

DEMOCRACIA Y DERECHO DEL TRABAJO. REFERENCIA AL CASO VENEZOLANO

ÓSCAR HERNÁNDEZ ÁLVAREZ

Profesor de la Universidad Lisandro Alvarado (Barquisimeto, Venezuela).
Profesor Visitante en diversas Universidades americanas y europeas.
Miembro de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela
y Miembro de Número y Ex Presidente de la Academia Iberoamericana
del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

JACQUELINE RICHTER

Profesora de la Universidad Central de Venezuela

Crónica Jurídica Hispalense 15 • Págs. 99 a 112

SUMARIO

I. APORTES DEL DERECHO DEL TRABAJO A LA CONSOLIDACIÓN DE LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS. II. LOS INICIOS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN VENEZUELA Y LOS APORTES DE LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO. III. EL TRIENIO DEMOCRÁTICO Y EL PAPEL DEL MOVIMIENTO SINDICAL. IV. EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO DEL TRABAJO. V. LA CRISIS DEL MODELO DEMOCRÁTICO VENEZOLANO Y SU REPERCUSIÓN EN EL MOVIMIENTO SINDICAL. VI. CONCLUSIÓN.

Resumen: Este trabajo analiza las interrelaciones entre Democracia y Derecho del Trabajo. El desarrollo histórico venezolano permite sostener que no es posible el disfrute de derechos laborales bajo regímenes dictatoriales o autoritarios. Pero, sin libertad sindical, tampoco es posible avanzar en la democratización de la sociedad.

Abstract: This paper analyses several inter-sections between Democracy and Labour Law. Venezuela's history figures as a clear example where workers feel constantly deprived of their labour rights when they find themselves under any dictatorial or authoritarian government. Moreover, without trade-union freedom, it is not possible to

Palabras claves: Derecho del Trabajo, democracia, libertad sindical, concertación social, diálogo social, flexibilización laboral.

go ahead with the process of democratising community.

Keywords: Democracy, trade-union freedom, social agreement, social dialogue, labour flexibility.

Fecha recepción original: 24/02/2017

Fecha aceptación: 19/03/2017

I. APORTES DEL DERECHO DEL TRABAJO A LA CONSOLIDACIÓN DE LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

Las democracias modernas y el Derecho del Trabajo son fenómenos históricamente contemporáneos. Más que ello, a nuestro juicio, son interdependientes. En el siglo XIX la cuestión social se planteó en términos dramáticos. El creciente desarrollo industrial se produjo en condiciones de explotación de la clase trabajadora, basado en el liberalismo imperante que permitió a los empleadores fijar unilateralmente las remuneraciones y las condiciones de trabajo. Las luchas del movimiento obrero y el cuestionamiento intelectual de las fórmulas liberales determinaron que el Estado burgués fuese paulatinamente cediendo a las presiones que recibía y fuese promulgando normas protectoras de los trabajadores que se aplicaban imperativamente, sin que pudiesen ser dejadas a un lado por la autonomía de la voluntad de las partes.

Simplificando la discusión, podría decirse que frente al tema de la cuestión social se presentaron alternativas que podríamos resumir en dos grupos. Por una parte, las que proponían un cambio profundo de las estructuras sociales y del modo de producción capitalista, propugnando la sustitución de la propiedad privada por un sistema de propiedad colectiva y la dictadura de la clase obrera; y, por otra, las que proponían un cambio en las relaciones entre capital y trabajo, sin eliminar la participación de aquél en las relaciones de producción y garantizando a éste un trato inspirado en la justicia social. En Europa, gobiernos de inspiración social demócrata y demócrata cristiana, estructuraron sistemas democráticos modernos, con respeto a la composición pluralista de las sociedades y sustentando los mismos en acuerdos entre capital y trabajo que, resumiéndolos en una mínima expresión, consistían en, por una parte, respetar una serie de prerrogativas del capital y, por otra, garantizar a los trabajadores la existencia de un ordenamiento protector de sus derechos mínimos e irrenunciables. Este tipo de acuerdos permitieron crear vías de solución al conflicto social y facilitar la gobernabilidad de las sociedades democráticas pluralistas, sin abandonar la estructura de producción capitalista.

El Derecho del Trabajo ha contribuido «a la creación, el funcionamiento y la reproducción de las relaciones entre capital y trabajo»¹. Este orden jurídico no es simple

1. A. LYON-CAEN y A. JEAMMAUD, «Introducción a la edición francesa», en LYON-CAEN y JEAMMAUD, *Derecho del Trabajo, Democracia y Crisis en Europa Occidental y en América*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

expresión de esas relaciones sociales, sino un elemento constitutivo que posibilita su funcionamiento cotidiano². De ahí que la posibilidad de canalizar el conflicto social está estrechamente vinculada a la consagración de la libertad sindical, instrumento privilegiado para ejercer la ciudadanía social. Por tanto, la democracia política no puede desvincularse de la evolución del Derecho del Trabajo³.

II. LOS INICIOS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN VENEZUELA Y LOS APORTES DE LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO

Las ideas expuestas en el punto anterior son útiles para comprender el tardío y complejo proceso de modernización democrática en Venezuela.

