

DIALOGO SOCIAL Y TRIPARTISMO EN VENEZUELA*
"Hacia un Nuevo Modelo de Relaciones de Trabajo"

César Augusto Carballo Mena

Sumario: 1.-APROXIMACION AL MODELO VENEZOLANO DE RELACIONES DE TRABAJO. 2.-EL DIALOGO SOCIAL EN VENEZUELA (ANTECEDENTES. 3.-LA EXPERIENCIA DE LA COMISION TRIPARTITA Y SUS RESULTADOS: 3.1. Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI); 3.2. Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES). 4.PERSPECTIVAS: 4.1. El diálogo social como premisa del nuevo modelo de relaciones de trabajo. 4.2. Institucionalización. 4.3. Flexibilidad de los contenidos. 4.4. Multiplicación de escenarios y articulación del diálogo social. 4.5. Diálogo bipartito; y 4.6. El Tripartismo y administración laboral.

1.-APROXIMACION AL MODELO VENEZOLANO DE RELACIONES DE TRABAJO

Nuestro modelo de relaciones de trabajo gravita -aunque cada vez menos- en torno a la figura -en franco deterioro- de un Estado-árbitro, al cual ha correspondido tradicionalmente la fijación unilateral de las reglas que rigen la interacción entre capital y trabajo; y -sobre todo- la preservación de la paz laboral. Esto último fue garantizado -durante varias décadas- mediante la satisfacción de las pretensiones de los interlocutores sociales sin necesidad de establecer prioridades (y, por ende, de privilegiar unas y sacrificar otras), gracias a los formidables ingresos de la renta petrolera.

Así, el Estado paternalista a través de una prolija regulación del fenómeno laboral, al lado de una concepción contraria a la conflictividad laboral¹, confinó a

*.Ponencia Presentada en la Cumbre Sindical Iberoamericana (Isla de Margarita, del 3 al 6 de noviembre de 1997) y, en el Encuentro sobre Diálogo social en la Unión Europea y los Países Andinos (Madrid-España, del 19 al 20 de noviembre de 1997).

** .César Augusto Carballo Mena es Director General del Ministerio del Trabajo de Venezuela y Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

¹. Pareciera asumirse la teoría del consenso o de la integración social, que parte de "una consideración de la estructura social como un orden, cuyos miembros individuales se encuentran vinculados entre sí y componiendo un todo ordenado en cuanto que constituyen una comunidad moral con normas y valores compartidos" (Luis Enrique de la Villa-Carlos Palomeque. Introducción a la Economía del Trabajo. T. 2. Ed. Debate. Madrid, 1982, p. 272). Bajo la perspectiva reseñada, el conflicto social -o laboral, en los términos que nos ocupan- es percibido como una disfunción social, que -por tanto- le merece al legislador una regulación represiva o, por lo menos, restrictiva.

estrechos límites a la autonomía colectiva y -en consecuencia- signó con una profunda debilidad al sistema de relaciones de trabajo.

De otro lado, la legislación laboral en Venezuela -que antecedió a una verdadera "cuestión social"-, precisamente por eso, ejerció una influencia decisiva en la conformación de nuestro modelo de relaciones de trabajo. En este sentido, la primera ley laboral venezolana con vocación de eficacia -promulgada en el mes de julio de 1936- brindó una amplia y ambiciosa tutela al trabajador individual y -asimismo- sometió a severas restricciones la actividad sindical, para entonces profundamente influenciada por la ideología marxista². Por tanto, la legislación de 1936 delineó hondamente la estructura y funciones de las organizaciones sindicales -escasas para entonces, pues recién culminaban casi tres décadas de la férrea dictadura de Juan Vicente Gómez-, reservándose el Estado el diseño y ejecución de la política laboral, y el control estricto del funcionamiento de aquellas instancias de representación colectiva de los trabajadores.

Como antes se apuntó, la riqueza petrolera consolidará la concepción del sistema de relaciones de trabajo al financiar la paz laboral -arbitrado por el Estado-; pero, inevitablemente, ello conducirá a una profunda debilidad de los actores sociales que es menester revertir sin espera. "No hay nada en nuestra historia social, nada en nuestra evolución material y en el cambio de mentalidades que no sufra la sobre determinación del Estado, el cual, a su vez, extrae su vigor de los hidrocarburos³".

En síntesis, al igual que la mayoría de los países de América Latina, Venezuela presenta un sistema de relaciones laborales intensamente intervenido por normas de origen etático: "la ley regula en detalle a los actores, sus relaciones y poderes, y la administración del trabajo interviene para gobernar el sistema"⁴.

2.-EL DIALOGO SOCIAL EN VENEZUELA (ANTECEDENTES)

El diálogo social puede ser entendido como la interacción entre los interlocutores sociales (gobierno central, regional o local, y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores) con el ánimo de concertar los intereses involucrados en el diseño y ejecución de la política socio-económica y así propender -sobre todo-

²La Constitución de 1936 consagraba en su artículo 32, ord. 6º: "Se considerarán contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, las doctrinas comunista y anarquista, y los que las proclamen, propaguen o practiquen serán considerados como traidores a la Patria y castigados conforme a las leyes..."

³Oswaldo Barreto Miliani. Prólogo al libro "Por qué hago lo que hago" de Teodoro Petkoff. Alfadil Ediciones. Caracas, 1997, p. 15.

