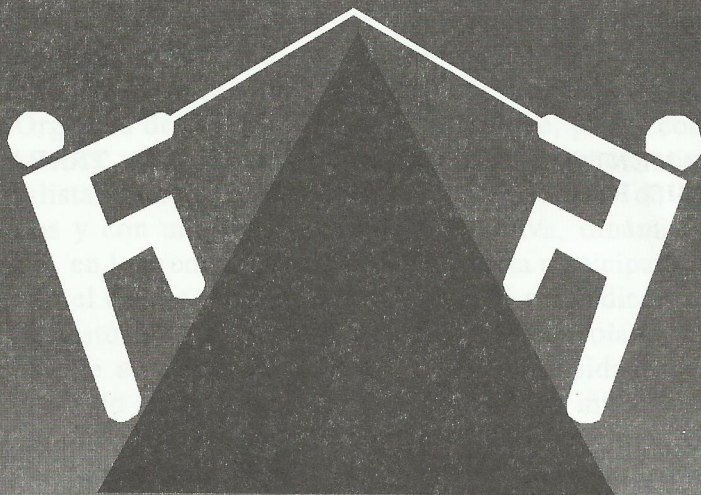


REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL TRABAJO

ANALISIS POR SUS PROYECTISTAS



INSTITUTO DE ESTUDIOS JURIDICOS
DEL ESTADO LARA

ASOCIACION VENEZOLANA DE
PROFESORES UNIVERSITARIOS
DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL TRABAJO ANALISIS POR SUS PROYECTISTAS

Textos, diagramación e impresión:
Tipografía y Litografía Horizonte C.A.
Barquisimeto - Estado Lara - Venezuela

Primera Edición: 1.000 ejemplares

Todos los derechos reservados

Impreso en Venezuela - Printed in Venezuela

PRESENTACION

La presentación del anteproyecto de Ley Orgánica del Trabajo por parte del Senador Vitalicio Dr. Rafael Caldera, en 1985, marca el inicio de una etapa de sistematización del Derecho Laboral venezolano que se caracteriza, entre otras cosas, por haber contribuido al dinamismo de esta disciplina y haber estimulado el esfuerzo y la acción, muchas veces conjunta, de sus cultivadores en diversas regiones de la geografía nacional. La discusión del Ante proyecto en la Comisión Bicameral designada al efecto y su posterior proceso de elaboración legislativa, fue acompañado de un vivo debate en los círculos académicos de todo el país. La aprobación en 1990 de la Ley Orgánica del Trabajo, no enfrió sino que, por el contrario, dio intensa vida a este movimiento. Nuevas generaciones de laboristas venezolanos, formados en el estudio de nuestros clásicos y con una presencia más que activa, dinámica, en la cátedra, en la producción doctrinaria y en la participación constante en el debate laboral, han pretendido reivindicar la continuidad histórica del Derecho del Trabajo venezolano, con una acción que se desarrolla alrededor de universidades esparcidas a todo lo ancho del país, de manera que la misma desborda la tradición centralista que reducía a las academias caraqueñas el desarrollo del mundo científico venezolano. Figura relevante de estas generaciones, María Bernardoni de Govea, en ejercicio del cargo de Ministro del Trabajo, tuvo la iniciativa de convocar a varios de sus compañeros, con los cuales había compartido diversas experiencias académicas colectivas, entre ellas la edición de los Comentarios a la Ley Orgánica del Trabajo, a fin de que colaboraran en la elaboración de un proyecto

de Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo. Esta iniciativa contó con el apoyo entusiasta del Dr. Rafael Caldera, para entonces Presidente de la República, quien con este Reglamento, que promulgó en enero de 1999, agrega un nuevo aporte a su dilatada contribución al desarrollo doctrinario y legislativo del Derecho del Trabajo de Venezuela. En esta obra, bajo los auspicios del Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara y de la Asociación Venezolana de Profesores Universitarios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, María Bernardoni de Govea, Hilén Daher, Ricardo González Rincón, Napoleón Goizueta, Oscar Hernández Álvarez, Héctor Jaime Martínez, Héctor Lucena y Carmen Zuleta de Merchán, todos corredactores del proyecto de Reglamento presentado a la consideración del Presidente de la República, analizan diversos aspectos de la normativa promulgada. Importantes ocupaciones impidieron que los tres dos proyectistas, César Carballo Mena, Isaías Rodríguez y Humberto Villasmil Prieto, participaran en esta obra colectiva. A todos los proyectistas, las instituciones patrocinadoras hacen reconocimiento por el valioso esfuerzo realizado.