A inicios del siglo XIX, Venezuela declaró su independencia de la Corona Española, la cual se hizo efectiva después de una prolongada guerra que azotó el país. La historia republicana del siglo XIX se caracterizó por una sucesión de guerras civiles y de gobiernos caudillistas que impidieron un verdadero desarrollo democrático. La pacificación del país es llevada a cabo por una autocracia centralista que se instala en Caracas, luego de una exitosa campaña militar llevada a cabo por caudillos originarios de los Andes venezolanos. Esta autocracia gobernó el país desde 1898 hasta 1935. Especialmente bajo el mando del segundo autócrata andino, el General Juan Vicente Gómez, se construyó el Estado nacional, favoreciendo así el inicio del proceso de industrialización⁴. Durante el gobierno de Gómez en 1928, y más por cumplir compromisos con la Organización Internacional del Trabajo que por la voluntad de establecer un sistema no autoritario de relaciones de trabajo, se aprobó una Ley del Trabajo, que tuvo poca aplicación práctica.

La primera Ley del Trabajo de efectiva vigencia se promulga en 1936, al finalizar la dictadura de Juan Vicente Gómez. Por tanto, fue después de la muerte del dictador, al producirse una moderada apertura democrática, cuando se pudo pensar en una regulación que estableciese derechos para los trabajadores.

La Venezuela que iniciaba su proceso de industrialización, basado en una industria de enclave como lo es la petrolera, era un país rural: el 65% de sus habitantes vivía

2. A. BAYLOS GRAU, *El Derecho del Trabajo: Modelo para Armar*, Trotta, Madrid, 1991.

3. A. BAYLOS GRAU, «Democracia Política y Sistema Sindical: reflexiones sobre la autonomía del sindicato», en GARCÍA LASO y SANGUINETI RAYMOND (eds.), *Sindicatos y cambios económicos y sociales*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002.

4. Los regímenes dictatoriales andinos se inician en 1898 con la revuelta dirigida por el General Cipriano Castro, quien ese año asume la Presidencia de la República. En 1908, el Vicepresidente, General Juan Vicente Gómez, quien había tenido la principal responsabilidad de las campañas militares que liquidaron los caudillismos regionales, derrocó al General Castro y mantuvo hasta diciembre de 1935 el férreo control del país, independientemente de que ejerciese o no la Presidencia de la República. En este periodo se pacifica el país, se centraliza el poder, se crea un ejército de carácter nacional y una burocracia estatal; además, se construye la infraestructura que permitirá comunicar todo el territorio nacional y se inicia el desarrollo de la industria petrolera. En 1928 se crea el Banco Obrero, cuya finalidad es impulsar la construcción de vivienda para los trabajadores de escasos recursos. V. CABALLERO, *Gómez, el tirano liberal*, Monte Ávila Editores Latinoamericana, 2.ª edición, Caracas, 1994; A. ZIEMS, *El Gomecismo y la formación del ejército nacional*, Editorial Ateneo de Caracas, Caracas, 1979; G. CARRERA DAMAS, *Una Nación llamada Venezuela*, Monte Ávila Editores, 4.ª edición, Caracas, 1991.

en poblaciones con menos de mil habitantes y sólo el 27% se concentraba en centros con más de 100.000 habitantes; la población total era de 3.467.839 habitantes, con una densidad territorial de 3,80 habitantes por km²; la esperanza de vida se ubicaba en 36 años; el 80% de la población era analfabeta; la mortalidad infantil era de 106 por cada 1.000 nacidos; y, además de la malaria, diversas enfermedades diezmaron la población⁵. Como puede observarse de esos indicadores sociales, la transición hacia la democracia se hacía sin derechos básicos para la inmensa mayoría de la población. Además, la elección del Presidente de la República era indirecta y el voto femenino no había sido consagrado.

La reducida población asalariada, tanto por el incipiente sector industrial como por la poca capacidad empleadora de la industria petrolera, llevó a considerar a la Ley del Trabajo de 1936 casi una medida «exótica» y muy avanzada para su época, pues estableció una serie de derechos que al incipiente movimiento sindical venezolano le hubiese sido difícil de obtener por sus propias luchas⁶. Tampoco existió una discusión parlamentaria importante sobre la cuestión social, a diferencia de lo ocurrido en Argentina, Chile y México en las primeras dos décadas del siglo XX, países cuyos procesos de industrialización se habían iniciado a finales del siglo XIX y que habían tenido una importante historia de luchas sindicales desde ese momento⁷. Por ello, no es extraño que la prensa de la época señalase que «en realidad no tenemos un cruento problema social por resolver sino, empero, un cruento problema social por evitar»⁸. La idea de canalizar el conflicto social estaba ya presente en la elaboración de la Ley del Trabajo.

Un tema central en la elaboración de la Ley del Trabajo de 1936 fue la necesidad de controlar el naciente movimiento obrero, visualizado por el gobierno como excesivamente politizado, con una presencia preocupante de dirigentes comunistas. Además, la creciente conflictividad social durante el primer semestre de 1936 alertó a la élite política sobre el surgimiento de un poder obrero que cuestionaba la forma en que se estaba efectuando la apertura democrática, poniendo en evidencia el carácter autoritario y excluyente del régimen de transición. De ahí que la legislación fuese pensada para la sindicación por empresas y dificultase la creación de sindicatos nacionales por rama de actividad, independientes y autónomos. La preocupación por evitar el desarrollo de corrientes marxistas queda en evidencia en las declaraciones que hacen los funcionarios de la Oficina Nacional del Trabajo que participaron en la redacción de la Ley, quienes consideraban que los dirigentes sindicales instigaban a delinquir y

5. T. MÁRQUEZ, *El Estado Social en Venezuela*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1992.

6. H. LUCENA, *El Movimiento Obrero Petrolero. Proceso de formación y desarrollo*, Ediciones Centauro, Caracas, 1998. Los intentos de organización previos a 1936 se refieren a gremios y a las sociedades de mutuo auxilio, antecesoras de las organizaciones sindicales en la región latinoamericana. La Sociedad de Auxilio Mutuo de los Obreros Petroleros, creada en 1931, es considerada la primera organización sindical de los obreros petroleros, aunque no llegó a funcionar. Los primeros sindicatos se fundan en 1936.

