

Cambio institucional y política laboral en el período del General Eleazar López Contreras (1936-1941)

*Institutional change and labor policy in the government
of the General Eleazar Lopez Contreras (1936-1941)*

Virginia Rondón de Medina*

Código JEL: J08, J80, N36

Recibido: 30/01/2016, Revisado: 05/04/2016, Aceptado: 11/05/2016

Resumen

En el artículo se examina la política laboral seguida por el gobierno de Eleazar López Contreras (1936-1941) con el objetivo de precisar si en ese período hubo un cambio socioeconómico, producto de la formación de un nuevo marco institucional que permitió atender las demandas de los trabajadores. En este lapso por primera vez se dio la confluencia de limitaciones formales, limitaciones informales y mecanismos de coerción que buscaron el bienestar de los hombres del trabajo, ya que en el gobierno precedente (1908-1935), aunque se hicieron esfuerzos por desarrollar limitaciones, sobre todo de tipo formal, se obviaron los mecanismos de coerción requeridos para el cumplimiento de las limitaciones. Para hacer el análisis se usa el enfoque neoinstitucional de Douglas North.

Palabras clave: política laboral, marco institucional, López Contreras.

Abstract

The paper examines the labor policy followed by the government of Eleazar Lopez Contreras (1936-1941) for the purpose to precise that there was a socio-economic change, resulting from the formation of a new institutional framework that allowed meet the Workers demands. For first time was given a confluence of formal constraints, informal constraints and coercion mechanisms that looked for the welfare of working men, as in the previous government (1908-1935), although efforts were made to develop limitations, all formalistic, the coercion mechanisms required for compliance with the limitations are obviated. The analysis is from the point of view of Douglas North's neo institutionalism.

Key words: labor policy, institutional framework, López Contreras.

* Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela, Avenida Las Américas, Núcleo La Liria, Código postal 5101. Correo electrónico: virginia.rondon@gmail.com

1. Introducción

En 1936, con el acceso al poder de Eleazar López Contreras, Venezuela inició un período de cambios que permitieron mejorar las condiciones de vida de los venezolanos. Entre ellos destaca la transformación que se suscitó en el ámbito laboral, la cual es un símbolo de la gestión modernizadora que el gobernante quiso establecer.

Un primer acercamiento a los sucesos que llevaron al proceso descrito muestra que existió una evolución de las instituciones que regían las actividades de los trabajadores. Es decir, en términos de la perspectiva neoinstitucional de Douglas North (1984) hubo un cambio institucional por cuanto en el período bajo estudio hubo creación, modificación y extinción de instituciones relacionadas con el ámbito laboral. Asimismo, el cambio institucional fue determinado por un nuevo marco institucional (North, 2007) constituido por las limitaciones o normas formales (leyes, reglamentos y ordenanzas), las limitaciones o normas informales (códigos de conducta, acuerdos o convenciones) y la coerción o mecanismos que se proveen para hacer cumplir las limitaciones establecidas (North, 1995).

Vale acotar que North ha venido desarrollando su teoría dentro del enfoque neoinstitucional desde la década de los setenta del siglo pasado. Partió de considerar que era necesario fortalecer la teoría neoclásica y presentó su propuesta centrada en las instituciones. A éstas últimas las definió como las reglas de juego que existen en la sociedad que crean certidumbre al limitar las acciones de los individuos (North, 1995); y las diferenció de los organismos que concibió como las “entidades ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad” (1995, p. 99).

Su propuesta teórica buscó contribuir al entendimiento del desempeño económico de las sociedades y, tal como North lo indicó, sus postulados resultan útiles para explicar el cambio a lo largo del tiempo (1994). Es decir, el estudio de las instituciones y los organismos resulta conveniente para explicar la evolución histórica-económica de la sociedad.

En este contexto, con las nociones de cambio institucional, instituciones, organismos y marco institucional, se propone develar cómo fue la transformación del marco institucional que acompañó la política laboral implementada por el gobierno lopecista, con énfasis en las limitaciones formales y los organismos creados, entendiendo que constituyó el sistema de incentivos que viabilizaron los cambios que se generaron. A tales efectos, primeramente se describe el marco institucional que prevaleció en el gobierno de Juan Vicente Gómez (1908-1935) el cual antecedió al gobierno de López Contreras (1936-1941). Luego se determina el andamiaje institucional que instauró este último gobierno para atender a los trabajadores y se presentan los resultados obtenidos.

