

# **Democracia y Conflicto**

## **Deslegitimación del Sistema Político Venezolano (1958-1998)**

### **La Ilegalización de la Huelga como Índice del Subdesarrollo Político**

**Francisco Iturraspe**

Universidad Central de Venezuela  
(UCV).

“El desarrollo político populista dio lugar a un tipo de relación del Estado con el movimiento sindical caracterizada por la dominación, entendida ésta como obediencia a mandatos de jerarquías superiores” Héctor Lucena, *Corporativismo y Neoliberalismo en América Latina: sindicatos, empresarios y Estado*, en *Gaceta Laboral*, Volumen 5 # 1, página 29. Año 1999.

#### **Resumen**

El documento analiza la capacidad del sistema político para resolver los conflictos como índice de desarrollo político y de acercamiento al ideal democrático en el período 58-98.

Se explica cómo y por qué el movimiento sindical ha estado subordinado a los intereses del Estado, impi-

diendo entre otros derechos, el de huelga, considerado como “disfuncional.”

Se propone un esquema democrático que modifique la normativa, amplíe la participación de los actores y fomente mecanismos de resolución de conflictos.

**Palabras clave:** Conflictos colectivos, democracia sindical, huelga.

# Democracy and Conflict: De-Legitimization of the Venezuelan Political System (1958-1998)

## Abstract

This paper analyzes the capacity of the political system to resolve conflict as an indicator of political development and compliance with the democratic ideal during the period 1958-98. How and why the labor movement has been subordinated to the interest of the nation are explai-

ned, and this has impeded the fulfillment of other rights such as the right to strike, by considering it dysfunctional. A democratic format that modifies the norms, increases the participation of all actors, and promotes the resolution of conflict is proposed.

**Key words:** Collective conflict, labor democracy, strike.

## **I. Introducción: el Marco Latinoamericano y el Caso Venezolano**

La crisis civilizatoria que atraviesa el mundo y los graves problemas estructurales de nuestras sociedades las convierten en lo que Portantiero denomina **sociedades conflictivas**: nunca como ahora resultan obsoletas las pretensiones de sociedades utópicas, perfectas, en las cuales el conflicto es anatemizado, "suprimido". Por el contrario, el Estado debería reformularse como un espacio institucional capaz de utilizar los conflictos como mecanismo de participación social y como palanca de cambio, sin invadir los ámbitos de los actores sociales. Para ello requiere una **ruptura con la mentalidad e ideología hegemónicas hasta ahora entre nosotros en la regulación del conflicto**

**y, sobre todo, en su reglamentación "jurídica" represora.**

El objeto de este ensayo no es el estudio jurídico o sociológico de la huelga; sino más bien del **carácter y de la eficacia del sistema jurídico destinado a regir los conflictos colectivos, sus fundamentaciones ideológicas y su importancia en la caracterización del desarrollo político del sistema llamado "puntofijista" y en la explicación de la caída del mismo.**

Este trabajo tiene su antecedente en una de mis primeras investigaciones a comienzos de la década de los ochenta en la Universidad Central de Venezuela cuyo resultado se publicó originariamente en Italia en una recopilación sobre la materia realizada por Mario Rotondi y que es citada más adelante. Allí advertíamos nuestra

preocupación por las consecuencias que, para “una de las democracias más estables de América Latina”, “en los últimos años, el derecho de huelga, tan íntimamente relacionado con la estructura política de una sociedad (...) se encuentre en la práctica de las relaciones laborales evidentemente menoscabado”. Estas ideas fueron reelaboradas y varias veces publicadas y objeto de público debate. Esta introducción es propicia para agradecer a quienes a lo largo de dos décadas discutieron, se opusieron o coincidieron, pero enriquecieron estas posiciones en Venezuela y fuera de ella, tanto en el campo sindical, empresarial o académico, desde las épocas en las cuales casi nadie preveía la crisis del puntofijismo hasta las actuales circunstancias en las cuales las profecías parecen haberse cumplido.

Las sociedades de la América Latina viven, a principios del siglo y del milenio, un proceso de **transformación política** caracterizada por fuertes contradicciones que nos colocan dentro de la mencionada idea de **sociedades conflictivas**:

- La **consolidación de la democracia política como forma de gobierno<sup>1</sup> en la región**, después de un período en el cual las dictaduras eran mayoritarias en el continente. El péndulo dictadura-democracia, que caracterizaba la evolución de muchos de nuestros sistemas políticos, parecería haberse detenido.
- Sin embargo, aunque algunas de las características de los Estados construidos por esas dictaduras<sup>2</sup> permanecen, en general, la nueva generación de jó-

- 1 Adoptaremos el concepto de **Bobbio** que contrapone la democracia a toda forma de gobierno autocrática y la caracteriza “por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos* (...) Un régimen democrático de caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo.” **Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia**, ed. FCE, México, 1996, p.24 (resaltado con letras itálicas del autor). Se trata de lo que se ha denominado “democracia formal”, que supone el Estado de Derecho, dado que “en su realización impone restricciones al uso de la fuerza estatal” **Mujica Ricardo, Michel. Democracia sustantiva, democracia formal y hegemonía en Antonio Gramsci**, Biblioteca de la Academia Nacional de Historia, Caracas, 1994.p.42.
- 2 Para las transformaciones del Estado en la región en la época de las dictaduras ver: **Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto.** - “Estado y Proceso Político en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 2-77, abril-junio de 1977; **Borón, Atilio.** - “El fascismo como categoría histórica: en torno al problema de las dictaduras en América Latina” *Revista Mexicana de Sociología*, 2-77, abril junio de 1977; **Dillon Soares, Glaucio Ary.** “O novo estado na América Latina” *Estudios Cebrap*, n.13. Sao Paulo, julio-setiembre de 1975.

venes latinoamericanos - **una proporción importante de los votantes en casi todos los países - tiene una limitada o nula experiencia directa de la vida en dictadura, que era la regla de anteriores generaciones.**

- Por otra parte, en varios países las reacciones contra el neoliberalismo económico asumen matices de **antiliberalismo político**, combinándose con las siempre latentes formas del **personalismo político latinoamericano.**
- Aparecen **nuevos actores sociales y políticos** – cuya participación en la esfera de las decisiones había sido secundaria y que parecen ocupar ahora un espacio mucho más importante, como los sectores indígenas ancestralmente ignorados, los marginales urbanos potenciados por procesos económicos y demográficos etc. Éstos actores políticos y sus demandas ponen en riesgo la llamada “governabilidad” o la permanencia de las estructuras políticas tradicionales.
- La **institucionalidad democrática es frágil.** La mayoría de nuestros sistemas políticos están “en transición” con una **fuerte gravitación de los poderes invisibles o fácticos<sup>3</sup> en la toma de decisio-**

**nes nacionales.** Las instituciones políticas van consolidándose lentamente, por una parte, pero, por otra parte, crece el **desgaste producido por las “promesas incumplidas” frente a la revolución de las expectativas que produjeron las caídas de las dictaduras.** En realidad, el **“momento” democrático es aún incompleto e incipiente desde una perspectiva histórica,** solamente para nombrar tres ejemplos de estos días: en Argentina, por primera vez en la historia un presidente asume un cuarto mandato consecutivo como producto de elecciones democráticas sin alteraciones al hilo constitucional o, en Paraguay, algunos políticos señalan que no se puede hablar de “restaurar” la democracia, porque nunca la hubo o, en Venezuela, se intenta refundar todo el sistema político, sobre la base de una radical crítica a la institucionalidad existente: empezar de cero creando una nueva institucionalidad.

Otras dos contradicciones son:

- el **problema de la equidad:** la creciente fractura social que padece la región y que lleva una polarización de las sociedades y que también amenaza la “governabilidad” y nos lleva

3 Para describir el peso del pasado dictatorial en las nuevas democracias es interesante la descripción del caso chileno, “para comprender el Chile Actual es

a preguntarnos **democracia para quiénes y para qué?**; y la fuerte crisis del Estado que nos hace interrogarnos en primer lugar: **dónde y quiénes toman realmente las grandes decisiones sociales?**, y con qué instrumentos se podrían desarrollar políticas que tiendan a la equidad con un Estado nacional desarticulado, cada vez más impotente frente al capital mundial<sup>4</sup> y frente a todos los embates de la globalización (Baño y Faletto).

Finalmente, desde el punto de vista subjetivo, en cada uno de nuestros países pareciera existir un **malestar** nacional propio, Venezolano, Chileno, Brasileño..., (PNUD, 1998), un **desencanto** (O'Donnell y Schmitter), **una sensación de alejamiento cada vez mayor del ciudadano del poder** (lo contrario al tan promocionado *empowerment*) en sociedades donde **la idea de ciudadanía es también incipiente** (Hersberg) y -en el terreno ideológico- una **crisis paradigmática** (Anyul y Enrique Vega).

Tomamos como idea inicial partir los **indicadores de desarrollo po-**

necesario establecer el lazo, el vínculo histórico, que une este Chile del post-autoritarismo, con el Chile Pasado, el de la dictadura. El Chile Actual es la culminación exitosa del "transformismo"(...). Llamo transformismo a las operaciones que en Chile Actual se realizan para asegurar la reproducción de la "infraestructura" creada durante la dictadura, despojada de las molestas formas, de las brutales y de las desnudas "superestructuras" de entonces." **Moulian, Tomás, Chile actual anatomía de un mito**, ARCIS, Santiago, 1997. Este "transformismo", en otros tiempos y con otros actores está presente en el origen de otros procesos, como veremos más adelante.

- 4 **Petrella**, consejero de la Comisión Europea y profesor de la Universidad Católica de Lovaina describe la fantástica acumulación del poder en su artículo **"El capital mundial no puede gobernar la humanidad"** **Petrella, Riccardo**, en **El País**, Madrid, 28.11.1999. Desde otra perspectiva analítica **Guattari** pone de relieve que la mundialización tiende a arrasar con nuestra idea de países y bloques, tanto desde el punto de vista de la globalización económica y financiera como por la transnacionalización cultural y comunicacional: "el capitalismo mundial integrado (CMI) no respeta las territorialialidades existentes; tampoco respeta los modo de vida tradicionales, como los de la organización social de aquellos conjuntos nacionales que parecen hoy día firmemente establecidos. Recompone tanto los sistemas de producción como los sistemas sociales en sus propias bases..." **Guattari, Pierre Félix, Cartografías del deseo**, ed. La Marca, Buenos Aires, 1995, p.17.

**lítico** que desarrollaron valiosas propuestas de finales de los años sesenta<sup>5</sup>. Cualquiera podría calificar este empeño como un intento ingenuo, destinado a naufragar: los cambios en nuestras sociedades, en la tecnología y en la subjetividad, fueron tales que todo el instrumental tanto teórico como metodológico resultaría obsoleto.

