

Concertación y relaciones laborales

Luis Fernández Fagalde

La legislación laboral boliviana, desde su origen, está doctrinalmente alineada en las concepciones protectivas que caracterizan al Derecho del Trabajo desde su aparición a nivel mundial.

Éste emerge como respuesta a la necesidad social y económica de “transformar reglas formalmente asentadas en principios de igualdad y libertad de las partes, por disposiciones que bajo un sentido compensatorio y protectorio, disminuyan al menos en parte las profundas desigualdades con la que los actores sociales establecen un vínculo laboral”.

Una definición sin duda de menor alcance sobre el Derecho del Trabajo, es que éste constituye norma reguladora de la producción. Así propuesto tiene un marcado apego al origen económico del vínculo laboral, descuidando los grandes efectos sociales que esa relación genera, y que trasciende más allá del formal nexo productivo, impactando en todo el espectro en el que el trabajador se desenvuelve.

En nuestro país, las primeras normas laborales fueron dictadas a principios de siglo, sobre temas destinados a mejorar las condiciones cotidianas del trabajo asalariado, dando lugar a la aparición aún dispersa del denominado Derecho Individual del Trabajo.

Desde 1920, y como efecto de una masiva incorporación laboral centralmente a la actividad productiva minera, se fueron configurando normas y disposiciones sociales que de manera más sistematizada diseñaron los iniciales perfiles del Derecho Laboral Boliviano, en sus áreas básicamente individual y secundariamente colectiva del trabajo.

La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, como factor de influencia externa, le dotó durante las décadas de los años veinte y treinta, de un gran impulso a la normatividad social, alimentada también internamente por procesos productivos de mayor industrialización, cuya demanda simultánea de mejor tecnología y mayor mano de obra, requería de la suficiente cobertura legal.

A esta época corresponden relaciones obrero patronales, aún sujetas a la “concepción civilista del contrato laboral”¹.

Es una etapa en la que no es perceptible una intervención estatal más resuelta e importante en la resolución de los conflictos, limitándose ésta a una tímida participación en instancias obligatorias de conciliación y arbitraje. Las relaciones laborales tuvieron un escenario casi privado en su tratamiento y resolución, notoriamente desventajoso a los intereses de los trabajadores.

Un hecho significativo para el desarrollo social y político del país, constituyó la Guerra de Chaco (1932-1935), cuyas consecuencias fueron históricas para el devenir nacional, por la interpelación que el pueblo boliviano hizo de una anquilosada realidad, sólo forjada en los márgenes excluyentes de una oligarquía insensible.

Bajo esa nueva valoración, se produjeron fundamentales cambios en el comportamiento estatal, influenciado por el nuevo “constitucionalismo social” emergente, que impregnó ideológicamente a la estructura jurídica luego de la Constituyente de 1938, cuya central virtud fue la de incorporar por primera vez en el texto constitucional los regímenes social, económico y cultural hasta hoy vigentes.

Esta nueva orientación impulsó, bajo concepciones de mayor proyección, una abierta y activa participación estatal en todos los escenarios de la actividad nacional, fundamentalmente en el social, superando en los hechos el hasta entonces limitado rol de los entes públicos impuesto por la doctrina liberal.

El nuevo régimen social constitucionalmente tratado, reguló las relaciones obrero-patronales a partir de un nexo contractual individual o colectivo y reivindicó el carácter público de las disposiciones sociales, así como su retroactividad e irrenunciabilidad.

Garantizó la libre asociación patronal y reconoció la sindicalización de los trabajadores como medio de defensa de sus intereses, incluyendo el derecho a la huelga como facultad laboral legalmente admitida.

El rol dirimidor del Estado fue asumido con mayor rigor al señalar que éste, mediante tribunales u organismos especiales, debería resolver los conflictos entre patronos y trabajadores.



El juicio final, 1425-30 Jan van Eyck

1 SANDÓVAL RODRÍGUEZ, Isaac y otros, *Digesto laboral boliviano*, Tomo I.

La creación del Ministerio de Trabajo (junio de 1936), tuvo que ver con el nuevo tipo de relación existente entre Estado y sociedad.

Significó la convalidación a nivel institucional de toda una etapa previa, en la que el movimiento obrero acumuló potencial político y social, que se tradujo en conquistas cada vez de mayor magnitud histórica.

Es en este nuevo ámbito que, mediante ley de 8 de diciembre de 1942, se dio vigencia a la Ley General del Trabajo, como expresión de un evidente esfuerzo nacional por regular adecuadamente las difíciles relaciones laborales.

Sin embargo de las críticas hasta hoy existentes sobre el carácter improvisado de su texto y sólo afanes conyunturalistas en su aprobación, es evidente que resultó ser la más importante contribución al intento de sistematizar en un único compendio, la serie de logros y conquistas obtenidas por los trabajadores y que hasta esa oportunidad eran parte de una legislación dispersa y aislada.

Doctrinalmente, mantuvo el carácter protector de los derechos laborales, insistiendo en que sus normas son de orden público por la obligatoriedad en su cumplimiento y de interés social por su ámbito de aplicación.

Tipificó con precisión a quien consideraba patrón y a quien empleado y obrero, para luego de esta identificación, normar el vínculo jurídico que entre éstos se establece como efecto de los contratos de trabajo.