⁴Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Relaciones de Trabajo en Venezuela. Ginebra, 1995, p. 17.

al desarrollo económico y la paz social⁵. En el escenario descrito, resulta obvio que el diálogo social no estaba -precisamente- llamado a ocupar un espacio estelar en la agenda los actores sociales.

No obstante, encontramos una primera experiencia de diálogo y concertación social en el año 1958, con ocasión del derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez y el alumbramiento del actual sistema democrático. En aquella oportunidad las organizaciones sindicales -sin distinción ideológica- asumieron el objetivo de consolidar el naciente régimen democrático y -con ello- asegurar la virtualidad de un conjunto derechos civiles y políticos que constituyen premisas del ejercicio de la libertad sindical irrestricta, entre los que destacan la libertad de asamblea y de reunión, la libertad de palabra y de opinión, la libertad de expresión y de prensa, el derecho a la seguridad de la persona, la protección de los locales sindicales, la inviolabilidad de las comunicaciones sindicales, etcétera⁶. En atención a ello, las organizaciones sindicales más representativas -a través del Comité Sindical Unificado- suscribieron con los empleadores -representados por la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS)- el Avenimiento Obrero-Patronal del 24 de abril del referido año, mediante el cual se acordó: a) La constitución de comisiones paritarias y bipartitas de avenimiento para atender los conflictos colectivos de trabajo que pudieren surgir; además del compromiso de moderar el ejercicio de acciones conflictivas; b) La obligación patronal de respetar la libertad sindical; c) El compromiso de los empleadores de conservar “la mayor estabilidad (en el empleo) posible”⁷; d) La observancia estricta de las obligaciones que dimanar de la legislación laboral y los contratos colectivos de trabajo; y e) El propósito de incentivar la celebración de contratos colectivos de trabajo “por actividad económica

⁵.Gonzalo Vidal Caruana. El diálogo y la concertación social en España, la Unión Europea y en Latinoamérica. mimeo, 1997, p. 3.

⁶.En el informe preparatorio para la adopción del Convenio N° 87 de la OIT, se destacó que “la libertad de asociación profesional no es más que un aspecto de la libertad de asociación en general, que debe integrarse en un vasto conjunto de libertades fundamentales del hombre, independientes y complementarias unas de otras y que abarcan, entre otras, la libertad de asamblea y de reunión, la libertad de palabra y de opinión, la libertad de expresión y de prensa, etcétera” (Informe VII de la Oficina Internacional del Trabajo, 1947, p. 11. Apud. Geraldo Von Potobsky-Héctor Bartolomei de la Cruz. La Organización Internacional del Trabajo. Ed. Astrea. Buenos Aires, 1990, p. 229).

⁷.De este modo, el Avenimiento Obrero-Patronal constituye un antecedente remoto del Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES) suscrito el día 3 de julio de 1997 -en la sede del Ministerio del Trabajo- y, por virtud del cual, los patronos asumieron el compromiso de “conservar la estabilidad en el empleo; (y...) concertar en esta materia con las organizaciones sindicales que representen a sus trabajadores...”.

que tiendan a uniformar las condiciones de trabajo y estabilizar las relaciones obrero-patronales”.

Posteriormente (31-10-1958), fue suscrito un acuerdo de carácter eminentemente político -el Pacto de Punto Fijo- en el cual los principales partidos políticos de la época (con exclusión del Partido Comunista de Venezuela -PCV-) “se comprometen a la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral, a formar un gobierno de unidad nacional con participación de los tres partidos (que lo suscriben) y sectores independientes, y a la defensa y ejecución de un programa mínimo común”⁸. Cabe sólo, finalmente, destacar que uno de los componentes del aludido “programa mínimo común” fue la defensa del trabajador y el respeto a la libertad sindical⁹.

Las iniciativas expresadas alcanzaron los objetivos -sin duda, más trascendentes- de consolidar el régimen democrático, obtener un alto nivel de reconocimiento de las organizaciones sindicales, e institucionalizar un sistema democrático de relaciones de trabajo.

Más tarde, durante el período 1974-1979, el Gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez impulsó un proceso de diálogo social, informal y de carácter cupular, que se radicó en la denominada Comisión de Alto Nivel. Dicha experiencia de interacción entre el Estado y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores exhibió un marcado “predominio (...de aquél sobre éstas), derivado fundamentalmente de su poder económico al disponer de la renta petrolera”¹⁰. De allí que la instancia referida no adquiriese mayor trascendencia y fuere estimada por algún autor¹¹ como un mero mecanismo de comunicación a los interlocutores sociales de las decisiones adoptadas -unilateralmente- por el Estado-árbitro de las relaciones de trabajo.

Sin embargo, la crisis económica que comenzó a afectar al país en la década de los 80's impuso el desarrollo de nuevas iniciativas tendentes a fortalecer el diálogo social como instrumento idóneo para atender la conflictividad social (y laboral) que dicha crisis desató. Es así como durante el Gobierno del Presidente Jaime Lusinchi (1984-1989) se pretendió integrar a los interlocutores sociales en el diseño de la política económica y social a través del llamado “Pacto Social”. Esta iniciativa, a

⁸.Oscar Hernández Alvarez. ¿Qué es el Pacto Social? Ed. del Congreso de la República, Caracas, 1988, p.34.

⁹.Ibidem. p.35.

¹⁰.Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Ob.cit. p.106.