7. E. HUTCHISON, *Labores propias de su sexo. Género, políticas y trabajo en Chile urbano (1900-1930)*, LOM Ediciones. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Santiago de Chile, 2006; R. PARKER, «En torno a la Ley del Trabajo de 1936», en *Estudios Laborales. Ensayos sobre Derecho del Trabajo y disciplinas afines en homenaje al profesor Rafael Alfonso Guzmán*, UCV, Caracas, 1986.

8. R. PARKER, ob. cit., págs. 205-207.

promovían la lucha de clases⁹. El objetivo de evitar la sindicación por rama de actividad se obtuvo plenamente, pues, a pesar de los antecedentes de organización por rama de industria —que caracterizó a los sindicatos pioneros de la industria petrolera en su constitución—, terminó con una estructura sindical por empresas, siendo este hecho una de las tantas causas de su debilidad. En cambio, el desarrollo de tendencias marxistas en el movimiento obrero no pudo ser evitado, pues en la primera Convención Sindical Nacional, celebrada en Caracas en 1944, de 150 sindicatos participantes: 109 se identificaban con el Partido Comunista Venezolano y 41 por el Partido Acción Democrática, de tendencia socialdemócrata¹⁰. Sólo a finales de la década de los sesenta, cuando la participación del Partido Comunista en la lucha armada desarrollada en esos años le lleva a descuidar el importante papel que jugaba en el movimiento sindical, se consolida el dominio socialdemócrata en el sindicalismo venezolano¹¹.

En diciembre de 1936 se inició una huelga petrolera, la primera gran huelga en el país, que terminó con la intervención del Ejecutivo Nacional mediante un decreto ordenando la reanudación de faenas y otorgando un aumento salarial muy por debajo de las peticiones obreras. La conflictividad social surgía así lentamente en el país, dentro de un proceso de apertura democrática con altos déficits en el reparto del poder, lo que supuso una serie de protestas populares callejeras nunca vistas antes en el país.

La Ley del Trabajo de 1936 contenía un capítulo amplio de derechos individuales, con referencia expresa a los límites de la jornada de trabajo, el derecho a vacaciones, el principio de igualdad salarial entre hombres y mujeres, medidas para la protección de la salud de los trabajadores, la participación en los beneficios y regímenes especiales para el trabajo doméstico, de mujeres y menores¹². En materia de derecho colectivo, se consagró una alta intervención del Estado en la vida interna de los sindicatos, limitando el ejercicio de la negociación colectiva y de la huelga. Un elemento digno de destacar es que se estableció el derecho a la sindicación de los trabajadores independientes; lo que muestra la importancia de ese segmento de trabajadores desde el inicio de la legislación laboral venezolana y su intención de abarcar las diversas formas de trabajo. Muestra, por tanto, que la integración del trabajo se consideraba vital para garantizar la paz social.

La Ley del Trabajo de 1936 excluyó, inicialmente, de su campo de aplicación el trabajo en la agricultura y cría, mayoritario en el país en ese momento. Por tanto, a la dificultad de aplicarla a la industria petrolera se le adicionaba que no estaba vigente para el campo. En 1945 se dictó un Reglamento para el trabajo asalariado en la agricultura, cuya principal característica fue establecer menos derechos que los consagrados para los trabajadores urbanos. Además, la Ley del Seguro Social de 1940

9. *Ibidem*; pág. 203

10. F. LÁREZ, *El movimiento sindical y la lucha política en Venezuela (1936-1959)*, Monte Ávila Editores Latinoamericana & Instituto de Altos Estudios Sindicales (INAESIN), Caracas, 1992.

11. S. ELLNER, *Rethinking Venezuelan Politics. Class, Conflict and the Chavez Phenomenon*, Lynne Rienner Publishers, Colorado (USA) 2008.

12. El Gobierno venezolano solicitó asesoría de la Organización Internacional del Trabajo, y en la redacción de la Ley participó un funcionario de esta, lo que se reflejó en los derechos individuales consagrados.

los excluía expresamente de su aplicación. Por tanto, la cobertura de la legislación laboral es un buen indicador del tipo de régimen político que imperaba en los años cuarenta del siglo pasado.

La cobertura inicial de la legislación laboral dejaba fuera al 51% de los trabajadores y un 10%, que eran trabajadores domésticos, tenían derechos muy limitados. En teoría sólo se le aplicaba al 37% de los trabajadores, pero con pocos sindicatos, y en un proceso de transición con altos déficits democráticos, se puede sostener que la situación de los trabajadores amparados era de disfrute muy precario de la protección laboral.

