



Instituto de Estudios Jurídicos  
del Estado Lara  
Colegio de Abogados



- Relaciones de Trabajo
- Reforma de la Legislación Laboral
- Salario
- Mercado de Empleo
- Flexibilidad del Trabajo

# I Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo

- ALBURQUQUE • BRONSTEIN • CALDERA •
- FALCHETTI • FORERO CONTRERAS • GARCIA MULLER •
- HERNANDEZ ALVAREZ • LUCENA • PACANCHIQUE •
- RASO DELGUE • VALECILLOS •



## CONFERENCIA INAUGURAL

### Las Relaciones y Perspectivas de una Disciplina

HECTOR LUCEVA (\*)

En el mundo moderno surgen nuevos conocimientos y el conjunto de ellos dá lugar a nuevas disciplinas. Sin embargo, el caso de las Relaciones de Trabajo es muy particular porque estudia con un nuevo enfoque un viejo fenómeno, como es el trabajo humano y las relaciones que con motivo del mismo se establecen entre los dueños o administradores de los medios de producción y los que aportan solo la fuerza o capacidad de trabajo. Cabe preguntarse ¿dónde está lo nuevo? La novedad estriba justamente en el carácter de disciplina académica y profesional que las relaciones de trabajo han tomado en nuestro medio lo cual no es un fenómeno particular de nuestro país, ya que igual ocurre, con mayor o menor grado, en otros países de América Latina. Hoy, sin embargo las relaciones de trabajo ocupan un lugar relevante en la vida de nuestras sociedades. Explicarlo, demostrarlo y destacar sus principales características es nuestro propósito. De aquí que se formula esta propuesta, esperando estimular esfuerzos adicionales para una mejor comprensión de los problemas tratados por esta disciplina.

Empecemos con dos aclaratorias básicas: la denominación y el concepto de relaciones de trabajo.

#### La denominación

Conviene abordar lo relativo a las denominaciones que se vienen utilizando en este campo, ya que su diversidad no deja de crear cierta confusión. Analizando la literatura se observan las siguientes denominaciones: **Relaciones Industriales** es la de mayor uso en nuestro medio, se explica por la influencia de los principales inversionistas extranjeros a lo largo del presente siglo —Reino Unido y E.E.U.U.— para quienes la Industrialización-Revolución Industrial significó el principal pilar para su desarrollo y conversión en potencias económicas y militares. Hoy en nuestro medio se aplica la denominación a relaciones que ocurren incluso en sectores distintos al industrial. Por su parte, del francés nos llega la expresión **Relaciones Profesionales** —"Relations Professionnelles"—, y como la influencia francesa ha sido menor en la vida económica de América Latina, obviamente esta expresión está menos generalizada. En alguna literatura su uso se refiere a las relaciones entre las

organizaciones gremiales de los trabajadores y de los empresarios. **Relaciones Laborales:** es frecuente observar su uso en la terminología de los Administradores y Gerentes de Empresas, para referirse a las relaciones que ellos tienen con los Sindicatos, para hacer su empleo bien delimitado. **Relaciones Obrero-Patronales:** referida a las relaciones de los patronos con los obreros, pero como se sabe éstos sólo constituyen una parte de la fuerza laboral, excluyente de los empleados, que como se aprecia en la generalidad de los sectores productivos tiende a incrementarse en detrimento del número de los obreros. Finalmente la expresión **Relaciones de Trabajo:** es la que viene teniendo mayor aceptación universalmente. A ello ha contribuido la amplitud y claridad de la expresión, así como a la difusión que le ha brindado la Organización Internacional del Trabajo —OIT— en sus múltiples publicaciones y eventos profesionales en esta disciplina.

### ¿Qué son las Relaciones de Trabajo?

Ahora, ¿qué entendemos por Relaciones de Trabajo? Se ha asumido su carácter de disciplina. De aquí que se aprecie un objeto propio y definido, y tiene sus propios problemas que atender y resolver. Así, las Relaciones de Trabajo tienen sus sujetos y métodos. Ella se ocupa de estudiar las relaciones entre las empresas y los trabajadores en cuanto al proceso de trabajo y al establecimiento de sus propias regulaciones. Ello conlleva estudiar los mecanismos por medio de los cuales se crean sus reglas, así como los procesos de cambio y revisión. Especial relevancia tiene el estudio de las posturas de cooperación y conflicto que adoptan ambas partes en el curso de su relación. El objeto de estudio se completa con el análisis de cada uno de los actores: empresas y trabajadores, así como el actor estado, concretamente sus políticas laborales, teniendo presente que cada uno de estos sujetos forman parte de un universo más general que el centro de trabajo. Así se observa que las relaciones de trabajo tienen su propio objeto y sujetos de estudio. Para ello se vienen desarrollando sus propios métodos.

Las relaciones de trabajo se plantean aprehender lo que llamaríamos el fenómeno laboral, el cual se observa y ocurre en diversos escenarios. En primer lugar en donde se desenvuelve de manera directa la relación capital y trabajo: los centros de producción. Pero además deben observarse otros escenarios en donde se toman decisiones que van a influir en lo que ocurre en el centro de producción. Ellos son: las mesas de negociaciones, las asociaciones de empleadores o de trabajadores, los organismos de la administración pública del trabajo. Estas a su vez están

interrelacionadas con otras instituciones que demandan al estuoso de las relaciones de trabajo su consideración y relación con el fenómeno laboral. En otras palabras son parte del escenario, tales como: los partidos políticos, las corporaciones transnacionales, el mercado de consumidores, las fuentes de financiamiento, organizaciones religiosas, profesionales, comunitarias y culturales. Evidentemente que el escenario central es el centro de trabajo, pero a partir de ahí deben analizarse estos otros, lo cual se hará en mayor o menor medida, dependiendo del problema particular que estemos estudiando. Los fenómenos de los cuales se ocupan las relaciones de trabajo ocurren en estos escenarios. Ahí están, ellos pueden ser aprehendidos con distintos grados de objetividad y precisión, pero como disciplina del campo de las Ciencias Sociales, no existe una verdad absoluta a la cual llegar, existen aproximaciones y enfoques. Su mayor contribución va a depender de lo que llamaremos el desarrollo disciplinario, es decir de los conceptos utilizados, de los métodos e instrumentos de análisis, de la calidad de la data, en síntesis de la profundización del esfuerzo. La disciplina se mejora y se hace por la sistematización del trabajo académico y profesional (teoría y práctica). Los centros académicos, los gremios y los profesionales, deben ser la vanguardia en este proceso. Las empresas y los trabajadores ofrecen los hechos. El Estado debe ser un estimulante y promotor de estudios en este campo. A todos en una sociedad les interesa entender mejor la dinámica de las relaciones que se dan con motivo del trabajo. Sólo así se pueden formular políticas apoyadas en bases firmes. Alcanzar mejores niveles de desarrollo económico, político y social, no es independiente del tipo y naturaleza de las relaciones de trabajo que predominan en una sociedad.

### Relaciones de Trabajo: Desarrollo y Democracia

La vinculación de las relaciones de trabajo y democracia, visto el objeto y sujetos de la disciplina no ofrece mayor discusión. Sin embargo, a objeto de ofrecer un análisis concreto, veamos, brevemente, en este sentido el desarrollo del país en los últimos años.

Habría que empezar por destacar que el país ha experimentado la consolidación de su sistema político. En el área económica, el sector productivo se ha modernizado, expandido y concentrado. De ahí que las relaciones de trabajo hayan experimentado su correspondiente modernización. Ha operado una creciente institucionalización en importantes sectores de la producción. No es un proceso terminado, sino que continúa su ritmo de crecimiento, que muestra la persistencia de sectores con menor desarrollo económico e institucional. Por ello



se aprecia que, si bien existe una importante proporción de la fuerza de trabajo laborando bajo la cobertura de unas relaciones de trabajo institucionalizadas, no es insignificante el sector que labora fuera de su marco, es decir desprotegida, no organizada sindicalmente, sin la cobertura de la contratación colectiva. Esto lleva a tener presente que el desarrollo de las relaciones de trabajo se ubican en un determinado sector del mundo del trabajo: el moderno.

En el mismo se nota el fortalecimiento de los actores —empresariales y sindicales—. En ellos se observa también, la existencia de desigualdades e incluso pugnas entre nuevos y viejos actores, nuevos y viejos estilos. Entre los empresarios, los hay quienes reclaman mayores libertades económicas para competir sin miedo con los productores de otras latitudes, pero también quienes continúan reclamando un mayor proteccionismo del Estado. En el mundo sindical, al tiempo que unos reclaman nuevas estructuras organizativas y nuevas formas de organización de las relaciones de trabajo, los otros hacen de sus sindicatos feudos cerrados a la modernización y a la democracia. Todo esto contrasta con el reclamo cada vez más generalizado de los ciudadanos por una modernización de las estructuras políticas, que les permita una mayor participación política, social y económica. Recuérdese que históricamente los momentos de mayor modernización de las estructuras globales de la sociedad venezolana —1.945 al 1.948 y 1.958 al 1.960— son al mismo tiempo momentos de avance de las relaciones de trabajo. En el primer caso se reconoce por primera vez al movimiento obrero como una fuerza social, se moderniza la política gubernamental en materia de relaciones de trabajo y las empresas admiten a los sindicatos como parte negociadora para el mejoramiento de las condiciones de trabajo. En el segundo período, se constituye por primera vez un movimiento sindical plural, se aprueba la Constitución Nacional, otorgando derechos con rango constitucional en el ámbito de las relaciones de trabajo, como son la libertad de asociación, promoción de las relaciones colectivas de trabajo, derecho a la huelga, derecho a la consulta de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores. Hoy nuevamente existe una demanda de cambio y avance, que naturalmente presionan a las relaciones de trabajo para una mayor modernización.

### Desarrollo de la Carrera

La carrera profesional de relaciones de trabajo se desarrolla en diversos escenarios, aunque principalmente en la Universidad, la que en principio establece la especialidad a nivel de la educación formal, diseña un pensum, lo instrumenta y administra, conduciendo al

otorgamiento de títulos que acreditan para el ejercicio profesional. La carrera presenta otras vías de formación, lo cual es propio de profesiones jóvenes, como ésta. Esas otras vías, son especialmente el ejercicio mismo, sea en el campo de las organizaciones o independientemente. Sin embargo ninguna vía libera al interesado de tener que asumir un esfuerzo de sistematización para lograr el nivel profesional que le permita ofrecer una mejor contribución a la organización o al sector en donde labora. De allí la importancia de la carrera o de la formación en educación superior, la cual se logra, específicamente, en la carrera en relaciones de trabajo, o por aproximación, a través de otras disciplinas con las cuales existe relación como es el caso de la Economía, el Derecho, la Administración, la Sociología, Psicología, las Ciencias Políticas. En estas últimas profesiones, su foco está orientado hacia otros importantes problemas del funcionamiento de nuestras sociedades, pero, en diversas medidas entre sus intereses existen algunos que se aproximan al fenómeno laboral. De ahí, que el problema de la sistematización y el desarrollo disciplinario sea importante para sus profesionales o practicantes.

¿Cuándo se inician los estudios específicos en este campo? En 1.964, cuando se crea la carrera en Relaciones Industriales en la Universidad de Carabobo —centro del desarrollo industrial— y una especialidad en "Industriología" en la Escuela de Sociología de la Universidad Católica "Andrés Bello", en Caracas. Estos estudios nacen porque el fenómeno de las relaciones de trabajo existe en sus distintos escenarios productivos y sociales, aun cuando para la época no se haya logrado un desarrollo conceptual suficiente. Existe, si, la acumulación de prácticas en algunas grandes organizaciones productivas, pero la disciplina como tal no están suficientemente desarrollada. Nos encontramos, pues, con el fenómeno de las relaciones de trabajo y con una carrera universitaria dedicada a las mismas, pero, con un insuficiente desarrollo disciplinario. Con la ampliación y modernización del aparato productivo y el fortalecimiento del movimiento sindical, el mercado laboral en este campo empieza a ofrecer oportunidades.

Se pudiera afirmar que la carrera surge muy temprano con relación al desarrollo de la disciplina. No ocurre el caso de que las relaciones de trabajo hayan nacido en nuestro medio bajo el paraguas de otra disciplina. Para la primera mitad de la década del sesenta, en el país no hay bibliografía alguna sobre los temas de las relaciones industriales. Tampoco se observa la existencia de instituciones que divulguen sobre la materia. No obstante el mercado laboral ha absorbido a una buena cantidad de los egresados de las dos Escuelas. Las décadas

del 60 y 70 fueron de un alto desarrollo, pero en los 80, la absorción de egresados ha sentido los efectos de la recesión económica.

### Desafíos y perspectivas para las relaciones de trabajo

En su conjunto, el país enfrenta actualmente serios desafíos. Por largos años se vivió en la bonanza o al menos en cierta estabilidad en la esfera económica. Pero desde principios de los 80, ha desaparecido el dinamismo que caracterizó a la economía venezolana por largas décadas. Ello ha traído nefastas consecuencias, que incluso hacen más difícil re-encontrar el dinamismo perdido. Del lado del capital, las masivas fugas del mismo al exterior, particularmente a los Estados Unidos, significan una erosión y pérdida cuantiosa, mucho más si se toma en cuenta que se trata de dinero producido en el país, en una economía altamente subsidiada por el petróleo. Del lado del trabajo, el alto desempleo y subempleo no es más que el desperdicio de un recurso económico y la generación de múltiples problemas sociales. Además, la caída de los salarios reales representa una importante disminución del consumo. Para un país con la ingente necesidad de desarrollarse, estos desperdicios y pérdidas de capital y trabajo representan una pesada lápida.

Los empresarios reclaman condiciones más estables para la producción. Los trabajadores piden empleos y protección para sus salarios y condiciones de trabajo. Estos justos reclamos deben ser atendidos eficientemente, y ese es el reto que tiene el liderazgo del país en este momento y en el futuro inmediato. Para lograrlo se requiere presentarle al país propuestas de desarrollo coherentes, realistas, viables y capaces de estimular tanto al capital como al trabajo, aptas para garantizar a ambos un clima de suficiente confianza mutua y confianza entre ellos y con el Estado.

Para superar el estancamiento en que está sumida la economía del país, es inevitable el tener que producir más y con mayor productividad. Ello plantea cambiar muchos de los esquemas con los cuales se ha venido manejando la economía tanto a nivel macro como micro. Es necesario que los gerentes y los trabajadores logren acuerdos y consensos en nuevos métodos de organización y producción y también es necesario que los resultados de estos cambios se traduzcan en beneficios para la sociedad en general y para los trabajadores en particular. Por otra parte, si se están buscando más altos niveles de producción y productividad en la esfera privada, el Estado tiene que ser ejemplificante en su propia acción. Para que capital y trabajo identifiquen las fórmulas más adecuadas para este

propósito, hay que crear condiciones para que ellos mismos las busquen. En ese sentido el Estado ha de jugar un papel clave como incentivador y garante. Esas condiciones adecuadas para las relaciones entre empresarios y trabajadores, no son otra cosa que las relaciones de trabajo. Hay que promover políticas de desarrollo que den especial relevancia a las políticas de relaciones de trabajo.

### Políticas de relaciones de trabajo: el corto y largo plazo

Las políticas de desarrollo económico y social necesitan definiciones de políticas en el campo de las relaciones de trabajo. Sin ello las formulaciones pueden caer en la retórica, o a lo sumo en una guía general y vaga. Es necesario encontrar respuestas a las relaciones capital-trabajo y los problemas que ellas encierran. Existen asuntos de corto y de largo plazo. Los segundos ofrecen mayores facilidades para el consenso. En cambio los asuntos a corto plazo son más controversiales y especialmente cuando en las empresas predominan criterios de ganancia rápida y fugaz, lo que en algunos casos ocurre especialmente motivado por la carencia de reglas bien definidas para la producción y las relaciones de trabajo.

En el corto plazo las empresas tienden a buscar reducción de costos despidiendo personal, postergando promociones u oponiendo obstáculos a la aplicación de normas legales que impliquen erogaciones monetarias. Estas prácticas le ayudan a sobrevivir y mantener el negocio. Pero para crecer con confianza, creando un equipo de trabajo integrado y ser competitivos, estas prácticas son contraproducentes. No es inusual que las empresas se planteen la disyuntiva siguiente: o se bajan los costos de personal o el negocio no se mantiene. Generalmente se opta por lo primero, reduciendo personal. Con estas políticas va a resultar muy difícil ganarse el apoyo franco de la fuerza laboral. Cierto que en los negocios hay competencia, a veces se gana, a veces se pierde. Pero un buen productor, de buena calidad y de costos competitivos, normalmente tiene éxitos en los negocios. Pero para lograrlo hay que aplicar innovación tecnológica y organizativa. Ello, en principio es un problema de la Gerencia. Pero también lo es de la fuerza de trabajo, en cuanto a la necesidad de la conservación del empleo y del mejoramiento real de salarios y demás condiciones laborales. Pero no resulta fácil que los trabajadores sientan este reto, si cuando se habla de innovación tecnológica o de cambios organizativos, se hace siempre en términos de reducción de personal o de mayor esfuerzo de trabajo con igual salario. Es una situación crítica para las Relaciones de Trabajo, pero al mismo tiempo desafiante. En algunas experiencias

venezolanas, empresa y trabajadores asumieron el cambio tecnológico u organizacional como un problema de las dos partes. Ambas hubieron de hacer sacrificios, pero con expectativas de que transcurrida una primera etapa, los frutos de los mismos se harían tangibles. Tal ha sido el caso, por ejemplo de PEQUIVEN (1).

Una condición desafiante para las relaciones de trabajo, especialmente en el corto plazo, es la de cómo crear la confianza necesaria entre los actores de la producción para asumir las reformas que la nueva situación económica del país demanda. En ese sentido se formularon los anteriores planteamientos. Continuando con la misma preocupación se identifican los siguientes tres elementos como parte de los desafíos y perspectivas de las relaciones de trabajo:

- Adaptar el régimen normativo;
- Formar a la Gerencia y la fuerza de trabajo —obviamente incluyendo sus dirigentes— en función de los nuevos requerimientos de la producción y de proveer beneficios ciertos a quienes rinden su esfuerzo en ésta;
- Modernizar y renovar la Administración Pública del Trabajo para que pueda atender estas nuevas exigencias.

### **Adaptar el régimen normativo**

El régimen normativo central lo constituye la Ley del Trabajo, y más particularmente para cada centro de trabajo o incluso rama productiva, la contratación colectiva. En cuanto a la primera, es cierto que desde mitad de 1985 existe un proceso de discusión, a partir del Proyecto de Ley Orgánica presentado por el Ex-Presidente de Venezuela Doctor Rafael Caldera. Sobre el particular señalamos (2), que se iniciaba esta discusión sin que existiesen suficientes diagnósticos del funcionamiento de las diversas instituciones y procesos que se intentaban cambiar, eliminar o ratificar. Esta realidad no ha cambiado mayormente en el tiempo transcurrido hasta hoy. Es cierto que la Comisión Bicameral ha consultado a instituciones y personas relacionadas con el problema, pero lo que ocurre es que en el país hay carencias de estudios e investigaciones de estos problemas. Hay carencia de la data básica para abordar muchos de los asuntos relevantes en las relaciones de trabajo. Por ejemplo, no se tienen datos precisos de la sindicalización en el país, por regiones y por

sectores. No se poseen informaciones regulares sobre los incrementos salariales por contratación colectiva y sus relaciones con la productividad, ni que relacionen los salarios de los trabajadores y las tasas de ganancias de las empresas. Estos son sólo ejemplos elementales de carencias que por supuesto permiten que la discusión pública sobre estos temas básicos de las relaciones de trabajo sea realizada con una notable improvisación.

Una reforma del sistema normativo es un enorme desafío en las relaciones de trabajo. No sólo es la voluntad política per se, la que asegura los cambios. Hace falta, además, objetividad en los planteos, de lo contrario, el daño para el funcionamiento de las relaciones de trabajo será significativo. Un ejemplo lo constituye la aprobación de la Ley Contra Despidos Injustificados en 1975. Ha sido permanente fuente de divergencias, de conflictos, de violaciones. Hay cambios que resultan más formales que reales, si los fundamentos que privaron en su oportunidad no estaban bien sustentados, no sólo por las razones históricas que son condición indispensable, sino además por la evaluación científica del presente que se quiere modificar. En cuanto a la Contratación Colectiva, hacen falta diagnósticos que nos aclaren su incidencia en los salarios, en el empleo, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, en la participación de los trabajadores en la gestión. Que nos den respuestas sectoriales, regionales, por segmentos ocupacionales, que nos expliquen su mayor desarrollo en unos sectores que en otros. Es necesario alcanzar estas importantes respuestas y explicaciones, las cuales ayudarían ciertamente a legisladores, asociaciones empresariales, organismos sindicales y al Estado, en la formulación de políticas.

### **Fuerza y Capacidad de Trabajo ante los nuevos requerimientos de la producción y de la competencia**

Mejorar la calidad del trabajo, de los sistemas productivos, de las tecnologías, son desafíos para la gerencia y los trabajadores. Un enfoque del problema en el largo plazo, consiste en armonizar más el sistema educativo con éstos. Un objetivo central consiste en mejorar la actitud hacia el trabajo y especialmente crear la disciplina del aprendizaje como un proceso permanente. Una fuerza de trabajo caracterizada por la capacidad de aprender resulta más flexible ante las innovaciones organizativas y tecnológicas. El sistema educativo y las relaciones de trabajo se complementan.

Mejorar la actitud hacia el esfuerzo productivo, a partir de todo el

(1) H. Lucena "Sindicatos y Tecnologías" en Rev. Relaciones de Trabajo Nº 8, 1.986.

(2) Ver H. Lucena, Rev. Relaciones de Trabajo Nº 7, 1.985



sistema educativo (desde la Primaria a la Educación Superior), debe ser coherente con el funcionamiento de un mercado laboral que ofrezca oportunidades a quienes se han preparado. Para darles cabida a nuevos contingentes de fuerza y capacidad de trabajo, hay que producir más y mejor, no hay otro camino (cuquiera sea el sistema económico del cual se trate). Crear empleos artificiales es una salida falsa. Los chinos lo estuvieron haciendo por muchos años, ahora revierten este proceso, porque entienden que no se puede desfilfarrar fuerza y capacidad de trabajo sin lesionarse como sociedad.

Con la actual fuerza de trabajo en el mercado laboral, habría que plantearse procesos de reciclajes y reentrenamiento hacia nuevas tareas y trabajo, en función del proceso de reestructuración del aparato productivo. En este proceso la gestión Gerencia-Sindicato no tiene sustituto. Pretender manejar estos asuntos de manera unilateral, como asunto de la Gerencia o de los Sindicatos solamente dificulta las salidas y soluciones, incrementa las descofianzas e inseguridades.

### **Modernizar y renovar la Administración Pública del Trabajo**

Implicito en todos los planteamientos anteriores subyace un llamado constante a la necesidad de modernizar y renovar la Administración Pública del Trabajo. Empezando por el rescate de las políticas de relaciones de trabajo en los planes de desarrollo: incluir objetivos laborales y sociales en las metas de Desarrollo. Ellos son parte y condición para el alcance de una economía más saludable y competitiva, y para el alcance de una sociedad más justa. Las empresas necesitan trabajadores con una alta actitud para el trabajo, y éstos necesitan empleos y salarios, pero con seguridad y justicia. Ello es el centro del desarrollo. Los japoneses han hecho descansar su extraordinario desarrollo en estas premisas. En nuestro país, y en general en toda América Latina (3) hay un enorme problema por resolver en este sentido. Y en este sentido al Estado le toca una enorme responsabilidad, ya que una característica de nuestras relaciones de trabajo es que ellas reflejan un notable intervencionismo estatal, lo que puede ser decisivo para limitarlas con restricciones que impidan su pleno desarrollo para abrir caminos para la búsqueda y creatividad de formas de relación en concordancia con los intereses del país y sus habitantes.

(3) H. Lucena, "El Estado y las Relaciones Industriales en A. Latina". Documento presentado en el "I Congreso de Relaciones de Trabajo en las Américas", Quebec, Agosto 1.988

Para concluir, es necesario señalar que la modernización y reformas que se constituyen en desafíos y perspectivas para las relaciones de trabajo, son viables en tanto se fortalezca en el conjunto global de la sociedad el sistema democrático. El fortalecimiento de las relaciones de trabajo y del sistema democrático son procesos interdependientes.

# TEMA I

## La Nueva Legislación Laboral Venezolana

RAFAEL CALDERA(\*)

(\*) Senador Vitalicio. Presidente de la Comisión Bicameral que redactó el Proyecto de Ley del Trabajo.



El 28 de abril de 1936 la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de trabajo, preparado por la Oficina Nacional del Trabajo y presentado al Senado por el Ministro de Relaciones Interiores Dr. Diógenes Escalante, decía: "Al principio la reforma no debía aspirar sino a limitados puntos de vista, de los cuales se hizo alusión en la prensa de esta ciudad. La formación de un Código de Trabajo, más o menos completo y meditado, se dejó para presentarla a la consideración de las Cámaras Legislativas Nacionales en sus sesiones ordinarias de 1937, a fin de poder contemplar con menos precipitación las verdaderas necesidades del trabajador venezolano, y la adecuación y oportunidad de las medidas por establecerse. Pero realmente se ha dado al Proyecto una amplitud mucho mayor. Se ha considerado necesario comprender numerosas provisiones, consideradas urgentes en nuestras incipientes sociedades, y sobre las cuales se deja sentir una justa impaciencia en el público. Al mismo tiempo, se ha creído imprescindible sistematizar de una manera más adecuada en la reforma, las disposiciones contenidas en la Ley. Sin embargo, la obra legislativa no ha perdido en el Proyecto su modesta denominación de Ley del Trabajo".

No se pensaba que, después de medio siglo, la Ley del Trabajo sancionada el 16 de Julio de 1936 continuaría todavía en vigencia. Desde el primer momento se hicieron intentos por reformarla. En 1937, una Comisión del Senado elaboró un Proyecto de Reforma Parcial que no pasó a conocimiento de los Diputados. En 1938 el Ministro del Trabajo, que era Luis Gerónimo Pietri, presentó un amplio e importante Proyecto de Código, elaborado por una Comisión que presidía el Dr. Tito Gutiérrez Alfaro, eminente justicialista, Director de la Oficina Nacional del Trabajo. No se dió término a su tramitación. Un minucioso estudio del Proyecto fue hecho el año siguiente por un funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo, C. Willfred Jenks, quien pasó casi un año en Venezuela en misión especial y se esforzó en conocer a fondo la realidad nacional. Tuve el privilegio de acompañarlo como primer Corresponsal que fué de la O.I.T. en Venezuela. Nació una amistad de la cual me sentí orgulloso, con el que posteriormente llegara a ser durante varios periodos Director General de la Oficina de Ginebra.

En 1938, el 30 de noviembre, se promulgó el Reglamento de la Ley

del Trabajo. Estuvo en vigencia 35 años, pues sólo fue derogado por el Reglamento que dictó el 31 de diciembre de 1973, a pesar de que ya muchas de sus disposiciones no armonizaban con las normas que habían ido dictándose durante esos 36 años.

El mismo año, el 17 de diciembre, se dictó un Decreto que estableció un sistema de Participación de los Trabajadores en las utilidades de las empresas, interpretando lo previsto en la Ley.

Nuevas tentativas de reforma se hicieron en 1939, 1940 y 1941. En el año de 1942 se elaboró pero no se introdujo a las Cámaras Legislativas, un nuevo Proyecto de Código del Trabajo, elaborado a base del de 1938, con numerosas correcciones. En él se tomaron en cuenta las observaciones formuladas por Jenks.

La primera reforma de la Ley del Trabajo, tramitada en 1944, fue promulgada el 4 de mayo de 1945, vispera del aniversario de la iniciación del Gobierno del Presidente Medina Angarita. El joven Ministro del Trabajo Julio Díez, distinguido abogado y hábil político, volvió a la vía de las reformas parciales y logró así introducir importantes disposiciones inspiradas en el Proyecto del Código, tales como las relativas al fuero sindical y a la participación laboral en las utilidades. En la misma fecha se dictó un Decreto Reglamentario del Trabajo en la Agricultura y en la Cría, instrumento normativo **suí generis** que, basándose en una disposición especial de la Constitución, no estaba previsto para interpretar el texto legal conforme a su espíritu, propósito y razón, sino para eximir de muchas de las disposiciones de la Ley a los trabajadores del campo y reducir las obligaciones que la Ley imponía, a las empresas agropecuarias. Ese Decreto Reglamentario fue derogado también por el Reglamento de 31 de diciembre de 1973.

En 1947 fue nuevamente reformada la Ley por la Asamblea Nacional Constituyente instalada el 17 de diciembre de 1946. En 1952 y 1956 se trató de hacer nuevas reformas, pero no se formalizaron. En 1966 se modificó un artículo para ampliar la procedencia del auxilio de cesantía. En 1974 y 1975 se hicieron nuevas reformas parciales a través de Decretos Leyes, basados en la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en materia Económica y Financiera. En 1983 se reformó otro artículo, para obviar una interpretación que había dado la Corte Suprema de Justicia a la base del cómputo para la indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía

Se han dictado, por otra parte, leyes especiales. Las relativas a los

privilegios de los créditos de los trabajadores (1961) y a la inembargabilidad de las utilidades de los trabajadores (1962) y el Decreto Ley número 440 de 1958, dictado por la Junta de Gobierno sobre Contratos Colectivos por Ramas de Industria, versan sobre materia propia y típica de la Ley del Trabajo. Otras, como la que creó el Banco de los Trabajadores (1966), la que rige las Asociaciones Cooperativas (1966), la que creó el INCRET (Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores) 1954, la que creó el INCE (Instituto Nacional de Capacitación Educativa) 1959, reformada en 1970, así como la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo (1940, reformada en 1959) y la Ley de Seguro Social Obligatorio (1940, reformada por el Estatuto Orgánico de 1951, y éste a su vez, por la Ley de 1966) si tienen mayor razón de existir en forma diferenciada, dentro de los principios generales de la Ley fundamental. Y en cuanto a la Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado (1966, reformada en 1969), la Ley sobre Despidos Injustificados (1974) y la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo (1986), su materia es adecuada para considerarse dentro de la Ley Orgánica del Trabajo y así se acordó por la Comisión Bicameral que ha presentado el nuevo Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo, salvo que la Comisión mayoritariamente decidió mantener fuera de ésta la última de las leyes nombradas, es decir la de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo.

La relación hecha en los párrafos anteriores basta para justificar la necesidad de elaborar una nueva Ley, completa y armónica, en vez de continuar el proceso de remiendos y parches a la Ley de 1936 que, en sustancia, refleja una realidad nacional, y una doctrina jurídico-laboral que han cambiado mucho en este medio siglo. Por ello, después de haber planteado esa necesidad y anunciado un borrador que ya estaba en elaboración en el Primer Congreso Venezolano de Derecho Social reunido en Caracas en 1975, me sentí obligado a tomar una iniciativa más formal cuando ya se acercaba el 50º Aniversario de la Ley. El 2 de julio de 1985 presenté en el Senado un Anteproyecto para que sirviera de papel de trabajo a una Comisión Bicameral cuya constitución proponía. Acordada por ambas Cámaras la Constitución de dicha Comisión, y después de tres años de trabajo y de celebrar 106 reuniones, la Comisión Bicameral Especial presentó su Informe, acompañado con el Proyecto definitivo de Ley Orgánica del Trabajo. Así se hizo en sesión conjunta del Congreso, el 11 de Agosto de 1988.

Creo firmemente que este Proyecto señala el camino apropiado

para la nueva legislación laboral venezolana, a que se refiere el tema sobre la cual versa la presente ponencia. Pasemos pues, a considerar, como el mejor resumen del Proyecto, la Exposición de Motivos que va a leerse de seguidas.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Es sorprendente el hecho de que la Ley del Trabajo promulgada el 16 de julio de 1936, después de más de medio siglo se encuentre todavía en vigencia en Venezuela. Es cierto que durante este largo período de vida nacional, en el cual las condiciones de vida y las circunstancias de todo orden han cambiado fundamentalmente, la negociación colectiva ha ido ofreciendo a un número considerable de trabajadores la posibilidad de obtener mayores ventajas de las que la Ley les garantiza, por lo cual han sentido menos la angustiosa necesidad de que ésta sea modificada. Por otra parte, dicha Ley ha sido objeto de diversas reformas parciales en 1945, en 1947, en 1974, 1975 y 1983. El Reglamento dictado en 1938 fue sustituido por el otro, dictado el 31 de diciembre de 1973, el cual no sólo derogó al anterior, sino también al Decreto Reglamentario del Trabajo en la Agricultura y en la Cría promulgado el 4 de mayo de 1945: reglamentación que mencionamos porque en los referidos textos existen disposiciones que tienen un valor sustantivo y que en cierto modo completan las disposiciones contenidas en el texto legal. Por otra parte, leyes especiales para complementar o modificar las normas de la Ley del Trabajo se han dictado en 1958 (Decreto-Ley N° 440), en 1961, 1962, 1966, 1969 y 1987.

Indudablemente, con el transcurso del tiempo la estructura misma de la Ley de 1936 ha quedado retrasada por la evolución de la vida nacional, por la formación de la doctrina jurídica sobre la materia laboral y por la abundante experiencia y jurisprudencia creada, a través de las decisiones judiciales, los criterios administrativos y reglas aplicadas en el práctica de la negociación entre empresarios y trabajadores. La consideración de que ya no puede demorarse más un nuevo texto legal es irrefutable y por ello consideramos oportuna la tramitación y sanción de un nuevo Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo. Este Proyecto se ha elaborado sobre la base del Anteproyecto presentado como papel de trabajo por el Senador Rafael Caldera el 2 de julio de 1985.

Una Ley Orgánica porque inevitablemente continuarán en vigencia otras disposiciones legales que deben tener su marco general dentro de la Ley fundamental. Y se ha escogido el camino de una LEY y no de un Código (aunque la Exposición de Motivos de la Ley de 1936,

atribuyendo a aquélla un carácter transitorio, suponía que en el siguiente año se podría dictar un "Código del Trabajo") porque la dinámica de los tiempos, la misma revolución tecnológica, que está causando profundos efectos en el universo y que influye en medida que todavía no se puede precisar sobre la prestación del trabajo, el inminente advenimiento del Siglo XXI, con el cual comienza un nuevo milenio para la humanidad, todo ello aconseja no lanzarse a la aventura de elaborar un Código completo, que pudiera volverse anacrónico al poco tiempo de dictado y podría entorpecer la transformación que los tiempos van imponiendo en la vida del Derecho, y especialmente en la rama del Derecho Social.

Esta Ley Orgánica del Trabajo cuyo Proyecto presentamos a las Cámaras Legislativas Nacionales en cumplimiento del encargo que nos fuera confiado contiene importantes modificaciones, la mayoría de ellas acordadas por consenso y todas guiadas por la consideración de que es necesario incorporar nociones fundamentales en el Derecho Laboral de nuestros días. Desde el punto de vista de las mejores propuestas sobre las condiciones de trabajo, es justo hacer partícipe a la mayoría de los trabajadores del país, que no está amparada por la contratación colectiva, de una parte por lo menos de los beneficios que han obtenido a través de ese instrumento los que están respaldados por poderosas organizaciones sindicales.

Es de señalar, aun cuando sería innecesario, que el Proyecto no contiene todas las normas ideales que podríamos desear, desde luego que se busca lograr avances positivos pero dentro de la realidad. El Proyecto podría llegar mucho más lejos, pero ello comprometería su viabilidad. La preocupación de no causar perjuicios a la producción ni poner trabas al desarrollo de la economía han guiado permanentemente los análisis y discusiones que se han hecho para la elaboración final del proyecto. Por supuesto, todo el contenido del mismo será, sin duda, objeto de profundo estudio y posiblemente de revisión en el proceso parlamentario. Hecha esta introducción, pasamos a informar acerca de los principales aspectos del Proyecto.

## Título I Normas Fundamentales

Este Título busca asentar las nociones básicas y la estructura doctrinaria y normativa que debe regir la materia, de acuerdo con los conceptos que a través de este medio siglo se han ido analizando, estudiando y precisando en el Derecho del Trabajo.



discrimina a los venezolanos por naturalización. Ello sería anticonstitucional.

Un tercer capítulo recoge las disposiciones relativas a la libertad de trabajo, las cuales se mantienen y se mejoran. Un aspecto importante que contiene el Proyecto es el referente a los despidos **masivos**, los cuales se definen para evitar torcidas aplicaciones y se regulan en forma tal que impida el abuso en que en esta materia se pudiese incurrir.

El Capítulo Cuarto define lo relativo a las **personas** en el Derecho del Trabajo. **Trabajador** es el sujeto fundamental. Se discutió en el seno de la Comisión la idea de eliminar totalmente o no, la definición de obreros y empleados como especies de trabajadores, dentro del concepto general. Se adoptó el criterio, que no fue unánimemente compartido, de mantener a través de toda la legislación el término **trabajador**, pero admitir casos excepcionales, en los que efectivamente se puede proteger mejor a los propios trabajadores estableciendo la distinción como lo relativo al término para la duración de los contratos por tiempo determinado o la de el cómputo separado del porcentaje en la cuota necesaria de los salarios para los trabajadores venezolanos. Prevaleció el criterio de que, si se eliminara allí la distinción entre empleados y obreros se permitiría un escape en perjuicio del sector de los trabajadores manuales.

Las definiciones de **trabajador de confianza**, **trabajador de inspección** o **vigilancia**, **trabajador independiente** o **no dependiente** buscan facilitar y precisar la aplicación de algunas normas jurídicas que en determinados aspectos pueden interesar, tal como el de la duración de la jornada de trabajo.

La definición de **patrono** conserva la terminología tradicional pero establece como equivalente el sustantivo **empleador**, que tiende a generalizarse en el mundo; y las disposiciones relativas a la **representación** de los patronos, así como la obligación de absolver posiciones juradas en los asuntos de los cuales están o deben estar informados los representantes, tratan de impedir evasiones de responsabilidad que se suelen cometer aplicando las normas del Derecho Común. El Proyecto amplia y precisa la responsabilidad patronal cuando se ejerce mediante **intermediarios** y **Contratistas**, lo que también se ha mostrado necesario.

Un capítulo nuevo es el Quinto, que establece las normas sobre fuentes e interpretación de la legislación del trabajo. Materia ésta, por cierto, controvertida en la doctrina, pero que se trató de resolver en la

En el capítulo Primero se establecen disposiciones generales que comienzan por afirmar que la Ley rige las situaciones y relaciones jurídicas derivadas **del trabajo como hecho social**. Esta noción tiende a enfrentar la peligrosa tendencia a desconocer toda protección a quienes viven de su trabajo pero no en una situación clara de dependencia o subordinación. El Proyecto contiene numerosas disposiciones en torno a los trabajadores independientes, o no dependientes, y estamos convencidos de que en las corrientes que predominan actualmente en la organización social y en el Derecho del Trabajo serán mucho más abundantes cada día, situaciones en las cuales el legislador tendrá que preocuparse por la protección de gran número de seres humanos que encuentran en el trabajo su sustento y que no están favorecidos por las obligaciones de un empresario o patrono frente a ellos.

Las disposiciones contenidas en este capítulo vienen a recoger los planteamientos básicos, a ampliar y afirmar los derechos humanos de las personas que participan en el trabajo, a fijar el ámbito de aplicación del derecho laboral.

Las definiciones fundamentales, los conceptos de empresa, establecimiento, explotación y faena, van en este capítulo. Un artículo nuevo garantiza el derecho de amparo de conformidad con lo establecido en la Ley especial, y se dispone que cuando una norma ordene la participación del sector económico en las consultas y decisiones se tomará en cuenta a la pequeña y la mediana empresa de manera especial.

Un segundo capítulo se refiere al deber de trabajar y al derecho al trabajo. Sobre estos conceptos se hizo un análisis extenso en el seno de la Comisión.

Lo relativo a la participación de los trabajadores extranjeros en las actividades laborales se orientó por una doble consideración: una, la de aumentar el porcentaje de trabajadores nacionales; otra, la de admitir las excepciones temporales que sean necesarias, para no convertir las disposiciones legales en impedimento invencible para la participación de quienes no son venezolanos en los distintos procesos de producción de bienes y servicios. Es conveniente recordar, a este respecto, que de acuerdo con la Constitución los trabajadores nacidos en el exterior y que hayan adquirido la nacionalidad venezolana tienen los mismos derechos que los venezolanos. Por lo tanto, sería errónea la interpretación, que a veces asoma, de que la protección de los trabajadores nacionales excluye y

forma más acorde con la equidad, con los intereses de la clase trabajadora y con la tradición que se ha ido estableciendo en Venezuela.

El último capítulo de este título, relativo a la prescripción de las acciones, tiende a ampliar y a precisar el ejercicio de los derechos del trabajador, ya que se ha considerado que las normas actuales pueden resultar, aplicadas muy estrictamente, inconvenientes.

## Título II

### De la Relación del Trabajo

Este título adopta la denominación de "relación del trabajo", en vez de la de contrato de trabajo, por considerarla más amplia. Por supuesto, la relación laboral tiene en la inmensa mayoría de los casos, su fuente en una vinculación contractual, es decir, en el contrato de trabajo, al cual se destina el Capítulo II de este título, pero numerosos autores y decisiones judiciales han declarado existente la relación de trabajo y procedente la protección legal de algunos casos en que no sería fácil demostrar el acuerdo de voluntades constitutivo de un hecho contractual. Se quiso por ello dejar clara la intención del legislador de que no sólo aquellos casos de prestación de servicios en situación de dependencia nacidos de un acuerdo expreso de voluntades están amparados por la Ley del Trabajo, sino también aquellos casos en los cuales esa situación existe, derivada de otros hechos que no pueden excluir los beneficios que el legislador ha querido asegurar a los trabajadores.

La definición de la **Subordinación**, tanto en el aspecto de subordinación jurídica como subordinación económica, no constituye una novedad en la doctrina aunque sí en la legislación, porque ésta no ha hecho la mención explícita de ella. En realidad, algunos comentarios expresados al respecto han tratado de atribuirle una interpretación extensiva e inadecuada. La redacción del texto legal es clara y precisa y por tanto, lejos de que pueda dar origen a decisiones judiciales injustas, viene a constituir una base más segura para el juzgador.

El Capítulo II de este título contiene las disposiciones relativas al contrato de trabajo. La corriente aceptada en todos los países es la de dar preferencia al contrato de trabajo **por tiempo indeterminado**. Sobre las otras modalidades de duración, y ésta ha sido la posición adoptada en el Proyecto. No se quiso, sin embargo, eliminar de modo absoluto la relación **por tiempo determinado**, cuando existen razones justificadas para ello. Se consideró que tal prohibición constituiría un

inconveniente difícil de superar para muchas formas de prestación de trabajo y para satisfacer muchas necesidades de orden económico y social.

El siguiente Capítulo rige una materia en la cual tenemos doctrina y jurisprudencia pero una ausencia total de legislación: la relativa a las **inversiones y mejoras**, respecto de las cuales, adoptamos los criterios más aceptados en la doctrina, que distingue entre las de servicio, las de empresa y las libres u ocasionales. Se trata de fijar normas de equidad en la distribución de los frutos y asegurar al trabajador el derecho a que su nombre sea conocido en todos aquellos procedimientos de invención o mejora que influyan en la producción.

El Capítulo IV trata de la materia de la sustitución del patrono. Las normas actuales son confusas, lo que ha dado lugar a operaciones tendientes a evadir la seguridad del trabajador en cuanto a la percepción de sus prestaciones e indemnizaciones para cuando efectivamente termine la relación de trabajo. Fijar el concepto de la sustitución y establecer claramente las responsabilidades al respecto ha sido el propósito del Proyecto.

El Capítulo V trata de otra materia que la doctrina ha considerado también con insistente preocupación: el de la suspensión de la relación de trabajo. La comisión deliberó extensamente a fin de que quedaran perfectamente claras y equitativamente orientadas, en forma de que no quepa duda, las disposiciones contenidas en el anteproyecto que sirvió de base a la elaboración de nuestro Proyecto.

El Capítulo VI se refiere a la terminación de la relación de trabajo. Lo relativo al despido y al retiro, a las causas justificadas para uno u otro y a sus diversas manifestaciones y consecuencias, es una de las materias que mayor interés revisten para los trabajadores y que mayor tradición tienen en el Derecho Venezolano. En cuanto al preaviso, se elevó su duración a dos meses para los trabajadores con más de cinco años de antigüedad y a tres para los que tuvieran más de diez años en el servicio.

En el seno de la Comisión, prevaleció el criterio mayoritario de mantener vigentes las disposiciones de la actual Ley sobre Despidos Injustificados, pero incorporándolas a la Ley Orgánica. Con este objeto se agregó al Título Segundo el Capítulo VII, que se titula "De la estabilidad en el trabajo". Fue el criterio unánimemente adoptado el de eliminar las actuales Comisiones Tripartitas, que no han dado el resultado que se previó cuando fueron creadas. Se las sustituiría por un funcionario denominado Inspector de Estabilidad, que convocaría



de los casos, asistido con Asociados si así lo pidieren las partes. De su decisión, que no sería recurrible ante la jurisdicción contenciosa administrativa, se apelaría ante el Tribunal Superior del Trabajo y de lo que éste no se daría casación. El criterio de mantener el sistema de Ley de Despidos Injustificados tuvo como consecuencia la eliminación de la fórmula que el Anteproyecto proponía, de sustituir la doble indemnización por una prima anual que recibiría en todo caso el trabajador.

### Título III

#### De la remuneración

En materia de salario, el Proyecto trata de precisar los conceptos. En la legislación actual no existe una definición clara y precisa de salario. Se ha interpretado por tal la norma relativa a la aplicación de la regla "a trabajo igual, salario igual" y de allí se ha pretendido deducir el concepto del legislador sobre la remuneración del trabajo. El Proyecto busca suplir esta falla. Parte de la idea amplia de que salario es la remuneración del trabajo y en definitiva comprende todo lo que una persona obtiene como consecuencia de su esfuerzo en una relación laboral, salvo las excepciones que se determinan; pero al mismo tiempo dicta normas precisas sobre cuáles son los elementos integrantes del salario que deben considerarse como base para el cálculo de determinadas prestaciones e indemnizaciones.

El título relativo a la remuneración contiene tres capítulos, a saber: el primero habla del salario, y contiene tres secciones, a saber, disposiciones generales, clases de salarios, pago del salario y protección del salario; el segundo específicamente trata del salario mínimo y el tercero, de la participación en los beneficios (el relativo a la prima de antigüedad desapareció como consecuencia de la decisión adoptada por la Comisión Bicameral de mantener el sistema de la actual Ley sobre despidos injustificados).

Tenemos la pretensión de creer que las definiciones y precisiones contenidas en este título han sido resultado de una consciente y calificada elaboración. Lo relativo al salario mínimo trata de buscar una nueva fórmula que venza la resistencia que a través de cincuenta años han tenido todos los gobiernos para aplicar las disposiciones de la legislación actual, inspirada a su vez por una Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo.

El procedimiento que trata de aplicarse para fijar el salario mínimo evita que se dicten normas sin suficiente estudio y sin oír la opinión de

las partes interesadas, pero al mismo tiempo busca obviar los requisitos de la legislación actual, que han demostrado ser poco aplicables en la realidad.

Una de las disposiciones que prevé el Proyecto es la relativa a los aumentos de salario cuando el costo de vida haya subido considerablemente. En los últimos años se han adoptado medidas, no siempre iguales: unas veces se ha ordenado por la Ley el alza de salarios, otras por decretos ejecutivos, fundados en la suspensión de las garantías económicas o en la disposición de la legislación actual que autoriza al Ejecutivo para insertar cláusulas obligatorias integrantes de los contratos de trabajo. La fórmula propuesta en el Proyecto es la de preferir la negociación colectiva, pero admitir, en caso necesario, la solución del Decreto Ejecutivo, previa opinión del Banco Central de Venezuela y del Consejo de Economía Nacional y de los organismos más representativos de empresarios y trabajadores.

Las primas relativas a trabajo extraordinario, a trabajo nocturno, a días feriados, etc. han sido aumentadas, aunque en porción inferior a la que establecen las Convenciones colectivas.

En cuanto a la participación en los beneficios, se ha elevado al 15% la participación laboral, que actualmente es del 10%. Consideremos modesta esta mejora, pero razonable y fundada. Insistimos en que esta obligación no incide sobre los costos de producción, ya que beneficios son precisamente lo que sobra del ingreso obtenido, después de cubiertos los gastos de producción. El Proyecto introduce la proposición de aumentar el actual límite de dos meses a seis, lo que no quiere decir en modo alguno que haya necesariamente que copar este límite, sino solamente que no se puede sobrepasar. Esta limitación puede ser necesaria en algunos tipos de actividades (como por ejemplo, las petroleras), en las cuales los beneficios son considerablemente altos para una tarea en la cual la mano de obra es relativamente pequeña. Por ello, la eliminación de la barrera podría crear situaciones no compatibles con la realidad. Esta previsión ha sido objeto de variados planteamientos. Desde la opinión de que debe eliminarse totalmente el límite y repartir siempre el 15%, hasta la que considera que debe mantenerse el de dos meses, o apenas elevarlo a tres meses, cuando más. Después de largas consideraciones se ha mantenido la fórmula que trata el Anteproyecto, quedando a las Cámaras Legislativas la definición final de la materia.

### Título IV

#### De las condiciones de trabajo

En este título se recogen las normas actuales, se perfeccionan y se

mejoran en una proporción relativamente modesta si se compara con las que han establecido las convenciones colectivas del trabajo más importantes de Venezuela.

Se dedica un capítulo a las disposiciones generales y luego se entra a regular la duración del trabajo. El Capítulo II, que trata de la jornada del trabajo, tiene como modificación el establecimiento uniforme de la jornada semanal de cuarenta y cuatro horas para todos los trabajadores. Debemos observar que en esta materia el Proyecto ha sido prudente, ya que son muchos los países, entre ellos algunos de condiciones económicas y sociales semejantes o inferiores a las de Venezuela, que han establecido la semana de cuarenta horas y aun una duración menor. La reducción de la jornada semanal para los obreros, que actualmente llega a cuarenta y ocho horas, ha dado motivos a opiniones discrepantes por parte de sectores empresariales. Se ha observado que el mayor interés que debe tener el legislador es abrir camino al empleo y se supone que éste depende de los mayores beneficios que puedan tener los empresarios; pero se ha aclarado en numerosos foros que en todos los países del mundo la reducción de la jornada de trabajo es precisamente un recurso para aumentar el índice de colocación. En todo caso, la norma parece inaplazable, ya que cuando se aprobó la Carta Fundamental y se estableció el límite máximo de la jornada, se señaló que la ley propendería a su disminución y esta norma fue fijada hace ya más de veintisiete años.

En materia de jornada de trabajo existe una tendencia respetable hacia la adopción de normas que permitan la **flexibilidad** en su aplicación, estableciendo como condición natural la visión fiscalizadora de las autoridades del trabajo, y de la organización sindical, que es la llamada a interpretar la mejor conveniencia y el mejor deseo de los trabajadores. No hemos ignorado esta tendencia y se ha abierto en cierto modo en el Proyecto la puerta a esa facilidad, aun cuando esto merece un análisis más profundo y detenido de las normas respectivas para que puedan conducir a un perfeccionamiento de lo que se desea.

La materia de las horas extraordinarias del trabajo se regula en el Capítulo III del presente título.

El Capítulo IV se ocupa de los días hábiles para el trabajo, materia en la cual se trata de mantener y perfeccionar las normas existentes.

El Capítulo V es el que trata de las vacaciones, respecto de las cuales se propone un aumento del lapso de quince días hábiles que

dispone la legislación actual. Se propone un aumento de duración, en función a la antigüedad del trabajador en el servicio: un día adicional por cada año de antigüedad, con un límite de treinta días continuos, lo que en total, para la generalidad de los casos, representaría un máximo de ventiseis días hábiles. Se prevé además, como en la mayoría de las convenciones colectivas, una prima vacacional. Es de observar que para una serie de trabajadores, en el servicio público especialmente, las normas de convenciones colectivas de amplia cobertura sobre las vacaciones son más amplias que la que establece el Proyecto. El pago de la indemnización por las llamadas "vacaciones fraccionadas" se eleva a dos días por mes. El Proyecto hace más flexible la posibilidad de fraccionar las vacaciones o de aumentarlas hasta cierto límite, dentro de la mejor conveniencia para el trabajador.

El Capítulo VI trata de las normas de higiene y seguridad en el trabajo. A este respecto, hubo de modificarse la situación planteada en la Ley del Trabajo actual, que en relación a las empresas petroleras y mineras consagraba normas explicables dentro de la situación de Venezuela anterior a la nacionalización y al proceso intenso de urbanización que se ha venido cumpliendo en la actualidad. Pensamos que las normas del Proyecto son realistas y equitativas y es de observar que se analizó la posibilidad de incorporar a la Ley Orgánica del Trabajo las disposiciones sustantivas de la Ley sobre Seguridad Condiciones y Medio Ambiente del Trabajo adoptada por la Cámara Legislativa a finales del pasado año. El criterio que prevaleció en el seno de la Comisión fue el de mantener la referida Ley en su integridad, como texto separado e introducir en la Ley Orgánica del Trabajo un artículo que haga referencia a ella. No nos sorprendería que en el seno de las Cámaras Legislativas, en la discusión del Proyecto, este asunto fuera nuevamente planteado. En todo caso, nuestro deseo ha sido el de armonizar las normas de la legislación fundamental laboral con las de este aspecto tan respetable de la garantía del ambiente y de la salud y seguridad de los trabajadores.

## Título V Regímenes especiales

Una de las innovaciones más ricas del Proyecto es el título que se dedica a los regímenes especiales de trabajo. La Ley actual contiene pocas disposiciones al respecto. El Reglamento de la Ley de Trabajo dictado el 31 de diciembre de 1973 introdujo una serie de normas, dentro de los parámetros en que tiene que moverse la potestad reglamentaria, dada su obligación de no alterar el espíritu, propósito y razón de la Ley.

Muchas normas especiales contiene este título, que llega a comprender siete capítulos, uno de los cuales contiene a su vez cuatro secciones. Para su elaboración se ha escuchado la opinión de los trabajadores así como de los empresarios, tratando de encontrar las posiciones que resultaran, a juicio de la Comisión, más equilibradas, con el propósito de favorecer a los trabajadores, pero dentro de las limitaciones establecidas por la realidad.

El Capítulo I de este título considera la delicada materia del trabajo de los menores y de los aprendices. Debemos confesar que a este respecto, la vida ha sido cruel, desconociendo en los hechos las normas sanamente inspiradas en favor de la infancia y de la adolescencia. El Proyecto no podía dar marcha atrás en el propósito proteccionista. Busca los medios para lograr que las previsiones legales sean más respetadas; y eso se refleja, naturalmente, en el Capítulo de las sanciones.

El Capítulo II define la protección laboral de los trabajadores de la educación.

El Capítulo III rige la materia relativa a los trabajadores domésticos, que tienen como elemento distintivo el de no prestar servicios en empresas o actividades de naturaleza económica sino en hogares o casas de familia. Es indudable que este tipo de trabajo se hace cada vez más difícil de armonizar con las nuevas formas de vida de la sociedad contemporánea. En todo caso, el criterio del Proyecto es el de proteger a estos trabajadores, garantizando al mismo tiempo los razonables planteamientos de las amas de casa, sobre todo, aquellas que tienen que trabajar en la calle y por consiguiente, deben apelar al auxilio de otras manos para atender las necesidades del hogar.

El trabajo de los conserjes, considerado en el Capítulo IV, constituye otra novedad importante y necesaria; ya que, por el simple hecho de recibir una vivienda como parte de su remuneración, muchas veces han sido objeto de injusta explotación, aunque también se han generado abusos.

El Capítulo V rige la situación de los trabajadores a domicilio. Esta materia, desde los orígenes de la legislación del trabajo, ha sido objeto de preocupación constante por parte de legisladores y funcionarios.

En el Proyecto ha sido considerado el caso con el mejor espíritu, si bien debemos reconocer que en los países industrializados están apareciendo nuevas fórmulas que en el momento actual no se han

presentado en gran escala entre nosotros ni parece que su extensión sea inminente en Venezuela. En todo caso, cumplimos en asomar el tema, ya que podría dar origen a alguna disposición especial que se incorporaría al Proyecto en el curso de la discusión.

El Capítulo VI trata del trabajo de los deportistas profesionales, a los cuales se refirió por primera vez el Reglamento de la Ley del Trabajo de diciembre de 1973. En esta materia se solicitó la opinión de las asociaciones representativas de estos trabajadores sui generis y de los propietarios de los clubes. Es evidente que la vida hábil de un deportista como trabajador es limitada y que, si bien algunos que han alcanzado los más altos niveles la terminan poseyendo un patrimonio considerable, no es éste el caso de la mayoría. El interés de garantizar la salud y la seguridad de estos trabajadores tan especializados es lo que orienta principalmente este Capítulo.

El Capítulo VII se refiere a los trabajadores rurales, los cuales estuvieron regidos, hasta 1973, por el Decreto Reglamentario del Trabajo en la Agricultura y en la Cría de 4 de mayo de 1945. El Proyecto ha tratado de armonizar las necesidades y las circunstancias especiales del trabajo en el campo con las normas de protección para estos trabajadores, los cuales fueron incluidos en el ámbito de la legislación del trabajo como consecuencia del Reglamento de 1973.

El Capítulo VIII trata del trabajo en el transporte y contiene cuatro secciones, a saber: la relativa al trabajo en el transporte terrestre, en buques mercantes, la relativa al trabajo en el transporte aéreo, y la relativa al trabajo de los motorizados.

Las tres primeras secciones han sido consideradas, analizadas y redactadas nuevamente con la participación de representantes de sindicatos de trabajadores y de organismos empresariales de los respectivos sectores. Se trata, sin duda, de formas muy específicas de trabajo, en las cuales hay que asegurar, por una parte, la salud y bienestar de los trabajadores y la seguridad de los pasajeros y del público en general, y por la otra, las necesidades y requisitos inevitables de las empresas para la prestación idónea de los servicios.

En cuanto a los motorizados, la inserción de este nuevo Capítulo ha respondido a una justa aspiración de las numerosas personas que trabajan como repartidores, como mandaderos, como prestadores de servicios en general y que se hacen cada vez más numerosas e importantes en las ciudades.



## Título VI

### De la protección laboral a la maternidad y a la familia

Una de las tareas de la Comisión que dió lugar a una mayor participación del sector interesado fue la relativa a las disposiciones tradicionales sobre el trabajo de la mujer, que se ocupan especialmente de la situación de la mujer embarazada, de los trabajos peligrosos e insalubres, y de la protección de la natalidad, durante el alumbramiento y en los períodos pre y post-natal.

Todas las organizaciones de mujeres interesadas en el tema participaron abiertamente con el análisis de los problemas y se tuvieron muy en consideración los acuerdos celebrados con motivo del Decenio de la Mujer.

Como consecuencia de toda esta labor de discusión y reflexión, se acordó en eliminar el anterior Capítulo que en los regímenes especiales hablaba del trabajo de la mujer y sustituirlo por un título nuevo, que se intitula "de la protección laboral de la maternidad y de la familia".

Todas las normas contenidas en este Título fueron objeto de detenida consideración. Se buscó cuidadosamente utilizar las formas de redacción que correspondan mejor a la preocupación tendiente a la igualdad de los sexos. Esto por una parte, y por la otra se dió respuesta a las atenciones que requieren la gravidez y la maternidad.

Todo esto se reflejó como es natural, en el alargamiento del descanso prenatal y post-natal, así como en la protección especial de la mujer lactante y el cuidado a que tienen derecho los hijos de los trabajadores. Las disposiciones tradicionales sobre salas cunas, modificadas hasta donde pudo hacerlo el Reglamento de 1973, se convirtieron en previsiones que hacen de las guarderías infantiles para los hijos de los trabajadores una prioridad urgente.

En el estudio de este título que comprende las normas protectoras, en cuya aprobación estuvo unánimemente de acuerdo la Comisión, hubo el cuidado de evitar que pudieran producir un efecto contrario. Sería peligroso que lo que pudiera establecerse con el ánimo de protegerla se convirtiera para la mujer en un factor discriminatorio, de hecho, en el mercado de trabajo.

En todo caso, debemos manifestar que estamos muy orgullosos de haberle dado la más amplia acogida en nuestro Proyecto a las justas

aspiraciones de las mujeres venezolanas y esperamos que este nuevo título, de la protección laboral de la maternidad y de la familia, constituya uno de los más estimados de la nueva Ley Orgánica del Trabajo.

## Título VII

### Derecho colectivo del trabajo

Otro de los aspectos más trascendentes del nuevo Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo es el que se refiere al Derecho Colectivo del Trabajo. Hay que reconocer que el asunto estaba en pañales hace cincuenta y dos años, cuando se promulgó la vigente Ley del Trabajo. Allí se habla de "contrato colectivo de trabajo" como una simple variedad del "contrato de trabajo" y se establece, en torno a los sindicatos, una legislación sumamente pobre e incompleta, que los clasifica en forma elemental e impropia y los trata en la misma forma que a los "grupos de trabajadores", que a pesar de que las reformas parciales de 1945 y 1947 enriquecieron indudablemente su contenido.

El título relativo al Derecho Colectivo de Trabajo contiene cinco Capítulos: uno, disposiciones fundamentales; otro, relativo a la organización sindical; otro, concerniente a los conflictos colectivos; otro, a la convención colectiva de trabajo, y otro a la "reunión normativa laboral" y a la extensión obligatoria de las convenciones colectivas.

Las disposiciones fundamentales se basan en la Constitución y sirven de marco a la materia.

El Capítulo II, relativo a la organización sindical, fue minuciosamente discutido con la participación de representantes y asesores de las principales organizaciones sindicales del país y de asesores enviados por organismos empresariales. El Capítulo contiene ocho secciones. Podemos asegurar que todas ellas y los artículos que contienen fueron largamente examinados en el seno de la Comisión. La organización sindical es una institución básica de Derecho Laboral.

El Proyecto amplía las disposiciones que consagran la libertad sindical, y al mismo tiempo trata de proteger los derechos de los miembros de esas Organizaciones contra posibles abusos. Una novedad se consagra, en vista de la renuencia del sector empresarial en organizarse sindicalmente: la de darle a las Cámaras de Comercio y

Producción el papel de sindicatos patronales cuando así lo deseen se inscriban en el registro correspondiente llevado por las autoridades del trabajo.

La clasificación que se hace en el Proyecto de los organismos sindicales recogen las mejores enseñanzas de la doctrina y de la experiencia venezolana. La realidad demuestra que los trabajadores tienen preferencia por los sindicatos de industria y sectoriales, que dicho hecho sobrepasa a los sindicatos profesionales y a los sindicatos de empresa, a pesar de la inmensa facilidad que ofrece la legislación actual en cuanto al escaso número de miembros que exige para su constitución. La Comisión ha estado consciente de que es grande el número de pequeñas y medianas empresas en Venezuela que tienen un reducido número de trabajadores, pero en el caso de ellas sería preferible el que los trabajadores se agruparan en sindicatos de mayor entidad y que no constituyan apariencias sindicales con un número de miembros que casi no alcanzaría para constituir una junta directiva.

La protección consagrada por el fuero sindical se amplía en el Proyecto. Se extiende, por ejemplo, a los trabajadores participantes en un proceso de elecciones sindicales, durante un tiempo limitado. El Proyecto prevé la constitución de sindicatos nacionales, dejando siempre a salvo la libertad de los trabajadores para constituir otros sindicatos, dentro del pluralismo que la ley consagra. Se establece que todas las elecciones sindicales deben ser secretas y que en sus resultados debe aplicarse la representación proporcional.

