

SINTESIS DE LA EVOLUCION DEL DERECHO SOCIAL VENEZOLANO EN LOS ULTIMOS CUARENTA AÑOS

JUAN VICENTE VERA *

I. Antecedentes legislativos. La Ley del Trabajo de 1936. II. El movimiento sindical. III. La contratación colectiva petrolera. IV. El mecanismo de contratación colectiva. V. La situación actual. VI. Leyes sociales vigentes en el país.

I. *Antecedentes legislativos*

La muy conocida afirmación de que Venezuela entra en el siglo XX a partir de 1936 a raíz de la muerte de Juan Vicente Gómez, cobra especial vigencia en cuanto a la evolución del Derecho Social se refiere. En efecto, las pocas normas de contenido social existentes en la legislación común vigente para esa fecha, o no tenían aplicación práctica, o su aplicación por parte de los patronos se efectuaba mediatizadamente. Hubo sí, durante el primer tercio del presente siglo, para ser justos en este enfoque, varios intentos de incorporar a la masa trabajadora venezolana, predominantemente rural para esa época, a los beneficios y protecciones del Derecho Social, ya comunes en los países industrializados de la vieja Europa; tales son, a título de ejemplo, las disposiciones que en materia del trabajo aparecieron en el Código de Minas de 1909, en el cual hallaron cabida las primeras normas sobre higiene y seguridad industrial, la jornada de 12 horas y el pago del exceso de trabajo sobre ese límite con una rata del 50% sobre el salario ordinario por hora de labor. En 1916, el Congreso Nacional designó una Comisión de Diputados que elaboró un proyecto de "Ley de Protección de Obreros", en esencia un reglamento de protección por accidentes de trabajo, el cual, como tantas otras iniciativas legislativas en nuestro país, se ahogó en las Cámaras. En 1910 se promulgó una Ley de Sociedades Cooperativas, reformada en 1917, la cual en 1919 pasó a formar parte del Código de Comercio. En 1917 fue

* El autor es abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela y especialista en Derecho Laboral. Ha sido profesor de "Contratación Colectiva" en los cursos de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de dicha Universidad y representante de Venezuela en eventos internacionales sobre temas laborales. Actualmente es asesor en el ámbito empresarial.

promulgada la "Ley de Talleres y Establecimientos Públicos", que estableció además de disposiciones de higiene y seguridad industrial, la jornada de trabajo de ocho horas y media y el principio del descanso obligatorio en los días feriados.

En 1928, por presiones externas y como una forzada concesión a la Organización Internacional del Trabajo, el gobierno de Gómez promulgó la primera "Ley del Trabajo". Nunca se hizo nada por cumplirla. Aparte de su ineficacia premeditada, dicha Ley tuvo un valor teórico bastante considerable como antecedente de la Ley actual, la cual conserva intacta casi todas sus disposiciones.

En síntesis podemos decir que el tardío nacimiento del Derecho Social en Venezuela, la falta de conciencia de clase y el atraso en la aparición de las organizaciones obreras nacionales, se debieron fundamentalmente a los regímenes de fuerza que caracterizaron a la Venezuela del siglo pasado y del primer tercio de este siglo.

Afirma Stammler en su obra "Economía y Derecho" que la historia de la vida social se desenvuelve constantemente de modo cíclico; los fenómenos sociales presentes originan una nueva estructura social; ésta, a su vez, da lugar a nuevos fenómenos sociales. Discernir concretamente el ciclo problemático de la vida social lleva, a través de la labor científica de la Historia del Derecho, a explicarse las transformaciones del orden jurídico en los fenómenos sociales que la suscitan". La estructura social de la Venezuela de 1936, país rural, semi-feudal, pre-capitalista, con grandes antagonismos sociales de raíz laboral y de fondo económico, con ausencia de derechos políticos por largas décadas, da pie, a la muerte del dictador a fines de 1935, a un período de gran efervescencia política y social que conduce, como una salida lógica de todo este soterrado trasfondo social, a la promulgación de la Ley del Trabajo, el 16 de julio de 1936, si se quiere, fecha esta de partida para la aplicación del Derecho Social en Venezuela.