Barquisimeto, Noviembre de 1999

MARCOS REGULATORIOS PARA UNAS RELACIONES DE TRABAJO CAMBIANTES

Héctor Lucena*

El Instituto de Estudios Jurídicos nos ha solicitado iniciar este evento, cuyo objetivo central es el análisis del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, vigente desde inicios del presente año. Si bien se trata de un evento en donde predomina la audiencia de profesionales del derecho, conviene destacar que dada la relación existente entre los instrumentos normativos y los ámbitos en donde se aplican, y además se nos ha exigido establecer algún grado de relación entre un instrumento regulatorio y el desenvolvimiento de las relaciones de trabajo, se hace necesario reflexionar sobre este ámbito de la vida productivo y social, en sus raíces y fundamentos. Su comprensión nos debe llevar a reconocer, que no es posible regular al margen de los propios acontecimientos que discurren en la vida laboral. Quien legisla o reglamenta, debe en primer lugar ser intérprete de lo que ocurre en la vida real, así como tener la suficiente sutileza de captar las tendencias que se mueven entre los telones de las fuerzas sociales y económicas.

*Decano del Área de Postgrado de la Universidad de Carabobo.

Perspectivas de Análisis

Desde la perspectiva de análisis que a continuación se planteará, una reglamentación en el ámbito del trabajo es entendida como un instrumento que debe contribuir al desenvolvimiento y funcionamiento de las relaciones de trabajo. Partiendo que estas relaciones implican convivencia, relaciones de intercambio y poder, está implícito en las regulaciones, la necesidad de la gobernabilidad de los ámbitos laborales, en este caso, pero entendiendo que en esta actividad se asienta el funcionamiento de toda la sociedad. Del otro lado, en nuestra sociedad venezolana no tenemos la tradición de desenvolvernos sin la existencia de textos legales específicos que definen el qué, el quién, el cómo y el cuándo. No se trata de sugerir una sociedad sin normas, sólo se trata de subrayar el carácter sumamente formal de la normatividad en el mundo del trabajo en nuestro país. A manera de ejemplo, los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Uruguay, con muy pocas normas escritas en materia laboral, exteriorizan unas Relaciones de Trabajo que al menos permiten alcanzar una mayor equidad que nuestra sociedad, si uno se atiene, por ejemplo, a la distribución de la riqueza.

¿Cuándo se señala que unas Relaciones de Trabajo funcionan en pro del desarrollo, de que se trata? Primeramente debe entenderse que con el producto del trabajo nos alimentamos, nos vestimos y disponemos de casi todos los elementos necesarios para la vida material y cultural. Con el trabajo se crea la acumulación de capital, el cual luego se reproduce a una dinámica de escala con los recursos que ofrece el desarrollo del conocimiento, convertido en tecnologías. El trabajo provee lo necesario para la vida familiar e institucional, en el plano doméstico y en el más globalizado. Por ello el mundo del trabajo es objeto de atención preferente por viejas y nuevas disciplinas, comprensible por las múltiples dimensiones que el trabajo presenta.

La reciente referencia a un supuesto fin del trabajo (J.

Rifkin), se corresponde más bien en nuestras realidades, con el fin pero del empleo protegido debidamente, como se entendió y reguló en el marco del círculo virtuoso con el cual nacen y se consolidan las normativas laborales de los años treinta en adelante, y no el fin del trabajo, ya que las necesidades altamente visibles de desarrollo material y espiritual, que se tienen en una sociedad que presenta cuadros dramáticos de pobreza, como la nuestra, exigen por supuesto altas dosis de trabajo para superar estas carencias.

