venezolano es obvia; su extenso articulado hace que echemos de menos aspectos que quizás pueden ser objeto de regulación legal o de desarrollo mediante políticas públicas, pero que su no inclusión en tan amplio diseño, despiertan sospechas sobre la no valoración de aspectos que lucen inaplazables.

7.1. Derecho de Información

En las relaciones de trabajo cada vez es más necesaria la adecuada información de los trabajadores sobre la situación real de la empresa, su posición en el mercado, los precios de los productos que elabora, el costo de producción, la realidad de las empresas de la competencia. Sólo así es posible la conducción de relaciones de colaboración que propendan al progreso de la empresa y al bienestar de los trabajadores y sus familias.

La frase de Camerlynck y Lyon Caen es ilustrativa: "Sin datos econó-

micos, no hay reivindicación útil" (Camerlynck/Lyon Caen, 1974:27) o en otro sentido, la convicción sustentada por Popper quien creía *en la autodeterminación del hombre por medio del conocimiento*.

7.2. Formación Profesional

El papel de la formación profesional en el desarrollo de la persona y en las oportunidades de empleos productivos y de adecuada remuneración es, de capital importancia en esta época de economía mundializada.

A ello dedica la OIT el Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-1999. "La existencia de una población activa bien formada y calificada engendra posibilidades superiores para los países, en lo que se refiere a pasar a sectores de mayor valor añadido y tecnológicamente adelantados..."

La Constitución dedica una tímida referencia a este aspecto cuando refiere al derecho a la capacitación de los jóvenes en el artículo 79. La formación a que hacemos referencia es continua y su desarrollo como parte de una política de empleo, corresponde a la empresa en primer término, luego al Estado y por supuesto a organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo de éste.

7.3 Salario con Base en la productividad

Constituye un estímulo a la formación profesional, al trabajo productivo,

12 Mediante Decreto con rango y fuerza de ley, No.424 de 25/10/99, G.O.No.5398 Ext. de 26/10/99, se reforma la LOSSI de 1997, y se elimina del Consejo Nacional de la Seguridad Social, la representación de la Federación Médica venezolana, de los pensionados y de los gremios profesionales (Art.3).

bienes con contenido intenso económico, pero fundamentalmente social y humano. Es correcto que se garantice un salario social remunerador para atender las necesidades del trabajador y su familia, no es, sin embargo, suficiente. La superación individual sólo se alcanza con un adecuado reconocimiento a las capacidades y esfuerzo demostrado en las actividades. La superación individual debe tener una proyección social, que haga tangible la solidaridad consustancial con el ser social. Al Estado corresponde promoverlas.

No obstante que ya aparece en la LOT, la Constitución no hace mención.

7.4 El Diálogo Social

Tiene un contenido social, económico y político. Por ello la mayoría de los países lo ubican en su agenda de conducción de las estrategias económicas y sociales.

Algunas Constituciones ya le dan rango constitucional. España y Colombia son ejemplos de ello.

En Venezuela, que había dado pasos cualitativamente importantes en el sentido de afianzar el diálogo social, se le silencia y se desconocen sus resultados.

El futuro dirá cuán arraigado está en la conciencia democrática de nuestra sociedad, más allá del silencio constitucional.

8. A Manera de Conclusión

De esta apretada síntesis de un proceso hoy inacabado de reformas en las áreas laboral y de la seguridad social en Venezuela, podemos extraer las siguientes conclusiones, muchas de ellas

basadas en la interpretación que hacemos hoy del acontecer cambiante que vivimos, y que estarán sujetas siempre a la evaluación que el mañana pueda sugerir con sus hechos.

Retroceso al modelo estatista y, por ende, intervencionista en la regulación de las relaciones laborales. Tanto en la concepción constitucional de los derechos del trabajo como en la de los derechos relativos a la seguridad social, son ilustrativos el ajuste anual de los salarios, independientemente del comportamiento de la economía y de los avances de la negociación colectiva por sectores y el monopolio de la gestión de la seguridad social por parte del Estado.