La Ley del Trabajo de 1936

Con todas sus imperfecciones, y a pesar de las críticas que ha recibido, la Ley del Trabajo de 1936 ha jugado un papel de extraordinaria trascendencia en el país, como elemento de progreso de la masa trabajadora y como ente regulador de las relaciones obrero-patronales; con frecuencia nos olvidamos que la intención del legislador del 36 no fue otra que la de crear un mínimo de condiciones de trabajo que pudiera ser cumplido por todos los empresarios y patronos de la incipiente Venezuela industrial

de la época. En el decir del doctor Rafael Caldera, uno de sus autores, "En cuanto a su espíritu, y a la orientación de sus instituciones, la Ley del Trabajo es un organismo que encara de frente la cuestión social. Que plantea sin timideces la intervención del Estado en favor de las clases desposeídas, y que busca disminuir en cuanto sea posible el desamparo y la intranquilidad en que éstas viven. Y que, por otro lado, busca un ambiente de sana conciliación entre las partes que concurren a la producción". Después de la Ley del Trabajo y su Reglamento, promulgado en 1938 y reformado en 1974, es bastante extenso el conjunto en Leyes, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Convenios, que rigen la materia social en el país, tal y como se muestra en el punto VI de este artículo, muchos de ellos abarcando o regulando situaciones fragmentarias o transitorias, que hacen difícil su ubicación y aplicación por parte de patronos y trabajadores.

Se ha sostenido por largos años la necesidad de reformar la Ley, o de promulgar un nuevo instrumento para regir el hecho social trabajo, que aglutine toda esta dispersa legislación y la adecúe a la situación vigente en el país; sin embargo, somos de la opinión, de que si bien es preciso una reforma de la misma, ella debe ser efectuada con previsiva serenidad y elevación técnica, si no fuera así, es preferible respetar una normativa que ha venido siendo precisada a través de la doctrina y la jurisprudencia, y cuyos alcances han sido extraordinariamente extendidos a través de la contratación colectiva, prevista en el conjunto de sus disposiciones.

En estos 44 años de vigencia de la Ley, nuestro país ha sufrido profundas transformaciones en todos los campos; en el terreno de lo social, tal y como se ha expresado desde fines del siglo XX, la superioridad de la riqueza sobre el trabajo y la posibilidad de acumular fortunas cuantiosas, gracias al sobrante de las rentas no consumidas, ha disminuido progresivamente a medida que, en la lucha de la competencia, ha ido mejorando la situación del trabajo frente al capital.

La transformación jurídica se ha logrado al menos en gran parte, ya que el Derecho Laboral ha conseguido restablecer la igualdad de las partes y satisfacer gran número de reivindicaciones obreras, en cuanto a jornadas, descansos, salarios, vacaciones, seguridad y previsiones sociales, con la aquiescencia más o menos forzosa del sector empresario.

II. *El movimiento sindical*

Hablar de reivindicaciones obreras implica referirse necesariamente al movimiento sindical u obrero, el cual supone una asociación de trabaja-

dores con el propósito de mejorar su bienestar económico y social. La fuerza impulsora y el propósito central del movimiento sindical de Venezuela, lo mismo que los de los demás países, es el mejoramiento del "status" de los trabajadores en su calidad de tales. Su fuerza se basa en la premisa de que los trabajadores pueden y deben participar de las cosas buenas de la vida sin dejar su condición de asalariados; y que el bienestar económico y el prestigio y privilegio sociales concomitantes, no dependen necesariamente de la contingencia de convertirse en empleador o comerciante independiente.