Sin embargo ya entonces, hace tres décadas, ciertas concepciones de desarrollo político aparecen cuestionadas como paradigma teórico (Gunder Frank), asociado a la concepción desarrollista basada en lo fundamental en el modelo de desarrollo económico de Rostow. Se cuestionaba el modelo que “evaluaba” nuestros sistemas políticos de acuerdo al acercamiento o alejamiento a ciertos los estándares “desarrollados”.

En América Latina desde hace muchos años se viene conformando **un cambio de paradigma**, en el sentido de Kuhn, para estudiar el “desarrollo o subdesarrollo”. Nos proponemos un modesto aporte a esta discusión comenzando por un aspecto teórico parcial: el de la **capacidad del sistema político para resolver los conflic-**

**tos como indicador de desarrollo político y como índice de su acercamiento al ideal democrático**, para tratar de aportar algunas inquietudes en relación a esa sola variable —que creemos fundamental— para estudiar y evaluar el desarrollo político, sin pretender que ésta variable explique, por sí sola, todo el concepto ni todo el problema.

Para aplicar nuestro enfoque tomaremos el caso del **sistema político venezolano durante un período de cuarenta años (58-98) del siglo XX**, período en nuestro sistema político era considerado, en forma casi unánime por los científicos sociales y políticos, como **relativamente desarrollado y relativamente democrático** dentro del panorama latinoamericano.

Una democracia sustentada en partidos políticos aparentemente “modernos”, con una institucionalidad formalmente establecida y que había superado los embates de las insurrecciones izquierdistas y de los golpes derechistas de los sesenta y había “fortalecido” la estructura estatal con la nacionalización del principal

- 5 El documento titulado **“Una metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político”** de Calcagno, Alfredo Eric y Pedro Sániz publicado en la **Revista Latinoamericana de Ciencia Política** n.1, FLACSO, Santiago, 1960, sobre la base de un curso dictado por los autores en 1967 y 1968 constituye un excelente punto de partida, pero la tarea de adoptarlo a los nuevos paradigmas y a las transformaciones operadas en nuestros sistemas políticos en los últimos treinta años constituye una tarea que supera las posibilidades del presente trabajo. Sin embargo es muy importante destacar el papel que los autores le otorgan —junto con la representación de las fuerzas socio-económicas en el sistema político— al grado de conflicto y consenso.

producto con el cual el país se inserta en el mercado mundial: el petróleo.

El fundamento del sistema político-brillantemente descritos por nuestros politólogos, en especial Juan Carlos Rey -eran los **“mecanismos”** y la **“cultura política”** de **conciliación de elites**- que se convertirían con el devenir del proceso en oligarquías o “cogollos” políticos (cogollo, en Venezuela es la parte superior o central de una planta, de allí la palabra **“cogollocracia”** para denominar el sistema) -y que buscaba en sus inicios el objetivo básico de preservación del orden sociopolítico a través de “pactos”, de un sistema de consensos que privilegiaba el reconocimiento de los intereses de esas elites y la institucionalización de reglas de negociación, transacciones y compromisos entre ellas (Rey).

La base de todo el esquema era la **apropiación privada de la renta petrolera**, su **distribución desigual** -extremadamente desigual- entre las **elites económicas y políticas** y las **clientelas subordinadas** (Capriles), que se convirtieron en la base social del esquema.

En nuestra hipótesis, este sistema político tenía un **doble estándar** para la resolución de los conflictos: **extremadamente negociado entre los actores económicos y políticos “incluidos”** y **jurídicamente represivo para los actores marginales al esquema**.

En un reciente trabajo distribuido por internet, Héctor Lucena señala como **los trabajadores como actores se vieron virtualmente im-**

**sibilitados de participar de ese juego político**: vale la pena citarlo *“in extenso”*: “Tradicionalmente la renovación de los liderazgos sindicales, ha sido un proceso carente de la transparencia que establece la legislación laboral venezolana. Tres factores pueden señalarse para explicar esta deficiente libertad sindical. Un primero radica en el interés empresarial, en el mantenimiento de determinadas estructuras sindicales, con las cuales se ha mantenido un cierto status-quo, que ha facilitado a su modo, el desenvolvimiento de las relaciones colectivas de trabajo. Un segundo factor, radica en los propios liderazgos sindicales existentes, cuya perpetuación y permanencia aspiran no sea interrumpida. Y finalmente la Administración del Trabajo, ha carecido de voluntad para demandar el cumplimiento de las normas expresas que sobre elecciones sindicales están establecidas en el ordenamiento laboral venezolano.”

De esta manera, **la falta de democracia sindical era un elemento constitutivo del modelo de relaciones laborales y del modelo político de carácter neocorporativo**.

Vale la pena seguir citando el análisis del maestro larense-carabobeño cuando se refiere a los mecanismos del esquema de violación de la representación: “Durante un largo período, se hizo costumbre que las directivas sindicales eran ratificadas sin hacer elecciones, poniendo en práctica un mecanismo no previsto en la legislación, denominado reestructuración de la directiva. Consistía en hacer una

asamblea y ratificar los directivos existentes. Evidentemente este procedimiento coartaba toda posibilidad de renovación y alternabilidad directiva. Las autoridades del Ministerio del Trabajo convalidaban estas prácticas al ser receptoras de las actas que lo reseñaban y no emitir cuestionamiento alguno, a sabiendas de la violación de la libertad sindical que ello suponía.”

En cuanto las elecciones de tercer y cuarto grado que complementan ese esquema, su carácter era esencial y estatutariamente viciado por la presencia de gran cantidad de “delegados natos” (anteriores directivos) y las manipulaciones que distorsionaban abiertamente la representatividad de los Congresos de la mayor parte de las federaciones.

Esta situación está en la base de tres procesos interrelacionados entre sí:

- **la crisis de la representación sindical,**
- **el carácter neocorporativo del Estado** (y su subordinación a los intereses de los grupos corporativos que Lucena describe reiteradamente en el accionar del Ministerio del Trabajo)
- **y la deslegitimación del sistema político,** que pasamos a analizar:

Aparecen tres elementos claves, fuertemente vinculados entre sí:

- a) el sistema político fue perdiendo **“aptitud para responder a las demandas”** de un grupo social creciente, que comenzó a ser **marginado** económica y políticamente,

generando una situación crecientemente explosiva que afectó, por una parte la seguridad pública (afectando indirectamente a los sectores “incluidos”) y la gobernabilidad democrática (afectando al sistema político).

- b) Se produjo una fuerte **crisis de representatividad** en relación con estos sectores marginados, por una parte por una corporativización de sus organizaciones y por otra, por cambios en los propios actores.
- c) El sistema político y el Estado, pretendió **suprimir el conflicto social y laboral**, por varias vías:

– la de la **cooptación de las expresiones organizativas destinadas a representar a los trabajadores**, fundamentales en caso de conflictos,

– la de **impedir la constitución de las organizaciones que no controlara, impedir la democracia en las existentes o aislarla políticamente a los organismos que se salían del “libreto”,**

– y la de **establecer mecanismos legales y sobre todo reglamentarios, tendentes a impedir, en la práctica, el ejercicio de los derechos de los trabajadores.**

Creemos que esta es una faceta de extrema debilidad del sistema político: **la ausencia de democracia en la resolución de los conflictos sociales se convirtió en uno de los elementos fundamentales de su ineficiencia.**

“En la determinación del grado de representación de los grupos socioeco-



nómicos en el poder político se parte del hecho que existe un "país social y económico" (*que en el lenguaje de hoy muchos denominarían "sociedad civil"*) donde actúan los diferentes grupos de intereses (empresarios, sindicatos, intermediarios financieros, capital extranjero etc.) y otro "país político" del que dependen aspectos importantes de las decisiones del poder. **Los "puentes" que existan entre ambos constituyen uno de los elementos definitorios de la índole del régimen político considerado y de su grado de representatividad...**"(Calcagno y Sáinz).

El problema del sistema político venezolano no fue la inexistencia de esos "puentes", sino la **cooptación, por parte del sistema político bipartidista, de casi todas las expresiones de la sociedad civil**, en especial de los organismos que deberían representar los intereses de los trabajadores (sindicatos) y otros sectores marginados del sistema político (asociaciones de vecinos, pobladores, jubilados etc.). Una verdadera "colonización", por parte de las organizaciones integrantes del bipartidismo, que "ocupó" todos los espacios y las expresiones sociales, y las subordinó al esquema estatal. Esto trajo como consecuencias:

- el **grave subdesarrollo de la autonomía de las organizaciones sociales frente al Estado**. Allí está una de las claves del drama de la Venezuela "puntofijista". El Estado y los partidos que lo hegemonizaban coparon todos los espacios. A su vez, el Estado era "intervenido" por sectores económicos, políticos y financieros

que como verdaderas *maffias* se apoderaban de la renta petrolera. De esta manera, los sindicatos que al comienzo se "partidizaron" fueron convirtiéndose en algo diferente al finalizar el período: **sectores importantes se estatizaron, pasaron -en un esquema neocorporativo- a formar parte del aparato del Estado**. El Presidente y el Secretario General de la CTV, por ejemplo, comenzaron a tener **teléfonos interministeriales**, como si fueran ministros!

- el también importante **deterioro de la democracia en las organizaciones sociales y en la vida política**.

Este proceso se desarrolló durante todo el período, pero podemos establecer **momentos claves del proceso de estatización**:

- uno de ellos es el Congreso de Pórlamar, a comienzos de la década de los ochenta. Allí los asesores de la CTV, de varias tendencias por cierto, como D.F.Maza Zavala, coinciden en que la economía venezolana había ido hacia un capitalismo de Estado y que los trabajadores y sus sindicatos debían participar como socios del Estado: de allí la idea de cogestión que propuso ese congreso, por una parte, y por la otra la necesidad de ampliar la base sindical a través de la creación de sindicatos nacionales por rama de industria. Ese era un movimiento sindical que si bien estaba partidizado le hacía propuestas al Estado, no era parte de él. Pero el proyecto fracasó porque el movimiento sindical no pudo reorganizarse ni acumular fuerzas para imponer su propuesta.

– en cambio, poco más de una década después, cuando asume -durante el segundo gobierno de Pérez- la directiva de la CTV encabezada por Antonio Ríos, por primera vez la juramentación la hace el Jefe del Estado. El financiamiento de los sindicatos, los locales sindicales etc. provienen del presupuesto público. La Ley Orgánica del Trabajo adopta esa tendencia neocorporativa: los fondos sindicales serán fiscalizados, en última instancia, por la Contraloría General de la República según el parágrafo segundo del artículo 442, como si fueran fondos públicos!

– este proceso neocorporativo culmina durante el gobierno de Rafael Caldera: el escuálido “diálogo social” que se pretendió montar para ampliar la base política del gobierno y legitimar la flexibilización laboral y la privatización de la seguridad social, era una comedia de equivocaciones: nadie representaba a nadie, ni siquiera –mucho menos– los intereses del propio Estado: fue un elemento muy importante en el hundimiento del sistema.