III. EL TRIENIO DEMOCRÁTICO Y EL PAPEL DEL MOVIMIENTO SINDICAL

El proceso de democratización, conducido desde 1936 por un gobierno militar, se desarrolló lentamente, con avances y retrocesos. Igual suerte corrió la libertad sindical y la aplicación de la Ley del Trabajo. En 1941 tomó posesión del gobierno otro militar andino, el General Isaías Medina Angarita, quien reforzó la apertura democrática y facilitó el funcionamiento de las organizaciones sindicales. Sin embargo, no atendió a las demandas para una mayor democratización y para la instauración de elecciones directas, lo cual favoreció un golpe de Estado auspiciado por una curiosa combinación de un emergente partido social demócrata (Acción Democrática) y de jóvenes militares descontentos.

El Gobierno nacido de este «golpe» convocó a elecciones directas y favoreció un rápido avance en la democratización del país, especialmente en cuanto se refiere a las organizaciones sindicales, que tuvieron un vertiginoso crecimiento, al punto de que en ese periodo se duplicó la afiliación sindical y hubo un repunte importante de la negociación colectiva¹³. Políticamente, los sindicatos estaban principalmente influenciados por el Partido del Gobierno —el socialdemócrata Acción Democrática— y por el Partido Comunista de Venezuela, que desarrollaba una oposición más bien moderada. El movimiento sindical adepto al Gobierno estableció rápidamente lazos de interacción con el sistema político, lo cual marcó su posterior trayectoria y varios dirigentes sindicales ocuparon posiciones relevantes en el Gobierno y en el Parlamento. Durante este período, que duró apenas tres años, hubo grandes progresos en la aplicación de la legislación laboral y en la jurisprudencia del trabajo. Pero el frágil entendimiento entre fuerzas progresistas y reaccionarias naufragó y, a finales de 1948, se produjo un golpe de estado contra el Gobierno constitucional instaurado a principios de ese año. El país se vio nuevamente sometido a un gobierno militar —represivo de la organización sindical—, que se mantuvo en el Poder hasta inicios de 1958, cuando su derrocamiento a causa de una insurrección cívico-militar da lugar al inicio de un nuevo proceso de democratización.

IV. EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO DEL TRABAJO

En 1958 se inicia el proceso de consolidación del sistema democrático en Venezuela. En ese mismo año, el movimiento sindical comienza —en un marco de libertad— a

13. H. LUCENA, ob. cit.

luchar por la aplicación efectiva y el desarrollo de la legislación laboral, así como a ejercer influencia en la vida política del país.

Desde el inicio de la instauración del nuevo proceso de democratización hubo la conciencia de que una democracia estable y pluralista solo podría instalarse fundamentada en amplios pactos sociales. En el mismo año de la transición (1958) se celebraron dos acuerdos fundamentales: uno político —el llamado «Pacto de Punto Fijo»—, en el cual los principales partidos políticos convinieron en el respeto de los resultados electorales, la elaboración de un programa común y la formación de un gobierno de coalición; el otro Pacto, de naturaleza social, denominado «Avenimiento Obrero Patronal», se celebró entre los representantes de empleadores y trabajadores, en el cual ambas partes se comprometieron al mutuo reconocimiento de las organizaciones profesionales, al apoyo al régimen democrático y a la moderación de las partes para lograr acuerdos razonables en las negociaciones laborales. Estos Pactos permitieron encauzar el conflicto político y el obrero-patronal por casi cuarenta años. De hecho, la estabilidad del sistema político venezolano, en momentos de alta convulsión en la región —como lo fueron las décadas de los sesenta y setenta—, se atribuye a la habilidad de los partidos políticos para incorporar a la mayoría de los actores políticos y sociales en el reparto del poder, pero sobre todo de la renta petrolera¹⁴.

Los Acuerdos celebrados entre los diversos actores políticos y sociales permitieron adoptar una nueva Constitución, cuya aprobación contó, incluso, con el voto favorable del Partido Comunista de Venezuela. En tal sentido, ese Texto reflejó el consenso de todas las fuerzas políticas de la época.

La Constitución de 1961 puede considerarse como el primer Texto constitucional que establece un Estado Social de Derecho, aunque no lo declara de manera expresa; pero su Preámbulo, su Capítulo sobre Derechos Sociales y los Principios de Acción Estatal en materia económica permitieron a varios autores incluirla dentro de los Textos constitucionales que los consagraban¹⁵.

El sistema político establecido en Venezuela a partir de 1958 ha permitido que, hasta el presente, los Gobiernos sean producto de una elección directa por el pueblo, lo cual ha caracterizado a Venezuela como un caso excepcional de estabilidad política y social en una región con dictaduras militares o gobiernos altamente represivos de las demandas populares¹⁶.

14. J. C. REY, *El futuro de la democracia en Venezuela*, Colección IDEA, Caracas 1998; M. KORNBLITH, «Crisis y transformación del sistema político venezolano: nuevas y viejas reglas de juego», en ÁLVAREZ, A. (Coord.), *El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones*, IEP-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996; M. LÓPEZ MAYA, L. GÓMEZ CALCAÑO y T. MAINGON, *Del Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas, 1989.

15. A. BREWER-CARÍAS, *La Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001; R. COMBELLAS, «El Estado Social de Derecho, la Constitución de 1961 y la reforma del Estado en Venezuela», en *Constitución & reforma. Un proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho*, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Caracas, 1991; A. ÁLVAREZ, ob. cit.