El Proyecto se esmeró en redactar las normas relativas a las atribuciones de los funcionarios del Trabajo en este campo, para que en ningún modo pudieran entenderse como derecho a sustituir su propio criterio a la voluntad de los trabajadores.

Cuidadoso ha sido también el largo análisis de las disposiciones relativas a las negociaciones y conflictos colectivos. El Anteproyecto que nos sirvió de base se había inspirado en un doble criterio: el de facilitar, por una parte los procedimientos conciliatorios con miras a obtener la solución concertada de los conflictos, y el mantenimiento del derecho de huelga, que la Constitución consagra y que los trabajadores defienden como una conquista fundamental. La Comisión introdujo en el Proyecto modificaciones que en concepto de sus proponentes contribuye a clarificar mejor el papel de los actores del proceso y reafirmar sus derechos.

En cuanto a la convención colectiva del trabajo, el Proyecto le da el tratamiento que los autores le asignan y le considera en todos sus

importantes aspectos. Es indudable que el auge de la negociación colectiva es uno de los hechos más importantes del presente siglo y en cierta manera esta figura jurídica no sólo viene a complementar, sino que tiende a sustituir en no pocas materias el propio legislador laboral.

"Reunión Normativa Laboral" es el nombre que el Proyecto da a lo que actualmente se conoce como "Convención Obrero-Patronal" de acuerdo con el Decreto-Ley 440, de 1958. En efecto, "convención" es un término que en el uso corriente responde a una regulación colectiva; y el término "obrero" tiene una significación limitativa, puesto que concierne solamente a los trabajadores manuales. Además, la Reunión de que se trata no es exclusivamente bipartita, sino más bien tripartita, por la importante participación que tiene en ella el sector público.

La regulación de la "Reunión Normativa Laboral" en el Proyecto recoge, complementa y corrige las disposiciones del Decreto 440. La preocupación que ha orientado la redacción del respectivo capítulo es la de facilitar lo más posible el logro de las soluciones, pero dejando garantizado el derecho de huelga, que no debe sucumbir ante la posibilidad de aplicar como regla el arbitraje obligatorio.

## Título VIII

### De los infortunios en el trabajo

El término de "infortunios" que se emplea como lo hacen muchos autores, comprende los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y posiblemente otros hechos que no encajan plenamente en las definiciones de aquéllos.

Este título recoge y perfecciona las disposiciones vigentes, aclarando situaciones, precisando derechos y aumentando el monto de las indemnizaciones. Se autoriza al Ejecutivo Nacional para elevar ese monto cuando un alza sustancial del costo de vida así lo requiera, previa consulta al Banco Central de Venezuela y al Consejo de Economía Nacional.

Dos consideraciones deben formularse en torno a este título, una, la de que, establecido el Seguro Social Obligatorio, la mayor parte del país, tanto en su extensión territorial como en sus sectores laborantes, está cubierta por esa institución y, por tanto, no se aplican a ellos las normas de la Ley del Trabajo sino con carácter supletorio. Otra, la de que la nueva Ley Orgánica de Previsión y



Seguridad del Medio Ambiente del Trabajo contiene preceptos aplicables a esta materia, por lo que se planteó la posibilidad de conveniencia de una unidad del Trabajo. La Comisión optó por mantener aparte la Ley Especial, a cuya existencia se dedicó un artículo especial en este título.

### **Título IX De la Administración y el Trabajo**

Dos capítulos contiene el título dedicado a la Administración y el trabajo: uno, relativo a los organismos administrativos del Trabajo, comenzando por el Ministerio respectivo, el cual se menciona siempre como "Ministerio del ramo" y no por su actual denominación de "Ministerio del Trabajo", por la posibilidad varias veces anunciada de que se modifiquen su nombre y estructura.

Se mantiene el papel primordial que durante medio siglo han tenido en Venezuela los Inspectores del Trabajo, si bien reconocemos que la función conciliatoria que le ha incumbido ha repercutido en mengua de su papel fundamental. Se ofrece por ello un camino para que se nombren funcionarios encargados de la conciliación en los conflictos individuales y colectivos. Por otra parte, se estimula la creación de Comisiones especiales, con carácter permanente u ocasional, para las cuestiones que se les asignen.

Las Agencias de Colocaciones o Bolsas de Trabajo, según la denominación actual, se consideran con el nombre de Agencias de Empleo, que ha venido prevaleciendo. El capítulo que les concierne trata de armonizar el interés de que efectivamente sean factores en la generación de empleos y el de impedir que se cometan abusos sobre todo a través de las Agencias privadas, que deben ser objeto de control, registro y vigilancia para impedirlos.

### **Título X De la representación de los trabajadores en la gestión**

El capítulo que en el Anteproyecto se dedicaba a la representación de los trabajadores en la gestión de los institutos autónomos, organismos de desarrollo económico y empresas públicas y privadas, se ha convertido, en el Proyecto, en un título autónomo.

El departamento respectivo de la Confederación de Trabajadores

de Venezuela hizo llegar a la Comisión, a través de algunos de los miembros de ésta, una serie de proposiciones que fueron debatidas en su seno y que condujeron a la solución que se acaba de indicar.

La representación de los trabajadores en los Institutos Autónomos y empresas del Estado está actualmente regulada por una Ley especial. Nuestro Proyecto extiende esa representación a los Institutos Autónomos y Empresas del sector público a los niveles estatal y municipal.

Se eleva a dos el número de representantes laborales en la dirección de esos institutos o empresas, con la idea de que uno de ellos debe representar los intereses generales de la clase trabajadora en la comunidad nacional, y el otro los del personal que trabaja en la respectiva entidad. La forma de elección de esos representantes fue motivo de interesantes discusiones en el seno de la Comisión. La fórmula sostenida por la mayoría es la que consta en el Proyecto.

También fue motivo de exposición de diversos criterios la extensión de la representación a algunos organismos privados, cuando su financiamiento dependa o haya dependido sustancialmente del sector público, y su mantenimiento en aquellas entidades del sector público que pasen al sector privado.

En todo caso, es importante señalar que, dentro de las actuales condiciones económicas y grado de desarrollo social de Venezuela, el título a que nos referimos representa un paso de consideración en algo de indudable trascendencia.

### **Título XI De las sanciones**

La materia relativa a las sanciones, que venía en un capítulo del título referente a la Administración del Trabajo, ha sido igualmente transferida a un título autónomo.

Su complejidad y especificidad así lo ha aconsejado. Debe advertirse que para la redacción adoptada por el Proyecto, que modifica sustancialmente las normas vigentes y las propuestas en el anteproyecto, se tomaron en cuenta oportunas consideraciones formuladas por distinguidos profesores, especialistas en Derecho Administrativo.

Se incrementó la enumeración de los casos, haciéndose hincapié

en algunos aspectos que la experiencia de los miembros de la Comisión, sobre todo de los dirigentes sindicales, los lleva a atribuirles señalada importancia. El monto de las sanciones pecuniarias se elevó en consideración a los aumentos en el costo de vida y a la disminución del valor real de la moneda, y se previó que el Ejecutivo Nacional puede hacerlas mayores, oída previamente la opinión del Banco Central de Venezuela.

### Disposiciones finales

Para concluir, el Proyecto contiene algunas disposiciones finales, entre ellas la de que no podrán rebajarse los salarios de los trabajadores por la disminución de la jornada de trabajo establecida en el texto.

Se ratifica la condición de derechos adquiridos asignada a las prestaciones de antigüedad y cesantía establecidas en la Ley vigente, que les atribuyeron las reformas de 1974 y 1975.

Y se proponen las disposiciones derogatorias de las normas vigentes que quedarán sin efecto al entrar en vigencia la Ley Orgánica del Trabajo que las incorpora y modifica.

A juicio del legislador quedará la fijación del día de entrada en vigencia de la nueva ley. Entendemos que una **vacatis legis** de duración razonable puede ser conveniente; de todos modos, es necesario no olvidar que ya han transcurrido tres años desde la presentación del Anteproyecto; que la Comisión Bicameral se ha reunido sistemáticamente todas las semanas, con participación de los representantes acreditados por los sectores que han mostrado interés; que se han celebrado numerosas reuniones, foros, mesas redondas y simposios y que las instituciones académicas, los organismos sindicales y empresariales han tenido amplia posibilidad de mantenerse informados sobre el curso del estudio del Anteproyecto, del cual, por lo demás, se han distribuido millares de ejemplares en todo el país.

Confiamos en que al iniciarse el próximo período de sesiones, las Cámaras que van a elegirse en diciembre, le dedicarán la mejor preocupación y actividad a la tramitación del Proyecto. En las Secretarías del Senado y de la Cámara de Diputados pueden encontrarse todas las informaciones relativas al trabajo de la Comisión Bicameral, y la versión taquigráfica de las discusiones llevadas a cabo en su seno.

Sin pretender que se trata de una obra perfecta, estimamos que el Proyecto cuya presentación hacemos responde a un genuino anhelo de progreso social, a un sano espíritu de justicia y a un justificado reclamo que la ciencia jurídica y la actividad laboral tienen planteado en Venezuela.

## TEMA II

# La Remuneración al Trabajo. Regimen Jurídico y Administrativo del Salario y Otras Formas de Remuneración. Remuneración e Inflación.

RAFAEL ALBURQUERQUE (\*)

(\*) Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Católica Madre y Maestra, República Dominicana. Presidente del Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo.

El salario en su significación tradicional es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador como compensación del trabajo realizado (1). Esta concepción ha sido superada en la actualidad para dar paso al criterio que considera como "salario" a todos los momentos que el trabajador percibe con motivo o en ocasión de su trabajo (2). Se ha podido así hablar de un **salario stricto sensu**, circunscrito a la retribución que tiene su causa en la prestación del servicio, y de un **salario lato sensu**, bajo cuya denominación se agrupan diversas y variadas ganancias del trabajador, consideradas como complementos y accesorios del salario (3).

Conforme a esta nueva orientación, se reputan como "salario", todas las percepciones económicas del trabajador, en dinero o en especie, sin mayores indagaciones en cuanto a su causa, aunque se admitan algunas excepciones (4). Desde este moderno punto de vista se definen como complementos del salario a la asociación del personal en los progresos de la productividad, la participación de los salariables en los beneficios de la empresa y la intervención de los trabajadores en el capital del negocio (5). Aun más, en esta extensión de la noción de "salario", se ha llegado a considerar como tal a ciertos ingresos del empleado que no están directamente relacionados con la prestación del servicio, y a los cuales se les define como **sustitutos del salario o salario de inactividad**, como son la retribución de los días de incapacidad, los subsidios de maternidad y de incapacidad, etc. (6).

#### Esta evolución experimentada en el campo del Derecho del Trabajo<sup>1)</sup>

- 1) Definición dada por el Art. 184 del Código de Trabajo de la República Dominicana.
- 2) LYON-CAEN, Gérard. *Le Salaire*, Tomo 2 del *Droit du Travail*, bajo la dirección de G. H. CAMERLYNCK, Segunda edición, Dalloz, París, 1981, p. 6.
- 3) *Ibidem*, ps. 8 y 236.
- 4) MASCARO NASCIMENTO, Amauri. *Lineamientos del concepto de salario*, en el Libro *Homenaje a Américo Plá Rodríguez*. El Salario, Tomo I, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo, 1987, p. 65.
- 5) LYON-CANE, Gérard, *ob. cit.*, p. 242. En la nota Nº 6 de esta página cita a los autores BRUN y GALLAND (2da. edición, Nº 303) y DURAND y VITU (Nº 265), para quienes "la participación en los beneficios debe incluirse en el salario, ya que constituye un suplemento del mismo". La jurisprudencia francesa, expresa LYON-CAEN, se ha pronunciado por la asimilación al salario de la participación del trabajador en los beneficios de la empresa, según decisión de principio del 8 de diciembre de 1913, que ha mantenido desde entonces. La jurisprudencia dominicana sostiene que el salario está integrado "no sólo por el dinero en efectivo que debe ser pagado semanal o mensualmente al trabajador, sino también por la participación en los beneficios de la empresa y por cualesquiera otros beneficios que obtenga el trabajador" (Cas. 7 agosto 1956, B. J. 553, p. 1607). En una decisión del 21 de junio de 1985 (B. J. 695, p. 1433), la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, en funciones de Corte de Casación, considera como un complemento del salario a la participación del trabajador en los beneficios de la empresa.
- 6) LYON-CANE, Gérard, *ob. cit.*, p. 7.

## TEMA II

### Regimen Jurídico y Administrativo de la Remuneración al Trabajo de Remuneración e Inflación RAPHAEL ALBURGUERQUE (\*)



ha reducido la distancia que en época pasada separó al jurista del administrador, pues para éste siempre resultó indiferente distinguir entre el **salario stricto sensu** y las demás prestaciones recibidas por el trabajador, como los subsidios y cuotas del seguro social, los pasajes de ida y vuelta al establecimiento, los pagos de cuotas sindicales, etc. (7).

Hoy en día, incluso para el jurista, el salario debe ser examinado como una fracción de las ganancias percibidas por el trabajador, razón por la cual es preferible sustituir esta noción por la de **remuneración**, mucho más amplia y comprensiva, y con la cual se abarca al conjunto de pagos que hace la empresa en ocasión y con motivo del trabajo subordinado de su personal (8).

Las consideraciones anteriores sirven para precisar los alcances de esta ponencia, en la cual dejaremos a un lado el análisis de naturaleza jurídica —¿salarios o no?— de las diferentes ventajas que percibe el trabajador. Al enfocar el tema "La remuneración al trabajo aceptamos como válida la concepción que ve en el salario un simple elemento de la remuneración, y que con esta última palabra identificamos al salario y a las otras formas de retribución del trabajador. Por supuesto, siempre será interesante para el jurista distinguir entre **salario lato sensu** y aquellas sumas que se entregan al trabajador con título de indemnización o como mera liberalidad, pero en un evento interdisciplinario como este "I Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo", estas inquietudes de orden jurídico deben dar paso a otros aspectos esenciales de la remuneración.

Y, en efecto, si la doctrina jurídica se ha interesado vivamente en la delimitación exacta de la noción de "salario" y si el legislador ha puesto énfasis en lo que respecta a las garantías que permitan al trabajador obtener su pago sin descuentos (9), en un cóncave que reuniera variadas disciplinas empeñadas en el estudio del trabajo, es la determinación de su cuantía, lo que debe concitar la atención de los participantes.

Determinar la cuantía del salario implica necesariamente establecer los **métodos** que se utilizarán para fijar su importe (A); los **modos** que se emplearán para calcularlo (B); y los **criterios** que se aplicarán para su valuación (C).

#### A. Métodos de fijación. En materia de política retributiva, de

(7) REYES PONCE, Agustín. Administración del Personal, Segunda Parte, Sueldos y Salarios Editorial Limusa, México, 1975, p. 18.  
 (8) LYON-CANE, Gérard, ob. cit., p. 236.  
 (9) *Ibidem*, p. 11.

métodos esenciales han sido manejados en la fijación de los salarios: el primero, que concede a los interlocutores sociales completa autonomía para negociar y determinar su importe, ya sea por medio del contrato individual de trabajo o por la vía del convenio colectivo; y el segundo, que otorga al Estado el control del nivel de los salarios, reservándose los poderes públicos la facultad de señalar el mínimo que debe pagarse, la revisión periódica de las tasas y, en ocasiones, cuando las circunstancias económicas lo imponen, de establecer un tope a los aumentos acordados en los convenios colectivos, o de prohibir por cierto tiempo cualquier aumento en los salarios.

En el primero de estos métodos, son las leyes del mercado de trabajo, el libre juego de la oferta y la demanda, las que se encargarán de fijar la tasa del salario; por el contrario, en el segundo, las autoridades deciden con fuerza ejecutoria la cota de la remuneración.

En realidad, esta oposición radical entre el liberalismo y el dirigismo estatal en la política de fijar los salarios se ha atenuado con el paso de los años, y en la actualidad, y desde hace ya varios decenios, un sistema mixto prevalece, por el cual los interlocutores sociales acuerdan la cuantía del salario, pero bajo la vigilancia del Estado que interviene, ya sea para socorrer a los trabajadores desprovistos de poder de negociación, a los que favorece con el establecimiento de un salario mínimo, o ya sea para ejercer un control en el crecimiento de los salarios que sea ajustado a sus planes de desarrollo económico.

**B. Modos de calcularlo.** Tradicionalmente se han empleado dos: el tiempo que se gasta en la realización del trabajo, y el resultado de la labor. En ocasiones se combinan ambos modos, y a veces también se toma en cuenta la calidad del trabajo, como sucede con las denominadas "primas a la perfección del trabajo".

a) El **salario por tiempo** retribuye el trabajo sin referirse a su ritmo ni a su producción. El instrumento de medida es el tiempo: la hora, la semana, la quincena o el mes.

En principio, resulta indiferente el momento en que el trabajo es efectuado o la naturaleza de la faena ejecutada; sin embargo, la ley o la convención colectiva pueden prever una remuneración suplementaria o mejorada en determinadas situaciones: trabajo en días feriados o de descanso semanal; trabajo de noche; horas en exceso de la jornada legal; trabajos peligrosos o insalubres, etc.

Ahora bien, el trabajador sólo tiene derecho al salario si presta los servicios, pues la interrupción material de la labor provoca la pérdida



de la remuneración, ya sea en la hipótesis de una suspensión voluntaria, como sucede en los casos de huelga o en la inasistencia injustificada, o cuando la interrupción tiene su causa en un motivo involuntario, como la enfermedad o el accidente de trabajo. De igual modo, la interrupción producida por un hecho inherente a la empresa siempre que no sea imputable al patrono, priva al trabajador de su salario: cierre temporal del establecimiento por escasez de materia prima, caso de fuerza mayor, etc.

Asimismo, una reducción del tiempo de trabajo —menos horas de trabajo a tiempo parcial—, comporta una disminución proporcional del salario.

No obstante, la ley, y mucho más frecuentemente, las convenciones colectivas, con miras de garantizar al trabajador su plena capacidad de ingreso, disponen paliativos frente a la pérdida del salario, especialmente en aquellos casos de interrupción involuntaria del trabajo. Por ejemplo, durante los períodos de enfermedad o incapacidad temporal, además de los subsidios del seguro social, muchas veces el empresario queda obligado a cubrir la diferencia para que el empleado pueda recibir el pago íntegro de su salario.

La misma reducción del tiempo de trabajo con la correlativa disminución proporcional del salario ha sido combatida por las cláusulas convencionales mediante el establecimiento de un salario garantizado no obstante el descenso en la duración de la jornada.

Con la crisis económica, esta tendencia al salario de inactividad comienza a revertirse con la adopción de nuevas políticas de empleo, que en busca de reducir el costo de la fuerza de trabajo calculan estrictamente el salario sobre la base del tiempo trabajado. Tal es la situación que se presenta con los trabajadores interinos y los contratados para la realización de un servicio determinado, generalmente pagados por hora, con lo cual el patrono logra retribuir los servicios que indispensablemente necesita en lo inmediato, sin abonar un centavo más (10).

b) El salario a destajo o por rendimiento, retribuye el trabajo en función de la cantidad de producción realizada por una persona o por un equipo en un tiempo determinado.

Diversos sistemas han sido ideados para medir los resultados del trabajo; el más conocido es el denominado "salario por piezas", en el que se paga al obrero un cierto precio por cada pieza fabricada o por

cada operación efectuada. Otras veces se utilizan las llamadas "primas", que se agregan a una tasa fija garantizada, y con las cuales se recompensa el rendimiento o el tiempo economizado por el operario.

Otro mecanismo conocido es el de la "comisión", en que se calcula el salario sobre la base de las ventas que en favor de la empresa produce el trabajador. También se usan las "comisiones colectivas", que toman en cuenta las ventas totales del establecimiento.

Por lo demás, una infinita variedad de "estímulos a la producción" son utilizados por las empresas, tales como los "bonos de asistencia", que persiguen combatir el ausentismo; las "primas por objetivos"; las "primas de productividad", etc.

c) **Criterios de valuación.** Diversos factores pueden incidir en la valoración del salario. En general, la ley proclama como principio que el salario debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos (11), pero en la práctica, ese salario vital siempre estará influido por la capacidad de pago de las empresas.

Ingreso y costo son los dos factores contrapuestos de una misma ecuación que se toman en cuenta para la determinación del salario. Calcular la capacidad de pago de una empresa es tarea relativamente fácil, pues bastará el examen de sus estados financieros para precisar la cuantía de los salarios que puede pagar. Naturalmente, siempre surgirán dificultades prácticas al momento de interpretarse los estados o de verificar su autenticidad, pero nunca serán comparables a los escollos que se manifiestan cuando se intenta medir de manera concreta y certera el salario vital.

El salario debe ser suficiente para garantizar la subsistencia del trabajador (Primera Parte), pero al mismo tiempo, la productividad de la mano de obra, esto es, el rendimiento medio del trabajador, será estimulado por la empresa con una política de incentivos que influye directamente sobre la estructura del salario (Segunda Parte).

## PRIMERA PARTE

### El principio de la suficiencia

El salario debe ser capaz de satisfacer todas las necesidades del asalariado y su familia; aunque el principio de la suficiencia del salario

(10) *Ibidem.*, p. 202.

(11) Ley Federal Mexicana del Trabajo.

tiene su fundamento en la doctrina del salario justo, tal como lo advierte ALONSO GARCIA, el principio en cuestión responde más bien a criterios económicos y sociales que a razones jurídicas, por lo que su delimitación debe hacerse tomando en consideración "factores o elementos extraños a la relación de trabajo y a los vínculos que la determinan" (12).

Y, en efecto, saber cuál es la suma que necesita el trabajador para poder subsistir con su familia, es penetrar al campo económico de la relación precio-salario, a fin de determinar si sus ingresos le permiten adquirir lo necesario para la vida.

Diversos procedimientos han sido imaginados para tratar de establecer cuál es el salario que debe considerarse como suficiente para la vida (I); pero una vez averiguada la suficiencia del salario, la misma queda erosionada por los efectos de la inflación (II).

## I. Los métodos para determinar la suficiencia

Son los economistas, los sociólogos y los administradores de sueldos y salarios quienes en definitiva se preocupan por encontrar elementos que coadyuven en el establecimiento de lo que debe considerarse como el salario vital. El jurista, por su parte, centra su atención en el salario mínimo obligatorio, que le da existencia legal a posibilidades de realización al denominado "salario vital". En otras palabras, y al menos en teoría, encontrado el criterio de suficiencia corresponderá a los poderes públicos fijar un salario mínimo que hipotéticamente debería ser igual al salario vital.

A la teoría de la suficiencia, o salario vital (A) deberá corresponderle el salario mínimo legal (B).

### A. El salario vital

Cualquier mecanismo que se utilice en su determinación sólo ofrecerá una aproximación, pues no hay ningún método verdaderamente objetivo, científico y seguro para calcularlo. La exactitud será imposible en esta materia, pero tal como lo enseña la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), "hay tres métodos posibles para llegar a una determinación aproximada del salario vital:

1. Ha de ser suficiente para satisfacer las necesidades teóricas mínimas de una familia típica, calculadas con arreglo a una fórmula más o menos científica.

2. Ha de ser suficiente para cubrir los gastos correspondientes a un presupuesto básico satisfactorio, calculado mediante encuestas sobre los gastos familiares reales.

3. Ha de ser comparable al salario vital ya fijado en circunstancias análogas" (13).

Procede, pues, el examen somero de estos métodos, que en la práctica suelen combinarse, sean los tres, sean dos de ellos, como una forma de controlar los resultados de cada uno.

**Las necesidades de alimentación.** Con este método se busca determinar el valor nutritivo de los alimentos que efectivamente consumen los trabajadores y sus familias; si este valor es inferior al nivel de subsistencia necesario para conservar la salud, entonces se recomienda aumentar los salarios para permitir al trabajador adquirir los alimentos que demanda su nutrición vital.

El nutricionista se encargará de señalar las unidades energéticas requeridas por el trabajador. Claro está, estas unidades variarán según se trate de un adulto o de un menor de edad, o de un trabajador que desempeña una tarea predominantemente muscular o de un empleado en cuya labor predomina el esfuerzo intelectual.

El número de calorías, proteínas y vitaminas que requiere diariamente el cuerpo, según el trabajo, será fijado por el experto, y a partir de estos datos se calcularán "las necesidades totales en materia de alimentación para familias con diferentes números de miembros y diferentes ocupaciones" (14). El nutricionista indicará los alimentos y las cantidades necesarias para proporcionar los mínimos exigidos para la nutrición, y el costo total de esas cantidades de tales alimentos compradas a los precios de las tiendas y los mercados, y establecerá la suma que el trabajador debe gastar para alimentarse con su familia, conservar la salud y tener energía suficiente para trabajar (15).

En su aplicación, el método presenta varios inconvenientes:

—por una parte, sólo se preocupa por las necesidades alimenticias

(13) LOS SALARIOS, Manual de Educación Obrera. Oficina Internacional del Trabajo, Tercera Edición, Ginebra, 1963, p. 17.

(14) *Ibidem*, p. 14.

(15) *Ibidem*, p. 14.

(12) ALONSO GARCIA, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo, Vol. 1, Cárdenas Editor, México 1978, p. 321.

del trabajador, descuidando otras igualmente importantes en la vida del hombre; por ejemplo, las de vestir, alojarse y divertirse sanamente.

—aun tratándose de la alimentación, habría que precisar su tipo, y que por la variedad existente es posible obtener un mismo valor energético con alimentos distintos a precios diferentes;

—finalmente, el hombre no es una máquina, y en las amas de casa hay diversidad en cuanto a la forma de administrar el dinero que destina para la comida como en lo que respecta al buen arte de aderezar y combinar los alimentos. Es muy posible que con un menor presupuesto pueda conseguirse una buena comida con un alto valor nutritivo: en este renglón, la calidad personal del ama de casa tiene palabra!

**El presupuesto familiar.** En busca de superar las deficiencias que notan en el método anterior, los expertos han propuesto encontrar una cifra aproximada del salario vital por medio del llamado "presupuesto familiar". Para establecer el mismo se realiza una encuesta entre familias de trabajadores no calificados, registrando en la investigación el número de los miembros de la familia, la edad de los niños que hay en ella, los ingresos que reciben provenientes del salario como los emanados de otras fuentes, etc. Al mismo tiempo se precisan los gastos en que incurre la familia en su consumo diario de alimentos, prendas de vestir, vivienda, utensilios domésticos y medios de transporte (16).

Con esta encuesta se podrá determinar cuál es el ingreso mínimo que necesita una familia obrera para poder subsistir, pero los resultados de la misma siempre podrán ponerse en entredicho por los motivos siguientes:

—los encuestados pueden equivocarse al ofrecer su respuesta ya que generalmente una familia no lleva contabilidad organizada sobre sus ingresos y egresos;

—en un país de inestabilidad monetaria, como es el caso de la mayoría de nuestros países latinoamericanos, las conclusiones de estudio serán rápidamente dejadas atrás por el continuo incremento de los precios de los artículos básicos de consumo;

—es difícil garantizar la fidelidad de los datos ofrecidos por las personas tienden a ocultar parte de sus ingresos, algunas por temor

(16) *Ibidem*, p. 15.

que la divulgación de las cifras exactas sirva a las autoridades fiscales para cobrarles mayores impuestos, y otras por sentirse avergonzadas de revelar su estado de miseria.

**El examen comparativo** sobre las tasas de salario y las ganancias en los distintos sectores económicos puede también ser una técnica efectiva para conocer si los salarios que se pagan en una determinada rama de la actividad industrial o comercial están o no por debajo del nivel general existente en otra área regida por acuerdos colectivos (17).

El sistema comparativo resulta inapropiado para países en vías de desarrollo en que sólo una minoría de trabajadores se encuentra organizada sindicalmente, razón por la cual, la mayoría de los asalariados carece de poder de negociación, necesitando el auxilio de las autoridades para poder obtener un nivel de suficiencia en la remuneración. Por lo demás, salvo contadas excepciones, la negociación colectiva se practica a nivel de empresa, y en los pocos países que se utiliza en el ámbito de la rama industrial es todavía de limitada extensión. Dada esta realidad, cualquier comparación resulta infructuosa.

## B. El salario mínimo legal

Es el menor salario que puede acordarse en un contrato de trabajo o en una convención colectiva. Fijado por vía de reglamentación autoritaria, el **salario mínimo**, aunque la ley no lo diga expresamente, se presume que consagra la noción del **salario vital**, expresando en cifras lo que corresponde a las necesidades elementales del trabajador y su familia.

Ahora bien, resulta que en la práctica, los ministerios de trabajo de América Latina, en su gran mayoría, por no decir en su totalidad, carecen de los recursos suficientes y de un personal lo suficientemente capacitado, experimentado y adiestrado para llevar a cabo los distintos métodos que han sido elaborados por los especialistas de administración de sueldos y salarios para la fijación de la remuneración suficiente.

Los mecanismos sugeridos por los expertos son dejados a un lado y sustituidos por otros instrumentos que muy bien pueden conducir a un divorcio entre lo que debe ser el **salario vital** y lo que resulta ser su expresión legal: el salario mínimo que fijan las autoridades.

(17) *Ibidem*, p. 17.



¿Cuáles vías suelen emplear los ministerios de trabajo con fines de determinar el mínimo legal?

a) **Una tour de force:** al momento de fijar el salario mínimo, organismos tripartitos, generalmente encargados de hacerlo, aunque en ocasiones la misión se confía a otras autoridades, y hasta el Congreso Nacional, operan más bien por la vía de la búsqueda de equilibrio entre los interlocutores sociales que por el examen de elementos que permitan encontrar la cifra aproximada de la suficiencia en la retribución. Una verdadera batalla campal se produce entre representantes de los empresarios y de los trabajadores, cada sector empeñado en hacer triunfar sus proposiciones, las cuales obedecen a una técnica de regateo, que el deudor del salario ofrece poco y acreedor demanda mucho, para finalizar el **tour de force** con un compromiso sugerido y finalmente impuesto por las autoridades.

En esta discusión, los estudios de la realidad económica y de circunstancias sociales brillan por su ausencia; a veces, los empresarios presentan estados financieros en apoyo de sus pretensiones, pero los sindicatos de trabajadores muestran renuencia en aceptar su credibilidad porque entienden que han sido preparados para burlar sus reivindicaciones. Estas, por su parte, muchas veces sólo reflejan el deseo natural de ganar más salario para mejorar las condiciones de vida.

b) La política económica del gobierno también influirá en la fijación del salario mínimo. El crecimiento de la nación y el fomento del empleo serán elementos de primer orden que manejarán los poderes públicos a la hora de determinar el mínimo de ley, sin preocuparse mucho éste concuerda o no con el criterio de la suficiencia.

A veces, en nombre de la crisis, y convirtiendo al trabajador en amortiguador, se prohíbe por un tiempo determinado que en convenciones particulares se puedan acordar aumentos de salario. En esta situación el orden público económico se impone sobre el social y, por consiguiente, cualquier cláusula en contrario queda afectada de nulidad y el contrato se ejecuta como si dicha cláusula no existiera.

Otras veces, el gobierno retarda deliberadamente los aumentos de mínimo legal, y sólo cede ante el clamor de los trabajadores expresado mediante manifestaciones, protestas, paralizaciones y huelgas. Cuando esto sucede, el gobierno complace parcialmente las aspiraciones de los reclamantes, sin que intervenga examen alguno en relación con el criterio de la suficiencia.

En los hechos, son variadas las fórmulas de indexación. Casi siempre se utiliza la técnica del porcentaje, pero otras veces se prefiere establecer una suma o combinar ésta con un porcentaje. Por lo demás, cuando el ajuste consiste en un porcentaje, éste puede ser igual al incremento experimentado en el costo de la vida o limitarse a una determinada compensación sin alcanzar la cifra del aumento de los precios al consumidor. De igual modo, el momento para efectuar los ajustes puede situarse en intervalos preestablecidos o cada vez que se registre un cambio en el índice de los precios (18).

Por supuesto, el éxito de un sistema de revisión automática y controlada depende de la selección de un índice satisfactorio, que refleje fielmente el incremento del costo de la vida. Este índice, por lo general, revela los precios al detalle de determinados bienes y servicios, escogidos por las autoridades sobre la base de los hábitos de consumo de la familia tipo, cuyo jefe sea un obrero o un empleado, y el mismo debe revisarse periódicamente.

El procedimiento, se arguye, adolece de cierta rigidez, pues no toma en cuenta situaciones excepcionales en que los ajustes automáticos pueden gravar la inflación y trastornar la economía. Tales el caso de una política de fomento de empleo motivada por la construcción de carreteras, obras hidroeléctricas, sistemas de irrigación, etc. Al aumentar el número de trabajadores empleados y pagarse más salarios, es común que se produzca un alza de los precios ya que la producción de bienes de consumo tardará un tiempo para satisfacer el aumento de la demanda (19).

Precisamente, con la finalidad de considerar otro factor, el desarrollo económico de la nación, en algunos casos se ha optado por subordinar las correcciones del salario a los incrementos de la productividad nacional del trabajo o del promedio de los salarios reales del país.

b) Las condiciones económicas generales de la nación, o sea, la evolución experimentada en el ingreso nacional, puede también servir para una actualización de los salarios que garantice a los trabajadores una participación en los frutos de la expansión y en el desarrollo económico del país.

Por supuesto, es necesario establecer los parámetros que permitan determinar el desarrollo económico de la nación, lo que generalmente se hace relacionando el salario con el ingreso nacional o el producto

(18) *Ibidem*, p. 38.

(19) *Ibidem*, p. 40.

interno bruto. De esta forma, los incrementos periódicos del salario tienden a eliminar toda distorsión entre la progresión del salario mínimo y la evolución de las condiciones generales de la economía de la nación.

Aun más, el sistema puede conducir no sólo a la corrección del salario nominal, sino a un aumento del salario real y, por ende, a un incremento del poder adquisitivo. Pero en vista de conciliar el alza del salario real con las exigencias de la lucha contra la inflación, países como los Estados Unidos o Alemania han creado el sistema del **salario inversión**, por el cual los trabajadores no reciben la totalidad del aumento acordado, ya que una fracción del mismo es colocada en un cuenta de ahorro o invertida en la empresa (20).

## B. Las cláusulas de indexación

Durante mucho tiempo la doctrina discutió si las partes tenían facultad de establecer en sus contratos —individuales o colectivos— cláusulas que permitieran el incremento automático de los salarios. Estas cláusulas ofrecen la ventaja de combatir la inflación, y sus secuelas, mediante la fijación de escalas móviles que restauran el equilibrio alterado, pero también pueden trastornar los planes de desarrollo de la nación.

El artículo 1895 del Código Civil francés (y también el mismo artículo en el dominicano), que consagra como regla de orden público el nominalismo monetario, sirvió durante mucho tiempo para que la jurisprudencia rehusara admitir la validez de estas cláusulas y considerara atentatorias a la estabilidad de la moneda.

La jurisprudencia francesa condenó las cláusulas en que las partes buscaban protegerse contra una baja de la moneda nacional, escogían para hacerlo un índice del costo de la vida. Por el contrario, los jueces juzgaron lícitas aquellas cláusulas en que la variación del salario se relacionaba a un índice que reflejara las fluctuaciones de actividad de la empresa o de un producto que entrara en su actividad (21). A partir de la Ley de finanzas de 1959, fueron prohibidas todas las cláusulas que establecieran la indexación de los salarios sobre la base del incremento del salario mínimo fijado por las autoridades, sobre el nivel general de los precios y los salarios, o sobre los precios de los bienes de servicio que no guarden relación directa con la actividad de la empresa. Por el contrario, se admiten como válidas,

(20) LYON-CAEN, Gérard, *ob. cit.*, p. 1155.  
(21) *Ibidem*, p. 95.

cláusulas de aumento de salarios que se fundamentan en un índice relacionado directamente con la actividad de la empresa (22).

Dadas las características singulares que presenta en nuestro continente el proceso inflacionario y la constante depreciación del signo monetario nacional, las cláusulas de indexación en los contratos individuales de los altos empleados y en los convenios colectivos se utilizan con mayor frecuencia, pero lamentablemente no hay una información acabada de la reacción de los tribunales con respecto a su validez o nulidad.

En general, salvo una ley que las prohíba, podría argumentarse la validez de estas cláusulas sobre el fundamento de la autonomía de la voluntad de los contratantes, y si bien es cierto que en países como la República Dominicana, el artículo 1895 del Código Civil consagra el nominalismo monetario, su aplicación en el ámbito del Derecho del Trabajo debería descartarse, pues el crédito laboral, de naturaleza alimenticia, debe conservar su valor real y protegerse contra las fluctuaciones monetarias.

Por supuesto, en épocas de inflación, las negociaciones colectivas sobre salario serán tachadas de inflacionarias, por lo que serán limitadas en busca de incrementar la tasa de inversión, con lo cual las cláusulas de indexación quedan prohibidas en aras de una política de desarrollo económico que carga sobre los trabajadores el peso de la crisis.

## SEGUNDA PARTE La estructura del salario

Una de las reglas esenciales del Derecho del Trabajo es la isonomía del salario, resumida en la máxima "a igual trabajo, igual salario". Por consiguiente, queda absolutamente prohibida cualquier discriminación en el importe del salario, ya sea:

— en razón de la edad (aunque algunas legislaciones admiten un salario inferior al mínimo de ley para los menores de edad incorporados al trabajo).

— en razón del sexo; y

— en razón de la nacionalidad.

(22) *Ibidem*, p. 94.

No obstante el principio de la igualdad de los salarios, se admite diferencia en su cuantía cuando la misma se funda en la diversidad de la naturaleza (I) o en los resultados del trabajo (II). La persona de trabajador puede también influir en su variación (III).

## I. La naturaleza del trabajo

La tendencia moderna es hacer depender la remuneración del puesto que se ocupa, independientemente de la calificación profesional de la persona que lo desempeña.

Se trata de clasificar los empleos y evaluar las tareas en vista de obtener un equilibrio de salarios y producir constantemente un "repercusión sobre el reparto o distribución interna de la masa de salarios" (23).

Tal como lo señala la O.I.T., la evaluación de tareas implica diferencia de salarios basadas en la comparación de funciones, y si bien es cierto que con la misma "no se determina el salario adecuado para cada grado", se establece cuales son los grados en que deben pagarse mejores salarios que en los otros, garantizando así un salario igual por trabajos iguales o equivalentes (24).

Diversos sistemas han sido ideados con la finalidad de clasificar objetivamente la función o el cargo que se desempeña en la empresa (A), pero todavía hoy el empresario es el amo absoluto de la estructura de su empresa (B).

## A. Los sistemas de clasificación

Las técnicas modernas se esfuerzan por clasificar objetivamente la función que se ejerce. En el análisis de las tareas y la estructura de los salarios, diversos sistemas han sido propuestos:

a) La **clasificación por categorías**, también llamada de "graduación previa", es un método simple y sencillo cuyo objetivo es clasificar los puestos en niveles, clases o grados de trabajo, tomando en consideración las características de las labores que se desarrollan en la empresa (25).

Esta división de los puestos no obedece a reglas técnicas

(23) RODRIGUEZ MANCINI, Jorge. En el Tratado de Derecho del Trabajo, bajo la dirección de Antonio Vázquez Vialard, Tomo 4, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1983, p. 498.  
 (24) LOS SALARIOS, ob. cit., pp. 61 y 63.  
 (25) REYES PONCE, Agustín, ob. cit. p. 45.

determinadas sino que se hace mediante la simple apreciación de los principales grupos que se forman con las labores de la empresa (26). A cada grupo se le asigna un número y se le formula una definición, estableciéndose una determinada jerarquía; por ejemplo, trabajadores no calificados, trabajadores calificados, técnicos, ejecutivos y directivos.

Luego de establecidas las distintas categorías se examinarán las diferentes ocupaciones para precisar en cuál de aquellas quedará incluida. Muchas de las faenas podrán fácilmente catalogarse, pero otras son de difícil caracterización.

El método es sencillo, de fácil comprensión para el personal, pero permite la subjetividad en la evaluación desde el momento en que dentro de una misma categoría pueden incluirse tareas disímiles sin que haya obligación de precisar los elementos que la componen y sin necesidad de fijarles una determinada jerarquía.

b) La **valuación por puntos** es otro método, consistente "en ordenar los puestos de una empresa, asignando cierto número de unidades de valor, llamados puntos, a cada uno de los factores que los forman" (27).

En otras palabras, cada puesto de la empresa estará conformado por un conjunto de factores, todos de carácter objetivo, que servirán para determinar el número de puntos que se atribuirá a cada función; establecido este número, se fijará el orden de categoría que le corresponde a la función.

A cada categoría debe corresponder un solo salario, pero para dar mayor flexibilidad al sistema, la técnica admite una gama de salarios, con un mínimo y un máximo para cada categoría.

Vale la pena mencionar los factores recomendados para la evaluación del puesto: la habilidad (mental o manual, instrucción, experiencia e iniciativa del trabajador); el esfuerzo; la responsabilidad (de equipos o procesos, seguridad de otros, trabajo de otros); y las condiciones de trabajo (riesgos, complejidad del puesto, etc.)

El método, al igual que el anterior, aunque en grado menor, ofrece margen para que se cuele la subjetividad, pues al seleccionar los factores, conferirles puntos a cada uno, y luego establecer la

(26) *Ibidem*, p. 46.  
 (27) *Ibidem*, p. 57.



categoría, se toman decisiones en las que interviene el criterio personal del evaluador.

c) Otros sistemas también han sido elaborados por los especialistas como son el de **comparación de factores**, en el cual se asigna un valor monetario a cada factor que se utiliza en la clasificación del puesto; el llamado de **perfil**, que traza las características generales de cada uno de las tareas escogidas como marco de referencia; el denominado de las **indicaciones**, que merced a una encuesta de sueldos y salarios en el mercado de trabajo busca determinar las remuneraciones vigentes para un gran número de tareas de referencia, etc.

## B. La calificación convencional

Aunque la tendencia moderna es la de hacer depender la remuneración de la función que se ocupa (**job evaluation**), lo cierto es que los empresarios se resisten a un compromiso por adelantado que les limite su poder de dirección, obligándolos a estipular una determinada retribución, fijada objetivamente en consideración a puesto o a la tarea que se ejecuta.

La libertad contractual, que en este caso se traduce en una adhesión del trabajador, servirá para asignar la función que desempeñará el trabajador y la cuantía del salario que percibirá por la prestación de sus servicios.

La calificación efectiva, como bien lo apunta LYON-CAEN, es esencialmente contractual, lo que significa, según el autor citado, que "en la economía capitalista, el patrono es el amo de la estructura de su empresa, de la jerarquía y de la calificación de los empleos ofrecidos..." (28).

No obstante esta situación, las convenciones colectivas se esfuerzan en limitar el poder del empresario, y en muchas de ellas se acuerda un salario mínimo por categoría mediante el establecimiento de los coeficientes jerárquicos y de la clasificación de los empleos; de esta forma, cuando el patrono contrata a un trabajador deberá darle una clasificación a la cual le corresponderá el pago de una determinada retribución ya prevista en el convenio colectivo.

En algunas de las convenciones colectivas sólo aparecerán las distintas categorías en que se agrupan los variados empleos de la empresa, pero en otras, se procede también a una clasificación

minuciosa de los empleos, correspondiendo un coeficiente a cada empleo, al cual se le aplica un salario de base.

Un estudio de la realidad de cada país sería interesante para conocer cuál es la extensión en que interviene el criterio personal del jefe de la empresa o la evaluación científica de los puestos en la estructura de los salarios, pero no hay dudas de que dado el escaso desarrollo de la organización sindical en la mayoría de los países de América Latina, la variación de los salarios en función de la tarea es obra del poder de dirección del empresario, quien establece las jerarquías y define los puestos.

## II. Los resultados del trabajo

Es el otro factor que permitirá la variación de los salarios, ya que es natural que se reciba una mayor recompensa si se trabaja más o con más habilidad.

No obstante esta afirmación, la remuneración basada en el rendimiento o en el mérito de la labor ha sido fuertemente criticada al comprobarse que la misma atenta contra la seguridad, la dignidad y la autonomía individual del asalariado y contra la solidaridad que debe existir entre los obreros de una misma empresa. Por lo demás, este tipo de retribución somete al operario a una cadencia de trabajo inhumana y muchas veces se presta al abuso por parte del patrono, quien como árbitro de su empresa fijará el sistema para calcular el rendimiento o valorar la calidad del trabajo realizado (29).

La remuneración a **destajo**, preconizada en sus orígenes por los adeptos de la organización científica del trabajo, y cuyo carácter científico hoy ha sido puesto en duda, aunque todavía se utiliza, se la ha sometido a determinados correctivos que tienden a disminuir sus efectos nocivos (A). Por otra parte, se han puesto en práctica otros sistemas, diferentes al destajo, para estimular al trabajador en su rendimiento y producción (B).

### A. Los correctivos

Múltiples sistemas han sido imaginados para determinar el salario a destajo.

El más conocido es el denominado de **tasa fija por piezas**, el cual se aplica a un trabajador o a un equipo de trabajadores que realiza una

(28) LYON-CAEN, Gérard, ob. cit. p. 127.

(29) *Ibidem*, p. 207.

tarea en común. La remuneración se calcula sobre la base de una tasa fija que se asigna a cada unidad de producción.

En el salario acompañado de primas, una suma adicional al salario fijo es otorgada cada vez que se alcanza determinada meta de producción o se ejecuta la tarea en un tiempo menor al establecido. Se llama **prima** a la parte variable del salario que se entrega sobre el salario base, y cuyo porcentaje disminuye en la medida que se eleva el rendimiento.

Hay otros muchos métodos que impulsan al obrero a rendir más o ahorrar tiempo en la ejecución de su labor: uno de ellos es el denominado **sistema Taylor**, que fija dos tasas por pieza producida aplicando la más alta de las dos a los trabajadores que alcanzan un determinado nivel de producción; el sistema **Bedeaux**, es otro de los métodos, en el cual se toma como parámetro la unidad del esfuerzo humano; el sistema **Halsey**, por su parte, garantiza un salario base hasta la eficiencia normal y cuando ésta es aumentada concede una prima del cincuenta por ciento del tiempo ahorrado.

Un caso particular de salario por rendimiento es el de la **comisión**, utilizada casi siempre para retribuir el trabajo de los vendedores, quienes se les paga un salario variable en función de la cifra de los negocios realizados bajo su cuidado en favor de la empresa.

Ahora bien, cualquiera que sea el método empleado para determinar el salario a destajo se corre el riesgo de que el empresario, árbitro de su determinación, implante un sistema que engendre fatiga con la consiguiente pérdida de la salud del trabajador; procure a obrero un salario insuficiente por mayor que sea su esfuerzo; conduzca a la producción de artículos de mala calidad, a causa de la prisa en la fabricación.

Estos graves inconvenientes tienden hoy a corregirse por la adopción de ciertas medidas que si bien mantienen el sistema buscando mejorarlo para tranquilidad y solaz de los trabajadores:

a) En numerosas legislaciones positivas se asegura al trabajador la percepción del salario mínimo legal, independientemente de su rendimiento; de esta forma, se crea un **salario mixto** gracias al cual se garantiza al operario un salario básico como principal forma de remuneración, pero combinado con un incentivo por todo rendimiento superior al medio (30).

b) Las normas de producción, en el pasado fijadas o modificadas libremente por el patrono, tienden hoy a ser acordadas de común acuerdo entre el empresario y el sindicato de trabajadores, sobre la base del llamado "rendimiento normal", que es definido "como el ritmo óptimo que un trabajador normalmente calificado y adiestrado para el empleo puede mantener durante la jornada normal de trabajo, ofreciendo toda su actividad, siempre que la misma pueda mantenerse en el tiempo sin que le provoque una alteración de sus facultades físicas o intelectuales" (31). Claro está, precisar el "ritmo óptimo" siempre será una cuestión de apreciación, pero la exigencia de un acuerdo entre el jefe de la empresa y los representantes del personal evitará que se abuse de los trabajadores.

La **prima colectiva de productividad** busca hoy reemplazar a la prima individual por rendimiento o al bono colectivo por equipo. La misma es calculada en función de los resultados de la empresa, y beneficia a todo el personal. Se distingue de la participación en las utilidades porque no se fundamenta para su cálculo en los beneficios obtenidos por la empresa, sino en el crecimiento de la productividad, definida esta última como la relación existente entre la producción y uno, varios o el conjunto de los elementos de la producción (por ejemplo, economía de la mano de obra, reducción del precio de venta, etc.)

Lamentablemente, todavía en nuestros países la remuneración por rendimiento sigue siendo un medio para obtener de los trabajadores el máximo rendimiento con la menor retribución posible. Los incentivos continúan utilizándose para inducir a los trabajadores a trabajar con rapidez sin importar su excesivo cansancio o el deterioro de su salud.

Una intervención de las autoridades se requiere para lograr que el sistema, al mismo tiempo que estimula el rendimiento, proporcione al trabajador una justa y merecida recompensa por su esfuerzo, con un ritmo razonable que no deteriore su salud.

Lo mismo podría decirse de las comisiones de los vendedores, fuente de graves abusos cuando la legislación o el convenio colectivo no prevén la tasa mínima a pagar; el momento en que se genera el derecho (¿pierde el vendedor la comisión si el cliente no paga?); la fecha en que debe pagarse (¿tan pronto se cierra el negocio o habrá que esperar que el cliente abone lo adeudado?); y el cambio del área geográfica en que se desempeña la tarea (¿puede ser trasladado de una zona a otra, aunque el cambio le disminuya los ingresos?) Estas y

(30) *Ibidem*, p. 209.(31) *Ibidem*, p. 207.

otras interrogantes deben ser previstas, pues de lo contrario puede ser fuentes de graves abusos en lo que concierne al importe de remuneración y al principio de igualdad de tratamiento entre trabajadores que efectúan una misma labor.

### B. Salario y beneficio

La tendencia moderna es la de asociar a los trabajadores a la expansión de la empresa. Es una forma de estimular su rendimiento, pues los trabajadores estarán interesados en producir más con tal de participar en los frutos obtenidos por la empresa.

Diversos sistemas pueden adoptarse:

a) **La participación del trabajador en los beneficios de la empresa**, cuyo objetivo es asociar a cada trabajador en los resultados de la empresa, sin perder su calidad de asalariado.

En general se fijará por ley una determinada suma o un por ciento de las utilidades que obligatoriamente será distribuido entre los trabajadores de la empresa, en función del monto de su salario y de la antigüedad en el trabajo.

Pero el gran problema que genera la participación en los beneficios es el control sobre la dirección de la empresa que le permita al asalariado verificar con exactitud el importe de los beneficios obtenidos. En este punto radica la mayor dificultad que ha suscitado en la práctica el sistema, pues como la dirección de la empresa corresponde al empresario, al trabajador le resulta imposible modificar su curso o exigir ser informado de sus modalidades.

La existencia de un control y su aplicación efectiva resultará necesarios si se quiere que la participación en los beneficios se convierta en un instrumento de mejoramiento de las relaciones de trabajo; de lo contrario, será una fuente de discordia permanente, presumir los trabajadores que no están recibiendo lo que verdaderamente les corresponde.

En algunas legislaciones, como en el Código de Trabajo de República Dominicana, se obliga al patrono a suministrar a los trabajadores informe acerca de las ganancias y pérdidas a la terminación del balance general, y se autoriza al personal a consultar los libros de contabilidad (Art. 194), pero en los hechos esta norma legal no ha evitado la suspicacia, y los consiguientes conflictos, a la hora de conocerse el importe de los beneficios que van a repartirse entre los trabajadores.

b) Otra forma de hacer participar a los trabajadores en los frutos de la expansión de la empresa, aunque menos usual en nuestro Continente, es la **participación colectiva** en favor del conjunto de los trabajadores. La misma puede lograrse por diversas vías:

— **La participación colectiva en los beneficios**, o sea, una forma de participar en los beneficios en que el por ciento o la suma a distribuir se entrega al personal, y no individualmente a cada trabajador;

— **La participación en el capital**, que permite al personal convertirse en accionista de la empresa; y

— **La participación en el crecimiento de la productividad**, que permite al personal recibir una suma global determinada después de comprobado el crecimiento de la productividad en un período de referencia. Claro está, para que el sistema funcione sin complicaciones resulta indispensable precisar los modos de comprobación del progreso de la productividad sobre la base de elementos que puedan evaluarse con objetividad (32).

c) La participación en los frutos de la expansión también puede lograrse mediante la entrega individual a los trabajadores de acciones de la sociedad, prohibiéndoseles negociar sus títulos por un período determinado, o por medio de la apertura de un crédito contra la empresa, el cual debe ser invertido por ésta en su expansión (33).

### III. La persona del trabajador

Esta normalmente no debe influir en la variación del salario; sin embargo, ciertos criterios, derivados de la persona del trabajador, influyen en la diversidad de la remuneración, entre éstos, la **calificación profesional (A)**, la antigüedad en el empleo, y la carga de familia (C).

#### A. La calificación profesional

Por ésta se conoce la aptitud que posee un trabajador para desempeñar una función determinada, la cual resulta de sus estudios, de su capacitación, de su formación, y se comprueba por sus certificados y diplomas.

En general no es tomada en cuenta por el empresario al momento de contratar al trabajador y asignarle una función. Un abogado

(32) *Ibidem*, p. 173.  
(33) *Ibidem*, b. 178.



empleado para ejercer una tarea de un obrero no calificado recibirá el sueldo correspondiente a ésta categoría, independientemente de la obligación de sustentar (35).

En un principio esta carga fue soportada por los empresarios que la establecieron en sus empresas, sin que se extendiera a las otras en que sus dueños refusaban reconocerla, pero en la actualidad ha sido absorbida por los sistemas de seguridad social, que con el nombre de **asignaciones familiares**, se encargan de abonar los correspondientes subsidios a los trabajadores en función de su carga de familia.

Desde el momento en que adquieren un carácter obligatorio, las asignaciones familiares pierden su naturaleza salarial, pues ya no constituyen una ventaja que el trabajador pueda obtener como consecuencia de trabajar en tal o cual empresa, advierte PLA RODRIGUEZ, y se transforman en un beneficio creado por el legislador a favor de todo menor cuyo padre trabaje (36).

Se consideren o no salarios, las asignaciones familiares emanadas de la seguridad social representan para el trabajador un ingreso suplementario que incrementa su salario básico; sin embargo, debe señalarse que no todas las legislaciones del Continente han dispuesto el pago de asignaciones por carga de familia, limitándose algunos institutos de seguro social a cubrir ciertos riesgos, como los de enfermedad, incapacidad temporal y maternidad, casos en los cuales, y gracias a los subsidios que recibe, el trabajador preserva su capacidad total o parcial de ingreso, sin que se produzca un aumento en su remuneración habitual.

Empero, en algunos países, el legislador interviene para fijar un salario en beneficio de determinadas profesiones u oficios. Así, por ejemplo, en Brasil, enseña MASCARO NASCIMENTO, se establecieron tarifas de salario mínimo en favor de los médicos, dentistas, así como de sus auxiliares; de los ingenieros, químicos, arquitectos, agrónomos y veterinarios; de los profesores; de los capitanes de puertos y de los estibadores; y de los periodistas (34).

Lo mismo sucede en la República Dominicana. En el pasado reciente hubo un salario mínimo profesional establecido en favor de los conductores del transporte público, y en la actualidad se han reconocido tarifas especiales para los ingenieros y los profesores.

**B. La antigüedad**

También influye en el incremento del salario, ya sea en la forma de un aumento del salario básico en función del tiempo de trabajo en una misma empresa o ya sea por la vía de una prima progresiva cuyo cálculo se relaciona con la duración de los servicios.

A veces establecida en los pactos colectivos, se observa en las empresas del Continente una corriente que tiende a relacionar el valor del salario con la antigüedad, efectuándose aumentos anuales en favor de cada trabajador. De esta manera se frena la movilidad de la mano de obra, garantizando el empresario una permanencia en la empresa gracias a la política de aumentar periódicamente el salario en correspondencia al tiempo pasado en la empresa.

La cuantía del aumento será fijada libremente por el empresario, a menos que no haya sido acordada expresamente en la convención colectiva.

### C. La carga de familia

Desde hace ya bastante tiempo se ha establecido la fórmula de pagar al trabajador, además de su salario básico, un subsidio según

(35) PLA RODRIGUEZ, Américo. Las asignaciones familiares: ¿Instrumento de política social o de política salarial? Ponencia mimeografiada en el V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, 1984, p. 9.

(36) Ibidem, p. 11.

(34) MASCARO NASCIMENTO, Amauri. Manual do Salário, Editora Ltr, Sao Paulo, 1984, p. 127.

### TEMA III

#### CONTENIDO

## El Ajuste Recesivo en el Mercado de Trabajo Venezolano. Tendencias Recientes, Implicaciones Socio-Políticas y Perspectivas Futuras

HECTOR VALECILLOS T. (\*)

(\*) Profesor Asociado de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela y Asesor Económico de la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

## INTRODUCCION

En respuesta a la crisis prolongada de la economía venezolana y a las acciones de política económica y social de los gobiernos orientadas a resolver dicha crisis, a partir de 1979 el mercado de trabajo (MT) ha estado sujeto a cambios y reajustes más o menos profundos en su conformación estructural y en su dinámica de operación. En las nuevas circunstancias, fenómenos como la desocupación abierta y el subempleo laboral, que si bien es verdad no habían sido erradicados del panorama económico, reaparecieron con fuerza inusitada. De igual manera se produjo un retroceso ostensible en áreas en las cuales un avance económico bastante prolongado había permitido una cierta "propagación" del bienestar material a sectores tradicionalmente marginados. En este terreno, el retroceso más espectacular, y socialmente más crítico, se expresa en el rápido y masivo crecimiento de la pobreza extrema y en una regresión constatada en el patrón de distribución del ingreso.

Aquellos cambios y reajustes del MT han tenido, a su vez, impactos considerables sobre las relaciones entre los distintos grupos sociales y sobre la distribución del poder político en nuestra sociedad. El propósito principal de este ensayo consiste justamente en tratar de hacer explícitas la naturaleza y causalidad de esas transformaciones, intentando poner de relieve, además, las principales implicaciones sociopolíticas del reajuste recesivo de nuestro MT. Por considerarlo de utilidad, se incluye en el texto una breve reflexión final sobre la que el autor juzga la probable evolución futura de la problemática de dicho mercado.

## 2. El mercado de trabajo en Venezuela.

### 2.1. Rasgos fundamentales de su evolución histórica.

En correspondencia con una norma histórica observable en las distintas formaciones económicas nacionales capitalistas, la formación



y desarrollo del MT venezolano ha sido un proceso lento y accidentado, en cuyo devenir se funden una multiplicidad de elementos y fuerzas de naturaleza muy variada (demográfica, institucional, económicas, políticas, etc.), las cuales han actuado sujetaándose no sólo a las presiones y condicionantes que emanan de la situación interna del país, sino reflejando también influencia importantes que provienen de la naturaleza internacional del sistema del cual formamos parte. Esta es la razón básica que explica el peraltamente dinámico de los mercados de trabajo; es decir, la cambiante composición interna de sus principales elementos constitutivos y las relaciones entre esos elementos.

Aunque no entra en los propósitos de este ensayo el acometer un análisis histórico del proceso de evolución de nuestro Mercado de Trabajo, consideramos no obstante útil, a los fines de abordar posteriormente la temática central del mismo, presentar en forma esquemática los que en nuestra opinión, constituyen los rasgos principales que —en una perspectiva histórica— presenta dicho mercado (1). El primero de estos rasgos lo constituye el alto ritmo de crecimiento de la población que ofrece sus servicios en ese mercado. Este aumento rápido de la oferta de trabajo ha tenido como determinante fundamental un elevado ritmo de crecimiento demográfico del país, y, en menor medida y operando en coyunturas específicas, una fuerte corriente migratoria. Dos elementos interrelacionados se vinculan al rasgo considerado: a) un cambio considerable y de carácter continuo en la composición por sexo de la población económicamente activa (PEA) que se ha expresado en una elevación sostenida de la proporción de mujeres incorporadas al MT remunerado, y b) una alteración también considerable y al parecer irreversible en el patrón de localización espacial de la fuerza de trabajo (FT) (2), que ha implicado una fuerte concentración urbana de la PEA y una gran movilidad geográfica de sus integrantes.

El segundo rasgo de importancia en la evolución histórica del MT venezolano lo constituye la presencia de una dimámica fluctuante de la demanda de mano de obra, coetánea a la presencia de un segmento —proporcionalmente elevado— de trabajadores en situación de paro involuntario. Estas oscilaciones acentuadas de la demanda de trabajo han estado determinadas en forma característica por los ritmos cambiantes de la acumulación del capital y del gasto en consumo (privado y público). Debido al carácter primario —exportador (básicamente petrolero) de nuestra economía y a las políticas

(1) Cf. Vatecillos (1983) para una exposición más amplia de este punto.

(2) Aunque en sentido estricto fuerza de trabajo y población económicamente activa no son conceptos sinónimos o equivalentes, aquí los usamos indistintamente.

gubernamentales de redistribución de la renta petrolera adoptadas desde mediados de los años 40, pero particularmente impulsadas bajo los gobiernos democráticos, el sector estatal (administración pública central, institutos autónomos y empresas del Estado) se constituyó (al menos hasta 1982) en el factor más activo de generación de empleo en el país, actuando de hecho como el empleador de última instancia".

Por otra parte, la presencia, durante varias décadas, de una tasa de desempleo abierto relativamente elevada (salvo excepciones, no menor del 6% de la PEA), en condiciones de un continuo y prolongado crecimiento de la economía nacional, ha sido la resultante de una combinación de factores de índole tecnológica (tendencia a la mecanización o sobremecanización progresiva de los procesos productivos, con su correlato de elevación también continua de los costos unitarios de creación de nuevos empleos) y otros de una naturaleza socio-psicológica.

Un tercer rasgo de la evolución considerada lo conforman los cambios notables experimentados por la composición socio-profesional de los trabajadores. El más llamativo de ellos viene dado por la creciente participación relativa (%) de la categoría de asalariados en el total de personas ocupadas. En otras palabras, mientras al comienzo de la explotación petrolera en el país era muy bajo el porcentaje de obreros y empleados sujetos a relación de dependencia laboral en una empresa (y/o institución gubernamental) y remunerados; en fechas más recientes esa proporción ha alcanzado niveles que se igualan o aproximan a los que se observan en economías de mayor desarrollo. Este comportamiento es la contrapartida de la progresiva pérdida de importancia del trabajo de simple subsistencia, realizado primordialmente por "cuenta propia" y/o en el marco de unidades de producción domésticas o como minifundo, tas.

En cuarto lugar, el MT venezolano ha presenciado un avance continuo en el nivel educativo y técnico de la PEA. En grado decisivo, este avance ha sido el resultado del esfuerzo sistemático de los gobiernos democráticos en pro de la expansión de la matrícula escolar, en los distintos niveles del sistema educacional, así como de desarrollo de la formación profesional (adiestramiento y reentrenamiento técnico) impartida en centros especializados —tipo INCE— y/o en las propias empresas. En estas circunstancias, el analfabetismo entre las distintas categorías de trabajadores ha venido disminuyendo en forma permanente, a la par que ha aumentado de continuo la proporción de personas económicamente activas que han

logrado acceder al nivel superior de educación. Este hecho indiscutiblemente positivo desde el punto de vista del desarrollo social no ha logrado traducirse, sin embargo, en un crecimiento correlativo de la productividad media de los trabajadores ocupados, ni ha sido suficiente para contrarrestar patrones de conducta negativos e relación al trabajo, aún presentes en segmentos importantes de la población laboral.