2. Marco institucional laboral en el gobierno de Juan Vicente Gómez (1908-1935)

El general Gómez gobernó férreamente a Venezuela durante 27 años (de 1908 a 1935). En este período culminó la tarea de pacificación (que había iniciado su antecesor Cipriano Castro), organizó las finanzas y unificó al país mediante un sistema de carreteras. Sin embargo, su personalismo le impidió asumir un plan que incluyera políticas sociales que mejoraran eficazmente las circunstancias de vida de la población. Ello ocurrió a pesar de la transformación ocurrida en su período, a partir de 1920, en la que Venezuela se convirtió en un país petrolero y, por ende, se incorporó a la estructura económica un nuevo sector productivo y otros sectores que gravitaban en función del mismo. Uno de los resultados de este proceso fue que la composición de la fuerza laboral varió, pues disminuyó la población ocupada en la actividad agrícola de 75% en 1920 a 57,9% en 1936 (Silva Michelena, 1969).

Con respecto a las condiciones de los trabajadores, se observa que los empleados y obreros confrontaban una situación lastimosa, lo cual pone en evidencia que en el gobierno de Gómez no hubo preocupación efectiva por mejorar esa situación. Para ilustrar lo señalado véanse los siguientes hechos relacionados con la masa ocupada en la actividad agrícola: 1) eran sometidos a jornadas de 12 horas diarias, sin tener reposo,

ni disfrute de día libre a la semana, ni de vacaciones, 2) estaban imposibilitados de ofertar su fuerza de trabajo libremente, por cuanto existían limitaciones impuestas en las leyes estatales o “códigos de policía” que prohibían al campesino movilizarse si mantenía deudas con su empleador, cuestión que era habitual. Este escenario se presentaba porque el campesino se veía precisado a cambiar su salario, pagado con fichas y vales (*truck system*),¹ en tiendas previamente determinadas por el patrono que incluso, en ocasiones, eran propiedad de los mismos empleadores, y allí adquiría deudas al no poder sufragar los gastos de víveres, ropa, calzado, herramientas y otros, 3) tenían horarios altamente restrictivos para la entrada y la salida de las haciendas, 4) obtenían sus salarios dependiendo del género o la edad, en desventaja para la mujer y los menores (esto también ocurría en las actividades industriales), y 5) recibían castigos corporales por parte de sus patronos.

Esta deplorable situación no era exclusiva de los trabajadores agrícolas, Por tanto, 1) los trabajadores industriales de empresas de importancia tenían jornadas de entre 12 y 16 horas, 2) los trabajadores de las industrias eran sometidos ambientes en los que no se seguían parámetros de seguridad e higiene, 3) los trabajadores de las industrias y de las empresas petroleras recibían bajos ingresos, 4) los obreros petroleros habitaban en campamentos con calles polvorientas, casas levantadas con materiales inadecuados, habitaciones estrechas, carentes de servicios básicos, en oposición con las confortables urbanizaciones con las que contaban los trabajadores extranjeros, 5) los obreros extranjeros devengaban mejores salarios que los nacionales por igual trabajo y 6) los empleados extranjeros que laboraban en la empresa petrolera mantenían un trato despótico con los obreros oriundos del país (Caldera, 1969, 1983; Sullivan, 1976; Brito Figueroa, 1981; Betancourt, 1986; Rangel, 2006).

Estas circunstancias hicieron que los trabajadores intentaran organizarse sindicalmente, pero el régimen de Gómez no lo permitió. Los trabajadores persistieron y se organizaron en sociedades benéficas o en asociaciones de mutuo auxilio para evitar el enfrentamiento con el régimen. Sin embargo, hubo movilizaciones para mejorar sus condiciones y en algunos casos lograron el favor del gobierno (Febres, 1997; Parés, 1997).