16. La tesis de la baja conflictividad social y la excepcionalidad del sistema político venezolano ha sido cuestionada en un Trabajo que analiza las diversas manifestaciones del conflicto social en las divisiones, tanto de los partidos políticos como del movimiento obrero venezolano. S. ELLNER, ob. cit.

La participación de la principal Central de trabajadores del país en la toma de decisiones sobre diversos asuntos públicos, no sólo laborales, ha sido aducida como una de las explicaciones del éxito del sistema político para encauzar el conflicto de clases sociales por varias décadas. La importancia de la Representación del Trabajo se evidencia en la figura de los parlamentarios obreros, quienes accedían al Parlamento por representar a los trabajadores en un partido político. Estos diputados formaban parte de la denominada «bancada obrera» en el Congreso de República, alianza que abarcaba a diferentes partidos políticos. En general, se estableció una especial relación entre los sindicatos y el Estado, que algunos analistas han criticado calificándola de semi-corporativa, pero que, en todo caso, permitió al movimiento sindical una participación importante en la definición y ejecución de las Políticas Públicas, siendo posible afirmar que la participación de los sindicatos en la toma de decisiones sobre la regulación del empleo, y una legislación altamente proteccionista, dieron sustento popular al sistema democrático, cuyos niveles de aceptación se demostraban en la alta participación electoral.

Puede concluirse que la real aplicación de la legislación laboral tuvo que esperar a que justamente llegase la democracia al país. En síntesis, desde 1936 hasta 1958, con excepción de las cortas experiencias de apertura de la década del 40, el Derecho del Trabajo se desarrolló en un marco desfavorable; y las reales posibilidades de ejercer los derechos consagrados legislativamente fueron muy limitadas. Ello es una comprobación de un hecho histórico: sin democracia no hay derechos para los trabajadores. A ello podríamos agregar que sin la participación libre de los trabajadores no hay posibilidades de un funcionamiento real del sistema democrático.

El Derecho del Trabajo venezolano se consolidó durante ese periodo. Las organizaciones sindicales lograron reconocimiento generalizado y relativa libertad de acción. La negociación colectiva tuvo un desarrollo importante comparado con el reducido espacio que ocupó en épocas anteriores. En su mejor momento, llegó a comprender alrededor del 40% de la Población Económicamente Activa, la cual es una cifra alta en América Latina, región en la cual, en general, los índices de informalidad y de trabajo autónomo son muy amplios. Las reformas legislativas aumentaron el nivel de protección a los trabajadores, incluso en los años noventa, durante los cuales, en la región, muchos países hicieron reformas flexibilizadoras.

V. LA CRISIS DEL MODELO DEMOCRÁTICO VENEZOLANO Y SU REPERCUSIÓN EN EL MOVIMIENTO SINDICAL

La crisis del sistema político venezolano se evidencia a partir de 1989, cuando el intento del Gobierno socialdemócrata de Carlos Andrés Pérez de aplicar planes de ajuste estructural, inspirado en las orientaciones de los organismos financieros internacionales, produjo una violenta reacción popular cuya represión produjo centenares de muertos y generó la desestabilización gradual del sistema político y social venezolano, el cual, como hemos visto, se venía fundamentando en pactos sociales y económicos, que se rompen, en la medida en que el Gobierno propone un modelo económico de inspiración neoliberal, que es aceptado por los empresarios, pero que ni tenía el consenso de los trabajadores, ni tampoco de los partidos políticos

con representación parlamentaria, incluyendo el Partido Acción Democrática, al cual pertenecía el Presidente Pérez¹⁷.

Por otra parte, el tipo de relación entre Estado y sindicatos, que se fue consolidando a partir de los años sesenta, hizo crisis a finales de los ochenta. En la medida en que el tipo de relación existente entre el Estado y los sindicatos fue funcional para la obtención de beneficios socioeconómicos para los trabajadores, eran solamente minorías sindicales o políticas las que cuestionaban la existencia de una relación de tipo semi-corporativo. Pero, a finales de los ochenta, cuando se fue haciendo evidente la pérdida de capacidad redistributiva del Estado, la cúpula sindical comenzaría a ser cuestionada por haber mantenido este tipo de relación, siendo acusada de haberla utilizado en su propio provecho y de ser corresponsable del fracaso económico. A este desprestigio contribuirían sus propias deficiencias internas: falta de autonomía frente a los partidos políticos, ausencia de democracia interna, ejercicio clientelar con sus bases sindicales y la corrupción de parte de su dirigencia, además de sus deficiencias político-organizativas, su debilidad programática, y la tendencia a la conciliación y a la desmovilización en el sector privado. Todo ello fue mermando su capacidad para afrontar las políticas que emprendería el Estado a partir de entonces, y para obtener mejoras socioeconómicas, perdiendo gran parte de su credibilidad¹⁸.

El modelo político instaurado en 1958 con la caída de la dictadura fue experimentando un agotamiento, que dio lugar a la profundización de una serie de deformaciones que lo fueron desvirtuando, tales como: la corrupción, el clientelismo, la ineficacia en las políticas públicas, las fallas de representatividad dentro de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, la pérdida de la mística y la ética de la función pública, etc. Este tipo de fallas, unidas a circunstancias económicas tales como las de una persistente inflación y una inequitativa distribución de las riquezas generadas por el aumento de los precios de las materias primas exportadas —especialmente del petróleo—, explican el deterioro del modelo concertacionista y de conciliación de élites¹⁹.