Las organizaciones obreras son parte integral de cualquier sociedad industrial. Surgen al perder los obreros la propiedad de los instrumentos de producción y la comercialización de sus productos, al despersonalizarse y subdividirse el trabajo según el sistema fabril, y por la competencia que resulta de la ampliación de los mercados. Tales condiciones producen la conciencia de clase; pero en este país dicha conciencia obrera no se desarrolló tan pronto como en otros con adelanto industrial comparable. Tampoco crecieron las organizaciones nacionales de trabajadores al ritmo de las grandes compañías comerciales e industriales. La falta relativa de conciencia de clase y el atraso en la formación de las organizaciones obreras nacionales se debió fundamentalmente a las razones de tipo político, ya señaladas con anterioridad.

Podemos decir que el movimiento sindical venezolano hace su aparición en la segunda década de este siglo con las denominadas sociedades mutuo-auxilio, a las cuales les fue permitido funcionar en época del general Gómez, en razón de que fueron constituidas, no como sindicatos, sino como asociaciones tendientes a que sus miembros se amparasen mutuamente. Dichas asociaciones, a la muerte del general Gómez se transformaron en los sindicatos que hoy conocemos.

El derecho de los trabajadores a agruparse en sindicatos fue reconocido solamente por la Ley venezolana, en el año de 1936. La Ley del Trabajo promulgada ese año, reconoció, también por primera vez, el derecho de huelga. A finales de ese año de 1936, y dada la situación política convulsiva por la cual atravesaba el país, ocurrieron diversos conflictos laborales, incluyendo una huelga de 42 días en la industria petrolera, la cual sólo concluyó con un decreto gubernamental que vino a establecer mejores condiciones de trabajo para la industria. En 1943, el movimiento sindical había adquirido suficiente fuerza que fue reconocido por las empresas petroleras, y por primera vez se llevó a cabo una contratación colectiva a nivel de toda la industria del petróleo.

III. *La contratación colectiva petrolera*

El resultado fue el primer contrato colectivo, firmado en mayo de 1945, el cual contenía nueve cláusulas y estipulaba una duración de cinco meses; como puede verse la etapa que va de 1936 a 1945, fue una etapa de consolidación y de crecimiento para el movimiento sindical venezolano que se había iniciado en 1936.

El segundo contrato colectivo en la industria petrolera siguió de cerca al anterior, añadiendo tres nuevas cláusulas y con la misma duración. El primer síntoma de una división política en el movimiento sindical venezolano aparece en 1946, entre los sindicatos de izquierda y los moderadamente radicales de otras tendencias políticas. Fue sólo en junio de 1946, en momentos en que los sindicatos petroleros tenían plena seguridad de su fuerza, cuando se llevó a cabo el tercer contrato colectivo de la industria petrolera. La división política del movimiento sindical se agrava en 1947 (sindicatos rojos y azules), y continúa durante el año de 1948, al final de cuyo año, luego del derrocamiento del presidente Gallegos por un golpe militar, ocurren una serie de paros y huelgas en el frente laboral y como resultado de la presión por el gobierno de fuerza, empieza a disminuir la unión y cohesión del movimiento sindical. Lógicamente un gobierno de fuerza, el cual centraba su razón de ser, no en el respaldo de la masa trabajadora, sino en la fuerza de las armas, tuvo necesariamente que recurrir al expediente forzoso de la clausura e ilegalización de los sindicatos. Entra pues, en esta fecha, el movimiento sindical venezolano en una etapa de estancamiento, de la cual sólo va a salir en el año de 1958, tras el derrocamiento del gobierno de Pérez Jiménez.

En 1949, los dirigentes sindicales que habían sido exilados, iniciaron una campaña contra sus reemplazantes en Venezuela y lograron que la conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo desconociera a la representación laboral venezolana. El gobierno de Venezuela invitó a la O.I.T. a enviar representantes para que visitaran el país e investigaran "in situ" las libertades sindicales en él vigentes. Dicha visita e investigación se realizaron al finalizar el mismo año, sin ningún resultado concluyente. En esta época pudo notarse una nueva división del movimiento sindical, siguiendo los lineamientos políticos de los diversos partidos. En consecuencia, las negociaciones que, según el contrato colectivo de 1948, las compañías petroleras y los sindicatos debían iniciar a principio de 1950, estuvieron de antemano condenadas al fracaso. Ese fracaso de las negociaciones comenzadas en 1950, indujo a algunos sindicatos a presentar a las empresas un pliego de peticiones para la discusión de un nuevo contrato colectivo, a pesar de que al vigente le faltaba