Por ello la comprensión del funcionamiento de las Relaciones de Trabajo, es una condición necesaria, para captar en ellas los nuevos fenómenos, porque de lo que no hay duda, es que se trata de un campo en donde las transformaciones de los sistemas productivos, y de las relaciones de producción y mercados, están determinando profundos impactos. Ello exige despojarse de las estrecheces disciplinarias, para acercarse a las múltiples facetas de lo que ocurre en este campo. Supiot, A., llama la atención de este fenómeno identificándolo como «*autorreferencia*», consistente en «*entender el derecho como un sistema de normas cerrado en sí mismo, que no tiene nada que enseñar al mundo real y nada que aprender de él*» (1999: 36). De ahí que se trata de un fenómeno que reclama el abordaje transdisciplinario. Es necesario hacer cortes transversales para observar sus múltiples complejidades¹.

La valoración y justificación de las Relaciones de Trabajo como sistema de actores, instituciones y normas, es evaluada por la justicia y equidad que de ellas se derivan. Es decir, si en el mundo del trabajo predomina la injusticia, la arbitrariedad, la exclusión y la desigualdad, necesariamente hay que plantearse

¹ A propósito de Comisión nombrada para estudiar las transformaciones del trabajo y el porvenir del derecho laboral en Europa, Coordinada por A. Supiot, propuso auspiciar una reflexión prospectiva e interdisciplinaria sobre el tema, llegando a la conclusión «*Nuestro objetivo era de carácter jurídico, pero no podía alcanzarse sino por medio de un análisis 'transdisciplinario' de los cambios que acaecen en práctica diaria de las relaciones de trabajo*» (Supiot, A.: 1999: 34).

la revisión de elementos de las Relaciones de Trabajo. Pero ello pudiera ser, la revisión de los actores, es decir su composición, su comportamiento, su transparencia, su eficiencia, su representatividad. O pudiera ser la revisión de las instituciones, o de las normas. Se trata de un mundo tan dinámico que su revisión constante es normal. Las Relaciones de Trabajo no son una religión, cuyas normas rigen por siglos. Aquí se trata de convivir en un mundo cambiante. Conviven quienes son dueños de los medios de producción con quienes no lo son, quienes dirigen las unidades productivas con quienes son dirigidos, aun más, los dueños y los que dirigen cada vez son diferentes, quizás en las pequeñas unidades de producción, son los mismos individuos, pero al crecer las organizaciones aparece la gestión en manos de profesionales, los representantes del empleador. A su vez los dirigidos, no constituyen una masa homogénea, por el contrario la diversidad de sus valores, intereses, formación, y función en el mundo de la producción, implica percepciones y posiciones que se reflejan ante el representante del capital y ante la organización para la cual prestan sus servicios. Las expectativas van cambiando, y aun más cuando las transformaciones demográficas incorporan a la población económicamente activa a una mayor cantidad de mujeres, ya sea por sus mayores niveles formativos, por la necesidad de asumir tareas en el sistema productivo, por necesidades derivadas de una alta proporción de madres jefas de hogar, por la incapacidad de sostenerse con solo un ingreso en el seno de la familia, así como a jóvenes con una cada vez mayor preparación profesional, aunque también la exclusión agrega jóvenes desertores del sistema educativo con más bien limitaciones para desenvolverse, a migrantes que se desplazan en la geografía nacional e internacional. Resultado de esta diversidad, se nos complejiza cada vez más la simple dicotomía tradicional con la cual abordamos las Relaciones de Trabajo y su consecuente normativa: trabajador y capital; trabajo dependiente e independiente.

El Contexto Internacional como Condicionante en las Relaciones de Trabajo

Pero la más importante complejidad que se plantea en las Relaciones de Trabajo en la presente época, viene dada por el carácter globalizado del mundo de la producción. Lo que viene determinando que las Relaciones de Trabajo cada vez responden más a influencias externas. Lo que no sólo es un fenómeno particular de este campo de la actividad humana, sino que los sistemas económicos en su conjunto son influidos de manera cada vez más directa por factores exógenos. Siempre han existido factores externos participando de alguna manera en las relaciones económicas de las sociedades, mucho más en nuestra condición de sociedades dependientes. Pero la antigua división del trabajo en el ámbito mundial, que nos colocaba en el papel de economías cerradas, que ofertaban al mundo desarrollado solo materias primas, daba pie a dos sistemas diametralmente diferentes en las relaciones internacionales. Con la globalización, nos llegan productos de todo tipo y podemos enviar los nuestros a cualquier parte, claro que los niveles de desarrollo entre países y sus respectivas economías, determinan que prodomine en nuestras exportaciones las materias primas y productos de poco valor agregado, en cambio recibimos productos de más valor agregado. Con la globalización no ha cambiado tanto la división internacional del trabajo, pero sí han cambiado los conceptos y condiciones de funcionamiento de las relaciones económicas internacionales.