– finalmente, el cuarto momento es el actual: la discusión de las elecciones sindicales “desde el Estado” que viene desarrollándose y que adquirió mucha notoriedad en la parte final del proceso constituyente.

En este proceso hay un ingrediente ideológico que debemos destacar: **Las ideologías que predominaron en nuestros sindicatos han sido estatistas** y ello ha contribuido a que la idea de libertad y autonomía sindical esté escasamente enraizada

**entre nosotros**, en nuestras prácticas, en la conciencia de la mayoría de los trabajadores.

Claro, esto no implica que en sectores muy importantes del movimiento sindical haya habido importantes experiencias de autonomía, tanto dentro como fuera de la estructura cetevista. Experiencias de sindicatos independientes con un alto grado de democracia sindical como el SNTP, UTIT en su época de oro, SUTISS etc. que no son experiencias aisladas.

Pero el conjunto del movimiento sindical, desde su inicio, y a diferencia de otras experiencias más tempranas de otros países con influencia anarquista, tuvo una fuerte vinculación con las ideas y las organizaciones (partidos) marxistas, nacional reformistas que devinieron en socialdemócratas, o cristianas, pero en general con un fuerte contenido estatista, dentro del esquema del Estado de bienestar de postguerra.

La relación entre los poderes públicos electos cada cierto tiempo y sectores cada vez mas importantes de la sociedad venezolana no estaba regulada, en la práctica política, de una manera que se asegurara la influencia constante y organizada de la sociedad sobre el Estado, con la excepción quizás, aunque no total, de los medios de comunicación social. Por el contrario, el Estado, a través de los partidos que compartían el sistema y las organizaciones funcionales de los mismos, controlaba y subordinaba a las organizaciones sociales (Salamanca), en especial con una **estatización del sindicalismo** que pasa a convertirse “de

facto” -en el proceso que hemos señalado- y mediante un esquema legal “proteccionista”, prácticamente en una estructura del Estado.

Podría hablarse de un **esquema neocorporativo**, en el cual, el Estado no solamente regimentó jurídicamente a los sindicatos, sino que se convierte -de lejos- en su principal fuente de financiamiento, le otorga funciones dentro de la propia acción estatal, en detrimento de su nominal autonomía, le impone sus dirigentes dentro de un esquema electoral deformado y partidizado. De esta suerte, se conforman aparatos político-sindicales y burocracias que se van distanciando social y políticamente de las bases trabajadoras asimilándose a las elites del poder. Los trabajadores -y la sociedad en general- perciben un bloque estado-sindicatos-patronos con intereses comunes prevaecientes frente a las diferencias y contradicciones “internas” de ese bloque. Los sindicatos comienzan así a ser tratados como organismos de Derecho Público, no como organizaciones autónomas producto de la agremiación colectiva.

## II. Estado, Sindicatos y Mercado Interno

La caída de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez dio lugar a una largo período cuya hegemonía política estuvo signada por un pacto (“Pacto de Punto Fijo”, nombre de la casa en la cual se firmó) acordado por tres de las principales fuerzas del escenario político que emergió después del movimiento cívico-militar del 23 de enero de 1958: **Acción Democrá-**

**tica**, partido nacional reformista liderizado por Rómulo Betancourt, figura clave del período; **COPEI**, socialcristiano encabezado por Rafael Caldera y **URD**, liberal democrático, acaudillado por Jóvito Villalba.

El pacto excluyó dos actores fundamentales de ese escenario: las fuerzas de izquierda y parte de los sectores militares que habían tenido un importante papel el 23 de enero; el propio desarrollo de los acontecimientos fue marginando paulatinamente al tercer socio que se convirtió en una especie de convidado de piedra del **esquema bipartidista** que tomó el modelo social-demócrata/social-cristiano, el bipartidismo, que para la época era el **modelo de desarrollo político a imitar**.

En los albores del proceso, uno de los ingredientes fue la **regimentación de la actuación sindical**, subordinada a la preservación de la democracia, lo que se logra con un consenso político de todos los partidos, incluyendo a las fuerzas de izquierda en el “Avenimiento Obrero-Patronal” de 1958.

La exclusión de la izquierda del pacto político y las influencias ideológicas de la época -sobre todo de la revolución cubana- llevan a la mayoría de las fuerzas izquierdistas a un proceso insurreccional en el que son derrotadas y en la que sufren una importante pérdida de presencia en los sindicatos, organizaciones campesinas etc.

De esta manera, la Confederación de Trabajadores de Venezuela, CTV, se convierte en un reducto de los mismos partidos que comparten el aparato del Estado (AD y COPEI).

Cuando el Estado adopta la política de desarrollo mediante la sustitución de importaciones le otorga un papel muy importante a los sindicatos subordinados al sistema, no conflictivos, con la idea que las "conquistas laborales" mejorarán la legitimación y su base de sustentación y, a la par, al aumentar la demanda agregada por parte de los trabajadores, se ampliaría el mercado interno.

Por otra parte el Estado "sataniza" el conflicto laboral y establece una estructura normativa ilegal para "juridizar" y reprimir la huelga con el Reglamento de la Ley del Trabajo (Reglamento Caldera I). Sin embargo, dado su carácter crecientemente corporativizado y su esquema organizativo limitado al sindicato de empresa y su estructura desmovilizadora, **los sindicatos tuvieron un pobre desempeño en el cumplimiento de su papel en la ampliación del mercado interno**, limitando lo fundamental de su acción a la burocracia estatal en la cual tenían protección política. Frente a la inficacia sindical el Estado debió tomar medidas como aumentar los salarios por decreto o establecer medidas legislativas proteccionistas. A comienzos de la década de los ochenta, la crisis económica que siguió a la devaluación del Bolívar, cambió el panorama.

### **III. Flexibilización Laboral, Represión del Conflicto y Democracia**

A mediados de la década de los ochenta el Anteproyecto de Ley Orgánica del Trabajo introdujo lo que sería

el signo característico de los cambios en la regulación laboral en Venezuela en las dos últimas décadas:

- a) Por una parte, el intento de **flexibilización normativa**, sobre todo a través de la eliminación de la mal llamada "retroactividad" de las prestaciones sociales, mecanismo para evitar la pérdida del valor adquisitivo de las mismas por la inflación a través del recálculo con el último salario. En realidad, desde antes de este primer intento y hasta la actualidad, **el principal mecanismo de desregulación entre nosotros es el reiterado incumplimiento de una legislación declamativamente "tuitiva" pero con muy débiles mecanismos de aplicación (tanto estatales como sindicales) y sanciones.**
- b) Por otra parte, la intención de **reprimir el conflicto** al "resucitar" los artículos del Reglamento de 1973 (Reglamento Caldera I) que impedían el ejercicio del derecho de huelga, anulados en 1984 por la Corte Suprema de Justicia (1984).

Ha dicho Brewer Carías que "La huelga y su concepción o no como derecho, tiene conexión inmediata con la estructura política de una sociedad determinada. De esta forma, la existencia de regímenes totalitarios o autoritarios, trae como consecuencia la negación del derecho de huelga, o la declaración de ilicitud de dicho fenómeno". Se trata de la aplicación concreta de la idea de la aptitud del sistema político para encauzar los conflictos como parámetro de desarrollo po-

lítico democrático que hemos desarrollado en la Introducción.

La utilización del parámetro propuesto por Brewer Carías nos permite hacer una evaluación de nuestra estructura política, de la normativa legal y reglamentaria reguladora (represora) de los conflictos y de nuestro régimen de relaciones laborales: **desde la sanción de la Constitución, 2606 huelgas han sido declaradas ilegales y solamente 104 legales, menos del 4%, según datos de las Memoria y Cuenta del Ministerio de Trabajo de 1962 a 1990.**

El reciente Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (1999) (Reglamento Caldera II) sigue esta misma corriente: establece discursivamente una serie de principios tuitivos, pero, en la "letra pequeña", tiende a flexibilizar, desregular y, sobre todo, a jurisdiccionar el conflicto mediante la imposición de nuevas trabas ilegales e inconstitucionales al ejercicio del derecho de huelga.

De esta suerte, el carácter meramente discursivo de nuestras leyes y sus reglamentos y su alto grado de incumplimiento así como la flexibilización y desregulación, por una parte, y la rigidización de la normativa y la tendencia a "juridiccionar" para reprimir el conflicto, por otra parte, son dos caras de una misma moneda: aumentar el poder de una de las partes, los empleadores, en la empresa y en la sociedad en detrimento del equilibrio en las relaciones laborales y sociales y las posibilidades de democratizar la empresa y la sociedad frente al autoritarismo actual.

#### IV. Estado Social y Medios de Autodefensa

Krotoschin define los **medios de autodefensa** como aquellos que las partes de un conflicto colectivo, o una de ellas, emplean para hacer valer sus reclamaciones, o el rechazo de las pretensiones del otro lado. Las partes -explica- invocan el derecho de autodefensa (**como en el orden jurídico general se invoca el derecho de legítima defensa sin esperar o confiar en la intervención de los órganos competentes**). El medio principal de autodefensa es la **huelga**.

Rodolfo Capón Filas ha sostenido reiteradamente que la huelga y demás medidas de acción directa constituyen en realidad la verdadera defensa de los derechos sociales que disponen los trabajadores.

En general, la **legislación comparada coloca este aspecto en un plano enteramente distinto a las partes en cuanto al ejercicio de esta autodefensa**: en general se consagra -muchas veces constitucionalmente- el derecho de huelga y se reconoce con mucha menor entidad el lock-out o cierre patronal, o hasta se lo prohíbe expresamente como lo hace la legislación francesa (Rodríguez). En el caso de Venezuela, la Constitución consagraba el derecho de huelga (art.92 cuyo contenido se reproduce en la nueva carta fundamental) y la anterior legislación (Ley del Trabajo) reconocía el cierre patronal cuya regulación la actual Ley Orgánica del Trabajo omite.

Creemos que la autotutela o autodefensa deben entenderse **dentro**

**del esquema tuitivo del Derecho del Trabajo**, es decir, referida a la **protección del trabajo que consagra la Constitución y las leyes laborales**.

Uno de los aspectos resaltantes del Estado Social de Derecho, (y de la libertad sindical consagrada en el esquema constitucional) lo constituye la idea de la autotutela por parte de los trabajadores de sus derechos a través de su organización y su lucha. **La autotutela es uno de los principales mecanismos de los que dispone el sistema jurídico laboral para intentar contrarrestar el notorio desequilibrio que en la empresa y la sociedad significa la actual organización de la producción y de las relaciones jurídicas y sociales en general, que implican una enorme concentración del poder, la información y la riqueza en manos de los patronos -de los propietarios de los medios de producción- y la tecnoburocracia de las empresas y del Estado, en comparación con las personas que trabajan para ellos y que solo disponen de su fuerza de trabajo.**

Este desequilibrio lleva consigo el germen del conflicto. Francesco Carnelutti nos definía: **“Conflicto de trabajo es el contraste de intereses entre el que tiene la fuerza de trabajo y no tiene el capital, y el que tiene el capital, pero no tiene la fuerza de trabajo”**.