Pese a ello, su notoria insuficiencia está en que por su propia concepción, legisló las relaciones individuales de trabajo haciendo muy poca incidencia en las entidades pertenecientes al derecho colectivo, con excepción de los contratos colectivos, el derecho a la sindicalización y a la huelga; pero además, de manera contradictoria, las asimiló como parte del Derecho Individual del Trabajo.

Reguló el conflicto, pero denotó muy poco alcance respecto a impulsar la concertación, salvo los tradicionales mecanismos de conciliación y arbitraje que corresponden a la visión doctrinal del Derecho Laboral de mitades del Siglo XX.

La Ley General del Trabajo en su título X, denominado “De los Conflictos”, trata en su capítulo I sobre “La conciliación y arbitraje”, determinando en su artículo 105 “que ninguna empresa podrá interrumpir el trabajo intempestivamente, ya sea por el patrono, ya sea por los trabajadores, antes de haber agotado todos los medios de conciliación y arbitraje, caso contrario el movimiento se considerará ilegal”.

En los artículos 106 al 113, fija procedimientos para la presentación del pliego de reclamaciones y para la constitución de la Junta de Conciliación, canalizando la intervención estatal mediante las inspectorías del trabajo.

Si se frustrara en ese nivel todo intento conciliatorio, dispone la organización de un otro tribunal arbitral como nueva instancia dirimidora, conformada de manera tripartita y cuyo fallo tiene carácter obligatorio para las partes.

Fracasadas las gestiones de conciliación y arbitraje, queda abierta la posibilidad de la declaratoria de huelga por parte de los trabajadores y del lock-out por el sector patronal.

Dos cuerpos legales complementarios a la Ley General, encaran de manera más específica temas que tienen que ver con el conflicto laboral. El Decreto Reglamentario de 23 de agosto de 1943, en sus artículos 149 al 158, trata la concertación y arbitraje con mayor detenimiento procedimental, y el Código Procesal del Trabajo, de 25 de julio de 1979, en su Título VI referido a procesos especiales fija en sus artículos 222 al 240, el procedimiento por infracción de ley social.

Esta sintética referencia al marco legal que norma los conflictos laborales, nos permite arribar a dos conclusiones iniciales.

Primera

La ley laboral, por las circunstancias históricas y por el controvertido escenario social en el que surgió, limitó su propia visión a las tradicionales relaciones obrero – patronales, actuando también bajo esa percepción respecto a los conflictos nacidos de ese vínculo.

Se trató de poner en acción la efectividad de la ley, buscando sólo el restablecimiento de un mínimo nivel de entendimiento entre las partes en conflicto, pero después de que éste ya se había producido.

Nuestra legislación no creó para nada mecanismos preventivos, que de manera permanente e institucionalizada y bajo una concepción cualitativamente distinta, alentara a que los problemas vinculados a la producción pudiesen ser encarados en su temática más trascendente, en ámbitos de permanente discusión y análisis, no sólo en conexión con tareas productivas cotidianas, sino también en lo referente al respeto de los derechos de los trabajadores.

Segunda

Una otra connotación es que el ampuloso y burocrático procedimiento para la resolución de los conflictos, dilata la oportuna consideración y solución de los problemas planteados, pero además atenta al derecho a la huelga, porque por la simple inobservancia de algún requisito procedimental previo, ésta es declarada ilegal, afectando las reivindicaciones o reclamos que los sectores laborales así tengan establecidos.

Por eso, no resulta un exceso señalar que existe una manifiesta contradicción entre el sustento protectorio y solidario de la ley y sus disposiciones procedimentales, que por extensas y discrecionales terminan abandonando precisamente esos originales atributos.

Estas consideraciones nos llevan a sugerir, que pese a las graves deformaciones que en la actualidad enfrentan las relaciones laborales, por los ilimitados alcances de una economía de mercado que en la práctica avasallado el respeto y consideración a básicos Derechos Laborales, agudizando los niveles de desempleo, de precarización del trabajo y de incertidumbre social; no resulta impertinente proponerse el establecimiento de mecanismos permanentes e institucionalizados de concertación social, en los que las siempre complejas relaciones laborales, puedan encontrar mejores espacios conciliatorios, a objeto de lograr un justo equilibrio entre necesidades planteadas y soluciones logradas.

La creación de entidades permanentes de concertación social conformadas por representación estatal, laboral y patronal, puede permitir el análisis, discusión y tratamiento de temas de gran sensibilidad nacional como salario, empleo e incluso seguridad social, de manera más sólida y consensuada.

Este objetivo debe incluso permitir que la Constitución Política del Estado incorpore en su “Régimen Social”, como un postulado fundamental, la necesidad de la concertación como sustento para el diseño de políticas socio-estatales básicas, sobre todo laborales, preservando el carácter protectorio que doctrinalmente le corresponde al Derecho del Trabajo.

En esa misma proyección, una posible reforma a la Ley General del Trabajo, debe incorporar una segunda parte en su texto, en el que regule de manera más sistemática las instituciones que comprenden al Derecho Colectivo del Trabajo, aceptado en la actualidad como expresión de una renovada forma de encarar las relaciones laborales, cuya vigencia supera los límites estrechos de las relaciones individuales de trabajo, demandando por su propia naturaleza, ámbitos de mayor consenso y concertación para su aplicación.



El Juicio final, Petrus Christus, 1452.



El juicio final, Michelangelo Buonarroti, 1537-1541 (detalle)