El cuadro socio-laboral descrito contrasta con las limitaciones formales relativas al trabajo que existían en el gobierno de Gómez, las cuales incluían tanto normas dictadas previas a su mandato como normas sancionadas en su gobierno. Así, desde la Constitución de la República de 1811 y los códigos civiles promulgados a partir de 1862 se plasmaron regulaciones relativas al trabajo. Igualmente, ocurrió con la legislación regional. Por ejemplo, en los distintos “códigos de policía” que sancionaron estados y municipalidades para hacer aplicados a jornaleros, artesanos y sirvientes, y en las leyes especiales, tales como la *Ley sobre Arrendamiento de Servicio Personal de Sirvientes*, dictada en el Zulia en 1881. Por otro lado, desde 1854, las leyes de minas también se ocuparon de las condiciones de los trabajadores (Caldera, 1969; Alfonzo-Guzmán, 1976; Parra Aranguren, 1975, 1980).

En fin, paralelamente a las materias centrales de estos instrumentos jurídicos hubo disposiciones en materia laboral sobre los contratos de servicio, las condiciones de seguridad y de salubridad en los lugares de trabajo, los horarios, las certificaciones que permitían a los trabajadores volver a ser contratados, las sanciones a los trabajadores que no cumplieran con sus compromisos, el pago de salarios, la responsabilidad de los empleadores ante los accidentes de sus empleados, entre otros.² Estas regulaciones se mencionan por considerar que forman parte del patrimonio jurídico sobre la materia de trabajo pero la mayoría no se acataban.

Ahora bien, en el período gomecista por vez primera se sancionó un instrumento que trataba exclusivamente la materia laboral: la *Ley de Talleres y Establecimientos Públicos* de 1917. Referida ley estableció que: 1) los talleres y establecimientos públicos debían tener condiciones de aseo, ventilación y salubridad; 2) los dueños tenían que velar por la seguridad de sus obreros y empleados; 3) la jornada laboral sería de 8 horas y media, prorrogable por acuerdo entre las partes;³ 4) los establecimientos de farmacia serían los únicos que trabajarían los domingos y los días feriados; 5) los empleados tendrían descanso obligatorio en los días feriados; 6) los patronos no podrían disponer del sueldo de empleados para cultos o en beneficio de cualquier otra organización; y 7) los patronos que incumplieran la ley tendrán que pagar multas en efectivo (Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1993).

Resalta de esta revisión que la *Ley de Talleres y Establecimientos Públicos* estableció el principio de descanso semanal y el de los días feriados (Caldera, 1969). Igualmente que la promulgación de la ley fue originada por las peticiones que realizaron empleados de diversas firmas del Distrito federal al concejo municipal, el cual se encargó de notificar al Ministerio de Relaciones Interiores. Las demandas giraron en torno a la reglamentación de la jornada máxima de trabajo y a que se emplazara a respetar el descanso obligatorio. Las peticiones fueron transmitidas al presidente provisional Márquez Bustillos, quien, en consejo de ministros, decidió enviarlas al congreso por ser el órgano a quien correspondía atender las demandas. Allí se creó una comisión para elaborar el respectivo proyecto de ley y luego de la discusión reglamentaria en el seno de las dos cámaras que conformaban el ente legislativo, la ley se aprobó (Parra Aranguren, 1975).

Entonces, los trabajadores obtuvieron una respuesta institucional adecuada por parte del organismo legislativo, pero contrario a lo esperado por el pueblo trabajador, la ley no se cumplió, por cuanto: *a*) no hubo la separación entre el derecho común y el derecho del trabajo, pues la prestación de servicios estaba subordinada al contrato de arrendamiento, *b*) existía debilidad del desarrollo industrial y *c*) había resquemor del gobierno de Gómez a la cuestión obrera. En consecuencia, las disposiciones del código civil de 1916 sobre el arrendamiento de servicios y los códigos de policía continuaron vigentes (Alfonzo-Guzmán, 1976).

A pesar de lo anterior, algunos autores estimaron que la *Ley de Talleres y Establecimientos Públicos* dio inicio a la legislación laboral moderna en el país (Alfonzo-Guzmán, 1976). Otros argumentaron que ocurrió con la *Ley del Trabajo* de 1928 (Caldera, 1969) y otros que empezó con la *Ley del Trabajo* de 1936 (Bernardoni de Govea, 2011). Se considera que por ser esta última la primera que verdaderamente se cumplió y la que instituyó los mecanismos que aseguraron su cumplimiento, con lo que se edificó un marco institucional que permitió generar cambios, fue la *Ley de Trabajo* de 1936 la que dio comienzo a la legislación laboral moderna. Sin embargo, las leyes dictadas en el gobierno de Gómez constituyen un importante antecedente dado que iniciaron la curva de aprendizaje en el área laboral.