¹¹.Oscar Hernández Alvarez. “Los procesos de consulta y cooperación tripartita en América Latina”. mimeo. Apud Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Ob.cit. p.106.

pesar de algunos éxitos innegables¹², no pudo -lo que resultaba el proyecto de mayor envergadura- institucionalizar el diálogo social, el cual -incluso- se erosionó con suma intensidad sobre todo a partir del fracaso -en octubre de 1984- de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios (CONACOPRESA)¹³.

El Gobierno siguiente -segundo mandato del Presidente Carlos Andrés Pérez- anunció que retomaría la senda del diálogo social a través de la política de "Concertación Social". Sin embargo, los avatares políticos que extrajeron del baúl de la historia intentonas golpistas y amenazas dictatoriales, dieron pronto al traste con aquella propuesta que jamás pudo fructificar en medio de semejante inestabilidad política.

Precisamente por lo antes expuesto, es que correspondió al actual Gobierno del Presidente Rafael Caldera atender una grave crisis económica e institucional que hacía peligrar la pervivencia del sistema democrático. Por ello, una cuota fundamental de los esfuerzos del presente Gobierno ha estado dirigida a restituir el diálogo social y propiciar acuerdos nacionales sobre los tópicos de mayor relevancia. En este escenario se inserta la experiencia de la Comisión Tripartita.

3.-LA EXPERIENCIA DE LA COMISION TRIPARTITA Y SUS RESULTADOS

En el ámbito de nuestras relaciones de trabajo el tópico que ha merecido un debate más dilatado, e igualmente caldeado, ha sido el referente al instituto jurídico de las prestaciones sociales y, en particular, a la fórmula de su reajuste con base en el último salario devengado por el trabajador¹⁴. A dicho régimen le fue imputada la renuencia patronal a ajustar los salarios, no tanto por el efecto económico directo que ello apareja -según sostiene el sector aludido- sino, más bien; por las consecuencias que genera sobre las prestaciones sociales acumuladas por el trabajador.

¹². Fueron decretados por el Presidente de la República -en ejercicio de una Ley-habilitante- el régimen del bono de transporte y de comedores industriales, la obligación patronal de incrementar la nómina de trabajadores en las empresas como paliativo -de dudosa eficacia- al problema de la desocupación, la elevación -en dos oportunidades- del salario mínimo de los trabajadores rurales y urbanos, etc.

¹³. Dicha Comisión -cuya iniciativa corresponde a la Confederación de Trabajadores de Venezuela- pretendía "la implementación de un mecanismo regulatorio de la presión inflacionaria que permitiera ajustar los precios de los bienes y servicios a la real situación de los costos, estableciendo márgenes de comercialización razonables y salvaguardando, en lo posible, el poder adquisitivo del salario". Oscar Hernández Alvarez. Ob. cit. p.62.

¹⁴. La Ley Orgánica del Trabajo de 1990 (aunque el instituto que nos ocupa adquirió sus caracteres definitorios en la Reforma de la Ley del Trabajo de 1974), en su artículo 108, consagraba el derecho del trabajador a percibir una (mal llamada) indemnización de antigüedad en caso de extinción del vínculo laboral, cualquiera fuere la causa de ésta. Dicha "indemnización", equivalente a treinta (30) días de salario por año de servicio, se calculaba con base en el último salario devengado por el trabajador.

Por lo expuesto, en el Anteproyecto de Ley Orgánica del Trabajo (LOT), presentada al Congreso por el Dr. Rafael Caldera, fue suprimido el “recálculo” o reajuste de las prestaciones sociales, imponiéndose su liquidación por períodos anuales. No obstante, dicha iniciativa provocó un contundente rechazo por parte de las organizaciones sindicales que provocó, en definitiva, el diferimiento de su discusión¹⁵.

Por su parte, el sector empresarial presentó una propuesta (rechazada categóricamente por el movimiento sindical) de reforma del régimen de las prestaciones sociales (noviembre de 1989), vinculando dicho instituto a la necesidad -ciertamente urgente- de mejorar el sistema de seguridad social a través de “fondos privados de retiro” que se integrarían con aportes provenientes de los patronos y los trabajadores beneficiarios.

De este modo, resultó necesario asumir la discusión de ambos temas -prestaciones sociales y seguridad social- en el marco de un diálogo tripartito que brindara honda legitimidad a los acuerdos que eventualmente se alcanzaren. Así, fue instalada una instancia trilateral (Comisión Tripartita) para la discusión -en específico- de los temas indicados, integrada por el Ejecutivo Nacional (CORDIPLAN y los Ministerios del Trabajo, Hacienda, e Industria y Comercio) y las organizaciones más representativas de empleadores (FEDECAMARAS, CONINDUSTRIA, CONSECOMERCIO, FEDEAGRO Y FEDEINDUSTRIA) y trabajadores (CTV, CODESA y CGT). La aludida Comisión Tripartita -después de no pocas vicisitudes que anunciaron un virtual fracaso- alcanzó un histórico acuerdo el día 17 de marzo de 1997 (Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial -ATSSI-); que luego consolidó mediante la celebración del Acuerdo sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES) del 3 de julio del mismo año.

El carácter histórico de los Acuerdos mencionados (ATSSI y ATES), productos del diálogo social y el tripartismo, se explica a partir de, por lo menos, cuatro razones:

1º. En primer término, constituyen expresiones exitosas de diálogo y concertación social después de casi cuatro décadas de fallidas intentonas o, en todo caso, de escaso interés por el tema de parte de los interlocutores sociales. Como ya se ha dicho, habría que remontarse al año de 1958 para toparse con un instrumento de similar envergadura y repercusión en la esfera de las relaciones de trabajo (Avenimiento Obrero-Patronal), cuya virtualidad exigió transitar una dictadura militar (1948-1958) que desconoció los derechos civiles y políticos y, por ende, la libertad sindical. Por ello, si bien el Avenimiento Obrero-Patronal pretendió -expresamente- garantizar la armonía en las relaciones entre empleadores y trabajadores, su objetivo esencial -aunque subyacente- fue la consolidación del recientemente instaurado régimen democrático.