El quinto rasgo de importancia observable en la evolución de largo plazo de nuestro MT se expresa a través de la instauración progresiva desarrollo de un "moderno" sistema de relaciones industriales y laborales. Ciertamente, mientras en los inicios de explotación petrolera, y, en concordancia con el grado relativamente bajo de extensión del régimen de trabajo asalariado en el país, la disposiciones de la Ley del Trabajo, por ejemplo, tenían sólo un vigencia formal, siendo ostensible la inaplicabilidad de hecho de un porción determinante de las mismas; en períodos más recientes se ha producido un enriquecimiento cualitativo de la normativa laboral y una extensión considerable del marco de aplicación de esos códigos. De igual manera, y como fenómeno vinculado íntimamente al ante señalado, al interior de las empresas privadas que contratan personal se ha producido un desarrollo innegable en materia de administración del trabajo, lo que ha conllevado la sustitución de anacrónicos esquemas "paternalistas" basados en la relación personal entre trabajador y su patrono, por métodos que privilegian el uso formalizado de normas más objetivas y menos personalizadas para selección, remuneración, ascenso y despido del personal contratado. Aspecto distintivo de este proceso ha sido el reconocimiento empresarial de la legitimidad e importancia de las organizaciones sindicales y de sus principales instrumentos de acción, en particular de la contratación colectiva.

Por último, y en correspondencia con un proceso sostenido de crecimiento económico que se prolongó durante algo más de tres décadas (1945-1978), en el MT venezolano se observó —al menos hasta finales de los años 70— una tendencia al aumento de los niveles medios de remuneración de los trabajadores ocupados. Ese incremento de la tasa de salarios, si bien incidió en forma diferente sobre los distintos grupos y categorías de trabajadores, se sobrepuso claramente al aumento —mucho menor— del índice del costo de vida; creando así las condiciones que permitieron una elevación del nivel de bienestar de la población activa. Este comportamiento, a su vez, coincidió con una mayoría apreciable en materia de distribución del ingreso (sea que se le considere desde el punto de vista personal o funcional).

Al desacelerarse, primero, el ritmo de crecimiento de la economía nacional en 1978, para experimentar luego (a partir de 1979) y durante un período que se prolonga hasta el presente un cambio de signo en esa evolución, adoptando así la actividad productiva un estado de evidente estancamiento (crecimiento del PTB igual o menor al crecimiento de la población), era de esperar —y así ha ocurrido— que se produjeran cambios importantes en la conformación y dinámica de nuestro MT. Consideraremos inmediatamente y con ciertos detalles esos cambios.

## 2.2 Estancamiento y reajustes del mercado de trabajo durante la última década.

Como ha sido analíticamente demostrado por diversos autores, en 1978 concluye la más prolongada de las etapas de crecimiento continuo vivida por la economía venezolana en el siglo XX; iniciándose a su vez la más profunda y también prolongada fase de crisis y contracción del nivel de la actividad productiva. En esta abrupta inflexión del "ciclo de negocios" de la economía venezolana entraron en juego factores de índole estructural (en particular, la sobreinversión en maquinarias y equipos durante 1974-77, que elevó desproporionalmente el margen ocioso de la capacidad instalada de producción, y la sobrevaluación externa del bolívar), y otros de política económica (en especial, la implantación a comienzos de la gestión del Presidente Herrera Campins de una política de "liberación" de precios en condiciones de virtual represión de los salarios, lo que dio lugar a reducciones suplementarias de la demanda de bienes y servicios y a un acelerado proceso de concentración y centralización de capitales).

Después de los posteriores de política económica bajo el gobierno del Presidente Herrera Campins —en particular, la incapacidad para resolver adecuadamente los problemas vinculados al creciente peso del servicio de la deuda externa, en condiciones en que, en 1979 y 1980, se obtuvieron ingresos record por concepto de exportación de petróleo— llevaron a una agudización de los problemas de la balanza de pagos, una vez que a partir de 1982 se redujeron considerablemente dichos ingresos, al igual que la oferta de préstamos bancarios provenientes del exterior y se intensificó la fuga de capitales. El colofón inevitable de esta desastrosa gestión macroeconómica, como es conocido, lo constituyó la devaluación del bolívar en febrero de 1983 y la necesidad de adoptar forzosamente un programa de ajuste orientado a corregir serios desequilibrios externos e internos de la economía.

En tales circunstancias, es comprensible que el signo predominante de la gestión económica del gobierno que tomó posesión en enero de 1984 haya sido la profundización de las políticas de ajuste iniciadas el año anterior. Impulsado por el deseo de, y/o la compulsión (inconfesa) de la banca acreedora en favor de pagar la deuda externa, "honrando los compromisos contraídos", el nuevo gobierno privilegió el componente externo del ajuste, de allí que haya enfatizado la reducción considerable de las importaciones, a cuyos fines perseveró en la orientación devaluacionista, en el marco de un sistema de cambios múltiples o diferenciales. Por otra parte, la intención de favorecer el incremento y la diversificación de las exportaciones no tradicionales, así como de profundizar la sustitución de importaciones —que permitiesen, en conjunto, elevar la oferta de divisas no petroleras—, llevó al gobierno del Presidente Luisinchi a la adopción de una política de precios libres orientada (teóricamente) a estimular la producción de bienes y servicios comercializables internacionalmente (3).

Sin la pretensión de proceder a realizar una evaluación de los logros de esa política de ajuste, lo que claramente desbordaría los propósitos más limitados de este trabajo, podemos sin embargo (y con base en el Cuadro N° 1) hacer algunas consideraciones sobre los alcances fundamentales de los resultados alcanzados. Como muestran esos indicadores, las realizaciones de dicha política distan mucho de ser exitosas. Así, aunque en 1985 se logró revertir la tendencia regresiva en el crecimiento del producto, y en 1986 se alcanzó una tasa considerable de aumento del PTB, esta recuperación fue sólo de corta duración, ya que en 1987 el producto real vio reducir nuevamente su ritmo de crecimiento, lo que confirma la condición de estancamiento que caracteriza a la economía venezolana de los años ochenta. Por otra parte, no se ha producido una mejoría apreciable en las cuentas externas del país. Ha habido, en verdad, un superávit continuo de la balanza de comercio, pero su nivel de tendencia se ha movido rápidamente a la baja, y el monto alcanzado en 1987 es apreciablemente inferior al nivel de finales de 1982 cuando se precipitó la crisis cambiaria. En condiciones de una disminución importante de las exportaciones petroleras, dicho superávit se ha logrado mediante una reducción drástica y sostenida de las importaciones de mercancías. Sin embargo, el pago de la deuda externa en montos indiscutiblemente onerosos, las remesas de utilidades de las empresas transnacionales y la fuga de capitales

(3) Esta es una versión muy resumida y drástica del contenido esencial de las políticas de ajuste implementadas a partir de 1984, que no hace justicia a otros elementos importantes de la misma, en especial a la política de gasto público y a la monetaria, cuyos comportamientos reales se alejan claramente del llamado "entoque de ajuste ortodoxo".

prácticamente han liquidado dicho superávit comercial, de manera que el saldo de la cuenta corriente ha disminuido considerablemente o se ha hecho abiertamente negativo. Como resultado, las reservas internacionales han experimentado una baja sustancial, alcanzando un nivel crítico en virtud de los compromisos financieros que imponen los convenios de pago de la deuda externa y los requerimientos de importación de bienes y servicios. Por lo demás, el costo social del ajuste ha sido muy elevado, lo que se expresa, resumidamente, en una baja importante en el producto per cápita y en la remuneración real promedio. En síntesis, el país muestra un proceso recesivo de ajuste externo con inflación creciente, la cual alcanzó en 1987 su máximo valor histórico (40,6%).

¿De qué manera estas políticas de corte recesivo han influido sobre el MT, es decir, cómo se han reajustado, a su vez, las principales variables que operan en el MT? Antes de responder esta pregunta conviene formular una **advertencia** que consideramos importante. Como es sabido, en el país la disponibilidad de información estadística sobre el comportamiento del MT es claramente limitada; en especial en lo que se refiere a indicadores que reflejen la dinámica coyuntural o de corto plazo de dicho mercado. De hecho, aparte de la Encuesta (semestral) de Establecimientos Industriales, levantadas por la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), no existen otras fuentes de datos que puedan servir de base para acometer un análisis objetivo de la dinámica del MT.

A decir verdad, en la práctica los estudios sobre este mercado se basan en forma casi exclusiva en los datos de la Encuesta de Hogares, lo cual no deja de ser problemático porque, si bien es cierto que la OCEI ha hecho esfuerzos por mejorar la calidad de la información que suministra esa encuesta, el carácter mismo del instrumento que le sirve de base a esta última (4), al igual que deficiencias conocidas en materia de levantamiento de la información, han dado pie al surgimiento de importantes incongruencias y contradicciones, implícitas en la evolución de los niveles y composición sectorial del empleo y desempleo de trabajadores, tal como son medidos por la encuesta, y la medición que otros organismos (en particular el Banco

(4) El cuestionario utilizado en dicha encuesta es, en lo fundamental, prácticamente el mismo que se diseñó hace más de 20 años en el marco del llamado Proyecto "Atlántida", promovido por el Bureau of Census del gobierno norteamericano, el cual (salvo ajustes menores) simplemente adoptó la planilla básica utilizada por ese organismo en la obtención de información sobre el MT norteamericano. Hasta el presente, la OCEI no ha promovido una reflexión crítica sobre los alcances reales y las limitaciones de esa Encuesta. Tampoco ha incorporado a este programa las sugerencias (muchas de ellas reiterativas) formuladas por los grupos técnicos de OIT-Ginebra y OIT-PREALC. Es posible que esta actitud de virtual inercia metodológica sufra cambios, como reacción frente a una diluida y creciente insatisfacción pública en relación a la validez descriptiva de los indicadores generados por dicho Programa.



Central) hacen del nivel de la actividad económica y de los determinantes de la demanda de trabajo (inversión, consumo y exportaciones) (5)

Dejando al lado esta advertencia, y haciendo uso amplio de los datos de la Encuesta de Hogares (pero sujetando este uso naturalmente, a calificativas y reservas que se indicarán en su oportunidad), podemos ahora tratar de responder dicha interrogante. En este sentido conviene acometer el análisis distinguiendo en el lapso 1978-87, dos subperíodos: 1978-85 y 1985-87 (6), y utilizando cuatro criterios básicos de evaluación del comportamiento del MT: a) tamaño y crecimiento de la PEA; b) nivel y composición de la desocupación abierta; c) cambios en la composición del empleo, y d) evolución de los salarios y de la distribución del ingreso. (La base estadística de esta evaluación se anexa al final del texto).

### 2.2.1. El sub-período 1978-85.

Impulsada por la intensificación del ritmo de crecimiento de la economía nacional, que fue permitida por una combinación de alza sustanciales de los ingresos petroleros y fuerte endeudamiento externo, materializada a partir de 1974; en 1978 se alcanzó en el MT venezolano una situación de virtual pleno empleo de la mano de obra. En efecto, al finalizar ese año, el número de desocupados abiertos expresados como proporción de la FT total alcanzó el más bajo nivel que se haya registrado hasta el presente en el país (4,3%). Este bajísimo nivel de la tasa de desempleo fue la resultante del ritmo de crecimiento del empleo generado mayor que la tasa de aumento de la PEA total (4,9 y 4,1%, respectivamente). Desde un punto de vista histórico, la significación de este fuerte incremento del empleo aumenta al recordar que, entre 1973 y 1978, Venezuela adoptó una política de virtual "puertas abiertas" a la inmigración, lo que se tradujo en una adición considerable al crecimiento de la FT nacional.

a) A partir de 1979 esta situación experimentó cambios ostensibles y de gran importancia. Así, en lo que respecta al tamaño de la PEA y su composición por sexos, el cambio más llamativo lo constituyó (7)

(5) Cf. Valecillos (1988.a) para un análisis de esas contradicciones y limitaciones.  
 (6) La razón por la cual usamos como "punto de corte" o de separación entre subperíodos el 1985 radica en que en el primer semestre de ese año la tasa de desempleo alcanzó el máximo nivel del período. Un corte alternativo, basado por ejemplo en el comportamiento del PIB nos hubiera llevado a tomar el año 1983, ya que en él se produjo la más fuerte de las contracciones de la economía. Aunque mucho más conveniente y teóricamente más justificada, esta última periodización plantearía de inmediato lo que hemos llamado problemas de "incoherencia macroeconómica" de los datos de la Encuesta, especialmente para el lapso 1984-87; obligándonos entonces a un análisis más amplio del tema.

desaceleración en el ritmo de crecimiento de la FT. En efecto, entre 1978 y 1985 la PEA global redujo su tasa anual de incremento a 3,75%, lo que conllevó un aumento anual neto de 180 mil trabajadores al año (en promedio). Esta desaceleración en el ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo incorpora como importante factor causal, la paralización inicial y la posterior reversión del flujo migratorio que acompañó a la fuerte depreciación de los sueldos y salarios (expresados en moneda extranjera) de los trabajadores inmigrantes, derivada de la devaluación de 1983. Por otra parte, aunque hubo un leve aumento en las tasas de participación laboral de la población (7) —55,05 y 56,01% en 1978 y 1985—, la composición según sexos de la FT permaneció prácticamente sin alteraciones (72,6% hombres y 27,4% mujeres).

b) Donde se manifestó con mayor intensidad el reacomodo recesivo del MT en relación a la población en situación de paro forzoso, la cual vio aumentar su número a un ritmo inusitado en el país. Así, entre 1978 y comienzos de 1985, prácticamente el equivalente de uno de cada dos personas que se incorporaron a ese mercado no lograron obtener empleo de ningún tipo. En efecto, mientras la PEA total aumentó en 1.324.000 personas, el número de trabajadores abiertamente desempleados lo hizo en 594 mil. Como resultado, la tasa global de desempleo se elevó ininterrumpidamente, situándose en 14% en el primer semestre de 1985 (cifra sólo superada por la que registró el Censo en 1961). Este crecimiento de la desocupación incidió casi por igual en los hombres y las mujeres.

En dicho subperíodo, el grueso de la población desempleada (87,8% en 1978 y 87,2% en 1985) estuvo constituida por personas que habiendo obtenido un empleo lo habían perdido, bien por despido patronal o por renuncia al cargo (trabajadores cesantes, según la clasificación de la OCEI). La cifra restante la conformaban aquellos trabajadores que buscaban en vano su primer empleo. En relación a este punto tampoco hubo diferencia alguna de importancia entre hombres y mujeres. Un cambio de consideración se manifestó en la incidencia de la desocupación según la edad del trabajador. Así, mientras en 1978 el 58% de los desocupados eran adolescentes o adultos jóvenes (15 a 24 años), en 1985 esta proporción se redujo apreciablemente, situándose en 45%. Fenómeno éste de carácter lógico, que va asociado a períodos prolongados de desocupación y a aumentos en la duración promedio de la cesantía. En nuestro caso, y para el lapso considerado, la ampliación del tiempo promedio de cesantía está implícito en el hecho de que, mientras en 1978, algo más de la mitad (53,5%) de los cesantes permanecieron sin empleo

(7) PEA (ocupados más desempleados) entre la población mayor de 15 años.

menos de tres meses y sólo un cuarto de ellos (23,9%) registraron un desempleo de larga duración (más de un año); en 1985 dichas proporciones habían pasado a ser: 40,2% para el primer grupo y 35,8% para el segundo. El aumento de la desocupación prolongada incidió con mayor intensidad en el caso de las mujeres.

Por otra parte, aunque la desocupación en aumento afectó a todas las categorías de trabajadores; cuando se atiende analíticamente a la incidencia estadística del paro según el nivel educativo alcanzado por los trabajadores, se observa entonces que el problema se agudizó, de manera sistemática, en proporción directa al número de años de escolaridad alcanzados. Por lo tanto, fueron las personas de nivel universitario las que experimentaron la mayor elevación en sus tasas de desempleo (2,7% en 1978 vs 11,6% en 1985), mientras que a contrario (y por razones que no podemos considerar ahora), fueron los analfabetas los afectados en menor proporción por el paro.

c) En lo que respecta a los cambios en el nivel y la composición del empleo generado conviene distinguir aquellas modificaciones según que ellas afecten: i) a las categorías ocupacionales, ii) a las ramas o sectores económicos a los cuales se adscriben los trabajadores, y iii) al tipo de "inserción técnico-productiva" que logran estos últimos. Como aspecto sobresaliente del punto considerado cabe anotar, primero, que la tasa de creación de nuevos empleos se mantuvo a lo largo de 1978-85 por debajo de la tasa de crecimiento de la PEA (2,28% y 3,75%, respectivamente), lo que está implícito en el aumento neto y considerable del número de personas en situación de paro involuntario (señalado ya en el punto a), y, dos, que durante 1983 y 1984 la cifra global absoluta de trabajadores ocupados se situó por debajo del nivel alcanzado a finales de 1982 (OCEI, 1987, p. 88). Fenómeno éste totalmente inédito en la historia contemporánea del país, lo que indica de pasada la intensidad de la contracción económica vivida en esos años.

¿Cómo se expresó entre las distintas categorías ocupacionales este lento crecimiento del empleo remunerado? Aquí, las modificaciones ponen de relieve, principalmente, una alteración en las posiciones relativas del personal asalariado (obreros y empleados) y de quienes trabajan por "cuenta propia". Dicha alteración prácticamente consistió en una reducción en el porcentaje de obreros empleados, la cual fue más que compensada por un aumento en el porcentaje de los "cuenta propia". En esta evolución están involucrados dos hechos importantes: uno, que a pesar de la "congelación" de la nómina del personal gubernamental (decretada a finales de 1982), aún en 1985 la proporción de este personal en el

empleo total era mayor que en 1978, lo que pone de relieve la significación del proceso de creación de empleos por parte del Estado venezolano entre este año y 1982, es decir, en condiciones económicas, especialmente en el sector privado de la economía. Dos, que las presiones para ejercer el trabajo en forma "independiente" se sintieron con mayor fuerza sobre las personas de sexo masculino.

En lo que respecta a la estructura del empleo según grandes sectores de la actividad económica cabe registrar dos hechos principales. Por un lado, la reducción en el porcentaje de personas ocupadas en las actividades industriales (manufactura textil, artesanas e industria de la construcción), y, por el otro, el incremento (de igual magnitud) en el porcentaje de trabajadores dedicados a la prestación de servicios (comercio, bares y restaurantes, finanzas y servicios variados realizados por los particulares, empresas y el gobierno). De esta manera, la evolución del empleo en la primera etapa de la más reciente etapa de estancamiento de nuestra economía reforzó aun más el carácter terciario de la estructura ocupacional.

Tanto el crecimiento más proporcional del empleo de trabajadores por cuenta propia, como la profundización de lo que se ha dado en llamar "hipertrofia ocupacional del sector terciario", fenómenos por lo demás íntimamente relacionados, explican a su vez el tipo predominante de "inserción productiva" logrado por los trabajadores venezolanos en el período examinado. Con este último concepto se hace mención al hecho de que el universo de las ocupaciones en las cuales se desenvuelven los trabajadores está claramente diferenciado en dos grandes sectores: uno, el sector Moderno o formal que está integrado por aquellas actividades económicas en las cuales el personal se contrata —por establecimientos privados con no menos de 5 personas y por instituciones gubernamentales— como trabajo asalariado; (excepción hecha de los egresados universitarios y técnicos de nivel medio que ejercen libremente su profesión) y su actividad se rige por la normativa legal vigente; y el otro, el sector Informal, el cual está constituido por los trabajadores no profesionales que operan por cuenta propia, el servicio doméstico remunerado y los empleados de microempresas (establecimientos con menos de 5 trabajadores).

Al margen de importantes problemas técnicos que plantea la conceptualización y medida estadística del concepto de "inserción productiva" en los sectores Moderno e Informal (8), lo cierto es que, de acuerdo a los datos de la OCEI (opus cit. p. 88), mientras en 1978,

(8) Cit. Klein y Uthoff (1985) para un examen de los problemas y limitaciones que plantea este enfoque, igualmente, Stewart (1983).

el 67,9% del total de ocupados se ubicaba en el sector Moderno de la economía; en 1985, esta proporción había disminuido a 58,7%. Lógicamente, dado el carácter dualista de esta clasificación, la contrapartida de esta evolución la constituyó el incremento correlativo del personal que integra el sector informal, el cual aumentó de 32,1% a 41,3% del empleo total.

d) El último de los criterios que hemos de considerar en relación a la evolución del MT durante 1978-85 se refiere al nivel de los salarios reales y a la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. El nivel medio de las remuneraciones reales percibidas por las personas ocupadas experimentó una fuerte contracción, la cual fue el resultado de la acción combinada de una desaceleración en el crecimiento de los ingresos nominales devengados por los trabajadores y de un aumento más proporcional del precio de compra de los bienes y servicios demandados por éstos. Si tomamos como indicadores representativos de esta situación los datos del Banco Central relativos a la remuneración anual media del personal ocupado y el índice del costo de la vida (para el Área Metropolitana de Caracas), se constata fácilmente aquella observación. Así, mientras en 1978 la remuneración nominal por persona ocupada alcanzó a Bs. 17.720 por año; en 1985 ella se situó en Bs. 28.770, lo que conllevó un incremento de 62%. Sin embargo, en ese lapso el costo de la vida logró aumentar en 132%. Como resultado, la tasa de salarios real cayó en 30% (7.200 Bs. en 1985 vs 10.365 en 1978).

Esta baja en las remuneraciones promedio estuvo acompañada de un deterioro en la llamada distribución funcional del ingreso, lo que quiere decir que la cuota parte de los sueldos y salarios en el ingreso nacional experimentó un retroceso de consideración. En efecto, de acuerdo a cifras del BCV, mientras en 1978 las remuneraciones percibidas por los trabajadores venezolanos representaban el 49,9% del total de los "ingresos factoriales"; en 1985 dicho porcentaje se había reducido a 45,8, lo que pone de manifiesto la intensificación de la redistribución del ingreso en contra de los perceptores de salarios (y otros pagos laborales) y a favor de quienes perciben ingresos del capital (9).

### 2.2.2 El sub-período 1985-87.

De acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares, a partir del segundo semestre de 1985 se habría iniciado una nueva etapa en el

(9) En nuestro ensayo *Distribución del ingreso y Pobreza en la Venezuela Democrática* (Caracas, 1988) llevamos a cabo un análisis más profundo de esta tendencia y de sus implicaciones económicas y sociopolíticas más negativas.

proceso de ajuste de nuestro MT, la cual se prolongaría hasta la actualidad. De ser cierta esa información, el MT venezolano estaría acercándose rápidamente a una situación más normal, en el sentido de que sus principales variables reflejarían un comportamiento más acorde con el que presentaron a lo largo de las décadas de 1960 y 1970. Consideremos cuáles habrían sido las manifestaciones más resaltantes de esta nueva etapa.

a) En lo que respecta al tamaño de la PEA habría continuado la desaceleración de su crecimiento, iniciado en 1978. En efecto, entre comienzos de 1985 y finales de 1987 la FT total habría crecido a razón de 3,3% al año. Esta desaceleración no habría estado acompañada de cambios apreciables en los valores de las tasas de participación, las cuales (salvo aumentos a nivel de décimas de uno por ciento) seguían siendo —tanto para hombres como para mujeres— prácticamente los mismos de 1985 (81,09% y 30,68%). Tampoco se alteró la composición porcentual de hombres y mujeres en la PEA. Como hemos anotado en otro lugar, esta virtual constancia de las tasas de participación y de la composición por sexos de la FT, en circunstancias en que (como veremos luego), se habría expandido a un ritmo muy fuerte la generación de empleos por parte del sector Moderno privado, y en que se ha estado profundizando intensamente el empobrecimiento de la población trabajadora, genera serias dudas sobre la objetividad con que la encuesta de hogares mide los cambios en el nivel y en la composición de la PEA.

b) Respecto al desempleo abierto, se habría producido un cambio radical en comparación con lo observado en 1978-85, pues en lugar de aumentar, el número de personas en situación de paro involuntario habría disminuido en 281 mil, en tan sólo cinco semestres. Este cambio, no obstante, no habría dado lugar a alteraciones de importancia en la composición relativa (%) de la población desempleada según su grado de experiencia laboral. Al igual que en 1985, en 1987, 87,3% del total de desocupados estaba constituido por cesantes y sólo 12,7% eran personas que buscaban (infructuosamente) su primer trabajo. Igual cosa se presentaba en lo que se refiere a la edad del personal sin empleo: 46,4% de éstos no habían cumplido aún 24 años. Asimismo, en lo que atañe a la duración de la cesantía, se observaría una reducción importante del paro de largo período. A su vez, considerado en función del nivel educativo, el hecho más llamativo lo conformaría la caída más que proporcional del desempleo entre los trabajadores de nivel universitario.

c) Esta disminución rápida y considerable de la desocupación manifiesta sería simplemente el reverso de una también rápida y



significativa expansión en la creación de empleos. Según la fuente estadística comentada, entre comienzos de 1985 y finales de 1987 (es decir, en tan sólo dos años y medio), la economía venezolana habría logrado generar **774 mil nuevos empleos**; lo que implicaría la recuperación y posterior superación del ritmo de creación ocupacional observado en la fase expansiva del llamado **boom** petrolero de 1974-78. Formarían parte de este rápido crecimiento del empleo tres importantes facetas: primero, que el esfuerzo de generación ocupacional se habría centrado principalmente en el empleo del personal asalariado (obreros y empleados) y en detrimento del trabajo por cuenta propia. Segundo, que dicho esfuerzo habría dado lugar a una modificación en la contribución de los distintos sectores de la economía, en particular de las industrias manufactureras (fabril y artesanal) y de la construcción. Tercero, que se habría concretado la reversión de la tendencia al aumento más que proporcional del empleo en el sector informal. En efecto, según la información de la Encuesta, el 76% de las nuevas plazas de trabajo (= 591 mil empleos) se habrían creado en el sector Moderno, y dentro de éste, prácticamente la totalidad por parte de empresas privadas, ya que el Estado habría mantenido invariada la cifra de trabajadores ocupados.

Finalmente, y en relación a un punto que no deja lugar a dudas puesto que aquí coinciden los datos de diferentes fuentes estadísticas, durante 1985-87 habría continuado el deterioro del ingreso real de los trabajadores iniciado en 1979. Los factores determinantes de este hecho habrían sido los mismos citados para el subperíodo anterior: un aumento de los ingresos nominales del personal ocupado mucho menos que proporcional al incremento del costo de la vida. Según datos de la encuesta de hogares, la caída del ingreso afectó a todas las categorías de trabajadores, pero se manifestó con mayor fuerza en el caso de las personas que trabajan por cuenta propia.

Esta baja suplementaria en el ingreso real de los trabajadores contribuyó a profundizar la regresión en el esquema de distribución funcional de la renta. Es decir, que en condiciones de una evidente aceleración inflacionaria, el incremento de los ingresos nominales de los trabajadores no sólo se retrasó apreciablemente respecto al crecimiento de los precios, sino que se desfasó también frente al aumento de los ingresos provenientes de la propiedad.

### 3. Implicaciones socio-políticas del reajuste recesivo del mercado de trabajo.

Hasta el momento hemos examinado el reajuste del MT siguiendo

las pautas convencionales de la teoría económica del trabajo. Aunque útil, este examen es sin embargo, en sí mismo, bastante limitado. Para hacerlo más comprensivo e interesante se hace necesario entonces tratar de desentrañar las principales implicaciones de índole socio-política que emanan de aquel comportamiento recesivo. Sólo de esta manera nos sería posible entender el sentido, propósitos y contenidos de las acciones básicas acometidas por los distintos grupos sociales que operan a través de las relaciones mercantiles del trabajo. Igualmente, sólo de este modo estaremos en capacidad de comprender las motivaciones, razón de ser y alcances reales de las políticas impulsadas por los gobiernos en este terreno.

Tomados en su conjunto, los años que van de 1979 a la actualidad constituyen no sólo una década de prolongado estancamiento de la economía nacional (cosa que ya señalamos), sino, lo que es más importante, un período de profundas y negativas transformaciones en la sociedad venezolana, cuyas consecuencias (actuales y previsibles) en el orden político apenas si comenzamos a percibir. De esas transformaciones, conviene concentrarse analíticamente en la que, sin ninguna duda, constituye el rasgo más llamativo y dramático de la Venezuela de finales de siglo, a saber: la extrema **polarización** de nuestra sociedad. En forma típica o característica de procesos similares, esta polarización social y económica envuelve, por un lado, un empobrecimiento masivo y rápido de crecientes sectores de la población, y, por el otro, la concentración simultánea y desmedida de la riqueza y del poder económico y político en un sector reducido y proporcionalmente decreciente de la población.

Como es también prácticamente universal, el principal rasgo en común que presentan los desafortunados del primer grupo lo constituye la degradación acentuada del nivel de vida (percibida, comúnmente, con carácter de fatalidad), lo cual implica, entre otras cosas, la disminución del gasto en consumo y la modificación inevitable de la composición de dicho gasto; el desahorro o el aumento del endeudamiento (cuando ello es posible); la postergación indefinida de la satisfacción de necesidades personales o familiares sentidas u objetivas, y, en los casos extremos que tienden a aumentar de continuo, el deterioro del estado de salud (en gran medida debido al efecto de la mala alimentación), el aumento de la deserción escolar y la baja del nivel de rendimiento estudiantil (en niños y adolescentes), así como el incremento de la morbilidad y de la mortalidad (infantil y General). Facetas de la pobreza creciente que se complementan con el aumento, prácticamente incontrolado, de la delincuencia, drogadicción, mendicidad, alcoholismo, prostitución, suicidios y otras Graves anomalías sociales.

En grados desiguales de amplitud e intensidad (según los distintos grupos empobrecidos y su capacidad de reacción frente al infortunio económico), aquellas facetas son claramente visibles en la sociedad venezolana del presente. Sin embargo, conviene resaltar un hecho relativamente reciente que está dando a nuestro empobrecimiento un carácter hasta ahora desconocido; nos referimos al surgimiento y rápido desarrollo en los años 80 de un grupo de **nuevos pobres**, constituido en grado determinante (aunque no exclusivo) por miembros de la clase media profesional claramente "venidos a menos" en un sentido económico y social.

En muchos sentidos y por diversas razones, este es un hecho indiscutible gravedad, que lamentablemente aún no ha sido objeto de análisis riguroso. Como es conocido, Venezuela ha sido el país de América Latina en el cual la clase media experimentó, a partir de la postguerra del 45, su más rápido crecimiento, llegando a representar una de las proporciones más elevadas (comparativamente) de la población (10). Tras esa expansión, que en buena medida es un "producto" de la democracia, se ubican: el crecimiento del empleo creado por el gobierno y la masificación del sistema escolar (en particular de su nivel universitario), permitidos ambos por el aumento secular de la renta petrolera.

La implicación que queremos resaltar es que el agotamiento virtual —y, al parecer irreversible, al menos en el marco de la economía capitalista— de la capacidad empleadora directa del Estado, frente al crecimiento muy elevado de un segmento importante de los constituyentes **potenciales** de esa clase media, a saber, los egresados universitarios (11), ha desembocado en una crisis profunda cuya solución difícilmente pueda ser aportada por las "fuerzas del mercado" operando en forma "espontánea". En estas circunstancias, la **proletarización** progresiva de la clase media venezolana se estaría convirtiendo en un factor problemático, coincidencias significativas tanto en relación al MT como en lo que respecta a la dinámica política de la sociedad.

En lo que se refiere a la concentración acelerada del ingreso y la riqueza, conviene hacer mención a una circunstancia hasta ahora ignorada o subestimada por la mayoría de los analistas. Nos referimos al hecho de que si bien en sus orígenes más inmediatos (es decir, el período que precede a la devaluación del 83), la concentración adicional del ingreso nacional por parte del sector de grandes propietarios no reflejó en lo fundamental una orientación deliberada de la política económica del gobierno, con posterioridad a la fuga de capitales y a aquella devaluación, el incremento de la desigualdad económica ha provenido en buen grado de acciones de política gubernamental altamente predecibles en sus efectos. Tal es el caso, por ejemplo, del otorgamiento de dólares preferenciales y de la política de liberación de precios implementada a partir de ese año. En nuestra opinión, el elemento más resaltante de este curso de los hechos es que, al consolidar un poderoso sector **neo-rentista**, cuyos ingresos provienen no sólo de la actividad económica interna sino de la valorización de un patrimonio ("dolarizado"), la exportación del

En relación al MT porque la sobreoferta crónica de personal de nivel

(10) Según CEPAL (1974), en Venezuela, los estratos altos y medios pasaron de 24,8% de la PEA en 1961 a 37,8% en 1973. Esta última proporción se aproximaba bastante al nivel prevaleciente en ese entonces en Costa Rica y Uruguay, y era claramente superior al observable en Brasil y Chile. Una estimación hecha por nosotros sitúa dicha proporción en 41% para 1978, año a partir del cual se produjo una reversión rápida de la tendencia.

(11) En la actualidad, la oferta de profesionales universitarios crece a razón de 10,5% al año, es decir, es casi 4 veces superior al ritmo de aumento de la PEA no universitaria. A esa tasa, el stock de personas de nivel educativo superior económicamente activas se sustituye a razón de 7 años. Hay indicios, además, de que aquella tasa puede experimentar un cierto incremento, por lo menos hasta comienzo de los años 90.

ahorro nacional ha creado las bases para la consolidación de un sector oligárquico cuyo poder económico está en capacidad de anular y condicionar la capacidad de decisión autónoma del Estado, claramente disminuida en virtud de la deuda pública externa y de crisis presupuestaria.

Este auténtico poder de veto del gran capital sobre las decisiones del Estado venezolano, hace evidente entonces la notable asimetría existente, en materia de influencia sobre la política económica gubernamental, entre el sector empresarial moderno y el sector de los trabajadores. Los intentos orientados a favorecer o a disminuir eventualmente a eliminar la profundización de dicha asimetría creemos, dominarán claramente la escena política venezolana a largo de un lapso de tiempo considerable.

#### 4. Perspectivas futuras.

¿Cómo evolucionará a corto y mediano plazo el MT venezolano qué consecuencias tendrá esa evolución sobre la dinámica de las clases en la sociedad? Aunque teóricamente atrayente, por múltiples razones, esta no es una pregunta fácil de responder. Podemos, sin embargo, esbozar los elementos básicos de una respuesta a la primera parte de esa interrogante, sí, con base en el conocimiento de la conformación estructural de dicho mercado y de su forma histórica de operación, consideramos (aunque sea brevemente) el probable curso en el futuro de la oferta y la demanda de trabajo.

En relación a la oferta de mano de obra, el planteamiento que podemos formular es mucho menos aleatorio que respecto a la demanda de dicho factor. Esto se debe a que, por lo menos de aquí al año 2000, quienes se incorporarán por vez primera al MT ya han nacido, siendo hoy en día niños o adolescentes, en situación de crianza. En sentido general, podemos esperar que ocurra un crecimiento fluido de la oferta laboral, lo cual reflejará, con gran probabilidad, dos tendencias contrapuestas: por una parte, la continuación de la tendencia constatada a la desaceleración del aumento de la FT, que emana de una reducción, ya experimentada en la tasa de fecundidad de las mujeres venezolanas. Y, por la otra, la presión al alza de las tasas de participación económica de las mujeres. Desde un punto de vista cualitativo, esta fuerza de trabajo emergente será, a su vez, más educada (desde un punto de vista formal), y más urbanizada y cosmopolita.

En cuanto a la demanda de trabajo, el pronóstico es muchísimo más

complicado y está impregnado, inevitablemente, de aleatoriedad. Esto tiene dos razones de ser principales. En primer lugar, la profundidad de la crisis de estancamiento + inflación que vive la economía venezolana, y la influencia crítica que sobre ésta ejercen tanto una deuda externa gravosa como la contracción del comercio internacional (12). Como se acepta en forma cada vez más amplia, la resolución en firme de la crisis estancacionaria requiere de la adopción de medidas radicales que alteren sustancialmente la estructura y el **modus operandi** de nuestra economía, y favorezcan una mayor apertura y competitividad frente al exterior, un aumento de la productividad factorial y una reformulación de la intervención económica del Estado. Aunque es casi obvio que cambios de este tipo ejercerán influencias profundas sobre la demanda de mano de obra, es muy difícil sin embargo anticipar teóricamente la forma e intensidad sectorial de esas influencias. De lo que no puede haber dudas es que esos cambios requerirán de una reacción o respuesta dinámica o flexible por parte del MT.

Un segundo conjunto de fuerzas que impactarán, con toda seguridad, al MT en el futuro proviene de la naturaleza e intensidad de la revolución científica y tecnológica que ocurre ante nuestros ojos. Esta revolución, sobresaliente en tres campos del conocimiento y de la vida social —microelectrónica, microbiología (en particular, la ingeniería genética) y energía nuclear— contiene tanto enormes posibilidades de progreso y desarrollo como riesgos y peligros innegables. Si hemos de creer a estudiosos lúcidos del tema (Schaff, 1985), no deberíamos tener dudas de que, en casos como el nuestro, las consecuencias de esta "segunda revolución industrial", desafortunadamente incidirán con mayor probabilidad por su lado negativo y no por su faz de transformaciones positivas.

En especial, convendría no subestimar el impacto crítico que el cambio técnico basado en la aplicación cada vez más generalizada de la microelectrónica tendrá (de hecho, está teniendo ya) sobre la creciente y exitosa eliminación del trabajo humano de la producción y los servicios. En el caso venezolano, la profundización —en esta oportunidad por imperativos técnicos y de competitividad internacional— de la vieja tendencia a la mecanización y automatización de los procesos productivos (limitada provisionalmente por causa de la crisis cambiaria) conduciría inevitablemente a una agravación de nuestros familiares problemas de desempleo abierto y subempleo laboral.





CUADRO N°  
VENEZUELA: INDICADORES DEL AJUSTE ECONOMICO

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Saldo en cuenta corriente	-4.246	4.427	5.418	3.086	-2.011	900
Saldo de la balanza comercial	2.932	8.350	8.705	6.790	814	3.039
Exportaciones totales	16.526	14.759	15.967	14.178	8.649	10.339
Petroteras	15.659	13.667	14.754	12.862	7.218	8.900
Resto de la Economía	00.857	1.092	1.173	1.316	1.431	1.439
Importaciones totales	13.584	6.409	7.262	7.388	7.835	7.300
Reservas Internacionales	10.039	11.149	12.469	13.750	9.858	9.376
(Tasas de aumento)	0.7	-5.6	-1.1	0.3	5.2	3.3
Producto territorial bruto						
PTB por habitante	-2.2	-8.2	-4.0	-2.4	2.3	0.5
Precios al consumidor	7.8	7.2	19.2	11.4	11.6	40.6
Remuner. real promedio	0.1	-6.0	-14.1	0.1	8.0	-14.8

FUENTE: BCV, Informes Económicos, años correspondientes

(Millones de dólares)

## Cuadro AE-2

## VENEZUELA: Indicadores estadísticos del MT

	1978	1985	1987
<b>Población Econ. Activa</b>			
Total (en miles)	4,503,2	5,827,6	6,321,5
Tasa de crecim. (%)	--	3,75	3,30
<b>Tasas de Participación</b>			
Ambos sexos	55,05	56,01	56,31
Hombres	80,63	81,09	81,09
Mujeres	29,92	30,68	31,34
% del total			
Hombres	72,56	72,73	72,26
Mujeres	27,44	27,27	27,74
<b>Población Ocupada</b>			
Total (en miles)	4,280,4	5,011,0	5,785,4
<b>Tasa de crec. (%)</b>			
% del total	--	2,28	5,90
Ob. y Empl.	68,7	66,6	68,5
(S. Público)	(20,6)	(23,5)	(18,9)
T. Cta. Propia	20,1	23,5	20,4
Patronos	7,5	6,3	8,0
Ayud. Familiares	3,7	3,6	3,1
Agropecuarias	16,0	16,0	14,2
Petróleo-Minas	1,3	1,4	1,0
Industrias	25,5	22,3	25,6
Serv. Básicos	7,9	8,0	7,5
Serv. Diversos	49,3	52,3	51,7

	1978	1985	1987
<b>Población Desempleada</b>			
Total (en miles)	222,7	816,6	536,1
Hombres "		612,8	416,5
Mujeres		203,8	119,6
<b>Tasa de desempleo (%)</b>			
Total	4,9	14,0	8,5
Hombres	5,4	14,5	9,1
Mujeres	4,0	12,8	6,8
<b>Tasas de desempleo (%)</b>			
Analfabetas	2,8	7,2	4,7
Primaria	5,5	14,5	9,0
Media	6,0	16,1	9,5
Superior	2,7	11,6	6,0
<b>% del total</b>			
Cesantes	87,8	87,2	87,7
B.T.P.V.	12,2	12,8	12,3
<b>Duración de la Cesantía (%)</b>			
menos de 3 meses	53,3	40,2	44,8
3 a 11 meses	22,6	24,0	25,4
más de un año	23,9	35,8	29,8
<b>Edad de los desempl. (%)</b>			
15-24 años			
Ambos sexos	58,1	45,0	46,4
Hombres	56,5	44,0	46,5
Mujeres	63,5	48,0	46,1
Más de 24 años			
Ambos sexos	41,9	55,0	53,6
Hombres	43,5	56,0	53,5



	1978	1985	1987
Mujeres	36,5	52,0	53,9
Remuneración media anual			
Nominal	17.720	28.770	34.220
Real	10.365	7.200	5.640
Indice Costo de Vida (1968=100)			
A.M. de Caracas	172,2	399,5	
606,0			

FUENTES: excepto los dos últimos indicadores (generados por el BCV), el resto proviene de la Encuesta de Hogares de la OCEI, Resultados Nacionales.

CUADRO AE-3  
VENEZUELA: PERFIL SOCIOECONOMICO DE LOS POBRES. 1978  
(en %)

	POBRES	NO POBRES
Sexo de los trabajadores		
Hombres	39.8	74.9
Mujeres	60.2	25.1
Edad de los trabajadores		
15-24 años	57.6	30.1
25-44	30.4	54.1
45-64	10.5	15.0
65 y +	1.5	0.8
Nivel Educativo de los trabajadores		
Analfabetas	26.1	9.3
Primaria	59.3	51.3
Media	14.1	32.3
Superior	0.5	7.1
Distrib. sect. de la pob. activa		
Agricultura	40.3	10.4
Petróleo	0.1	2.0
Industrias	22.1	35.5
Servicios Básicos	3.1	12.4
Servicios Diversos	34.5	39.7
Categ. ocupac. del Jefe Familia		

	POBRES	NO POBRES
Empleado y obrero	45.8	61.4
Patrón	3.1	14.4
Trab. por cuenta propia	51.1	24.2
Ubicación de los trabajadores		
Urbana	56.9	84.3
Rural	43.1	15.7
Dimensión de la familia		
1 miembro	11.9	4.2
2 "	10.8	7.4
3 "	11.3	11.9
4 "	12.0	16.5
5 y +	54.0	60.0
Personas que estudian		
0	46.7	29.3
1	15.1	17.4
2	13.4	18.0
3	10.7	14.1
4	7.5	10.3
5 y +	6.6	10.9
Número de trabaj. por familia		
1	57.9	52.1
2	25.8	30.7
3	10.6	10.6
4	3.9	4.4
5 y +	2.0	2.2

	POBRES	NO POBRES
Promedio de activos por hogar	1.16	1.82
Promedio de miembros por hogar	4.38	5.78
Ingreso familiar promedio (Bs./mes)	490	2.996

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Encuesta de Hogares de la OCEI, Segundo Semestre de 1978

## CUADRO AE-4

## VENEZUELA: PERFIL SOCIOECONOMICO DE LOS POBRES,

1986

	POBRES	NO POBRES
Sexo de los trabajadores		
Hombres	57.2	76.8
Mujeres	42.8	23.2
Edad de los trabajadores		
15-24 años	42.8	21.2
25-44	46.4	64.5
45-64	9.9	13.6
65 y +	0.9	0.7
Distrib. sectorial de la pob. activa		
Agricultura	24.4	7.8
Petróleo	2.6	0.2
Industrias	23.3	40.5
Servicios Básicos	5.5	13.7
Servicios Diversos	44.2	37.8
Cat. ocup. del Jefe de Familia		
Empleado y obrero	46.8	61.9
Patrono	4.1	14.9
Trabaja por cuenta propia	49.1	23.2
Ubicac. de los trabajadores		
Urbana	72.6	91.4
Rural	27.4	8.6
Dimensión de la familia		
1 miembro	8.3	2.8

	POBRES	NO POBRES
2 "	8.2	7.2
3 "	11.6	13.3
4 "	14.5	20.8
5 y +	57.4	55.9
Personas que estudian		
0	34.9	26.0
1	18.7	21.2
2	18.3	22.5
3	13.2	16.1
4	9.0	8.4
5 y +	5.9	5.8
Número de trabaj. por familia		
1	49.7	46.3
2	28.6	35.0
3	12.8	11.5
4	5.4	4.6
5 y +	3.5	2.6
Promedio de activos por hogar	1.19	1.91
Promedio de miembros por hogar	4.77	5.57
Ingreso familiar promedio (Bs./mes)	704	6.568

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta de Hogares de la OCEI, Segundo Semestre de 1986



**BIBLIOGRAFIA**

CEPAL, Estudio Económico de América Latina. 1973. Tercera parte (El cambio social en América Latina a comienzos de los años setenta), Santiago de Chile, 1974.

KLEIN, E. y UTHOFF, A., "Marcos metodológicos y conceptuales para la medición del empleo", Edic. PREALC, Santiago de Chile, 1985 (en mimeógrafo).

SCHAFF, Adam, ¿Qué futuro nos aguarda?. Las consecuencias sociales de la segunda revolución industrial. Editorial Crítica, Barcelona, 1985.

STEWART, Frances, Tecnología y Subdesarrollo, FCE, México, 1983.

OCEI, 20 años de la Encuesta de Hogares por Muestreo en Venezuela, Caracas, 1987.

VALECILLOS, Héctor, "Dinámica de la Población y del Empleo en la Venezuela del Siglo XX", en NAIM y PIÑANGO (eds.), El Caso Venezuela Una Ilusión de Armonía, Edic. IESA, Caracas, 1983.

-----, "La generación de empleos en 1984-87: ¿realidad empírica o fantasía estadística?", Revista SIC, febrero de 1988.

-----, Distribución del ingreso y Pobreza en la Venezuela Democrática, Caracas, 1988 (mimeo).

## CONFERENCIA DE CLAUSURA

### Los Nuevos Planteamientos de Flexibilidad del Trabajo

OSCAR HERNANDEZ ALVAREZ(\*)

(\*) Profesor Titular de Derecho del Trabajo, Vice-Presidente de la Asociación de Relaciones de Trabajo de Venezuela. Sobre este mismo tema el autor presentó su trabajo de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, como Miembro Correspondiente por el Estado Lara.

### I. LA FLEXIBILIDAD DEL DERECHO DEL TRABAJO

Un fantasma recorre el mundo del trabajo: el fantasma de la flexibilidad. En Congresos Científicos y en Asambleas gremiales de empleadores y trabajadores, en Academias y Universidades, en círculos políticos y en ambientes parlamentarios, se discute acerca de si el Derecho del Trabajo debe dejar de ser un instrumento rígido de protección y tutela colocado bajo la sombra sacrosanta del principio de la irrenunciabilidad de las Leyes laborales, o de si, por el contrario, debe adoptar una fluidez que le permita atender con mayor dinamismo a las necesidades cambiantes que el mercado del trabajo presenta en una época que transcurre bajo las influencias apremiantes de la crisis económica y de la innovación tecnológica.

El tema, ha sido objeto de intenso debate especialmente en el mundo industrializado, pero también en diversos círculos académicos y laborales del llamado Tercer Mundo, incluidos algunos pertenecientes a países de América Latina. Entre nosotros no se ha realizado aún una discusión expresa y amplia sobre la flexibilización del Derecho del Trabajo, pero el problema está presente en el fondo de algunos relevantes aspectos de la reciente realidad social venezolana, a los cuales nos referiremos al final de este trabajo. Para abordar su análisis intentaremos dar respuesta a algunas interrogantes: ¿En qué consiste la pretendida "flexibilidad"? ¿Quién la propone y con ocasión de qué? ¿Cuál es el alcance y el contenido del planteamiento? ¿Qué respuesta ha recibido en los diversos sectores?

### II. EL LLAMADO A LA FLEXIBILIZACION

El Derecho del Trabajo, nacido a finales del siglo pasado, en el fragor de duras luchas sociales, fue conquistando paso a paso su presencia autónoma en el mundo de las disciplinas jurídicas, configurándose en una serie de normas reguladoras del trabajo humano, algunas veces contenidas en leyes o decretos especiales y otras sistematizadas en códigos o leyes generales del trabajo.

COMBEREDACIA DE CLAUSURA

Los Nuevos Planteamientos de Flexibilidad del Trabajo

OSCAR HERNANDEZ ALVAREZ(\*)



Institucionalizado en la mayor parte de los países, favorecido por el vigoroso impulso que le dió, desde 1919, la Organización Internacional del Trabajo, alcanzó una creciente solidez después de la segunda post-guerra. Las organizaciones de los trabajadores lograron una importante ascendencia social y política, que les permitió influir sobre gobiernos y parlamentos y lograr normas que fueron ampliando cada vez más el ámbito y el alcance de la tutela al trabajador. En igual sentido y con mayor dinamismo fue actuando la negociación colectiva, generándose un proceso expansivo que, en términos generales, va a encontrar sus primeros reveses importantes en la década de los setenta, cuando a raíz de las crisis petroleras de 1973 y de 1979, unidas a los requerimientos planteados por el proceso de reconversión industrial, se hizo presente una reflexión según la cual la prestación del trabajo no podía continuar en un ciclo de continua y ascendente "juridificación", sino que debía ser objeto de un proceso de "flexibilización" que permitiera ajustar sus contenidos a las nuevas exigencias del mercado laboral. El planteamiento proviene fundamentalmente, pero no exclusivamente, del sector empresarial, cuya opinión podría resumirse en los términos expuestos por Jean Jacques Oechslin, Presidente del Comité Ejecutivo de la Organización Internacional de los Empleadores quien concluye que la alternativa entre la flexibilidad y rigidez en el mundo del trabajo, supone una opción entre crear nuevos empleos productivos o mantener ciertas reglas o prácticas tradicionales que no juegan más su papel de protección a los asalariados y que son cada vez menos compatibles con la gestión moderna de las empresas (1).

Un elemento de particular interés es destacado por Paolo Perulli, investigador de la Universidad de Venecia, quien subraya que "a diferencia de lo que ocurría, en el pasado, la iniciativa principal de innovación estratégica en las relaciones industriales no es asumida hoy día por el sindicato, sino por las empresas, sujetas a mayores presiones competitivas y empujadas a decisiones de cambios estructurales en condiciones de más elevada incertidumbre. En los años 80, la gerencia toma, pues, la iniciativa, preconstituyendo con sus propias demandas los terrenos contractuales e introduciendo innovaciones en la política de la gestión del personal. Entre estas políticas, aparece como primer imperativo la búsqueda de flexibilidad" (2).

Los requerimientos de flexibilidad no son, por otra parte, exclusivos de los empleadores. Algunas categorías de trabajadores no

(1) "Employment and flexibility: the employers point of view". Social and Labour Bulletin, Núm. 2/85, O.I.T., Ginebra 1985.  
 (2) Paolo Perulli, *Le relazioni industriali e i due fronti della flessibilità*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, Roma, Milano, 1.986, Nº 29, pp. 86 y ss.

tradicionales, cuya presencia es cada día más importante en el mercado del trabajo, encuentran que una organización más flexible de la actividad laboral se adecua más a sus particulares condiciones. Este es el caso, por ejemplo, de los jóvenes estudiantes y pequeños cuentapropistas que desean empleos temporales a tiempo parcial que complementen sus ingresos sin impedir el pleno desempeño de sus actividades principales y el de la mujeres con responsabilidades familiares, quienes aspiran a flexibilizar sus horarios de trabajo para poder cumplir más fácilmente con éstas.

### III. EL CONTENIDO DE LA FLEXIBILIDAD

Los planteamientos de flexibilización del Derecho del Trabajo, han sido enfocados de manera muy diversa en los distintos países y por los distintos sectores, de manera que resulta difícil establecer en forma unívoca sus alcances y contenidos. Por ello, más que proponer un concepto de "flexibilidad laboral" y desagregar sus posibles contenidos, preferimos señalar que la noción de flexibilidad debe verse en la perspectiva de la capacidad de adaptación del mundo del trabajo para adecuarse a las nuevas realidades económicas y tecnológicas. Esta capacidad se mueve en ámbitos muy diversos. Toca a la normativa institucional que rige a las relaciones de trabajo, así como también a la conducta de los actores sociales y del Estado y del papel jugado por las organizaciones y normas internacionales del trabajo. Se hace presente a través de nuevas formas de contratación, así como en la distribución de la jornada laboral y, más generalmente, en la organización misma del trabajo. Conoce sus momentos más difíciles cuando pretende ejercer su acción en los delicados campos de los salarios y de la estabilidad laboral. En fin, podemos ver la tendencia flexibilizadora como una corriente dinámica que pretende desplazar, o al menos suavizar, ciertas rigideces establecidas durante décadas por el Derecho del Trabajo atendiendo a su función tutelar de los trabajadores.

Perulli resume el problema señalando que el contenido de la demanda de flexibilidad exigida por el empresariado en la actualidad es mucho más general y diversificada que aquella planteada en el pasado, tratándose "en primer lugar de una condición permanente, es decir de la posibilidad para la empresa de variar rápida y frecuentemente la organización de la producción y la combinación de los factores en respuesta de las continuas fluctuaciones del ambiente. En segundo lugar se trata de una flexibilidad diversificada, en el sentido de permitir a las empresas una variedad de soluciones, de tratamientos y de respuestas mayores que en el pasado, cuando

una mayor estabilidad y duración caracterizaban las condiciones operativas y las alternativas de producción de las empresas" (3).

#### IV. LA RESPUESTA DEL ESTADO

Si bien no han sido satisfechas en su totalidad, las demandas patronales de flexibilización no han dejado de tener resultados muy concretos. Los alcances de este proceso no se reducen a la difusión, en los hechos, de las formas alípticas de trabajo o de la relajación de las prácticas laborales. En varios países, el Estado, afectado por las limitaciones derivadas de la crisis, presionado por el traslado de la iniciativa de cambios de las relaciones laborales de los sindicatos a la empresa y empeñado él mismo en políticas de innovación tecnológica y de mayor competitividad en el mercado internacional (4), ha reaccionado favorablemente a las exigencias de flexibilidad, adoptando medidas y promulgando normas que en mayor o menor grado atienden a satisfacerlas. Así, pueden señalarse, entre otros aspectos, la tendencia a reformar las leyes de estabilidad del empleo, reduciendo su ámbito de protección y las limitaciones establecidas para el despido; la flexibilización de los horarios de trabajo; el estímulo al tiempo parcial; la creación de los llamados "contratos de solidaridad", destinados a la creación de puestos de trabajo temporales en condiciones menos favorables que las establecidas por el Derecho del Trabajo y por la Seguridad Social. Medidas de este tipo han sido adoptadas especialmente en diversos países europeos, incluso bajo la orientación de gobiernos dirigidos por partidos socialistas, como ha sido el caso de España y Francia. Pero indudablemente, donde la tendencia a la flexibilización aparece en forma más nítida y cargada con un fuerte acento de neoliberalismo, es en la Gran Bretaña con el Gobierno Conservador instaurado en 1.979, bajo cuyo mandato se han derogado normas que comportaban la legislación de protección a la negociación colectiva, se ha limitado la protección a los trabajadores en caso de despido, se ha aumentado la intervención legal en el régimen interno de los sindicatos y se han establecido normas restrictivas de las garantías de la acción sindical, especialmente en casos de conflictos, pudiendo, en general observarse una tendencia al retorno del viejo sistema en el cual predominaban la autonomía de la voluntad y el libre juego de las condiciones del mercado (5).

Es necesario, por otra parte, señalar que la respuesta estatal a los

(3) *Ibidem*, p. 85

(4) *Ibidem* pp. 87 y 88

(5) Vasei, Jon Clark y Lord Wedderburn of Charlton, *La Giuridificazione nel diritto del Lavoro Britannico*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, N° 30, Roma, Milano, 1.986, pp. 301 y ss.

planteamientos de flexibilidad, puede provenir, no solamente del Poder Ejecutivo y del Parlamento, sino también de los jueces. En este sentido cabe destacar que no siempre existe una coincidencia de posiciones entre las actitudes jurisprudenciales y las de los otros órganos del Poder Público en relación a este tema. En algunos países, como el Reino Unido, la jurisprudencia ha jugado un papel importante en la flexibilización de la interpretación de las normas laborales. En otros, como es el caso de Venezuela que comentaremos adelante y el de Italia en relación a las normas de colocación en el empleo, algunas sentencias de la Corte Suprema implican un criterio más rígido que el adoptado por el Poder Ejecutivo e, incluso, por las partes sociales.

#### V. LA ACTITUD DE LOS SINDICATOS

Muchos analistas coinciden en señalar que la nueva situación vivida por las relaciones industriales como consecuencia de la crisis económica y de la reconversión industrial, sorprende al sindicato y a sus asesores. La primera reacción frente a las demandas empresariales de flexibilidad laboral pareció ser de naturaleza defensiva. La exigencia de flexibilidad, sobre todo si se desarrolla en conformidad a una línea de pensamiento neoliberal, tal cual ha ocurrido en algunos países, tiende a romper los esquemas sobre los cuales había venido solidificándose la acción sindical en las pasadas décadas, consistentes fundamentalmente en la lucha, regulada, e incluso en ocasiones estimulada por el Estado, para lograr una continua expansión de la tutela prestada a los trabajadores, sin que ello se plantease en función de los problemas específicos de la productividad y de la gerencia. El sindicalismo que afronta las iniciativas de reajuste exigidas por el empresariado es un movimiento debilitado como consecuencia de la crisis, y en particular, del desempleo, con un poder de negociación y una posibilidad real de lograr ventajas mucho menor al que gozaba en épocas de prosperidad y con una filiación sensiblemente reducida en razón tanto del aumento de la desocupación como del escepticismo que su relativa capacidad de acción genera entre muchos trabajadores. Por otra parte, al menos un sector importante del movimiento sindical, está consciente de que no puede ignorar ni los requerimientos de la reconversión industrial, ni que la demanda de flexibilidad no sólo no es incompatible, sino que coincide con los intereses de ciertos sectores de trabajadores, que buscan en los intereses de ciertos nuevas formas flexibles de empleo, soluciones ocupacionales que les han sido negadas en el mercado tradicional del trabajo. De allí que los sindicatos, al menos en algunos países, especialmente los



industrializados, si bien no aparecen contentos con la flexibilización laboral, considerándole tal vez un mal menor y aun distando de aceptar todas las pretensiones patronales, han dado en mayor o menor grado y en diversos países, importantes concesiones en la materia, aportando sus propios puntos de vista, al punto de que puede señalarse la existencia de una "óptica sindical sobre la flexibilidad laboral" que no coincide plenamente con el planteamiento empresarial. Los sindicatos han compartido con los empleadores la preocupación por superar ciertas rigideces normativas que afectan negativamente el mercado del trabajo y no estimulan la creación de nuevos empleos. Pero al mismo tiempo piensan que el proceso de flexibilización no puede ser manejado exclusivamente por los empresarios, ni ser el producto de Decretos inconsultos del Gobierno, sino que debe ser objeto de una negociación, de la cual pueden surgir acuerdos concretos sobre flexibilidad que tomen en cuenta los puntos de vista sindicales.

## VI. LA VALORACION DEL MUNDO ACADEMICO SOBRE EL PLANTEAMIENTO DE LA FLEXIBILIDAD

El Derecho del Trabajo nació y se ha desarrollado en el fragor de las luchas sociales, en la realidad concreta de la fábrica y de la producción. En su gestación y consolidación fueron protagonistas los movimientos gremiales de empleadores y trabajadores, los políticos y los parlamentarios. Los pensadores sociales dieron fundamento a la nueva disciplina, pero han sido los ius laboristas quienes han construido las fórmulas con base en las cuales ella se ha edificado y quienes han traído, en la práctica cotidiana del ejercicio profesional y en la enseñanza universitaria, en los tribunales y en las mesas de negociaciones, los cauces que el Derecho del Trabajo ha trazado en el proceso de su desarrollo y aplicación. Por ello, un análisis del novedoso problema de la flexibilización del Derecho del Trabajo, no sería completo si no considera, además de los criterios y actitudes de Gobiernos, sindicalistas y empleadores, el pensamiento de quienes en el mundo académico dirigen sus esfuerzos al estudio de las disciplinas laborales, logrando resultados que desde el punto de vista científico, suelen ser más objetivos y rigurosos que los expuestos por los propios actores de las relaciones de trabajos, inmersos ellos mismos en el calor de la lucha social que protagonizan.

El tema de la flexibilidad laboral ha suscitado las más variadas reacciones en el mundo académico. Para unos no se trata sino de una manifestación del carácter dinámico del Derecho Laboral, obligado por

su propia naturaleza a seguir estrechamente la realidad social que regula y que, en los actuales momentos, no podía permanecer indiferente a las mutaciones que las relaciones industriales están atravesando como consecuencia de los imperativos de las limitaciones económicas y del cambio tecnológico. No es lo mismo, dicen regular las relaciones de trabajo en una situación de expansión económica, en la cual la norma dirige su esfuerzo al establecimiento de formas equitativas de repartir las ventajas que la prosperidad proporciona, que regularlas cuando las condiciones del mercado no presentan abundancia sino estrechez. La disciplina normativa que rigió, las relaciones de trabajo durante el proceso de industrialización vivida después de la post guerra, no puede aplicarse exactamente a aquellas que se producen en un mundo grandemente afectado por el nuevo proceso de reconversión industrial, que trata de ajustar la industria no sólo a la realidad económica presente, sino fundamentalmente a las profundas transformaciones impuestas por las nuevas tecnologías. En efecto, la industria está pasando de la simple automatización a la robotización y del trabajo prestado directamente en sede empresarial al teletrabajo y ha recibido el fuerte impacto de la informática y de las nuevas formas de organización de la producción y del mercado. El Derecho del Trabajo, dicen algunos estudiosos, debe flexibilizar sus estructuras, para que ellas no creen obstáculos sino que, por el contrario, establezcan cauces normativos adecuados al proceso de innovación industrial, el cual de todas maneras se llevará a cabo.

La flexibilización planteada por los empresarios, dicen otros autores, es contraria a los principios fundamentales del Derecho del Trabajo y darle paso significaría erosionar gravemente esta disciplina. El carácter tutelar o proteccionista del trabajador, la irrenunciabilidad de las leyes laborales, la Justicia Social, así como el carácter progresivo del Derecho del Trabajo, se erigieron en principios fundamentales de la nueva normativa jurídica que a finales del siglo pasado y comienzos del presente desplazó al Derecho Civil en la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores. Estos principios surgieron para atender las necesidades que se derivan de la situación especial que dichas relaciones tienen a causa de la subordinación personal y de la sujeción económica que caracterizan a uno de sus sujetos: los trabajadores. Esta situación no ha cambiado, agregan. La economía tiene ciclos de expansión y de depresión; la innovación tecnológica, aun si acelerada en las últimas décadas, es una constante del proceso industrial desde los momentos mismos en que se inicia. Los trabajadores, sin embargo, siguen siendo tales y los patronos también y las relaciones de dependencia jurídica y económica de aquellos con éstos, siguen justificando la existencia



del Derecho del Trabajo, cuya solidez se vería grandemente venida a menos si, aceptando las propuestas patronales de flexibilización, se introducen en su seno elementos neoliberales que limiten la protección al trabajador y propendan al regreso a un sistema en el cual la fijación de las condiciones de trabajo dependa fundamentalmente de las realidades del mercado laboral y de la autonomía de la voluntad de las partes.