Con respecto a la gestación de la *Ley del Trabajo* de 1928 se concretó cuando la comisión de relaciones interiores de la cámara del senado presentó el 30 de abril de 1927 el proyecto de ley del trabajo, el cual fue aprobado en primera discusión. La segunda discusión ocurrió el 2 de junio del mismo año. Allí se acordó crear una comisión especial para que analizara y consultara debidamente el proyecto. Dicha comisión fue nombrada por la presidencia y estaba constituida por cinco senadores. La misma presentó el 23 de mayo de 1928 el informe que contenía un nuevo proyecto de ley, el cual, después de las discusiones de rigor en ambas cámaras, fue aprobado el 23 de julio de 1928 (Parra Aranguren, 1975).

Resulta oportuno resaltar que con la ley de 1928 por primera vez en el país se dictó un código del trabajo con carácter general, ya que, tal como se comentó, diversas materias propiamente laborales eran normadas o por la *Ley de Minas*, o por las disposiciones del código civil, o por los códigos de policía. De igual forma debe señalarse que la ley tenía una concepción más técnica que sus antecesoras y un alto valor teórico que le permitió servir de base a la legislación de 1936 (Caldera, 1969; Alfonso-Guzmán, 1976).

Así, la *Ley del Trabajo* de 1928 estaba constituida por seis capítulos. El primero reunió disposiciones generales, entre ellas la libertad de contrato para los trabajos, las garantías de seguridad que debían ofrecerse a los trabajadores, la disposición de erigir un organismo para los asuntos laborales y la de organizar inspectorías especiales. El segundo determinó, entre otros asuntos, que los días hábiles serían todos los días del año, excepto los domingos y demás días feriados⁴ y que la jornada laboral sería hasta por 9 horas diarias, excepto para los trabajadores de las minas, cuya jornada sería de 8 horas.

El tercero prohibió el trabajo de menores de 14 años para cualquier actividad y de menores de 18 años en las minas u otras áreas donde peligrara su integridad. También prohibió el trabajo de mujeres en las minas, la contratación de mujeres embarazadas cuando pudiera haber peligro para el desarrollo del feto y el empleo de mujeres y menores hábiles para el trabajo en actividades que atentaran contra las buenas costumbres o su integridad. Por otra parte, reglamentó la jornada de tra-

bajo de los menores entre 14 y 18 años que sería hasta por 6 horas diarias entre las 6 de la mañana y las 6 de la tarde y otorgó a las mujeres con hijos lactantes permiso para amamantarlos en dos oportunidades al día.

El cuarto estableció la obligación del patrón de brindar asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica e indemnizar a sus empleados en caso de accidentes y enfermedades profesionales.⁵ Igualmente, indicó cuándo no procedía el beneficio de reparo la clasificación de los accidentes y las enfermedades que daban ese derecho, especificó quienes podían solicitar indemnización en caso de fallecimiento del trabajador e instituyó el derecho de los empleados incapacitados para el trabajo (de forma absoluta y permanente) por accidentes o enfermedad profesional de recibir indemnización. El quinto puntualizó que los edificios y los locales destinados para el trabajo deberían garantizar la salud y la seguridad de los empleados.

El sexto refirió que los sueldos y los salarios serían fijados por acuerdo entre patronos y empleados y obreros, y que se castigaría a quienes lesionaran la libertad del trabajo. También postuló las posibilidades de los patronos ante los conflictos colectivos y la potestad de presidentes de los estados y los gobernadores del Distrito Federal o de los territorios federales de servir de árbitros a solicitud de dueños o patronos, empleados u obreros. Seguidamente, prohibió a las asociaciones profesionales federarse con asociaciones o partidos extranjeros o adscribirse a ellos, o hacerse representar en congresos o juntas internacionales sin el permiso previo del ejecutivo federal, e impuso multas a quienes incurrieran en contravenir esa norma. Por último, ordenó que los pagos se realizaran en efectivo y derogó la Ley de Talleres y Establecimientos Públicos de 1917 (Ministerio de Relaciones Interiores, 1929).