Un **ordenamiento jurídico democrático** se caracteriza por **admitir y encauzar el conflicto**, en términos generales y los conflictos de trabajo en

particular, y por permitir, a quienes tienen esa posición subordinada en la estratificación social de “tener la fuerza de trabajo y no tener el capital”, hacer valer o defender sus intereses mediante el ejercicio del derecho a interrumpir colectivamente sus labores de diversas maneras: **la huelga**, que constituye un mecanismo de coacción propio, autorizado y tutelado por el mismo Estado, dentro del esquema del Estado Social de Derecho.

Esta articulación del conflicto es, pues, uno de los objetivos fundamentales que el sistema político le atribuye al Derecho del Trabajo que, de esta suerte, cumple un papel doble según Palomeque: “al propio tiempo que instrumento de protección de las relaciones sociales capitalistas, cuya dominación legaliza y reproduce,(...) limita la explotación de la fuerza de trabajo y garantiza importantes medios de defensa y lucha a la clase trabajadora, autotutela sin la que los trabajadores no pueden atender directamente a su emancipación”.

La Constitución del 60 -como señalamos- garantizaba esta autotutela como un mecanismo muy importante dentro del esquema del Estado Social de Derecho y el sistema jurídico-laboral la regula mediante **normas estatales o heterónomas**, normas surgidas de la autonomía colectiva y de la autorregulación por las propias organizaciones laborales.

El desarrollo histórico de la regulación permite observar una mayor o menor, o a veces desgraciadamente nula, posibilidad de ejercicio de estos derechos emblemáticos de una socie-

dad abierta, democrática. Y este desarrollo permite constatar la sinceridad de la democracia del sistema político y de las normas laborales. Nos ayuda, también, a entender el carácter y el papel del Estado en cada etapa del proceso social.

## V. La Regulación del Derecho de Huelga

### A. Fuentes de Regulación Estatal o Heterónomas

La regulación heterónoma del derecho de huelga tuvo un amplio desarrollo en la letra de la Constitución del 60. La regulación contenida en la Constitución tiene un carácter **garantista** del derecho. Una de las características del sistema venezolano en la materia es la denominada **reserva legal** establecida en la Constitución. Existe un conjunto de materias -entre ellas la regulación de la huelga- que están reservadas exclusivamente a la competencia de la Ley. Son materias que el Estado puede regular solamente por leyes, esto es, por actos sancionados por las Cámaras Legislativas conforme al procedimiento establecido por la Constitución.

El constituyente quiso, de esta forma, limitar las facultades normativas del Poder Ejecutivo y dejar la potestad de regular en forma heterónoma el derecho de huelga solamente a los representantes de la voluntad popular (Congreso de la República) como un mecanismo para garantizar el ejercicio del derecho de la intromisión reglamentaria del poder administrador.

Caldera sostiene que “el constituyente señaló al legislador un programa para lograr la armonía entre los

factores de la producción y, concretamente, para la solución pacífica de los conflictos”.

“No era posible, sin embargo, que la Constitución, satisfecha con aquel principio, dejara de hacer reconocimiento expreso de uno de los **fenómenos** más delicados y trascendentes de la vida social de nuestro tiempo: la huelga”.

En los últimos años, el derecho de huelga, tan íntimamente relacionado con la estructura política de la sociedad como acertadamente señala Brewer Carías -se encuentra- en la práctica de las relaciones laborales -evidentemente menoscabado: **Más del 96% de las huelgas han sido declaradas ilegales durante la vigencia de la Constitución de 1960.**

Nos proponemos analizar en primer lugar esta contradicción, es decir, analizar las causas y consecuencias de la restricción de este derecho al cual -en las declaraciones teóricas- los doctrinarios atribuyen tan grande importancia<sup>6</sup>, tanto para el sistema de relaciones laborales como para el sistema político. En segundo lugar, analizaremos aspectos de la normativa legal (LOT) como desarrollo de la Constitución de 1960 y de los Reglamentos como desarrollo de la Ley.

### B. Evolución: Etapas

En la regulación jurídica de la huelga podemos distinguir, a partir del comienzo del período democrático, cinco etapas:

1. 1958/1961 – Desde la caída de Pérez Jiménez hasta la vigencia de la Constitución.

2. 1961/1973 - Desde la sanción de la Constitución hasta la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del Trabajo (Reglamento Caldera I).
3. 1974/1984 - Vigente el Reglamento, hasta la nulidad de varios de sus artículos por la Corte Suprema de Justicia.
4. 1985/1990 - Hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT).
5. 1990 - desde la vigencia de la LOT hasta 1998 (caída del esquema bi-partidista y reemplazo de la Constitución)

**C. Contenido de la Regulación Estatal o Heterónoma: la LOT, los Reglamentos Ilegales y Regulación Autónoma o no Estatal**

- 1) El primer nivel de regulación es el legal –el único constitucionalmente

- 
- 6 Para el análisis jurídico e histórico hemos usado frecuentemente la bibliografía más difundida y acreditada, en especial a los tratadistas venezolanos **Rafael Caldera y Reinaldo Rodríguez Navarro, Rafael Alfonso Guzmán, y Víctor M. Alvarez.** En lo relativo a la breve referencia a la huelga en el sector público, fueron fuentes de gran valor los estudios de **Allan R. Brewer Carías, Enrique Marín Quijada, Jesús Caballero Ortíz** entre otros autores. En el aspecto histórico hemos consultado reiteradamente los trabajos de **José Luis Salcedo Bastardo, Julio Godio y Dick Parker: Caldera, Rafael y Reynaldo Rodríguez Navarro.** -“La huelga en la legislación y en la vida laboral venezolana”, en *La huelga*, UNL, Santa Fe, 1951, Tomo III, p.333 y otras obras.  
**Alfonzo Guzmán, Rafael J.** a) **Estudio analítico de la Ley del Trabajo venezolana.** UCV, Caracas 1976. Tomos I, II y III y su actualización en *Contemporánea de Ediciones*, Caracas, 1987. b) **Didáctica del Derecho del Trabajo.** UCV, Caracas 1982 y otras obras.  
**Alvarez, Víctor M.** -“La huelga y su ejercicio abusivo” en *Revista de la filial venezolana de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo*. Año 2, No.2, Caracas. Junio, 1982.  
**Brewer Carías, Allan R.**-**Estatuto del funcionario público en la Ley de Carrera Administrativa**, ed. EJV, Caracas, 1971 y otras obras.  
**Marín Quijada, Enrique.**- **La contratación colectiva en la función pública.** ed. Temis, Bogotá 1978 y otras obras.  
**Caballero Ortíz, Jesús.** -“**El funcionario público y la legislación laboral**“. En **Libro Homenaje a José Melich Orsini**. Tomo II- UCV/Caracas.  
**Salcedo Bastardo, José Luis.** **Historia Fundamental de Venezuela**, UCV. Caracas, 1972.  
**Godio, Julio.** **El movimiento obrero venezolano**, Tomos I, II y III., Ed. Ateneo, Caracas 1980-1982.  
También hemos hecho uso de nuestro estudio “**Venezuela: rigidización, represión y juridización del conflicto colectivo y flexibilización de las condiciones de trabajo: dos caras de una misma moneda**” publicado en **Trabajo y Conflicto, EFT**, ed. Platense, La Plata, 1999, p. 861.



posible de acuerdo al principio de legalidad- comprende en los siguientes aspectos:

– a la **definición de huelga**<sup>7</sup>, que siempre tendió a limitarla<sup>8</sup> y adquirió características especialmente peligrosas en el proyecto de la LOT<sup>9</sup> pero,

como producto de la resistencia de sectores críticos se redujo a una descripción breve, que todavía limita, por sus características, algunas formas de huelga usuales como la llamada en Venezuela *operación morrocoy*<sup>10</sup> y las huelgas que tengan como objeto con-

- 7 La legislación vigente hasta 1990 **no definía la huelga** ni en la Constitución (del año 1960) ni en la Ley del Trabajo (del año 1936). El Reglamento (dictado en 1973) contenía un concepto en el artículo 385 que por su carácter sub-legal era de dudosa legitimidad jurídica dado que - como hemos señalado - la regulación de la huelga de acuerdo al artículo 92 de la Constitución está dentro del campo de la reserva legal, como lo reconoció la Corte Suprema de Justicia declarando nulas varias normas reglamentarias. (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, con voto del Dr. René De Sola, citada en 20). El concepto reglamentario era limitativo de algunas formas de lucha o autotutela de los trabajadores: **ARTICULO 385:** *“La huelga consiste en el derecho de los trabajadores a suspender colectivamente la prestación del trabajo y el de no concurrir al local de la empresa donde debían prestarlo durante el término de ella”. “En ningún caso se permitirá ejercer violencias físicas o morales sobre el patrono o sus representantes, ni sobre los trabajadores interesados, ni causar deterioro o daño a útiles, instrumentos o máquinas de trabajo, ni ocupar los lugares de trabajo”.*
- 8 Recuérdese el viejo aforismo según el cual *“omni definitio pediculosa est in iure”*. Por otra parte, el maestro **Krotoschin** enseña: *“Más concretamente se define la huelga, mayores restricciones suele implicar la definición”*. op cit, p. 675.
- 9 Ver: **“Posición del Sindicato de Artes Gráficas y del SNTP ante el Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo”** en **El Nacional**, 08-07-1990. Cuerpo “C”, p.10. El texto propuesto en 1988, fue enfrentado exitosamente tanto desde la academia como por los sindicatos independientes y expresaba textualmente: **ARTICULO 502:** *“La huelga consiste en la solución pacífica, colectiva, concertada, y temporal de las labores por parte de los trabajadores con ocasión de un conflicto colectivo”*. La proyectada **“definición”** violaba las más elementales normas de técnica legislativa y hubiera constituido, de aprobarse, un elemento de limitación de los derechos de los trabajadores, en la práctica. Obsérvese que la palabra **“pacífica”** eliminaría del concepto de huelga y su protección constitucional a una suspensión de actividades en la que, por ejemplo, un “esquirol” o un “infiltrado” provocase violencias. El vocablo **“concertada”** también podría inducir a interpretaciones encontradas (¿Concertada entre quiénes?, ¿mediante cuáles mecanismos?). Igualmente una paralización “por tiempo indefinido” -tan común en el accionar sindical del país- podría no ser considerada **“temporal”**, etc., etc. Afortunadamente las advertencias que realizamos al respecto y que formularon varias organizaciones sindicales lograron que fueran eliminados los elementos más peligrosos de esta “definición”.
- 10 Morrocoy es la designación de cierto tipo de tortuga, y alude al trabajo lento, a desgano o a reglamento.

flictos más allá de las restrictivamente definidas como un condiciones de trabajo y, en ocasiones, han sido objeto de acciones huelgarias en el país<sup>11</sup>.