El sentimiento contrario a la hegemonía bipartidista vigente desde 1958 se expresó electoralmente en 1993 con la reelección del expresidente Rafael Caldera, quien fue fundador de uno de los «partidos políticos del sistema» (el socialcristiano Copei), pero quien participó como candidato independiente en las elecciones de ese año, separándose de su partido político y presentándose como una opción alternativa al desprestigiado modelo político predominante.

17. En el levantamiento popular, que se desarrolló fundamentalmente en la zona metropolitana de Caracas y que se reconoce usualmente como «caracazo», fallecieron, como consecuencia de la represión militar, 277 personas, según la cifra oficial y más de dos mil según las estimaciones de las organizaciones de derechos humanos, las cuales iniciaron un proceso contra el Gobierno venezolano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obteniendo una sentencia condenatoria. Este suceso marcó el destino del Gobierno del Presidente Pérez, quien tuvo que afrontar en 1992 dos golpes de Estado —acciones que parecían haber desaparecido de la historia política venezolana—, y quien, finalmente, fue destituido de su cargo, sometido a juicio y condenado penalmente.

18. C. IRANZO, y J. RICHTER, «La relación Estado-Sindicatos en Venezuela (1999-2005)», en *Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el CENDES*, Tomo II, BID & coeditor CENDES, Caracas, 2005.

19. O. HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *La Concertación Social en América Latina*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, Caracas, 1994; J.C. REY, ob. cit.

La gestión presidencial de Caldera, dificultada por graves problemas del sistema financiero, la caída del precio del petróleo, los altos índices inflacionarios y la falta de apoyo político —especialmente en el Parlamento—, no logró consolidar una alternativa válida que permitiese preservar el modelo democrático iniciado en 1958, mediante un «refrescamiento» correctivo de sus múltiples fallas. Ello explica que el propio Gobierno no haya apoyado ninguna candidatura presidencial en las elecciones de 1998, en las cuales el descontento popular se manifestó mediante el triunfo del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías, quien había sido dirigente de una de las tentativas golpistas de 1992.

Juramentado Chávez como Presidente de la República, convocó a un proceso constituyente que dio lugar a la aprobación de una nueva Constitución y a la disolución del Congreso de la República y de la Corte Suprema de Justicia; y a su sustitución por nuevos órganos de Poder Público, en los cuales el «chavismo» logró un control preponderante. Desde entonces, el Presidente Chávez dio inicio a la denominada «Revolución Bolivariana», que, en su momento, concitó el apoyo de importantes sectores de la población, al mismo tiempo que el rechazo de otros. La confrontación es una característica fundamental del proceso histórico venezolano de las dos últimas décadas.

La llegada al poder del Presidente Chávez Frías se efectúa en momentos de profundización de la exclusión social, que, en nuestro tema, se expresa en la cobertura real de la legislación laboral: en los hechos, el 50% de los trabajadores gozaba de poca o de ninguna protección laboral. Pero, además, los trabajadores protegidos sentían que sus dirigentes no habían evitado las desmejoras en sus condiciones de trabajo, y la cobertura de la sindicación y la negociación colectiva no superaba el 30% de los asalariados²⁰. De ahí que la propuesta de refundar la República gozó de alta aceptación social.

La oferta de transformación se canaliza a través de la reforma constitucional siendo el presidente Chávez quien propone la convocatoria a una Asamblea Constituyente cuya misión era «... transformar el Estado y crear un nuevo orden jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa»²¹. En la propia convocatoria se hace evidente que se asumía lo social como crucial en el nuevo Texto Constitucional. En general todo el discurso gubernamental para justificar una nueva Constitución giraba en torno a la inclusión social, la cual se vinculaba con la posibilidad de deslastrarse de la democracia representativa, que había producido una élite dirigente, dentro la cual se incluía la dirigencia sindical, sin un real compromiso con la justicia social.

El proceso constituyente tuvo la particularidad de ser excluyente e incluyente a la vez. La composición de la Asamblea Nacional Constituyente fue excluyente, pues el 95% de los constituyentes elegidos formaban parte de la coalición que apoyaba al Presidente de la República, a pesar de que sólo obtuvo el 60% de los sufragios.

20. O. HERNÁNDEZ ÁLVAREZ y J. RICHTER, *El Trabajo sin tutela en Venezuela. Nuevas y viejas formas de desprotección laboral*, UCV, Caracas, 2002.

21. A. BREWER-CARÍAS, ob. cit., pág. 25.

A diferencia de la Constitución de 1961, que contó con el voto de todos los partidos, inclusive del Partido Comunista de Venezuela, la nueva Constitución nació al margen de los partidos políticos, pues incluso la opción partidista del Presidente Chávez estaba en proceso de formación. Tan fuerte era la imagen negativa de los partidos políticos, que ese vocablo no aparece en el Texto Constitucional, siendo sustituida por «organizaciones con fines políticos», a las cuales se les prohíbe acceder a financiamiento público y se regula estrictamente tanto su acceso a fondos privados como su vida interna.