Arduo e interesante debate en el cual se plantean los más controvertidos puntos de vista. A nuestro juicio, un esclarecimiento del problema, sólo podrá lograrse mediante un análisis imparcial de las cambiantes y complejas condiciones que informan el sistema de relaciones de trabajo.

## VII. ELEMENTOS PARA UNA PERSPECTIVA REALISTA SOBRE LA FLEXIBILIZACIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO

Una valoración realista de la cuestión que venimos examinando, supone, en primer lugar, establecer si el planteamiento sobre la flexibilidad laboral obedece exclusivamente a concepciones neoliberales de ciertos sectores empresariales, o si, por el contrario, las actuales condiciones del mercado del trabajo exigen, que las normas laborales se hagan menos rígidas a fin de adaptarse a las mismas. Aun en el supuesto de dar como válida la segunda hipótesis, se haría preciso determinar la extensión y modalidades de la flexibilidad requerida. Esta, como señala Javillier, "puede constituir un instrumento de adaptación del Derecho del Trabajo a situaciones económicas o tecnológicas particulares, o incluso ser el medio de desregular tanto el conjunto de las relaciones de trabajo como el sistema de relaciones profesionales (6).

### A. El argumento de la crisis económica

Es indudable que las limitaciones derivadas de la crisis comportan efectos inevitables sobre las relaciones de trabajo. En épocas de crecimiento, la composición del conflicto industrial consiste en buscar fórmulas para repartir lo más equitativamente posible las ventajas de la abundancia. El problema es mucho más complejo cuando se está frente a una depresión, cuyas cargas deben ser distribuidas entre los

diferentes sectores sociales, cada uno de los cuales tiene interés en alejar de sí, lo más posible, las consecuencias negativas de la crisis. En esta situación, los instrumentos tradicionales del Derecho del Trabajo resultan cada vez menos aptos para solucionar los problemas que surgen entre empleadores y trabajadores. La negociación colectiva es sustituida o complementada por mecanismos que comportan la intervención heterónoma del Estado. El típico contrato de trabajo, prestado a tiempo indeterminado, por un trabajador a un solo patrono, durante toda la jornada y en la sede de la empresa, cede espacio a nuevas formas, que por alejarse de este viejo modelo, son consideradas como atípicas o no tradicionales. Pero las crisis económicas no pueden llevar al Derecho del Trabajo a perder la función tutelar que le es propia. Razones de orden económico y de justicia social abonan en favor de esta consideración y determinan que no sea adecuado que las formas de flexibilización requeridas tiendan a institucionalizar una desprotección del trabajador. En la génesis de la crisis el costo del trabajo no es sino uno —y no el más determinante— entre los múltiples factores presentes. Por tanto, ninguna crisis encuentra solución en la reducción de los niveles de protección a los trabajadores. Por otra parte, sería atentatorio contra la justicia social, establecer que, mientras en momentos de bonanza los beneficios redunden principalmente en favor del Capital, en los de dificultades, el peso mayor de los mismos recaiga sobre los trabajadores, quienes, además, se verían desprovistos de buena parte de la protección que les brinda el ordenamiento jurídico. De allí que, en nuestro criterio, el argumento de la crisis puede explicar la adaptación a dicha realidad de algunas de las formas tutelares del Derecho del Trabajo, pero no puede justificar una extensión de los planteamientos de flexibilidad al punto de significar un abandono de los principios generales que informan esta disciplina y la constituyen en un instrumento fundamental de protección de los trabajadores como clase económica más débil, calificación ésta que no se pierde, sino que por el contrario, se acentúa en los momentos de recesión.

### B. Las nuevas tecnologías y el Derecho del Trabajo

Otro de los fundamentos en que se sostiene la concepción de flexibilización laboral está constituido por el constante cambio tecnológico en que ha vivido el mundo a partir de la Revolución Industrial. Se puede destacar, además, que las proyecciones de tal cambio presentan, en las últimas décadas y más especialmente a partir de los años 70, una inusitada aceleración, que está convulsionando los esquemas que tradicionalmente habían venido rigiendo el desarrollo industrial de las sociedades. Todo ello ejerce influencia sobre las relaciones de trabajo.

(6) Jean Claude Javillier, "Ordenamiento Jurídico, relaciones profesionales y flexibilidad. Entoques compativos e Internacionales", en Trabajo y Seguridad Social, Editorial El Derecho, Tomo XIV, 1.987, p. 16

A nuestro juicio, el impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones de trabajo, requiere que el Derecho Laboral, esencialmente dinámico en cuanto llamado a ajustarse a las realidades sociales concretas que regula, enfrente las nuevas exigencias que la industria plantea. De ahí que resulte necesario un cierto grado de adecuación de las tradicionales normas laborales, lo cual, en cierta forma, se encuadra dentro del planteamiento de flexibilidad laboral. Rechazar frontalmente esta necesidad de adecuación y sostener que los requerimientos de hacer menos rígido el Derecho del Trabajo constituyen simplemente un planteamiento neoliberal del empresariado, es en nuestra opinión, una posición extrema. Como también lo es la de plantear la flexibilidad en términos tales que supongan en la práctica una desnaturalización del Derecho Laboral. Al enfocar la flexibilización con una perspectiva realista, llegamos a una posición intermedia, afirmando la necesidad de que el Derecho del Trabajo presente respuesta adecuada a los problemas que comporta el cambio tecnológico, sin que ello comporte una transformación esencial en la naturaleza, los fines y los principios propios de esta disciplina.

A partir de mediados de la década de los sesenta el uso de los microcomputadores y de los robots, cada vez más extendido, permite una vasta difusión de los procesos informáticos y hace posible la existencia de nuevas formas de prestación laboral destinadas a impulsar cambios radicales tanto en la organización del trabajo, en el interior y el exterior de la empresa, como en las normas que lo regulan. Entre tales formas conformémosnos con citar dos: el llamado teletrabajo, que a través de terminales, establece un nuevo tipo de comunicación entre el trabajador y la empresa (7) y los sistemas de fabricación flexible" (SFF), precursores, según algunos, de la "fábrica sin obreros", en las cuales se reorganiza la producción mediante el uso de máquinas de control numérico, de robots y de talleres automatizados (8).

### C. Nuevas tecnologías y empleo

Los estudiosos de las ciencias sociales dirigen su atención a la influencia que las nuevas tecnologías ejercerán sobre el mercado de trabajo y sobre el empleo. La gran interrogante versa sobre un punto

(7) En relación al teletrabajo, véanse los estudios hechos por Braun, Gerard, en *Droit Social*, Nº 7-8, París 1.981, pp. 569 y ss.; Olson, E., *New Information Technology and Organization Culture*, Center for Research on Information Systems, New York, 1.981 y *Remote Office Work Center for Research on Information Systems*, New York, 1.982; *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Telework; Impact on living and working conditions*, Loughlinson House, Dublin, 1.984

(8) Véase, Kari Ebel, *Consecuencias sociales y laborales de los sistemas de fabricación flexible y en Revista Internacional del Trabajo*, O.I.T. Ginebra, vol. 104, Nº 2, 1.985, pp. 175 y ss.

clave, a saber: si el uso de computadores y robots ejercerá una influencia restrictiva sobre el mercado de trabajo o si, por el contrario, como ha ocurrido frecuentemente con las innovaciones tecnológicas convencionales, constituirá, a largo plazo, un factor expansivo que permitirá, en ciertas áreas, la creación de nuevos cargos que ofrecerán la posibilidad de dar ocupación a los trabajadores. No existen elementos que permitan concluir que estos progresos de la automatización signifiquen necesariamente un aumento de la desocupación, pero tampoco que descarten la preocupación de que pueda comportar incidencias negativas para el empleo. La utilización de los robots en los centros de trabajo, crece en forma ascendente. Según algunas cifras disponibles, para 1.970 existían cerca de 500 robots en el mundo. Para 1.985 existían 25.000 de ellos en las fábricas, cifra que, según estimaciones, llegará a 115.000 para 1.990 (9). Se puede observar que los países líderes en la introducción de robots industriales, Japón y Suecia, con 45,9 y 44,1 robots por 10.000 trabajadores para 1.983, respectivamente, son a su vez, los que menores tasas de desempleo presentan en las naciones industrializadas, con un 2,8% para Japón y 3,24% para Suecia en 1.982. Al mismo tiempo el mayor índice de desempleo en este grupo de países lo tienen España, Bélgica, el Reino Unido y Canadá, con cifras, para 1.982, que alcanzaban el 17% en el primero de ellos y el 13% promedio en los otros. En ninguno de estos últimos países ha habido una introducción significativa de robots industriales, pero si una profunda reconversión industrial. Estas cifras desmienten que exista una directa proporción entre la introducción de robots y el aumento de desempleo, pero no permiten afirmar la hipótesis contraria, pues son muchos los motivos, que independientemente de la mayor o menor difusión de la robótica, inciden en los niveles de ocupación existentes en los referidos países. En general, puede señalarse que algunos estudiosos, aun reconociendo las dificultades iniciales de ajuste, asumen una posición optimista y recordando que la historia demuestra que el progreso tecnológico crea muchos más empleos de los que destruye, auguran que "habrá más trabajo, muchos más empleos, en una sociedad robotizada que en otra no robotizada" (10). Otros analistas, por el contrario, se muestran mucho más cautelosos. Roger Draper, por ejemplo, afirma: "con seguridad muchos de los aspectos de la robótica son discutibles, pero no así la identidad de sus principales víctimas: la clase trabajadora industrial y aquellos que tratan de unirse en los próximos 20 a 30 años. La mayoría de sus miembros actuales podrían evitar el desempleo permanente, porque las compañías que instalan los robots por lo

9) Isaac Asimov, "Robot, Sociedad y Futuro", en *Facetas*, U.S. Information Agency, Nº 67, 1-1-1985, p. 9

(10) *Ibidem*, p. 10

general tratan de reabsorber a sus empleados; pero suceda lo que suceda con ellos, hasta los más optimistas consideran tacitamente que este tipo de empleo vá directo a desaparecer en más o menos una generación" (11).

Frente a las posibles incidencias de las nuevas tecnologías en el empleo, los interlocutores sociales han adoptado posiciones contrastantes. Los empleadores piensan que la innovación tecnológica es un hecho irreversible y que si la empresa no la introduce incurriría en un proceso de deterioro y de obsolescencia. Por estas razones plantean que deben eliminarse todos los obstáculos que enfrenta el proceso de reconversión industrial, entre ellas las rigideces que obstaculizan la adaptación de la empresa a las nuevas condiciones, dificultando la flexibilidad externa e interna de empleo en la empresa. A estos efectos proponen, entre otras medidas, la eliminación de las lentas tramitaciones administrativas para autorizar el despido, la reducción de los pagos indemnizatorios por despidos injustificados, la limitación de las prestaciones de fin de servicio —la antigüedad y cesantía nuestras—, el establecimiento de mecanismos de movilidad interna que permitan que el trabajador sea sometido a procesos de formación y reciclajes y trasladado de un cargo a otro, de acuerdo a las necesidades de la gestión empresarial. El sindicato, por su parte, reconociendo la realidad inexorable de la reconversión industrial, está dispuesto a aceptar algunas de las medidas de flexibilidad propuestas por el empresario, siempre que ellas no afecten los niveles de empleo, pero se aterra a la defensa de los procedimientos administrativos y al sistema de indemnizaciones tendientes a la restricción de los despidos. Esta preocupación sindical se explica por el temor de que los cambios introducidos por la innovación tecnológica y por la crisis económica multipliquen el desempleo.

La repercusión que estos problemas han tenido en el ordenamiento jurídico en los diversos países ha sido muy variada. En algunos, en efecto, se han flexibilizado los procedimientos administrativos previos al despido y se han reducido las respectivas indemnizaciones. En otros países se han ensayado dos tipos de medidas para evitar que la introducción de nuevas tecnologías influya negativamente sobre el empleo y propicie conflictos laborales. Por una parte, se institucionalizaron procedimientos de información y consulta que involucran directamente la participación del sindicato en los procesos de reconversión industrial. Por la otra, se abandonaron los criterios rígidos que impedían la movilidad interna del trabajador

(11) Roger Draper, "Los Robots en el centro del trabajo" en *Facetas U.S. Information Agency*, Nº 73, 371.986, p. 7

dentro de la empresa y se implantaron sistemas permanentes de formación y reciclajes profesional, que permiten que los trabajadores desplazados de un determinado departamento o función puedan ocupar nuevos cargos en los cuales sean necesarios, sin que ello dé lugar a que los trabajadores afectados se consideren objeto de despido indirecto o tengan derecho a indemnización. Es de observar, que mientras en algunos casos el costo de la "reclasificación del trabajador" corre a cargo de la empresa y el tiempo necesario para ella es cumplido dentro de la jornada de trabajo, en otros se cumple fuera de la jornada y los costos son sufragados, al menos parcialmente, por el trabajador. El empleo acertado de este tipo de medidas, unido a una especial concepción de la relación entre el trabajador y la empresa, ha permitido, por ejemplo, que el Japón haya avanzado más que ningún otro país en el proceso de automatización y robotización de las fábricas, manteniendo, al mismo tiempo, bajísimos índices de desocupación.

#### D. La flexibilización del concepto de subordinación

Las tendencias de flexibilización están afectando un concepto de gran importancia en el Derecho del Trabajo, cual es el de subordinación, que requiere ser examinado a la luz del marco que, como hemos visto, plantean las nuevas realidades laborales. La innovación tecnológica no supone, al menos en nuestro criterio, un cambio total en la noción de subordinación, pero sí requiere una revisión de los criterios que la doctrina y la jurisprudencia han venido tradicionalmente empleando para determinar los supuestos de hecho que la configuran. La determinación de la subordinación no podrá apoyarse fundamentalmente en hechos tales como la obligación de cumplir horarios previamente establecidos por el patrono y de prestar servicios en la sede de la empresa y atendiendo a las ordenes e instrucciones emitidas por la misma a través de capataces o supervisores. Y es que tales circunstancias se están modificando y se modificarán notablemente en un mundo industrial en el cual el teletrabajo, los sistemas de fabricación flexible y de manera más general, la robótica y la cibernética jugarán un importante papel, que si bien no desplazará la tradicional fábrica de organización taylorista, creará nuevas formas laborales, en las cuales el trabajador no estará sujeto a horarios rígidos, ni obligado a asistir a la empresa, o a depender de las instrucciones de un capataz para la realización de su trabajo. En estas situaciones la subordinación no desaparece, pero tiende a despersonalizarse, pues el control del trabajo es afectado por máquinas y la verdadera fuente de instrucciones no reside en el "patrono" titular de la empresa, sino en los programas contenidos en el computador, algunos de los cuales son concebidos con una



flexibilidad tal que el propio trabajador tendrá posibilidades de participar más activamente en la organización de su propia actividad tomando decisiones hasta hoy reservadas a la gerencia.

Las nuevas formas de prestación laboral suponen una "descentralización" o "exteriorización" del trabajo. Obligan al jurista a reconsiderar muchas de las fórmulas que ha venido utilizando para fundamentar y desarrollar la regulación de la prestación del trabajo. Un primer punto a decidir es si las mismas deben entrar en el ámbito de protección del Derecho del Trabajo o considerarse prestaciones autónomas que escapan a su regulación. La segunda de las alternativas parece tomar cuerpo en los países anglosajones, pero su generalización implicaría privar de tutela a un contingente de trabajadores que será mayor en la medida en que se difundan las nuevas tecnologías. Ello podría llevarnos, en el futuro, a un panorama en nada conforme a los principios de Justicia Social: un mundo en el cual el trabajo es objeto de una acelerada innovación tecnológica y el trabajador de una creciente desprotección.

En nuestro criterio, muchas de las nuevas formas laborales y concretamente el teletrabajo, pueden continuar siendo consideradas como expresiones de trabajo subordinado, sólo que, como se ha dicho anteriormente, la subordinación no puede fundamentarse más en los elementos mediante los cuales lo ha venido siendo. Un nuevo criterio para definirla debe centrarse en la inserción del trabajador en la organización de la empresa, la cual puede existir, aun cuando el trabajo sea prestado al exterior de su sede física. De este modo la presencia permanente del trabajador en un lugar preestablecido y su sujeción a horarios de trabajo, aun cuando continúe siendo circunstancia usualmente presente en una relación dependiente, no constituye requisito indispensable de la subordinación, cuya esencia se manifiesta fundamentalmente en la obligación de acatar el poder de organización cuyo titular es el patrono. En todo caso, la necesaria revisión del concepto podría abrir campo a otros criterios definitorios del contrato individual de trabajo. Así, por ejemplo, el Estatuto de los Trabajadores de España (1.980) centra su ámbito de aplicación en el concepto de "ajenidad", es decir en la prestación de servicios por cuenta ajena.

### **E. La reconversión industrial y el tiempo de trabajo: Manifestaciones de la flexibilidad**

Entre las manifestaciones propias de las tendencias de flexibilidad laboral, podemos destacar los nuevos enfoques en materia de tiempo

de trabajo y de reconversión industrial. Una de las consecuencias de la Revolución Industrial fue la de estimular el aumento del número de horas dedicadas al trabajo: el hecho de que el mismo no fuese ejecutado directamente por la mano del hombre sino por la aplicación de ésta a la máquina, facilitó físicamente una permanencia más larga del trabajador en su puesto, lo cual permitió además atender los requerimientos de mayor producción determinados por la expansión del mercado. La actual revolución tecnológica, en cambio, favorece la reducción del trabajo requerido para la producción de bienes y servicios, pues la automatización optimiza el rendimiento de la energía humana. Por otra parte, algunas políticas laborales, cuyos resultados no son fácilmente constatables, han postulado que la reducción del tiempo de trabajo de las personas ocupadas constituye un elemento favorable para la creación de nuevos empleos.

La reducción del tiempo de trabajo incide tanto en el problema de la duración máxima de la jornada como en las distintas formas de estructuración de la relación laboral en función a ella. A estos efectos, debe considerarse, no tan sólo la duración misma de la jornada, sino también la forma en que dentro de la misma se pueden distribuir los lapsos de trabajo efectivo y los de reposo o inactividad. Son varios los factores que determinan que las nuevas condiciones del mercado del empleo actúen como un elemento que presiona grandemente en favor de la "flexibilización" de los términos temporales de la contratación laboral y de los horarios del trabajo. El propio mercado se basa principalmente en el sector terciario de la economía y no en el secundario, como ocurría anteriormente. Las nuevas tecnologías, como hemos visto, están dando lugar a una organización distinta de la industria, pues muchas actividades se hacen en el exterior de la empresa y aquellas que se continúan efectuando internamente no requieren necesariamente que la prestación del trabajador se produzca en las tradicionales condiciones de permanencia. En este estado de cosas resultan anacrónicas aquellas normas que establecen el inicio y duración de la jornada laboral en función del momento en que el trabajador llega a un determinado "lugar de trabajo". Ellas asumen una concepción superada de la empresa como un mero espacio físico y no como una estructura organizativa destinada a la producción.

La flexibilidad en la distribución del tiempo del trabajo ha reforzado una tendencia a la llamada "anualización" de los horarios de trabajo, la cual supone que el cómputo de horas trabajadas no se haga, como es lo tradicional, por semanas, sino tomando en cuenta el lapso de un año, de manera tal que los mínimos y máximos establecidos de horas laborales por año, permitan la organización de un horario flexible, que

puede ser mayor en las épocas de mayor exigencia de trabajo en la industria, siempre que se compense con jornadas menores en períodos de menor requerimiento.

La flexibilidad del horario, que las más de las veces constituye una importante aspiración de los empleadores, ha traído para ellos una contrapartida: la fijación de la jornada tiende a dejar de ser una prerrogativa gerencial para constituirse en un nuevo capítulo de la contratación colectiva. En los años recientes, en algunos países se han celebrado importantes negociaciones colectivas sobre la reducción de la jornada por debajo de las cuarenta horas semanales, estableciéndose, en algunos casos, reducciones correlativas de la remuneración, como forma de estímulo a la creación de nuevos empleos. En Francia, Alemania, Italia y España el problema de la duración del trabajo se encuentra en el tapete de las discusiones laborales, no sólo en las negociaciones colectivas nacionales y de empresa, sino en el propio ámbito político y parlamentario, habiendo dado lugar, en ocasiones, a serios conflictos.

## F. Las relaciones de trabajo atípicas

Según Efrén Córdova el Contrato de Trabajo tradicional supone tres presupuestos o características genéricas: empleo a tiempo completo dentro de los límites de la jornada máxima, vínculo contractual de duración indefinida y trabajo prestado para un solo empleador en el centro de trabajo de éste (12). Las nuevas condiciones económicas y tecnológicas han favorecido la proliferación de formas no tradicionales de empleo, las cuales son designadas por la doctrina predominante como relaciones de trabajo atípicas. El citado autor define el trabajo atípico, diciendo que "incluye nuevas formas de actividad dependiente o de alguna de sus tres características genéricas, así como variantes preexistentes de ese modelo cuyo uso se hace ahora en forma más intensiva o responde a finalidades distintas de las que antes se habían previsto" (13).

Entre las relaciones "atípicas" más difundidas podemos señalar las nuevas modalidades de contratos a duración determinada, el tiempo parcial, la subcontratación de trabajos temporales, los contratos de formación y trabajo, los trabajos de solidaridad, las nuevas formas de trabajo familiar y de trabajo a domicilio. El estudio de estas relaciones atípicas escapa a los límites del presente trabajo. Su análisis en los

(12) Efrén Córdova, "Nuevas formas y aspectos de las relaciones de trabajo atípicas", Ponencia general sobre el tema I del XI Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Caracas, Septiembre, 1.985, p. 72

(13) *Ibidem*, p. 74

diversos países ha sido objeto de interesantes monografías. Desde una perspectiva internacional, es de destacar la ponencia general presentada por Efrén Córdova en el XI Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social celebrado en Caracas en 1.985.

Si bien es cierto que la mayor parte de las llamadas relaciones atípicas existen desde hace mucho en el mercado de trabajo e incluso se encuentran reguladas en la legislación laboral, no lo es menos que las nuevas tendencias de "flexibilización" han actuado estimulando la difusión de estas formas no tradicionales, al punto de que en algunos países la normativa favorable a las mismas ha sido considerada como un "leit motiv" de la actual acción legislativa. Al hacer esta afirmación en relación a la legislación italiana, Massimo D'Antona destaca la existencia de "una transición de régimen de rígida predeterminación de los contenidos de la relación de trabajo a través de restricciones legales o convencionales a la autonomía contractual de las partes a un régimen de mayor elasticidad de los 'programas' negociables, moderada por controles externos y preventivos de tipo autorizativo, bien sea administrativos o sindicales" (14). La difusión de estas normas atípicas en algunos países ha sido tal, que Arturo Bronstein afirma que "si la tendencia actual que sigue la legislación de facilitar la contratación 'flexible' continúa a desarrollarse, llegará pronto el momento en que corresponderá preguntarse qué es lo 'típico' y qué es lo 'atípico' en la contratación laboral" (15). Entre nosotros el legislador ha prestado menor atención a las relaciones atípicas, lo cual no significa que su presencia en la práctica carezca de importancia.

En general, podemos observar que la expansión de estas nuevas formas laborales ha determinado que en relación a las mismas se estén operando, en un doble sentido, los procesos de regulación y desregulación del trabajo, fenómenos éstos que están siendo objeto de recientes e interesantes análisis por parte de los estudiosos de las relaciones laborales. En efecto, mientras se crean nuevas normas que "juridifican" áreas laborales anteriormente poco intervenidas de manera específica por la acción legislativa, tal como ocurre con los horarios flexibles y el tiempo parcial, se desregularizan otras áreas, antes sujetas a una regulación estricta, la cual tiende a "suavizarse", como sucede con el contrato a tiempo determinado y los trabajos por turnos. Este proceso de desregulación se dirige a lograr que el mercado del trabajo se desenvuelva con sujeción a las reglas que, en

(14) Massimo D'Antona, "Le tipologie flessibili del rapporto de lavoro" Introduccón al volumen "Occupazione flessibili e nuove tipologie del rapporto di lavoro" de la obra colectiva "Il Diritto del lavoro negli anni ottanta", Editrice Scientifica Italiana, Napoli 1.987

(15) Arturo S. Bronstein, "La flexibilidad del Contrato de Trabajo", Conferencia dictada en la Universidad de Navarra, España, Marzo de 1.988, facsimilar, p. 17

uso de su autonomía, establezcan los propios sujetos que participan en el mismo, limitándose la intervención del Estado a favorecer condiciones que permitan la libre y racional actuación de las partes.

### G. La flexibilidad en la negociación colectiva

La flexibilización determinada por la innovación tecnológica no se limita al derecho individual del trabajo, sino que se refleja igualmente sobre los aspectos colectivos, concretamente sobre la organización sindical y la negociación colectiva.

Un primer aspecto a considerar está constituido por el alcance de las influencias que el cambio tecnológico puede ejercer sobre el movimiento sindical, el cual, como hemos ya señalado ha sido afectado por la crisis económica habiendo visto disminuir, en muchos países, su afiliación y su poder de negociación. Además de estos factores de orden económico las organizaciones sindicales están necesariamente expuestas a las consecuencias de las mutaciones cuantitativas y cualitativas que la innovación tecnológica produce en la fuerza de trabajo. En efecto, la nueva población laboral está mayoritariamente ubicada en el sector terciario, estructurada en formas mucho más flexibles que las correspondientes a la organización taylorista tradicional, y en buena parte se encuentra descentralizada al exterior de la empresa, en ocasiones en los propios hogares donde los teletrabajadores atienden los videos que a distancia los integran a la organización empresarial. Esta población, individualizada y dispersa, actuando con una mayor autonomía y con un contacto reducido entre sus distintos componentes, no constituye, ciertamente, el elemento de base más adecuado para el funcionamiento de la organización sindical y de la negociación colectiva tradicionales. Por el contrario, la nueva realidad laboral, si bien no supone de manera alguna la exclusión de las instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo, si comporta nuevas dificultades que las mismas deben superar para moderar una inevitable tendencia a la disgregación de la fuerza de trabajo y al predominio de la contratación individual.

Hemos ya señalado cómo en algunos países los sindicatos han aceptado el reto que para ellos supone la flexibilidad requerida por la reconversión industrial y, aportando sus propios puntos de vista, no siempre coincidentes con los de los empleadores, han llegado a importantes acuerdos sobre la flexibilidad. Ellos constan en los llamados "Acuerdos-Marco", "Convenios Interconfederales", "Pactos Sociales", celebrados entre empleadores y sindicatos, algunas veces con la participación del Gobierno y no siempre con la adhesión unánime de las centrales sindicales. En Italia y España, por ejemplo,

las Centrales Confederazione Generale Italiana del Lavoro y Comisiones Obreras, en las cuales predominan tendencias mayoritariamente comunistas, han suscrito algunos de los acuerdos, pero se han abstenido de participar en otros.

En tales acuerdos se refleja de manera importante el enfoque sindical sobre la introducción de nuevas tecnologías. Según el mismo, esta materia, por tener repercusiones generales en la vida de la empresa, no se considera más como una prerrogativa de la gerencia, sino que pasa a constituir un nuevo capítulo de negociación colectiva. A través de este mecanismo, el sindicato ha venido definiendo su estrategia frente al cambio tecnológico: por una parte, se abstiene de enfrentar su inevitable presencia y, por la otra, asume un papel activo en relación al problema, reclamando mecanismos de información y de participación que le permitan ejercer una influencia tendiente a reducir los aspectos negativos que el mismo puede generar para los trabajadores.

## VIII. AGUNAS NOTAS SOBRE LA FLEXIBILIDAD LABORAL EN VENEZUELA

Al inicio del presente trabajo señalamos que el planteamiento de flexibilidad no se ha presentado aún en Venezuela con la misma intensidad que en otros países, ni ha sido objeto de una discusión teórica. El problema, sin embargo, no está ausente de nuestra realidad.

### A. La economía informal

El crecimiento inusitado que en los últimos años ha experimentado el sector informal de la economía es un factor que estimula necesariamente el surgimiento de tendencias favorables no sólo hacia la flexibilización, sino también, lo que es más complejo, hacia la desregulación del mercado de trabajo.

Por sus propias características, la economía informal no ofrece informaciones precisas que permitan al analista medir exactamente la magnitud de su presencia en un contexto social determinado. Pero, la ausencia de datos estadísticos, no impide afirmar, como una verdad obvia, que, especialmente a partir de 1.983, el sector informal de la economía venezolana ha experimentado un notable aumento, el cual se hace especialmente notorio en las más importantes ciudades del país.



## B. La crisis económica

Las presentes generaciones venezolanas, hemos sido golpeadas por una crisis económica que nos afecta en todos los aspectos, entre ellos el laboral. Acostumbrados desde hace varias décadas a vivir en una economía predominantemente monoprodutora, las fuertes e inesperadas alzas de precios producidas por las crisis petroleras de 1.973 y de 1.979, determinaron inusitados aumentos del ingreso nacional, cuyo destino no fue, desgraciadamente, el más afortunado. Enfermos de la abundancia, los venezolanos no supimos manejar una riqueza que, bien administrada, habría impulsado significativamente el proceso de desarrollo en democracia iniciado con el derrocamiento de la dictadura en 1.958. Por el contrario, la riqueza petrolera introdujo el nefasto germen de la inflación, estimuló el irracional proceso de endeudamiento externo y dislocó la inteligente capacidad de gestión mediante la cual los venezolanos a partir de 1.958 y hasta 1.973, supimos conducir un desarrollo económico modesto, pero en constante crecimiento, acompañado por un innegable proceso de progreso social, el cual, sin eliminar totalmente injusticias y negativos contrastes entre los diversos sectores, fue capaz de lograr una distribución cada vez más equitativa de los ingresos y un mejor nivel de vida para las clases trabajadoras.

A partir de los inicios de la década de los 80 se produjo el brusco descenso de los precios del petróleo, junto con el cual hicieron acto de presencia los factores que en forma predominante determinaron la actual crisis económica mundial, los cuales, entre nosotros, se encontraban amortiguados por la momentánea abundancia petrolera. Todo ello dió inicio a un proceso de estancamiento con inflación (estancamiento, para utilizar un neologismo de moda entre los estudiosos del fenómeno) el cual, agravado por el peso agobiante de la deuda externa y la crítica hiperdevaluación de nuestro signo monetario, crearon un panorama nada favorable al normal desarrollo de las relaciones de trabajo y a la aplicación expeditiva de las tradicionales instituciones mediante las cuales el Derecho Laboral tutela a los trabajadores. En el contexto de este difícil cuadro económico, aún no superado, han surgido una serie de situaciones que comportan la presencia fáctica del problema de "la flexibilidad laboral" del cual nos hemos ocupado desde un punto de vista teórico en el presente trabajo. Así, en algunos sectores industriales de los Estados Carabobo y Aragua, especialmente en la industria automotriz, gravemente afectados por las dificultades cambiantes, se llevaron a cabo en 1.983, 1.984 y, nuevamente en 1.987, procedimientos "sui generis" que bien pueden ser calificados como "acuerdos de flexibilidad". Los acuerdos consistieron en la adopción de medidas

especiales, tales como la de tomar en forma anticipada y colectiva las vacaciones no vencidas, la de reducir la semana de trabajo a cinco, cuatro y hasta tres días, la de reducir la jornada diaria en una o más horas, acordándose, en una y otra hipótesis, la correspondiente disminución del salario. En otros casos, las empresas trabajaron durante tres semanas al mes, concediendo al trabajador una semana de descanso no remunerado.

En una empresa industrial del Estado Lara se produjo una interesante situación de flexibilidad laboral. La empresa, a través de varios años, había llevado a cabo una de las contrataciones colectivas más progresistas de la Región. Con motivo de una drástica reducción en sus ventas incurrió en pérdidas considerables. Durante 1.985, en un proceso difícil y largo, se había discutido y acordado un contrato colectivo en el cual se establecían beneficios más bien modestos en relación a los precedentes. Pero, en 1.986, la empresa llegó a la conclusión de que no estaba en condiciones de cumplir con la contratación colectiva y que le era forzoso además, una importante reducción de personal. En consecuencia, el sindicato introdujo un pliego conflictivo, que dió lugar a la intervención conciliatoria del Ministerio del Trabajo en sus más altos niveles. Después de un difícil proceso de negociaciones que incluyó un estudio económico por parte de una Comisión Tripartita de Avenimiento, el Sindicato retiró el pliego conflictivo y llegó con la empresa a los siguientes acuerdos: diferimiento por 18 meses de los beneficios del contrato colectivo, aplicándose en su lugar las normas mínimas establecidas por la Ley del Trabajo; eliminación de algunas cláusulas contractuales favorables a los trabajadores; reducción del 40% de la nómina de empleados y obreros con un pago de 1,25% de las prestaciones sociales; modificación en los turnos de trabajo y congelación de cualquier procedimiento administrativo de carácter conflictivo. Este acuerdo dió lugar a un conflicto intersindical que determinó la creación de un nuevo sindicato que posteriormente negoció con la empresa un nuevo contrato colectivo.

## C. Casos de organización institucional

Algunos casos de flexibilidad laboral no se plantean como consecuencia exclusiva de dificultades económicas o cambios tecnológicos, sino, que atienden principalmente a motivos de orden institucional.

En 1.977, se dispuso la reorganización del Instituto Venezolano de Petroquímica (I.V.P.), convirtiéndolo en una compañía anónima PEQUIVEN, afiliada a la empresa matriz del sector petrolero y



químico del Estado Venezolano —Petróleos de Venezuela— (16). La reorganización se fundamentó en la evidencia de que no era conveniente continuar gestionando el sector petroquímico estatal dentro del rígido marco estructural de la Administración Pública —el I.V.P. era un Instituto Autónomo— sino flexibilizar sus operaciones a través del empleo de las formas jurídicas privadas creadas por el Derecho Mercantil. La situación laboral del I.V.P. se caracterizaba por una multiplicidad y diversidad de condiciones de trabajo, derivada de la existencia de diversos contratos colectivos, con diferentes fechas de vencimiento y diferentes coberturas, los cuales coexistían con la aplicación, dentro del Instituto, de la Ley de Carrera Administrativa a unos funcionarios y la legislación laboral privada a otros. La transformación del Instituto en Compañía Anónima, con favorables resultados económicos se logró a través de un acuerdo entre la empresa y el sindicato, que permitió establecer una política laboral uniforme en toda la empresa, rescatando prerrogativas gerenciales y corrigiendo aspectos considerados negativos en diecinueve cláusulas de los contratos colectivos anteriores, que fueron negociados por nuevos beneficios. La sustitución de las diversas normativas aplicables al I.V.P., por las que rigen actualmente a PEQUIVEN —legislación laboral y contrato colectivo— supuso una disposición favorable del Sindicato a aceptar la eliminación de ciertas "rigideces" que podrían derivarse del reclamo de derechos adquiridos, a cambio de la aceptación de un sistema uniforme, que, en general, es más racional y favorable.

Otra experiencia interesante de flexibilidad está representada por la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela (FUDECO), la cual es un organismo de estudios y de planificación creado por el Estado venezolano a través de una forma jurídica fundacional de Derecho Privado. Ese organismo ha sido objeto de estudios que lo caracterizan como una institución atípica dentro del sector público venezolano, habiendo logrado altos niveles de flexibilidad organizativa, continuidad administrativa, eficiencia, independencia de las vicisitudes partidistas, ofreciendo a sus integrantes posibilidades reales de una carrera profesional y de participación en la conducción de la institución. Tal flexibilidad organizativa se refleja en algunos aspectos de orden laboral. El horario de trabajo es individualizado, en el sentido de que cada trabajador fija su propio horario dentro de un marco general establecido por la Fundación. El sistema de vacaciones es también flexible, pues está integrado por dos lapsos, uno de quince días hábiles que se toma en

(16) Sobre esta experiencia véase, Lucena Héctor, Cooperación laboral en Adiestramiento en casos de introducción de tecnologías u otros cambios estructurales en Revista de Relaciones de Trabajo, Nº 8, Valencia, Octubre de 1986, pp. 369 y ss.

forma colectiva en el mes de Diciembre y otro, cuya duración depende de la antigüedad del trabajador, con un mínimo de cinco días hábiles y que es disfrutado en fechas fijadas individualmente por cada trabajador. Pero los aspectos más importantes de flexibilidad tienen que ver con la organización del trabajo, que es de carácter fundamentalmente multidisciplinario, siendo prestado por equipos que se ubican en áreas físicas cuyos integrantes están dirigidos por un Coordinador para cada área y por un Responsable de Actividades para cada proyecto. Tanto uno como otro son electos por los miembros del equipo, no asumen posiciones de jefatura sino de dirección y coordinación del trabajo del grupo, sin que ello implique incremento en la remuneración ni prerrogativas de ninguna índole. Es notable la ausencia de rigidez y de formalidad departamental, puesto que la organización se fundamenta en equipos de trabajo y en los proyectos en ejecución, lo cual determina que el funcionario no se encuentre atado a una dependencia, sino adscrito a varios proyectos simultáneamente, en conformidad con su formación profesional y las necesidades de la organización (17).

### D. Aspectos normativos

Algunas recientes normas venezolanas introducen ciertos elementos de flexibilidad. Así, tanto el Decreto Nº 960 de fecha 26-12-85, que estableció en el sector privado aumentos obligatorios en los salarios menores de seis mil bolívares de los trabajadores urbanos y tres mil bolívares de los trabajadores rurales, como el Decreto Nº 1382 y 1383 de fecha 06-12-86 que aumentó los salarios mínimos, contiene una disposición según la cual las empresas cuya situación económica no les permita soportar los aumentos, tenían el derecho a solicitar un tratamiento especial ante una Comisión Tripartita integrada por los Ministros del Trabajo y de Fomento y sendos representantes de las más importantes organizaciones de empleadores y trabajadores (FEDECAMARAS y C.T.V.). Un número relativamente bajo de empresas obtuvo un trato especial en relación a dichos decretos.

Un importante ejemplo de flexibilidad normativa está representado por el Programa Nacional de Becas Salarios, destinado a capacitar y a ocupar mediante el sistema de plazas de adiestramiento y trabajo a los jóvenes cuyas edades estén comprendidas entre los 15 y los 30 años, egresados del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y sus institutos sectoriales, a cuyo cargo está la ejecución del

(17) Sobre el caso FUDECO véase, Carlos H. Caraballo y Eduardo García Salón, Desarrollo Organizacional un caso: FUDECO (1964-1982), y Ricardo del Río, Raúl González y Ricardo Gugliemelli, Teoría Z en una Institución Pública Venezolana, Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela (FUDECO), Cuadernos Técnicos Nº 29 y 37, Barquisimeto, Noviembre de 1982 y Junio de 1985.

Programa, así como a los egresados de Educación Media con menciones técnicas que no estén cursando otros estudios. La flexibilidad de este programa radica en que, mediante el mismo se coloca a jóvenes que, si bien van a adiestrarse, prestarán al mismo tiempo servicios subordinados de modo que en el fondo existe una relación de trabajo que debería encuadrarse dentro de la regulación prevista en el Reglamento de la Ley del Trabajo para los aprendices, que son considerados como trabajadores sujetos a la legislación laboral. Los Decretos que establecen el programa, por el contrario, hablan de "becarios y no de "aprendices" o de "trabajadores", establecen como "beca" una remuneración inferior al salario mínimo, que no les es pagada a los jóvenes por las empresas, sino por el INCE, el cual, es bueno recordar, recibe a su vez de éstas aportes financieros fijados por la Ley. Los becarios no están siendo inscritos en el Seguro Social, sino que gozan de una póliza privada contratada por el INCE. La única obligación de las empresas, además de la de prestar el adiestramiento y colaborar con el control del becario, es pagarle los beneficios socio-económicos de transporte y comedor que mantengan para el resto de sus trabajadores.

Una reciente tendencia, que bien podemos calificar como de flexibilización, está contenida en recientes Decretos que han establecido para los patronos la obligación de pagar a sus trabajadores "bonificaciones" en dinero, que, a pesar de constituir un pago fijo y periódico, devengado por el trabajador con ocasión de su labor ordinaria, no se consideran como formando parte del salario, aun cuando desde un punto de vista teórico sus características se corresponden con la noción legal del mismo. Es éste el caso de los llamados "Bonos de Transporte" y "Bono de Comedor". Igual situación se planteó con el denominado "Bono Compensatorio", que a manera de aumento general y proporcional de la remuneración del trabajo, fue decretado por el Ejecutivo Nacional, que estableció expresamente en el artículo 7 del respectivo decreto que dicho bono no formaba parte del salario. Sin embargo, este artículo fue anulado por la Corte Suprema de Justicia por considerarlo contrario a las disposiciones legales vigentes sobre salarios, las cuales no pueden ser modificadas por un Decreto del Poder Ejecutivo. La sentencia de la Corte que aplica una noción más bien "rígida" de salario, contiene, sin embargo, un elemento de flexibilización, en cuanto dice, con una expresión cuyos alcances aún no han sido dilucidados por la jurisprudencia, que esa decisión sólo tenía "efectos hacia el futuro".

## IX. CONCLUSION

Hemos analizado desde diversos puntos de vista el problema de la

flexibilidad laboral, el cual se encuentra en el tapete de la discusión académica internacional y cuya presencia puede ser detectada en el fondo de muchos de los problemas que configuran la actual realidad social y económica venezolana. Hemos visto cómo en torno al planteamiento de flexibilidad se confrontan, no sin llegar a acuerdos, los criterios de empleadores y sindicatos y cómo se presentan las más controvertidas opiniones en la valoración positiva o negativa que del mismo se hace en el mundo académico. Señalamos cómo la crisis económica, y el cambio tecnológico e incluso institucional han dado lugar a experiencias de flexibilidad que conciernen tanto la legislación laboral como a la negociación colectiva.

Debemos concluir y al hacerlo, deseamos sintetizar nuestro criterio sobre el problema. A nuestro juicio, la flexibilidad laboral no puede ser vista simplemente como un planteamiento empresarial tendiente a retrotraer la regulación del trabajo humano a condiciones determinadas por la libertad de contratar y por la preeminencia de la autonomía individual. El ius laboralista no puede negarse a tomar en cuenta las nuevas realidades que suponen necesariamente, en muchos casos, nuevos enfoques en la elaboración y en la aplicación de las normas. Pero su reflexión, que muchas veces lo llevará a actuar en forma coherente con planteamientos de flexibilización, no puede significar la aceptación de un proceso de desregulación del trabajo, en el cual priven las condiciones de la oferta y la demanda, en desmedro del cumplimiento de los grandes principios generales que han dado autonomía científica al Derecho Laboral. La flexibilidad no puede ser sino una alternativa que se presenta al Derecho del Trabajo, y que debe ser utilizada por éste, en el proceso de regular realidades sociales cambiantes, a las cuales la norma debe ajustarse, pero en una forma tal que este constante dinamismo no perturbe la realización de sus finalidades trascendentes. Así, flexibilidad y rigidez no son, ni deben ser, sino modalidades en la aplicación de la norma jurídica laboral, las cuales deben estar orientadas a facilitar el cumplimiento efectivo del Derecho del Trabajo, sin que tales modalidades comporten un debilitamiento de las estructuras esenciales de éste. El Derecho Laboral nació atendiendo a la necesidad de tutelar el trabajo humano en función de la Justicia Social y del Desarrollo armónico de la sociedad. Sus normas podrán tener un mayor o menor grado de flexibilidad o de rigidez, dependiendo de las condiciones que la realidad social plantea para el logro de tales objetivos. La crisis económica, las nuevas tecnologías y el cambio institucional pueden determinar exigencias de flexibilidad que no pueden ser ignoradas por el ius laboralista, pero que no deben alejar su disciplina del cumplimiento de la función que le es propia. Las décadas finales del Siglo XIX vieron nacer el Derecho del Trabajo, que se vino a consolidar

en el presente siglo, dando a los trabajadores del mundo una consideración a su dignidad humana y una tutela a sus derechos nunca antes conocidos. Pasado más de un siglo, no estamos asistiendo a los momentos finales del Derecho del Trabajo. Simplemente, presenciamos como ésta, la más dinámica, quizás, de las ramas del Derecho, afronta con dificultades, pero con renovadas fuerzas, los nuevos desafíos que le presenta una sociedad que experimenta crisis de transformación y de crecimiento, pero que requiere, cada vez más, que el Derecho contribuya a asegurar al hombre y especialmente al trabajador, un destino cónsono con la Justicia Social.

Museo Jurídico del Sector  
de la  
**PONENCIAS LIBRES(\*) (SET)**

ALONSO GARCÍA GONZÁLEZ

(\*) A continuación se incluyen las Ponencias presentadas al I CONGRESO DE RELACIONES DE TRABAJO y que llegaron a tiempo para ser procesadas por la imprenta.

## Marco Jurídico del Sector de la Economía del Trabajo (SET)

ALBERTO GARCIA MULLER(\*)

(\*) Profesor de la Universidad de Los Andes.



## INTRODUCCION

El presente documento tiene por finalidad presentar las pautas o lineamientos generales de lo que debe ser el marco jurídico dentro del cual se desenvuelva el Sector de la Economía del Trabajo (SET) en cada país de América Latina.

El SET, como un tercer y autónomo sector dentro de la actividad económica nacional, requiere de un sistema jurídico que regule las relaciones que se producen a su interior, en consonancia con sus propios valores, principios e instituciones. Tal sistema regula, además, las relaciones entre el SET y los otros sectores de la actividad nacional, el Público y el privado.

El análisis del sistema o marco jurídico del SET se inicia con la evaluación de la legislación vigente en América Latina sobre la economía social o autogestionaria.

En segundo término, se determinan las pautas básicas que deben figurar en las constituciones políticas, para que el SET tenga un adecuado asidero jurídico.

La tercera parte (y punto central del estudio) se refiere al análisis de las pautas más específicas o detalladas que debe contener la legislación ordinaria SET, para que el mismo pueda ser una realidad operante en nuestro país. El estudio se divide en diez capítulos, de acuerdo a los temas más resaltantes o de mayor importancia.

Corresponde a los movimientos populares autogestionarios de cada país, realizar los estudios más detallados que conduzcan a la formulación de proyectos de reformas o complementaciones legales para la implementación del SET en sus respectivos países.

Igualmente, deberán diseñar las estrategias conducentes a la aprobación por los cuerpos legislativos, de los proyectos normativos del SET.

Marco Jurídico del Sector  
(SET)

ALBERTO GARCIA MILLER(\*)

## I. ANALISIS Y EVALUACION DE LA LEGISLACION SOBRE ECONOMIA SOCIAL O AUTOGESTIONARIA DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Del análisis de la mayor parte de las leyes relacionadas con la economía social, solidaria o autogestionaria de América Latina, se desprenden las siguientes conclusiones:

1. La legislación sobre la economía social en América Latina se refiere, fundamentalmente, a cooperativas. Los otros subsectores, en su mayor parte, no cuentan con Ley propia, razón por la cual se deben regir análogicamente por la legislación sobre cooperativas, o sujetarse a las normas del Derecho Civil o mercantil.
2. Se nota la tendencia a sancionar leyes especiales para cada sub-sector, sin que existan disposiciones más generales que permitan un marco común de referencias. Este fenómeno produce incoherencia, dispersión y discordinación, a la vez que propicia el aislamiento y división de los sub-sectores que por naturaleza deben conformar el sector de la economía solidaria.
3. En ninguno de los países de América Latina existe un marco jurídico totalmente aceptable y que permita el desarrollo pleno del Sector de la Economía del Trabajo (SET). Sin embargo, se puede establecer una caracterización de países, de acuerdo al grado de condiciones que ofrecen sus leyes de la materia:
  - 3.1. Países con leyes altamente favorables, a las que habría que introducir algunos cambios menores: Costa Rica, Puerto Rico, Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador.
  - 3.2. Países con leyes medianamente favorables, que no permiten el desarrollo del SET salvo una reforma sustancial: Argentina, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Venezuela.
  - 3.3. Países con leyes desfavorables, en los que debe haber un proceso de sustitución legal: América Central, excepto Costa Rica y Panamá.
4. La mayoría de las leyes vigentes sobre la materia se caracterizan por:
  - 4.1. Ser el producto de elaboraciones de gabinetes por parte de "expertos", en las que no se ha contado con un estudio profundo de

las condiciones en las que van a regir, así como no han participado los sectores populares a quienes se destinan. Son, además, repetitivas unas de otras.

- 4.2. Un exagerado reglamentismo y carácter imperativo, que da poco margen a elaboraciones inéditas por parte del pueblo organizado. Las legislaciones descienden a detalles insignificantes, a la vez que constituyen cuerpos rígidos y sumamente complejos, incompatibles con la flexibilidad, sencillez y carácter supletorio que debe presidir este tipo de legislación.
- 4.3. Otorgan un excesivo poder a los organismos públicos de fiscalización. Se confía la existencia misma de las organizaciones a la voluntad del Estado. Se establecen controles y confieren potestades públicas desproporcionadas, al punto que la autonomía real de dichas organizaciones está en entredicho, frente a una amplísima discrecionalidad de la que está dotada la Administración Pública.
5. Pese a todo lo anterior, cada Ley —en diferentes medidas— presenta normas e institutos de interés. La selección y concatenación de las disposiciones más protectoras y favorables, permite la formulación de pautas o un marco "típico" en el cual se inspire el SET en cada país, para obtener un sistema legal propio.

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES DEL SET

Para que el SET pueda encontrar un marco normativo favorable a su desarrollo, es menester que en las Constituciones Políticas de los Estados Unidos de América Latina, se dispongan normas de carácter jurídico-doctrinario en las que sustentarse.

Al examinar las disposiciones constitucionales de los diferentes países latinoamericanos se puede concluir que sólo Ecuador presenta un marco propicio de sustentación del SET.

No creemos que baste un marco constitucional genérico o tácito, como lo fuere el del simple principio de "la libertad de asociación" o el de "la protección del trabajo en cualquiera de sus formas", en los que pudiese apoyarse el SET.

Antes por el contrario, para que el SET pueda convertirse en una realidad operante, es necesario que a nivel Constitucional —dada su primacía y permanencia— se establezcan disposiciones expresas, contenidas en un Capítulo específico, de ser posible dentro del Título relativo a las Garantías Sociales.

En tal sentido, en las Constituciones Políticas de los Estados de América Latina deberían estatuirse los principios normativos que orienten la actividad del SET, y que se indican a continuación:

- 2.1. El SET se regirá por una Ley "orgánica", "cuadro" o "de principios" que disponga sus principios e instituciones fundamentales, y a la que deben sujetarse las leyes especiales que se dictaren sobre la materia.
- 2.2. La declaración de orden constitucional que reconozca al SET como de utilidad pública e interés social o nacional.
- 2.3. La consagración del SET como un tercero y propio sector dentro de la Economía Nacional, junto a los sectores Público y Privado.
- 2.4. La obligación a cargo del Estado —a todas sus instancias— de proteger y fomentar al SET.
- 2.5. El reconocimiento Constitucional a la propiedad social, autogestionaria o propiedad SET, como una forma privilegiada de propiedad.
- 2.6. La declaración Constitucional de que los incrementos patrimoniales del SET no constituyen Renta, razón por la cual es imperativa la exención impositiva para todas sus actividades, en todos los niveles o instancias del Estado.
- 2.7. Establecimiento del principio de la unidad de fiscalización y control público al SET, a nivel Ministerial, así como el de la concertación con el mismo. En caso de Estados Federales, distribución precisa de competencias entre las diversas expresiones estatales.
- 2.8. La obligatoriedad del financiamiento del Estado al SET, así como la garantía de su manejo autónomo.
- 2.9. El establecimiento de la obligatoriedad de la formación y capacitación solidaria en todos los niveles educativos, tanto públicos como privados, con participación del SET.
- 2.10. La posibilidad de reservar o conceder preferencias al SET para determinadas actividades socioeconómicas.
- 2.11. Propiciar el traspaso de ciertos cometidos del Estado al SET;

en especial, de Servicios Públicos o actividades sociales del Estado Nacional, Regional o Local, de manera que sean asumidos por los trabajadores organizados.

2.12. La consagración de los Principios Generales del SET, o Principios Generales de la Autogestión como fuente supletoria directa, inmediatamente después de la legislación.

### III. PAUTAS PARA LEYES "ORGANICAS", "CUADRO" O "DE PRINCIPIOS" DEL SET

El desarrollo del SET en los diversos países de América Latina, requiere de una adecuada legislación. Una legislación inspirada en principios solidarios; diferentes, por tanto, de la legislación privada —de franco espíritu individualista— o del Derecho Público, con el inevitable predominio del Estado.

Al constituir el SET un tercer sector de la actividad nacional, junto al sector público y al sector privado, cada uno regido por una legislación propia, requiere —de manera ineludible— de una legislación específica, acorde con su naturaleza diferente, ni pública ni privada, sino mera y propiamente autogestionaria.

Esta legislación autogestionaria ya está vigente —en partes o retazos— en los diferentes países de América Latina. En efecto, una legislación sobre cooperativas, mutualidades y empresas autogestionarias, solidarias o sociales de nuestros países, en diferentes medidas, presentan normas e institutos de interés. Son disposiciones que efectivamente están rigiendo; que son operativas —en diversos grados— en algunos países Latinoamericanos.

De la selección y concatenación de las disposiciones más acordes con la naturaleza solidaria y participativa del SET, así como de las instituciones más protectoras y favorables en vigencia en las diferentes leyes sobre cooperativismo, mutualismo y empresas solidarias, es posible la formulación de unas pautas. O de un marco "típico" por el cual se puedan orientar los proyectos, reformas o complementaciones legales que se deben hacer.

No se trata de armonizar la legislación, ni de uniformizar la terminología jurídica; tampoco se refiere a una elaboración de laboratorio (desvinculada de nuestras realidades) por la cual deban regirse los proyectistas de leyes, reformas o complementaciones legales para el SET.



Las pautas que se presentan a continuación, constituyen meras orientaciones de lo que, a nuestro entender, debieran contemplar las leyes que rijan al SET en cada país. Como pautas que son, constituyen referencias o indicaciones generales.

Corresponde, por tanto, a los propios movimientos populares autogestionarios que asuman los planteamientos del SET, formular los proyectos de reformas o complementaciones legales específicas, de acuerdo a sus realidades y necesidades concretas, y que permitan la implementación operacional del SET en sus respectivos países.

En ciertos casos, se podrá obtener un marco jurídico totalmente adecuado; en otros, algunas normas o institutos que permitan —en forma progresiva— cierto grado de desarrollo del SET. Pero, en todo caso, estas pautas servirán de inspiración para introducir un sistema legal que logre encuadrar favorablemente al Sector de la Economía del Trabajo como alternativa para el desarrollo auténtico de América Latina.

Procedamos, entonces, a establecer las pautas más específicas que deben contemplarse en las Leyes "marco", "orgánicas" o "de principios" sobre el SET, siguiendo el presente orden:

1. Aspectos fundamentales.
2. Unidades de base.
3. Organismo de Integración.
4. Derechos del SET.
5. Preferencias al SET.
6. Régimen de exención impositiva.
7. Formación y educación solidaria.
8. Financiamiento.
9. Fiscalización pública.
10. Régimen judicial.

## I. ASPECTOS FUNDAMENTALES:

### 1.1. Ambito de aplicación de la Ley SET:

La Ley SET rige el Sector de la Economía del Trabajo en su integridad, tanto desde el punto de vista orgánico, es decir, de las unidades que lo componen, como desde el punto de vista material, de su actividad y contenidos.

- a) Desde el punto de vista **orgánico**, la Ley SET se aplica a:
- Los miembros o integrantes de las unidades de base, en cuanto tales.
  - Las unidades de base, primarias o de primer grado.
  - Los organismos de integración de los diversos grados.
  - Las entidades auxiliares del sistema SET.

b) Desde el punto de vista material (por su actividad y contenidos) la Ley SET regula:

- Las relaciones que se establezcan entre todos los componentes del SET, tanto en forma horizontal (entre unidades del mismo grado) como vertical (entre unidades de grados diferentes) y sectorial (por rama de actividad).
- Las actuaciones del Estado respecto del SET, en cuanto se refiere al funcionamiento y operacionalización de sus componentes, la protección y defensa de sus derechos, el efectivo cumplimiento de sus preferencias o privilegios, el régimen de exención impositiva, la formación y educación solidaria, el financiamiento, la fiscalización pública y el aparato judicial.
- Las relaciones que se establezcan entre terceros y cualquier unidad SET.
- Toda actividad autogestionaria de trabajo o de servicio, realizada por una unidad SET, encaminada a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

### 1.2. Los principios generales del SET:

Los Principios Generales del SET que lo caracterizan, orientan y

rigen, tanto desde el punto de vista orgánico como material, son los siguientes:

- a) La supremacía del trabajo sobre el capital y la propiedad social o autogestionaria de los medios de producción
- b) Prioridad en la producción, transformación, distribución y consumo de bienes esenciales o primarios, así como la generación y mantenimiento de empleo productivo.
- c) Promoción y defensa del trabajo-asociado como forma superior del trabajo humano.
- d) Participación democrática en todos sus niveles y actividades.
- e) Ayuda mutua, solidaridad, defensa de la paz y protección del medio ambiente.
- f) Formación y educación solidaria obligatoria y permanente.
- g) Realizar sus operaciones en forma preferente con organismos y estructuras propias del SET, a niveles local, regional, nacional y Latinoamericano.

### 1.3. Fuentes:

El orden de prelación (o de aplicación) de las normas jurídicas que rigen al SET, es el siguiente:

- a) En primer término, las **normas internas** de las unidades SET, de la forma que adopten y del grado que ocupen dentro del sistema SET.
- b) Las **normas de la Ley SET** y sus respectivas reglamentaciones
- c) Las **disposiciones Constitucionales** relativas al SET, y
- d) Los **Principios Generales del SET**.

## 2. UNIDADES DE BASE:

### 2.1. Condiciones generales:

- a) **Definición:** las unidades de base del SET (unidades autogestionarias primarias o de primer grado) son todas aquellas

formas socioeconómicas y culturales formadas por trabajadores, que cumplen con los Principios Generales del SET.

- b) **Naturaleza Jurídica:** las unidades de base son comunidades socio-económicas y culturales de los trabajadores, ni públicas ni privadas, sino de naturaleza autogestionaria, basadas en la primacía del trabajo sobre el capital.
- c) **Fines:** las unidades de base tienen por finalidad la promoción del trabajo asociado y la prestación de servicios a sus integrantes y a la comunidad, sin que medie en ello el ánimo de lucro, sino la ayuda mutua y la solidaridad.
- d) **Objeto:** las unidades de base tienen por objeto todo tipo de actividad económica, social o cultural que fuere necesaria para la consecución de sus fines. En consecuencia, podrán realizar operaciones de cualquier tipo o rama de actividad lícita, sin más limitaciones que el orden público y los Principios Generales del SET.
- e) **Tipos:** las unidades de base son las Cooperativas, Empresas de Propiedad Social, Comunitarias, Mutuales, Cajas de Ahorros, Fondos de Empleados, Cajas Populares, Empresas Cogestionarias y demás formas socioeconómicas de los trabajadores, que ajusten su organización y funcionamiento a los Principios Generales del SET.

Tendrán objeto integral y, en consecuencia, podrán desarrollar actividades de producción, distribución, y consumo de bienes y servicios, sin requerir de autorización previa del organismo de fiscalización pública.

### 2.2 Procedimiento de constitución:

La organización o constitución legal de las unidades de base, se orientará por las siguientes pautas:

- a) **Formas pre-autogestionarias:** la legislación SET debe facilitar la constitución de expresiones pre-autogestionarias de cualquier tipo, por medio de una regulación flexible que permita formas inéditas de organización socioeconómica de los trabajadores, y que las aliente a su transformación paulatina en unidades propiamente autogestionarias.
- b) **Período de formación:** el período de las unidades de base debe tener una normación sencilla, que reduzca los requisitos necesarios

para su funcionamiento; que les otorgue facilidades especiales para operar durante dicha etapa, y que establezca la obligación de proveerlas de apoyo técnico y financiero.

c) **Acto constitutivo:** el acto de constitución de las unidades de base se limita al acto voluntario y soberano de los constituyentes. La personería jurídica surge del mero acto constitutivo, sin más requisitos que la libre voluntad de constituirse, manifestada en un instrumento autorizado por los fundadores.

d) **Inscripción administrativa:** el estado debe limitarse a reconocer la personería jurídica de las unidades de base constituidas, por medio de un trámite simplificado de inscripción en el organismo de fiscalización pública.

La inscripción administrativa se ajustará a las directrices siguientes:

- La unidad de la inscripción administrativa: las unidades de base se inscribirán en un solo y único organismo público de fiscalización.
- La Ley SET determinará las causales por las cuales la Administración podrá negar la inscripción, eliminándose la discrecionalidad pública en la materia.
- La Ley determinará el lapso obligatorio para la decisión de la Administración en relación al registro. En caso de silencio de la Administración, se presumirá que la decisión ha sido positiva.

### 2.3. Miembros (integrantes) de las Unidades de base:

La Ley SET debe contemplar normas sobre, por lo menos, los puntos siguientes:

- a) Otorgamiento de facilidades para el ingreso de personas naturales (físicas o reales) e incluso, la incorporación automática a la unidad, de acuerdo a la Reglamentación interna.
- b) La autorización para que sean admitidas personas jurídicas con o sin fines de lucro, que coadyuven al crecimiento y consolidación de las unidades de base. En todo caso, establecer limitaciones en cuanto al límite de sus aportaciones económicas y el carácter transitorio de su participación.
- c) Establecimiento de cláusulas que obliguen a los miembros a

operar en forma exclusiva o preferente con sus unidades de base, y la responsabilidad personal por su incumplimiento y perjuicio a las mismas.

d) Determinación de la edad mínima de admisión, según los diferentes tipos de unidades de base.

e) La posibilidad de la transmisión hereditaria de la participación social, sujeta a la preservación de los intereses del colectivo.

f) La restricción de la responsabilidad de los miembros por las operaciones de la unidad de base, limitada a los aportes personales.

g) La obligatoriedad de agotar el arbitraje interno en los conflictos entre miembros y unidades de base.

h) Establecimiento de condiciones restrictivas para el retiro voluntario de los miembros de las unidades de base.

i) Afectación de los aportes de los miembros como garantía de primer grado, por las operaciones que realicen con o por medio de la unidad de base, y la responsabilidad personal e ilimitada por los daños y perjuicios que le causaren.

h) Establecimiento de condiciones restrictivas para el retiro voluntario de los miembros de las unidades de base.

i) Afectación de los aportes de los miembros como garantía de primer grado, por las operaciones que realicen con o por medio de la unidad de base, y la responsabilidad personal e ilimitada por los daños y perjuicios que le causaren.

### 2.4. Estructura organizativa:

Las unidades de base del SET deben quedar en plena libertad para adoptar la estructura organizativa interna que más se adecue y ajuste a sus necesidades y a su realidad operativa.