– al **titular del derecho de huelga**, en cuyo debate encontramos los rasgos de corporativización de los derechos de los trabajadores<sup>12</sup>.

– a los **procedimientos, formalidades y limitaciones**<sup>13</sup> establecidos con la clara finalidad de obstaculizar el derecho de huelga.

– al **objeto de la huelga**<sup>14</sup> y

– a las **sanciones**<sup>15</sup>.

2) Pero si el esquema legal era restrictivo, los sucesivos reglamentos son la expresión más acabada de las concepciones jurídicas “satanizadas” del conflicto<sup>16</sup>. En otro trabajo (ver cita 6) hemos analizado su incongruencia jurídica, interesante para observar como **los intereses hegemónicos del sistema político bipartidista violan su propia legalidad y constitucionalidad**, pero aquí nos interesa destacar su papel como mecanismo de “juridización” y “procedimentalización” del conflicto,

11 Centrales Sindicales han convocado huelgas en solidaridad con Chile y Nicaragua (1979) o contra la política económica del gobierno (1989).

12 La Constitución le otorgaba la titularidad del derecho de huelga a “los trabajadores” (art. 92). Alguna disposición de la LOT -artículo 497, inciso b.- podría interpretarse, a nuestro juicio erróneamente, en el sentido de que establecen este derecho en cabeza de los sindicatos: es obvio que las personas naturales trabajadores son diferentes a las personas jurídicas sindicatos. Esta distinción no es una discusión semántica, sobre todo en un país donde se discute si la tasa de sindicalización es del 15,6% o el 25% y, como máximo, se calcula (por algunos sindicatos) en un 30%. Quiere decir que restringir la titularidad del derecho de huelga a los sindicatos sería hacer nugatorio su ejercicio para, por lo menos, el 70% de los trabajadores.

Pero desde el punto de vista político la conclusión sería más grave: se trataría de la confirmación de la existencia de un **proceso neo-corporativo** que, entre otras manifestaciones **tiende a eliminar derechos individuales y otorgárselos a corporaciones que van adquiriendo por su estructuración y funcionamiento un carácter semi-estatal**. A nuestro entender, la normativa legal establece la titularidad del derecho de huelga a los **trabajadores** (396, concordante con la norma constitucional del artículo 92) pero además -y con apego a la doctrina tradicional en materia de derecho colectivo- faculta a los sindicatos de trabajadores a **“representar a sus miembros en las negociaciones y conflictos colectivos de trabajo...”** De esta suerte, los trabajadores son los titulares del derecho y **pueden** hacerse representar por sindicatos de cualquier grado -normalmente lo hacen porque esta es una de las finalidades naturales de estas organizaciones- pero **igualmente pueden ejercer el derecho que la Constitución le otorga por sí mismos**, sin utilizar esa representación u organizándose de la forma que estimen conveniente para el ejercicio de sus derechos y la obtención de sus conquistas.

Así lo reconoce expresamente el antes mencionado artículo 396, el 470 al establecer que **“no podrán interrumpirse las labores, ya sea por parte del patrono, ya**

**de parte de los trabajadores, antes que se hayan agotado los procedimientos de negociación y conciliación previstos en las disposiciones de este capítulo,** y el 487 cuando señala que **"Los trabajadores interesados no suspenderán las labores colectivamente hasta tanto no hayan transcurrido ciento veinte (120) horas contadas a partir de la presentación del pliego de peticiones"**. Igualmente hay mención expresa de los trabajadores como titulares en los artículos 490, 494, 497, 499, 500, 501, 502, 503, 640, etc. Cuando el legislador menciona al **sindicato** al regular las negociaciones **lo hace por ser su intervención, en representación de los trabajadores, la forma normal de desarrollo del conflicto** (473, 475, 477, 479, 497, 498), pero esto no puede interpretarse en contra de la disposición constitucional, como si estas normas le otorgaran la titularidad del derecho al organismo que puede constituirse en representante del titular. Concretamente el artículo 497 inciso a) establece un **requisito para el ejercicio de la representación por parte del sindicato** (que represente la mayoría de los trabajadores) pero **no un requisito para el ejercicio del derecho por parte de los trabajadores que pueden hacerlo sin esa representación.**

- 13 El ejercicio del derecho de huelga está sujeto a un procedimiento legal en las empresas, establecimientos o explotaciones de más de diez trabajadores. En las empresas que tienen diez o menos trabajadores no se exige procedimiento alguno: "si el grupo de trabajadores afectados es inferior a diez, puede abandonar o inasistir a sus labores sin cumplir con las previsiones de los artículos 210 (hoy 470 LOT) y siguientes." Ministerio del Trabajo, Consultoría Jurídica. Dictamen número 512 del 7 de julio de 1979. en **Memoria y Cuenta**, Caracas, 1979. En materia de procedimientos previos, se exige que se hayan agotado los mecanismos de negociación y conciliación previstos por el Capítulo III del Título VII. Básicamente el procedimiento consiste en presentar un pliego de peticiones al empleador (art.475), a través del Inspector de Trabajo. Dentro de las veinticuatro horas, éste debe notificar al empleador (art.478) y a la organización de empleadores a la cual pertenezca, y exigir a trabajadores y empleadores designación de representantes para constituir una junta de conciliación presidida por el inspector o su representante, donde buscarán una solución al conflicto (art. 479). La Corte Suprema de Justicia en Sala político-administrativa en sentencia del 13-06-84 relativa a la anterior legislación, pero plenamente aplicable a la vigente, ha dejado claramente asentado que: **"El Inspector del Trabajo no está facultado legalmente para aclarar la procedencia o la improcedencia del derecho de huelga. Su función es de simple intermediario entre las partes, y en esta primera etapa del conflicto, su deber se reduce a transmitir al patrono o patronos interesados el pliego de peticiones presentado por los trabajadores, conforme a lo dispuesto en el art.219"** (de la Ley derogada, hoy 478 LOT). La huelga no puede ser declarada sino después de 120 horas siguientes a la presentación del pliego (arts. 475-487-497 LOT). El procedimiento varía en el caso de las huelgas de solidaridad (art.503 ejusdem). De toda declaración de huelga, así como su terminación, debe ser informada, por las partes, a la primera autoridad civil de la jurisdicción, " a fin de facilitar su misión de policía de impedir que se violen los

derechos constitucionales, y de conservar el orden público" (art.501 ejusdem). En los servicios públicos se permite la huelga mientras su paralización no cause perjuicios irremediables a la población o a las instituciones: en todo caso, deben seguir en actividad los trabajadores cuyos servicios sean indispensables para la salud de la población o para la conservación y mantenimiento imperativo de maquinarias, o para la seguridad y conservación de los lugares de trabajo, y a este efecto deberán ponerse de acuerdo las partes en conflicto (arts. 496-498 ejusdem). En términos más generales, mediante un decreto de reanudación de faenas puede el Ejecutivo Nacional poner término a la huelga, cuando, por su extensión, duración, o por otra circunstancia grave, ponga en peligro inmediato la vida, o la seguridad de la población o de una parte de ella (art.504 ejusdem). La ley contiene dos limitaciones, en supuestos de huelgas de transporte: 1) quienes presten servicios "en vehículos o aeronaves" sólo podrán hacer huelga en su base de operaciones o en los terminales de itinerario dentro del territorio nacional; y 2) quienes presten servicios en buques no pueden declararse en huelga durante la navegación, sino cuando la nave esté fondeada en puerto nacional, en cuyo caso abandonarán el buque y éste no podrá salir del puerto mientras dure la huelga, salvo por razones técnicas o económicas imperiosas (arts. 499-500 ejusdem). Como hemos señalado, el Anteproyecto presentado en 1985 reproducía las normas reglamentarias que fueron declaradas nulas por la Corte Suprema de Justicia. Estos procedimientos se caracterizaban por otorgarle una amplia facultad discrecional al Inspector del Trabajo, por una parte, y por otra parte, por un prolongado lapso de treinta días previos obligatorios antes de la huelga. En la Comisión Bicameral que discutió el anteproyecto, de la que participamos en representación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, fue criticada esta inconveniente "resurrección" de normas que habían sido anuladas por ilegales. El texto final de la Ley en su artículo 487 retomó el plazo de la normativa de 1936 en cuanto al lapso previo de 120 horas contadas a partir de la presentación del pliego así como el papel del Inspector que la jurisprudencia de la Corte había señalado.

- 14 De acuerdo al artículo 469 LOT la huelga puede tener como objeto la modificación de las condiciones de trabajo, o puede realizarse para reclamar el cumplimiento de las cláusulas de las convenciones colectivas o para oponerse a que se adopten medidas que afecten a los trabajadores de la respectiva empresa, explotación o establecimiento. Asimismo, en forma limitada, se "admite" en el artículo 502 la huelga de solidaridad, es decir, en ayuda a otros trabajadores en conflicto, pero únicamente dentro de la jurisdicción de la inspección donde esté planteado el conflicto principal para trabajadores del mismo oficio, arte, profesión o gremio. Este esquema limita el objeto de la acción sindical en materia colectiva con lo cual parecerían quedar fuera de la regulación legal algunas "medidas de presión sindical", usuales en Venezuela, como la operación morrocoy o trabajo a desgano. Asimismo, de acuerdo al objeto admisible de la huelga, quedarían fuera de la regulación legal los conflictos globales, nacionales o regionales, que tienen lugar, en defensa del salario real (contra el aumento del costo de vida) o por otras razones, por ejemplo el día 7-11-91 se produjo el primero de una anunciada cadena de "paros" generales regionales contra el "paquete" de medidas económicas y el 14-11-91, el día

previo a su declaración y para evitar otro paro, fue firmado un peculiar acuerdo entre el Ministro del Trabajo y representantes de tres confederaciones sindicales, mediante el cual les fueron reconocidas importantes concesiones. Igualmente estaría al margen de regulación legal (lo que no significa que serían ilegales, dado el principio de no contradicción por el cual “todo lo que no está prohibido, está permitido”) el uso de la huelga por parte de los trabajadores en conflictos intersindicales o con los propios sindicatos, como ha ocurrido en diversas zonas del país. Se han dado caso de conflictos originados por intervenciones de federaciones a sindicatos y por el apoyo de trabajadores a determinado sindicato, en una disputa por la representatividad en la negociación colectiva. Lo mismo podría decirse de las huelgas realizadas por los trabajadores en defensa del sistema democrático o para cuestionar políticas sociales o económicas que los afecten.