La composición excluyente de la Asamblea Nacional Constituyente no significó ausencia de participación social en la discusión de la nueva Constitución. Al contrario, se abrió un espacio de participación para las organizaciones sociales que habían tenido un rol secundario en el anterior sistema político.

El gran ausente en la discusión fue el movimiento sindical, que no participó activamente en la elaboración del Capítulo sobre derechos del trabajo, aunque fue el único actor social que tenía constituyentes fuertemente vinculados con él. Varios constituyentes provenían de tendencias sindicales de izquierda que habían sido minoritarias en el seno del movimiento sindical. Ello explica que los derechos sociales más desarrollados y completos que contiene ese Texto Constitucional fueron los laborales. Estos constituyentes, que conocían con profundidad los problemas que afectaban al mundo del trabajo, plasmaron en la Constitución lo que consideraron las herramientas adecuadas para «adecentar» el movimiento sindical. De allí que se obligara a los sindicatos a ser democráticos, alternativos y a elegir a sus directivas por sufragio universal. Para evitar las trampas electorales, se estableció que el Consejo Nacional Electoral organizara y supervisara las elecciones; y, para atacar las prácticas corruptas, la Contraloría General de la República tendría potestades de fiscalizar los ingresos sindicales. El sindicato recibió tratamiento de órgano público. Todos estos aspectos han sido gravemente cuestionados, entre otros, por los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo, en tanto se consideran contrarios a los principios de libertad sindical.

El país pasó de haber tenido un poderoso movimiento sindical durante décadas, expresado éste en la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), a la existencia de varias organizaciones obreras y gremiales, que se disputan ese liderazgo, pero que entre todas juntas no alcanzan el 10% de afiliación. La agenda política domina la acción de estas organizaciones, pero ninguna es capaz de conseguir un modesto aumento general de salarios, pues esta decisión la toma directamente el Ejecutivo Nacional. Las movilizaciones de obreros, trabajadores y gremios que ocurrían en otros tiempos, han devenido en marchas heterogéneas de ciudadanos con intereses contrapuestos, pero unidos por un factor político, que en lo fundamental consiste en el apoyo o la oposición a las políticas oficiales. Pudiese sostenerse que existe un liderazgo sindical tradicional desencajado del presente histórico, sin agenda social, sin capacidad de convocatoria y, por la otra, un conjunto de fuerzas sindicales emergentes, que tiene como característica fundamental la de organizarse alrededor de un proyecto político —el denominado «Proyecto Bolivariano»—, auspiciado por el Gobierno del Presidente Chávez como prioridad fundamental. Este encuadramiento de las fuerzas sindicales coloca en segundo orden los temas centrales, a saber: empleo,

desempleo, informalidad, educación, salud, seguridad, vivienda, etc. Del mismo modo se ha venido dejando a un lado el instrumento básico de articulación entre los actores sociales, como lo son las relaciones laborales. En el presente venezolano existe una confusa idea acerca de lo que significan las relaciones laborales, en parte, por cuanto la agenda laboral la impone la confrontación política.

El proyecto político del Presidente Chávez Frías no se sustentó, como hicieron los precedentes gobiernos democráticos, en pactos de concertación social entre los diversos actores políticos, económicos y sociales. Por el contrario, el mensaje electoral que llevó a Chávez al poder es de una abierta confrontación, el cual siguió siendo mantenido desde el Gobierno, tanto por Chávez como por su sucesor Nicolás Maduro. Los mecanismos de cooperación tripartita y de consulta empleados anteriormente han sido abandonados; incluso aquéllos que están legalmente establecidos, como es el caso de la fijación de salarios mínimos.

Su política de confrontación, la consecuente difícil relación con el movimiento sindical y la fuerte oposición del sector empresarial, determinan que el Gobierno chavista no pueda contar con una base social de apoyo dentro de estos sectores. La necesidad de construirse una base social de apoyo ha llevado a redefinir el sujeto de la política laboral. La centralidad se ha dirigido a la población en condiciones de exclusión social. A ella va dirigida su principal programa laboral, y no al trabajo dependiente organizado, como ocurría en los gobiernos anteriores.

No obstante, los esfuerzos realizados y la proliferación de sindicatos chavistas de base, el Gobierno no ha logrado consolidar una fuerte estructura sindical que le sirva de apoyo. Los intentos realizados han visto comprometido su éxito por rencillas internas, y por los obstáculos que el Gobierno pone a la negociación colectiva en el sector público, aun en los casos en que ésta es promovida por sindicatos afines.

Desde el punto de vista empresarial se puede destacar, por una parte, la abierta y constante confrontación entre el Gobierno y las organizaciones empresarias tradicionales. Por otra parte, se puede destacar la existencia de grupos de empresarios que suscriben la idea del Proyecto Bolivariano, y que han planteado una ruptura con la Central empresarial tradicional (Fedecamaras), dando nacimiento a dos organizaciones pro oficialistas –Empresarios por Venezuela (Empreven) y la Confederación de Empresarios Socialistas de Venezuela–, las cuales se presentan como nuevos actores que aspiran a «... construir un movimiento empresarial global que se convierta en una bisagra que una al sector productivo con el gobierno». (*Últimas Noticias*, edición de 8 de mayo de 2007, pág. 25, Caracas). Este tipo de respaldo sin duda beneficia al Gobierno, pero este paso no es suficiente como para recomponer el diálogo social, que era uno de los rasgos que permitieron identificar al sistema de relaciones laborales de Venezuela como uno sustentado en el tripartidismo²².

