

# Relaciones laborales, trabajo decente y reformas laborales

*Héctor Lucena*

## **R**esumen

Definidas las *relaciones laborales* y el *trabajo decente*, teniendo presente sus contextos y las causas que le dieron origen, se pasa luego a considerar los procesos de reforma laboral en los aspectos normativos a lo largo de tres experiencias nacionales, la de 1936, la del trienio 1945-48 y finalmente la derivada de la nueva Constitución de 1999, en su primera etapa que concluyó con la aprobación en primer discusión de proyecto –2005–. La comisión parlamentaria encargada de este proceso invitó a personas del medio académico a un intercambio amplio, que se desarrolló a partir de un cuestionario recibido por el autor de esta ponencia en noviembre de 2008. Si bien han pasado varios años, el contenido mantiene vigencia y es por ello que reelaboramos e integramos en la ponencia para su discusión en el marco de evento organizado por la UCAB-Guayana.

Palabras Clave: Relaciones Laborales, Trabajo Decente y Reforma Laboral.

Las tres categorías que identifican el presente evento están íntimamente ligadas. Discutir sobre ellas remite a una breve contextualización de su emergencia. Se agrega en este primer párrafo que el país experimenta transformaciones que inciden en el funcionamiento de las relaciones laborales.

## RELACIONES LABORALES

Con relación al primero -/as *relaciones laborales*- tuvieron su origen en el sector petrolero del estado Zulia, y años más tarde se extendieron al oriente del país. En ambas zonas la organización de la producción siguió el modelo del enclave, ya que los centros productivos eran gobernados por las compañías, las que hacían uso de las concesiones recibidas para su máximo aprovechamiento, con muy limitadas vinculaciones con otras actividades productivas nacionales.

Al tiempo que se iniciaban estos procesos en esas zonas, el desarrollo laboral del resto del país mostraba una brecha con estos polos petroleros. Las huelgas petroleras de 1925, y luego la de 1935, mostraron tempranamente la militancia y disposición de los colectivos obreros petroleros para la confrontación por la búsqueda de reivindicaciones.

Pero a muy temprana fecha, las élites ilustradas que habían captado la importancia de la regulación laboral, elaboraron normas que tenían como destinatario, y muy presente, al naciente movimiento obrero de la industria petrolera.

Las relaciones laborales se extendieron al resto del país al iniciarse y fomentarse el proceso de industrialización, así como la modernización de la administración pública.

Guayana, por su cercanía con los polos petroleros del sur de Monagas y Anzoátegui, participó de estos procesos. Pero más importante aún fue la reproducción del modelo de enclave desarrollado en la actividad petrolera, en la naciente actividad minera del estado Bolívar. Contribuyendo con ello a un acelerado proceso formativo del movimiento de los trabajadores

## TRABAJO DECENTE

En cuanto al *trabajo decente*, ha de tenerse presente que este planteamiento fue formulado por Juan Somavía, el primer director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de origen latinoamericano, quién lo expuso en su primer informe en el ejercicio de este importante cargo, en 1999. Estaban

presentes las graves consecuencias de la década perdida de los ochenta, y el continuado ejercicio de la dominación neoliberal en el mundo del trabajo en los 90 en casi todos los países del orbe. Se trataba del primer director general que procedía de un país de la periferia, y se esperaba que le imprimiera a su gestión un enfoque llamativo en el análisis de la situación laboral mundial, que llamara la atención del impacto de ya dos décadas de deterioro laboral en la mayor parte de los países.

El *trabajo decente* es un concepto construido en el marco del tripartismo de la OIT, que define las características que debe reunir una relación laboral para considerar que cumple con los estándares laborales internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

Se trata de los mínimos ya establecidos en los convenios aprobados por esta organización, y que han sido incorporados a la legislación laboral de los países miembros.

Los componentes del concepto hacen referencia al fomento de empleos de calidad, a la cobertura efectiva legislación laboral y de la seguridad social, a la no discriminación política, religiosa, de género ni de ningún tipo, para el ingreso y el mantenimiento del empleo, y al pleno ejercicio de los derechos colectivos.

El concepto no agrega nada nuevo a lo existente. Incluso, al principio, algunas centrales sindicales internacionales lo veían como una propuesta conservadora que podría tener consecuencias regresivas, ya que promovía estándares muy básicos para el nivel de desarrollo de los países avanzados, incluso en América Latina. En particular, la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) evidenciaba esta posición.