¹⁵. El artículo 128 de la LOT de 1990, facultaba al legislador ordinario a reformar el instituto de las prestaciones sociales (consagrado en su artículo 108), con arreglo a las condiciones previstas en aquel artículo.

2º. De otra parte, el proceso de diálogo social que produjo los acuerdos antes mencionados, de algún modo clausura -sirve de epílogo- a la inestabilidad política y social que caracterizó nuestro pasado reciente y que amenazó la preservación del sistema democrático. En definitiva, los acuerdos tripartitos son una avanzada expresión del sistema democrático de relaciones de trabajo y, con ello, garantizan la legitimidad de las normas que repercuten sobre el mercado de trabajo.

3º. Asimismo, los tópicos abordados por los acuerdos tripartitos revisten, con mucho, importancia fundamental en la esfera de nuestro sistema de relaciones de trabajo. Los interlocutores sociales acordaron a) la reforma de las “prestaciones sociales” (prestación de antigüedad) -el instituto jurídico-laboral más emblemático en Venezuela- con el ánimo de adaptarlo a las imperantes condiciones económicas y sociales; b) la “recomposición” del salario, afectado severamente por la política de remuneraciones sustitutivas de aquél (bonos y subsidios no salariales); c) la fijación del salario mínimo a través del diálogo social tripartito; d) el desarrollo de un sistema de seguridad social integral; e) el impulso de la negociación colectiva y el tripartismo; y f) el diseño de una política de empleo concertada que tendiese a garantizar la generación de puestos de trabajo de alta calidad.; y

4º. Por último, inaugura entre nosotros la experiencia de leyes paccionadas o consensuadas, es decir, derivadas del acuerdo entre los interlocutores sociales y, por tanto, “blindadas” de legitimidad. Según se explicará en las próximas líneas, del ATSSI han derivado el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (promulgada el 19 de junio de 1997) y el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (actualmente en discusión en la Cámara de Diputados del Congreso de la República); y, próximamente, serán presentados ante el Parlamento los Proyectos de Ley de los Subsistemas de Seguridad Social sobre Pensiones, Salud y Paro Forzoso.

De seguidas nos referiremos, brevemente, a los aspectos esenciales de los acuerdos tripartitos derivados del proceso de intenso diálogo social en Venezuela durante el año 1997:

3.1.-Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI)¹⁶

Este instrumento, suscrito en el Palacio de Miraflores en la ciudad de Caracas, el día diecisiete (17) de marzo de 1997, constituye -sin duda alguna- la expresión más acabada de concertación social en Venezuela, toda vez que desarrolla -según antes se indicó- los lineamientos esenciales de un nuevo sistema de seguridad social integral, propugna la recomposición del salario (que devino un componente residual de la

¹⁶ Diversos comentarios expresados en la presente sección fueron extraídos de la introducción al Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI), publicado por el Ministerio del Trabajo en el mes de mayo de 1997.

remuneración por virtud de la política de bonos o subsidios -no salariales- que surgió como reacción al impacto del salario en el cálculo de las denominadas “prestaciones sociales”), garantiza la adaptación del régimen de prestaciones sociales a las condiciones económicas imperantes y, finalmente, fomenta la negociación colectiva y el tripartismo como contenidos básicos de la libertad sindical e imperativos -ambos- de un moderno sistema de relaciones de trabajo.

Toda vez que el ATSSI -como resulta obvio- carecía de eficacia normativa, fue menester plasmar su contenido en sendos proyectos de ley, presentados por el Ejecutivo Nacional ante el Congreso de la República en fecha 8 de abril de 1997 (Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo) y 15 de mayo del mismo año (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral); ambos con el consenso de los interlocutores sociales que suscribieron aquel Acuerdo. En los próximos días serán presentados -igualmente- ante la referida instancia legislativa, los Proyectos de Leyes que desarrollan los -denominados- subsistemas (de seguridad social) de salud, paro forzoso y pensiones, y -posteriormente- aquellos que diseñan los aspectos básicos de los subsistemas de capacitación, recreación y política habitacional.

Como es bien sabido, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo fue promulgada el 19 de junio de 1997, derrotándose de este modo al escepticismo y demostrando -definitivamente- que el régimen de las “prestaciones sociales”, ciertamente el instituto jurídico-laboral más emblemático en nuestro país, sólo podía ser objeto de reformas consensuadas a través del diálogo social y el tripartismo: instrumento básicos para el desarrollo y fortalecimiento de un sistema democrático de relaciones de trabajo. Al lado de ello, en atención a lo pautado en el ATSSI¹⁷, fue modificado el régimen jurídico del salario con el objetivo de asegurar la recomposición de sus contenidos, devenidos marginales en la esfera de la remuneración percibida por los trabajadores por virtud de la sustitución del salario por bonos y subsidios como mecanismo de evasión de los efectos patrimoniales de este concepto sobre las “prestaciones sociales”. De otra parte, se estableció en el referido instrumento legal -una vez más, en ejecución de lo dispuesto en el ATSSI¹⁸- que una Comisión de integración tripartita y paritaria fijaría los salarios mínimo en Venezuela, discriminando -si lo estimare pertinente, por áreas geográficas, ramas de actividad, etcétera.