En este marco, la realidad laboral venezolana durante los Gobiernos del Presidente Chávez Frías y del Presidente Maduro no ha escapado a las tensiones entre flexibili-

22. Los cambios en la relación entre el Estado y el movimiento sindical pueden consultarse en C. IRANZO y J. RICHTER, ob. cit., y en S. ELLNER, ob. cit.

dad y rigidez que han estado presentes en el escenario laboral venezolano desde la década de los noventa.

Por un lado, se han derogado las normas que autorizaban el funcionamiento de las empresas de trabajo temporal y los contratos de formación hasta los 24 años; se ha promulgado una Ley de Condiciones y Medio Ambiente; del Trabajo, altamente protectora; se ha establecido el permiso de paternidad, otorgando estabilidad en el empleo a los padres por el nacimiento de un hijo o hija. Desde el 2002, mediante Decretos Presidenciales de eficacia temporal, que han sido prorrogados sucesivamente, se ha venido prohibiendo el despido sin autorización previa de la Administración del Trabajo. Pero, por otro lado, se ha excluido de la protección laboral a los miembros de las cooperativas, lo que ha posibilitado legalmente un mecanismo de fuga de la legislación laboral, que ha sido utilizado fundamentalmente por el sector público, pero del que no se escapa el sector privado²³. Además, se está promoviendo el trabajo voluntario en muchas dependencias públicas, lo que significa que los trabajadores deben efectuar trabajos de mantenimiento de las infraestructuras como parte de la responsabilidad social de órgano público y aporte a la consolidación del proceso revolucionario. Desde el punto de vista del Derecho Colectivo del Trabajo, se ha profundizado la intervención en la vida sindical. El Decreto Ley que promulga la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, requiere que, para llevar a cabo negociaciones colectivas, las organizaciones sindicales deben tener la «junta directiva dentro de su periodo estatutario» (art. 437). La Ley prevé una importante participación del Consejo Nacional Electoral (organismo estatal encargado de la celebración de las elecciones políticas), lo cual ha dificultado a muchos sindicatos el ejercicio de su derecho a la negociación colectiva, dando lugar a convenciones colectivas con varios años de vencidas sin que puedan haber sido renovadas, por falta de autoridad sindical competente. Al establecer que la obligación de negociar que corresponde al patrono no existirá si la junta directiva de la organización sindical no estuviese dentro de su periodo estatutario, se ha creado la figura de la «mora electoral», la cual ha dado lugar a un importante represamiento de las negociaciones colectivas²⁴.

La negociación colectiva en el sector público pasa por momentos difíciles. La tendencia del Gobierno es fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Puede señalarse que la última convención colectiva marco de la Administración Pública, está vencida desde hace doce años y, no obstante, la permanente insistencia sindical, no ha sido posible llevar a cabo normalmente las negociaciones tendentes a su renovación. Esta situación ha ocasionado conflictos incluso con los sindicatos afines al Gobierno y ha sido determinante en las dificultades que éste ha tenido para organizar una sólida fuerza de apoyo sindical. La mora en la negociación colectiva en el sector público influye mucho en el declive de la negociación colectiva en Venezuela, pues la mayoría

23. J. RICHTER, *La mujer en el mercado de trabajo*, Tesina presentada en el Doctorado en Sociología. Mención Ciencias del Trabajo, Universidad Autónoma de Barcelona (España), 2007; C. IRANZO y J. RICHTER, ob. cit.

24. O. HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, «Auge y declive de la negociación colectiva en Venezuela», en J. GORELLI HERNÁNDEZ, (Coord.), *El derecho a la negociación colectiva. «Liber amicorum» Profesor Antonio Ojeda Avilés*, Edit. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, págs. 247 y ss.

de los trabajadores beneficiarios de la negociación colectiva en el país se encontraba en el sector público²⁵.

En 2012 se promulgó –vía Decreto Presidencial– la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, la cual, al contrario de lo que ocurrió con la Ley que le precedió –aprobada en 1990–, no fue producto de un debate amplio y profundo entre los sectores interesados. Esta Ley, al mismo tiempo, profundiza algunos aspectos de garantismo en el Derecho Individual y del intervencionismo estatal en el Derecho Colectivo.

VI. CONCLUSIÓN

Hemos visto como Democracia y Derecho del Trabajo tienen relaciones de recíproca necesidad. En el caso venezolano, el inicio del largo y difícil camino hacia la consolidación de la democracia coincide con el inicio del no menos largo y difícil camino hacia la consolidación del Derecho del Trabajo. La existencia de una legislación protectora del trabajo y de un movimiento sindical y de unas organizaciones empresariales con capacidad de actuar como interlocutores dentro del sistema político, económico y social, fue un factor de primer orden para la consolidación del sistema democrático que desde 1958 rige en Venezuela.

Las debilidades del modelo político democrático venezolano coinciden con las debilidades de representatividad de sus organizaciones profesionales. En el momento histórico actual, en el cual se propone la creación de un nuevo sistema político («la refundación de la República») parece preocupante que tan importante proceso se realice sin el concurso de organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. La lección de la historia política de la América Latina parece indicar que, sin tal concurso, es más fácil el establecimiento de un sistema autocrático que el de uno participativo.

25. *Idem.*