- 15 En cuanto a las sanciones llama la atención la extrema severidad de las sanciones aplicadas en caso de huelga que contrastan la excesiva benignidad de las que se prevén para las infracciones de los patronos (que son multas de monto notablemente bajos). En efecto, el artículo 640, establece que “toda infracción relativa a los conflictos colectivos será **penada** con arresto policial de cinco (5) a veinte (20) días”. Una **pena** aplicada por una autoridad administrativa (art.646) y de tan larga duración contraviene no sólo la normativa interna, sino los tratados sobre derechos humanos ratificados por Venezuela.

Pero la redacción del artículo es aún más significativa cuando establece que esta **pena** la sufrirán los **instigadores** de la infracción **y de no identificarse a éstos, se aplicará a los miembros de la respectiva Junta Directiva**. Se trata de una típica transgresión a los principios del Derecho Penal Liberal (“nullum crimen, nulla pena sine culpa”) propia de las formas aberrantes de imputación que prevalecían en etapas pretéritas del desarrollo social.

Si aceptamos que la severidad de la pena se corresponda con la importancia social del bien jurídicamente protegido, parece claro que para el legislador la **paz social**, idea que se sustenta en la **ausencia de conflictos**, aparece como valor de mucha mayor importancia que la libertad sindical, la higiene y seguridad y la protección de la maternidad, cuyas transgresiones son sancionadas con multas que por su escaso monto han sido calificadas de irrisorias (con un mínimo de 1/4 de salario mínimo y como máximo con dos salarios cualquiera sea la cantidad de trabajadores que emplee el patrono). Por el contrario, ir a huelga, ejerciendo un derecho constitucional, sin cumplir formalidades como los plazos de conciliación previa, es amenazado con una pena **privativa de la libertad** (art. 640).

- 16 La *doctrina tradicional* -dice **Capón Filas**- comparando la huelga con la guerra, elabora un régimen jurídico de excepción descuidando la causa del conflicto laboral. Lo estudia desde el Estado, buscando encauzarlo de inmediato para lograr un “orden”, ficticio, ya que injusticia estructural subsiste. Las manifestaciones del conflicto tal vez hayan desaparecido del escenario societal y los buenos sujetos de la sociedad civil podrán estar tranquilos, sin advertir que las vivencias de frustración siguen activas en las grandes mayorías. La doctrina tradicional ha transmitido que la huelga ha perdido actualidad en los países modernos, siendo reemplazada por mecanismos de concertación o consenso, tesis rebatida por los trabajadores ya que

los movimientos sociales generados recientemente en América Latina, Europa, Corea del Sur, Estados Unidos, Canadá, contra las políticas de ajuste demuestran que todavía resisten en defensa de sus derechos. **Capón Filas, Rodolfo.- “Apuntes sobre el conflicto laboral” en Trabajo y Conflicto, ed. Platense, La Plata, 1999, p. 55 y sgts.** La normativa sublegal no podía reiterar el mecanismo por el cual se le facultaba al Inspector del Trabajo para “calificar” el pliego de peticiones y para demorar “conciliatoriamente” su trámite hasta por treinta días, desvirtuando la letra, espíritu, propósito y razón de la ley. Como se señaló la Corte Suprema de Justicia había considerado inconstitucional dicho texto. Con los mismos fines el nuevo texto ideó un artificio consistente en aplicar la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (del 1-7-81) al procedimiento propio de la ley. Se trata de la inclusión –en violación de la reserva legal establecida en el artículo 92 de la constitución– de nuevas facultades del Inspector del Trabajo de verificar los “requisitos” del pliego, facultades que no existían en la Ley. Se introduce en el inciso “a” de ese artículo que Inspector debe verificar “el cumplimiento de los requisitos que deben observar las solicitudes presentadas ante los órganos de la Administración Pública, de conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Se trata de la intromisión de un procedimiento ajeno al de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) que desvirtúa el procedimiento establecido por esta Ley y la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA). En efecto la LOPA en su artículo 47 establece en forma determinante que “Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo (Título III capítulo I) en las materias que constituyan la especialidad. El nuevo reglamento, violando no solamente la Ley Orgánica del Trabajo sino la propia LOPA, aplica ilegalmente el artículo 50 de esa ley que forma parte del capítulo expresamente excluido por la propia norma administrativa. Se trata de una incongruencia procedimental toda vez que el pliego conflictivo **no constituye una solicitud administrativa** sino que **se presenta ante dicho Inspector únicamente a los fines de que éste lo comunique al patrono de inmediato**. El Inspector debió ser en el esquema constitucional y legal un **simple intermediario** y resulta a todas luces incongruente cumplir con los requisitos de una solicitud administrativa, requisitos que recalcamos no exige la Ley Orgánica del Trabajo. Por su parte, el literal “b” establece –también ilegalmente– que deberá constatarse si el objeto del pliego “atiende a lo dispuesto en los artículos 469 de la Ley Orgánica del Trabajo y 195 del presente reglamento”. Este requisito contraría abiertamente a la ley y al propio reglamento (art. 196) que establecen que la calificación del pliego corresponde **sólo** al sujeto representante y atribuye potestades que **no** le fueron otorgadas por la ley al Inspector del Trabajo. Respecto al literal “c”, es evidente su ilegalidad dado que contiene otra innovación restrictiva puesto que la Ley Orgánica del Trabajo no dispone la necesidad de acompañar con el pliego de peticiones el acta de la Asamblea que acordó la introducción del mismo. Como se ve, se trata de rigidizar y entorpecer el conflicto por una tendencia a negarlo y reprimirlo a través de la excesiva procedimentación. A pesar que la inclusión de la norma es claramente ilegal, en caso de duda sobre la posibilidad de aplicación de la LOPA al procedimiento especial de la

para sacarlo del ámbito de la discusión colectiva de las partes sociales y llevarlo al campo al campo estatal como mecanismo de represión y exclusión, como lo muestran las cifras que analizaremos a continuación.

#### **D. Regulación Jurídica y Sistema Político**

En un anterior trabajo (El derecho de huelga en Venezuela, 1984) le atribuíamos una gran importancia a la **regulación jurídica** en la explicación de las causas de la inexistencia de huelgas legales.

"...habrá que agregar desde 1974 los nuevos y prácticamente insalvables requerimientos impuestos "contra legen" por el nuevo reglamento de la Ley del Trabajo".

"... estas normas hacen imposible, en la práctica, la existencia de huelgas legales, y las estadísticas oficiales demuestran cómo en los últimos años casi todas las huelgas son declaradas "paros intempestivos", es decir, ilegales".

Si revisamos las estadísticas sobre huelga (Cuadro No. 1) nos encontramos que en los primeros años de democracia (1958-1959) **la comparación entre los llamados paros intempestivos (las huelgas "ilegales") y las huelgas "legales" o toleradas es una relación en la cual las huelgas "legales" son prácticamente el doble que las "ilegales"**.

A partir de entonces, con la sola excepción del año 1963, en el que hubo prácticamente una paridad (4-5) **en todos los años de vigencia de la Constitución la gran mayoría de la huelgas son anticonstitucionalmente declaradas ilegales.**

Particularmente durante la década de la vigencia del Reglamento de la Ley del Trabajo (1974-1984) la cantidad de "paros intempestivos" fue manifiestamente mayor que las huelgas "legales": 18 huelgas "legales" contra 1548 huelgas "ilegales" es decir, menos del 1.2% de huelgas legales. En varios años es sumamente significativo que no haya **ninguna** huelga legal (Ver cuadro N° 4).

Una vez anulado el articulado reglamentario en 1984 (y a pesar de su posterior utilización ilegal posterior por el Ministerio) y hasta la sanción de la Ley Orgánica del Trabajo, la relación mejoró: 134 vs. 24. Sin embargo continuaron predominando las huelgas ilegales.

La sanción de la Ley Orgánica del Trabajo coincide con una etapa de caos administrativo en la cual las estadísticas pierden la escasa confiabilidad que tenían, sobre todo a partir de la segunda presidencia de Caldera siendo Ministro del ramo Juan Nepomuceno Garrido. A partir de este período la ideología satanizadora del conflicto, en un país con cada día mayores contradicciones, adopta la polí-

LOT, deberá aplicarse el artículo 59 de la Ley Orgánica del Trabajo que establece que "En caso de conflicto de leyes prevalecerán las del Trabajo, sustantivas o de procedimiento.... La norma adoptada deberá aplicarse en su integridad".

**Cuadro Nº 1. Huelgas 1958/61 (Primera Etapa)**

Años	Pliegos Conflictiv.	Contratos Colectivos	Huelgas		Huelgas "ilegales"	Total Obreros- Huelga	Total Horas- Hombre
			Total Huelgas	Huelgas "legales"			
1958	78	1016	22	15	7		
1959	63	659	15	10	5		
1960	91	680	36	8	28		327.744
1961	40	684	14	5	9	12.509	393.012

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memorias y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

**Cuadro Nº 2. Huelgas 1961/73 (Segunda Etapa)**

Años	Pliegos Conflictiv.	Contratos Colectivos	Huelgas		Huelgas "ilegales"	Total Obreros- Huelga	Total Horas- Hombre
			Total Huelgas	Huelgas "legales"			
1962	40	642	19	8	11	8.254	360.533
1963	24	783	9	5	4	2.501	223.530
1964	45	884	27	7	20	4.593	103.876
1965	52	1004	24	4	20	6.935	142.405
1966	28	1066	12	1	11	3.378	63.688
1967	59	1051	34	5	29	5.381	95.965
1968	78	1062	13	4	9	7.527	45.795
1969	113	1140	86	3	83	21.697	1.688.680
1970	173	1422	66	2	64	25.697	2.139.784
1971	187	1445	233	5	228	40.113	4.164.750
1972	287	1292	179	7	172	29.872	1.297.554
1973	274	1401	254	4	250	46.558	1.247.563

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memorias y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.



**Cuadro Nº 3. Huelgas 1974/84 (Tercera Etapa). Desde la sanción del Reglamento (Caldera I) hasta la declaración de nulidad de varios de sus artículos por la Corte Suprema de Justicia**

Años	Pliegos Conflictivos	Contratos Colectivos	Total Huelgas	Huelgas "legales"	Huelgas "ilegales"	Total Obreros-Huelga	Toatl Horas-Hombre
1974	236	1.171	119	3	116	17.733	1.059.200
1975	207	1.446	103	3	100	26.080	867.264
1976	210	1.754	179	1	178	39.932	766.123
1977	183	1.742	214	0	214	63.923	687.976
1978	112	1.681	140	0	140	25.337	318.732
1979	182	1.411	147	2	145	23.505	9.149.013
1980	192	1.498	189	4	185	12.151	2.234.987
1981	199	1.469	132	3	129	29.932	360.867
1982	173	1.329	104	2	102	15.122	2.886.273
1983	207	1.237	200	0	200	59.749	5.095.685
1984	150	1.276	39	0	39	3.767	45.795

Fuente: Ministerio del Trabajo, Memorias y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

**Cuadro Nº 4. Años Ilegales**

1977	-----> 214 huelgas "ilegales" - 0 huelgas legales
1978	-----> 140 huelgas "ilegales" - 0 huelgas legales
1983	-----> 200 huelgas "ilegales" - 0 huelgas legales
1984	-----> 39 huelgas "ilegales" - 0 huelgas legales

Ministerio del Trabajo, Memoria y Cuenta. Años Respetivos.

tica del avestruz: las Memorias y Cuentas del Ministerio del Trabajo, en un intento de maquillar la realidad dejan de publicar las estadísticas sobre huelgas o lo hacen fragmentariamente (ver cuadro N° 6).