Rigidez extrema cuando consagra principios como el de la irrenunciabilidad e intangibilidad de las normas del Derecho Laboral, principios que han sido objeto de moderación en las legislaciones de la mayoría de los países del mundo, dadas las circunstancias de la economía mundial que plantean necesariamente una mayor flexibilidad a los mercados de trabajo.

Desconocimiento de los mecanismos de participación de los actores sociales que habían elevado al diálogo tripartito al rango de política estratégica para la conducción de las relaciones laborales. No sólo se obvia su mención en el texto constitucional, sino que se modifican sus resultados sin consultar a las partes sociales.

Retroceso al garantismo que no evalúa los costos de la reivindicación social, característico de la Venezuela de la época de la sustitución de importaciones, más grave en una economía mundializada que exige, querámoslo

o no, productividad y competitividad a las economías de los países.

Desconocimiento de la libertad sindical como derecho que parte del reconocimiento y respeto del Estado hacia la autonomía e independencia de la organización sindical de los designios del poder público.

Tutelaje desproporcionado de la huelga, al no distinguir aquellas que afectan a los servicios públicos esenciales.

Todo esto hace temer un retroceso cualitativamente gigantesco en el modelo de relaciones de trabajo en nuestro país. Los actores sociales han resultado debilitados en todo el proceso; la parte sindical por la violación sistemática en su contra del derecho de libertad sindical, la parte patronal, por las posiciones de rechazo a la aprobación de la nueva Constitución, asumidas públicamente con gran firmeza. Permanece entonces un solo actor, director, orientador, regulador, protector: el Ejecutivo Nacional, que además de tener una presencia y control fuerte en el ejercicio de los poderes públicos, camina hacia la conformación de un movimiento sindical cuasi-público, que garantiza su sumisión a las líneas de acción trazadas por él.

Por el momento, luce extremadamente difícil el ejercicio democrático consustancial a un sistema de relaciones de trabajo basado en la participación en plano de igualdad de los agentes económicos. De concretarse en las próximas elecciones sindicales el acceso de la nueva dirigencia afecta a la coalición de gobierno, no resultaría necesario el diálogo social como mecanismo de búsqueda de consensos entre

partes distintas con intereses contradictorios. Si el proyecto del gobierno de irrumpir en el movimiento sindical falla, pudieran esperarse etapas de gran conflictividad laboral, siempre en la medida que la democracia fortalezca sus cauces de expresión en los años por venir.

Bibliografía

ARIÑO, Gaspar. Economía y Estado, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

BRONSTEIN, Arturo. "Pasado y Presente de la Legislación Laboral en América Latina" en Diálogo Social y Tripartismo, Ediciones del Ministerio del Trabajo, Caracas, 1998.

CAMERLYNCK/LYON, Caen. Derecho del Trabajo. Ediciones Aguilar, 1974.

CARBALLO, César. "Hacia un nuevo modelo de relaciones de trabajo" en Diálogo Social y Tripartismo en Venezuela, Ministerio del Trabajo, Caracas, 1998.

CARBALLO, César y VILLASMIL, Humberto. Diálogo y Concertación Social en Venezuela, Ministerio del Trabajo/UCAB, Caracas, 1998.

MÁRQUEZ, Gustavo. Regulación del Mercado de Trabajo en América Latina, Ediciones IESA, 1994.

Organización Internacional del Trabajo:

Serie Relaciones de Trabajo 79. Relaciones de Trabajo en Venezuela, Ginebra, 1995.

Año 1998:

A) Actividades de la OIT 1996-1997, Ginebra.

B) 86ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo 1998. Documentos, Ediciones del Ministerio del Trabajo, Caracas.

C) Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo y su seguimiento, Ginebra.

PARRA ARANGUREN, Fernando. Antecedentes del Derecho del Trabajo en Venezuela, Facsímil de la edición de 1965 por la Universidad del

Zulia, Fondo Nacional de Cultura, José Agustín Catalá, Caracas, 1999.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. "La reforma in peuis de la convención colectiva del trabajo", en Jornadas Internacionales Diálogo Social y Desarrollo, Ediciones del Ministerio del Trabajo, Caracas, 1998.

VON POTOSKI, Geraldo y BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Héctor. "La Organización Internacional del Trabajo", Ediciones Astrea, Buenos Aires.