La forma organizativa será establecida en las normas internas de la unidad, sujetándose —por lo menos— a las directrices siguientes:

- a) La estructura organizativa debe ser lo más ágil y sencilla que fuere posible, reduciéndose al máximo el aparato burocrático y los costos administrativos.



b) Debe contemplarse la existencia de un **órgano deliberante**, que sea la expresión de la soberanía de los miembros de la unidad, y en el que:

- Se precisen las competencias o atribuciones propias o exclusivas, y que no fueren delegables.
- Se asegure la participación efectiva de todos los miembros, en igualdad de condiciones.
- Se elimine el sistema de representación en las deliberaciones sociales.
- Se garantice algún tipo de participación de los organismos de conducción gremial o sindical.
- Se establezca la obligatoriedad del arbitraje interno, en los casos de impugnación de decisiones de dicho órgano.

• Sea obligatoria su reunión periódica, de manera que constituya centro de intercambio y participación intensiva.

c) Debe preverse un **órgano ejecutivo o de administración**, que asuma las atribuciones de representación, dirección y gestión socioeconómica de la unidad.

En dicho órgano deben estar representados los distintos estratos de miembros que compongan la unidad de base. En el caso de unidades compuestas por usuarios, se debe garantizar la participación de los trabajadores-asociados en los órganos administrativos.

d) Será obligatoria la existencia de un **órgano de control o fiscalización** interna, compuesto exclusivamente por miembros de la unidad, y al que se le definan funciones o atribuciones específicas, que permitan el ejercicio efectivo de sus fines.

e) Se constituye en imperativa la constitución de un **órgano de formación y educación**, que asuma el desarrollo de los programas formativos y educativos, y que ejecute —en forma autónoma— los fondos sociales asignados forzosamente para actividades formativas y educativas.

f) Se contempla la formación de un **órgano de arbitraje interno**, efecto democráticamente, que constituya instancia necesaria en todo conflicto interpersonal o funcional interno, antes de recurrir a las

instancias estatales. En dicha instancia interna se garantizará la absoluta igualdad de las partes, y se aplicarán las fuentes jurídicas del SET para la resolución de los conflictos.

## 2.5. Funcionamiento y administración:

### a) Directivos o consejeros:

En cuanto a los directivos de las unidades de base del SET, deberán establecerse normas que garanticen:

- Sistemas de elección democrática.
- Alternatividad obligatoria.
- Carácter revocable, por voluntad mayoritaria.
- Responsabilidad personal y solidaria ilimitada por sus actuaciones.
- Asignación precisa de competencias.
- Escalas máximas de remuneración, en proporción a las remuneraciones de los miembros de base.
- Incompatibilidades fundamentales para asumir cargos y para la permanencia en el ejercicio de las funciones.
- Presentación periódica de cuentas e informes de sus actuaciones.

### b) Gerencia:

En lo que respecta a la gerencia, coordinación o secretaría, administrativa o ejecutiva, es preciso asegurar a las unidades de base la libertad plena de contratación y sustitución, así como para el ejercicio de sus funciones.

En todo caso, deben precisarse las competencias específicas de la gerencia; su relación con los órganos internos de las unidades de base y la responsabilidad personal por el desempeño del cargo.

### c) Resultados de la gestión:

Las unidades SET deben elaborar y presentar los resultados de la

gestión económica y social en forma periódica, siguiendo —en cuanto a forma y contenido— los instructivos emanados de los órganos superiores del SET, y las disposiciones del organismo de fiscalización pública.

En todo caso, los resultados de la gestión de las unidades SET, deben comprender:

- Estados de situación económica y financiera.
- Balance social de las operaciones de la unidad, que analice las dimensiones socio-culturales de la organización auto-gestionaria, el cumplimiento de los objetivos sociales (incluido el proceso de formación-educación), su incidencia en el resto del SET, así como su reflejo en la comunidad local, regional y nacional en donde actúa.
- Ser auditados por unidades especializadas del SET.

#### d) Planificación:

La planificación en las unidades SET se concibe como un proceso permanente, participativo, obligatorio y reajutable, que toma en cuenta —de manera interrelacionada— variables de orden económico, financiero, técnico, productivo, social, cultural, formativo-educativo y, en general, de naturaleza auto-gestionaria.

Las unidades SET asumen un proceso de planificación integral a corto, mediano y largo plazo, atendiendo a la posible evolución a escala micro, y articulándose al desarrollo del SET como un todo, en sus niveles sectorial, regional, nacional y Latinoamericano.

#### e) Operaciones:

Las unidades SET podrán realizar cuantas operaciones socio-económicas consideren necesarias, con cualquier tipo de personas tanto públicas como privadas.

Sin embargo, estarán obligadas a preferir en sus operaciones a otras unidades SET del mismo o superior grado e, incluso, a operar en forma exclusiva con las mismas, si dichas unidades lo requieren para su funcionamiento, o si las condiciones del SET —en sus distintos niveles de actividad— así lo exigieren.

### 2.6. Los trabajadores-asociados:

En lo que respecta al trabajo en las unidades SET, se establecen las siguientes pautas:

a) El principio fundamental del **trabajo-asociado**, según el cual todas las personas que presten servicios personales en forma permanente y remunerada para la unidad SET, deben ser asociadas a la misma.

b) Se permite de forma excepcional el trabajo asalariado, sólo en aquellos casos en que se trate de labores transitorias o temporales que, por su naturaleza, no puedan ser asumidas por asociados-trabajadores. Se propenderá a su conversión en trabajadores-asociados.

c) La asignación de las tareas a realizar por cada trabajador-asociado, estará en relación directa con el volumen de trabajo de que —efectivamente— disponga la unidad SET. En todo caso, se garantizará a todos los trabajadores-asociados el poder aportar iguales cuotas de trabajo, de acuerdo a su capacidad física e intelectual.

d) Se privilegiará el empleo de tecnologías apropiadas, que utilicen la mayor cantidad de trabajo, en relación al uso de medios de capital.

e) Los ingresos monetarios de los trabajadores-asociados, así como de los eventuales asalariados, guardarán proporción con la cantidad y calidad del trabajo efectivamente aportado. Sus ingresos monetarios, o en bienes y servicios, no se considerarán salario, sino anticipos percibidos a cuenta de su participación en los rendimientos obtenidos.

f) Las remuneraciones de los trabajadores-asociados que laboren a tiempo integral, no podrán ser inferiores al salario mínimo vital. Sin embargo, podrán serlo si por circunstancias excepcionales y en forma temporal, lo autorizan los organismos decisorios de la respectiva unidad SET, en votación especialmente calificada.

g) A los trabajadores-asociados que pierdan su condición de tales, se les garantizarán sus derechos económicos. Sin embargo, se podrá suspender temporalmente su pago, si con ello se afecta el normal funcionamiento de la respectiva unidad SET.

h) Los trabajadores-asociados estarán amparados por los sistemas de protección y asistencia social establecidos por normas especiales del SET, así como gozarán de las prestaciones o beneficios sociales que el mismo disponga. No obstante, y hasta tanto el SET organice sus propios sistemas de protección y asistencia social, las unidades SET recurrirán a los servicios de Seguridad Social del Estado.

i) Igualmente, se atenderá a las disposiciones vigentes en materia

de higiene y seguridad industrial, accidentes laborales, maternidad y protección a la mujer y al niño.

### 2.7. Régimen económico y financiero:

En orden a la materia económica y financiera de las unidades de base, la legislación SET debe contemplar, al menos, lo siguiente:

- a) La posibilidad de que las aportaciones de los miembros puedan ser realizadas no sólo en dinero, en bienes o derechos, sino, también, en trabajo personal y directo. En tal caso, se garantizará a todos los miembros el derecho de hacerlo en igualdad de condiciones, valorizándose según una pauta común prevista en las normas internas.
- b) Limitación del porcentaje sobre el total de recursos económicos de la unidad de base, que puedan aportar los entes públicos para su ingreso a la misma.
- c) Normas que establezcan las condiciones que deben cumplir las unidades de base para emitir obligaciones adquiribles por otras unidades SET, o terceros, de manera de incrementar sus recursos económicos. Dichas obligaciones serán garantizadas por el Fondo Nacional de Desarrollo Social del SET.
- d) Carácter inembargable de los aportes y haberes económicos de los miembros de las unidades de base, salvo respecto de obligaciones alimentarias.
- e) Disposiciones que permitan ajustar permanentemente el valor de los recursos económicos de las unidades de base (activos y pasivos) a las fluctuaciones monetarias.

f) Imputar al Fondo Nacional de Desarrollo Social del SET, los incrementos patrimoniales provenientes de las revalorizaciones de activos.

g) Establecimiento de apartados de los rendimientos anuales obtenidos en las operaciones de las unidades de base (en los porcentajes fijados al respecto) para constituir —al menos— los siguientes fondos y reservas colectivas e irrepartibles:

- Reserva para cubrir eventuales pérdidas. Los recursos de tal reserva serán depositados en el Fondo Nacional de Desarrollo Social del SET.

- Fondo para actividades de formación y educación solidaria. Ciertos porcentajes del mismo se destinarán a financiar los centros y programas sectoriales, regionales y nacionales de formación y educación del SET.

- Fondo para investigación de tecnologías apropiadas y asistencia técnica.

- Fondo de solidaridad, previsión o asistencia social. Los recursos de este fondo se destinarán a los sistemas de protección y asistencia social que establezca el SET.

- Fondo de incremento patrimonial colectivo de las unidades de base del SET.

- Fondo de inversiones SET. Los recursos del mismo se destinarán al Fondo Nacional de Desarrollo Social.

- Fondo para el financiamiento de los organismos SET de grado superior, a niveles sectoriales, regional y nacional.

- h) Limitación máxima del porcentaje de distribución individual de rendimientos. Se propenderá a su empleo colectivo en proyectos productivos, o en ampliación y mejora de servicios.

- i) Carácter irrepartible y destino colectivo de los incrementos patrimoniales obtenidos en operaciones con terceros, así como de las donaciones, legados, auxilios y subvenciones.

- j) Obligación de depositar e invertir en unidades SET (en especial, en sus entes financieros) los recursos económicos disponibles, salvo que aquellos no estuvieren en capacidad de prestar eficientemente dichos servicios.

### 2.8. Extinción:

En la disolución y liquidación de las unidades de base del SET, deberán aplicarse disposiciones que cubran, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a) Determinación precisa de las causales de disolución. Eliminación de la facultad del organismo de fiscalización de ordenar la liquidación de una unidad SET. En todo caso, se trataría de una competencia de orden judicial y nunca Administrativo.



b) La intervención de los organismos superiores del SET en los casos en que nidades de base incurran en alguna causal de disolución. Antes de procederse a la liquidación, deberán agotarse otras instancias, tales como:

- Administración forzosa por organismos SET.
  - Redimensionamiento.
  - Fusión con otras unidades SET.
- c) Debe especificarse el procedimiento de liquidación a seguirse, con participación necesaria de representantes del SET.
- d) Determinación del orden de pagos a efectuarse en la participación, tomando en consideración:

- Prioridad a los créditos y obligaciones contraídos por la Unidad a favor de cualquier otra unidad u organismo del SET.
- Limitar al monto de sus aportaciones, el máximo que pueda ser entregado a los miembros de las unidades SET liquidadas.

- Destinar la totalidad de los activos sobrantes, así como los fondos y reservas irrepartibles, al Fondo Nacional de Desarrollo Social del SET.

### 3. LA INTEGRACION DE LAS UNIDADES SET

#### 3.1. La Fusión:

- a) Se propenderá a la Fusión, entre otros, en los casos de unidades SET no viables por su reducido volumen de operaciones; cuando con ello se tienda a mejorar la producción o la productividad; a garantizar el empleo de los trabajadores-asociados, o como medida para evitar la liquidación.
- b) Se permitirá la fusión por incorporación a unidades de base del SET, de personas jurídicas no pertenecientes al mismo, y que por tal mecanismo pasen a formar parte de él, siempre que cumplan con los Principios Generales del SET.
- c) En el procedimiento de fusión debe garantizarse la participación de los organismos superiores del SET.

### 3.2. Instituciones auxiliares:

- a) La Ley SET debe fomentar la formación y funcionamiento de las más variadas instituciones u organismos auxiliares del SET, siempre que se rijan por los Principios Generales del mismo.
- b) Las instituciones auxiliares contarán con profesionales y técnicos, y podrán desempeñar todo tipo de actividades de investigación, asesoría y consulta que fuere menester, dando prioridad en la prestación de sus servicios, a las unidades SET.

### 3.3. Los organismos de integración del SET:

El SET es plenamente libre y autónomo para constituir los sistemas de integración horizontal, vertical o sectorial de sus unidades, de acuerdo a sus realidades y necesidades, ajustándose a los siguientes principios:

- a) La existencia de organismos únicos de integración en los grados, ramas especializadas de actividad o zonas geográficas, y la existencia de un solo organismo central de la autogestión en el país.
- b) La prohibición de políticas o prácticas de competencia entre organismos o actividades de integración del SET, así como la obligatoriedad de preferir a otras unidades SET en sus operaciones recíprocas.
- c) Regulación por la legislación SET, de todos los actos y contratos que realicen las unidades de base entre sí; de éstas con los organismos de grado superior; de éstos últimos entre sí, y de cualquier unidad SET con terceros.

### 3.4. Constitución de los organismos de integración:

- a) La Ley no establecerá un número mínimo de unidades SET necesarias para constituir un organismo de integración de cualquier grado, sino que ello será objeto de determinación por el propio SET, de acuerdo a las condiciones particulares de la rama de actividad o zona geográfica de que se trate, y siempre que tuviere efectiva viabilidad económica y social.
- b) En lo que respecta al período de formación, acto constitutivo e

inscripción administrativa, se atenderá a las disposiciones establecidas para el procedimiento de constitución de las unidades de base del SET.

- c) La afiliación de una unidad SET al organismo de integración, es un acto voluntario, aunque pueda ser automático a su constitución legal.
- d) Podrán celebrarse convenios de integración por tiempo determinado, sujetos a condición y objeto específico, que se extinguirán al vencimiento del plazo, el cumplimiento de la condición o la obtención del objeto.
- e) Se admite la incorporación o adhesión al organismo de integración, de todo tipo de persona de naturaleza no lucrativa que solicite sus servicios, o que contribuya a su fortalecimiento, así como la prestación de servicios a terceros.

### 3.5. Atribuciones de los organismos de integración:

Se reconoce el principio de que los organismos de integración del SET, en los grados y formas que adopten, son los responsables de la coordinación y desarrollo del mismo en sus respectivos ámbitos. En consecuencia, la legislación debe dotarlos de amplias facultades de planificación, dirección, organización, coordinación y control de las unidades de base del SET y, en especial, de las siguientes atribuciones o potestades:

- a) La representación y defensa de los intereses de sus afiliadas y, en general, la coordinación y orientación del sub-sector en donde actúan.
- b) La definición de políticas y ejecución de programas y planes de formación y educación solidaria, así como la promoción y fomento de la autogestión, su difusión y extensión.
- c) Asumir programas de investigación sobre las problemáticas afines a su actividad, y ser responsable de la planificación sectorial, por medio del diseño y ejecución de planes de desarrollo.
- d) Prestar asistencia, asesoría y servicios técnicos a las afiliadas, terceros consustanciados con el SET y organismos públicos afines.

### 3.2. Instituciones auxiliares:

- a) La Ley SET debe fomentar la formación y funcionamiento de las más variadas instituciones u organismos auxiliares del SET, siempre que se rijan por los Principios Generales del mismo.
- b) Las instituciones auxiliares contarán con profesionales y técnicos, y podrán desempeñar todo tipo de actividades de investigación, asesoría y consulta que fuere menester, dando prioridad en la prestación de sus servicios, a las unidades SET.

### 3.3. Los organismos de integración del SET:

El SET es plenamente libre y autónomo para constituir los sistemas de integración horizontal, vertical o sectorial de sus unidades, de acuerdo a sus realidades y necesidades, ajustándose a los siguientes principios:

- a) La existencia de organismos únicos de integración en los grados, ramas especializadas de actividad o zonas geográficas, y la existencia de un solo organismo central de la autogestión en el país.
- b) La prohibición de políticas o prácticas de competencia entre organismos o actividades de integración del SET, así como la obligatoriedad de preferir a otras unidades SET en sus operaciones recíprocas.
- c) Regulación por la legislación SET, de todos los actos y contratos que realicen las unidades de base entre sí; de éstas con los organismos de grado superior; de éstos últimos entre sí, y de cualquier unidad SET con terceros.

### 3.4. Constitución de los organismos de integración:

- a) La Ley no establecerá un número mínimo de unidades SET necesarias para constituir un organismo de integración de cualquier grado, sino que ello será objeto de determinación por el propio SET, de acuerdo a las condiciones particulares de la rama de actividad o zona geográfica de que se trate, y siempre que tuviere efectiva viabilidad económica y social.
- b) En lo que respecta al período de formación, acto constitutivo e

inscripción administrativa, se atenderá a las disposiciones establecidas para el procedimiento de constitución de las unidades de base del SET.

- c) La afiliación de una unidad SET al organismo de integración, es un acto voluntario, aunque pueda ser automático a su constitución legal.
- d) Podrán celebrarse convenios de integración por tiempo determinado, sujetos a condición y objeto específico, que se extinguirán al vencimiento del plazo, el cumplimiento de la condición o la obtención del objeto.
- e) Se admite la incorporación o adhesión al organismo de integración, de todo tipo de persona de naturaleza no lucrativa que solicite sus servicios, o que contribuya a su fortalecimiento, así como la prestación de servicios a terceros.

### 3.5. Atribuciones de los organismos de integración:

Se reconoce el principio de que los organismos de integración del SET, en los grados y formas que adopten, son los responsables de la coordinación y desarrollo del mismo en sus respectivos ámbitos. En consecuencia, la legislación debe dotarlos de amplias facultades de planificación, dirección, organización, coordinación y control de las unidades de base del SET y, en especial, de las siguientes atribuciones o potestades:

- a) La representación y defensa de los intereses de sus afiliadas y, en general, la coordinación y orientación del sub-sector en donde actúan.
- b) La definición de políticas y ejecución de programas y planes de formación y educación solidaria, así como la promoción y fomento de la autogestión, su difusión y extensión.
- c) Asumir programas de investigación sobre las problemáticas afines a su actividad, y ser responsable de la planificación sectorial, por medio del diseño y ejecución de planes de desarrollo.
- d) Prestar asistencia, asesoría y servicios técnicos a las afiliadas, terceros consustanciados con el SET y organismos públicos afines.

e) Ejercer la fiscalización, supervisión y control de las unidades de base del SET, lo que les permite realizar investigaciones, practicar auditorías e, incluso, intervenir su funcionamiento y administración a petición de la Asamblea.

f) Dirimir, en segunda instancia, los conflictos que se presenten en las unidades de base, así como arbitrar los conflictos entre unidades de base.

g) En el ámbito económico, desarrollar todo tipo de actividad de producción, distribución y consumo de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto y, en especial:

- Aprovechar en común bienes y servicios de las unidades de base.
- Adquirir, distribuir y vender en común bienes y servicios de y para sus afiliadas.
- Transformar, mejorar y transportar los productos de las unidades de base.
- Desarrollar todas las actividades que fueren necesarias.

h) Prestar servicios financieros a sus afiliadas, por lo cual podrán recibir y manejar dinero de las mismas, realizar todo tipo de operaciones financieras con ellas, así como otorgarles créditos en las condiciones especiales que determinen los entes superiores del SET. Estas operaciones serán extensibles al público en general, sin desmedro de la preferencia que deben otorgar a las afiliadas.

i) Supervisar el cumplimiento de los derechos y preferencias que corresponden al SET, pudiendo ejercer las acciones y recursos administrativos y judiciales pertinentes.

j) Y, en general, desempeñar todas las actividades que fueren necesarias o convenientes a los intereses de las unidades de base, o del sub-sector autogestionario en que se desenvuelven o actúan, en el entendido que los organismos de integración no deberán implantar o sustituir las funciones de las unidades de primer grado.

### 3.6. El Consejo Nacional de Autogestión:

El Consejo Nacional de Autogestión es el organismo rector del SET a nivel nacional. En la legislación sobre el mismo se deberá contemplar, al menos, los siguientes puntos:



a) **Naturaleza:** el Consejo Nacional de Autogestión es un organismo de naturaleza pública, aunque no estatal, que define las políticas y estrategias del SET a nivel nacional, y ejerce la representación de sus derechos e intereses.

b) **Composición:** el Consejo nacional de Autogestión estará integrado por representantes de los diversos sub-sectores que conforman el SET en cada país.

c) **Financiamiento:** por medio de aportes de los sub-sectores del SET representados en el mismo, y partidas especialmente asignadas por el Estado, el que —por tal motivo— podrá participar en la sindicatura interna.

d) **Atribuciones:** el Consejo Nacional de Autogestión ejerce, a escala nacional y al más alto nivel, las atribuciones asignadas a los organismos de integración y, en especial, las siguientes:

- La definición de las políticas, estrategias, programas y planes de desarrollo del SET, así como su orientación y coordinación.
- La elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo del SET.
- Servir de órgano consultivo obligatorio, en relación con toda actividad del Estado en materia del SET.
- Ejercer la representación internacional del SET.
- Participar en los organismos públicos nacionales de planificación, consultivos y de ejecución en materias relacionadas con el SET y con la economía en general.

• La definición y ejecución de políticas, estrategias y programas de investigación, formación, educación y capacitación SET.

• Establecer las pautas y sistemas de investigación tecnológica, asistencia y asesoría técnica para el desarrollo del SET.

• Ejercer la suprema fiscalización, supervisión y control interno del SET.

• Desarrollar proyectos nacionales de producción, distribución y consumo de bienes y servicios del SET.

• Definir y participar en las políticas y programas financieros y crediticios del SET.

• Propiciar y defender el efectivo cumplimiento de los derechos y preferencias que correspondan al SET.

• Y, en general, realizar todas las actividades que fueren necesarias para el fomento y desarrollo del SET, sin más limitaciones que las derivadas de los Principios Generales del mismo.

### 3.7. La Integración Latinoamericana del SET:

El SET propiciará la integración de sus estructuras y actividades a nivel Latinoamericano. En tal sentido:

a) Fomentará y promoverá el intercambio de bienes y servicios SET entre los distintos países de América Latina.

b) Tenderá a la creación de polos de desarrollo sub-regionales, por medio de la creación y consolidación de zonas estratégicas del SET.

c) El proceso de integración Latinoamericana del SET, será dirigido y coordinado por el Consejo Nacional de Autogestión, para lo cual podrá crear y mantener los mecanismos que considere convenientes.

d) El Estado facilitará la integración Latinoamericana del SET, estableciendo agregadurías consulares designadas por él, a solicitud del Consejo Nacional de Autogestión, y de ternas presentadas por el mismo.

## 4. DERECHOS DEL SET

En orden a la protección y promoción del SET, como factor de primera importancia para el desarrollo nacional, la legislación debe establecer y garantizarle derechos fundamentales para su implantación y consolidación. A saber:

### 4.1. Derecho de participación:

El SET participará en la conformación de todos los cuerpos directivos de los organismos públicos nacionales, regionales, sectoriales y locales, encargados de la planificación, consultivos y de

ejecución de programas socioeconómicos, o que —de alguna manera— tengan relación o atecten al SET.

Dicha participación será asumida, en las distintas instancias, por representantes designados por los organismos del SET a los niveles correspondientes.

#### 4.2. Derecho de recibir subsidios:

Las unidades SET tienen el derecho de recibir subsidios o subvenciones de los entes públicos competentes, como medida de estímulo a sus actividades, consideradas por la Ley SET mercededoras de la protección y fomento del Estado.

Las actividades SET que deben ser estimuladas por el Estado a través de subsidios, son, entre otras, las siguientes:

- a) La cantidad del empleo productivo generado.
- b) La baja intensidad de capital utilizado, en relación con el empleo efectivamente creado.
- c) El superior valor que se asigna al **trabajo-asociado**, en comparación con el trabajo-asalariado.
- d) La cantidad y calidad de la producción, distribución y consumo de **bienes esenciales** para la población.
- e) El **incremento de la productividad** obtenido en sus procesos productivos.
- f) La intensidad de utilización de **bienes y servicios nacionales, regionales y locales**.
- g) Por la **preservación del medio ambiente** que mantenga en sus operaciones, y el empleo de **tecnologías apropiadas**.
- h) Por el **ahorro energético alcanzado** en sus actividades productivas.

#### 4.3. Subvenciones familiares:

El SET tiene el derecho de administrar, por medio de sus unidades

de base u organismos de integración, los subsidios o asignaciones familiares que el Estado presta a los miembros o integrantes de las unidades SET, siempre que éstos así lo soliciten o autoricen.

#### 4.4. Derechos de la propiedad SET:

La propiedad SET, propiedad autogestionaria o solidaria, debe ser protegida mediante, por lo menos, los siguientes derechos o garantías jurídicas:

- a) El carácter **imprescriptible** de la propiedad SET a favor de terceros. La prescripción de dicha propiedad sólo procedería a favor del SET.
- b) La **inembargabilidad** de los elementos productivos esenciales de las unidades SET.
- c) Su carácter de **inexpropiable**.
- d) **No sujeta a limitaciones** en cuanto a cantidad y calidad —fundamentalmente— cuando se trate de tierras propiedad del SET, en los procesos de Reforma Agraria.
- e) La presunción legal de que la **posesión de buena fe** de inmuebles, por parte de una unidad SET, por el término de un año, equivale a la propiedad de los mismos.
- f) Derecho a que sean asignados en forma gratuita a las unidades SET que lo soliciten, los bienes muebles e inmuebles producto de expropiaciones o confiscaciones.
- g) Derecho a que se haga cesión de baldíos, tierras públicas y herencias vacantes, a las unidades SET que las soliciten para proyectos productivos.
- h) Derecho de asignación a título gratuito de lotes en los desarrollos urbanísticos o comunales que emprendan las entidades públicas o los particulares, para localización de servicios o actividades productivas del SET.
- i) En caso de cierre o quiebra de empresas, derecho a que sean transferidos a las unidades SET que se constituyan o estén en posibilidad de incorporarlas por fusión, para su explotación autogestionaria, los activos de dichas empresas en pago de las prestaciones sociales de los trabajadores. En tales casos, será

obligatorio el financiamiento estatal para cubrir los pasivos y para la reapertura de las actividades productivas, en condiciones especiales.

#### 4.5. En relación con el sector privado:

- a) Los patronos de trabajadores miembros de una unidad SET, quedan obligados a entregar a dichas unidades, en los plazos señalados por la Ley SET, los aportes y sumas que los trabajadores autoricen o adeuden a las mismas. En caso de incumplimiento cancelarán intereses de mora y serán objeto de sanciones administrativas que aplicará el Ministerio de Desarrollo Económico y Social, sanciones previstas en la Ley SET.
- b) Obligatoriedad de transferir al SET, las proveedurías y comisaratos que tuvieren establecidas las empresas en beneficio de sus trabajadores. Las instalaciones, equipos, aportes y subsidios que vinieren haciendo las empresas se mantendrán, transfiriéndolas a las unidades SET que asumirán la explotación autogestionaria de las mismas.
- c) Los patronos deberán otorgar facilidades para la constitución y funcionamiento operativo de unidades de base del SET en las empresas, lo que incluye el uso gratuito de instalaciones y equipos, así como el aporte de subsidios.
- d) Será obligatoria la concesión de permisos y licencias remuneradas a los trabajadores, para actividades de promoción, educación, capacitación, administración y representación del SET.
- e) Los directivos de las unidades de base del SET, así como de los organismos de integración, gozarán de estabilidad en su trabajo asalariado en el sector público o privado. En virtud de ello, no podrán ser despedidos de sus cargos desde el momento de su postulación, y hasta —por lo menos— seis meses después de su cesación, sin perjuicio de un procedimiento de calificación seguido ante el Ministerio de Desarrollo Económico y Social, en el que participarán representantes del SET.

#### 4.6. Protección al mercado SET:

La legislación SET establecerá disposiciones que garanticen el amparo judicial contra maniobras comerciales anti-SET, y prevean sanciones a quienes incurran en los supuestos de:

- a) La negativa de venta de productos o de prestación de servicios a unidades SET, por parte de las empresas que los ofrezcan en el mercado.
- b) La imposición a las unidades SET, de volúmenes de compra o de precios pre-determinados de venta al público.

La Ley SET otorgará a las unidades SET:

- a) La libertad de fijar los precios de los bienes y servicios que ofrecen a sus integrantes y al público en general.
- b) El derecho a obtener cupos mínimos garantizados, en sus adquisiciones de equipos y suministros a las empresas, en proporción al sector del mercado nacional, regional, sectorial o local que efectivamente cubran.
- c) La asignación de cupos de recepción de productos intermedios o terminados por unidades SET, por parte de las empresas encargadas de tales actividades, así como la garantía de precios fijos.

#### 5. PREFERENCIAS AL SET

En razón del carácter de utilidad pública e interés social que la Constitución y la Ley reconocen al SET, así como a la declaración constitucional de la obligación a cargo del Estado de proteger y fomentar a dicho sector nacional, la legislación SET establecerá un sistema que garantice su efectivo cumplimiento, mediante normas que dispongan las preferencias de que gozará el SET que, de manera indicativa, se reseñan a continuación:

##### 5.1. Preferencias en relación a los Servicios Públicos:

- a) Las unidades SET, tanto de base como los organismos de integración, serán preferidas en las Concesiones de Servicios Públicos que dispongan las autoridades nacionales, regionales o locales.

La Ley establecerá disposiciones por las cuales se fomenta la creación de unidades SET conformadas por usuarios de Servicios Públicos, concesionarios preferentes para su distribución, aunque los entes públicos se reserven la producción, en los casos en que ello fuere procedente.



b) Las unidades SET gozarán de preferencia para la dotación y el uso de los Servicios Públicos prestados por las entidades estatales o por sus concesionarios.

c) El Estado estimulará y subsidiará las unidades SET que establezcan sistemas de protección y asistencia social para sus miembros o integrantes, que asuman iguales o mejores coberturas que las del Seguro Social del Estado.

d) Los sistemas de protección y asistencia social del SET serán prestados a sus miembros y familiares, a fin de garantizarles una seguridad social integral y personalizada a través de toda su vida.

## 5.2. Licitaciones y concursos privados:

a) Las unidades SET deberán ser preferidas en las licitaciones y concursos privados que abran los entes públicos, cuando estén —al menos— en igualdad de condiciones que los demás licitantes.

b) En los casos en que se liciten obras, suministros o servicios que por su magnitud o cuantía no puedan ser asumidas globalmente por unidades SET, y si su naturaleza así lo permite, la Administración deberá dividirla en partes, de manera de permitir ofertas fraccionadas de unidades SET.

c) Si por su naturaleza no fuere posible fraccionar la licitación o concurso privado, será obligatorio para la empresa elegida por el organismo público, el sub-contratar con unidades SET, lo que éstas —en igualdad de condiciones— estuviesen en condiciones de proveer o suministrar.

d) Cuando las licitaciones o concursos versaren sobre materias declaradas por el Poder Público de reserva o preferencia al SET, se cancelará el procedimiento de selección al interesarse una unidad SET.

e) Cuando en una licitación o concurso participen dos o más unidades SET con ofertas diferentes, el Consejo Nacional de Autogestión nombrará un representante en la Comisión del organismo público encargada del procedimiento.

## 5.3. Contratos con entes públicos:

En materia de contratos con el sector público, la Ley SET dispondrá que los entes estatales deberán:

a) Dar prioridad a las Unidades SET en las adjudicaciones directas de obras públicas. A tales fines, propiciará la constitución de unidades SET para la construcción y mantenimiento de obras públicas.

b) Prioritar a las unidades SET para la adquisición de bienes, equipos y suministros, y en la prestación de servicios de cualquier tipo que requieran.

c) Preferir a las unidades SET en la venta y suministro de bienes desincorporados del patrimonio público, o producidos o comercializados por sí, o por medio de empresas en las que tenga una participación mayoritaria. En tales casos, les concederá facilidades especiales de pago.

En los contratos que celebren los entes públicos con unidades SET, bien sea por licitación abierta, concurso privado o adjudicación directa, regirán las siguientes disposiciones:

a) No se exigirán garantías financieras a las unidades SET para la celebración y para la ejecución de las prestaciones contractuales. En todo caso, el Fondo Nacional de Desarrollo Económico y Social garantizará —de pleno derecho— y en su conjunto, las obligaciones contractuales de las unidades SET con los entes públicos.

b) Los organismos del Estado que contraten con unidades SET, les otorgarán anticipos para dotación de bienes de capital y capital de trabajo, a cuenta del monto del contrato, en las proporciones que señale la Ley SET.

c) Los entes públicos pagarán los suministros y las valuaciones o certificaciones de las unidades SET, en forma preferente a los demás contratantes, y en un plazo predeterminado que señalará la Ley SET.

## 5.4. Asistencia técnica:

a) Los organismos públicos encargados de la formulación de proyectos económicos y sociales, darán prioridad a los destinados a ser explotados por unidades SET. Dichos proyectos serán gratuitos o, en todo caso, a precios reducidos para ser cancelados con los créditos que se concederán para su financiamiento.

b) En las contrataciones para la formulación y evaluación de proyectos, y para la prestación de asistencia técnica, supervisión o inspecciones de cualquier tipo, se preferirán a las unidades SET que

dispongan del personal técnico requerido, o que se constituyan para ello.

c) El Estado queda obligado a prestar asesoría y asistencia técnica en forma prioritaria y gratuita a las unidades SET, contratándola preferentemente con unidades SET constituidas o que se constituyan para tal fin.

## 6. REGIMEN DE EXENCION IMPOSITIVA

### 6.1. Impuesto sobre la Renta:

a) La Ley SET declarará en forma expresa que las unidades SET no producen utilidades, sino que sus incrementos patrimoniales son producto de excesos de percepción por costos de servicios, o retenciones temporales de remuneraciones al trabajo, reintegrables a sus titulares, preferentemente en forma colectiva. En consecuencia, no generan **Renta** sobre la cual establecer una base imponible.

En tal virtud, la legislación SET establece la exención a toda unidad de base, organismo de integración e institución auxiliar, de toda tributación debida conforme a la legislación acerca del impuesto sobre la Renta.

b) Igualmente, se establece la exención impositiva a lo percibido por los miembros o integrantes de las unidades de base, en concepto de retornos o reintegro de aportaciones, así como por los aportes y haberes que tuvieren en las mismas.

c) Se exceptúan del pago del impuesto los capitales que se invirtieren en el SET, al igual que las donaciones, herencias, legados y auxilios que se le hicieren.

### 6.2. Otros impuestos:

a) Se dispone la exención de impuestos de aduana para las importaciones que realice el SET, siempre que se trate de artículos que no se producen en el país, o que lo son en cantidad, calidad o precios inconvenientes, y siempre y cuando sean esenciales para el desarrollo de las actividades del SET.

b) Exención de impuestos a las exportaciones que efectúe el SET. Se otorgarán facilidades e incentivos para dicha actividad —en

a) Dar prioridad a las Unidades SET en las adjudicaciones directas de obras públicas. A tales fines, propiciará la constitución de unidades SET para la construcción y mantenimiento de obras públicas.

b) Prioritar a las unidades SET para la adquisición de bienes, equipos y suministros, y en la prestación de servicios de cualquier tipo que requieran.

c) Preferir a las unidades SET en la venta y suministro de bienes desincorporados del patrimonio público, o producidos o comercializados por sí, o por medio de empresas en las que tenga una participación mayoritaria. En tales casos, les concederá facilidades especiales de pago.

En los contratos que celebren los entes públicos con unidades SET, bien sea por licitación abierta, concurso privado o adjudicación directa, regirán las siguientes disposiciones:

a) No se exigirán garantías financieras a las unidades SET para la celebración y para la ejecución de las prestaciones contractuales. En todo caso, el Fondo Nacional de Desarrollo Económico y Social garantizará —de pleno derecho— y en su conjunto, las obligaciones contractuales de las unidades SET con los entes públicos.

b) Los organismos del Estado que contraten con unidades SET, les otorgarán anticipos para dotación de bienes de capital y capital de trabajo, a cuenta del monto del contrato, en las proporciones que señale la Ley SET.

c) Los entes públicos pagarán los suministros y las valuaciones o certificaciones de las unidades SET, en forma preferente a los demás contratantes, y en un plazo predeterminado que señalará la Ley SET.

## 5.4. Asistencia técnica:

a) Los organismos públicos encargados de la formulación de proyectos económicos y sociales, darán prioridad a los destinados a ser explotados por unidades SET. Dichos proyectos serán gratuitos o, en todo caso, a precios reducidos para ser cancelados con los créditos que se concederán para su financiamiento.

b) En las contrataciones para la formulación y evaluación de proyectos, y para la prestación de asistencia técnica, supervisión o inspecciones de cualquier tipo, se preferirán a las unidades SET que

dispongan del personal técnico requerido, o que se constituyan para ello.

c) El Estado queda obligado a prestar asesoría y asistencia técnica en forma prioritaria y gratuita a las unidades SET, contratándola preferentemente con unidades SET constituidas o que se constituyan para tal fin.

## 6. REGIMEN DE EXENCION IMPOSITIVA

### 6.1. Impuesto sobre la Renta:

a) La Ley SET declarará en forma expresa que las unidades SET no producen utilidades, sino que sus incrementos patrimoniales son producto de excesos de percepción por costos de servicios, o retenciones temporales de remuneraciones al trabajo, reintegrables a sus titulares, preferentemente en forma colectiva. En consecuencia, no generan **Renta** sobre la cual establecer una base imponible.

En tal virtud, la legislación SET establece la exención a toda unidad de base, organismo de integración e institución auxiliar, de toda tributación debida conforme a la legislación acerca del Impuesto sobre la Renta.

b) Igualmente, se establece la exención impositiva a lo percibido por los miembros o integrantes de las unidades de base, en concepto de retornos o reintegro de aportaciones, así como por los aportes y haberes que tuvieren en las mismas.

c) Se exceptúan del pago del impuesto los capitales que se invirtieren en el SET, al igual que las donaciones, herencias, legados y auxilios que se le hicieren.

### 6.2. Otros impuestos:

a) Se dispone la exención de impuestos de aduana para las importaciones que realice el SET, siempre que se trate de artículos que no se producen en el país, o que lo son en cantidad, calidad o precios inconvenientes, y siempre y cuando sean esenciales para el desarrollo de las actividades del SET.

b) Exención de impuestos a las exportaciones que efectúe el SET. Se otorgarán facilidades e incentivos para dicha actividad —en

especial— cuando se realicen con organismos SET de otros países de América Latina.

c) Exención de impuestos a la propiedad SET, sea esta agraria o urbana, así como por la plusvalía que pudiere obtener, producto de obras públicas o comunitarias.

d) Exención de impuestos sobre derechos, marcas, patentes y licencias sobre propiedad intelectual o industrial.

e) Exención de impuestos al consumo (valor agregado) por bienes y servicios producidos, prestados o distribuidos por el SET.

f) Exención de aranceles judiciales, papel sellado, estampillas y publicaciones oficiales, así como sobre cualquier tramitación judicial o administrativa.

g) Exención de impuestos o patentes municipales, y exención o reducción de tasas por Servicios Públicos que utilice o administre por concesión el SET.

## 6.3. Protección al régimen de exenciones:

A los fines de evitar que instituciones extrañas al SET puedan beneficiarse del régimen de exenciones impositivas que se le confieren, la Legislación SET deberá contemplar:

a) La intervención del SET en la calificación y determinación de los sujetos beneficiarios efectivos del régimen de exenciones.

b) El establecimiento de sanciones por el goce indebido de las exenciones, facultándose al SET para su denuncia por ante los organismos competentes.

## 7. FORMACION Y EDUCACION SOLIDARIA

El SET considera la formación y educación el factor fundamental para la implantación y desarrollo de la autogestión en América Latina. En tal sentido, la legislación SET debe contemplar, por lo menos, los siguientes aspectos:

### 7.1. Educación básica y media:

a) La formación y educación sobre autogestión debe ser obligatoria



en todos los niveles educativos, tanto públicos como privados. Estas actividades se caracterizarán por ser esencialmente participativas, reflejando en la práctica, los principios y valores de la autogestión.

- b) Los organismos SET intervendrán en la definición de los objetivos y contenidos didácticos, así como en la ejecución y evaluación de las actividades docentes propiamente dichas.
- c) Se promoverá la constitución de unidades de base del SET en todos los centros educativos del país, formados por educandos, con el apoyo de educadores, padres y representantes y con la asesoría del SET. Tendrán una función docente y de solución autogestionaria de problemas socioeconómicos de las comunidades educativas.

## 7.2. Educación técnica y superior:

- a) Se incluirá el estudio de asignaturas y especialidades sobre la autogestión, en los currícula de los institutos de educación técnica y superior, de manera de formar profesionales y técnicos que puedan contribuir —eficientemente— al desarrollo y consolidación del SET.
- b) Los estudiantes de centros universitarios y técnicos efectuarán sus pasantías, preferentemente en unidades de base, organismos de integración e instituciones auxiliares del SET.
- c) Los organismos públicos de formación técnica, establecerán programas de formación de personal técnico y administrativo del SET. Los entes superiores del SET participarán en la programación y ejecución de dichos programas.
- d) Las Universidades y demás instituciones de educación superior, propiciarán la creación de institutos, centros y cátedras encargados de la investigación, capacitación, asesoría y comunicación sobre el SET. Se caracterizarán por:

- Su carácter experimental, abierto y gratuito.
- La participación del SET en la planificación, dirección, ejecución y evaluación de sus programas.

## 7.3. Centros educativos del SET:

El SET establecerá centros para la investigación de su problemática

y la formación, educación y capacitación de sus miembros e integrantes.

- a) Los centros formativos del SET serán financiados con los porcentajes de los fondos de educación de sus unidades de base y organismos de integración. Recibirán asignaciones públicas, de ser posible, proporcionales a los aportes propios.
- b) Las entidades públicas les darán prioridad en la asignación de créditos; construcción, cesión y uso de instalaciones y el empleo de equipos y materiales educativos.
- c) El Estado fomentará los centros educativos SET, por medio de cesión y pago de personal docente. Asimismo, hará aportes para cubrir gastos de las actividades educativas (transporte, alojamiento, alimentación, becas, salarios caídos, etc.).
- d) Se profundará la creación de una Universidad Autogestionaria dotada de autonomía, cuya dirección suprema estará a cargo del Consejo Nacional de Autogestión. Sus programas de investigación, docencia y extensión tendrán carácter experimental y abierto. El financiamiento será garantizado por aportes del SET y del Estado.

## 7.4. Medios de comunicación social:

- a) La Ley establecerá la obligatoriedad para los concesionarios de medios de comunicación social, de ceder espacios gratuitos para programas elaborados y producidos por el SET.
- b) Se dará prioridad al SET en el otorgamiento de licencias para la explotación de medios de comunicación social.

## 7.5. Turismo, deporte y recreación:

- a) El SET establecerá sistemas para el turismo social y la recreación de sus miembros o integrantes y para los trabajadores en general. En tal virtud, propiciará el intercambio y uso en común de los medios e instalaciones de que disponga.

El Estado fomentará dichas actividades por medio de:

- El traspaso de las instalaciones para turismo social de su propiedad, o en las que participe en forma mayoritaria.

- La concesión prioritaria y gratuita de zonas de interés turístico y recreativo.
- La participación en la constitución de empresas mixtas para la prestación de servicios turísticos y recreativos para los trabajadores.
- b) El SET promoverá el desarrollo de actividades deportivas entre los trabajadores-asociados y usuarios del SET, para lo cual:
  - Se instalarán canchas deportivas en las unidades SET, para el uso e intercambio de sus miembros o integrantes.
  - Financiará los gastos de dichas actividades, con recursos de sus fondos de educación, o los que fueren destinados a dichas actividades.
  - El Estado apoyará el deporte autogestionario proporcionando instalaciones, equipos y personal técnico.

## 8. FINANCIAMIENTO

El desarrollo y consolidación del SET requiere de un adecuado sistema financiero. Se hace necesario crear mecanismos que coordinen la utilización de los recursos monetarios de que dispone el SET, así como que asuma la administración de recursos adicionales aportados por el Estado, lo que permita financiar proyectos de desarrollo SET.

En tal sentido, la legislación SET establecerá un Fondo Nacional de Desarrollo Social, que será administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

### 8.1. El Fondo Nacional de Desarrollo Social:

La Ley SET creará un fondo financiero para el desarrollo del sector, a escala nacional, caracterizado por:

#### a) Objetivos:

- Financiar la promoción y desarrollo del SET, por medio de la centralización de los recursos disponibles de las unidades de base, organismos de integración e instituciones auxiliares; el manejo de sus fondos de reserva, de incremento patrimonial colectivo y los provenientes de revalorizaciones de activos.

- Otorgar créditos para el financiamiento de proyectos productivos y de servicios del SET a niveles nacional, regional, sectorial y local.

b) **Constitución:** el Fondo se integrará con aportes paritarios del SET y del Estado, conformados por:

- Inversiones, depósito de recursos disponibles, fondos y reservas colectivas y recursos provenientes de revalorización de activos de las unidades de base, organismos de integración e instituciones auxiliares del SET.
- El patrimonio de todas las unidades SET.
- Las prestaciones sociales acumuladas de los trabajadores.
- Aportes del Estado, proporcionales a los aportes efectivos y representados de las Unidades SET, incrementándose anualmente en igual proporción que lo hiciere el SET.

c) **Dirección:** El Fondo será dirigido por un Directorio designado por el Consejo Nacional de Autogestión. El Estado asumirá su vigilancia por medio de auditoría.

## 8.2 El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Entidad Financiera)

La Ley SET, o el Poder Ejecutivo por Decreto Especial, creará el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, entidad financiera que tendrá a su cargo la Administración del Fondo Nacional de Desarrollo Social.

a) El Banco o entidad financiera será dirigido y administrado por un Directorio designado por el Consejo Nacional de Autogestión.

b) El Directorio definirá las políticas de financiamiento para el SET, de acuerdo a las pautas generales que dicte el Consejo Nacional de Autogestión.

c) El régimen de créditos para los proyectos de desarrollo del SET, guardará coherencia con la esencia social y solidaria del sector, en especial, en cuanto se refiere a prioridades, monto, tipo y destino de los préstamos, garantías, intereses, períodos de gracia y plazos muertos, forma de pago, sanciones, por mora, refinanciamiento y condonación.

### 8.3 Operaciones autorizadas al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Entidad Financiera).

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, Entidad Financiera, podrá realizar todas las operaciones bancarias y financieras autorizadas a los Bancos tanto estatales como privados del tipo que fuesen y, en especial, podrá cumplir las siguientes operaciones:

- a) Obtener líneas de crédito del Banco Central o Banco de Emisión de la Nación, en los límites establecidos por la Ley SET.
- b) Tramitar financiamiento exterior para su colocación en proyectos nacionales SET.
- c) Obtener cupos de divisas, así como tasas preferenciales de cambio.
- d) Prestar fianzas y avales para proyectos SET.
- e) Descontar valores y obligaciones de unidades SET, miembros del mismo y público en general, y redescontarlos en el Banco Central de la Nación.
- f) Libre manejo de cuentas corrientes (chequeras) y cuentas de ahorro de unidades SET, miembros de las mismas y público en general.
- g) Emisión y colocación de todo tipo de instrumentos financieros.
- h) Operaciones de fideicomiso.
- i) Operaciones de seguros y reaseguros.
- j) Actividades de arrendamiento financiero.
- k) Operar como Banco auxiliar del Estado en lo que se refiere a depósito y colocación de fondos públicos, recepción del pago de impuestos y tasas de Servicios Públicos, así como de depositario judicial de sumas de dinero e instrumentos financieros.

La legislación SET, como medida de protección y fomento al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, eje fundamental del mecanismo financiero del SET, le garantiza:

a) Eliminación o reducción del encaje legal en el Banco Central de la Nación.

b) La garantía plena del Estado sobre sus operaciones, en forma de avales o fianzas solidarias del Banco Central de la Nación, en los porcentajes determinados en la propia Ley SET.

c) Plena libertad para la apertura y cierre de agencias y sucursales, de acuerdo a sus necesidades operativas.

d) La participación del Banco o entidad financiera en la determinación de la cartera de financiamiento de la Banca Oficial y Privada para la Economía Social, así como en el dictado de la reglamentación respectiva.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social o entidad financiera será objeto de control y fiscalización por un organismo único del Estado, que será el Ministerio de Desarrollo Económico y Social.

### 8.4 Seguros:

Por medio de legislación especial se reglamentará el régimen de seguros para el SET, en base a las directrices siguientes:

a) El SET desarrollará sus actividades de seguros por medio de instituciones propias del sector, para atender a las unidades SET de cualquier grado, de sus miembros o integrantes y de terceros en general.

b) Las instituciones aseguradoras del SET podrán operar en todas las ramas o tipos de seguros, tanto generales como de vida y de hipoteca, otorgar garantías financieras y fianzas de cualquier tipo.

c) El monto mínimo de capital para las constituciones de entidades aseguradoras SET, de las garantías y de las reservas, será determinado por el Consejo Nacional de Autogestión.

d) El monto de las garantías y reservas, tanto matemáticas como para riesgos en curso, de contingencias, para prestaciones y siniestros, o cualquier otra, será depositado en el Fondo Nacional de Desarrollo Económico y Social.

e) La inspección y vigilancia de las entidades aseguradoras SET, será ejercida exclusivamente por el Ministerio de Desarrollo Económico y Social.



## 9. FISCALIZACION PUBLICA

La fiscalización y control que ejerza el Estado sobre el SET, tanto en lo que respecta a las entidades que lo componen, como en lo que se refiere a sus actividades, operaciones y relaciones, será asumida por un órgano único del más alto nivel administrativo, centralizador de las competencias públicas sobre el sector, que será el Ministerio de Desarrollo Económico y Social, o un instituto público autónomo o descentralizado.

### 9.1. Funciones y atribuciones del Ministerio o Instituto Autónomo:

El Ministerio de Desarrollo Económico y Social o instituto asumirá en forma exclusiva las competencias del Estado sobre el SET, desde el punto de vista orgánico y material.

a) Desde el punto de vista orgánico, el Ministerio o instituto tendrá competencia sobre todas las entidades SET, lo que comprende:

- Las unidades pre-autogestionarias.
- Las unidades en períodos de formación
- Las unidades de base.
- Las instituciones auxiliares.
- Los organismos de integración.
- Los centros educativos.
- El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

b) Desde el punto de vista material, el Ministerio o instituto será competente respecto de:

- Las actividades de las demás entidades estatales en sus relaciones con el SET, particularmente en cuanto se refiere a sus derechos, preferencias, exenciones impositivas, formación y educación y el financiamiento acordado.

- Las actuaciones del sector privado respecto del SET.

- Cualquier actividad autogestionaria de producción, distribución y

consumo de bienes y servicios, en que participe una entidad perteneciente o relacionada con el SET.

c) En la dirección del Ministerio o Instituto participarán representantes del SET, de ser posible en número paritario a los miembros del sector oficial.

Las atribuciones acordadas por la Ley SET al Ministerio de Desarrollo Económico y Social o instituto serán, entre otras, las siguientes:

- a) La definición de las políticas, planes, programas y proyectos de apoyo estatal al SET.
- b) La coordinación de las actividades de los entes públicos que tuvieren relación con el SET.
- c) Proponer a los poderes públicos los proyectos de disposiciones sobre el SET, incluso de la reserva o preferencias para la explotación de determinadas actividades.
- d) Asumir actividades de apoyo a la promoción y fomento del SET.
- e) Registrar a las unidades SET que se constituyan.
- f) Fiscalizar, supervisar y controlar el funcionamiento y operaciones de las entidades SET.
- g) Supervisar y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos, preferencias y exenciones impositivas al SET, tomando las medidas más idóneas para lograrlo.
- h) Aplicar las sanciones administrativas previstas en la Ley.

El Ministerio de Desarrollo Económico y Social, o instituto concertará con el Consejo Nacional de Autogestión el ejercicio de sus atribuciones.

El Ministerio o instituto adoptará una estructura organizativa funcional, basada en la descentralización, estableciendo oficinas regionales con competencias propias, de manera de agilizar y economizar trámites y procedimientos.

### 9.2 Sanciones administrativas al SET.

En materia de sanciones que el Ministerio de Desarrollo Económico

y Social o instituto pueda aplicar a las entidades que componen al SET, la legislación deberá establecer normas sobre:

- Determinación del procedimiento a seguirse en caso de irregularidades en las unidades SET. En el procedimiento se garantizará la intervención de dichas unidades, y la participación del SET en la adopción de medidas correctivas, previas a la imposición de sanciones.
- Enumeración precisa y taxativa de las causales por las cuales la Administración podrá aplicar sanciones. Enumeración de las sanciones aplicables, limitándose el poder discrecional del Estado en cuanto a su aplicación.
- Establecimiento de los recursos administrativos que se puedan ejercer en contra de las sanciones aplicadas, determinándose los plazos para la decisión, el carácter suspensivo de los mismos y la presunción de su aceptación en caso del silencio de la Administración.

## 10. REGIMEN JUDICIAL

La implantación y el desarrollo del SET da lugar a una multiplicidad de relaciones jurídicas que discurren por cuatro vías principales: 1) Entre los miembros o integrantes con la unidad de base a la que pertenecen y al interior de la misma; 2) Entre las unidades de base entre sí y con los organismos de integración; 3) Del SET, en cualquiera de sus instancias, con el Estado; 4) Del SET con el sector privado, tanto a nivel de empresas como con el público en general.

Por otra parte, dichas relaciones jurídicas tendrán un marco normativo específico, con principios e institutos propios y característicos: el marco jurídico SET, compuesto por las disposiciones constitucionales, la Ley SET y sus reglamentaciones, las normas internas de las unidades que lo componen y los Principios Fundamentales del SET.

La multiplicidad y especificidad del sistema de relaciones jurídicas del SET, requieren de un tratamiento judicial especializado. De allí que la Ley SET deberá establecer normas que regulen el régimen judicial aplicable al SET, y que pasamos de seguidas a estudiar.

### 10.1 Jurisdicción SET:

La Ley dispondrá la creación de la jurisdicción especial SET, que

asumirá el ejercicio de la función jurisdiccional respecto de toda relación en que interviniese una unidad SET.

La jurisdicción especial SET tendrá competencia sobre las unidades SET, las relaciones entre las mismas y con los miembros, con el sector privado, el público en general y las relaciones entre el SET y el Estado.

Se establece el principio de la gratuidad de toda actuación judicial en que intervenga una unidad SET, en lo que respecta a la misma y a sus miembros o integrantes.

La Ley obligará al Estado a designar Fiscales y Procuradores SET, con cargo al erario público y especializados en la materia.

### 10.2. Normas relativas al procedimiento:

Respecto al procedimiento judicial, la Ley SET deberá tocar, por lo menos, los siguientes puntos:

- La abreviación de los lapsos judiciales, de manera que los procesos SET sean de poca duración.
- Fijación precisa de lapsos, incidencias y para decisión.
- La necesidad del agotamiento del arbitraje interno SET, previo a la instancia judicial.
- Carácter suspensivo de los recursos solicitados por unidades SET. No ejecutoriedad hasta decisión definitiva.
- Establecimiento del recurso de amparo a favor de las unidades SET y de sus miembros o integrantes, contra actos del Estado o de particulares que lo afecten, o que de alguna manera menoscaben los derechos, preferencias, exenciones impositivas, y demás garantías acordadas al SET.

### 10.3. Títulos y garantías:

- Los certificados emitidos por el SET tendrán carácter ejecutivo. Las acreencias a favor del SET, certificadas por el mismo, tendrán valor de títulos ejecutivos.
- Las unidades SET no deberán constituir garantías en caso de solicitar medidas precautelativas.

c) Los créditos a favor del SET tendrán privilegios o preferencia, cedible solo frente a créditos por medidas alimentarias.

d) Las unidades SET serán preferidas para ser depositarios judiciales.

**10.4. Aspectos penales:**

a) La Ley SET establecerá que los delitos cometidos contra cualquier unidad de base, organismos de integración o institución SET, así como contra sus miembros o integrantes, serán de orden público, siendo perseguibles de oficio.

b) Los reos de delitos contra el SET no podrán ser beneficiarios de medidas de suspensión ni acortamiento de penas, libertad condicional, conmutación de penas o indulto.

c) Se creará el delito de simulación de unidad SET, para sancionar la explotación de mano de obra, o defraudaciones al Fisco (goce ilegítimo de exenciones fiscales), así como el goce de derechos, preferencias y financiamiento, bajo la simulación de ser unidad SET.

**Remuneración e Inflación: El Choque de dos Prerrogativas**

**ROBERTO FALCHETTI (\*)**

(\*) Asesor laboral de la Cámara Mercantil del Uruguay, y de otras diversas entidades privadas. Miembro de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo, y del Instituto Latinoamericano del Derecho del Trabajo. Ex-profesor de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo. Ex-Miembro del Consejo de Administración de la OIT.



INTRODUCCION

Analizar la relación que existe entre el salario y la inflación lleva a considerar, entre otras cosas, complejos aspectos jurídicos e institucionales, sin contar los propiamente económicos que, por razones obvias, no serán profundizados en estas líneas. Y decimos que son aspectos complejos porque los elementos referidos (salario e inflación) involucran esencialmente dos prerrogativas de titulares diferentes, igualmente legítimas, y que de alguna manera deben ser compatibilizadas.

En efecto, según es notorio, y sin perjuicio de los salarios mínimos nacionales que suele determinar el estado, el nivel salarial de cada actividad es por lo común determinado a través de la negociación colectiva. En consecuencia, la determinación del salario forma parte de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

Sin embargo, la lucha contra la inflación a través de una política de ingresos (que fatalmente incidirá, a su vez, en la determinación salarial), suele estar incorporada a las prerrogativas estatales.

En este contexto, surgen algunas interrogantes básicas, ¿cómo se encuadra la política anti-inflacionaria del estado en el marco de la crisis económica? ¿qué sucede en estas situaciones con la autonomía colectiva? ¿cómo se plantea el conflicto entre la autonomía colectiva laboral y la política anti-inflacionaria estatal? ¿cuáles son las vías de compatibilizar la autonomía colectiva salarial y la política de ingresos emanada de la autoridad oficial? ¿cuáles son algunos relevantes de esa compatibilización? Y, finalmente, ¿qué tendencias y conclusiones parecen extraerse de los fenómenos reseñados?. (1)

Analizaremos sucesivamente los temas mencionados, en sendos capítulos que expondremos a continuación.

(1) Las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza nos impiden hacer referencia circunstanciada a otro factor, también de importancia fundamental y vinculado con la inflación, que es el desempleo, tema también frecuentado por los pactos sociales.

ROBERTO FALCETTI (1)

Remuneración e Inflación: El Caso de...

El presente artículo constituye un primer intento de análisis de la relación entre remuneración e inflación en el contexto de la crisis económica...

## I. LA POLÍTICA ANTI-INFLACIONARIA DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA CRISIS ECONOMICA

1. De acuerdo a la orientación de las normas internacionales del trabajo, entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos correspondería incluir los siguientes:

- A) **Las necesidades de los trabajadores** y de sus familias, habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales.
- B) **Los factores económicos**, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad, y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo (2).

La mención a factores macroeconómicos reconoce, como no podía ser de otra manera, la incidencia de esos elementos en la determinación de los salarios, pretendiendo compatibilizar la determinación del contenido económico más inmediato de las condiciones de trabajo, con los objetivos mediatos de la política económico-social.

Lo expresado se encarta con la tendencia a otorgar a los gobiernos la función de coordinar, por lo menos, la economía nacional. Así, y por ejemplo, la constitución uruguaya de 1967, actualmente vigente, e impulsada bajo el lema de "una reforma para poder gobernar", recogió las tendencias modernas del constitucionalismo, y trató de insertarse en la orientación de "darle a los gobiernos los medios necesarios para llevar adelante su programa, sin que intereses políticos menudos frenaran primero y frustraran después sus mejores propósitos" (3). En este contexto, se atribuye al poder ejecutivo la función de órgano coordinador de la economía nacional, y entre otras cosas dispone la constitución uruguaya que "... requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo Proyecto de Ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada. El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni,

(2) La transcrita es la orientación del Art. 3 del Convenio Internacional del Trabajo Num. 131 de la OIT, relativo a la fijación de salarios mínimos con especial referencia a los países en vía de desarrollo.

(3) Sanguinetti - Pacheco Sere. "La Nueva Constitución", Montevideo, 1967, Pág. 23.

## INTRODUCCION

Analizar la relación que existe entre el salario y la inflación lleva a considerar, entre otras cosas, complejos aspectos jurídicos e institucionales, sin contar los propiamente económicos que, por razones obvias, no serán profundizados en estas líneas. Y decimos que son aspectos complejos porque los elementos referidos (salario e inflación) involucran esencialmente dos prerrogativas de titulares diferentes, igualmente legítimas, y que de alguna manera deben ser compatibilizadas.

En efecto, según es notorio, y sin perjuicio de los salarios mínimos nacionales que suele determinar el estado, el nivel salarial de cada actividad es por lo común determinado a través de la negociación colectiva. En consecuencia, la determinación del salario forma parte de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

Sin embargo, la lucha contra la inflación a través de una política de ingresos (que fatalmente incidirá, a su vez, en la determinación salarial), suele estar incorporada a las prerrogativas estatales.

En este contexto, surgen algunas interrogantes básicas, ¿cómo se encuadra la política anti-inflacionaria del estado en el marco de la crisis económica? ¿qué sucede en estas situaciones con la autonomía colectiva? ¿cómo se plantea el conflicto entre la autonomía colectiva laboral y la política anti-inflacionaria estatal? ¿cuáles son las vías de compatibilizar la autonomía colectiva salarial y la política de ingresos emanada de la autoridad oficial? ¿cuáles son algunos relevantes de esa compatibilización? Y, finalmente, ¿qué tendencias y conclusiones parecen extraerse de los fenómenos reseñados?. (1)

Analizaremos sucesivamente los temas mencionados, en sendos capítulos que expondremos a continuación.

(1) Las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza nos impiden hacer referencia circunstanciada a otro factor, también de importancia fundamental y vinculado con la inflación, que es el desempleo, tema también frecuentado por los pactos sociales.

## I. LA POLÍTICA ANTI-INFLACIONARIA DEL ESTADO EN EL MARCO DE LA CRISIS ECONOMICA

1. De acuerdo a la orientación de las normas internacionales del trabajo, entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos correspondería incluir los siguientes:

A) **Las necesidades de los trabajadores** y de sus familias, habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales.

B) **Los factores económicos**, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad, y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo (2).

La mención a factores macroeconómicos reconoce, como no podía ser de otra manera, la incidencia de esos elementos en la determinación de los salarios, pretendiendo compatibilizar la determinación del contenido económico más inmediato de las condiciones de trabajo, con los objetivos mediatos de la política económico-social.

Lo expresado se encarta con la tendencia a otorgar a los gobiernos la función de coordinar, por lo menos, la economía nacional. Así, y por ejemplo, la constitución uruguaya de 1967, actualmente vigente, e impulsada bajo el lema de "una reforma para poder gobernar", recogió las tendencias modernas del constitucionalismo, y trató de insertarse en la orientación de "darle a los gobiernos los medios necesarios para llevar adelante su programa, sin que intereses políticos menudos frenaran primero y frustraran después sus mejores propósitos" (3). En este contexto, se atribuye al poder ejecutivo la función de órgano coordinador de la economía nacional, y entre otras cosas dispone la constitución uruguaya que "... requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo Proyecto de Ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada. El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni,

(2) La transcripción es la orientación del Art. 3 del Convenio Internacional del Trabajo Num. 131 de la OIT, relativo a la fijación de salarios mínimos con especial referencia a los países en vía de desarrollo.

(3) Sanguinetti - Pacheco Serra. "La Nueva Constitución", Montevideo, 1967, Pág. 23.

tampoco, disminuir los precios máximos propuestos" (art. 133 inc. 2 y 3).