Esto significa que existen, además de la normativa, otros elementos que entraban el ejercicio del derecho constitucional de huelga, y que son, fundamentalmente, parte de la **estructura del sistema jurídico (Friedman), que está vinculado con el sistema político**: la autoridad administrativa, es decir, el Inspector del Trabajo y -en general- el Ministerio del ramo y la propia organización sindical "neocorporativizada". **La función primordial de las autoridades del Trabajo ha sido, en este período, evitar los conflictos**, considerados dañinos para la economía y la democracia.

**Los sindicatos, como hemos explicado, eran "mayoritariamente" no conflictivos, los que apoyan el "status democrático" y cuya dirigencia coincide con la de los partidos que conformaban el sistema bipartidista. Frente a ellos las organizaciones críticas eran marginadas del esquema de poder político.**

Pero también en el campo de la **cultura jurídica**<sup>17</sup> y de la **cultura política**<sup>18</sup>, encontramos que la huelga se

constituyó en Venezuela como un **fenómeno "maldito", considerado "disfuncional" por la cultura empresarial, gubernamental y hasta sindical**. Esto forma parte de que es mal visto "reclamar" dentro de una mentalidad generalizada y coherente con el sistema económico rentista.

No se concibe un conflicto como expresión práctica de la democracia de una sociedad con intereses diversos y muchas veces contrapuestos.

Las huelgas son tratadas en los medios de comunicación como alteraciones del orden público, oscuras maniobras politiqueras, cuando no, como episodios subversivos.

Los sindicatos temen que el desarrollo del conflicto y el ejercicio de la huelga provoquen el rebasamiento de los dirigentes por las bases y la pérdida de sus posiciones y control.

Hasta febrero de 1979 se vivía lo que los teóricos del IESA denominaban la "ilusión de la armonía" (Piñango) - por cierto ya resentida por la crisis que prosiguió al Viernes Negro durante el gobierno de Luis Herrera Campíns.

La ausencia -para las mayorías- de canales de disenso y de mecanismos para el ejercicio de reivindicaciones formalmente concedidas por la normativa jurídica y la propaganda sobre la democracia -como por ejemplo la huelga- es una de las posibles explica-

17 Por cultura jurídica entendemos a las ideas, actitudes, creencias, expectativas, y opiniones sobre el Derecho.

18 Nos referimos a la cultura política que se genera en el sistema de conciliación de elites que hemos mencionado.

**Cuadro Nº 5. Huelgas 1985/90 (Cuarta Etapa)**

Años	Piuegos Conflictivos	Contratos Colectivos	Total Huelgas	Huelgas "legales"	Huelgas "ilegales"
1985	82	1.564	17	6	11
1986	88	1.812	23	2	21
1987	84	1.669	39	1	38
1988	69	1.995	37	2	35
1989	95	1.211	23	6	17
1990	134	1.461	19	7	12

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memoria y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

**Cuadro Nº 6. Huelgas 1991/99**

Años	Piuegos Conflictivos	Contratos Colectivos	Huelgas "legales"	Huelgas "ilegales" (paros Intempestivos)	Total Huelgas
1991	159	1.439		10	
1992	96	1.025		26	
1993	47	634		9	5
1994	257	859	1		
1995	106	1.045	0		
1996 <sup>(1)</sup>					
1997 <sup>(2)</sup>	102	494	1		
1998 <sup>(3)</sup>	228	539		187	41?
1999 <sup>(4)</sup>	60				6

Fuente: Ministerio del Trabajo. Memoria y Cuentas. Años respectivos. Elaboración propia.

(1) No hay información. (2) Periodo Enero-septiembre<sup>(3)</sup> Periodo Enero-agosto. (4) Primer trimestre Enero-marzo.

ciones de los estallidos sociales de febrero de 1989 y de la subsiguiente deslegitimación e inestabilidad del sistema político y su caída, sobre lo cual volveremos en el capítulo final.

Vale la pena recordar que el propio Caldera, en el trabajo que citamos, alude a la huelga no como un **derecho** sino como un **“fenómeno”**. En nuestra doctrina ha tenido mucha importancia la caracterización del maestro Carnelutti, quien consideraba la huelga no como un **derecho sino como un hecho**. Durante muchos años persistió una ideología satanizadora del conflicto que hunde sus raíces en las ideologías de la primera mitad del siglo XX y que hegemonizó ideológicamente nuestras normas y todo nuestro sistema jurídico-laboral.

### **E. Autorregulación y Normas Autónomas**

Todo **sistema político procesa conflictos** y una de sus funciones fundamentales es **responder a las demandas de resolución que le realizan los individuos y los grupos sociales**. En nuestras sociedades capitalistas el conflicto social se manifiesta en forma muy importante en el conflicto laboral.

La autorregulación forma parte de un esquema social en el cual se le ha reconocido a los trabajadores el derecho a organizarse en defensa de sus derechos e intereses como uno de los mecanismos de progreso social. Las modernas corrientes ius-laboralistas se inclinan por normar los conflictos por la “autorregulación” que permite

a las partes conciliar y discutir con mayor libertad.

El sistema político venezolano, y la normativa de la Ley Orgánica de Trabajo y sus reglamentos sucesivos, en cambio, presentan un esquema en el cual el **Estado asume la ideología satanizadora y represora del conflicto y estructura un esquema de intervención estatal caracterizado por ser:**

– **muy poco práctico en la realidad de las relaciones laborales**, sobre todo en manos de Inspectores del Trabajo que -históricamente- han demostrado una notable proclividad o propensión excesiva a evitar la huelga, dentro de un Ministerio que en forma reiterada e ilegal se arroga atribuciones de “calificar” de legal o ilegal un conflicto sin competencia para ello y

– **muy peligroso en el largo plazo para el propio sistema político** por su efecto explosivo de “represar” los conflictos sin resolverlos, lo que permite acumular tensiones sociales insoportables para la gobernabilidad.

– **totalmente sobrepasado para gran parte del sector público**, por la larga experiencia de acciones huelgarias que interrumpen las prestaciones de servicios de salud, educación etc. con el consiguiente problema para los usuarios de esos servicios.

Esta regulación estatal tan minuciosa deja, pues, escaso margen para las normas autónomas<sup>19</sup>.

Otra característica es la **intervención con un carácter cuasi-mediador del Departamento de Contratación y Conflictos de la CTV**,

incluso cuando los trabajadores involucrados en el conflicto no están afiliados a sindicatos de esa central (casos de VIASA, docentes de diversos niveles, etc.). Este rasgo, muestra un aspecto del carácter neocorporativo del sindicalismo al que hicimos referencia, dado que en lugar de representar los intereses de los trabajadores adopta una posición "intermedia" entre las partes en conflicto, subrogándose en las funciones que debería asumir el Estado<sup>20</sup>. Se trata del mecanismo inverso al sistema de autocomposición de conflictos: la parte laboral asume el papel Estatal, dejando sin representación real a su sector.

### V. A Modo de Conclusiones Provisorias: de la Represión y Juridización del Conflicto a un Esquema Democrático

1. Las cifras que relacionan las huelgas "toleradas" (menos del cuatro por ciento) y las "ilegalizadas" muestra una clara tendencia del sistema político bipartidista a la represión del conflicto laboral. A comienzos del período las cifras señalan cierta paridad pero la evolución hacia a la ilegalización es evidente. Esta tendencia acompaña también a la oligarquización de las elites políticas y económicas y a la creciente agudización del conflicto social fuera de

- 19 La negociación colectiva a través de las convenciones suele contener, por una parte, un deber genérico de **"paz laboral"** cuya extensión no podría alcanzar a evitar la posibilidad de huelgas. Por otra parte, algunos escasos convenios establecen mecanismos de conciliación previa y la sujeción de las controversias colectivas a mecanismos paritarios de resolución. Sin embargo, a nivel informal, existen mecanismos de negociación en la empresa que, muchas veces, ayudan a solucionar conflictos mediante acuerdos generalmente también informales: se trata de tratos directos entre trabajadores, o sus representantes sindicales y los representantes patronales. Dada la carga de funciones y dificultades del Ministerio del Trabajo y sus Inspectorías estos mecanismos informales surgen en forma natural y espontánea.
- 20 La Constitución establecía que "la ley favorecerá el desarrollo de las relaciones de trabajo y **establecerá el ordenamiento adecuado (...) para la solución pacífica de los conflictos**" (art. 90). Ya hemos señalado un campo de autonomía "natural" de las partes en la prevención y solución del conflicto mediante el **trato directo** entre empleadores y trabajadores o sus representantes. La Ley diferencia entre **conflictos individuales y colectivos** (art. 5) en relación a los órganos encargados de su resolución. Para nuestra doctrina, la única forma de delinear la noción (de conflicto colectivo por oposición al individual) se encuentra en el interés de toda una colectividad de trabajadores: "existe conflicto colectivo en todos aquellos supuestos en que se encuentre en juego ese interés común, propio de la colectividad. La lesión, o el peligro de que ésta se produzca, puede ser originada incluso por medidas de orden individual: supóngase un despido motivado por la adhesión del trabajador a un sindicato". **Alfonzo Guzmán, Rafael J.** Op. cit (b) p.267.

los cauces legales. La represión del conflicto no lo elimina sino que lo lleva a otros caminos y va generando tensiones sociales que se vuelven insostenibles y estallan en protestas sociales que afectan al sistema político.

Así lo advierte la reflexión sociológica, como Rama y Faletto cuando señalan que “el recorte de la función sindical también implica también riesgos para el sector dominante, por cuanto en caso de conflicto podrían verse rápidamente sobrepasados los mecanismos legales de regulación”.

2. La conflictividad laboral en el período se desarrolló en el marco de un país con una alta renta petrolera y un esquema de cooptación y clientelismo político, que permitió el acceso de algunos sectores populares a un modelo consumista. Sin embargo, volviendo a citar a Rama y Faletto, “conviene tener presente que el conflicto de los sectores populares, y sobre todo de los grupos obreros, no siempre es sólo protestar por condiciones económicas desmedradas. A menudo, sus movimientos están encabezados por obreros cuya condición económica no es la peor, pero que reclaman mejores condiciones de trabajo y algún grado de participación, no sólo en la empresa, sino también en la sociedad. Lo interesante es que este tipo de conflicto que inician no encuentra un interlocutor válido y, por consiguiente, no logra canales de resolución. El carácter rígido del poder determina además que cualquier tipo de conflicto adquiera una dimensión política general, y es en función de esa dimensión que pueden incorporar a otros grupos, cuyo

problema también radica en la ausencia de canales de participación”.