El Contexto Socio-Económico y Político en la Venezuela Actual

Los cambios que ha experimentado el modelo de desarrollo en Venezuela, que empezó a implementarse desde 1989 en adelante, y que persistentemente ha venido evolucionando, inicialmente con las propuestas del llamado «*gran viraje*» y luego con la «*Agenda Venezuela*» -1996-, y que en este año -1999- de

profundas transformaciones políticas, tal parece que ratificarán aspectos importantes de la apertura iniciada con anterioridad, que dieron al traste con el modelo de economía cerrada que caracterizó los acuerdos «puntofijistas» de 1958 y años inmediatos. Esta afirmación se fundamenta, en el pragmatismo que caracteriza a las políticas económicas actuales, que le dan continuación a elementos importantes de la «*Agenda Venezolana*», al menos en las áreas cambiarias, fiscales, de fomento de las exportaciones, de la integración económica, de búsqueda de inversiones. Puede que los resultados aún no sean satisfactorios, pero no existe una ruptura con los propósitos aperturistas que ya estaban en vigencia al inicio del gobierno actual, ni pudiera existir, ya no es posible volver atrás en materia de política económica, a lo sumo se trata de ajustes en los ajustes.

Según interpretamos los acontecimientos de los últimos diez años, ha ocurrido que a partir de 1989 se han emprendido importantes cambios económicos, y un tanto menos en la esfera política. Lo social sigue sus cambios constantes. Actualmente vivimos la actualización en los cambios políticos, así se interpreta el proceso constituyente y sus diversas implicaciones. Es un sentimiento generalizado el reconocimiento de que el liderazgo que hoy domina en el país, privilegia la necesidad de los cambios políticos. A pesar de las décadas de esfuerzos por un desarrollo diversificado en materia económica no lo hemos logrado. No vamos a analizar las causas y razones, no por menos importante sino justamente por serlo, y ello requiere un análisis detenido. Venezuela sigue siendo un país productor y exportador de petróleo. Así lo percibe el mundo y así realmente somos. Pero el mundo en cuanto a las relaciones comerciales ha cambiado radicalmente.

Los agricultores, agroindustriales e industriales, es decir quienes producen bienes transables, vienen experimentando difíciles momentos a medida que la apertura económica ha evolucionado. Se trata de tener que competir con los productores de cualquier lugar del planeta. Por ello en diez años de apertu-

ra económica ha cambiado notablemente el mapa de las propiedades en estos sectores productivos. Y seguirá cambiando. El capitalismo criollo dependió de las muletas del Estado protector para su funcionamiento.

Los Marcos Regulatorios ¿Qué pasa cuando la sociedad va por un lado y las normas por otro?

En materia de trabajo, a mediados de la década de los ochenta se inició un activo intercambio sobre el tema normativo en las Relaciones de trabajo, a partir del proyecto presentado al parlamento por Rafael Caldera. Este proceso tuvo inicialmente poca repercusión, sin embargo, con el tiempo fue adhiriendo el interés de diversos sectores, destacándose los sindicales, hasta convertirse en Ley Orgánica del Trabajo en noviembre de 1990, entrando en vigencia en 1991. Sin embargo, el sector empresarial quedó inconforme con algunos elementos de su contenido, particularmente lo relativo a la ratificación del régimen prestacional. Su persistente accionar en los años sucesivos resultó en el descansó hasta modificar estos elementos en 1997.

Pero lo más importante de este proceso legislativo que dio lugar a la LOT, es el hecho de que al tiempo que se estaba en la recta final que dio lugar a su aprobación, en el sistema económico del país se estaban implementando profundas transformaciones que no se vieron reflejadas plenamente en su contenido. Los discursos dominantes en lo económico y los discursos laborales carecían de correspondencia. No se trata de una subordination del segundo al primero. Se trata de procesos de adecuación. La no correspondencia al final se resuelve en la realidad, por la vía de quien normalmente dispone de mayor fuerza en la relación laboral, como son las empresas. ¿Qué hacen éstas? Contribuyen al establecimiento o refuerzo de unas relaciones con el mercado de trabajo, que eluden o minimizan la contratación de fuerza de trabajo subordinada.