¹⁷.El ATSSI, en su Capítulo II (5.2.), estableció que las normas de la Ley Orgánica del Trabajo que han dado lugar a la desalarización (sic) de la remuneración, entre otras, las contenidas en los artículos 133, 138 y 146, se reformarán con el propósito de consolidar el carácter salarial de todas las remuneraciones del trabajador.

¹⁸.Capítulo II (6): “Para efectos de garantizar la revisión futura de los salarios, se creará una Comisión Tripartita Nacionalmente que, anualmente, en el marco de lo dispuesto sobre el particular en la LOT, revisará y recomendará el ajuste del salario mínimo; para lo cual tomará como referencia, entre otras variables, el costo de la canasta alimentaria. Corresponderá al Ejecutivo Nacional a partir de dicha recomendación fijar el monto del salario mínimo...”.

Asimismo, es de destacar que la reglamentación del artículo 667¹⁹ de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) -por virtud de la cual se determinaron las características estimadas relevantes a los fines de clasificar las empresas según sus dimensiones y, con base en ello, fijar los topes salariales para el cálculo de la compensación por transferencia- fue concertada en el seno de la Comisión Tripartita. En efecto, en atención al imperativo consagrado en el citado artículo 667 de la LOT, una comisión técnica de integración tripartita -coordinada por la Dirección General del Ministerio del Trabajo- estableció los aludidos criterios de clasificación de las empresas -a los fines del pago de la compensación por transferencia- en pequeñas, medianas y grandes. Dicho acuerdo fue luego reproducido -para revestirle de eficacia jurídica- por la Resolución del Ministerio del Trabajo N°2.294 del 18 de julio de 1997 (G.O. N° 36.251, de la misma fecha). Incluso, cabe destacar que la aludida Resolución previó la preservación de la comisión técnica tripartita -que acordó su contenido- a los fines de brindar asesoría a los empleadores y trabajadores acerca de su cabal interpretación y preciso alcance²⁰; constituyendo de este modo un ejemplo modélico de tripartismo en el ejercicio de funciones reservadas a la administración laboral.

3.2.-Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES)

Posteriormente, el día tres (3) de julio de 1997, fue suscrito en la sede del Ministerio del Trabajo el Acuerdo Tripartito sobre Estabilidad en el Empleo y Salarios (ATES), mediante el cual las partes manifestaron: a) su voluntad de iniciar -sin dilación- discusiones dirigidas “a la formulación de una coherente y eficaz política de empleo y formación para el trabajo”; b) “el convencimiento de que la nueva Ley Orgánica del Trabajo constituye el más eficaz instrumento de estabilidad en el empleo, toda vez que encarece sensiblemente el coste de los despidos injustificados”; y c) “la necesidad de intensificar la campaña de información acerca del alcance de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo”. Asimismo, los empleadores se comprometieron -de modo específico- a: d) “conservar la estabilidad en el empleo (...) concertar sobre esta materia con las organizaciones sindicales que representen a sus trabajadores; y e) “proceder en breve plazo a los ajustes salariales que fuere

¹⁹ Art. 667 LOT: “El tope salarial para el cálculo de la compensación por transferencia, establecido en el artículo 666 de esta Ley, no excederá de : a) Noventa mil bolívares (Bs. 90.000,00) mensuales en las pequeñas empresas. b) Ciento sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 165.000,00) mensuales en las medianas empresas (y trescientos mil bolívares -Bs. 300.000,00- en las grandes empresas). Dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, una comisión técnica de integración tripartita fijará criterios para la aplicación de los indicados topes salariales, considerando a tal efecto, entre otros elementos, el capital de la empresa, el número de trabajadores y la facturación...” (destacado nuestro).

²⁰ Art. 6° (Resolución del Ministerio del Trabajo N° 2.294): “La Comisión Técnica a que se refiere el artículo 667 de la Ley Orgánica del Trabajo, continuará funcionando durante los próximos ciento ochenta (180) días, con el objeto de brindar asesoría sobre la aplicación de la presente Resolución”.

menester con ocasión del incremento del salario mínimo, atendiendo a la capacidad económica de la empresa y a la eficiencia de los trabajadores". Finalmente, el Ejecutivo Nacional destacó que en caso de configurarse "despidos masivos" ejercería, de inmediato, las facultades extraordinarias que le atribuye el artículo 34 de la LOT, es decir, la suspensión de los mismos y la consecuenencial orden de reinstalación en la empresa de los trabajadores afectados²¹.