Por tanto, la noción de trabajo decente era modesta para aquellos países con altos estándares en sus condiciones de trabajo, tanto en lo individual como en lo colectivo. Pero no era el caso de América Latina, en donde la noción sí tenía que ser objeto de campañas para conocer los déficits de estos temas en la realidad laboral de los países.

Hay que tener presente que se trataba del planteamiento formulado en el ámbito de la OIT, luego de las consecuencias que el período neoliberal de los ochenta y noventa ejercieron sobre las condiciones de trabajo.

A más tutela, más dificultad para crear empleos. Se protege al que ya lo tiene. Más tutela con menos libertad sindical deja las manos libres a empleadores para su incumplimiento, aunque la vigilancia de la administración del trabajo puede minimizar, solo que siendo el mayor empleador el Estado, la función de inspección es negligente en la atención a este vasto colectivo laboral.

## REFORMAS LABORALES

Sobre *reformas legales en el ámbito laboral*, la construcción de una nueva constitución en esta primera década del presente siglo activó planteamientos sobre reformas legales en este ámbito.

La discusión de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo tuvo un período muy activo en tiempos de la Asamblea Nacional 2005-2010.

La Comisión de Desarrollo Integral, presidida por el diputado Osear Figuera, hizo una invitación al sector académico y en noviembre del 2008, nos presentó un cuestionario que presento a continuación con sus correspondientes respuestas.

## PREGUNTAS GENERADORAS DEL DEBATE

1. *¿Cuáles son las premisas políticas que debería considerar la nueva Ley Orgánica del Trabajo en el marco de la transición al socialismo?*

En primer término, el título de la mesa sugiere un intercambio más bien *político-técnico*, y obviamente ello corresponde al hecho de que la construcción legislativa es, en primer lugar, un hecho político, porque sus consecuencias van a incidir en las relaciones de poder existentes. En este caso se trata de la relación capital y trabajo, asunto de vastas dimensiones y consecuencias.

En segundo término, el título de la mesa remite al 'marco de la transición al socialismo'. Aquí se plantea por un lado la *transición*, y cómo corresponde a todo proceso transicional, el mismo conlleva la necesidad de mucho debate. Y si a

ello se le agrega que es *al socialismo*, nos topamos con el hecho de tener que aclarar de cuál socialismo hablamos. Hasta ahora predomina en los intercambios sobre el tema la coincidencia sobre lo que no debe ser, pero aún no se clarifica suficientemente lo que ha de ser

La discusión sobre los asuntos relativos a las relaciones de trabajo, es decir, la relación capital-trabajo, es de esperar que contribuirá a la clarificación de cuál socialismo se trata. Finalmente, la incorporación de la *transición al socialismo*, obviamente, sugiere un debate más allá de las reformas puntuales en el orden laboral, contenidas en las disposiciones transitorias de la Constitución de 1999.

Un hecho significativo para valorar las condiciones de contexto, que están presente en la construcción regulatoria para el ámbito del trabajo en las actuales circunstancias, remite a tener presente las condiciones contextuales que caracterizaron a los tres momentos históricos que fueron escenarios para la construcción regulatoria laboral.

En primer lugar la primera ley del trabajo que tuvo consecuencias concretas, la de 1936, ocurrió fundamentalmente con la intervención de liderazgos desconectados del movimiento de los trabajadores, ya que ciertamente apenas se habían formado unos pocos sindicatos sin que ellos llegaran a incidir directamente en la construcción legislativa de aquel entonces. Luego, en el siguiente momento (1945-1948), ocurre con un movimiento de los trabajadores que recién había experimentado una división ideológica profunda, lo que facilitó que las decisiones legislativas y de política laboral aprobadas sirvieran para ahondar las divisiones, y que en el momento de amenazas a la constitucionalidad, el movimiento no tuviera la fortaleza para impedirlo. El tercer momento ocurre con la reforma de 1990, con un movimiento de los trabajadores que había perdido influencia en vastos sectores laborales. El ritmo de incremento de la sindicalización y de la contractualización había alcanzado su pico en los primeros años de la década del ochenta, y desde entonces había venido experimentando una declinación. Es elemental reafirmar que la primera condición que sustenta a un movimiento de trabajadores vigoroso y fuerte, es que existan empleos formales, y que desde los 80 se venía modificando la organización del trabajo, afectando las formas de empleo, además de su número y calidad.

El brevísimo recuento histórico anterior viene a colación ya que es importante interrogarse sobre el estado en que se encuentra el escenario político en la presente etapa cuando se plantea una nueva reforma laboral.