Esta caracterización fue reiterada entre nosotros, sobre todo en los inicios del período, aunque después, la caída del salario real y la creciente depauperación de las capas medias pusieron a los motivos económicos en el centro de las reivindicaciones de los médicos, maestros, siderúrgicos, petroleros y otros segmentos de los trabajadores que protagonizaron las luchas sociales de la Venezuela de la última década. Sin embargo, la abusiva obstrucción de los canales de participación cooptados por el bipartidismo siempre estuvo en el trasfondo de esas luchas y movilizaciones.

3. Si bien el comportamiento del esquema bipartidista es homogéneo en el sentido de la ilegalización del conflicto, durante los gobiernos socialcristianos hay una mayor **instrumentación “jurídica” de ese esquema represivo**, que podemos atribuir básicamente a dos factores:

- uno **interno al propio esquema**, como lo es la contradicción política entre AD y COPEI y la necesidad de bloquear la instrumentación de los sindicatos (en manos de AD) en el juego político.

- un segundo **factor ideológico**, ligado a la impronta doctrinaria de Caldera que ya hemos explicado.

4. Si adoptamos la evaluación del ejercicio del **derecho de huelga** como parámetro para “medir”, por una parte, la aplicación de la Constitución de 1960 y su desarrollo en la legislación y reglamentación y, por otra parte, para diagnosticar la estructura

política de la sociedad - como nos proponía Brewer - no podemos menos que señalar:

- que el sistema jurídico y el sistema político no han podido llevar la democracia a las relaciones laborales, acentuando esquemas sociales autoritarios

- que el bloqueamiento de los cauces institucionales para la expresión del conflicto muestra una grave falencia del sistema político,

- que la falta de respuesta sistemática a las demandas de sectores mayoritarios excluidos del sistema acentuó la marginalidad también influenciada por razones económicas (distribución regresiva del ingreso, estancamiento económico) y sociales (exclusión educativa, cultural etc.)

- que estas disfuncionalidades señalan un subdesarrollo político que se expresa en otras relaciones entre el Estado y los ciudadanos

5. Dentro de este esquema destacamos también el excesivo desarrollo de las normas estatales, que "procedimentalizaron" y "juridizaron" el conflicto y la escasa importancia de las soluciones autónomas en la regulación de la huelga en particular y de los conflictos en general.

6. La intervención del Estado, a través de la administración del trabajo y de los mecanismos del Poder Ejecutivo ha tenido una constante tendencia a suprimir, reprimir, estatizar e ilegalizar el conflicto - siguiendo el esquema ideológico "satanizador" imperante en la doctrina iuslaboralista, y para ello ha debido violar la propia normativa constitucional a la que debería haberse sujetado, mediante

prácticas, procedimientos administrativos y regulaciones sub-legales "contra legem" e inconstitucionales. Se trata de un caso de evidente violación sistemática del Estado de Derecho. Por el contrario, la intervención tuitiva en este campo parece, en la práctica, tener un alcance meramente retórico y discursivo.

7. Creemos importante señalar que, a pesar de este modelo legislativo y de estas prácticas, la sociedad generó algunos mecanismos informales de regulación más prácticos y que incluso las nuevas normas sobre arbitraje de la LOT facilitaron la solución de los conflictos por las propias partes, disminuyendo en este campo la intervención del Estado. Esto dio lugar a algunos "laudos" de significativa importancia. Tal fue la ineficacia del sistema que era frecuente la utilización de mecanismos alternativos por los actores sociales, así como formas creativas de lucha por los trabajadores. En el sector público, por ejemplo, la normativa represiva se mostró impotente y desbordada ante las sucesivas paralizaciones en sectores de servicios públicos, que en nada contribuyeron a la estabilidad del sistema político.

8. La limitada eficacia del sistema jurídico laboral para encauzar los conflictos afectó al sistema político bipartidista - aumentando las tensiones sociales que terminaron convirtiéndose en uno de los elementos -a nuestro criterio muy importante- en el deterioro del sistema político que dio lugar a las crisis sucesivas que provocaron la insurrección del 27 de febrero, los fallidos golpes militares del 4 de febrero y 23 de no-

viembre, la caída de Carlos Andrés Pérez, la anomia, el desprestigio y extrema debilidad institucional del gobierno de Caldera II y su frustrado intento de "diálogo social" para darle un marco jurídico al esquema corporativo, la instauración del gobierno de Chávez y la ruptura de la institucionalidad vinculada al sistema político puntofijista.

9. En la medida en que la estatización de los sindicatos y la represión del conflicto contribuían a empobrecer a los sectores marginados social y políticamente, aumentaron las protestas sociales, las manifestaciones callejeras, "paros cívicos", tomas de tierras, cortes de rutas, paralización de hospitales y escuelas y, por otra parte, una creciente anomia social: sectores cada vez más importantes de la sociedad venezolana comenzaron, a su vez, a "satanizar" al sistema político —y a los políticos como representación de los grupos dominantes internos y externos visualizados como corruptos— y generando las bases de sustentación de una crítica radical que dio lugar a la conformación de un nuevo bloque hegemónico en la sociedad.

10. Toda vez que tanto las **tensiones sociales** que generaron la caída del sistema bipartidista como la **ideología satanizadora del conflicto y de la huelga subsisten**, parece necesaria una nueva institucionalidad que signifique una **ruptura con el esquema reglamentarista represivo** y que establezca los **cauces democráticos para la resolución de los conflictos sociales** y, dentro de

ellos, los laborales, poniendo en práctica los mecanismos constitucionales creados.

"Se trata en síntesis de imaginar un espacio institucional capaz de sostener las tensiones que producen los cambios y que éstos retroalimentan"(Portantiero).

Esta **ruptura** requiere un **cambio profundo**:

- a) **de la normativa** con la derogación de las normas inconstitucionales (en relación a ambos textos fundamentales)
- b) **de la estructura del sistema jurídico**, para propiciar los **medios de solución autónomos**, con la participación de los actores sociales y un estricto cumplimiento de la normativa por parte de las autoridades del trabajo (acostumbradas a largos años de violación impune) y, sobre todo,
- c) **de la cultura jurídica**, de todos los actores, pero en especial de la doctrina iuslaboralista que debe desterrar las concepciones represoras y procedimentalizadoras de la primera mitad del siglo pasado y asumir una concepción abierta que propicie los mecanismos democráticos de resolución de los conflictos.

### Bibliografía

BAÑO, Rodrigo y FALETTO, Enzo. **Transformaciones sociales y económicas en América Latina**, Cuadernos del Departamento de Sociología, Universidad de Chile, 1999.

BREWER CARÍAS, Allan Randolph. **"El derecho de huelga en el concepto de libertad del Estado Mo-**



derno" en Revista de la Facultad de Derecho. N. 21, Caracas 1961.

CALDERA, Rafael. **Derecho del Trabajo**. Ed. El Ateneo, Buenos Aires 1973.p.605.

CAPÓN FILAS, Rodolfo. **El Nuevo Derecho Sindical Argentino**. Ed. Platense, La Plata, 1993, p. 669.

CAPRILES, Ruth. "La ética pública de la democracia venezolana", en **Lo Público y lo privado redefinición de los ámbitos del Estado y de la sociedad**, tomo I, página 203, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 1996.

CARNELUTTI, Francesco. "Diagnos de la huelga", en **La huelga**, UNL, Santa Fe, 1951, Tomo I.

FRIEDMAN, Laurence. "**Law and society an introduction**". Prince-Hall, U.S.A., 1977.

GUNDER FRANK, Andre. "**Sociology of Development and undevelopment of Sociology**", en **Catalyst**, no.3, Buffalo, 1970.

HERSHBERG, Eric. Democracy and its Discontents: Constraints on Political Citizenship in Latin America, mimeo. *Paper* presentado en dos seminarios de las universidades de Wisconsin-Milwaukee y Princeton en 1997.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN CHILE. "**Las paradojas de la modernización**". PNUD, Santiago, 1998.

ITURRASPE, Francisco. "El derecho de huelga en Venezuela" en **The Strike**. Inchieste di Diritto Comparato sul la colona di Mario Rotondi. Milano, 1984.

ITURRASPE, Francisco. "**Empleo, democracia y relaciones de trabajo en América Latina**" en Revista sobre relaciones industriales y laborales. No. 34, UCAB, Caracas, 1988.p.81.

ITURRASPE, Francisco. "Lo público y lo privado en el Derecho del Trabajo en Venezuela" en **Lo público y lo privado, redefinición de los ámbitos del Estado y de la sociedad**. Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 1996.Tomo I, páginas 314.

KROTOSCHIN, Ernesto. **Instituciones de Derecho del Trabajo**. Ediciones Depalma (2da. Ed.) Buenos Aires, 1968 p. 669.

MINISTERIO DEL TRABAJO - MEMORIAS Y CUENTAS 1962-1990.

O'DONNELL, Guillermo y Schmitter, PHILIPPE. **Tentative conclusions about uncertain democracies**. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

PALOMEQUE, Carlos. **Derecho Sindical Español**, Tecnos, Madrid, 1989.

PIÑANGO y Otros. **La ilusión de la armonía**. IESA, Caracas.1984.

PORTANTIERO, Juan Carlos. "La Consolidación de la democracia en sociedades conflictivas", en **Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano**. Capal-UBA, Buenos Aires, 1966, p.117.

PUCHET ANYUL, Martín y VEGA, Juan Enrique. "Condiciones de la Gestión Política: crisis, consensos y proyectos" en **La Gestión Política**, Cuadrenos de discusión. No. 1, ILDIS, Quito, 1987.

RAMA, Germán y FALETTO, Enzo. "Sociedades dependientes y crisis en América Latina" en **Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano**, Cepal-UBA, Buenos Aires, 1986.

REY, Juan Carlos. **El futuro de la democracia en Venezuela**, UCV, Caracas, 1998, p.292 y sgts.

REPÚBLICA DE VENEZUELA.  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.  
Sentencia del 13 de julio de 1984, con

ponencia del magistrado René de Sola.

RODRÍGUEZ, Fabiana. "**Derecho de huelga en Francia**" en Trabajo y Conflicto, Equipo Federal del Trabajo, ed. Platense, La Plata, 1999.p.787 y sgts.

SALAMANCA, Luis. "El pluralismo corporativo venezolano", en **Libro homenaje a Ramón J. Velázquez**, ed. del Congreso de la República, Caracas. 1988.