todavía un año para vencerse. En razón de ello, el gobierno militar rehusó reconocerle validez a dicho pliego y los sindicatos se declararon en huelga en mayo de 1950: el gobierno declaró ilegal la huelga y disolvió los sindicatos participantes, algunos de cuyos líderes fueron enviados al exilio. Este fue un duro golpe para el movimiento sindical en su totalidad.

Desde 1950 y hasta 1957, el gobierno militar, en un esfuerzo por normalizar las relaciones laborales en el país, trató de promover la organización de sindicatos "independientes", esto es, apolíticos. Al mismo tiempo, los pocos sindicatos a los que se les había permitido seguir funcionando, aumentaron sus esfuerzos para reclutar nuevos miembros.

Al vencerse el cuarto contrato colectivo en febrero de 1951, el movimiento sindical "independiente" no había logrado aún afiliarse suficientes miembros para estar en capacidad de negociar un nuevo contrato colectivo. El gobierno, por lo tanto, se vio en la necesidad de regular las condiciones de trabajo en la industria petrolera, para un próximo período, mediante decreto. Fue así como el Decreto N^o 114 desempeñó el papel de un contrato colectivo durante 30 meses a partir de abril de 1951.

Durante la vida del Decreto N^o 114, el movimiento sindical "independiente" adquirió suficiente fuerza hasta colocarse en posición de poder representar a los trabajadores petroleros en una negociación colectiva. Fue así como en septiembre de 1953 se firmó el quinto contrato colectivo, el primero suscrito con el grupo sindical "independiente". Constó este contrato de 85 cláusulas y dos anexos y tuvo una duración de tres años.

El movimiento sindical "independiente" fue adquiriendo mayor fuerza durante los tres años siguientes, mediante la incorporación de otros sindicatos, lo que le permitió negociar un nuevo contrato colectivo, el sexto, en octubre de 1956. Este contrato tuvo la misma duración de tres años, e igual número de cláusulas que el anterior. Sin embargo, los líderes sindicales exilados aumentaron la presión contra el movimiento sindical auspiciado por el gobierno, particularmente en las reuniones anuales de la Oficina Internacional del Trabajo. Su afirmación de que el movimiento sindical "independiente" no representaba realmente a los trabajadores venezolanos, causó tal impacto, que provocó una crítica severa al gobierno venezolano, por parte del representante sindical holandés, ante el Comité Petrolero de la O.I.T. reunido en Caracas en 1955. Ese hecho originó la decisión del gobierno venezolano, de expulsar del país al delegado holandés, y de cancelar la afiliación de Venezuela a la Oficina Internacional del Trabajo.

A la caída del régimen militar en enero de 1958, los líderes sindicales en el exilio, ahora con experiencia internacional en cuestiones laborales,

volvieron a Venezuela y reasumieron posiciones de dirección en el movimiento sindical. En esta etapa, asumieron control de nuevas juntas directivas, tanto en las federaciones como en los sindicatos locales, y los sindicalistas de diversas tendencias políticas unieron sus fuerzas en esa oportunidad.

Se llegó así a las negociaciones que culminaron con la firma del séptimo contrato colectivo en febrero de 1960, el cual fue considerado el más avanzado para su época. Dicho contrato estuvo integrado por 130 cláusulas y tres anexos y su duración fue la de los acostumbrados tres años. El octavo contrato colectivo se firmó en mayo de 1963 con el mismo grupo de dirigentes sindicales que había negociado el contrato anterior. Este constó de 133 cláusulas y cinco anexos y su duración fue igualmente de tres años.