El instrumento en comentario, a pesar de no prever término alguno para el cumplimiento de los compromisos patronales -de modo tal que, prima facie, pudiese de él predicarse su eventual ineficacia- impulsó un cúmulo de acciones tendentes -precisamente- a garantizar su cabal cumplimiento y, de este modo, consolidar el proceso de diálogo social tripartito. En este sentido, con ocasión de la celebración del ATEs: a) El Ministerio del Trabajo, juntamente con el Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y del Usuario (INDECU) y el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT)²², desarrolló un operativo de inspección en las empresas a nivel nacional (en definitiva, más de 22.000 en un lapso de treinta días), con el objeto de determinar -de una parte- los ajustes salariales realizados durante los meses de junio, julio y agosto de 1997, y -de la otra- el número de trabajadores que prestaban servicios durante el referido trimestre (para así evidenciar la conservación de la estabilidad numérica). De más está destacar que el operativo descrito es -con mucho- el más ambicioso desarrollado por el Ministerio del Trabajo y sirvió para brindar elementos objetivos de juicio a la discusión salarial planteada entre los organismos representativos de trabajadores y empleadores. b) Fueron instaladas en la sede del Ministerio del Trabajo cuatro (4) comisiones tripartitas sectoriales (servicio, comercio, industria y finanzas) a los fines de discutir acerca de los ajustes salariales realizados, con miras a la fijación de tarifas salariales -que regirían en cada sector o rama de actividad-, en atención a lo dispuesto en el artículo 171 de la LOT²³. Este mecanismo de fijación de tarifas mínimas salariales no conoce antecedente entre nosotros y -como resulta evidente- si se observare impulsaría la negociación entre los interlocutores sociales pues, precisamente, centra su atención en la autonomía colectiva. En todo caso, si se frustrare el objetivo trazado y las comisiones no pudieren avenirse en la fijación de tarifas salariales en su

²¹. Vid dictamen N° 29 de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Trabajo, de fecha 24-05-95 . Dictámenes de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Trabajo, 1994-1995, 1996, pp. 187-198.

²². Resolución conjunta de los Ministerios del Trabajo (N° 2.318), de Hacienda (N° 3.562) y de Industria y Comercio (N° 190), del 5 de agosto de 1997, publicada en la G.O. N° 36.263 del día 6 del mismo mes y año.

²³. Art. 171 LOT: "Cuando representantes de los patronos o trabajadores en una industria o rama de actividad determinada informen al Ejecutivo Nacional que han convenido en ciertas tarifas de salarios y pidan que estas tarifas sean adoptadas como mínimas para todos los trabajadores de la industria o rama de actividad de que se trate (...), el Ejecutivo Nacional podrá, (...) fijarlas como tarifas mínimas mediante la Resolución correspondiente".

respectivo sector o rama de actividad, no cabe duda que ello constituiría una invaluable experiencia para los interlocutores sociales quienes, en breve plazo, deberán integrarse en una comisión tripartita para la determinación del nuevo salario mínimo (Art. 167 ejusdem); y c)

Finalmente, fue designada una comisión técnica tripartita -coordinada por la Dirección General del Ministerio del Trabajo- para diseñar una política de empleo que atendiese, de modo específico, la urgente necesidad de generar puestos de trabajo, de alta calificación, y asegurar la eficiencia de nuestro sistema de formación y capacitación profesional²⁴.

En este orden de ideas, la comisión técnica elaboró un informe -que será sometido en breve plazo a la Comisión Tripartita para su aprobación- sobre una Política de Empleo Concertada (PEC) que propenda -en definitiva- a la generación de empleo socialmente productivo; es decir, que fije las estrategias -desde una perspectiva económica y social- para la creación de nuevos puestos de trabajo, cuyas condiciones de desempeño permitan -en el ámbito de una unidad productiva estable y altamente eficiente- el desarrollo personal y profesional del trabajador, y la obtención de una remuneración que satisfaga sus necesidades y las de su núcleo familiar. Para alcanzar dicho objetivo, fue menester abarcar el análisis de las siguientes áreas -componentes de la política de empleo que se promueve-: empleo inducido, fomento del empleo, capacitación y formación profesional, desarrollo de mecanismos institucionales tendientes a superar la iniquidades del mercado de trabajo y, por último, estímulo y diseño de una política salarial activa.

²⁴ La importancia del diseño concertado de una política de empleo, se explica a partir de los datos más relevantes de nuestro mercado de trabajo: La población económicamente activa alcanzó, para el primer trimestre de 1997, la cifra de 9.187.881 individuos; de los cuales el 87,9% (8.078.879) se encuentra en condición de ocupados y el restante (12,1%) (1.109.002) integra el sector de desocupados. Del total de ocupados, el 48,6% conforma el denominado sector informal de la economía, disgregado como sigue: servicio doméstico (2,4), trabajadores por cuenta propia no profesionales (30,1%), empleadores (3,6%), empleados obreros en empresas que ocupan a menos de cinco (5) trabajadores (11,5%) y ayudantes familiares no remunerados (1,0%). En este sentido, se observa que el desempeño del mercado de trabajo en la presente década ha sido ineficiente, caracteriado por una contracción del crecimiento del mercado forma privado y un aumento importante del empleo informal, así como un incremento en la tasa de desempleo. En este orden de ideas, debe destacarse que la desocupación afecta de modo particular a los jóvenes -en edades comprendidas entre 15 y 24 años-, alcanzando una tasa del 23,1%, es decir, prácticamente el doble de la tasa promedio de la población económicamente activa. El referido grupo etario tiene una participación del 43,3% en el conjunto de los desocupados e, incluso, la situación del sector femenino en la esfera comentada es particularmente grave pues la tasa de desocupación alcanza el 30,7%.