En consecuencia, y en la hipótesis analizada, un sistema de fijación de salarios debe encuadrarse en el mandato constitucional de reconocer la atribución al gobierno de fijar políticas macroeconómicas, y ponerlas en práctica en el marco del equilibrio institucional que la misma constitución determina.

2. Uno de los componentes esenciales de una política económica es, sobre todo en tiempos de crisis, la contención de la inflación. Esta última, a través de la pérdida de valor de cada unidad monetaria, determinante de un aumento general del precio de las cosas, afecta todas las relaciones económico-contractuales que se desenvuelven en su ejecución a través del tiempo. Por ello, la inflación repercute directamente sobre uno de los términos principales del contrato de trabajo, la remuneración, y suscita tensiones en el área de las relaciones de trabajo (4).

Existe una generalizada percepción de que los aumentos salariales contribuyen a alimentar el impulso inflacionario (5). El salario es uno de los costos de producción, por lo que el aumento del primero determina una elevación de los segundos, y con ello de los precios. Esto repercute en una elevación del costo de vida, lo que requerirá a su vez otro ajuste de salarios, el que determinará una nueva alza de precios y otro reclamo de aumento salarial, y así sucesivamente.

Por ello, no es de extrañar que la política anti-inflacionaria del estado tenga como uno de sus componentes esenciales el tratar de limitar, de alguna manera, la posibilidad de aumentos salariales superiores a los que se estiman coherentes con los objetivos de la política macroeconómica sustentada por el Poder Público. Pero el problema no es tan sencillo.

En efecto, se vio que el gobierno, al amparo de disposiciones

(4) La inflación es uno de los elementos fundamentales de la crisis económica. Como se ha expresado, "El rasgo fundamental del persistente empeoramiento de la crisis económica, tanto a escala nacional como internacional, es el hecho de que por primera vez en la historia estamos asistiendo simultáneamente a altos niveles de desempleo y de inflación... Gracias al control de la inflación se podrán celebrar políticas presupuestarias y monetarias que permitan fomentar el crecimiento económico y el empleo, con la consiguiente reducción del desempleo y aumento de los niveles de vida" (Protocolo de acuerdo entre el Partido Laborista Australiano y la Confederación Australiana de Sindicatos de 1982).

Por ello, "el crecimiento de la masa monetaria debería ser adecuado para apoyar el crecimiento real de la producción y el empleo sin provocar efectos inflacionarios". (Conferencia australiana tripartita sobre la Economía Nacional, comunicado del 14 de Abril de 1983, punto Num. 12).

(5) No entraremos a considerar si económicamente la afirmación es exacta, ya que ello excede los límites del Derecho del Trabajo, lo que sí constituye, a nuestro modo de ver, un hecho incontrovertible, es que la totalidad de los gobiernos, muchos empresarios e incluso varios sindicatos consideran al aumento salarial como factor inflacionario, y discuten medidas para limitar esos efectos.



constitucionales, suele tener la facultad de fijar y aplicar una política macroeconómica, contexto en el cual resulta indispensable, sobre todo el momento de crisis, que el poder público persiga objetivos anti-inflacionarios y que, en esa línea de acción, procure que los aumentos salariales no asuman una entidad incompatible con esa política y con esos objetivos. Pero, por otro lado, los interlocutores sociales (empleadores y trabajadores), tienen la posibilidad de determinar voluntariamente las condiciones de trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva.

## II. LA AUTONOMIA COLECTIVA

3. En lo referente a la fijación de las condiciones de trabajo, de las cuales el salario es la que ocasiona las mayores divergencias, ha sido tradicional distinguir tres etapas fundamentales, que ya habían sido enunciadas por Scelle en 1920, en los siguientes términos:

"El Principio fue la Ley del Patrón; hoy es la ley del estado; en el futuro, será la ley de las partes" (6).

La "Ley del Patrón" se configuró en el contexto del surgimiento del proletariado como clase social, al producirse la revolución industrial. En esta etapa, el empleador se presentó como un monopolio que fijó a su arbitrio las condiciones de trabajo y la medida del salario (7). Sabido es que, desde el punto de vista formal, los hombres fueron declarados "iguales" y "libres", por lo que, teóricamente, se aseguró a través del contrato individual de trabajo, una regulación equilibrada; pero que las realidades económicas desvirtuaron esa presunta igualdad y que la autonomía de la voluntad era solo para el empleador, por cuanto el consentimiento del trabajador fue en los hechos una aceptación forzada de la realidad (8). No fue entonces de extrañar que se produjeran reacciones de los trabajadores y también del estado.

4. Fue así que, en los términos de Scelle, la Ley del Patrón tendió a ser sustituida, o al menos matizada, por "La Ley del Estado", en lo que en puridad significó el nacimiento del derecho del trabajo. Primero

(6) Citado por Russomano, Gilda Maciel Correa Meyer, en "Aplicación de las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Espacio", publicado en "Estudios sobre la Negociación Colectiva en Memoria de Francisco de Ferrari", Montevideo, 1973, Pág. 188.

(7) Devesali, citado por Allocati, Amadeo, en "Derecho del Trabajo, Derecho Individual y Derecho Colectivo. Sus caracteres", publicado en "Derecho Colectivo Laboral. Asociaciones Profesionales y Convenios Colectivos", de varios autores, Buenos Aires, 1973, Pág. 9.

(8) Si bien, en los hechos, esta situación de necesidad del trabajador se mantiene hoy en día al momento de contratar, corresponde recordar que, por lo menos, la regulación estatal de los mínimos laborales impide el trabajo en condiciones que impliquen derogaciones "sin peius" de sus niveles.

limitada a aquellos sectores en los cuales los abusos eran particularmente graves (por ej., trabajo de mujeres y menores), la intervención del estado en materia laboral se fue extendiendo sucesivamente a otros aspectos de la relación de trabajo, limitando en ellos la autonomía de la voluntad. Se configuró así lo que Josserand denominó el "dirigismo jurídico", el que, sin afectar el contrato en su esencia, fijó todas aquellas obligaciones que las partes "han debido querer" a juicio del legislador. En otras palabras, se tendió a sustituir el concepto romano que hace del contrato la Ley de las partes, por el principio social según el cual se hizo de la ley el contrato de las partes (9), por lo menos en el sentido de establecer determinados mínimos que el acuerdo individual de las partes no puede derogar en perjuicio del trabajador.

Los abusos de la revolución industrial no produjeron únicamente las aludidas reacciones del estado. También determinaron que se constituyeran y desarrollaran las asociaciones profesionales de trabajadores, que implicaron un cambio fundamental en la materia desde el momento en que ellas contribuyeron a equilibrar las posiciones reales de los interlocutores de la relación laboral, y a dar origen al convenio colectivo de trabajo, pautando así una tendencia al comportamiento autónomo colectivo de las partes sociales (10).

5. Esta tendencia al comportamiento autónomo de los interlocutores sociales, que será el fundamento de "la Ley de las Partes", ha obedecido a varios factores. En otro lugar (11), hemos desarrollado algunos de ellos, como son la desconfianza de los interlocutores sociales con respecto al estado; la creciente tecnificación de la producción que hace imposible para el Poder Público tener un conocimiento completo, y a veces ni siquiera satisfactorio, de las características de la vida productiva de la empresa moderna; y lo inapropiado de actos-regla emanados del estado para regular los detalles concretos de esa vida productiva. También han contribuido al desarrollo de "La Ley de las Partes" el hecho de que, en virtud de la "Ley del menor esfuerzo normativo" (12), el estado tiende a dejar en manos de algunos grupos sociales la potestad de regular, en principio, sus propios intereses.

Esta autorregulación de sus intereses por los interlocutores

(9) Véase Viamonte, mencionado por Allocati, en Op. Cit., Págs. 9 y 10.

(10) La expresión "Tendencia al comportamiento autónomo" es mencionada y explicada por Efrén Córdoba en "Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina", publicado bajo su dirección por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1981, Págs. 3 y ss.

(11) Faichetti, Roberto, "El Convenio Colectivo de Trabajo: Fundamentos y Perspectivas", publicado en la Revista "Apuntes" de la Asociación Uruguaya de Administradores de Personal, Montevideo, Mayo de 1984, Págs. 5 - 6.

(12) Martins Catarino, José, "A Convencao Sindical Normativa", publicado en "Derecho Colectivo Laboral..." Cit., Pág. 235.

intervencionismo estatal en ese campo (16). A diferencia del Orden Público Social, el Orden Público Económico está integrado por normas que son obligatorias para ambas partes de la relación laboral, porque establece condiciones inalterables por voluntad particular (17), aun cuando ésta pudiera determinar una superación de los mínimos legales de protección al trabajador.

El estado tiene, en consecuencia, la posibilidad de incidir en la autonomía de los interlocutores sociales, como garante del interés general (18). Esto es así porque entre los presupuestos del régimen democrático figura aquel en virtud del cual la soberanía radica en el pueblo, que elige libremente a las autoridades públicas que gobernarán en su representación. Por eso, son esas autoridades públicas (ejecutivas y legislativas), las que invisten el mandato popular y representan a toda la nación (19). En cambio, y aun siendo representativas, las organizaciones de empleadores y de trabajadores invisten un mandato sectorial, muy importante, pero sectorial al fin. En consecuencia, un intento de consenso obrero-patronal no deja de constituir una aspiración de justicia de una parcialidad, aspiración que debe compatibilizarse con el bienestar de los no representados en la negociación, y con el de la comunidad (20).

Por otra parte, y como se ha adelantado, se acepta generalmente que los acuerdos salariales de los interlocutores sociales pueden influir en los supuestos del desarrollo económico, determinar alzas de precios y provocar inflación, interfiriendo así con los cometidos que se atribuyen a un estado coordinador, en mayor o menor grado, de la economía nacional (21). Por esta razón es frecuente que en la aplicación de las políticas antinflacionarias sea frecuente entrar en conflicto con la autonomía colectiva laboral, y ello tiene lugar cuando el Estado considera que sus objetivos en materia de desarrollo económico pueden ser puestos en peligro por el contenido de acuerdos obrero-patronales (22).

Por lo expresado, una coordinación económica por parte del estado

(16) Pla Rodríguez, Américo. "El Orden Público y el Derecho del Trabajo. Teoría y Práctica en Iberoamérica", publicado en Revista "Derecho Laboral", Montevideo, Julio - Septiembre, 1980, T. XXIII, Num. 119, pag. 457.

(17) *Ibid.*, pags. 457 - 58.

(18) Despax, Michel. "Les Conventions Collectives", en el "Traité Du Droit Du Travail", dirigido por G.H. Camertynck, Paris, 1966, pag. 21.

(19) Falchetti, Roberto. "El Papel de los Sindicatos en las Sociedades Democráticas en Epocas de Crisis. Tendencia del Movimiento Sindical Moderno", ponencia presentada al IV Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, San José de Costa Rica, Abril de 1985, Numeral 44.

(20) Vázquez Vialard, Antonio. "El Derecho del Trabajo y las Relaciones Industriales en una Epoca de Crisis: El caso italiano", En Revista "Legislación del Trabajo", Buenos Aires, T. XXII, pag. 116.

(22) Reder, Meiniv W. "El Interés Público en los Asuntos Salariales", publicado en Duniop-Chamberlain Et. AL. "Las Negociaciones Colectivas", Buenos Aires, 1961, pag. 190.

sociales se realiza a través del convenio colectivo de trabajo. Y esta posibilidad de autonomización de intereses contrapuestos es lo que se designa con el nombre de autonomía colectiva (13), cuyo ejercicio se ha incrementado de manera notable en el campo de las relaciones laborales.

El derecho a regular por medio de convenios colectivos las condiciones de empleo, constituye uno de los elementos fundamentales de la libertad sindical, y así ha sido reconocido por ordenamientos constitucionales y legislativos nacionales, y por instrumentos de la organización internacional del trabajo (14). A su vez, entre las condiciones de empleo susceptibles de regulación autónoma, el salario ocupa un lugar de importancia primordial. Pero, y como se dijo, el estado puede pretender imponer límites a la negociación colectiva salarial, a los efectos de contener consecuencias inflacionarias que puedan estar en pugna con los objetivos de la política económica que el poder público sustenta e intenta aplicar. Puede suscitarse así un conflicto entre la política antinflacionaria estatal, y la autonomía colectiva laboral.

### III. EL CONFLICTO ENTRE LA POLITICA ANTI-INFLACIONARIA ESTATAL Y LA AUTONOMIA COLECTIVA LABORAL

6. El incremento de las tendencias dirigistas ha determinado, entre otros factores, una ampliación de la noción de orden público en los campos social y económico (15), dando así lugar a las ideas de "Orden Público Económico" y "Orden Público Social".

El Orden Público Social determina, esencialmente, que mediante la voluntad particular no pueden vulnerarse los mínimos legales establecidos por la ley en beneficio del trabajador. La particularidad del Orden Público Social, referido al derecho del trabajo, consiste en que su ejemplaridad es unilateral, ya que determina la ilicitud de lo convenido a favor de éste por sobre los mínimos legales.

En cambio, el Orden Público Económico es el conjunto de normas obligatorias que el estado dicta para regular la vida económica, y que se han incrementado notoriamente a medida que se ha afirmado el

(13) Glugni, Gino. "Derecho Sindical", Trad. Española, Madrid, 1983, pag. 137.

(14) Así, por ejemplo, el Artículo 4 del Convenio Internacional del Trabajo Num. 98 sobre "Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva". Véase el numeral 8 de este trabajo.

(15) Krotoschin, Ernesto. "La Importancia del Orden Público para la Contratación Colectiva", publicado en "Estudios sobre la Negociación Colectiva en Memoria de Francisco de Ferrat", Cit., pag. 36.

determinará la tendencia a limitar, en mayor o menor grado, la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, debido a que, si se pretende planificar la economía, no puede dejarse de planificar lo relativo al costo del trabajo, que es parte esencial de la economía (23). Esto se traduce, entre otras cosas, en un intervencionismo del estado en diversos aspectos vinculados con la negociación colectiva.

7. Con un carácter general, el intervencionismo del estado en la negociación colectiva se explica, además, y entre otras cosas, por la desconfianza que tradicionalmente suelen abrigar los poderes públicos con relación a la autonomía colectiva (24). Y ese intervencionismo puede manifestarse, por ejemplo, a través de las siguientes vías, que no son excluyentes entre sí: I) Efectuando un control de legalidad de los convenios colectivos; II) Efectuando un control de conveniencia económica de los convenios colectivos, a los únicos efectos de disponer o no la extensión de sus efectos; III) Efectuando un control de conveniencia macroeconómica de su contenido, a los efectos de reconocer o no validez.

Con referencia al control de **Legalidad** de los convenios colectivos por parte del estado, el mismo se basa en el principio de que el convenio colectivo debe respetar la ley (25), en tanto ésta sea de orden público, sobre la base de la supremacía de la ley de orden público como imperativo de la intangibilidad de las estructuras institucionales (26). En un sentido amplio, esto se interpreta como que el convenio colectivo no puede contener disposiciones que desvirtúen los mínimos legales de protección laboral, o que atenten genéricamente contra el orden público y las buenas costumbres. Y es en este contexto que el estado también tiende a ejercer su poder soberano mediante la definición de las reglas que la negociación colectiva debe cumplir, en cuanto al procedimiento, contenido y cumplimiento. Todos estos aspectos definen los parámetros de "la legalidad", cuyo cumplimiento el estado determina y fiscaliza, en mayor o menor grado, en la generalidad de los distintos países (27).

Con referencia al control de **conveniencia** que realiza el estado del contenido de un convenio colectivo con miras a su posible extensión, cabe afirmar que si la autoridad pública determina que el convenio colectivo se transforme en una "Ley Profesional" de la actividad, ello implica que se obligaría incluso a aquellos que no han participado en

(23) Pera, Giuseppe, "Diritto del Lavoro", Padova, 1980, Pags. 82-83

(24) Javillier, Jean Claude, "Derecho del Trabajo", Trad. Española, Madrid, 1982, Pag. 562.

(25) Krotoschin, Ernesto, "Instituciones del Derecho del Trabajo", 2da. Ed., Buenos Aires, 1968,

Pag. 304; Hueck-Nipperdey, "Compendio de Derecho del Trabajo", Trad. Española, Madrid, 1963, Pags. 326 - 27.

(26) Mascaro Nascimento, Amauri, "Curso de Direito Do Trabalho", San Paulo, 1981, T. II, Pag. 298.

(27) Oficina Internacional del Trabajo, "La Negociación Colectiva en Países Industrializados con Economía de Mercado", Ginebra, 1974, Pags. 141 y ss.

su elaboración, ni personalmente ni a través de representantes. Lo que impone esta extensión de un convenio colectivo, que algunos autores llaman "homologación" (28), es la ampliación del campo de aplicación de las normas acordadas, para que éstas adquieran la expansividad deseada (29), pero no afectan la autonomía de la decisión bipartita cuyos efectos se extienden. Lo que no pueden hacer los que celebran un convenio colectivo (obligar jurídicamente a los no representados), lo hace, en estos casos, el Poder Público (30).

En consecuencia, la extensión de un convenio colectivo no lesiona la autonomía colectiva de las partes del mismo. No obstante, en la apreciación de los factores que pueden determinar su decisión de extender los efectos de un convenio colectivo, el Poder Público ya no se limita, como en el caso anteriormente mencionado, a efectuar un mero control objetivo de legalidad, sino que en cambio entran en juego en la decisión de homologar (o no), la ponderación de elementos de conveniencia macroeconómica.

Hay, finalmente, casos en los que el intervencionismo del estado en este campo va más lejos. No solamente formula un control objetivo de legalidad. No solamente realiza evaluaciones de conveniencia macroeconómica para decidir si extiende o no los efectos de un convenio colectivo. Hay casos en los que incluso formula un juicio de valor sobre la conveniencia macroeconómica del convenio colectivo, dependiendo la **validez** de este último de que el resultado de ese análisis arroje como conclusión que el contenido del mismo es congruente con las apreciaciones que el estado formula a la luz de su propia política económica. Esta situación se da, por ejemplo, cuando se establecen límites a la autonomía colectiva prohibiendo el acordar aumentos salariales superiores a un nivel que se considera incompatible con los objetivos anti-inflacionarios gubernamentales; o sea, cuando se fijan límites a la autonomía colectiva **por la vía de la imposición**.

8. Como se ha expresado, "... Las autoridades públicas imponen a veces, por motivos económicos generales, normas en materia de condiciones de empleo, duración del trabajo, vacaciones, en particular salarios. A este respecto, en un número creciente de países, los gobiernos adoptan medidas destinadas a influir sobre la determinación de los salarios... Dichas medidas han tomado a veces el carácter de una verdadera regulación de salarios... Además de estas restricciones, a menudo se obliga a someter los convenios colectivos

(28) Cabanellas, Guillermo, "Compendio de Derecho Laboral", Buenos Aires, 1968, T. II, Pag. 532.

(29) Krotoschin, Ernesto, "Tratado Práctico de Derecho del Trabajo" 3era. Ed., Buenos Aires, 1979, Volumen II, Pag. 131.

(30) De Ferrari, Francisco, "Derecho del Trabajo", 2da. Ed., Buenos Aires, 1971, T. IV., Pag. 376.



a la aprobación de una autoridad administrativa o laboral, o de un tribunal del trabajo, antes de que puedan entrar en vigor, y dicha autoridad niega la aprobación o suspende la aplicación de un convenio, o de algunas de sus disposiciones, aduciendo que dicho pacto no favorece la economía nacional ni es conforme a las directrices oficiales en materia de salarios o condiciones de empleo" (31).

En este contexto, conviene reiterar que el artículo 4 del Convenio Internacional del Trabajo número 98 sobre "Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva", adoptado por la organización internacional del trabajo, establece que:

"Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo".

La comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT ha estimado que el derecho a negociar libremente es un aspecto fundamental de la libertad sindical, y que la adopción de medidas restrictivas a la autonomía colectiva, como las reseñadas, es incompatible con la obligación de fomento en la negociación colectiva establecida por el Convenio número 98, y además transgrede el principio establecido en el Convenio Internacional del Trabajo número 87 (sobre "Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación"), según el cual las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen derecho a organizar sus actividades y formular su programa de acción. Sobre estas bases, la comisión de expertos ha opinado que "... No es compatible con el art. 4 del convenio num. 98 excluir de la negociación ciertas cuestiones relativas a condiciones de trabajo, exigir la aprobación previa de un convenio colectivo para que pueda aplicarse, y permitir que sea declarado nulo por ser contrario a la política económica del gobierno" (32).

En suma, la fijación de límites a la autonomía colectiva en materia de salarios por la vía de imposición no se adapta, en las opiniones transcritas, a lo establecido en las normas internacionales del trabajo.

(31) Oficina Internacional del Trabajo, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones", Conferencia Internacional del Trabajo, 69A. Reunión, Ginebra, 1983, Pág. 128.  
(32) *Ibid.*, salvo que las restricciones fueran excepcionales y temporales (*Ibid.*, Págs. 130 - 31).

Queda por analizar la otra vía para establecer esos límites a la autonomía colectiva, que es la vía del consenso. Partiendo de la base de que la decisión final debería corresponder siempre a las partes signatarias, la comisión de expertos de la OIT "... Considera que, en vez de subordinar la validez de los convenios colectivos a la aprobación del gobierno, habría que convencer a las partes de que tuviesen libremente en cuenta en sus negociaciones los motivos primordiales de política económica y social y de interés general invocados por el gobierno. Para ello, habría que discutir ampliamente esos motivos a nivel nacional, entre todas las partes, en el seno de un organismo consultivo..." (33). Esta orientación lleva a la celebración de acuerdos tripartitos entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el estado, que son los que traducen el fenómeno de la concertación social.

#### IV) LA CONCORDANCIA ENTRE LA POLITICA ANTI-INFLACIONARIA ESTATAL Y LA AUTONOMIA COLECTIVA LABORAL

9. El gradual desarrollo de las asociaciones profesionales, y el creciente intervencionismo del estado, plantearon en su momento la necesidad de una estructura más racional de las relaciones colectivas laborales. Sobre esta base, y a partir de la terminación de la primera guerra mundial, se han ido estableciendo sistemas de colaboración, primero ocasionales, después continuados y orgánicos, entre los interlocutores sociales, y entre éstos y el estado (34).

Este enfoque participativo, o de colaboración, que se agrega al tradicional papel de reivindicación de los sindicatos, se ha desarrollado en varios ámbitos. Así, en el marco internacional, su concreción más resaltante es la creación y accionar de la OIT. En los marcos nacionales, a su vez, la acción participativa de los sindicatos se concreta a nivel de la empresa (por ej., a través de consejos de empresa, comisiones paritarias, etc.), como a nivel de colaboración con el estado (por ej. iniciativas legislativas, participación en consejos de economía nacional, consulta en la elaboración y aplicación de la leyes, etc.) (35).

La acción reivindicativa del sindicato parte de una oposición básica de intereses entre empleadores y trabajadores, que determina una actitud de confrontación. La acción participativa, sin negar la oposición

(33) *Ibid.*, Pág. 129

(34) Krotoschin, "Instituciones." Cit., Pág. 56.

(35) Por un planteo más detallado, Faichetti, Roberto. "Los Sindicatos. Curso Introductorio a su Regimen Jurídico, Montevideo, 1982, Volumen II, págs. 30 - 31.

política anti-inflacionaria estatal, y la autonomía colectiva de trabajadores y de empleadores, ya que los requerimientos de la política económica de los Poderes Públicos puede hacer necesario el establecimiento de límites a la negociación colectiva salarial, atento a los efectos inflacionarios que se atribuyen a esta última.

IV) Una de las posibles vías para establecer límites a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales es la imposición unilateral de los mismos por parte del estado. Este camino vulnera la autonomía citada, y no concuerda con la orientación de las normas internacionales del trabajo.

V) Otra vía para establecer límites a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales es el consenso, a través de pactos sociales tripartitos que encuadran la concertación social.

VI) En los aspectos anti-inflacionarios de los pactos sociales, pueden acordarse toques a los aumentos salariales a negociarse durante la vigencia de aquellos, o bien medidas para algunos beneficios ya obtenidos cuya persistencia podría tener consecuencias inflacionarias incompatibles con el contexto de la política económica.

VII) En los pactos sociales, también el estado acepta limitaciones a sus propias atribuciones, cuyo ejercicio desmedido podría tener consecuencias inflacionarias. Así, y por ejemplo, pueden convenirse limitaciones al futuro incremento de las tarifas de las empresas del dominio comercial e industrial del estado.

VIII) En consecuencia, a través de los pactos sociales, los interlocutores sociales, entre otras cosas, acuerdan con el estado establecer toques a la negociación colectiva salarial, y el estado acuerda limitar el ejercicio de sus poderes en materia de precios públicos. De esta manera, no se menoscaban mediante imposiciones las prerrogativas del estado ni la autonomía colectiva laboral, sino que se establecen limitaciones a unas y a otra mediante la vía del consenso

## Desempleo y Negociación Colectiva

JUAN RASO DELGUE(\*)

(\*) Profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad de Montevideo, Uruguay.

### 1. La cuestión del empleo

La cuestión del empleo marca con huellas cada vez más profundas nuestra época. En las áreas desarrolladas, el progreso tecnológico avanza a expensas de cuotas cada vez más grandes de desocupación; en las zonas deprimidas, el estancamiento reduce la productividad del trabajo, provocando la incontrolable extensión del fenómeno de la subocupación.

Como expresáramos en un trabajo anterior al hablar de desocupación, "su extensión ha determinado que prácticamente ningún país ni sector de la población de una determinada región pueda considerarse a salvo de una posible crisis ocupacional. De este modo se registran altos índices de desocupación no sólo en los países estancados con profundas crisis económicas, sino también en los países más industrializados. El desempleo afecta tanto a los trabajadores rurales como a los urbanos; a los que poseen algún grado de instrucción y aun títulos universitarios o equiparados, como a los trabajadores no calificados. Sufren la desocupación las capas jóvenes de la población que se acercan por primera vez al mercado de trabajo, como los trabajadores de mayor edad que se ven desplazados en diversas actividades por los más jóvenes. Finalmente, la desocupación se va extendiendo con mayor o menor intensidad en diversas zonas de un país o en áreas del planeta, dando lugar a grandes corrientes migratorias, a fenómenos de subempleo, a situaciones de recesión cada vez más acentuadas" (1).

Los Estados, las colectividades profesionales, la población en general, tienen la plena conciencia de la gravedad del fenómeno, pero realmente poco se ha logrado para reducir, o cuando menos contener, la desocupación existente. Las recetas propuestas no han superado muchas veces el plano de las intenciones y de los buenos propósitos: es éste especialmente el caso de América Latina, donde aún no ha sido posible ensayar una verdadera política del empleo, que intente en alguna medida enfrentar los graves perjuicios provocados por un mercado laboral cada vez más inestable. Por otra parte, en los países europeos —donde se han concretado con éxito

(1) Ver nuestra "La desocupación y el seguro de desempleo", Montevideo, 1963, p. 11.



diversas medidas contra el desempleo—, la protección no se ha extendido de modo parejo a todos los sectores de la población: han sido precisamente las capas ocupacionales más débiles (jóvenes en busca del primer empleo, trabajadores con contrato a término, personas con edad superior a los 45 años) las primeras en sufrir las consecuencias de una legislación laboral destinada fundamentalmente a conservar los puestos de trabajo existentes. Tiene, en tal sentido, aún vigencia la pregunta que se formulara el justicialista de la República de Weimar, Hugo Sinzheimer: ¿qué significación tiene el Derecho del Trabajo, si se reduce a ser una ley para una élite de trabajadores, que tienen la suerte de conservar su puesto de trabajo, y mientras tanto se va abriendo paso una economía gravada por un desempleo estructural? (2).

Dupeyroux ha enfatizado sobre los perjuicios que el desempleo trae aparejados para el trabajador y la colectividad. Para el trabajador, individualmente considerado, hay una pérdida del salario, elemento indispensable para satisfacer las necesidades esenciales de su núcleo familiar. Además hay una grave repercusión en su condición moral, porque la desocupación es una situación contraria a la dignidad humana. Por otra parte el trabajador puede perder su nivel de capacitación, por falta de entrenamiento. Finalmente en él se va gestando un espíritu de rebelión contra una sociedad que no le proporciona trabajo. Pero también desde el punto de vista colectivo pueden señalarse perjuicios para la clase trabajadora. En efecto la desocupación debilita la solidaridad de los trabajadores: el desocupado entra en competencia con el trabajador en actividad, ofreciendo su fuerza de trabajo por un salario menor. Finalmente existen perjuicios para la entera colectividad: hay un gran desperdicio de mano de obra, descende el consumo y como consecuencia, la producción y finalmente, puede ser la causa de disturbio en el orden político, siendo que una desocupación de grandes proporciones favorece el establecimiento de regímenes totalitarios, como sucedió por ejemplo con el advenimiento del nacional-socialismo en Alemania (3).

El momento colectivo del fenómeno de la desocupación ha sido percibido en estos últimos años por el movimiento sindical, por lo que puede afirmarse que "la negociación colectiva, tanto en la estrategia como en el contenido, está marcada por la crisis del empleo" (4). Y en cierto modo es precisamente la crisis ocupacional la que obliga a un

(2) Sinzheimer H., "Die Krisis des Arbeitsrechts" (1933), citado por Hepple B., *Security of Employment, an Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Editor R. Bianpain, Washington 1982, p. 359.

(3) Dupeyroux J.J., *Securité Sociale*, 5ª Edición, Toulouse 1973, p. 969.

(4) Sapardoy Bengochea J.A., *Reconversión Industrial y Empleo*, en *Trabajo y Seguridad Social*, año 1983, N° 2, Buenos Aires febrero de 1983, p. 98.

replanteo de las reivindicaciones laborales, según veremos más adelante.

Finalmente no podemos, en esta breve introducción, omitir algunas consideraciones sobre el estrago que se ha producido en el mercado ocupacional de aquellos países latinoamericanos que instrumentaron una política económica neo-liberal. Esta política ha incidido en tres aspectos en la crisis del empleo. En primer término, el postulado de la "libre empresa" como palanca del desarrollo económico se ha revelado una falacia. Mas aun cuando —como expresa Barbagelata— se han querido extraer "derivaciones telescópicas de la concepción de la empresa privada como demiurgo del desarrollo económico, que lleva implícita la idea de que debe dejársela actuar en entera libertad, al margen de toda intervención legislativa, así sea para la salvaguarda de los derechos fundamentales o exigida para el respeto de la dignidad de quienes, con su trabajo, hacen posible la producción" (5). La conducción económica neo-liberal otorgó al empresario mayor libertad para contratar y despedir, eliminando los sistemas de bolsas de trabajo, atenuando la protección de la normativa laboral y flexibilizando los institutos de estabilidad en el empleo. Estas medidas, además de provocar un aumento de la desocupación, también significaron depresión salarial, aumento de las horas extras y del pluriempleo, contribuyendo a extender la subocupación.

En segundo término, la política neo-liberal silenció el movimiento sindical, impidiéndose a éste ejercer su natural función de autotutela de la clase trabajadora (6). Finalmente debe señalarse —como tercer aspecto— el desplazamiento del riesgo de la empresa al Estado y al sector laboral (7): un claro ejemplo en tal sentido, lo constituye el instituto del despido ficto introducido en Uruguay por la Ley 15.180 de seguro de desempleo del año 1982. El trabajador puede ser suspendido hasta por seis meses por el empleador, postergándose por ese lapso el pago de las indemnizaciones legales que a aquél correspondan y subsidiándose el período de suspensión con recursos estatales.

Sin embargo, también la libre empresa, hija mimada del neo-liberalismo, sufrió las consecuencias de esa desocupación que ella misma promovió. Una colectividad desocupada y subocupada no consume, siendo el consumo el principal estímulo de la producción en una economía de mercado.

(5) Barbagelata H.H., *Sobre la estabilidad en el empleo*, en *rev. Derecho Laboral*, T. XXI, N° 111, Montevideo 1978, p. 333.

(6) Ermida Uriarte O., *La estabilidad del trabajador en la empresa ¿protección real o ficción?*, Montevideo 1983, p. 49.

(7) Ermida Uriarte O., *ob. cit.*, p. 63.

## 2. La desocupación y la seguridad social

Cuando en derecho social se habla de desocupación, hay una espontánea tendencia a vincular el tema con la seguridad social. Al referirse a sistemas de protección contra el desempleo, se piensa más en las prestaciones y subsidios que puedan brindar al desocupado los seguros sociales, que a la problemática general del mercado de trabajo.

Esta misma tendencia se observa en la doctrina laboral, donde la desocupación es tratada en los textos de seguridad social, para referirse al problema de los subsidios; sólo excepcionalmente es estudiada en textos de derecho del trabajo. De este modo, el problema se enfoca y se estudia tan solo en una de sus proyecciones (la cobertura del riesgo), reservando los aspectos generales para otras disciplinas, fundamentalmente la economía.

Diversos motivos nos conducen a considerar inadecuado este enfoque. En primer lugar, no debe sobrevalorarse el seguro de desempleo. Este subsidio, al sustituir parcialmente el salario, está dando al trabajador la posibilidad de obtener para él y su familia el mínimo vital indispensable para subsistir sin incurrir en actividades ilícitas; por otra parte las prestaciones que por él se brindan permiten que la demanda de bienes en el mercado no disminuya en forma acentuada, evitando así que la desocupación se vuelva causa de nueva desocupación al reducirse el consumo. Si bien estos aspectos hacen aconsejable la existencia de un seguro, no debe darse al mismo un valor que exceda su real alcance. El seguro de desempleo no es la solución del problema de la desocupación ni mucho menos: es un remedio, un simple remedio, que no elimina las causas del mal, sino simplemente alivia pasajeramente los efectos.

Por otra parte, diversas observaciones pueden formularse, con el fin de limitar los seguros de desempleo. En primer término, debe recordarse que la desocupación es un riesgo imprevisible. A diferencia de otras contingencias (vejez, muerte, cargas familiares), que permiten formular pronósticos bastante precisos, no es posible en el estado actual de las ciencias sociales efectuar previsiones precisas sobre la evolución de la desocupación. Por lo tanto no puede cuantificarse económicamente a largo plazo un sistema de prestaciones por desempleo.

Una segunda observación deriva del hecho que es precisamente en los períodos de mayor crisis económica cuando el seguro de desempleo es más útil. Pero precisamente en estos períodos se

vuelve una carga económica insostenible para el sistema de seguridad social.

A estas críticas, que podríamos calificar de "tradicionales", añadimos otra, a la que damos especial importancia. ¿La seguridad social protege efectivamente contra el riesgo del desempleo? En la actualidad observamos que diversos riesgos, por los que en las décadas pasadas se responsabilizaba al empleador, han sido trasladados a la seguridad social. Nos preguntamos si en cierto modo la seguridad social, más que proteger al trabajador, no está destinada a aliviar las responsabilidades de los empleadores, trasladando el riesgo a la colectividad, que es la que en definitiva financia el aparato general de la seguridad social. En este orden de ideas, debe cuestionarse si los sistemas de seguros de desempleo contribuyen a proteger contra el riesgo del desempleo, o por el contrario van afirmándose en legislaciones, donde paralelamente disminuyen las garantías de estabilidad en el empleo.

A tal conclusión llega Ermida Uriarte al expresar que "puede ponerse en tela de juicio la finalidad protectora de la seguridad social, respecto del sector laboral. Partiendo de las premisas —a veces también discutidas— de que el derecho laboral procura la protección del trabajador y pone todos los riesgos de la empresa a cargo del empleador, ¿no vendría la seguridad social a contrariar tales bases, sacándole las castañas del fuego al patrono, al poner a cargo de la colectividad —integrada mayoritariamente por trabajadores— riesgos que, de lo contrario, debería haber soportado el empleador?" (8).

Estudiar la desocupación desde los seguros de desempleo es enfocar la problemática del empleo desde una óptica equivocada. El seguro no enfrenta, no resuelve la cuestión del desempleo, simplemente confirma su existencia. De ahí la necesidad de buscar soluciones que se adelanten al momento de la pérdida del empleo, que eviten la extinción del puesto de trabajo; y si la crisis fuera inevitable, permitan que el trabajador, pueda en el plazo más breve volver a su anterior ocupación o conseguir una nueva.

Si bien la cuestión del empleo dependerá en gran medida de la situación económica de un país, consideramos que el derecho del trabajo —de por sí y sin el auxilio de la seguridad social— tiene las herramientas necesarias para enfrentar el gran tema ocupacional.

(8) Ermida Uriarte O., Los principios de la seguridad social, en La Seguridad Social en el Uruguay, Montevideo 1984, p. 45, nota 84.

### 3. La desocupación y el derecho del trabajo

Consideramos que el gran objetivo a perseguir en los próximos años por el derecho del trabajo es precisamente la cuestión del empleo, encarada como fenómeno colectivo y no simplemente individual, es decir limitado al solo problema de la extinción del contrato de trabajo.

Nos parece útil recordar en tal sentido expresiones de Sagardoy, quien señala "la transformación del Derecho del Trabajo de un derecho de protección al empleado a un Derecho de contención del desempleo" (9). El ordenamiento normativo laboral —expresa el autor español— ha transitado por diversas etapas protectoras de algún **bien**, jurídicamente identificado. Primero fue la **integridad física** (seguridad, higiene, jornada), posteriormente el **patrimonio económico** (salario), luego el **cívico** (consideración de la personalidad del empleado) y finalmente en nuestros días el derecho del trabajo debe proteger especialmente el **patrimonio profesional**, es decir el trabajo puro y simple. "En lugar de proteger el trabajo en un mercado tremendamente cruel en lo humano y racional en lo económico", como ocurría en los orígenes mismos del derecho del trabajo, "se trata de lograr un mercado de trabajo soportable en lo social e incluso en lo político" (10).

Tal premisa ayuda a comprender que en nuestros días el derecho del trabajo debe ser encarado no como un derecho individual, sino como un derecho colectivo destinado a alcanzar un bien que pertenece a toda la profesión. En tal sentido el derecho del trabajo deberá tener como objetivo la conservación del puesto de trabajo, como bien colectivo. Lo cual, en cierta medida, significa abdicar de la concepción que la tutela de la relación individual constituye el principal objetivo de nuestra disciplina. Al enfocar la cuestión del empleo como un problema colectivo, no deberán descartarse soluciones que puedan perjudicar unos pocos, pero contribuir a una más equitativa redistribución del trabajo. Vivimos épocas de crisis, y mientras no se avisen tiempos mejores, deberemos aprender —en feliz expresión de Vázquez Vialard— a "administrar la crisis" (11). El trabajo es un bien cada vez más escaso, y por lo tanto —sin perjuicio que otras disciplinas traten de buscar soluciones para incrementar las fuentes de ocupación— el derecho del trabajo debe destinar sus esfuerzos también a "administrar el trabajo".

(9) Sagardoy Bengochea J.A., ob. cit., p. 97

(10) Idem.

(11) Vázquez Vialard A., La justificación de la reducción total o parcial de la responsabilidad indemnizatoria del empleador en los casos de despido por causa de crisis de la empresa, en rev. Derecho del Trabajo, N° 3, Buenos Aires 1983, p. 311.

Nos parece evidente que en épocas de crisis es necesario regular el mercado de trabajo, a través de disposiciones que no sólo traten de procurar un trabajo al desocupado, sino también garantizar la conservación de los puestos de trabajo existentes (12).

Este papel protagónico del derecho del trabajo en la cuestión del empleo, que aquí propugnamos, i.e. es compartido sin embargo, por parte de la doctrina laboralista. Hay sectores que critican la excesiva protección del derecho del trabajo, atribuyendo a éste responsabilidades en la crisis ocupacional. Por lo tanto, antes de proseguir en ese examen, consideramos oportuno indicar algunas de estas posturas críticas.

Para el neo-liberalismo —según ya hemos visto— el postulado básico es que en materia económica debe prevalecer la más irrestricta libertad. En tal postura, la regulación del mercado de trabajo atenta contra ese bien supremo que es la libertad económica. El exceso de protección es perjudicial para el mismo empleo: si se elimina la estabilidad, se favorece la contratación de trabajadores (13). Sin embargo —compartiendo las conclusiones de Ermida Uriarte— la afirmación de que la disminución de las protecciones sociales favorece la creación de nuevos empleos no ha sido absolutamente demostrada, mientras que "la aplicación de las ideas económicas neo-liberales en Argentina, Chile y Uruguay, han provocado la mayor desocupación que se haya conocido en estos países" (14).

Entre los que critican la protección del derecho del trabajo considerada excesiva, López Guerra señala que cuando el régimen de prerrogativas laborales es superior a las capacidades patronales, se estará contribuyendo al desempleo y concluye que "la legislación laboral, exageradamente proteccionista y paternalista, es responsable en alto grado del fenómeno del desempleo" (15).

Desde otra posición, Montoya Melgar parece llegar a idénticas conclusiones, al señalar la existencia de una ley de compensación: "a mayor protección de los desempleados, menor protección de los empleados, y viceversa" (16). Para este autor, el tema de la garantía del empleo no está referido hoy exclusivamente al trabajador individual, sino pasa a ser un problema macroeconómico y macrosocial. Recordando expresiones de Alonso Olea en el II

(12) Cfr. Ermida Uriarte O., La estabilidad ... cit., p. 24.

(13) Ermida Uriarte O., La estabilidad ... cit., p. 53.

(14) Idem, p. 54.

(15) López Guerra G., El desempleo en Iberoamérica, ponencia presentada a la II Jornada Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, noviembre de 1981.

(16) Montoya Melgar A., Sistemas de Garantía del Empleo: el ejemplo español, en rev. Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, p. 195.



#### 4. La negociación colectiva, base de una nueva política del empleo

De lo expresado hasta aquí, queremos retener dos ideas: la primera se refiere a la necesidad de administrar en épocas de crisis ese bien cada vez más escaso que es el trabajo; la segunda está ligada al interés colectivo—no simplemente individual o particular— que debe guiar esa administración.

La totalidad de los puestos de trabajo de un determinado país constituyen la capacidad de demanda del mercado laboral de ese país: frente a tal realidad de naturaleza económica, que signa las posibilidades y límites de un mercado, el derecho del trabajo debe brindar soluciones que permitan la mejor distribución posible de las oportunidades de empleo. Debe tenerse presente que el trabajo constituye para el trabajador un bien mayor que los auxilios de la seguridad social o las indemnizaciones patronales: el empleo—enseña Moraes Filho— vale más que el dinero (18).

Deberá compatibilizarse el criterio central de evitar los despidos como una medida última a tomar cuando las demás no han sido eficaces (19), con el aporte de nuevas ideas que permitan un más adecuado aprovechamiento de las posibilidades de empleo.

Para el logro de estas metas es necesario—a nuestro juicio—conjugarse una serie de medidas que, en una economía deprimida y sin posibilidades reales de reactivación a breve plazo, van a significar indudablemente cuotas de sacrificio para el Estado, las empresas y los trabajadores. En la participación colectiva en los beneficios pero también en las cargas que puedan significar nuevas políticas laborales del empleo, individualizamos el fundamento ético para imponer reglas que indudablemente requieren para ser eficaces un sólido sustrato de consenso colectivo.

De lo expuesto se reafirma la idea que cualquier solución que pretenda atacar con éxito la cuestión del desempleo, requerirá en épocas de crisis la necesaria participación de los trabajadores, empleadores y el Estado. Esta participación no puede limitarse a las ideas que cada sector pueda aportar, sino que implica también que las partes estén dispuestas a sacrificar algo en contraprestación de las ventajas que pueda significar la nueva política del empleo.

(18) De Moraes Filho E., *A ardua questão da estabilidade*, en *Ltr*, San Pablo 1978, Año 43, p. 824, citado por Ermida Uriarte O., *La estabilidad...* cit., p. 68.  
 (19) Pla Rodríguez A., *La terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empresario y la seguridad de los ingresos de los trabajadores afectados*, Madrid 1983, p. 125.

Encuentro Iberoamericano de Madrid (marzo de 1982), expresa que el trabajo se revela como un bien escaso del que, por consiguiente, no pueden participar todos quienes lo pretenden. La garantía del empleo—prosigue Montoya Melgar—no debe significar seguridad de los trabajadores efectivos en sus puestos de trabajo, ignorando a quienes permanecen en una situación de desocupación. La garantía del empleo debe significar reparto más equitativo del trabajo existente y fomento de las posibilidades de empleo (17).

Estas últimas consideraciones llaman a la reflexión sobre la función tutiva del derecho del trabajo. ¿No estaremos impulsando una superprotección del derecho del trabajo en beneficio de los trabajadores permanentes y a expensas de los desocupados, transitorios o inocuados? ¿No estaremos propiciando una división del mercado de trabajo: por un lado trabajadores estables, con una amplia protección, un firme derecho a su puesto de trabajo, el goce de todos los beneficios sociales, y por el otro una área cada vez más vasta de desocupados y subocupados que no logran alcanzar ese "status" de trabajador permanente y que cuando logran conseguir alguna oportunidad de trabajo, ésta se reduce en contratos a término o actividades ocasionales o formas de paraempleo? ¿No estaremos favoreciendo una división en la clase trabajadora y, por consiguiente, contribuyendo a debilitar la solidaridad obrera?

Consideramos como un imperativo ineludible del jurista, cuestionarse en esta época de crisis el alcance de la protección laboral, que está directamente enraizada en la concepción misma que cada uno tenga del derecho del trabajo. Debemos sin embargo aclarar, para que no llame a confusión nuestra posición, que no concluimos en la necesidad de eliminar o reducir la protección de nuestra disciplina, sino reordenarla, redistribuirla en vista de una nueva finalidad: la protección del trabajador, no ya considerado "uti singulis" como lo ha venido haciendo la doctrina más tradicional, sino como elemento de una colectividad de trabajadores, cuyos derechos y necesidades están interrelacionados, así como lo están los derechos y necesidades de los demás sujetos de la colectividad.

Trasladando esta premisa a la cuestión del empleo, parece evidente que los esfuerzos del derecho del trabajo deberán estar destinados a promover medidas que por un lado contribuyan a la conservación de los empleos existentes y por el otro provoquen una más justa redistribución de las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo. Para alcanzar tal meta, el único instrumento que consideramos adecuado es el que ofrece la negociación colectiva.

(17) *Idem*.

Sobre esta base consideramos imprescindible la creación de instrumentos de autoregulación de la política de empleo. La experiencia del autoritarismo en el continente latinoamericano ha demostrado que no es posible transitar hacia el progreso por el camino de la imposición. Somos firmes partidarios de la participación y la autoregulación como forma de enfrentar los problemas sociales en épocas de crisis. La discusión y comprensión comunitaria en torno al sacrificio que cada parte deberá soportar, permitirán la aceptación consciente del deber que a cada uno se impone.

Dos son a nuestro juicio los planos donde deberán instrumentarse participativamente las medidas a las que haremos referencia: el pacto social y el convenio colectivo.

Con referencia al primero, recordemos las expresiones de Montoya Melgar, quien afirma que "la gran novedad de estos últimos años en materia de instrumentos normativos sobre fomento del empleo está constituida por las recientes manifestaciones de lo que viene llamándose **compromiso social o pacto social**" (20). No es un convenio colectivo, sino que constituye una nueva modalidad normativa que se caracteriza por dos aspectos: su naturaleza es eminentemente política (el incumplimiento de lo pactado da lugar a reacciones de tipo político y no a pretensiones jurídicas deducibles judicialmente) y la ejecución del compromiso requiere la adopción de disposiciones normativas de diverso alcance (21).

Si bien en el pacto social no es imprescindible la presencia del Gobierno junto a los trabajadores y empleadores, nos parece sin embargo de extrema utilidad la participación oficial en cualquier concertación a nivel nacional. En efecto, una política de empleo significa también cargas para el Estado, y por lo tanto la intervención gubernativa parece deseable en la medida que también significa asumir un compromiso frente a la colectividad nacional.

"El método de la concertación —expresa Giugni— significa operar una equitativa distribución de sacrificios, cambiando un contenido en el alza del salario nominal por una más rígida aplicación de la equidad tributaria y por un conjunto de acciones contra la desocupación" (22). Esa idea de distribución del sacrificio y la forma colectiva de instrumentarla parecen ser —a nuestro juicio— el único camino a recorrer en los próximos años para enfrentar la coyuntura laboral. No significa que el pacto o la concertación sean —en términos

(20) Montoya Melgar A., ob. cit., p. 195.

(21) *Idem*, pp. 196 y 197.

(22) *Entrevista publicada en el Semanario La Democracia, Montevideo 3 de agosto de 1984, p. 23.*

de absolutismo axiológico— el camino ideal para cualquier época y cualquier situación. Su valor es instrumental: constituyen una herramienta adecuada para enfrentar la problemática del empleo en la coyuntura actual.

El segundo plano es el de la convención colectiva. Según vimos, el pacto tiene naturaleza política y para su concreción necesita de la aprobación de normas jurídicas. De ahí que el convenio colectivo represente la forma jurídica en que deberá efectivizarse la negociación colectiva en torno a la temática del empleo. Sólo a través de la recíproca concesión de beneficios y de la participación en las cargas, los empleadores y trabajadores pueden autoregular los aspectos concretos de la cuestión del empleo. Sin la negociación colectiva que confluye en el convenio, no puede haber estabilidad en las soluciones. Pero tampoco habrá el necesario consenso que toda política de empleo reclama en épocas de crisis.

Finalmente cabe acotar como corolario a lo hasta aquí expuesto, que la negociación colectiva podrá alcanzar resultados útiles, si los interlocutores tienen la representatividad suficiente para hacer aceptar a sus representados las soluciones pactadas. Por lo tanto prerequisite de una negociación en los términos expresados es la existencia de asociaciones patronales y sindicatos fuertes, libres y verdaderamente representativos.

## 5. Medidas para una política concertada del empleo

Examinaremos a continuación aquellas medidas laborales para la regulación del mercado de trabajo, que signifiquen limitaciones o cargas para el empleador, los trabajadores o el Estado.

### 5.1 Medidas que significan una carga para el empleador

En un sistema de economía de mercado, el empleador sigue detentando importantes potestades en la relación de trabajo, vinculadas especialmente con la extinción del contrato. Es necesario por lo tanto instrumentar medidas que limiten esos poderes y eviten innecesaria desocupación. Veremos algunas.

**Promoción de la estabilidad.** Es evidente que una de las formas de evitar la desocupación es la de poner trabas cada vez más firmes a la facultad del empleador de despedir. El derecho al trabajo —expresa Ermida Uriarte— implica para la sociedad "no sólo el deber de procurar un trabajo al desocupado, sino también el de garantizarle el

mantenimiento de su trabajo al que ya lo posee" (23), aunque reconoce que se ha generalizado en muchos países una corriente revisionista de la idea de la estabilidad (24).

Nosotros consideramos que el despido sólo puede ser viable, cuando se han agotado todas las vías para salvar el puesto de trabajo. En tal sentido nos parece importante la distinción relativa a las potestades patronales formulada por Hepple, quien considera que hay que diferenciar los poderes y facultades del empleador para poner fin a la relación de trabajo, cuando subsiste el puesto de trabajo y aquellos mismos poderes y facultades, cuando se ejercen por razones económicas, técnicas u organizativas (25). La consecuencia de esta distinción nos parece clara: mientras deben reforzarse los institutos de estabilidad en los casos en que siga existiendo el puesto de trabajo, esa misma estabilidad puede flexibilizarse cuando aparecen causas que provocan la supresión del puesto de trabajo. No es posible medir con la misma vara al empleador que desplaza, por simple antojo, al trabajador del puesto de trabajo, que a aquél que debe poner fin a la relación de trabajo a consecuencia de la supresión motivada del trabajo. Por lo tanto pensamos que una primera medida laboral de lucha contra la desocupación sea la de reforzar el instituto de la estabilidad, añadiendo sin embargo, como correctivo, un mayor número de hipótesis de justas causas de despido. De este modo, se evitará el despido arbitrario y al mismo tiempo no se penalizará injustamente al empleador que puso fin a la relación de trabajo por un motivo fundado.

**La necesidad del sumario para la determinación de las justas causas.** La solución propiciada anteriormente sólo puede efectivizarse a través de una determinación imparcial de las justas causas. Si la evaluación de éstas estuviera librada al arbitrio del empleador, probablemente poco habríamos avanzado. Es necesario fijar la existencia de motivos legítimos por encima de la voluntad y la apreciación de las partes. De ahí la necesidad de acompañar los despidos por justa causa, de un sumario administrativo, en el que tengan participación representantes de los trabajadores y donde esté especialmente garantizada la imparcialidad del pronunciamiento.

**Plazos de preaviso.** La obligación del sumario puede establecerse en aquellas empresas que ocupen un alto número de empleados. Parece, en cambio, inadecuado en las pequeñas empresas u oficinas, donde es materialmente imposible crear la estructura administrativa

(23) Ermida Uriarte O., *La estabilidad ...* cit., p. 24.

(24) *Idem*, p. 47.

(25) Hepple B., *ob. cit.*, p. 357.

que aquel requiere. Por otra parte no puede olvidarse que la estabilidad —planteada en los términos en que lo hemos hecho— no es una meta de fácil concreción.

Por lo tanto deben buscarse otras medidas que dificulten o retarden el despido, y con ello la consiguiente pérdida del puesto de trabajo. Entre ellas, el preaviso es un instituto de fácil aplicación y que tiene precisamente el efecto de postergar la pérdida del trabajo. Además de la significación humana que tiene (prepara psicológicamente al trabajador a la nueva situación de pérdida del empleo, dándole una oportunidad para comenzar a buscar un nuevo trabajo), el preaviso obliga al empleador a conservar un puesto de trabajo por una fracción de tiempo mayor, en la que puede producirse una revisión de la decisión de despedir, motivada en diversas circunstancias (v.g., reconsideración de una medida disciplinaria, nuevas posibilidades de expansión comercial de la empresa, etc.).

**Incremento de las indemnizaciones por despido.** Defender el derecho más o menos irrestricto a despedir, es promover desocupación. Un curioso ejemplo surge de la legislación uruguaya: la ya mencionada Ley 15.180 del año 1982, que aprobó un sistema de seguro de desempleo, permite al empleador enviar al trabajador al seguro por un plazo de seis meses. Por disposición legal, el despido (llamado "despido ficto") se producirá recién a los seis meses en caso de no verificarse la reincorporación (en el régimen anterior, el trabajador tenía la opción de considerarse despedido desde el primer día de la suspensión).

La ley, hipotéticamente aprobada para proteger contra el desempleo se transformó en una palanca de desocupación, puesto que los empleadores comenzaron a enviar gran cantidad de trabajadores al seguro, despreocupándose durante seis meses de la suerte de aquellos: al término de ese período, algunos trabajadores eran reincorporados, a otros se le liquidaba la indemnización, en otros casos la empresa ya no existía ni para reincorporarlos ni para pagarles la indemnización. Esos empleadores, de estar obligados a abonar una indemnización aun en el caso de suspensión, nunca hubieran enviado los trabajadores al seguro: ahora lo hacían libremente, fomentando más desocupación.

Por lo tanto una medida que siempre consideramos adecuada para disminuir la desocupación en aquellos países donde no existen sistemas de estabilidad absoluta, es la de prever indemnizaciones por despido, e incrementarlas en lo posible. Estas indemnizaciones



trabajador; obligar al empleador a reincorporar el despedido por razones económicas, cuando se dan las condiciones para reactivar el puesto de trabajo; fijar de antemano criterios objetivos de selección en los despidos por razones económicas o tecnológicas; obligar a organizar cursos de recualificación profesional, para capacitar al trabajador frente a las nuevas tareas que demande la empresa, etc.

## 5.2. Medidas que significan una carga para el trabajador

La necesidad de administrar la crisis, proteger la profesión, contrarrestar la desocupación, implicará necesariamente también sacrificios por parte de los trabajadores, en beneficio de un más justo reparto del trabajo.

He aquí algunas medidas que afectarán a muchos trabajadores individualmente considerados, pero que en definitiva provocarán una más equitativa administración del mercado laboral.

**Prioridades en la reducción del personal.** El objetivo principal de una política de empleo es el de conservar los puestos de trabajo, pero es evidente que en situaciones recesivas de la economía, se producen inevitablemente crisis en las empresas, que se traducen en la reducción de empleos. En tales casos deben fijarse criterios objetivos para la reducción del personal, que atenúen el daño producido por la disminución de trabajo.

Plá Rodríguez señala los siguientes criterios:

- a) la necesidad de que la empresa siga funcionando eficazmente;
- b) la capacidad, la experiencia, las aptitudes y las calificaciones profesionales de cada trabajador;
- c) la antigüedad del trabajador;
- d) la edad;
- e) la situación familiar (26).

Estos criterios, como señala Hepple, pueden complementarse: en Estados Unidos, por ejemplo, a igual capacidad, se introduce la antigüedad como criterio diferenciador, mientras que en la Unión

(26) Pla Rodríguez A., ob. cit. p. 135.

constituyen generalmente astreintes eficaces para frenar la decisión patronal de suspender o despedir al trabajador.

La indemnización por despido para ser eficaz, no sólo debe ser razonablemente importante, sino que además debe incrementarse en aquellas situaciones de mayor desamparo del trabajador. Pensamos especialmente en aquellos trabajadores adultos, cercanos a generar el derecho jubilatorio, a los que el despido puede provocar un daño especialmente grave: no sólo, la dificultad de la obtención de un nuevo empleo, sino también, como consecuencia, la disminución de los aportes. Aceptamos como contrapartida de este criterio, una disminución de las indemnizaciones en el caso que el trabajador ya haya asegurado su derecho jubilatorio.

**Obligación de emplear en la post-zafra con salario reducido.** El trabajo zafra tiene especial importancia en todos los países en vía de desarrollo, como es el caso del continente latinoamericano, porque la producción de estos países depende mayoritariamente del sector primario, influenciado por el ciclo climatológico. Por lo tanto toda estrategia para la promoción del empleo tiene que ocuparse también del trabajo zafra. Un ejemplo de medida de protección en tal sentido lo proporciona el Real Decreto-Ley 9/1981 sobre reconversión industrial en España, que prevé en los casos de suspensión del trabajo por finalización de la zafra, un complemento de las prestaciones por desempleo a cargo del empleador. Otra medida puede ser la de imponer la obligación al empleador de conservar el empleo durante determinado período en la pre y post-zafra, para trabajos preparatorios o complementarios, con la posibilidad de abonar un salario reducido.

**Control de las horas extras.** Con el aumento de la desocupación, ha vuelto a plantearse la necesidad de fiscalizar la realización de horas extras. Se trata de reducir y reglamentar el trabajo extraordinario, no solo como forma de proteger la salud del trabajador, sino también con la finalidad de promover la creación de nuevos puestos de trabajo. Este control constituye una limitación de la discrecionalidad del empleador, por lo que hemos incluido esta medida entre las que constituyen una carga para aquél. Pero volveremos a referirnos a las horas extras al hablar de las cargas de los trabajadores.

**Otras medidas.** Evidentemente puede pensarse en muchas otras medidas en una gama tan vasta cuanto puede serlo el poder de creatividad que esté subyacente en la negociación colectiva. Así, y sólo a vía de ejemplo, puede pensarse en limitar la provisión de vacantes originadas en despidos por causas no imputables al

Soviética conjuntamente con la capacidad, se tienen en cuenta las cargas familiares o la invalidez de guerra (27).

Luego de recordar el párrafo 15 de la Recomendación N° 119 de la O.I.T., que expresa que la reducción de personal debería efectuarse según criterios precisos que se fijen de antemano, Plá Rodríguez concluye que la elección de los criterios dependerá de la costumbre y las prácticas de cada país (28).

**Jubilaciones obligatorias.** Si bien es deseable que los individuos que quieran trabajar, puedan hacerlo aun en edad avanzada, no es menos cierto que el congestionamiento que se advierte en el mercado de trabajo, obliga a que se determinen mecanismos para que los trabajadores de edad avanzada vayan dejando sus lugares de trabajo a los jóvenes que tienen dificultades en encontrar ocupaciones estables.

El mecanismo más simple para lograr tal propósito es el de fijar límites de edad, en que el trabajador debe obligatoriamente acogerse a la jubilación. No desconocemos el hecho de que la experiencia y la capacitación de personas de edad avanzada pueda ser útil a la empresa, pero —repetimos— el criterio no pone en cuestión la capacidad del trabajador anciano, sino busca un mayor acceso de la colectividad a empleos que no crecen con la misma intensidad del crecimiento biológico de un país.

Un interesante ejemplo en tal sentido proviene del Acuerdo Nacional de Empleo suscrito en Madrid en junio de 1981 por el Gobierno, los empleadores y los trabajadores. En el mismo se establece que "las partes firmantes del Acuerdo han examinado los posibles efectos sobre el empleo del establecimiento de un sistema que permita la jubilación con el 100 por 100 de los derechos pasivos de los trabajadores al cumplir 64 años de edad y la simultánea contratación por parte de las empresas de trabajadores jóvenes o perceptores del Seguro de Desempleo en número igual al de las jubilaciones anticipadas que se pacten con contratos de igual naturaleza que los que se sustituyen" (29).

**Control de las horas extras.** En los últimos años, especialmente en áreas subdesarrolladas de América Latina, se ha asistido a un general incremento del trabajo extraordinario. El aumento, favorecido por una

(27) Heppie B., ob. cit., p. 361.

(28) Plá Rodríguez A., ob. cit., p. 134 y 135.

(29) El texto del documento puede leerse en Martínez Vivat J. J., El Acuerdo Nacional de Empleo A.N.E. (una experiencia española con relación al desempleo) en *Derecho del Trabajo* N° 7, Buenos Aires, julio de 1982.

legislación liberal o por la ausencia de una adecuada fiscalización, ha sido impulsado por los propios trabajadores que buscaron compensar la disminución de sus salarios reales con un aumento de la jornada de trabajo. Para estos trabajadores reducir la jornada a su tiempo normal, con la consiguiente pérdida del incremento remuneratorio por horas extras, significará sin duda un sacrificio, necesario sin embargo para el mejor aprovechamiento de las posibilidades de trabajo de un país dado. En efecto, la habitual prolongación de la jornada de trabajo es una situación que contribuye a agravar el problema de la desocupación. El trabajador, al realizar horas extras, está cumpliendo tareas que bien podrían formar parte de la demanda de mano de obra: es obvia la comprobación que cuatro trabajadores que desarrollen dos horas extras por día, están eliminando un empleo de la demanda del mercado de trabajo.

**Control del pluriempleo.** Consideraciones similares a las anteriores han impulsado a muchos trabajadores a buscar una segunda ocupación, restando tiempo a su descanso. La disminución del salario real, los compromisos económicos asumidos para sí y su familia, el no querer renunciar al *status* alcanzado o simplemente la necesidad de subsistir, han llevado al trabajador a competir con los desocupados en busca de un nuevo empleo: este segundo trabajo es generalmente "negro", es decir no denunciado a la administración del trabajo y a la seguridad social. A ello contribuye no sólo el empleador, que desea rebajar los costos de la mano de obra, sino el mismo trabajador que ya ha visto cubierta su necesidad de seguridad social por el "primer empleo". Se desprende que el pluriempleo contribuye a congestionar el mercado de trabajo, fomentando además la evasión de las obligaciones laborales y fiscales.

Por lo tanto será necesario instrumentar las normas y los medios para fiscalizar estas situaciones: creemos que además de la vigilancia de la Administración, es necesario prever controles por parte de las organizaciones sindicales que deben velar para que los trabajadores eviten la perjudicial competencia que surge entre quienes tienen más de un empleo y quienes carecen de él. El Estado, por su parte, en calidad de empleador, deberá impedir la acumulación de empleos públicos en una misma persona.