La influencia ejercida por los diversos partidos políticos en el movimiento sindical, se hizo sentir igualmente en el movimiento sindical petrolero, dando como resultado el que algunos sindicatos se separaran de la Federación de Trabajadores Petroleros (FEDEPETROL) para constituir una organización paralela, la Federación de Trabajadores de la Industria de Hidrocarburos (FETRAHIDROCARBUROS). Sin embargo, como FEDEPETROL retuvo la mayoría de los sindicatos de la industria petrolera, las compañías negociaron con ella, y FETRAHIDROCARBUROS decidió adherirse al contrato firmado por FEDEPETROL en agosto de 1966. Este noveno contrato colectivo tuvo igualmente 133 cláusulas y cinco anexos y una duración de tres años.

Durante la vida de este contrato, ambas federaciones unieron su fuerza por primera vez, para presentar un frente unido en las siguientes negociaciones. Fue así como ambas introdujeron un pliego conjunto de peticiones en julio de 1969, circunstancia ésta que confirió características especiales a la negociación de ese año y a las subsiguientes de 1973 y 1976, con una numerosa representación sindical en la mesa de negociaciones.

IV. *El mecanismo de contratación colectiva*

Mención aparte merece la contratación colectiva y su desarrollo en el país, sobre todo en los últimos 20 años. Este mecanismo, previsto en la Ley de 1936, la cual le dedicó unos pocos artículos, ha venido adquiriendo extraordinaria importancia como mecanismo regulador para fijar, mediante contratos suscritos al efecto, los salarios y las condiciones de trabajo en numerosas empresas del sector público y privado del país. Un requisito previo para el éxito de la contratación colectiva es la libertad

sindical, lograda sólo en Venezuela plenamente, durante la vigencia del sistema democrático; ello ha permitido la existencia de más de 4 mil contratos colectivos en el país, los cuales en su gran mayoría superan con creces las condiciones y beneficios contemplados en la Ley. Mucho se ha comentado, e incluso se han elaborado proyectos tendientes a regular el procedimiento de la contratación colectiva, sin embargo, es muy posible que gran parte del éxito de la misma se deba a no estar ella encajada en los fríos moldes de regulaciones legales, lo que ha permitido a las partes de la relación, una gran libertad de acción, para adecuar las condiciones de trabajo en los contratos colectivos a las diferentes circunstancias que caracterizan a la desigual capacidad económica de la empresa venezolana.

V. *La situación actual*

El movimiento sindical venezolano en la última década ha venido adquiriendo un gran desarrollo y un alto grado de madurez. Los frecuentes contactos con el movimiento sindical internacional, la dedicación de gran parte de sus líderes al estudio de la problemática sindical, y el reconocimiento de su situación como cabeza del movimiento obrero a través de la contratación colectiva, han venido a configurar un movimiento sindical ágil, abierto a las principales corrientes en boga en el medio sindical internacional y con un alto grado de responsabilidad dentro de su papel en la sociedad venezolana.

Por múltiples razones podemos señalar que es largo el camino andado en el campo del Derecho Social en las últimas cuatro décadas; están vigentes en Venezuela un conjunto de leyes laborales que han marcado, cada una a su tiempo, grandes pasos de avance hacia el concepto de justicia social, entendiéndolo como tal aquélla que propende a la mejora salarial, al reconocimiento del descanso conveniente, a la posibilidad del sano esparcimiento, a la protección familiar del trabajador, a su encuadramiento en una amplia seguridad social y al acceso, no por demás difícil y costoso, a todos los adelantos de la civilización, sin perturbar por ello la producción ni desalentar la iniciativa empresarial; sin embargo, este concepto de justicia social, calificado por algunos de "mito político", del que los gobernantes usan y desusan por el efecto mágico que la invocación y las promesas de esta locución producen en las masas, está muy lejos de ser plenamente alcanzado por la masa trabajadora venezolana; coexisten todavía profundas diferencias entre el nivel de vida de los trabajadores del campo y la ciudad; a pesar de todos los esfuerzos realizados, hay una gran masa de habitantes sin profesión y sin calificación alguna para in-

corporarse al mercado de trabajo. Mientras subsistan estos problemas, el concepto de justicia social seguirá siendo una bandera para las organizaciones sindicales y las masas trabajadoras continuarán en su permanente afán de luchas reivindicativas, luchas éstas cuyos resultados finales seguirán siendo plasmados en los instrumentos del, por imperativo de sí mismo, mutante Derecho Social.