Evidentemente en las presentes circunstancias y momento histórico, se puede afirmar que en el país existe un movimiento de trabajadores que ha acumulado una mayor experiencia histórica, lo que permite abrigar la expectativa de que pueda jugar un papel más protagónico en este proceso de construcción. Aunque en el entendido que el único actor en esta construcción no es él, ya que empresarios, autoridades estatales ejecutivas y judiciales, comunidades, profesionales y la academia, tienen intereses que exponer y plantear en el problema de la regulación laboral.

Un par de señalamientos para completar la respuesta a esta primera pregunta. El primero consiste en que se vive una etapa en que el Estado ha recuperado la capacidad regulatoria, lo que es un hecho positivo para asegurar el papel corrector y orientador, pero también implica el riesgo de la sustracción de autonomía a los actores de los espacios laborales. El segundo, es la emergencia de las comunidades con capacidad y empoderamiento para influir en los asuntos del trabajo. Las proposiciones de contraloría social y de consejos comunales, trasladan sus efectos a los espacios laborales.

## *2. ¿Cuál sería el rol de los trabajadores en las nuevas formas de relaciones laborales?*

El rol de los trabajadores cobra sentido protagónico, en tanto exista un nivel de organización del movimiento que permita construir democráticamente sus propuestas y lograr la adhesión del mayor número de seguidores, incluidos también sectores aliados. Este enunciado remite a que en el seno de los propios actores laborales ha de ocurrir la elaboración de sus posiciones.

Desde inicios de los 80 los trabajadores han venido perdiendo poder adquisitivo, así como también la remuneración del trabajo a nivel macroeconómico ha venido disminuyendo. Ello lleva a justificar un replanteo de la relación de los trabajadores con los empleadores. Así también la sindicalización y la contractualización han venido disminuyendo. Por otro lado se ha estancado la generación de empleos

formales. Esta situación conduce al dilema de si más empleo o más regulación. Si bien no necesariamente es un dilema explícito en las políticas públicas y en el accionar empresarial, al final de cuentas ocurre que en la generación de empleos la mayor parte se ubica en empleos desprotegidos y de baja calidad. Incluso es un fenómeno que igualmente ocurre en los ámbitos privados y públicos.

Sobre las nuevas formas de relaciones laborales hay un potencial importante para su replanteamiento. Veamos elementos fundantes de las mismas. Por un lado el grado de difusión de las relaciones laborales maduras, llamemos aquellas en donde los trabajadores están organizados y logran con los empleadores una relación de reconocimiento y respeto mutuo que da lugar a relaciones contractualizadas estables. Este segmento de las relaciones laborales ha venido disminuyendo, y hoy refiere a una minoría de la población trabajadora. La mayoría no está organizada sindicalmente ni disfruta de relaciones contractualizadas, aunque una parte de ella son receptores de los beneficios de base de la legislación laboral, pero al final el conglomerado excluido es de magnitudes respetables.

Los segmentos laborales en mejor situación reivindicativa, son herederos de un patrón o modelo de acción sindical que tuvo sus orígenes en la actividad petrolera. Como se sabe, los campos o enclaves petroleros fueron espacios productivos y, al mismo tiempo, reproductivos, ubicados en zonas de escaso desarrollo urbano, carentes de infraestructura. Es por lo que la acción reivindicativa sindical en el marco de las relaciones laborales en el espacio productivo concertó con los patronos construir una contratación colectiva amplia, que trascendía los aspectos salariales y de condiciones de trabajo, y se introducía en un diverso espectro de conquistas desvinculadas de lo productivo, tales como salud, escuelas, deportes, servicios sociales. Explicable en los espacios productivos propios de las explotaciones petroleras iniciales, así como las del hierro.

Pero este mismo patrón reivindicativo fue trasladado a la plataforma sindical, en las urbes y zonas con infraestructura pública para estos propósitos y objetivos. Resultado: el movimiento de los trabajadores se desentendió de dos asuntos claves en perspectiva histórica. Por un lado de la temática de la gestión de las empresas y de todo lo relativo a la organización del trabajo y de la producción, dejándose como un monopolio en manos de los patronos. Y por otro lado, se desentendió

de funciones públicas brindadas por el Estado, ya que el movimiento lograba de alguna manera resolver esta situación con lo negociado contractualmente con el patrono. Todo esto por supuesto se cargaba al precio de los productos o servicios, o en otros casos se subsidiaba al productor. A la larga, esto contribuyó a la degradación de los servicios públicos, ya que el actor con mayor capacidad de presión dejó de ejercerla. Estas dos consecuencias por supuesto restaron al movimiento de los trabajadores, contenido en dos dimensiones cruciales para su papel de fuerza histórica, tales son su condición de fuerza productiva con capacidad gestora y de actor socio-político manteniendo papel activo en la agenda extralaboral.