**Contratos a tiempo parcial.** Son soluciones provisionales para redistribuir y administrar el trabajo escaso en épocas de crisis. Montoya Melgar señala el ejemplo del Decreto español 1362 de julio de 1981, calificado como expresión del nuevo principio de "reparto del trabajo" (30). La norma prevé la posibilidad de estipular contratos por un

(30) Montoya Melgar A., ob. cit. p. 199.

tiempo inferior a los 2/3 de la jornada ordinaria: queda reservado, "en tanto persistan las actuales circunstancias de empleo", a los trabajadores perceptores de prestaciones de desempleo que hubieren agotado el disfrute del subsidio, trabajadores agrarios en desempleo y menores de 25 años.

El mismo decreto prevé contratos temporales para la contratación de trabajadores que necesitan una especial protección frente al desempleo; mayores de 45 años, personas minusválidas, solicitantes de empleo, inscriptos en las Oficinas de Empleo. Dichos contratos pueden tener una duración oscilante entre 3 meses y 3 años, existiendo un número limitado de estos contratos por cada empresa, en relación al volumen de trabajadores incluidos en la plantilla de trabajo.

**Otras medidas.** Plá Rodríguez, en oportunidad de preparar su ponencia general sobre la terminación de la relación de trabajo, presentada al X Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, expuso otras importantes medidas adoptadas en diversos países y que de una forma u otra significan cargas para el trabajador. Señalaremos las principales:

- a) la suspensión, autorizada por períodos que —según los países— oscilan entre 3 y 6 meses (España, Finlandia, República Dominicana, Uruguay);
- b) licencias no pagadas establecidas con carácter rotativo (Israel);
- c) cambio de trabajo, ya sea en la misma empresa o en otra (Reino Unido, Noruega, Finlandia, Checoslovaquia, Polonia, Italia): la presencia del sindicato asegura que el traslado no responda a la arbitrariedad del empleador (32).

Otra medida que puede ser necesario adoptar en períodos críticos para la empresa es la reducción de la jornada o de los días trabajados en el mes. En tales casos es aconsejable que esta medida sea acompañada de la obligación del empleador a pagar parte del salario perdido por la disminución de trabajo o asegurar determinados mínimos salariales.

### 5.3 Medidas que significan una carga para el Estado

En una política laboral de defensa de la ocupación, el Estado debe

tener un rol especialmente activo. La cuestión del empleo no puede dejarse librada —como se creía en el siglo pasado— a "equilibrios naturales" de la economía: aparece cada vez más imperiosa la necesidad de intervención directa del Estado para estimular y organizar la ocupación de los sectores activos de su población. Las medidas que puedan tomar los trabajadores individualmente o en conjunto con los empleadores, nunca pueden ofrecer soluciones globales al problema y simplemente servirán para resolver situaciones sectoriales.

Además de la participación que el Estado puede tener en la organización de sistemas de seguro de desempleo (tema vinculado a la seguridad social) o en la elevación de la productividad y el estímulo de las inversiones (tema estrictamente vinculado a la economía general de un país), es posible intervenir directamente en la promoción de la relación de trabajo, a través de un conjunto de medidas que puedan facilitar la contratación laboral.

**La organización del mercado de trabajo.** El Estado debe evitar el desempleo friccional acercando la oferta y la demanda de trabajo, lo que significa en otras palabras la colocación de un trabajador en un puesto de trabajo. En efecto en toda situación de desocupación, hay un porcentaje de desempleo debido a un desajuste de la oferta y la demanda: el empleador desconoce dónde encontrar al trabajador que responde a sus necesidades y viceversa.

Por lo tanto, en primer lugar, será necesario tener un registro de ofertas y demandas: si por un lado es relativamente fácil conocer datos sobre la demanda de trabajo, porque los trabajadores desocupados son los primeros interesados en transmitir sus necesidades de empleo, por el otro surgen dificultades para determinar la cantidad de trabajadores que las distintas empresas requieren. Luego hay que definir la calificación profesional del trabajador y sus aptitudes secundarias, para decidir las actividades para las cuales es apto. Finalmente la tercera etapa es la colocación del trabajador en un empleo.

**La desgravación del costo de la mano de obra.** El desarrollo de la seguridad social ha llevado, como consecuencia, a un aumento de las contribuciones que gravan los salarios, y por lo tanto a un mayor costo del factor trabajo. De esta forma las empresas tratan de sustituir la mano de obra con máquinas, por las cuales no pagan aportes sociales. Indirectamente se castiga a la empresa que crea nuevos empleos y se premia a la que los elimina. Una desgravación de las cargas sociales aparece por lo tanto como una posible medida estatal para abaratar el



trabajo y por lo tanto crear estímulos a su difusión. La disminución de entradas fiscales por ese concepto, podrá compensarse con un aumento de los impuestos indirectos (ejemplo, el impuesto al valor agregado) o en los impuestos directos (ejemplo, el impuesto a la renta o al patrimonio). La solución dependerá de la concepción política y económica que tenga el Estado.

El ya citado Acuerdo Nacional sobre Empleo español prevé la estimulación de la contratación de trabajadores desempleados con responsabilidades familiares y trabajadores que hayan agotado la prestación básica de desempleo, bonificando con una cantidad equivalente al 90 por 100 la cuota de la seguridad social en los contratos que tengan una duración mínima de un año.

### Otras medidas

El Estado puede tomar otras diversas medidas que inciden directamente en la relación de trabajo. Entre éstas, ya Durand señalaba: la regulación del trabajo de los extranjeros suspendiendo, por ejemplo, permisos de trabajo en épocas de crisis; medidas sobre el trabajo de las mujeres, ya sea favoreciendo o limitando la colocación de la mano de obra femenina; medidas sobre el trabajo de los menores, elevando su edad de admisión al trabajo; medidas relativas a la ancianidad, a través de una rebaja de la edad de retiro o la prohibición de acumular un beneficio de retiro con un salario; política de readaptación y facilidades de empleo para los trabajadores parcialmente incapacitados (33).

Finalmente tiene especial importancia la coordinación entre el sistema educativo y la política de empleo. En nuestros días se asiste a un doble problema: por una parte hay una preponderancia de trabajadores no calificados entre los desempleados, mientras que las empresas reclaman trabajadores calificados, técnicos y personal dirigente con alta capacitación. Al mismo tiempo —y casi en contradicción con esta situación— se observa el fenómeno del desempleo entre los individuos con educación secundaria o superior. Estas situaciones tienen su explicación entre otras cosas en la falta de coordinación entre el sistema educativo y las necesidades de mano de obra de determinado país. O la estructura de la enseñanza no es tan sólida como para elevar la capacitación de la gente o si lo es, no se capacita a la gente en los trabajos que más necesita la sociedad.

(33) Durand P., *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Paris 1953, p. 519.

## 6. Conclusiones

Al concluir este breve estudio, podemos formular las siguientes consideraciones:

- 1) La desocupación, pese a constituir uno de los más graves problemas que enfrenta la humanidad en la época actual, sólo excepcionalmente ha sido objeto de estudios especializados por parte de la doctrina laboral. El tema se enfoca, a través de la seguridad social, tan sólo en una de sus proyecciones (la cobertura del riesgo), reservando los aspectos generales para otras disciplinas, fundamentalmente la economía.
- 2) El trabajo se ha vuelto hoy un bien escaso, por lo que toda política del empleo deberá buscar las fórmulas más apropiadas para su equitativa distribución. En tal tarea, los justoralistas pueden desempeñar un rol importante para determinar normas y pautas que permitan un aprovechamiento óptimo del mercado de trabajo.
- 3) Cualquier política del empleo, en épocas de crisis, deberá imponer cargas para los empleadores, los trabajadores y el Estado. Por tal motivo sólo a través de la negociación colectiva, en sus dos planos, el de la concertación y el del convenio colectivo, es posible lograr soluciones estables avaladas por el consenso de las partes interesadas.
- 4) La negociación colectiva para tener oportunidades de éxito deberá ser acordada por asociaciones patronales y sindicatos, que reúnan las características de ser fuertes, independientes y verdaderamente representativos. La presencia del Estado, por su parte, es de extrema utilidad, en la medida que toda política del empleo significa también un compromiso del Gobierno y una intervención oficial.

# La Protección Jurídica del Empleo

RAFAEL FORERO CONTRERAS(\*)

(\*) Profesor Titular de Derecho del trabajo en la Universidad Católica de Colombia de la ciudad de Bogotá.

El presente estudio ha sido elaborado en atención a la convocatoria al Primer Congreso Venezolano de Relaciones del Trabajo, auspiciado por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, la Asociación de Relaciones de Trabajo de Venezuela y la Universidad Centro Occidental "LISANDRO ALVARADO".

Por ello, abordar el tema de "La Protección Jurídica del Empleo" supone tratar dos asuntos a) La problemática del empleo y b) el fenómeno de la estabilidad laboral, cuya importancia ha sido manifiesta a lo largo de la historia de las Relaciones Laborales.

El enfoque primario atenderá a la situación colombiana y a nuestro Estatuto Laboral, que contiene un peculiar tratamiento para la estabilidad relativa propia de los trabajadores que llegan a los diez (10) años de servicio a la misma empresa.

Posteriormente, se aludirá al Régimen legal de la hermana República de Venezuela, para lo cual se utiliza el texto de la Ley del Trabajo, el nuevo Reglamento de la Ley, contenidos en la publicación de Juan Garay, Caracas 1974.

De igual manera el Anteproyecto de la Ley Orgánica del Trabajo, presentado por el Senador Vitalicio Dr. Rafael Caldera, que nos fue entregado personalmente por el Maestro Caldera en Septiembre de 1.985, con ocasión de la celebración en Caracas del XI Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

## 1. FENOMENOLOGIA SOCIO ECONOMICA Y POLITICA

Las relaciones laborales en Colombia, han sufrido los abatares propios de un país del Tercer Mundo, con ancestro campesino, que lamentablemente pretende cerrar los ojos a su vocación por la agroindustria y el potencial de sus inmensas zonas de pesca sobre dos océanos positivamente ricos.

El Siglo XX, proporcionó a las relaciones de tabajo, un esquema



similar al de muchas naciones del hemisferio, agobiadas por fenómenos comunes: problemática social, económica y política.

Cruentas e irrazonadas guerras civiles caracterizaron la primera parte de la centuria. Luchas fratricidas con amargo sabor partidista asolaron los campos y produjeron el desarraigo del campesino y la parcela. Ejércitos de desempleados agrarios, analfabetas y sin calificación laboral alguna invadieron el casco urbano de las capitales departamentales en procura de un nuevo horizonte. Pronto la incipiente industria liviana se vio inundada por una oferta de mano de obra barata y plena de necesidades.

Fue creciente e incontrolada la aparición de un cinturón de miseria, en forma de tugurios, "pueblos jóvenes", fabelas y barriadas, desprovistas de los mínimos servicios públicos que asfixian a la comunidad urbana y son el caldo de cultivo para toda la insatisfacción, carencia y desamparo de esa fuerza laboral y que denegaran en subversión y toda una gama delictiva.

La crisis económica, penuria paralela y palpable a lo largo de la historia reciente o remota, es otra necesaria causa y efecto de los desarreglos de producción de bienes y servicios en nuestro país. Empréstitos, el servicio de la deuda externa y la oscura figura del monitoreo por parte de Entidades monetarias internacionales, constriñen y limitan planes y programas criollos de desarrollo económico. El Capital financiero nacional, embebido en una política de corrección monetaria y de alta rentabilidad para el capital ocioso desestimulan cada vez más al mercado de Capital Industrial.

El Régimen impositivo tanto para personas naturales como jurídicas al igual que el régimen de comercio exterior no ha fomentado la competitividad de los productos nacionales cuyos insumos resultan de muy difícil y dispendiosa consecución y nacionalización.

Una compleja realidad de fronteras, nos ha puesto en situación desventajosa frente a países vecinos, cuya economía ha subsidiado productos de importación para sus connacionales. Se encuentra en el contrabando hacia nuestro país una fuente de congrua subsistencia para los marginados fronterizos y un increíble juego especulativo para muy pocos.

La Empresa Nacional liviana o semi pesada afronta, además de los problemas del contrabando, gravámenes fiscales y escasos recursos de los inversionistas para su expansión, otras contingencias de igual complejidad frente a la mano de obra. Este ha de ser el punto central

de enfoque de nuestros comentarios al fenómeno del empleo y de la estabilidad laboral.

## 1.1. Las Políticas de Empleo, una Ilusión Reiterada

Dejando de lado el enfoque ya trágico de la desprotección inicial del trabajador asalariado y sin pretender desconocer la importante contribución de las primeras Leyes sociales de nuestro país que, curiosamente, corresponden al Poder Ejecutivo en virtud de la promulgación de disposiciones normativas amparadas bajo el régimen de excepción propios del Estado de Sitio, es necesario analizar por una parte las políticas de empleo y por otra el fenómeno de la estabilidad laboral.

### 1.1.1. Hacia el Pleno Empleo, un Programa de la OIT para Colombia

Bajo los auspicios de la Misión Internacional, organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, el entonces Presidente de la República Dr. Carlos Lleras Restrepo, recibió de manos del doctor Abbas Ammar, Jefe del grupo de Expertos el primer ejemplar de un enjundioso trabajo que, con la participación de importantes estudiosos presentaba un análisis crítico y una solución técnica al problema colombiano: Era el 15 de Julio de 1970 en el Palacio de San Carlos.

El problema del empleo en Colombia, su naturaleza y magnitud en el entorno urbano y en el rural fueron ampliamente destacados. Dijo textualmente el informe de la Misión: "El desempleo, con toda la miseria social que implica, es muy grave en casi todos los países en vía de desarrollo y empeora día a día. Mientras los países industriales han reducido el desempleo, que varía aproximadamente entre tres (3) y cinco (5) por ciento de su fuerza de trabajo, en muchos otros países la situación es peor que en los períodos más graves de la crisis económica de los años 30. En un aspecto muy importante la situación es mucho más seria: es crónica y no solamente el resultado del ciclo económico. No se trata pues, de "esperar que se produzca la recuperación" más aun en América Latina, ha surgido un fuerte desempleo a pesar del considerable auge de los países industrializados, que dura ya varios años. "El informe hace alusión a la posición asumida por Colombia frente a las Entidades Internacionales: En 1964 la Organización Internacional del Trabajo adoptó el convenio sobre política de empleo (Nº 122) cuya ratificación por los Gobiernos implicaba el compromiso de adoptar una "Política activa de pleno

empleo, este instrumento internacional fue ratificado por Colombia y aceptada la recomendación que proporcione formas bilaterales y multilaterales de cooperación internacional".

En virtud del programa mundial del empleo de la OIT indicado por el Director General en la 51ª. reunión (1967) de la Conferencia Internacional del Trabajo relativo a misiones piloto para los países, fue Colombia la primera nación que contó con una misión de empleo. En consecuencia el Dr. ABBAS AMMAR Director General adjunto de la OIT, aceptó el cargo del Director General para instalar las sesiones de Trabajo y para entregar el informe final que 27 expertos presentaron. El Jefe de la Misión fue el señor, Dudley Seers del Reino Unido, Director del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de SUSSEX.

Para la época se hablaba de un total aproximado de tres millones de personas como integrantes de la fuerza de trabajo urbana en Colombia y se destacaba la presencia de más de medio millón de personas en busca infructuosa de trabajo. También se indicaba la presencia de personas que no buscaban un puesto de trabajo desanimados por no tener ningún género de capacitación. Se indicaba que el fenómeno aún no revestía tanta gravedad como en sociedades más industrializadas, por dos razones: "La existencia en Colombia de familias numerosas que pueden permitir la subsistencia de algún pariente desempleado" y segundo que "aquellas personas que tienen poco tiempo en la ciudad aún cuentan con la posibilidad de retornar al agro, si su situación se torna desesperada".

En cuanto a la escasez de oportunidades de trabajo se habla de dos grandes categorías de personas: Aquellas que no tienen empleo y aquellas que trabajan en jornadas incompletas.

A continuación sírvase observar el cuadro denominado Oportunidades de Trabajo Urbano 1967 porcentaje de la fuerza de Trabajo Urbana Activa. Que figura en el anexo del presente trabajo.

El problema del empleo es, fundamentalmente un problema de desequilibrio crónico entre la oferta y la demanda de mano de obra durante el proceso de expansión de la economía. El aumento de la oferta de mano de obra se debe principalmente a tres factores: La expansión demográfica, las migraciones y finalmente el fenómeno de la educación. El informe de la misión "Hacia el pleno empleo" formula para la década del sesenta la necesidad de crear cinco millones más de empleos con lo cual se lograría encausar el sistema de relaciones laborales en nuestro país.

Lamentablemente el esfuerzo de la misión de empleo y su documento final no lograron los objetivos para los cuales había sido convocada y por el contrario despertaron árdidas discrepancias y complejas discusiones en el seno de la comunidad internacional del trabajo.

### 1.1.2. La última Misión de Empleo (1985)

15 años después otra importante misión de empleo es Patrocinada por el gobierno del Dr. Belisario Betancur Cuartas bajo la dirección del Profesor Hollis B. Chenery. Una comisión técnica y un grupo de investigadores asociados con la ayuda de Algunas Entidades Asesoras o Consultoras rinden un nuevo informe que posteriormente encontramos en la Revista de la Contraloría General de la República bajo el título de: "El Problema Laboral Colombiano". Diagnóstico, perspectiva y políticas "Serie documentos" Separata # 10 Agosto-Septiembre 1986. El informe final de la Misión del empleo se pronuncia sobre cuatro aspectos generales: Una visión global sobre la actividad económica y el problema laboral; la oferta de mano de obra y algunas consideraciones preliminares sobre empleo, desempleo e ingresos laborales. Una segunda parte sobre el mercado de trabajo; el empleo agrícola; el mercado de trabajo urbano y rasgos básicos sobre desempleo urbano. La tercera parte es el marco institucional con el sistema colombiano de Seguridad Social el actual régimen laboral y una propuesta de reforma laboral. La cuarta parte sobre perspectivas y políticas de futuro desarrollo con una mirada hacia el futuro (1986-2000) y las políticas macroeconómicas especiales que deben tenerse en cuenta para la corrección de los fenómenos existentes en nuestro medio.

### 1.1.2.1. Situación del Mercado de Trabajo

Resume la Misión de Empleo el tema de la situación del mercado de trabajo bajo los siguientes factores; El primero, el impacto directo de la actividad económica sobre la demanda de mano de obra; segundo, las fuerzas que operan directamente sobre la oferta de mano de obra tales como el impacto de la transición demográfica y los cambios en el nivel educativo de la población y el tercero, incluye tres procesos que son el resultado simultáneo de fuerzas de oferta y demanda: El proceso de urbanización, la migración internacional y los cambios en la participación laboral. El último conjunto de factores contempla los efectos de la Legislación sobre la magnitud y características de los costos laborales.

Si bien el estudio pormenorizado del informe final de la misión de Empleo resulta apasionante, nos es a todas luces imposible en este breve documento, profundizar sobre su contenido. Por lo tanto, será necesario entrar a analizar exclusivamente lo relacionado con el fenómeno del empleo, la figura del desempleo y las diversas vertientes del sub-empleo y de la congrua economía de subsistencia de un importante número de trabajadores colombianos.

Sírvase observar el cuadro denominado "Tasas de ocupación y Desempleo" que figura en el anexo del presente trabajo.

### 1.1.2.2. Tasas de Desempleo Visible Urbano (1970-1983)

El mercado contemporáneo de trabajo sufre en nuestro país las mismas contingencias de los países subdesarrollados y de no pocos países europeos. Cada vez menos empresas contratan personal para una jornada plena y dentro de los esquemas clásicos de relación laboral individual. A nadie escapa que el Contrato individual de trabajo se ha convertido en un Contrato de adhesión en donde el solicitante debe acogerse a todas aquellas cláusulas contenidas en el formato que el Patrono le pone de presente. Cada vez más las empresas buscan formas y mecanismos de contratación distintos y diversos tendientes a mitigar el fenómeno de la carga laboral y prestación de nuestro sistema clásico. Los trabajos a tiempo parcial y otras formas se han abierto campo en nuestro país al igual que en aquellos industrializados o en los países con economía planificada.

Todo ello resulta de una tendencia internacional o universal hacia la flexibilización de las relaciones de trabajo que ha sido tema de muy diversas e importantes reuniones internacionales especialmente a partir de la década de los ochenta.

El fenómeno de la crisis del empleo en América Latina al igual que en las otras latitudes del globo ha sido sujeto de estudio y de muy diversas publicaciones por parte de expertos de todas las nacionalidades. Al hacer relación a la crisis del empleo en América Latina, El Director del Programa regional del Empleo para América Latina y el Caribe PREALC Señor Víctor E. Tokaman ofrece un interesante artículo en la Revista Internacional del Trabajo (1984) sobre dicho fenómeno en la Sub-región. Insiste que: "El Problema estructural hasta finales de los años 70, es decir el comienzo de la actual crisis, elevó sustancialmente las tasas de sub-utilización de las fuerzas de Trabajo en la mayoría de los países latinoamericanos sin

embargo el desempleo no era motivo de gran inquietud". La manifestación más tangible del sub-empleo la constituía la existencia del denominado sector informal que, para la época representaba cerca del 30% de la población urbana de América Latina y cuya importancia relativa ha aumentado en forma paulatina en los últimos tres decenios.

"Este autor reafirma la presencia de tres factores fundamentales que explican la creciente importancia del sub-empleo: en primer lugar, el gran éxodo campo-ciudad en los últimos decenios. Sostiene que a comienzos de los años 50, el 55% de la fuerza de trabajo de la región estaba en las zonas rurales. Treinta años más tarde esa proporción ha disminuido al 35%. Durante ese lapso, la mayoría de los países Latino-Americanos han dejado de ser eminentemente agrícolas, transformándose en urbanos, —como hemos venido sosteniendo—. El segundo factor reside en la insuficiente absorción de mano de obra por parte de los sectores involucrados y en particular de la industria manufacturera. De esta forma una proporción considerable de quienes llegaban desde el campo a las áreas urbanas no lograba involucrarse en actividades productivas con remuneración aceptable, con lo cual se ven obligados a incrementar ese ya crecido núcleo del sector informal y finalmente, deben señalarse las grandes diferencias de productividad que existe no sólo entre los distintos sectores de la producción sino dentro de cada uno de ellos, con lo cual se generan diferencias apreciables entre empresas de un mismo sector de producción. Empresa grande versus empresa pequeña con una distribución desigual del ingreso.

Un interesante cuadro resume las tasas de desempleo visible urbano en América Latina desde el año 70 hasta el año 1983.

Sírvase observar el cuadro denominado La Crisis del Empleo en América Latina de la Revista Internacional del Trabajo por Víctor E. Tokaman que figura en el anexo del presente trabajo.

### 1.1.2.3. Índices de Salarios Industriales (1970)

En igualdad de condiciones, el equipo de PREALC, ha logrado establecer un cuadro sobre salarios industriales a partir del año 70 y hasta el año 82 que juzgamos interesantes para efectos de comparación entre nuestro esquema de remuneración y el del resto de los países de la región Latinoamericana.

Sírvase observar el cuadro denominado América Latina, Índice de salarios industriales 1970 igual a 100 desde Argentina hasta Venezuela; que figura en el anexo del presente trabajo.



Del mero estudio cuantitativo de resultados, y sin altas preferencias de conocimiento sobre economía salarial, resulta notorio establecer la pérdida de la capacidad adquisitiva que tiene el salario del trabajador colombiano con relación al que tuvo casi 15 años atrás.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA ESTABILIDAD

### LABORAL

Mediante este análisis pretendemos plantear algunos puntos más controvertidos en un tema de tan palpitante actualidad, como quiera que la Estabilidad es la fuente de la seguridad y de la tranquilidad en el seno de la empresa. No olvidemos que esta unidad económica de producción es la base del desarrollo de un país.

### CONTRATACION INDIVIDUAL: FOMENTO O DESESTIMULO A LA ESTABILIDAD

2.1. Origen o concepto; 2.2. Fuentes; 2.3. Algunos contratos especiales; 2.4. Régimen del servidor público.

**2.1. ORIGEN Y CONCEPTO:** Para lograr el entendimiento del fenómeno de la estabilidad es necesario presentar un resumen sobre el origen de la relación de trabajo. En nuestro medio esta relación se concreta mediante el denominado Contrato individual de trabajo. Más adelante estableceremos las diferencias y similitudes entre el trabajador particular y el oficial.

**2.2. FUENTES:** El contrato de trabajo en el ordenamiento colombiano tiene sus bases en el Código Sustantivo del Trabajo (decretos 2663 y 3743 de 1.950) y en el decreto 2351 de 1.965 el cual modifica completamente y adiciona al dicho código.

El contrato de trabajo es definido como "aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda mediante remuneración".

Quien preste el servicio se denomina el trabajador, quien lo recibe y lo remunera, patrono y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario".

Mediante esta definición el origen de la relación laboral, la cual fue

reiterada en jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia de Enero 24 de 1.977. "El contrato individual de trabajo, como lo establece y desarrolla la legislación nacional, es un acto jurídico celebrado entre una persona natural, el trabajador, y una persona natural o jurídica, el patrono, para que el primero preste determinados servicios personales bajo la continuada subordinación del segundo y recibe de él, a cambio una remuneración que genéricamente se llama salario. La puesta en práctica de este convenio se conoce con el nombre de relación de trabajo. Se trata de una relación sui generis claramente intervenida por el Estado a través de la legislación para proteger, tanto en su celebración como en su ejecución y terminación los intereses del trabajador, como medio de mantener el equilibrio necesario entre las fuerzas del capital y del trabajo e impedir por este medio la explotación del asalariado. Es también, como es obvio, un contrato o relación que supone obligaciones mutuas que se encuentran casi en su totalidad señaladas en la ley, y cuyo cumplimiento recíproco es elemento fundamental para su mantenimiento.

Son elementos esenciales del contrato de trabajo los siguientes:

- a) La actividad personal del trabajador, es decir realizada por sí mismo.
- b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del patrono, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el término de duración del contrato y,
- c) Un salario como retribución del servicio.

En miras a la protección del asalariado, no exige la legislación ninguna clase de formalismos en la constitución de dicho contrato.

En cuanto a las modalidades o aspecto formal "El contrato de trabajo puede ser verbal o escrito; para su validez no requiere forma especial alguna, salvo disposición expresa en contrario". Artículo 37 del Código Sustantivo del trabajo.

Cabe anotar que siempre deberán estipularse por escrito:

— El período de prueba.

— El contrato de aprendizaje.

- El contrato a término fijo.
- El contrato que se celebre con extranjeros no residentes en el país.
- Los enganches de trabajadores para el exterior.

Estas son las pautas para la celebración del contrato indefinido de trabajo.

En cuanto al contrato a término definido "éste siempre deberá constar por escrito y su duración no podrá ser inferior a un año ni superior a tres, pero es renovable indefinidamente".

Más adelante se estudiarán ciertos casos especiales en los cuales podrá pactarse un plazo inferior.

Este es el sistema básico imperante para el trabajador privado pero como veremos se presentan mejoras provenientes de Pactos y Convenios Colectivos, así como de Laudos Arbitrales.

Así lo reiteró la Honorable Corte Suprema de Justicia en casación de Marzo 9 de 1.978 cuando dijo "Es sabido que las leyes del trabajo contienen el mínimo de derechos y garantías que merecen los asalariados (CST. art. 13), los cuales pueden ampliarse a virtud de convenciones colectivas, acuerdos individuales entre empleado y empleador, conciliaciones ante autoridad laboral y aun por voluntad unilateral del patrono expresada en el reglamento de trabajo o en acto de simple libertad".

De lo anterior se desprende la realidad contemplada en las Convenciones Colectivas de Trabajo, o en los laudos arbitrales suscritos entre patronos y su sindicato o entre el patrono y sus trabajadores que mejoran notable y sustancialmente las condiciones del trabajador.

**2.3. ALGUNOS CONTRATOS ESPECIALES:** Dentro de la reglamentación de contrato individual y dada la naturaleza del trabajo, la relación puede verse constreñida a un plazo inferior al mínimo legal ya visto, como sigue:

"Cuando se trate de labores ocasionales o transitorias, de reemplazar temporalmente el personal en vacaciones o en uso de licencia, de atender al incremento de la producción, al transporte o a las ventas, o de otras actividades análogas, circunstancia que se hará

constar siempre en el contrato, el término fijo podrá ser inferior a un año".

"Si antes de la fecha de vencimiento del término estipulado ninguna de las partes avisare por escrito a la otra de su determinación de no prorrogar el contrato, con una antelación no inferior a treinta (30) días, se entenderá renovado por un año (1) y así sucesivamente.

En el contrato que se celebre con empleados altamente técnicos o especialmente calificados las partes podrán acordar prórrogas inferiores a un año decreto 2351 de 1.965, art. 4.

**OTROS CONTRATOS ESPECIALES:** Consagra también la legislación colombiana otras modalidades dentro del contrato individual de trabajo. Esto en virtud de circunstancias, requisitos o condiciones que los convierten en sui géneris.

- Entre ellos encontramos:
  - Contratos a domicilio.
  - Choferes de servicio familiar.
  - Agentes colocadores de pólizas de seguro.
  - Representantes, agentes viajeros y agentes vendedores.
  - Subalternos de notarios y registradores.

Cabe anotar que frente a los profesores de establecimientos particulares de enseñanza, el contrato se entiende celebrado por el año lectivo, salvo que las partes estipulen un tiempo menor.

**2.4. REGIMEN DEL SERVIDOR PUBLICO:** De acuerdo con el decreto 1050 de 1.968 se denominan genéricamente empleados oficiales a las "personas naturales que trabajan al servicio de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta".

Pero dentro de esta categorización, se entra a diferencias entre los que ingresan a la actividad pública en virtud de una relación legal y reglamentaria, a aquellos que acceden mediante contrato de trabajo. Por ello se habla de Empleados Públicos en el primer caso y de Trabajadores Oficiales en los siguientes casos.

"Los que prestan sus servicios en las entidades antes descritas dentro del ramo de la construcción y sostenimiento de obras públicas con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dicha obra y, los que presten sus servicios en empresas industriales y comerciales del Estado y en Sociedades de Economía mixta".

Existe una tercera categoría de servidores del Estado. Esta fue definida por el artículo 4 del decreto 1950 de 1.973 bajo la denominación de: "Simples o meros AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION". Bajo este título quedan cobijados los individuos que en forma temporal ocasional u obligatoria son llamados por el Estado. Son llamados en forma temporal los técnicos y obreros contratados para una determinada obra o realización y exclusivamente por el tiempo de duración de ésta.

En forma ocasional como sería el caso de ciertos peritos y en forma obligatoria como acontece con los jurados de conciencia en asuntos de carácter penal, o los jurados de votación en los casos de elecciones para Corporaciones Públicas o Presidencia de la República.

**FORMAS DE INGRESO:** El empleado público se vincula a la administración mediante una relación legal reglamentaria. Acá entra a jugar la diferencia entre los cargos de libre nombramiento y remoción y aquellos de carrera administrativa. En cambio el trabajador oficial es asimilado al trabajador particular, su ingreso se efectúa mediante un contrato individual de trabajo.

### 3. TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO

El decreto 2351 de 1.965 que modifica al código sustantivo de Trabajo presenta las siguientes causales para la terminación del contrato de trabajo:

- Por muerte del trabajador.
- Por mutuo consentimiento.
- Por expiración del plazo fijado.
- Por terminación de la obra o labor contratada.
- Por liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento.

f) Por suspensión de actividades por parte del patrono durante más de ciento veinte días (120).

g) Por sentencia ejecutoria.

h) Por decisión unilateral en los casos de los artículos 7º y 8º de este decreto (terminación por justa causa-terminación sin justa causa).

i) Por no regresar el trabajador a su empleo al desaparecer la causa de la suspensión del contrato.

De acuerdo con la anterior enumeración la terminación del contrato de trabajo genera la cesación definitiva de sus efectos. Con ello entendemos que ya no se generan hacia el futuro pero que si perduran los que le antecedieron, casación de 26 de Junio de 1.958:

"La terminación del contrato de trabajo produce la disolución de los vínculos jurídicos, y en consecuencia, desaparecen para el futuro los derechos y obligaciones de trabajadores, y patronos, inherentes a su ejecución, subsistiendo, tan solo los impuestos por la naturaleza de ciertas prestaciones como sucede por ejemplo con las pensiones jubilatorias y de invalidez y el seguro de vida".

Las causales de terminación del contrato individual de trabajo en Colombia pueden ser independientes de la voluntad de las partes (literales A-D-E-G) o depender ya sea de la voluntad conjunta (literales B-C), o de una sola de las partes contratantes (literales F-H-I).

Nos inclinamos por dejar de lado el análisis de las causales en vista de que el interés se centra en este caso en el Despido.

3.1. De acuerdo con una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en casación del 21 de Abril de 1.972, "La Corte entiende que de los modos de terminación del contrato laboral, sólo constituye despido el de su literal H" (terminación unilateral del contrato por justa causa y sin justa causa).

Todos son modos de terminación legal del contrato y como tales en principio no causan reparación de perjuicios, más respecto a la decisión unilateral y seguramente en razón de la voluntad que la determina y la necesidad de reglarla, el legislador distinguió entre las que tuvieron justa causa, concretándolas en el artículo 7 de dicho Decreto y toda otra no señalada por él.

3.2. Para crear derecho a indemnización por esta, como lo hizo en



sus relaciones del artículo 8 ibidem. Significa lo anterior que el despido tiene configuración propia y únicamente se le sanciona cuando se produce por justa causa por lo que las indemnizaciones del precepto octavo mencionado solo se causan cuando el modo de terminación del contrato es esa decisión unilateral injusta.

Sistema legal que difiere del establecido anteriormente por el Código del Trabajo, cuyo artículo 64 reparaba la ruptura unilateral e ilegal del Contrato, al paso que el vigente lo que indemniza es la terminación unilateral sin justa causa.

#### 4. EL DESPIDO EN COLOMBIA

1. Origen y Concepto 2. Terminación por justa causa. 3. Terminación sin justa causa. 4. Procedimientos para despedir. 5. Notificaciones. 6. Recursos (etapa administrativa - etapa jurisdiccional).

**4.1. ORIGEN Y CONCEPTO:** Existen múltiples y muy interesantes definiciones de orden social, moral, político o de mayor compromiso con empleadores o con asalariados.

Todas ellas coinciden en afirmar que se trata de la ruptura. Entendida como cesación, extinción, rescisión, resolución, disolución o terminación (variando su denominación de acuerdo con las distintas legislaciones nacionales) del contrato o de la relación laboral por parte del empleador patrono o empresario, siendo esta una manifestación individual, voluntaria y unilateral.

Hecha esta aclaración, veremos que en Colombia el despido es clasificado taxativamente por el legislador.

A continuación analizaremos la división dada por el ordenamiento positivo nacional a este respecto en causas justas o injustas.

**4.2. TERMINACION POR JUSTA CAUSA:** Consideramos que para lograr el entendimiento debe transcribirse el artículo 7 del decreto 2351 de 1.965 que dice textualmente:

Son justas causas para la terminación unilateral del contrato de trabajo:

A) Por parte del patrono:

1. El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la

f) Por suspensión de actividades por parte del patrono durante más de ciento veinte días (120).

g) Por sentencia ejecutoria.

h) Por decisión unilateral en los casos de los artículos 7º y 8º de este decreto (terminación por justa causa-terminación sin justa causa).

i) Por no regresar el trabajador a su empleo al desaparecer la causa de la suspensión del contrato.

De acuerdo con la anterior enumeración la terminación del contrato de trabajo genera la cesación definitiva de sus efectos. Con ello entendemos que ya no se generan hacia el futuro pero que si perduran los que le antecedieron, casación de 26 de Junio de 1.958:

"La terminación del contrato de trabajo produce la disolución de los vínculos jurídicos, y en consecuencia, desaparecen para el futuro los derechos y obligaciones de trabajadores, y patronos, inherentes a su ejecución, subsistiendo, tan solo los impuestos por la naturaleza de ciertas prestaciones como sucede por ejemplo con las pensiones jubilatorias y de invalidez y el seguro de vida".

Las causales de terminación del contrato individual de trabajo en Colombia pueden ser independientes de la voluntad de las partes (literales A-D-E-G) o depender ya sea de la voluntad conjunta (literales B-C), o de una sola de las partes contratantes (literales F-H-I).

Nos inclinamos por dejar de lado el análisis de las causales en vista de que el interés se centra en este caso en el Despido.

3.1. De acuerdo con una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en casación del 21 de Abril de 1.972, "La Corte entiende que de los modos de terminación del contrato laboral, sólo constituye despido el de su literal H" (terminación unilateral del contrato por justa causa y sin justa causa).

Todos son modos de terminación legal del contrato y como tales en principio no causan reparación de perjuicios, más respecto a la decisión unilateral y seguramente en razón de la voluntad que la determina y la necesidad de reglarla, el legislador distinguió entre las que tuvieron justa causa, concretándolas en el artículo 7 de dicho Decreto y toda otra no señalada por él.

3.2. Para crear derecho a indemnización por esta, como lo hizo en

sus relaciones del artículo 8 ibidem. Significa lo anterior que el despido tiene configuración propia y únicamente se le sanciona cuando se produce por justa causa por lo que las indemnizaciones del precepto octavo mencionado solo se causan cuando el modo de terminación del contrato es esa decisión unilateral injusta.

Sistema legal que difiere del establecido anteriormente por el Código del Trabajo, cuyo artículo 64 reparaba la ruptura unilateral e ilegal del Contrato, al paso que el vigente lo que indemniza es la terminación unilateral sin justa causa.

#### 4. EL DESPIDO EN COLOMBIA

1. Origen y Concepto 2. Terminación por justa causa. 3. Terminación sin justa causa. 4. Procedimientos para despedir. 5. Notificaciones. 6. Recursos (etapa administrativa - etapa jurisdiccional).

**4.1. ORIGEN Y CONCEPTO:** Existen múltiples y muy interesantes definiciones de orden social, moral, político o de mayor compromiso con empleadores o con asalariados.

Todas ellas coinciden en afirmar que se trata de la ruptura. Entendida como cesación, extinción, rescisión, resolución, disolución o terminación (variando su denominación de acuerdo con las distintas legislaciones nacionales) del contrato o de la relación laboral por parte del empleador patrono o empresario, siendo esta una manifestación individual, voluntaria y unilateral.

Hecha esta aclaración, veremos que en Colombia el despido es clasificado taxativamente por el legislador.

A continuación analizaremos la división dada por el ordenamiento positivo nacional a este respecto en causas justas o injustas.

**4.2. TERMINACION POR JUSTA CAUSA:** Consideramos que para lograr el entendimiento debe transcribirse el artículo 7 del decreto 2351 de 1.965 que dice textualmente:

Son justas causas para la terminación unilateral del contrato de trabajo:

- A) Por parte del patrono:
1. El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la

presentación de certificados falsos para admisión o tendientes a obtener un provecho indebido.

2. Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el trabajador en sus labores, contra el patrono, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo.

3. Todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador fuera del servicio, en contra del patrono, de los miembros de su familia o de sus representantes o socios, jefes de taller, vigilantes o celadores.

4. Todo daño material causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinaria y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo y toda grave negligencia que ponga en peligro la seguridad de las personas o de las cosas;

5. Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller establecimiento o lugar de trabajo, o en el desempeño de sus labores.

6. Cualquiera violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador, de acuerdo con los artículos 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.

7. La detención preventiva del trabajador por más de treinta días, a menos que posteriormente sea absuelto; o el arresto correccional que exceda de ocho o aún por un tiempo menor, cuando la causa sea suficiente por sí misma para justificar la extinción del contrato.

8. El que el trabajador revele secretos técnicos o comerciales o de a conocer asuntos de carácter reservado con perjuicio de la empresa.

9. El deficiente rendimiento en el trabajo, en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores análogos cuando no se corrija en un plazo razonable a pesar del requerimiento del patrono.

10. La sistemática inejecutoria, sin razones válidas, por parte del trabajador de las obligaciones convencionales o legales.

11. Todo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento.

12. La renuencia sistemática del trabajador a aceptar las medidas preventivas profilácticas o curativas, prescritas por el médico del patrono, o por las autoridades para evitar enfermedades o accidentes.

13. La ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada.

14. El reconocimiento al trabajador de la pensión de jubilación o de invalidez estando al servicio de la empresa.

15. La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga carácter de profesional, así como cualquiera otra enfermedad o lesión que lo incapacite para el trabajo, cuya curación no haya sido posible durante ciento ochenta días. El despido por esta causa no podrá efectuarse sino al vencimiento de dicho lapso y no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales o convencionales derivadas de la enfermedad.

En los casos de los numerales 9 a 15 de este artículo, para la terminación del contrato, el patrono deberá dar aviso al trabajador con anticipación no menor de quince días.

B) Por Parte del Trabajador:

1. El haber sufrido engaño por parte del patrono respecto de las condiciones del trabajo.

2. Todo acto de violencia, malos tratamientos o amenazas graves inferidas por el patrono contra el trabajador o los miembros de su familia dentro o fuera del servicio inferidas dentro del servicio por los parientes, representantes o dependientes del patrono con el consentimiento o tolerancia de éste.

3. Cualquier acto del patrono o de sus representantes que induzcan al trabajador a cometer un acto ilícito o contrario a sus convicciones políticas o religiosas.

4. Todas las circunstancias que el trabajador no puede prever al celebrar el contrato, y que ponga en peligro su seguridad o su salud, y que el patrono no se allane a modificar.

5. Todo perjuicio causado maliciosamente por el patrono al trabajador, en la prestación del servicio.

6. El incumplimiento sistemático sin razones válidas de la prestación de un servicio distinto, o en lugares diversos de aquel para el cual se le contrató y

7. Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones que incumben al patrono, de acuerdo con los artículos 57 y 59 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.

**PARAGRAFO:** La parte que termina unilateralmente el contrato de trabajo debe manifestar a la otra, en el momento de la extinción la causal o motivo de esta determinación.

Posteriormente no pueden alegarse válidamente causales o motivos distintos. No se hacen comentarios en vista de que se busca claridad frente al **DESPIDO SIN JUSTA CAUSA**, el cual trataremos de inmediato.

#### 4.3. TERMINACION SIN JUSTA CAUSA

Dice el artículo 8º del decreto 2351: "Terminación unilateral del contrato sin justa causa:

1. En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

2. En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del patrono o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la Ley el primero deberá al segundo por concepto de indemnizaciones..."

Se ha seccionado el artículo para tratar lo atinente al régimen indemnizatorio separadamente.

#### 4.4. PROCEDIMIENTO PARA DESPEDIR

El patrono envía una carta motivada al trabajador, dando por terminada la relación de trabajo. Es entendido, como lo han indicado la Ley y la jurisprudencia de los Tribunales Colombianos que la razón indicada inicialmente como causal de despido no puede ser cambiada en el futuro. Ni siquiera es admisible la variación o modificación aun dentro del proceso ordinario de trabajo que se llegue a suscitar, por esta terminación.

El artículo atinente de la codificación dice en forma textual:



"La parte que termina unilateralmente el contrato de trabajo debe manifestar a la otra, en el momento de la extinción, la causal o motivo de esa determinación. Posteriormente no pueden alegarse válidamente causales o motivos distintos".

Lo anterior se encuentra contemplado en casación de fecha julio 30 de 1.976 que dice: "La sanción debe ser consecuencia inmediata de la falta cometida, o por lo menos, impuesta con tanta oportunidad que no quede la menor duda de que se está sancionando la falta que se imputa y no otra. Esta relación inmediata entre causa y efecto debe existir no solamente cuando se trata de la causal que se examina (causal 3º, aparte A, del artículo 7º del decreto 2351 de 1.965), sino respecto de todas las contempladas en el artículo 7º como justificativas del despido, y en general siempre que se imponga al trabajador cualquier tipo de sanción. Desde luego, esa inmediatez no significa simultaneidad ni puede confundirse con una aplicación automática de la sanción, pues bien puede ocurrir —y es normal que así acontezca— que los hechos o actos constitutivos de falta requieren ser comprobados mediante una previa investigación, o que, una vez establecido, se precise de un término prudencial para calificar la falta y aplicar la condigna sanción".

#### 4.5. NOTIFICACIONES

A) Notificación al trabajador: El patrono hace llegar al trabajador una carta en la cual le hace saber la terminación unilateral de su contrato de trabajo. En caso de no encontrarse al trabajador o cuando éste se negare a firmar la comunicación correspondiente, la misiva se hará firmar por un tercero, dando cumplimiento a lo preceptuado en la Ley.

B) Notificación al Sindicato; Por regla general en el Derecho Colombiano no se obliga a la "rendición de cuentas" por parte del empleador al sindicato, a sus líderes o a terceros como ocurre en otros países.

Como una excepción a esta regla, en algunas convenciones o Pactos Colectivos contemplan una posibilidad adicional para el trabajador una vez que se le haya dado por terminado su contrato individual de trabajo. Esta facultad al cesante para acudir ante la Junta Directiva de la empresa, Club Social o Fundación mediante una especie de "Recurso de Súplica".

De idéntica manera, si es vulnerada esta cláusula convencional, no tendrá vigencia el despido.

#### 4.6. RECURSOS ANTE LA TERMINACION

##### a) Etapa Administrativa:

El Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social tiene como una de sus funciones la vigilancia y control administrativo de la ley laboral. Para ello faculta a los Inspectores Nacionales del Trabajo para que actúen como hábiles comprendedores, teniendo a la vez el carácter de funcionarios administrativos de policía para hacer cumplir la Ley. Por ello dice el Código Sustantivo del Trabajo: Artículo 485 "La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales se ejercerán por el Ministerio de Trabajo en la forma como el Gobierno, o el mismo Ministerio lo determine".

##### Artículo 486 "Atribuciones y Sanciones"

1. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo, podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los patronos, trabajadores y directivos o afiliados a las organizaciones sindicales para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas, y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos, entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa y en toda oficina o reunión sindical con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente, para impedir que violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y el derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicios de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces aunque si para actuar en esos casos como conciliadores.

2. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior y están facultados para imponer multas sucesivas de doscientos pesos (\$ 200,00) hasta de Diez Mil Pesos (\$ 10.000,00) según la gravedad de la infracción y mientras ésta subsista con destino al Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio de Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones

conocerán los jueces del trabajo, conforme al procedimiento especial de que trata el Capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo.

Es entendido que no tienen ninguna autonomía jurisdiccional, sin poder o facultad para ordenar reintegros ni para interpretar de ley, como sí la tienen los jueces del trabajo.

Así fue entendido en sentencia del Honorable Consejo de Estado, que en Septiembre 12 de 1.980 dijo:

“El Poder de policía no faculta para definir controversias jurídicas.

Es nítida y tajante la línea que separa las competencias de la jurisdicción ordinaria de trabajo y de los funcionarios administrativos. La primera tiene a su cargo el juzgamiento y decisión de los conflictos jurídicos mediante juicios de valor que califiquen el derecho de las partes; los segundos ejercen funciones de policía Administrativa para la vigilancia y el control del cumplimiento de las normas sociales; control que se refiere a situaciones objetivas y que no implica en ninguna circunstancia función jurisdiccional.

Para la efectividad de sus labores estos funcionarios están autorizados para imponer multas, pero todo dentro de la órbita de su competencia”.

Una vez concluida esta etapa administrativa o gubernamental sin el reconocimiento de obligaciones salariales o prestaciones por parte del empleador, queda a juicio del trabajador el incoar demanda ordinaria laboral por aquellos conceptos que no le fueron satisfechos. Es así como se pasa a la etapa de juzgamiento.

#### B) Etapa Jurisdiccional:

La Legislación colombiana establece en el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo los asuntos de que conoce ésta jurisdicción. “La jurisdicción del trabajo está constituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo.

También conocerá de la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo de los asuntos sobre fuero sindical, de los permisos a menores para ejercitar acciones, de la calificación de huelgas, de la cancelación de personería, disoluciones y liquidación de asociaciones profesionales, de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuye la legislación sobre seguro social y de la homologación de Laudos arbitrales”.

Es por ello que el trabajador puede entrar a demandar:

- El reintegro.
- Los salarios dejados de percibir.
- Las sanciones moratorias

Este procedimiento se surte en dos instancias, la primera ante los Jueces de Circuito de Trabajo. En los lugares en que no se encontrare Juez laboral, se hará ante Juzgados Civiles (o promiscuos) de Circuito o Municipales.

Conocen estos jueces en única instancia de negocios cuya cuantía no sobrepase los Quince Mil Pesos. En primera instancia de todos los demás aun de aquellos cuya cuantía no tenga estimación pecuniaria.

La segunda instancia se surte ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en su sala laboral.

Existe en nuestra legislación un recurso excepcional, que no debe confundirse con una tercera instancia. Hablamos del recurso de CASACION.

## 5. INDEMNIZACIONES EN LA LEY COLOMBIANA

1. Etapa de desprotección. 2. Ley 10 de 1.934, 3. Ley 6a. de 1.945, 4. Decreto ley 2127 de 1.945. 5. Código Sustantivo del Trabajo. 6. Decreto 2351 de 1.965, 7. Indemnizaciones Moratorias.

**5.1. ETAPA DE DESPROTECCION:** No obstante ser Colombia uno de los países en que primero se habló de protección a los trabajadores, tanto en el campo de las relaciones laborales como en el campo del derecho de la Seguridad Social, estas inquietudes no fueron plasmadas en leyes sino hasta el año de 1.915.

Es de advertir que en 1.904 un ilustre colombiano, el General y Doctor Rafael Uribe Uribe, habló sobre los contratos de trabajo de los empleados de almacén, cosecheros de café, aparceros y artesanos.

De igual manera se refirió por primera vez a la necesidad de que los Jueces comunes atendieran las reclamaciones de estas personas en cuanto al pago de sus jornales, indemnizaciones por accidentes de trabajo y por enfermedad profesional.

Desafortunadamente estas disposiciones que por primera vez se oían con el carácter de grito de reivindicación social en América del Sur, no tuvieron eco. La causa fundamental de la falta de atención a tan novedosos asuntos radicó en las luchas políticas que vivía nuestro país, desde luego aunadas por la hegemonía imperante. Recordemos que su adalid Uribe Uribe, era un antiguo combatiente de la guerra de los 1.000 días e insigne abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Sin embargo la ley 57 de 1.915 marcó por así decirlo el inicio de una etapa de amparo a los trabajadores asalariados con su protección al accidente de trabajo, y a la enfermedad profesional.

**5.2. LEY 10 DE 1.934:** Con posterioridad a estos primeros balbuceos, aparece la Ley 10 de 1.934, la cual habla por primera vez del auxilio de cesantía y del contrato individual de trabajo. Esta norma fue concebida en aquel entonces así: "Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios (...) c) En los contratos, en caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobados, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicios que presten o hayan prestado y proporcionalmente por las fracciones de año (...) PARAGRAFO: "Al auxilio de cesantía tendrá derecho el empleado, aunque su retiro del servicio obedezca a terminación del contrato, por vencimiento del plazo de duración excepto en el caso de que el patrón se aliene a renovarlo en condiciones iguales a las anteriores, y el empleado no acceda a ello".

**5.3. LEY SEXTA DE 1.945:** Con el transcurso de los años, aparecen modificaciones en cuanto al auxilio de cesantía, dice el artículo 12 de dicha ley: "Mientras se organiza el Seguro Social obligatorio corresponderán al patrono las siguientes indemnizaciones (...) F) Un mes de salario por cada año de trabajo y proporcionalmente por las fracciones de año, en caso de despido que no sea originado por mala conducta o por incumplimiento del contrato. Cada tres años de trabajo continuo o discontinuos, el trabajador adquiere el derecho al auxilio de cesantía correspondiente a este período y no la perderá aunque en los tres años subsiguientes se retire voluntariamente o incurra en mala conducta o en incumplimiento del contrato que dio origen al despido".

**5.4. DECRETO 2127 DE 1.945:** Con el advenimiento del decreto en cuestión que reglamentó a la ley 6ª no se modifica el auxilio de cesantía pero se crea una especie de preaviso en el artículo 50 así:

"También podrán las partes researse la facultad de terminar unilateralmente cualquier contrato de trabajo mediante aviso dado a la otra con antelación que no podrá ser inferior al período que, de conformidad con el contrato o reglamento interno, o con la costumbre de la región, regule los pagos de salario. Esta reserva será válida solamente si constare por escrito (...). Podrá prescindirse del aviso pagando los salarios correspondientes al mismo período.

**5.5. CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO:** En el año de 1.951 entra en vigencia este código que tiene como finalidad primordial la de lograr "La justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social". A la par con la cesantía que permanece sin modificaciones, se habla de un plazo Presuntivo o Presuncional que deberá tenerse en cuenta para el pago de indemnizaciones. Dice la ley:

"Los contratos cuya duración no haya sido expresamente estipulada o no resulte de la naturaleza de la obra o servicio que deba ejercitarse, se presumen celebrados por términos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses".

También aparece en el Código la figura de la Cláusula de Reserva, la cual se conserva hasta el año de 1.965, fecha en la cual se modificó o sustituyó por una Tabla Indemnizatoria.

Decía el artículo 48: "En los contratos de duración indeterminada o sin fijación de término, las partes pueden reservarse la facultad de darlos por terminados en cualquier tiempo, mediante preaviso o desahucio notificado por escrito a la otra parte con anterioridad no inferior a uno de los períodos que regulan el pago del salario, previa cancelación de todas las deudas, prestaciones e indemnizaciones a que haya lugar. El patrono puede prescindir del preaviso pagando igual período".

**5.6. DECRETO 2351 DE 1.965:** Esta última reforma que se encuentra vigente en la actualidad, establece las indemnizaciones que deben ser cubiertas a todos los trabajadores colombianos cuando se termine de manera unilateral y sin justa causa su contrato de trabajo. Para ello se tiene en cuenta de una parte el tiempo de servicio y de otra el capital del patrono o empresa.

**5.6.1. El artículo 8º de decreto 2351 dice:** "En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte



responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

5.6.2. En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del patrono, o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo por concepto de indemnización.

5.6.3. En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato, o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización o será inferior a quince (15) días.

5.6.4. En los contratos a término indefinido, la indemnización se pagará así:

- a) Cuarenta y cinco días (45) de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año, cualquiera que sea el capital de la empresa.
- b) Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco básicos del literal a), por cada uno de los años de servicio subsiguientes, proporcionalmente por fracción.
- c) Si el trabajador tuviere cinco años o más de servicio continuo y menos de diez, se le pagarán veinte días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco básicos del literal a) por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero proporcionalmente por fracción.
- d) Si el trabajador tuviere diez años o más de servicio continuo, se le pagarán treinta días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco básicos del literal a), por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, proporcionalmente por fracción.

5.6.5. Con todo cuando el trabajador hubiere cumplido diez años continuos de servicio y fuere despedido sin justa causa, el Juez de trabajo podrá mediante demanda del trabajador, ordenar el reintegro de éste en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir, o la indemnización en dinero prevista en el numeral 4º literal d) de este artículo. Para decidir entre el reintegro y la indemnización, el Juez deberá estimar y tomar en cuenta las circunstancias que aparezcan en el juicio y si de esa

apreciación resulta que el reintegro no fuere aconsejable en razón de las incompatibilidades creadas por el despido, podrá ordenar en su lugar el pago de la indemnización.

5.6.6. En las empresas de capital inferior a un millón ochocientos mil pesos (\$1'800.000,00), las indemnizaciones adicionales establecidas en los literales b), c) y d) serán de un cincuenta por ciento (50%) y en las de capital de un millón ochocientos mil pesos (\$1'800.000,00) hasta tres millones quinientos mil pesos (\$3'500.000,00) dichas indemnizaciones serán de un setenta y cinco por ciento (75%).

5.6.7. Si es el trabajador quien da por terminado intempestivamente el contrato sin justa causa comprobada, deberá pagar al patrono una indemnización equivalente a treinta días de salario. El patrono depositará ante el Juez el monto de esta indemnización, descontándolo de lo que le adeuda al trabajador por prestaciones sociales mientras la justicia decida.

5.6.8. No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo si las partes acuerdan establecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de la ruptura.

**5.7. INDEMNIZACION MORATORIA:** Uno de los artículos del C.S.T. más criticados es aquel por medio del cual se conmina al patrono al pago de salarios diarios consecutivos desde el momento de la terminación del contrato con o sin justa causa. Si para dicha época no se han satisfecho totalmente el pago de salarios y de prestaciones sociales e indemnizaciones que por ley puedan corresponder al trabajador. Esta sanción se ha denominado "CONDENA EN SALARIOS CAIDOS". El texto del artículo 65 C.S.T. dice: 1 "Si a la terminación del contrato el patrono no paga al trabajador los salarios y prestaciones debidas, salvo casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, como indemnización, una suma igual al último salario diario por cada día de retardo.

2. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el patrono cumple con sus obligaciones consignando ante el Juez de Trabajo y, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confíe deber, mientras la justicia del trabajo decida la controversia.

3. En la misma sanción incurre el patrono cuando no haga practicar

al trabajador el examen médico y no le expida el correspondiente certificado de salud de que trata el ordinal séptimo del artículo 57.

## 6. ESTABILIDAD LABORAL

La figura de la ESTABILIDAD LABORAL, ha sido tratada por la doctrina clásica en materia laboral desde hace mucho tiempo. Clasificaciones han sido establecidas y refrendadas o modificadas con el paso del tiempo, sin embargo cabe refrescar brevemente los conceptos básicos de la doctrina en materia de estabilidad.

### 6.1. Clasificación de la Estabilidad Laboral

El profesor doctor José Montenegro Vaca de la Universidad Nacional de Trujillo Perú, en interesante artículo denominado clases de estabilidad en el empleo en atención al grado de protección en la permanencia en el trabajo y a las condiciones peculiares del sujeto tutelado esbosó el tema en el Primer Congreso Costarricense del Derecho del Trabajo celebrado del 8 al 12 de marzo de 1.982.

En aquella ocasión el tratadista peruano dijo: "Los tratadistas cuando estudian la estabilidad en el empleo hablan casi exclusivamente de cuatro clases de estabilidad: la impropia, la propia, la legal y la contractual, como si solamente existiesen cuatro variedades, en realidad existe mayor número de tipos de estabilidad. Una clasificación más exhaustiva nos permitirá reconocer mejor los problemas y sutilezas que rodean a tal Instituto.

Así expone Montenegro Vaca la "Diversidad de Clasificaciones de la estabilidad en el empleo":

- a) En atención a ciertas condiciones peculiares del sujeto tutelado: Estabilidad del trabajador que presta servicio militar; estabilidad del que desempeña ciertos cargos públicos; estabilidad del dirigente sindical; estabilidad del trabajador enfermo; estabilidad de la mujer gestante; estabilidad del Pre-jubilado; estabilidad del que presta trabajo de duración determinada y estabilidad en los trabajos discontinuos o intermitentes.
- b) En atención al grado de protección de la permanencia en el trabajo: estabilidad impropia, propia y mixta.
- c) En atención a la calidad del interés protegido: estabilidad en el empleo y estabilidad en el cargo o función.

d) En atención al origen del cual deriva estabilidad legal y estabilidad contractual o convencional o función.

e) En atención al empleador del cual depende el trabajador: estabilidad de los trabajadores privados y estabilidad de los empleados públicos.

f) En atención a la continuidad y a la discontinuidad de la prestación del servicio: estabilidad en los trabajos continuos y estabilidad en los trabajos discontinuos.

g) En atención al número de personas que ampara; singular y plural; la primera ampara a determinado trabajador en virtud de un contrato individual de trabajo; la segunda ampara a numerosos trabajadores, ya sea por mandato de la ley o de una Convención Colectiva o de un contrato de equipo.

h) En atención al tiempo en que es otorgada la estabilidad: anticipada o previsoría. La primera es la indemnización que se debe pagar al trabajador que es despedido antes de cumplir el tiempo requerido para gozar de dicho derecho; así por ejemplo en la Legislación del Brasil se requiere de 10 años para gozar de la estabilidad; el despido injustificado cuando se está para cumplir los 10 años, hace recaer sobre el empleador la obligación de pagar el doble de la compensación por tiempo de servicio. La estabilidad previsoría es la que se concede a los dirigentes sindicales para que puedan ejercer sus importantes labores; en el Perú por ejemplo se necesita tres años de servicio ininterrumpido para gozar del derecho a la estabilidad; los dirigentes sindicales la gozan antes de llenar este requisito por mandato del artículo 33 del D.L. 22.126 Peruano.

### 6.2. La Estabilidad Laboral en Colombia.

Una vez revisado el concepto de estabilidad en el empleo y de un ensayo de clasificación, unas breves alusiones a la figura de la estabilidad en Colombia resultan necesarias. Tal una etapa de desprotección como acontece en todos los movimientos legislativos, aparece la Ley 10 de 1934 como primera piedra angular en el desarrollo de un incipiente sistema prestacional y de la estabilidad en el empleo.

#### 6.2.1. EL ARTICULO 16 de dicha Ley 10 del año 34 nos dice:

"En los casos en que un empleado preste servicio activo en el ejército, sea llamado a prestar el servicio militar obligatorio no se

considerará interrumpido el Contrato de Trabajo y en consecuencia, conservará el derecho a desempeñar el cargo para el que fue contratado".

6.2.2. Posteriormente la Ley 6ª de 1.945 se pronuncia sobre este tema y otorga un sistema de estabilidad relativa cuando dice:

"El contrato de trabajo no podrá pactarse por más de cinco años. Cuando no se estipula el término, o éste no resulte de la naturaleza misma del servicio contratado, como en los casos de cosechas; recolección de cosechas, etc., se entenderá celebrado por seis meses, a menos que las partes se reserven el derecho a terminar unilateralmente mediante aviso a la otra con antelación no inferior al período que regule los pagos del salario, de acuerdo con la costumbre y previa cancelación de todas las deudas, prestaciones e indemnizaciones a que haya lugar".

6.2.3. Finalmente nuestro sistema legal ha tipificado la figura de la estabilidad en el cargo cuando el trabajador supera o logra superar los 10 años de servicio. Cuando decimos logra superar "La barrera de los 10 años" nos referimos a que actualmente el sistema de relaciones laborales imperantes insta a una rotación de la mano de obra entre los cinco y los siete años por considerar que un trabajador que pasa de 10 años es ya una carga prestacional.

Si bien nuestro sistema de protección a la estabilidad de los 10 años creó la denominada pensión sanción para quienes sean retirados del cargo sin una causa justa comprobada y cuando tengan más de 10 años de servicio según lo establece la ley, vemos que la acción de reintegro de que dispone el trabajador se convierte en una utopía. Un largo y dispendioso proceso ordinario inhibe la expectativa o constriñe el deseo del trabajador, quien se ve forzado ante la penuria económica a aceptar un arreglo transaccional-conciliatorio sobre un porcentaje por encima de aquello que le hubiese correspondido al trabajador por todo el tiempo de servicio.

Ya lo decía el profesor RAFAEL FORERO RODRIGUEZ en la revista "Cuaderno del Derecho del Trabajo, del Instituto Juan B. Alberdi de la facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán, en artículo presentado en el año de 1.974. "Hemos llegado pues, sin quererlo a que la forma legal que pretendió otorgar estabilidad en el empleo se transformó en disposición contraria y por ende nos trajo fue la inestabilidad en el cargo".

Difícil tarea la de poder conseguir la meta anhelada que evita sustituir estabilidad por indemnización económica.