4.-PERSPECTIVAS DEL DIALOGO Y LA CONCERTACION SOCIAL

4.1.-El diálogo social como premisa del nuevo modelo de relaciones de trabajo

Es común entre nosotros el uso indiferenciado de los términos diálogo y concertación social; entendiéndose por ambos los acuerdos alcanzados entre los interlocutores sociales con la finalidad esencial de diseñar y ejecutar medidas de carácter socio-económico que tiendan al desarrollo económico y a la preservación de la paz laboral. La confusión planteada trasciende el marco académico y repercute sobre la esfera de los valores: En Venezuela acunamos una alta valoración de los acuerdos alcanzados (espíritu "concertacionista") y, al lado, un profundo desprecio por el diálogo "a secas". En otros términos, estimamos -con la miopía que acompaña al necéfito- que sólo un instrumento normativo contentivo de obligaciones concretas, asignadas a los entes que lo suscriben, que deban observarse dentro de condiciones y términos rigurosamente reglamentados, es merecedor de elogio y supone -por fin- el éxito del diálogo que le antecede. El diálogo -en sí mismo- es percibido como un simple instrumento para alcanzar la concertación. Sin ésta, aquél no es más que un ejercicio inútil de retórica

La negativa valoración del diálogo social -"a secas"- debe revertirse; resulta pues imperativo divulgar las bondades de esta modalidad de interacción social, sin la cual no será posible -es cierto- alcanzar acuerdos, y garantizar su cabal ejecución pero, más allá de ello, debe repararse en su importancia para la construcción de un sistema democrático de relaciones de trabajo a través del diseño -conjunto entre el Estado, los empleadores y los trabajadores- de la política económica y social.

4.2.-Institucionalización

Como se ha demostrado históricamente, las experiencias de diálogo y concertación social en Venezuela se han desarrollado en el marco de profundas crisis económicas y políticas, sin que hasta el momento dicho proceso se hubiere adelantado a través de canales institucionales que le brinden permanencia y regularidad. Por contra, encontramos que el diálogo y la concertación responden a coyunturas que el Gobierno de turno pretende sortear con el concurso de empleadores y trabajadores; muchas veces con el único objeto de legitimar las políticas diseñadas unilateralmente y así apaciguar la conflictividad laboral.

En este sentido, el objetivo más urgente en el ámbito de la actual experiencia de diálogo en Venezuela es el de su institucionalización, lo cual fue previsto -con lucidez- por la propia Comisión Tripartita al establecer en el Capítulo III del ATSSI que "el Ministerio del Trabajo constituirá una instancia permanente de diálogo social, donde empleadores y organizaciones sindicales encuentren un foro útil e idóneo para la construcción de un sistema de relaciones laborales basadas en el respeto y la creatividad que responda a los retos de la Venezuela por venir"(destacado nuestro).

De este modo, queda en evidencia que la Comisión Tripartita se percibió a sí misma como instancia coyuntural y, por ende, de transitoria vigencia (por lo menos, si pretendiere accionar con la intensidad y bajo las modalidades que hasta ahora le han acompañado); lo cual se entiende a partir de los objetivos concretos que le fueren atribuidos y, sobre todo, en consideración a las múltiples y complejas responsabilidades que de ordinario corresponden a sus integrantes²⁵.

Es por lo expuesto que estimo pertinente impulsar, desde el propio seno de la Comisión Tripartita -también institucionalizada en su integración y funciones básicas pero sin desmedro de su autarquía- la constitución de una instancia de diálogo permanente, de carácter eminentemente técnico, que asuma el análisis y discusión de temas estimados relevantes por los interlocutores sociales. Avanzado el proceso de interacción tripartita en la instancia técnica que se sugiere, es decir, "digerido" el tópico que impulsa el diálogo social, éste trascendería a los niveles cupulares con el objeto de profundizarlo o, si fuere el caso, de celebrar acuerdos que plasmen los resultados obtenidos.

El nivel técnico de diálogo, en ejecución de lo dispuesto en el Capítulo III del ATSSI, debería radicarse en la Dirección de Concertación del Ministerio del Trabajo o, en todo caso, la unidad que en definitiva asuma sus funciones en el marco de la reestructuración que se adelanta en aquel organismo.

En síntesis, se propone un modelo de diálogo social de doble instancia:

a) La Comisión Tripartita (Nacional) como órgano cupular e instancia privilegiada del diálogo y la concertación social, a la que corresponde debatir tópicos revestidos de amplio consenso o que, incluso, ameritaran la celebración de acuerdos;

y b) Una Comisión Técnica Tripartita, que funcionaría como secretariado permanente y unidad de asistencia técnica a la Comisión Tripartita. La estructura propuesta no impediría a la Comisión Tripartita la designación de subcomisiones para atender temas específicos (v.gr. subcomisiones de salario, empleo, composición de conflictos, etc.)

²⁵ En efecto, la Comisión Tripartita involucró -en su origen- a los Ministros de CORDIPLAN, Trabajo, Hacienda, e Industria y Comercio. Posteriormente, a los fines de discutir lo concerniente a la elaboración del Proyecto de Ley de Seguridad Social Integral, se incorporaron los Ministros de Estado para la Reforma de la Seguridad Social y el de Sanidad y Asistencia Social. De otra parte, participaron en dicha instancia de diálogo y concertación social los Presidentes y demás directivos de las organizaciones cupulares de empleadores y trabajadores. La integración expuesta, a todas luces, niega la preservación de la Comisión Tripartita bajo las modalidades hasta ahora observadas pues, alcanzados los objetivos esenciales trazados ab initio, los sujetos integrantes -seguramente- volcarían su atención en otros asuntos estimados prioritarios y descuidarían al diálogo social como interacción básica del sistema de relaciones de trabajo.