VI.—LEYES SOCIALES VIGENTES EN EL PAIS

Además de la Ley del Trabajo están vigentes en Venezuela las siguientes leyes de contenido social.

- 1.—*"Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo", promulgada el 16 de agosto de 1940, la cual sustituyó al sistema transitorio establecido por el Título IX de la Ley del Trabajo de 1936.*
- 2.—*"Ley de Privilegio de los Créditos de los Trabajadores", puesta en vigencia el 14 de julio de 1961.*
- 3.—*"Ley sobre la inembargabilidad e inejecutabilidad de las utilidades de los Trabajadores", del 30 de noviembre de 1962.*
- 4.—*"Ley del Seguro Social", del 22 de junio de 1967, puesta en vigencia por disposiciones de la propia Ley, al 1º de enero de 1967.*
- 5.—*"Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela", de fecha 11 de julio de 1966.*
- 6.—*"Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado", del 11 de julio de 1966.*
- 7.—*"Ley General de Asociaciones Cooperativas", de fecha 27 de mayo de 1975.*
- 8.—*"Ley del Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores", puesta en vigencia el 25 de junio de 1954.*
- 9.—*"Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)", del 22 de agosto de 1959.*
- 10.—*"Ley contra Despidos Injustificados", del 8 de agosto de 1974.*
- 11.—*"Ley de Carrera Administrativa", del 25 de abril de 1975.*
- 12.—*"Decreto Ley N° 440", del 21 de noviembre de 1958, sobre Contratos Colectivos por Ramas de Industria.*
- 13.—*"Reglamento de la Ley del Trabajo", en vigencia desde el 1º de enero de 1974, derogando el Reglamento del 30 de noviembre de 1938.*
- 14.—*"Reglamento General de la Ley del Seguro Social", del 1º de julio de 1976.*
- 15.—*"Reglamento de la Ley del Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores", del 18 de agosto de 1966.*
- 16.—*"Reglamento de la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa", del 11 de marzo de 1960.*
- 17.—*"Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas", del 6 de mayo de 1944.*
- 18.—*"Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados", de fecha 22 de enero de 1975.*
- 19.—*"Reglamento de las condiciones de Higiene y Seguridad Industrial", del 31 de diciembre de 1973.*

20. —"Decreto N° 125", del 9 de enero de 1946, sobre Revisión de los Inventarios y Balances para la determinación de las Utilidades.
21. —"Decreto N° 247", del 9 de abril de 1946 sobre Represión de la Usura, en el que se establece la inembargabilidad parcial del salario.
22. —"Decreto N° 540", del 16 de enero de 1959, por el cual se dispone aumentar el monto de la multa que será impuesta a los patronos que infrinjan el artículo 18 de la Ley del Trabajo.
23. —"Resolución N° 180", del 25 de julio de 1947, sobre cumplimiento de disposiciones de los artículos 23 de la Ley del Trabajo y 22 de su Reglamento.
24. —"Resolución N° 400", del 20 de diciembre de 1947, sobre Normas a seguir por Empresas que no acusen utilidades.
25. —"Instructivo N° 10", para la Aplicación de las Disposiciones Legales y Reglamentarias en Materia de Permisos para trabajar horas extraordinarias, de fecha 29 de enero de 1975.
26. —"Instructivo N° 11", sobre la forma de negociar Contratos Colectivos de Trabajo que celebre el Ejecutivo Nacional, las Empresas Nacionales de Servicio o de Producción y las compañías en las cuales las personas de Derecho Público sean Titulares de la mitad o más de las acciones, del 27 de mayo de 1975.