## ESTABILIDAD LABORAL EN LA LEGISLACION VENEZOLANA

De la lectura analítica de la Ley del Trabajo y del reglamento de la Ley, según la versión de que disponemos editada en el año de 1.974, se destaca la presencia de un preaviso que deberá ser dado con anterioridad, como su nombre lo indica, por la parte que pretende terminar el Contrato (artículo 28 de la ley). El preaviso en la legislación colombiana lo otorga el trabajador con treinta días de antelación a la fecha en la cual pretende dejar de asistir al trabajo.

Ahora bien, en Colombia el patrono, en lugar de otorgar un aviso preliminar, procede directamente al pago de la indemnización que ya se explicó en este trabajo y que parte de cuarenta y cinco días de salario por el primer año o fracción de año que tenga de servicio el trabajador.

Este fenómeno es tratado por el artículo 35 de la ley al hablar el estatuto venezolano de la indemnización equivalente al preaviso.

El despido injustificado contenido en el artículo 37 de la Ley del Trabajo, nos habla de una sanción por antigüedad equivalente a quince días de salario tomando como base el promedio de salario devengado en el mes inmediatamente anterior.

El artículo 39 de la ley determina la presencia de un auxilio de cesantía con reglas específicas que se asimila al Régimen Colombiano en el sentido de la existencia de estas dos figuras:

1. El auxilio de cesantía otorgado por el simple hecho de la antigüedad al servicio de un patrono o empresa y
2. La figura de la indemnización por ruptura unilateral, arbitraria e injustificada del contrato, que hemos denominado INDEMNIZACION POR TIEMPO DE SERVICIO.

Entendemos que el anteproyecto de ley orgánica del trabajo presentado por el Maestro Caldera pretende aumentar el término del preaviso a dos meses cuando el trabajador tenga más de cinco años de antigüedad en el servicio y a tres meses cuando haya trabajado más de 10 años. A esto se refiere el título segundo de "LA RELACION DE TRABAJO" en el capítulo 6º. "De la terminación de la relación de trabajo en el artículo sin numerar que habla de los preavisos".



### 6.3. Análisis Psicológico del Desempleo

Bajo el título de "Efectos psicológicos del Desempleo" el profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Rubén Ardila, se pronuncia sobre un aspecto descuidado del desempleo: los demoletores efectos que la desocupación acarrea a la vida personal y social de sus víctimas. Nos dice el investigador que, a nivel social, el desempleado ya no tiene los contactos con compañeros de trabajo y entra en una etapa de aislamiento social; su vida se limita a la familia los vecinos y otros desempleado como él. Piensa que no consigue trabajo por ser inferior a los demás.

Establece diferencia el autor, entre desempleo y pobreza clarificando que gozan de un empleo pero no padecen los efectos de la pobreza absoluta puesto que su salario no alcanza para satisfacer sus necesidades básicas. Por otra parte hay desempleados que no forman parte de la sub-cultura de la pobreza, por ejemplo, profesionales desempleados y personas con un cierto nivel de ingresos no provenientes de su trabajo profesional.

#### 6.3.1. Efectos Psicológicos del Desempleo

Finalmente resumen en siete los graves efectos psicológicos del desempleo:

1. PERDIDA DE LA IDENTIDAD PERSONAL. Cuando la persona proyecta la imagen de ser un "vendedor".
2. PERDIDA DEL ESTADO DE LA AUTO-ESTIMA.
3. DISMINUCION DE LA AUTO-ESTIMA.
4. CARENCIA DE UNA ACTIVIDAD REGULAR.
5. FALTA DE ESTRUCTURA EN EL USO DEL TIEMPO.
6. DISMINUCION DE LAS RELACIONES SOCIALES.
7. FALTA DE PARTICIPACION EN METAS COLECTIVAS.

Todo ello nos lleva a concluir que las condiciones de trabajo se deterioran cada vez más en los países del tercer mundo, sin embargo es un hecho que la gente prefiere trabajar a no hacerlo, aunque la ocupación resulte alienante. El trabajo no acarrea exclusivamente consecuencias meramente económicas sino también sociales y

psicológicas. Pero ese alto porcentaje de colombianos que buscan trabajo sin hallarlo (del 12% al 15% de la población económicamente activa, según los criterios que se tomen para definir lo que es un desempleado) la vida genera para ellos graves traumatismos psicológicos.

## - A N E X O -

### ESTADÍSTICAS SOBRE EMPLEO, SUBEMPLEO Y DESEMPLERO



#### Hacia el pleno empleo

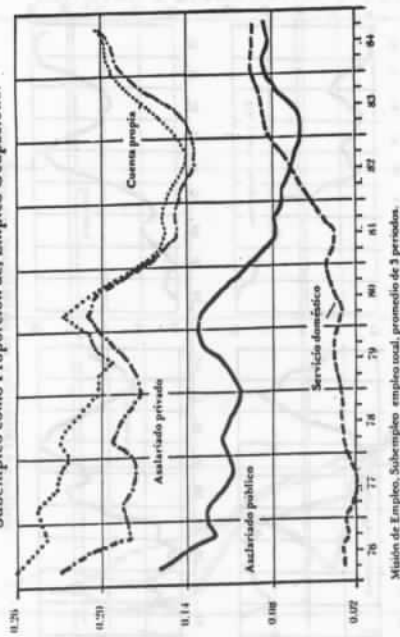
Cuadro 1. Oportunidades de trabajo urbano, 1967  
(Porcentaje de la fuerza de trabajo urbana activa)

	Total	Hombres	Mujeres
1. <i>Desempleo visible</i> (personas sin trabajo y que buscan empleo)	14	12	19
2. <i>Desempleo encubierto</i> (personas sin trabajo y que probablemente lo buscarían si el desempleo fuera mucho menor)	(7) <sup>1</sup>	10	— <sup>2</sup>
3. <i>Subempleo visible</i> (personas que trabajan menos de 32 horas por semana y tratan de trabajar más)	2	2	1
4. <i>Subempleo encubierto</i> (personas que trabajan menos de 32 horas por semana, y que probablemente tratarían de trabajar más si pudieran)	3	2	4
<b>Total<sup>4</sup></b>	<b>(25)<sup>1</sup></b>	<b>25</b>	<b>(25)<sup>1</sup></b>

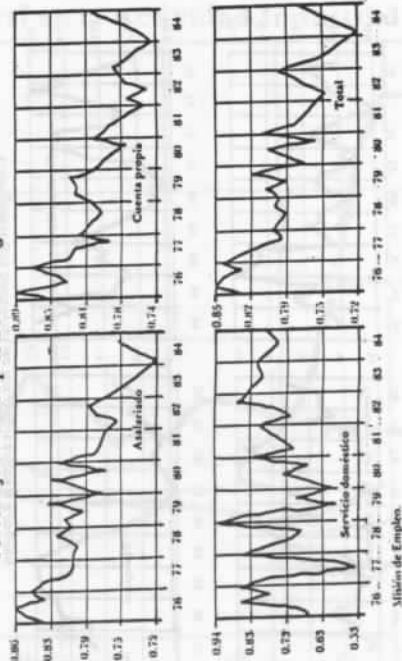
<sup>1</sup> Total incompleto (véase nota 2). <sup>2</sup> No se dispone de estimaciones, pero la cifra es seguramente considerable. <sup>3</sup> La proporción de la fuerza de trabajo empleada menos de 32 horas por semana es mayor que la que indican las cifras del cuadro, obtenidas expresando el número de horas de subempleo en unidades de 48 horas (es decir, en su equivalente de jornada completa), antes de obtener el porcentaje. <sup>4</sup> El total no coincide con la suma de las cifras, porque se han redondeado.

Fuente: Encuestas sobre ocho de las ciudades más importantes. Véase apéndice 1.

Gráfico 3-8  
Subempleo como Proporción del Empleo Ocupacional



Porcentaje del Subempleo Debido a Ingresos Insuficientes



NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. "HACIA EL PLENO EMPLEO"  
— Un programa para Colombia preparado por una Misión Internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo. Biblioteca Banco Popular - Divulgación económica y social; Bogotá - Colombia 1970.
2. "ESTRATEGIA PARA UNA POLITICA DE EMPLEO"  
— Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Colombia hacia el pleno empleo EASTMAN Jorge Mario, Ministro - La reunión de las Instituciones Internacionales Bogotá-enero de 1971.
3. "ESTRATEGIA CONTRA EL DESEMPLEO"  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Memoria 1970-1971 EASTMAN Jorge Mario, Ministro - Imprenta Nacional Bogotá 1972.
4. "MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"  
— Por la seguridad social y el empleo de los colombianos - memoria 1980-1981 SANIN DE LADANA Maristella. - Ministro.
5. "MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"  
— Memoria 1982-1983 - PINZON LOPEZ Jaime, Ministro.
6. "MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"  
— Memoria 1981-1982 SANIN DE ALDANA Maristella, Ministro.
7. "EL PROBLEMA LABORAL COLOMBIANO"  
— Diagnóstico perspectivas y políticas. - Informe final de la misión de empleo - En economía Colombiana - Revista de la Contraloría General de la República, Serie, documentos, separata N° 10 - Agosto-Septiembre 1986.
8. "LA MISION DE EMPLEO Y LA REFORMA LABORAL"  
ARENAS MONSALVE Gerardo, Artículo en "Actualidad Laboral" N° 18 Noviembre - Diciembre 1986 - Editorial Legis.
9. "LA CRISIS DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA"

Introducción

La flexibilidad del contrato de trabajo es un concepto que ha adquirido en los últimos años un significado muy amplio y diverso. En este artículo se pretende analizar el concepto de flexibilidad del contrato de trabajo, sus antecedentes y su evolución, así como su importancia en el mundo del trabajo actual.

La Flexibilidad del Contrato de Trabajo: Perfiles de un Debate

ARTURO S. BRONSTEIN(\*)

El concepto de flexibilidad del contrato de trabajo ha adquirido en los últimos años un significado muy amplio y diverso. En este artículo se pretende analizar el concepto de flexibilidad del contrato de trabajo, sus antecedentes y su evolución, así como su importancia en el mundo del trabajo actual.

(\*) Jefe de la Sección de la Legislación del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.



## Introducción

La flexibilidad del trabajo es un tema que está a la orden del día. Economistas, sociólogos, juristas, periodistas, funcionarios gubernamentales, dirigentes empresariales y sindicales, se han apoderado del término "flexibilidad", al que le atribuyen los más diversos significados, las más diversas funciones, y hasta propiedades ocultas. Panacea de los problemas del empleo, para unos, mecanismo fundamental para adaptar las empresas a los sobresaltos del mercado, para otros, sinónimo de precarización del empleo para terceros, la flexibilidad no deja a nadie indiferente. El mismo término "flexibilidad" se presenta según algunos como una idea seductora que inspira simpatías, mientras que para otros es un caballo de Troya, cuyo interior encierra peligros susceptibles de amenazar la seguridad de un edificio jurídico cuya construcción costó años y sacrificios. En una sociedad en que el maniqueísmo parece seguir inspirando los pensamientos y conductas de muchos, quienes defienden la flexibilidad la asocian a la idea del "bien", porque se opone a lo rígido, que se concibe como algo necesariamente perverso. Por el contrario, quienes se oponen sostienen que lo que hoy se presenta como un enfoque novedoso y positivo es algo que en realidad existe de larga data, bajo nombres que a menudo inspiraban reacciones negativas, como la "desreglamentación", que hacía pensar a las condiciones de trabajo de la Primera Revolución Industrial, o la "precarización" del empleo, que sugería una marcha atrás con respecto a los importantes progresos que la legislación laboral había logrado a través de una elaboración de más de medio siglo.

¿Cuáles son las razones que han llevado a que la flexibilización del mercado de trabajo sea hoy objeto de tanta atención? Ha habido presiones de distinta naturaleza por una mayor flexibilidad, en primer lugar "desde arriba", por parte de empleadores y gobiernos; pero igualmente las ha habido "desde abajo", puesto que para ciertas categorías de trabajadores la flexibilidad presenta ventajas. Sin embargo son las presiones "desde arriba" que han recibido la mayor atención, y más han estado en el centro del debate. De ellas nos ocuparemos inmediatamente.

Las presiones de los empresarios y gobiernos por una mayor

## La Flexibilidad del Contrato

### Perfiles de un Debate

ARTURO S. BRONSTEIN(\*)

(\*) Jefe de la Sección de Investigación del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

flexibilidad están indisolublemente vinculadas a la crisis económica de los años setenta, crisis que puso fin a un largo ciclo de treinta años de crecimiento económico y progreso social, cuyos resultados fueron muy notorios en diversos aspectos que conciernen directamente al mercado de trabajo. Por un lado, se dio un importante progreso social "cualitativo", bajo la forma de un mejoramiento sustancial de los ingresos, cuyo crecimiento siguió a menudo una curva ascendente más pronunciada que la de las ganancias de productividad. También se dieron importantes tendencias hacia el igualitarismo en los ingresos, igualitarismo que se expresó a través de la negociación colectiva por rama de industria. Acotemos que el mejoramiento de los ingresos no solamente benefició a las remuneraciones, sino además a los ingresos de origen no salarial, como lo atestigua la extraordinaria expansión de la seguridad social. Por el otro lado, el progreso social fue también "cualitativo": los "treinta gloriosos", como llamó Jean Fourastie a estos treinta años de expansión, fueron años de consolidación y refuerzo de los derechos del trabajador al empleo (protección contra los despidos injustificados) y dentro del empleo (reducción de la duración del trabajo, inalterabilidad de los derechos vinculados a la calificación profesional). Todos estos progresos tuvieron proyecciones no solo sociales sino además políticas, porque formaban parte de los atributos de lo que se consideró el "Estado modelo" del siglo XX: el "Estado providencia" o "Estado de bienestar social".

Este progreso social, estos derechos de los trabajadores, cuantitativos y cualitativos, representaban por cierto cargas financieras que los empleadores sólo podían hacer frente a una situación de crecimiento económico sostenido, capaz de asegurar el pleno empleo, y dentro del marco de lo que se ha denominado una "economía internacional cerrada" es decir una economía donde lo esencial del comercio internacional se realizaba entre países en los que prevalecía un sistema que ofrecía salarios y condiciones de trabajo similares. Ahora bien, la crisis económica de los años setenta, por un lado, la irrupción en el comercio mundial de los llamados "nuevos países industrializados" (NPI), por el otro, pusieron término a la euforia económica de los "treinta gloriosos", que había facilitado el progreso social. Se comenzaron a vivir tiempos más difíciles en donde la recesión económica vino de par con la inflación y muy particularmente con el desempleo. Este último, que se vio agravado por las supresiones de empleo que siguieron a la revolución tecnológica, se erigió en el gran problema social y político de los años ochenta.

Fue en este contexto que se desarrolló un debate sobre las causas

del desempleo y sus posibles remedios, al tiempo que también se cuestionaba al "Estado providencia". En este debate se enfrentaron dos corrientes de pensamiento fundamentalmente opuestas. La primera, de inspiración neo-keynesiana, cuyos enfoques habían prevalecido hasta los años setenta, hacía hincapié en la función del Estado y la política económica para asegurar el pleno empleo, dejando a la micro-economía la función de regular la inflación y la distribución de los ingresos. La segunda, llamada "monetarista", sostenía que la política macro-económica debía controlar la inflación, mientras que la micro-economía influenciaría, sin determinar enteramente, el empleo y el paro. De ahí que era el mercado —es decir, empleadores, trabajadores y consumidores,— y no el Gobierno a través de su política de regulación institucional, quien debería regular el nivel "natural" del paro, además de los ingresos. Un corolario de este enfoque era que la regulación institucional del mercado de trabajo, emergente de las concepciones anteriores, dejaba de ser considerada como un indicador positivo de progreso social para pasar a ser vista como un elemento negativo, que imponía rigideces e impedía que el mercado regulara por sí solo el empleo y los niveles adecuados de remuneración y otras condiciones de trabajo. De ahí a hablar de la necesidad de revisar la protección social existente no había más que dar un paso. Muchos gobiernos que adhirieron a los enfoques monetaristas no dudaron en darlo.

Debemos por último mencionar a lo que antes hemos llamado las "presiones desde abajo", es decir las que pudieran venir de todos los trabajadores que pueden tener interés en una organización del trabajo más flexible que la tradicional. La flexibilidad presenta en efecto atractivos para quienes antes eran considerados trabajadores "marginales" del mercado de trabajo, cuyo número hoy ya aumentó tanto que no se puede ignorar su existencia o subestimar su importancia. Se trata de todos aquellos cuyos intereses, gustos o necesidades no encajaban bien en la organización del trabajo tradicional y que por consiguiente ven en la flexibilidad una posibilidad de insertarse en el mercado de trabajo de una manera conforme a lo que pretenden. Mencionaremos entre éstos a los grupos de jóvenes, que prefieren pequeños contratos de interim antes que un empleo estable, a las trabajadoras que deben ocuparse del cuidado de un hogar, y sólo estarían dispuestas a aceptar un empleo formal a tiempo parcial, a los trabajadores que preferirían organizar su tiempo de trabajo de manera de tener más horas de descanso durante el verano, y aceptarían en contrapartida más horas de trabajo durante el invierno, y en fin todos aquellos a quienes las nuevas tecnologías de la informática brindan la posibilidad de trabajar a distancia, desde su hogar o desde un centro de trabajo cercano a éste. Si bien estos

trabajadores hasta ahora han tomado muy poca o ninguna parte en el debate sobre la flexibilidad nadie duda que en el futuro sus opiniones deberán ser crecientemente escuchadas.

### Las "rigideces" del mercado de trabajo

Los postulados de quienes sostienen la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo son los siguientes:

- 1º Los salarios son demasiado elevados y poco adaptables, perjudican la concurrencia y desalientan la oferta de empleo, puesto que estimulan la sustitución de trabajo por tecnología.
- 2º Las diferencias de salarios son demasiado limitadas, perjudican la movilidad de la mano de obra y desalientan las incitaciones a invertir, trabajar y ahorrar.
- 3º La falta de movilidad de la mano de obra disminuye y obstaculiza las reconversiones industriales. Existen grandes dificultades para adaptar rápidamente los efectivos al nivel de actividad de las empresas.
- 4º Los costos no salariales de la mano de obra (fundamentalmente las cotizaciones sociales) son excesivos y estimulan el desempleo.
- 5º La protección de la estabilidad en el empleo constituye un factor de rigidez que desalienta la contratación laboral.
- 6º La protección social, en razón del elevado nivel de sus prestaciones, estimula el desempleo voluntario e impide que las remuneraciones bajen hasta un nivel a partir del cual los empleadores aceptarían reclutar y los desempleados aceptarían un empleo.

### Las cuatro flexibilidades

Como muchos otros conceptos que despiertan polémicas, la flexibilidad no encierra una idea unívoca, al punto que cuando se habla de "flexibilidad" se puede estar pensando en cosas muy distintas según los diferentes países. En los Países Bajos, por ejemplo, gran parte de las discusiones sobre la flexibilidad versaron sobre la duración y la redistribución del tiempo de trabajo, mientras que en España el tema de la flexibilidad se relaciona ante todo con las modalidades de la contratación laboral. En Francia uno de los

grandes temas de la flexibilidad ha sido la supresión de la autorización administrativa de los licenciamientos colectivos. En la República Federal de Alemania la polémica se planteó en torno del nivel de efectivos que determina la aplicación de la legislación sobre protección del empleo. En el Reino Unido la flexibilidad se entiende a menudo como la posibilidad de introducir cambios en la organización del trabajo (multi-skilling). En los Estados Unidos guarda relación con la movilidad interna. En Italia el problema crucial de la flexibilidad fue el de la desindexación de los salarios. En otros países la flexibilidad se relaciona con los modos de determinación de los salarios.

Como se aprecia, existen grandes diferencias de enfoques que dificultan una definición común de lo que debe entenderse por "flexibilidad". Tal vez se debe a ello que en un informe reciente, de un grupo de expertos convocados por el Secretario General de la OCDE (el llamado "Informe Dahrendorf", en vez de ofrecerse una definición normativa se propuso una definición esencialmente sociológica de la flexibilidad: "es la capacidad de los individuos de renunciar a sus costumbres y de adaptarse a nuevas circunstancias".

Por otra parte la flexibilidad del trabajo se puede relacionar con la forma misma de crear la normativa laboral. Se puede oponer la "flexibilidad" de la negociación colectiva a la "rigidez" de la Ley y a la "desreglamentación" del contrato individual de trabajo. Se puede también abordar el problema de la flexibilidad sosteniendo que es necesario acabar con todas las trabas institucionales, o por el contrario se puede argumentar que lo que se necesita es modificar ciertas instituciones, sin suprimirlas. Ambos enfoques encuentran sus partidarios en los diferentes países.

En suma, no existe una sola flexibilidad, sino muchas formas diferentes de entender la flexibilidad. Agreguemos que cada una de esas flexibilidades se nutre de un contexto social, económico y cultural que varía mucho de un país a otro; de ahí que, cuando se pretende echar mano a la flexibilidad para resolver ciertos problemas de la economía, la prudencia debería ser de rigor: ciertas soluciones que han funcionado en algunos contextos sociales y culturales determinados no están garantizadas que funcionarán igualmente bien en contextos distintos.

La flexibilidad del trabajo depende en realidad de numerosos factores. En el informe "Dahrendorf" éstos fueron clasificados en las siguientes categorías:

— **Costos de mano de obra**, en particular el nivel general de los



salarios, las diferencias de salarios y los costos de mano de obra no salariales (CMNS), (fundamentalmente las cotizaciones sociales).

- **Condiciones de empleo**, en particular la protección del empleo y la contratación laboral.
- **Modalidades y hábitos de trabajo**, especialmente la organización del trabajo y del tiempo de trabajo.
- **Disposiciones reglamentarias** relativas al mercado de trabajo, especialmente reglas generales, fiscalidad y reglamentación aplicable a las pequeñas empresas.
- **Movilidad** externa e interna.
- **Enseñanza y formación**

En torno de estos factores se han elaborado cuatro grandes vertientes de la flexibilidad:

- 1º **Flexibilidad de los salarios**: dentro de este tema se discuten problemas relacionados con el nivel de los salarios reales y su ajustabilidad, los costos de mano de obra no salariales, las diferencias internas y externas de los salarios y los mecanismos institucionales de fijación de los salarios.
- 2º **Flexibilidad del tiempo de trabajo**: las grandes cuestiones se relacionan aquí con la reducción de la duración del trabajo, la distribución desigual de las horas de trabajo a lo largo del año y la posibilidad de derogar las reglas sobre el trabajo nocturno y en días feriados.
- 3º **Flexibilidad de la contratación laboral**: es el gran tema de la "precarización del empleo". La problemática gira aquí en torno de lo que las empresas han considerado como los obstáculos institucionales que les impiden reclutar y despedir a su personal en función de sus necesidades. Los puntos que han suscitado el mayor debate se refieren respectivamente a los procedimientos para los despidos colectivos y a la llamada "contratación atípica", por diferenciarla del "empleo total" o "contratación típica" que ha sido el punto de partida tradicional de la legislación laboral.
- 4º **Flexibilidad en la organización del trabajo**: por si las tres formas anteriores de flexibilización no fueran suficientes, el debate se ve aun más enriquecido cuando se entran a discutir los efectos de las nuevas

tecnologías sobre la organización del trabajo; esta discusión lleva a replantear viejos problemas, como el de la inalterabilidad de la descripción de tareas, los derechos adquiridos sobre la calificación profesional, o la movilidad funcional.

## Flexibilidad de los salarios

De las distintas teorías que se han avanzado dentro del debate de la flexibilidad la que parece más difícil de rebatir es probablemente aquella que sostiene que el nivel del empleo guarda una relación estrecha con el de los costos de la mano de obra. En el Reino Unido, según la opinión de algunos expertos gubernamentales cada disminución de uno por ciento del salario real crearía entre 110.000 y 220.000 empleos nuevos al cabo de cuatro años. Por su parte, el Secretariado de la OCDE, sobre la base de algunos estudios nacionales, llegó a la conclusión de que una disminución de uno por ciento de los salarios reales se traduciría a término por una progresión de 0,2 a 0,5 por ciento del empleo, y tal vez más si se tienen en cuenta las repercusiones de las variaciones de los costos de la mano de obra sobre la producción. Es cierto, no obstante, que no debería creerse a ciegas en una relación mecánica entre salarios y empleo, porque existen otras variables de acaso mayor importancia que los salarios sobre el nivel del empleo, por ejemplo el nivel de la demanda global, el precio de las materias primas y el progreso técnico. De cualquier manera, la primera forma de concebir la flexibilidad apunta hacia la rigidez de los salarios y los costos no salariales de la mano de obra.

Según algunos enfoques la rigidez de los salarios se debe a la existencia de salarios mínimos, entendiéndose por tales a todo salario fijado por un mecanismo institucional (consejo de salarios o negociación colectiva). Por consiguiente, las diversas estrategias de flexibilización de los salarios tienen como objetivo último la reducción del nivel real del salario, que, como se ha señalado antes, durante los años sesenta había crecido a un ritmo superior a las ganancias de productividad.

a) La primera forma de flexibilización fue la desindexación de los salarios, en aquellos países, Bélgica, Dinamarca o Italia, por ejemplo, donde existía un sistema de indexación automática de las remuneraciones al costo de la vida. La indexación establecía una relación rígida entre precios y salarios, al punto que los últimos aumentaban con la inflación, cualquiera fuera la causa de ésta, incluyendo la inflación importada que se produjo en los años setenta

como consecuencia de los dos shocks petroleros. Las políticas de desindexación comenzaron a formularse de cara a un problema que aún no era la recesión y el paro, sino la necesidad de combatir la inflación. Hoy día la inflación parece superada en una mayoría de países industrializados, pero las diversas fórmulas de indexación automática de los salarios no han readquirido la importancia que tuvieron años atrás.

b) Un segundo eje por el cual transitó la flexibilización de los salarios fue la reducción convencional de éstos. La mayor parte de las experiencias tuvieron lugar en América del Norte, hacia finales del decenio anterior. Las mismas se realizaron en un número importante de empresas en dificultad —el caso más famoso fue el de Chrysler— a través de la negociación colectiva. Fue por consiguiente una flexibilización negociada. En lo esencial esta negociación, llamada "de concesiones" (concession bargaining) consistía en que los sindicatos aceptaban renunciar a la aplicación de ciertos aumentos (algunos de ellos automáticos, ligados al costo de la vida) que habían sido previamente pactados en convenios colectivos en vigor, en retorno de garantías de protección del empleo. También se practicó, en particular, pero no exclusivamente, en los Estados Unidos, y tras negociaciones, el reclutamiento de nuevos trabajadores bajo condiciones salariales bien inferiores a las de quienes se encontraban ya en servicio; esta práctica se conoció bajo el nombre de "doble escala salarial" (two-tier grid).

c) La tercera forma de flexibilización afectó a la fijación del salario mínimo. Aquí hubo diversos enfoques. Uno de ellos, por ejemplo, que fue adoptado en el Reino Unido, apuntó a la limitación de las facultades de los consejos de salarios, de gran importancia en dicho país, donde alrededor de un sexto de los trabajadores no están cubiertos por convenios colectivos. Otros enfoques incluyeron la posibilidad de que los empleadores pagaran salarios inferiores al mínimo con relación a ciertas categorías de trabajadores cuyo reclutamiento privilegiaba el gobierno, en especial jóvenes en busca de su primer empleo. La reglamentación de los llamados "trabajos de interés general" o "trabajos de utilidad colectiva", en Francia, se inscribe en esta línea. Una variante de este método se siguió en los Países Bajos, en donde el salario mínimo está indexado sobre el salario medio (70 por ciento del salario mínimo). Los trabajadores menores de 23 años sólo tienen derecho a una fracción del salario mínimo, variable según la edad. Esta fracción fue reducida para facilitar el empleo.

Al margen de estas medidas directas, otros enfoques que

aparecieron afectaron a la estructura de la negociación colectiva, es decir del mecanismo "normal" para regular los salarios en los países industrializados. La negociación ha conocido una importante descentralización, no sólo porque la firma de acuerdos marco u otras negociaciones centrales fue cada vez más difícil, sino porque inclusive la negociación de los salarios reales se está haciendo hoy cada vez más a nivel de la empresa y menos al de la industria, en donde se fijan mínimos profesionales. La negociación por industria, y con mayor razón, a nivel central, ha sido considerada por los empleadores como un sistema que establecía rigideces e impedía que los salarios se adaptaran a las posibilidades reales de cada empresa; de ahí que le haya sido contrapuesta la "flexibilidad" de la negociación por empresa, la que ha conocido en los últimos años una expansión considerable en un número apreciable de países. Resta que la negociación descentralizada presenta un entorno traumático que desaparece cuando tiene como base un acuerdo central; a menudo lo que se puede ganar en flexibilidad, gracias a la negociación descentralizada, se corre el riesgo de perderlo en conflicto.

Finalmente, parecería que aún la flexibilidad de la negociación a nivel de la empresa no ha sido suficiente, porque hoy se pone un énfasis creciente en la "individualización de los salarios", individualización que significa que en una misma empresa, en puestos equivalentes, se aplican salarios diferentes a diferentes asalariados, a fin de tener en cuenta ciertos aspectos personales, relacionados con la motivación o la calidad del trabajo. La individualización, por un lado, da un golpe muy fuerte a los métodos de evaluación "objetiva" de las tareas, pero por el otro también afecta a la negociación colectiva y en general a las relaciones colectivas de trabajo, porque su filosofía subyacente es privilegiar al individuo, inclusive al precio de contraponerlo al grupo. De ahí que sea muy resistida por los sindicatos, quienes sin embargo hoy parecería que tienden a aceptarla a condición de que la individualización se haga sobre la base de criterios negociados (transparencia del sistema, negociación de todos los elementos del salario y de los criterios de individualización, posibilidad de recurso).

Queda por preguntar si la flexibilización, y con ella la reducción del salario, pueden conllevar por sí solas un mejoramiento de la situación del empleo. Aunque sí es posible —y hay evidencias que parecen apoyarlo— que las empresas reclutan más cuando los salarios bajan, son muy pocos los que se atreverían a afirmar que la sola reducción del salario puede solucionar el paro. Primero, por razones de equidad y justicia social —sin olvidar tampoco las implicaciones políticas de la

cuestión— no se puede permitir que los salarios bajen exageradamente. Segundo, a partir de cierto nivel la reducción de los salarios afecta al consumo y la demanda interna, y no hace más que agravar la crisis general, y la del empleo, en vez de contribuir a solucionarlas. En el mundo sobran los ejemplos de países en donde coexisten salarios bajísimos con un desempleo elevado.

Para concluir este punto es importante recordar que además de los salarios, los empleadores deben hacerse cargo de importantes costos salariales no laborales, fundamentalmente contribuciones a los sistemas de seguridad social, que no han hecho sino aumentar durante los "treinta gloriosos", y aún después, debido a los problemas estructurales de la seguridad social. Precisamente una de las tendencias más importantes de la flexibilidad de los salarios ha ido en el sentido de disminuir dichos costos, lo que se ha hecho fundamentalmente dentro del marco de programas de fomento del empleo de ciertas categorías especialmente afectadas por el paro (jóvenes, trabajadores desplazados por la reestructuración industrial). Vale la pena preguntarse si se ha hecho lo suficiente o si es posible profundizar aún esta vía. El informe Dahrendorf sugiere que ahora es el buen momento para continuar a disminuir las cargas sobre los salarios, ya que la fuerte caída del precio de los productos petroleros pudiera permitir a los gobiernos aumentar sus tasas sobre los combustibles y utilizar ese dinero para reducir las cargas sociales. Este tema va por supuesto más allá del de la flexibilidad, porque nos invita al debate sobre la reforma del financiamiento de la seguridad social.

### **Flexibilidad de la duración del trabajo**

El trasfondo de esta cuestión está dado por dos elementos. El primero es la espectacular reducción de la duración del trabajo que tuvo lugar en los últimos treinta años. Se ha pasado de las 48 a las 38 o 39 horas semanales, al tiempo que también aumentó la duración de las vacaciones pagadas, de dos o tres semanas anuales, antes, a cinco o seis hoy.

¿Cuáles han sido las razones de esta reducción? Fundamentalmente fueron dos, el progreso técnico, por un lado, el desempleo por el otro, frente al cual se imaginó que la reducción de la duración del trabajo era un método de lucha.

El impacto del progreso tecnológico sobre la duración del trabajo es evidente. Para producir lo mismo que antes se necesitan hoy muchas menos horas de trabajo. El progreso técnico puede pues hacer aumentar la productividad sin aumentar la producción (se produce lo

mismo pero con menos horas de trabajo) o aumentar la productividad y la producción al mismo tiempo (se produce más pero con las mismas horas de trabajo que antes). Lo que ha sucedido en los países industrializados en el último decenio está más cerca de la primera hipótesis que de la segunda, porque las estadísticas muestran que las tasas de crecimiento económico han sido muy moderadas, y en algunos casos inclusive fueron negativas. La pregunta que se ha planteado ha sido, por consiguiente, ¿qué hacer con las horas de trabajo en sobrenúmero?; pregunta cuya respuesta ofrece teóricamente dos alternativas: a) se reducen horizontalmente las horas de trabajo para todos, b) se mantienen las mismas horas de trabajo para quienes tienen empleo, condenando los demás al paro. La estrategia de los sindicatos, y la política de muchos gobiernos, hicieron fuertes presiones en favor de la primera alternativa. Sabemos que la reducción de la duración del trabajo no ha sido suficiente para hacer caer el paro, pero es muy posible que a falta de esa reducción el número de parados hubiera sido hoy muy superior al que es. No debe sorprender que sea hoy Suiza el país que tiene la duración del trabajo más larga de toda Europa Occidental, porque el índice de paro es muy bajo en Suiza y no se han dado las mismas presiones que se ejercieron en otros países para reducir la duración del trabajo.

El segundo elemento ha sido la necesidad que comenzaron a tener las empresas de flexibilizar el tiempo de trabajo, flexibilización que para ellas significaba la posibilidad de redistribuir los horarios de trabajo de manera diferente a la que desde hace muchos años les venía siendo impuesta por la reglamentación. En el marco de la organización tradicional del trabajo nos habíamos acostumbrado a un sistema en que el horario de trabajo y la distribución de las horas de trabajo, diarias, semanales, anuales, era igual e inmutable. Esta organización jugaba a contracorriente de las necesidades actuales de las empresas que deben, primero utilizar al máximo sus equipos industriales, debido a su obsolescencia rápida por causa de progreso tecnológico, y segundo, mantener niveles de trabajo diferentes según cada período de año, para poder seguir lo más cerca posible la curva de la actividad.

La flexibilidad del tiempo de trabajo parte pues de la base de que la actividad de la empresa no es constante a lo largo del año. En ciertos períodos se plantea la necesidad de realizar horas extraordinarias con respecto a la duración "normal". En otros, por el contrario, se está en presencia de caídas de actividad que presuponen el paro parcial. Ante la pregunta de saber cómo se adapta la empresa a esta situación se responde que se le ofrecen tres posibilidades: a) adapta su dotación de personal, b) adapta los horarios de trabajo, sin afectar la dotación numérica del personal, c) combina las alternativas precedentes (que



es lo que tienden a hacer una mayoría de empresas). La primera opción nos lleva a tratar de la flexibilización de la contratación laboral, que se examinará en la sección siguiente. La segunda concierne a la flexibilización del tiempo de trabajo, que se abordará de inmediato.

¿Cuál ha sido el tema más importante de la flexibilización del tiempo de trabajo? Lo que se ha procurado en muchos países, y logrado en varios, es la **anualización** de esa duración. Esa anualización no solamente se refiere a la posibilidad de introducir derogaciones a las reglas sobre la duración máxima semanal, sino ha tenido igualmente implicaciones sobre el trabajo nocturno de las mujeres, el cierre uniforme de los comercios, el trabajo por turnos y el trabajo en días feriados. La anualización es un movimiento que tiende a acompañar a la reducción de la jornada de trabajo, la que en sí misma no se puede considerar como una forma de flexibilización en sentido estricto del término (aunque, como se ha indicado antes, es difícil dar una definición rigurosa de la flexibilización).

La anualización —que en algunos países está más avanzada que en otros— se presenta como una alternativa "flexible" a la "rigidez" de la duración semanal a que nos habían acostumbrado los textos legales, muchos de los cuales forman parte del patrimonio histórico del Derecho del Trabajo. La limitación de la duración del trabajo, junto con el cierre dominical, son probablemente los textos más antiguos del Derecho del Trabajo y forman parte de las primeras formas de reglamentación que conoció el mundo del trabajo, apenas salido del **laissez faire** de la Primera Revolución Industrial. No es extraño que el primer Convenio que adoptó la Organización Internacional del Trabajo, en 1919, haya tenido por objeto limitar la duración del trabajo en la industria. Sin embargo, aún la reglamentación tradicional de la duración del trabajo admitía flexibilidades: el empleador podía hacer trabajar horas extraordinarias mediante autorización administrativa. Una ulterior flexibilización tuvo por objeto hacer presumir que el empleador disponía de un contingente anual de horas suplementarias, que podía hacer trabajar sin necesidad de pedir autorización. Ahora bien, estas flexibilizaciones, si bien indispensables, eran costosas, porque el empleador debía retribuir las horas suplementarias con una bonificación, y en algunos países, a partir de cierto número de horas, otorgar además un reposo compensatorio. Por otra parte, no respondía al problema de la existencia de horas de trabajo obligatorias pero innecesarias durante los períodos de baja actividad.

La anualización del trabajo responde pues a estas preocupaciones. Básicamente se apoya en tres parámetros: la duración anual, la duración semanal promedio y la duración semanal máxima. Su

principio es que en ciertos períodos del año se pueden establecer horarios semanales de trabajo superiores al promedio, a condición de que no superen la duración semanal máxima, y de que sean compensados por horarios semanales inferiores al promedio en otros períodos del año, hasta alcanzar el número anual permitido de horas de trabajo. Todo lo que se trabaje por encima del límite anual debe ser pagado con una bonificación, a condición que sea autorizado, lo que no siempre es el caso, ya que existe una presión muy fuerte —social e institucional— para que las necesidades de horas de trabajo suplementarias sean cubiertas mediante nuevas contrataciones y no mediante el recurso de hacer trabajar más horas a quienes ya tienen un empleo.

¿Según qué mecanismos se distribuyen las horas de trabajo a lo largo del año? Este punto es del mayor interés porque su examen puede sugerir que se está asistiendo a una flexibilización muy importante de uno de los principios filosóficos de base de la organización del trabajo. En la concepción tradicional la fijación de los horarios de trabajo ha sido considerada como una prerrogativa del empleador, prerrogativa que formaba parte de su poder de dirección, de su poder de organización de la empresa, y que debía ser soportada por el trabajador como una consecuencia de su subordinación jurídica. En contrapartida, el horario de trabajo se incorporaba al contrato de trabajo como un derecho adquirido. Sólo podía ser alterado dentro de condiciones fijadas estrictamente por la ley, al punto que es muy conocido que el problema de los horarios de trabajo y su modificación eventual en casi todos los países ha sido uno de los terrenos predilectos de la doctrina y la jurisprudencia sobre los alcances y límites del **jus variandi**. Cabe preguntarse en qué medida es posible mantener esa concepción tradicional cuando nos encontramos en un sistema de organización flexible y variable de los horarios; la respuesta que muchos han dado es que no es posible. La flexibilización del tiempo de trabajo no puede hacerse en beneficio exclusivo del empleador, sino que debe hacerse en beneficio de partes. A mayor flexibilidad debe corresponder mayor posibilidad de negociar la distribución de los horarios de trabajo. Por ese motivo, si bien el principio de la anualización y la distribución flexible de los horarios de trabajo figura ya en algunas legislaciones, su aplicación depende de lo que dice la ley sino de lo que negocien los interlocutores sociales. Por ejemplo, la ley belga de 1987 sólo entro en vigor luego de la conclusión de un acuerdo, en el Consejo Nacional del Trabajo, acerca de los procedimientos para negociar la flexibilización de la duración del trabajo. De ahí que se hable de una flexibilización de "segundo grado", porque no solamente se ha flexibilizado la distribución de los horarios de trabajo sino también el

proceso de creación de reglas sobre esa distribución. Y además se ha flexibilizado a la propia negociación sobre la flexibilización, porque la introducción en la empresa de estos nuevos conceptos sobre el tiempo de trabajo, requiere a menudo una negociación entre los propios interlocutores en la empresa.

Una consecuencia fundamental ha surgido de esta nueva tendencia: se ha disociado definitivamente la duración del trabajo, por un lado, y el tiempo de utilización de los equipos industriales, por el otro.

Señalemos un ejemplo para concluir este punto: de acuerdo con la ley belga de 1987 es posible, a sola condición de que los interesados negocien sus modalidades, trabajar hasta 12 horas diarias, a reserva de un límite anual en el número total de horas. También es posible el trabajo en domingo y días feriados (a compensar con reposo) y el trabajo nocturno de las mujeres y menores. Recordemos por otra parte que Bélgica es uno de los países en que se ha avanzado más en la reducción de la duración semanal promedio del trabajo.

### Flexibilidad de la Contratación Laboral

De todos los debates sobre la flexibilidad el que se refiere a la contratación laboral es sin duda el más traumático, ya que pone en evidencia el fenómeno de la precarización del empleo y es inevitable que en el curso del mismo se avancen argumentos que cuestionan algunos de los principios filosóficos fundamentales que durante decenios han nutrido al Derecho del Trabajo. Cuando las empresas reclaman mayor flexibilización en las formas de contratación laboral su principal argumento es que no pueden reclutar nuevos trabajadores porque, dada la incertidumbre de la coyuntura económica, no pueden garantizar que les podrán ofrecer un empleo estable. Reclutarían más si pudieran adaptar su mano de obra, no sólo los horarios de trabajo a su ciclo de actividad. En otras palabras, reclutarían más si pudieran despedir con mayor facilidad. Sin embargo, la legislación está concebida de manera tal que despedir es complicado y caro. Por su parte, los sindicatos responden a estos enfoques denunciando que la flexibilización, tal como la conciben los empleadores, se confunde con la "desreglamentación" o con la "precarización" del empleo, y corresponde a concepciones del trabajo y del trabajador que no están demasiado lejos de la noción trabajo-mercancía contra la cual se ha levantado toda la evolución filosófica y jurídica que conocemos bajo el nombre de "Derecho del Trabajo".

Planteado en estos términos, el debate no puede sino ser muy

áspero. Sin embargo, han aparecido ahora elementos que tienden a suavizarlo. Son pocos los que piden una flexibilización a ultranza, equivalente a una desreglamentación, y también son pocos los que la rechazan en bloque. Se comienzan así a establecer diferencias entre las distintas posibilidades de flexibilizar la contratación laboral. Si algunas siguen inspirando un rechazo total, otras parecen más aceptables. Así, ciertas formas de flexibilización, que antes aparecían como una amenaza grave a las formas más tradicionales de empleo, hoy comienzan a ser consideradas como un complemento y no como un concurrente de aquél; es lo que sucede con los contratos de interim, a través de agencias de trabajo temporero. Respecto de ciertas otras formas de flexibilización, se admite que tienen en cuenta no sólo las necesidades de las empresas sino también las de los propios trabajadores interesados; es el caso del trabajo a tiempo parcial, cuando éste es voluntario. Se reconoce que el aporte de los trabajadores a tiempo parcial voluntario, que difícilmente aceptarían trabajar la jornada completa (por ejemplo las mujeres que deben cuidar de su hogar y sus hijos), se ha transformado en un elemento vital de la economía. Se añade que el propio progreso tecnológico ha hecho aparecer nuevas formas de prestación del trabajo que encajan difícilmente dentro de las hipótesis del modelo jurídico tradicional, y requieren por consiguiente un enfoque más flexible de la relación de trabajo. Por ejemplo, el "teletrabajo" a domicilio, que recién está en sus comienzos pero que muy pocos dudan que conocerá una expansión formidabile, sobre todo en el sector de los servicios, en los años a venir.

Vista bajo estos ángulos la flexibilidad ya no tiende a aparecer como un intruso nefasto en el Derecho del Trabajo, sino como la respuesta a la aparición de nuevas evoluciones económicas, nuevas tecnologías, nuevas conductas y nuevas actitudes ante el trabajo, frente a las cuales es necesario adaptarse. Un corolario de este enfoque sería que todos deberían ganar gracias a la flexibilidad de la contratación laboral. Resta por ver cómo se concibe esta flexibilidad, hasta dónde puede llegar y cuáles son los principios que debería respetar.

El primer análisis que inspira la flexibilidad de la contratación laboral gira por consiguiente en torno de la viabilidad actual del modelo jurídico que constituye la hipótesis de base del contrato de trabajo, modelo que ha sido definido como el "empleo total". El "empleo total" se caracteriza por la prestación del trabajo por cuenta ajena, mediante el pago de un salario y en relación de dependencia. A estos elementos se agregan varios otros, que en su conjunto definen los perfiles de lo que se ha dado en llamar una relación de trabajo "típica": el trabajo se realiza para un solo empleador, en el local de trabajo de



éste, en régimen de jornada completa y por una duración indefinida. Cuando estas condiciones se reúnen él se realiza al amparo de leyes que confieren importantes protecciones y beneficios al trabajador, e imponen prestaciones y obligaciones igualmente importantes al empleador y al Estado.

Desde hace largo tiempo las empresas han venido cuestionando al "empleo total" como hipótesis de base de la relación de trabajo, y la crisis actual del empleo ha traído agua al molino de sus argumentos. Las empresas sostienen que la protección de la estabilidad en el empleo constituye una de las causas principales de sus dificultades frente a la concurrencia y de sus reticencias a ofrecer nuevos empleos. La protección del empleo no les deja un margen de maniobra suficiente para adaptar rápidamente su personal a sus necesidades. Si pudieran recurrir a formas de contratación más flexibles y diversificadas, podrían ofrecer empleos tal vez menos estables, pero que representarían una alternativa mejor que el desempleo, y además permitirían un comienzo de inserción profesional a las categorías más duramente afectadas por el paro, en particular los jóvenes en búsqueda de su primer empleo.

A estos argumentos se oponen respuestas que hacen hincapié en los peligros de la flexibilización de la contratación laboral. Si las resumimos a través de sus expresiones más maximalistas diríamos que éstas afirman que la flexibilidad de la contratación laboral es mala para el trabajador, el que deja de gozar no sólo de estabilidad y de posibilidades de formación y de carrera, sino también de consideración como ciudadano de la empresa. Es también mala para la empresa porque no puede esperar de sus trabajadores "flexibilizados" la misma motivación que la que pueden tener aquellos que sienten que forman parte de una comunidad de trabajo; en ese sentido acotaremos que algunos estudios muestran que existiría una correlación positiva entre la productividad y la seguridad del empleo, y agregaríamos que la práctica japonesa del empleo vitalicio en las grandes empresas parece estar allí para corroborarlos. La flexibilidad de la contratación laboral es no menos mala para los sindicatos o las otras instituciones de representación colectiva, porque entre los diferentes grupos de trabajadores "flexibilizados" cada uno con su propio *status* jurídico, existirán muchas puertas abiertas para el antagonismo antes que para la comunidad de intereses. Y por último, es una mala solución frente al problema del paro, porque la desprotección facilitará los despidos antes que los reclutamientos; se observa además que en los últimos años aumentaban las medidas de flexibilización al tiempo que también aumentaba el paro.

Presentados bajo esta forma es probable que estos argumentos parecerán exagerados, al punto que es dudoso que exista algún sindicato que estaría dispuesto a retomarlos tal como se los acaban de enunciar. Pero no es necesario exagerar para comprender que la flexibilidad de la contratación laboral plantea tantos problemas como sugiere soluciones. Es cierto que la flexibilidad de la contratación laboral responde a necesidades de la empresa y además, muchas veces, de los propios interesados. No obstante, hay que reconocer que también tiene por efecto disgregar la unidad del tratamiento jurídico de los trabajadores en el seno de una empresa, en donde las relaciones individuales de trabajo parecería que tienden ahora a ajustarse al principio de la geometría variable. Hay que ver hasta qué punto es posible encontrar el buen equilibrio entre la necesidad de flexibilidad de la empresa y la necesidad de protección de los trabajadores. Como lo sugiere el informe Dahrendorf, debería al mismo tiempo reforzarse la flexibilidad y la seguridad. La flexibilidad de la contratación laboral no debería ser sinónimo de desprotección, de la misma manera que la flexibilidad de los salarios tampoco debería ser sinónimo de bajos salarios. Pero a nadie se oculta que este objetivo es de más fácil enunciado que de realización. En fin, agreguemos que así como la realidad ha mostrado que la fuerte protección contra el despido injustificado, que surge de la concepción del "empleo total", no ha servido para evitar las supresiones de empleo, tampoco existen evidencias de que la flexibilización de la contratación laboral sea eficaz para luchar contra el desempleo. Antes que la solución de un problema, la flexibilización de la contratación se plantea pues como un aspecto más de ese problema.

Corresponde ahora preguntarse cuáles han sido los grandes vectores a través de los cuales se ha introducido la flexibilización dentro de la relación de trabajo tradicional. El inventario de las formas "flexibles" o "atípicas" de contratación laboral es por cierto bastante amplio, y sería difícil establecer un catálogo en el que no se correría el riesgo de olvidar alguna. Sin embargo, fundamentalmente ha habido tres grandes orientaciones: el trabajo a tiempo parcial (junto con su variante, el empleo compartido o *job sharing*), el contrato de trabajo de duración determinada y la contratación "triangular" por intermedio de las agencias de trabajo temporero; esta última es cierto que se encuentra (¿aún?) prohibida en algunos países, siendo España uno de ellos. Agreguemos a estas tres formas los distintos tipos de contrato que se han ideado para ofrecer en particular a los jóvenes y a los desempleados, como los trabajos en prácticas, los trabajos de utilidad pública o de interés general, que han conferido al empleador la posibilidad de pagar salarios inferiores al mínimo, la de gozar de ventajas fiscales, o de exoneraciones de sus contribuciones a la



seguridad social, y la de no comprometerse por una duración indefinida. Otras formas de flexibilización que merecen mencionarse son la sub-contratación de servicios y los préstamos de trabajadores entre empresas, sin olvidar tampoco al trabajo a domicilio, que aun en sus formas más antiguas no sólo no está en vías de regresión sino además parecería que progresa. En fin, recordemos por último al empleo por cuenta propia —que aumenta— y al trabajo clandestino, que constituye siempre una preocupación mayor.

Prácticamente ninguna de estas formas atípicas de contratación laboral representa una novedad. Lo que sí es una novedad es el aumento de la importancia relativa de los trabajadores bajo contratos "atípicos" con respecto a los que están en una relación de "empleo total". También lo es el cambio de orientación en la legislación del trabajo: si antes las aperturas hacia la flexibilización eran consideradas excepciones, hoy toda la nueva legislación que se promulga va en el sentido de ampliar esas excepciones. Si la "normalidad" sigue siendo el "empleo total", la cantidad de brechas que se abren en el mismo no dejan de aumentar. Si antes las formas atípicas del contrato de trabajo (trabajo a tiempo parcial, trabajo temporero, contrato de duración determinada) eran consideradas un complemento del "empleo total", hoy parecería que la legislación presupone que la única forma de crear empleos es a través del mercado de trabajo "complementario" y no del "principal". Prueba de ello es la difusión que están teniendo los contratos por tiempo determinado, y la creciente facilidad con que en muchos países el empleador puede recurrir a utilizar trabajadores por intermedio de empresas suministradoras de mano de obra eventual, o temporal.

¿Cuántos son los trabajadores flexibilizados?, ¿en qué sectores económicos se encuentran?, ¿cuál es su perfil de edad, sexo y calificaciones? ¿cuántas horas de trabajo realizan por año?, ¿por qué motivos postulan a un empleo atípico o aceptan uno?, ¿cuál es su grado de vulnerabilidad real?, ¿cuál es el nivel de sus remuneraciones?, ¿en qué medida se integran a la empresa, se sienten motivados, participan en actividades sindicales, tienen acceso a la formación o posibilidades de carrera?, ¿hasta qué punto están protegidos por la Seguridad Social? Las informaciones de que se dispone son a menudo incompletas y con frecuencia contradictorias. Citemos que según la encuesta de población activa en España, sobre 8,05 millones de asalariados detectados en el tercer trimestre de 1987, alrededor de 1,5 millones habían sido reclutados bajo formas "atípicas". Si la tendencia actual que sigue la legislación, de facilitar la contratación "flexible" continúa a desarrollarse llegará pronto el

momento en que corresponderá preguntarse qué es lo "típico" y qué es lo "atípico" en la contratación laboral.

Corresponde también preguntarse si las aperturas que ha hecho la legislación para facilitar el empleo "atípico" con objeto de fomentar el empleo han tenido por resultado la creación de nuevos puestos de trabajo. Aquí, si bien es difícil ofrecer una respuesta categórica las informaciones disponibles tenderían a indicar que las empresas reclutan bajo las nuevas formas de contratación sin que al mismo tiempo aumente el número total de empleos. De ahí que se haya argumentado que, si bien la legislación ha favorecido el empleo "atípico" como medio de luchar contra el paro, su efecto más tangible no ha sido la regresión del desempleo sino la destrucción de empleos estables y su reemplazo por empleos precarios. Sin embargo, también pudiera ser que las empresas que han ofrecido empleos precarios, tras la destrucción de sus empleos estables, no hubieran estado en condiciones de ofrecer nada, ni siquiera empleos precarios, si la legislación no les hubiese dado la oportunidad.

Como existen pocas posibilidades para conocer cuál hubiera sido el comportamiento de las empresas en caso de no poder reclutar bajo formas de empleo precarias, más vale reorientar el debate hacia otras direcciones. Probablemente la flexibilidad de la contratación laboral no ha sido eficaz para crear empleos. Sin embargo, es posible que algunas formas de flexibilidad, independientemente de su (discutible (?)) función creadora de empleos, reflejen situaciones en que empleadores y trabajadores pueden tener intereses comunes, de cara a los cuales ciertas adaptaciones de la legislación laboral no sólo serían necesarias sino además útiles. En realidad, la flexibilidad de la contratación laboral no es sólo una reacción ante el problema del paro, sino además el reflejo de un fenómeno más profundo en el que intervienen otros factores, como el cambio tecnológico o aun la propia evolución de las actitudes y los comportamientos humanos frente al trabajo. Se puede pensar que algunas de las formas atípicas de contratación laboral podrán desaparecer si llegan a disminuir las tasas de paro que les han dado origen; es más difícil imaginar que sucederá lo mismo con aquellas cuya razón de ser no es el paro sino el hecho de que responden a un cambio mayor de la sociedad.

## Flexibilidad de la organización del trabajo

La rigidez que se pretende combatir con una mayor flexibilidad en la organización del trabajo tiene su origen en las concepciones **tayloristas** de la Revolución Industrial, concepciones que fueron

introducidas por los propios empleadores. La rigidez del **taylorismo**, que Chaplin caricaturizó de manera genial en sus Tiempos Modernos se refleja en reglas de ejecución del trabajo muy estrictas, en la especialización del trabajador y en una muy escasa movilidad interna. Este esquema ya no puede continuar en vigencia, porque la estricta delimitación de tareas del **taylorismo** no puede resistir a los embates de las nuevas tecnologías. Tampoco puede hacer frente a las aspiraciones crecientes de los trabajadores, que buscan una organización más humana, menos atomizada del trabajo, en la que se les pueda brindar la oportunidad de estar más cerca del producto final que contribuyen a crear con su tarea. Al trabajo especializado en la línea de montaje, en que cada trabajador repite una sola operación durante toda su vida profesional, se opone el trabajo multitareas, en que el trabajador puede acompañar varias operaciones sucesivas de un mismo proceso productivo. A la tarea individual se opone el "grupo de producción", cuyos miembros definen y discuten sus propias tareas, y al control de calidad externa se oponen los círculos de calidad, cuya finalidad es que cada trabajador se sienta motivado por el buen resultado del trabajo que efectúa.

Sin embargo, ninguna de estas transformaciones tiene lugar sin dificultades, porque es forzoso que afecten a hábitos de trabajo y a prácticas bien establecidas, que produzcan su impacto en las descripciones de tareas, que pongan en peligro las calificaciones profesionales y a veces la existencia misma de una profesión, o que amenacen el nivel de la remuneración. El conflicto entre el personal navegante de la compañía aérea francesa Air Inter y la dirección de la empresa, debido a la desaparición del "tercer hombre" en el puesto de pilotaje, como consecuencia de la introducción de aviones modernos concebidos para el pilotaje a dos, es un testimonio elocuente de estas dificultades.

La flexibilidad de la organización del trabajo es reflejo de una respuesta caracterizada frente a los problemas de adaptabilidad de la empresa al cambio tecnológico. De cara a dicho problema las empresas pueden despedir al personal que ya no necesitan, cuyas calificaciones se han vuelto obsoletas; pero también pueden actuar sobre las tareas que asignan a ese personal, para lo cual necesitan redefinir las tareas, efectuar despliegues internos y ocuparse del readiestramiento profesional de los trabajadores afectados. Se trata de dos maneras diferentes de abordar el problema de la movilidad de la mano de obra, movilidad que por consiguiente puede ser tanto externa o "numérica" (despidos o reclutamientos según las necesidades), como interna o "funcional" (reassegnación de funciones). Prácticamente todas las empresas procuran combinar

ambas alternativas, pero según los países los enfoques dan prioridad a una o a otra de ellas. Por ejemplo, en los Estados Unidos ha existido tradicionalmente una muy importante movilidad externa o numérica y muy poca movilidad interna o funcional, mientras que en Japón el enfoque ha sido el inverso: empleo vitalicio, por un lado, gran movilidad en el interior de la empresa o del grupo, por el otro.

Los cambios más espectaculares que se están produciendo en la organización del trabajo van en el sentido de la polivalencia del trabajador y la atenuación de las demarcaciones que antes existían en el seno de la empresa, entre obreros y empleados, por un lado, trabajadores especializados y calificados por el otro, o en fin entre el personal de ejecución y el de supervisión, o entre el de producción y el de mantenimiento. Se ve por ejemplo, en una fábrica, la intercambiabilidad de funciones de electricista y de mecánico, o en una descripción de tareas se observa que un mismo trabajador asume tareas de manejo y de control de sistemas de fabricación integrada, diagnostica los desperfectos mecánicos más corrientes y efectúa las intervenciones de reparación a su alcance. Y es evidente que estos cambios tienen repercusión en las escalas de salarios, que se simplifican: en una fábrica automotriz todos los trabajadores de un "sistema de trabajo" deben conocer todas las tareas de ese sistema, y reciben el mismo salario; con ese sistema las 28 categorías profesionales de la escala salarial se han visto reducidas a 12.

La clave de esta polivalencia es por supuesto la calidad de la formación profesional, la que debería estar en condiciones de preparar trabajadores polivalentes. Sin embargo, es aquí donde parecería que se encuentran algunos de los problemas mayores. Sucede en muchos países que las empresas no encuentran los trabajadores con las calificaciones que buscan, mientras que los sistemas de formación profesional parecería que se esfuerzan en promover calificaciones que las empresas no necesitan. No es extraño que los países en que existe una penetración profunda entre los sistemas de formación profesional y las empresas, las tasas de paro entre los trabajadores jóvenes sean muy inferiores a las de los países en que esa penetración no se da de la misma manera.

## Observaciones finales

En momentos en que Europa se apresta a construir un espacio económico común aparecen grandes presiones para incluir todo lo que tenga connotaciones sociales en la lista de cargas que pesan

sobre la economía, le impiden crecer y obstaculizan el cumplimiento de su función creadora de empleos. Es dentro de este contexto que más se tiende a situar el debate sobre la flexibilidad y sus implicaciones en el mercado de trabajo. Vista así, la flexibilidad se presenta bajo malos auspicios para los trabajadores, puesto que aparece como una justificación del **dumping social** y como un elemento susceptible de hacer retroceder al progreso social. Por supuesto, si el debate se confina a estos términos se comprenden los serios temores de todos aquellos que piensan que la flexibilidad puede erigirse en el medio a través del cual el espacio económico europeo es posible que se construya a expensas de su "espacio social".

Sin embargo, sería muy lamentable que la flexibilidad se asocie tan estrechamente a la idea de regresión social; un enfoque tan pesimista —que, no obstante, parecería que es el que tiende a prevalecer— da como resultado que se muestre una sola cara del problema, la que los trabajadores a justo título consideran negativa, al tiempo que se ocultarían todos los aspectos en que la flexibilidad cumple una función positiva, inclusive para los propios trabajadores. Gran parte, o tal vez la totalidad del debate hasta ahora ha versado sobre el conjunto de las medidas de flexibilidad que se han inspirado en el interés de las empresas y los empleadores. En cambio, poco o nada se ha dicho sobre aquellas que han respondido a necesidades de los trabajadores, o en fin, sobre todas las medidas que sin ser intrínsecamente positivas o negativas, simplemente se han limitado a adaptar la organización del trabajo a las necesidades de un mundo que cambia.

En realidad, la flexibilidad no debe ser considerada únicamente como un subproducto de la crisis, aunque haya sido la crisis quien actuó como catalizador para su aparición en el mundo laboral. También es —y lo será cada vez más— la respuesta a los nuevos problemas que han surgido, es decir a los profundos cambios del último decenio, que engloban modificaciones en la estructura del empleo, transformaciones tecnológicas, mudanzas en el estilo de vida, actitudes ante el trabajo y posibilidad de concebir y organizar en forma diferente el fenómeno de la producción. De cara a estos cambios se puede concebir a la flexibilidad como un fenómeno que se extiende sobre un terreno en que empleadores y trabajadores tienen intereses comunes y no antagónicos. Es posible entonces articular los medios —fundamentalmente la negociación entre los interlocutores sociales— para que las medidas de flexibilización que necesita la economía, no se hagan **contra** los trabajadores sino **con** ellos.

---

## INDICE



INDICE

**INDICE** Pág.

Presentación ..... 7

**TEMAS CENTRALES**

**Conferencia Inaugural**

Las Relaciones de Trabajo: Alcances y Perspectivas de una Disciplina  
Héctor Lucena ..... 13

**TEMA I**

La Nueva Legislación Laboral  
Venezolana

Rafael Caldera ..... 27

**TEMA II**

La Remuneración al Trabajo.  
Régimen Jurídico y Administrativo  
del Salario y Otras Formas de Remuneración.  
Remuneración e Inflación.  
Rafael Alburquerque ..... 53

**TEMA III**

El Ajuste Recesivo en el Mercado  
de Trabajo Venezolano  
Tendencias Recientes, Implicaciones  
Socio-Políticas y Perspectivas Futuras  
Héctor Valecillos ..... 81

**Conferencia de Clausura**

Los Nuevos Planteamientos  
de Flexibilidad del Trabajo  
Oscar Hernández Alvarez ..... 119

## PONENCIAS LIBRES

Marco Jurídico del Sector de la Economía del Trabajo Alberto García Müller .....	149
<b>INDICE</b>	
Remuneración e Inflación: El Choque de dos Prerrogativas Roberto Falchetti .....	193
Desempleo y Negociación Colectiva Juan Raso Delgue .....	211
La Protección Jurídica del Empleo Rafael Forero Contreras .....	235
El Empleo y la Estabilidad Laboral en Colombia Análisis Crítico Pedro Pacanchique Avila .....	279
La Flexibilidad del Contrato de Trabajo: Perfiles de un Debate Arturo S. Bronstein .....	295

Este libro se terminó de imprimir el 7 de septiembre de 1.988 en los talleres de

**DIARIO  
DE TRIBUNALES**

Calle 30 (Av. 5 de Julio) entre carreras 22 y 23 N° 22-98  
Barquisimeto - Estado Lara  
Venezuela