4.3.-Flexibilidad de contenidos

Debe destacarse -aunque resulte evidente- que un componente esencial del diálogo lo constituye la flexibilidad de los temas a abordar; es decir, que la interacción entre los interlocutores sociales en el marco que se analiza se resiste a una agenda estricta, se niega a amoldarse a rigurosas estructuras temáticas. Por contra, el diálogo social, al igual que las aguas de un río, al robustecerse y fluir con ímpetu, está llamado a rebelarse contra el cauce que le conduce a un inexorable destino, y así, invadirá espacios adyacentes, imprevisibles al inicio de la experiencia.

Lo indicado pudiere constatarse en el desenvolvimiento de la Comisión Tripartita, pues ésta surgió frente a la necesidad -concreta- de adaptar el régimen de "prestaciones sociales" a las actuales condiciones económicas y sociales, garantizar la "recomposición" del salario, y desarrollar un sistema integral de seguridad social²⁶. Sin embargo, impulsada por el objetivo -más amplio y trascendente, sin duda- de modelar un nuevo sistema de relaciones de trabajo, la Comisión Tripartita -en el ATSSI- avanzó criterios sobre tópicos que no le fueron sometidos a su consideración en el acto constitutivo: Estímulo a la negociación colectiva, fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social, acentuación del apoyo y asesoría brindada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etcétera.

Incluso, en este mismo contexto y como antes se indicó²⁷, la Comisión Tripartita rediseña sus objetivos y se interpreta como instancia idónea para impulsar la transformación del sistema venezolano de relaciones de trabajo. De este modo, el día 3 de julio de 1997, por virtud del ATES, asumió el compromiso de elaborar una política de empleo concertada (PEC) y dialogar en torno a la fijación de tarifas salariales en las diversas ramas de actividad productiva.

En definitiva, alcanzada en gran medida la satisfacción de los objetivos que le fueron trazados, la Comisión Tripartita -sin desconocer su carácter coyuntural- asegura su preservación delineando -autónomamente- nuevas metas a alcanzar.

²⁶ "La Comisión Tripartita nació con un objetivo definido: alcanzar acuerdos en las áreas del régimen de "prestaciones sociales", la recomposición del salario y el diseño de un nuevo sistema de seguridad social integral. La conciencia de los interlocutores sociales de lo que se esperaba de ellos les hizo deponer actitudes radicales, perseguir coincidencias, y preservar el diálogo aún en situaciones adversas" (Teodoro Petkoff, Ministro de CORDIPLAN y coordinador de la Comisión Tripartita. Ponencia dictada en las Primeras Jornadas Ucabistas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Caracas, 11 de noviembre de 1997). En síntesis, el diálogo se orientó -ab initio- hacia un único objetivo: alcanzar la concertación en las esferas antes precisadas.

²⁷ Vid ut supra numeral 3.2.

4.4.-Multiplicación de escenarios y articulación del diálogo social

La experiencia de la Comisión Tripartita tenderá a reproducirse a nivel subnacional, esto es, en el ámbito local y regional²⁸ y, seguramente, asumirá contornos sectoriales e interprofesionales. El diálogo social, visto el éxito de la aludida experiencia, se instalará con las modalidades de integración, objetivos y modalidades de interacción, que se consideren apropiadas en cada esfera.

No obstante, la multiplicación de escenarios -imperativo de eficacia del diálogo social- exige, a la vez, una articulación de los niveles que, en definitiva, coexistan para así precisar las materias de competencia reservada a cada instancia.

4.5.-El diálogo bipartito

La madurez del proceso de diálogo y concertación social conducirá -de modo natural- hacia experiencias de carácter bipartito, esto es, a la interacción directa entre empleadores y trabajadores sin la intervención -por lo menos, activa- del Estado.

Sin embargo, debe admitirse que en el estadio actual de la experiencia venezolana, la injerencia directa del Estado pareciera una condición irreductible pues, hasta tanto los interlocutores sociales se fortalezcan, su presencia brinda garantía de eficacia y, a la vez, le permite ejercer funciones de mediador-moderador en el seno de las discusiones en su condición de representante del bien común; y

4.6.-Tripartismo y administración laboral

El tripartismo, piedra angular de un modelo democrática de relaciones de trabajo y, por ende, contenido esencial de la libertad sindical, no debe concebirse como definitorio del catálogo de actores del diálogo social a nivel cupular sino que, lejos de ello, debe percolar hacia otros estratos del sistema; en particular, está llamado a insuflar el desenvolvimiento de las funciones propias de la administración del trabajo.

Finalmente, debe reiterarse que los resultados del diálogo y la concertación social, alcanzados durante el presente año, aseguran un espacio protagónico en la historia -que ha de escribirse- de las relaciones de trabajo en Venezuela. Sin embargo, estoy persuadido, que esa historia dará cuenta de un sólido sistema de relaciones de trabajo sólo si se logra institucionalizar el diálogo social para que, desde esa instancia democrática, dimanen las directrices que hagan posible el cambio.

²⁸.Hasta el momento se han constituido sendas comisiones tripartitas regionales en los Estados Aragua y Barinas.

Es justificado el optimismo: Así como el movimiento sindical y los empleadores han enfrentado regímenes dictatoriales -apostando al futuro del sistema democrático-, una vez más, con los resultados de la Comisión Tripartita, una dictadura -la más terrible de todas- fue derrotada en Venezuela: La dictadura invisible del miedo, el escepticismo, la indiferencia, la derrota anticipada. El diálogo social es -en síntesis- la vía democrática hacia la utopía de una sociedad -construida por el Estado, junto con trabajadores y empleadores- más justa e igualitaria.

Cesar Augusto Carvallo Mena

Caracas, noviembre de 1997.