Los Actores y la Producción de Regulaciones

Los actores en las Relaciones de Trabajo son ejecutantes de las reglas que gobiernan su convivencia. Pero no se trata de un proceso pasivo, ya que ellos también crean reglas, o adaptan las existentes a su propia convivencia. La esencia de las Relaciones de Trabajo, es administrar, interpretar y convivir diriamente en los procesos productivos, para lo cual las reglas guían la acción de los actores.

Las reglas que guían su acción son las generales y las particulares. Las primeras devienen de los órganos superiores de la producción legislativa, sean los parlamentos o los ejecutivos. Las particulares refieren a las producidas en el seno de los actores directos, ya sea de carácter sectorial o empresarial, entendiendo que dependiendo del grado de institucionalización del sector y la empresa, serán reglas bilaterales o unilaterales.

Pero ambos niveles de reglas se interrelacionan, ya que las generales responden a las experiencias que los actores en sus sectores y centros de producción específicos han venido desarrollando, o expresan sus aspiraciones, ya que también ellos son grupos de presión, que buscan alcanzar en las normativas generales sus aspiraciones. Por otro lado las reglas generales ya vigentes, van a ser puestas en práctica en los centros productivos, en donde la fuerza específica de los actores determinará su aplicación aparente o real, plena o parcial.

A las reglas generales y particulares su pertinencia debe responder al sentido de justicia y equidad que provea a la relación entre los actores. Con las generales cabe tener presente el que ellas cubran efectivamente, a la mayor cantidad de individuos comprometidos en la relación laboral. Qué sentido tiene producir reglas generales destinadas a categorías inexistentes o casi inexistentes.

Cómo hacer en una Sociedad en donde Predomina el Trabajo no Dependiente

La pregunta nos plantea un serio dilema en el mundo del trabajo de nuestros tiempos. Estaremos dispuestos a profundizar la exclusión y la precariedad, ya bastante extendida en nuestras sociedades. Entendida la exclusión la porción cada vez más dramática que no ingresa al mercado de trabajo, no tiene lugar en él; y precariedad, aquellos trabajadores que a duras penas perciben el beneficio de la legislación laboral.

A las Relaciones de Trabajo se le reclama, que cada vez atienden a un porcentaje menor del mundo de los trabajadores. Reclamo que tiene fundamento ético, ya que las empresas en tanto dispongan de normas generales que le permiten eludir compromisos con categorías de trabajadores cuya no dependencia es su característica, obviamente multiplican estas formas de contratación.

Tan solo queda la expectativa que los mismos procesos de desarrollo de la competitividad, a la cual no es posible eludir en el mundo globalizado, llamen la atención del mundo de las empresas, en el sentido de que su capacidad de competir, está ligada a la tenencia no sólo de menores costos, sino de una fuerza de trabajo comprometida con los objetivos de la empresa, y suficientemente preparada para agregar valor con su ingenio y creatividad, y todo ello no se logra si no hay inversión en capacitación, pero quién invierte en un trabajador transitorio, he aquí la contradicción. Es necesario volver a unas relaciones de empleo que privilegien la relación a tiempo completo e indeterminado, en donde se establezcan compromisos, entre las partes.

Se entiende que el aparato productivo después de la sacudida del cambio de modelo económico, y las transformaciones que se vienen experimentando en las Relaciones de Trabajo, transcurre por una transición. Es de esperar y hacia allá deben

dirigirse los esfuerzos, el alcance de unas relaciones de trabajo que construyan confianzas y compromisos entre las partes.

La Reglamentación de la Ley Orgánica del Trabajo, así como ésta, no pueden soslayar la necesidad de construir los grados de compromiso necesarios para superar los dramáticos grados de inequidad que imperan en las relaciones entre capital y trabajo. Al mismo tiempo, hay que ir agudizando la visión y construcción de conceptos e instituciones, que alimenten un mínimo grado de protección para quienes no tienen ninguna. Es cierto que no es posible resolver los problemas estructurales en un corto plazo.