Parece oportuno repensar esta problemática a la luz de la construcción regulatoria, y tenerla presente en el debate en curso, y que se tenga como norte ofrecer condiciones para la reconstrucción unitaria y autónoma de las organizaciones de los trabajadores, con una orientación a mayores incidencias en los aspectos de la organización del trabajo y de la producción. Conspira en contra de este propósito el que en el seno del movimiento se experimenta desgastes derivados de confrontaciones internas. Mientras, se carece de capacidades consistentes para conducir los procesos productivos.

El papel que la construcción regulatoria pueda jugar en este problema es crucial para el desarrollo de opciones productivas que sean más avanzadas en producción, solidaridad y eficiencia que las formas tradicionales capitalistas.

### *3. ¿Cuál sería el rol del Estado en el nuevo marco legal?*

Históricamente, los momentos fundamentales de la legislación laboral y de las relaciones laborales -1936 y el trienio 1945 al 48-, han sido aprovechados por el Estado para hacerse de un lugar interventor y controlador de estas relaciones. Por ello su funcionamiento es dependiente de las autoridades ejecutivas. Posteriormente, con el fortalecimiento del capitalismo estatal postnacionalización petrolera, este proceso se agudizó por la multiplicación de los recursos financieros que maneja desde entonces el Estado.

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se introduce un elemento que hace más interventor al Estado, a través de la intervención en las elecciones sindicales.

Plantearse cuánta intervención estatal es la conveniente y necesaria es un problema de consideración fundamentalmente ideológica. Así como el esquema originario previsto en la legislación de 1936 y en las reformas del trienio 1945-48, fue marcadamente ideológico, así corresponde a lo que se defina en las reformas de este nuevo siglo.

Qué tipo de relaciones han establecerse entre el Estado y los actores de las relaciones laborales, es decir, las organizaciones de los trabajadores y, las empresas y sus gremios es el punto clave. Aquí cabe remitirse al papel regulador y al papel interventor del Poder Ejecutivo.

La experiencia histórica de la intervención estatal ha sido más invasora de los asuntos del movimiento de los trabajadores que de las empresas y los gremios empresariales. Desde la básica formación y legalización de un sindicato, y de ahí en adelante todos los procesos normales de las relaciones laborales, han estado subordinados a aprobaciones y discreciones burocráticas gubernamentales. Dando a la larga por resultado, un movimiento que ha perdido autonomía, y se ha tenido que subordinar al gobernante de turno.

Del lado de las empresas y sus gremios han sido menos intervenidos, y por tanto no experimentan similares consecuencias, aunque resienten los impactos que la tradicional fragmentación sindical produce en los escenarios productivos.

La interrogante central es cómo fortalecer el papel del Estado para que cumpla su papel regulador a favor del alcance de una sociedad con mejores niveles de calidad de vida, minimizando aquellas intervenciones que coartan el desenvolvimiento y la autonomía de los actores.

Una condición fundamental es el fortalecimiento profesional de las entidades públicas que intervienen en las relaciones laborales. La profesionalización de un ente como el Ministerio del Trabajo, y de aquellos que actúan en los asuntos del trabajo tales como el IVSS, INPSSASEL, INCRET, INCES, Instituto de Empleo. Cada uno de estos entes es rector de políticas públicas vinculadas con el ámbito

laboral. Sus relaciones con los actores son de control y dominio, y es hora de considerar mecanismos que permitan a los actores y los ciudadanos ejercer algún grado de control.

4. *¿Qué aspectos fundamentales deberían mantenerse de la actual Ley Orgánica del Trabajo y cuáles aspectos pudieran incorporarse para configurar un trabajo digno o decente?*

Empezando por el final, el trabajo digno o decente, se trata de una noción que tuvo acogida en nuestros países, porque reorientó la atención de las acciones de la OIT hacia áreas del mundo del trabajo que reflejaban una descomposición del avance normativo. Por ello se replanteó apuntar hacia temas como la abolición del trabajo forzado, combatir el trabajo infantil, toda forma de discriminación para el ingreso y conservación del empleo, respetar la libertad sindical y promover las negociaciones colectivas. Es entendido que estos son parámetros básicos que han de estar en la agenda laboral de una sociedad.

Con la presente legislación laboral creo que poco habría que modificar para que este concepto pueda materializarse. En lo que sí es necesario un esfuerzo importante para convertirlo en realidad es en el lado de la implementación, lo que implica mirar hacia las instituciones y mecanismos de funcionamiento de las relaciones de trabajo.