Los Actores de las Relaciones de Trabajo y el Desempeño Deseable

Los actores de las Relaciones de Trabajo, fundamentalmente trabajadores y empleadores, requieren una constante legitimación. Con ello fortalecen sus lazos internos, y la atención que deban brindarles los otros interlocutores. Por ello particularmente para las políticas estatales en este campo, es importante el fortalecimiento de los actores, lo que corresponde o se denomina el Diálogo Social.

En la presente recesión, es lamentable observar cómo los actores carecen de propuestas y energías para encontrar salidas y vías adecuadas. Particularmente el actor representativo de los trabajadores, el movimiento sindical caracterizado por la pérdida de legitimidad a lo largo de años, de un letargo facilitado por las cómodas relaciones con las esferas gubernamentales y políticas, atrofiando los mecanismos naturales de relación democrática en su seno y el accionar ante las demandas de sus bases en los centros productivos.

Del lado de los órganos representativos de los empleadores, evidentemente que su atrofia deriva de haber estado acostum-

brados a depositar en sus diligencias ante los órganos públicos, la aprobación de mecanismos que facilitaran su desempeño empresarial. Ahora se imponen esfuerzos ciertos en el fortalecimiento de la competitividad, pasando por revisión de conceptos y prácticas que aparejen a estos organismos con sus equivalentes en sociedades más avanzadas.

De la Administración del Trabajo así como de la Administración de la Justicia Laboral, el sacudón que requieren al menos se empieza a observar. Ética y eficiencia, en primer lugar, para ello es necesario transformar las instituciones, sus conceptos, sus prácticas. Rendir cuentas ante el país. Actuar pedagógicamente. Pero, hay que prepararse profesionalmente.

Con los actores que hemos tenido, no es posible actuar en unas Relaciones de Trabajo que brinden oportunidades para el mejoramiento de la producción, productividad, y un reparto de los beneficios con equidad a quienes aportan y contribuyen a la creación de riquezas. Así también insistir que en las Relaciones de Trabajo, combatir la exclusión y la precariedad es un valor, que a la larga se traducirá en mejoramiento colectivo, por la vía de fortalecer los recursos humanos, sus capacidades, sus compromisos y sus aportes.

La normatividad en el ámbito laboral debe tener presente, que su ayuda al mejoramiento de las condiciones de producción y de vida es su razón de ser. Administrar las normas poniendo en primer lugar estos objetivos, deben conducir a una ventaja para todos los involucrados.

Bibliografía

GRANELL, ELENA (1997). «Recursos Humanos y Competitividad en Organizaciones Venezolanas». Edit. IESA y HayGroup, Caracas.

HYMAN, RICHARD (1999). «National Industrial Relations Systems and Transnational Challenges: An Essay in Review», en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, N° 9, Edit. ALAST, Sao Paulo.

ICHINO, PIETRO (1998). «Opinión de un jurista sobre los argumentos laborales de los economistas» en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 117, N° 3, OIT Ginebra, pp.319-332.

IRANZO CONSUELO; LUCENA, HECTOR; SANDOVAL, F. Y BETENCOURT, L. (1997). «Relaciones Laborales al desnudo». Edit. Cendes-Venezuela Competitiva.

LUCENA, HECTOR (1999). «Las Relaciones de Trabajo en el Siglo XXI». Edit. IIRA-APERT, Lima, Perú.

_____ (1999). «Modernización Productiva y Negociaciones Colectivas». Edit. ILDIS-UC, Valencia.

OIT (1999). «Memoria Director General». Conferencia de las Américas, Ag. 1999, Lima, <http://oitamericas99.org.pe/agenda/textadop/memoria/texto1.shtml>.

_____ (1998). «Tendencias y contenidos de la negociación colectiva: fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países andinos». Rueda-Catry, M.; Sepúlveda, J.; Vega-Ruiz, M.

SPYROPOULOS, GEORGE (1994). «El sindicalismo frente a la crisis: situación actual y perspectivas futuras» en *Revista Relasur* N° 4, Edit. OIT y MTSS-España, pp. 81-104.

SUPIOT, ALAIN (1999). «Transformaciones del trabajo porvenir del derecho laboral en Europa» en *Revista Internacional del Trabajo* Vol. 118, N° 1, OIT Ginebra, pp. 33-50