Cabe considerar que la ley de 1928 obedeció en gran parte a la necesidad de cumplir con requerimientos de la política exterior, dado las demandas que provinieron de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en las postrimerías de la I Guerra Mundial, en 1919, como una dependencia de la Sociedad de Naciones Unidas,⁶ de la cual Venezuela formaba parte y, por consiguiente, debía instaurar una legislación conforme al código internacional del trabajo que recopiló los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del

Trabajo, órgano superior de la OIT⁷ (Caldera, 1969; Alfonso-Guzmán, 1976; Márquez, 1997; Hernández Álvarez y Richter Duprat, 2010).

Efectivamente, la OIT, cumpliendo con su cometido, informó debidamente al país y a los demás miembros sus resoluciones, pero el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, encargado de recibir las misivas, en ocasiones ni siquiera dio acuse de recibo (Belloch, 1986). Sin embargo, el gobierno de Gómez decidió, en aras de su imagen, organizar un articulado sobre el trabajo, e inclusive creó un sindicato que participó en las reuniones de la OIT, la cual por su carácter tripartito extendía la invitación a sus reuniones a representantes del gobierno, de los patronos y de los obreros (Parra Aranguren, 1980).

De igual manera, cabe agregar que también existieron factores internos que explican el por qué se dictó la *Ley del Trabajo* de 1928. Entre ellos está que el gobierno quiso “neutralizar la opinión pública favorable a las acciones de los estudiantes y de los trabajadores” (Parra Aranguren, 1980, p. 198), ocurridas en el mismo año en que se dictó la ley.⁸ También que se pensó en paliar la situación de los caficultores a raíz de la crisis mundial, que fue igualmente lidiada con la instauración, en ese mismo año, del Banco Agrícola y Pecuario (Parra Aranguren, 1980; Márquez, 1997).

En síntesis, si se considera que hasta ese momento no existía un código de carácter general, la ley de 1928 constituyó un gran logro, empero las debilidades⁹ que pudiera tener. Es decir, las materias que trató permitieron crear un marco jurídico coherente que de haberse cumplido pudieron haber mejorado las condiciones de los trabajadores, pero, a excepción de los litigios habidos por riesgos profesionales, la ley fue “letra muerta”.¹⁰ Ello obedeció a que: 1) no existían funcionarios públicos con la debida capacitación que velaran por el cumplimiento de esas disposiciones,¹¹ 2) no se instalaron órganos encargados de velar por su cumplimiento ni estatales ni sindicales, 3) no se dictó un procedimiento que permitiera resolver los conflictos obrero-patronales, 4) no hubo la debida reglamentación (lo único que se reglamentó fue lo relativo a los riesgos profesionales,¹²⁻¹³ 5) no estaban claramente deslindados los campos propios del derecho común y los del derecho del trabajo, por la tradición que existía en torno a tratar la prestación de servicios como subordina-

dos del arrendamiento de servicios que era regulado por el Código Civil, y 6) no se dictaron sanciones para los patrones que incumplieran con la reglamentación (Caldera, 1969; Alfonzo-Guzmán, 1976; Belloch, 1986; Betancourt, 1986; Márquez, 1997).

En fin, una lectura neoinstitucional arrojaría que la limitación formal, constituida por la ley de 1928, no fue acompañada por limitaciones informales, tales como, acuerdos entre empleadores y empleados o por la determinación de los trabajadores o la del gobierno de cambiar las condiciones adversas que confrontaba el sector laboral. Tampoco fueron diseñados los mecanismos de coerción que permitieran el cumplimiento de la limitación formal, por cuanto el Estado no realizó acciones que así lo asegurasen, por ejemplo con el establecimiento de organismos que se dedicasen a inspeccionar o con la institución de sanciones para quienes incumplieran la ley. Además, resaltaría que no fueron creadas las organizaciones que permitieran realizar el juego previsto por la norma. Sin embargo, justo es reconocer que fue un esfuerzo legislativo importante y que abrió el camino a la legislación laboral subsiguiente.

Hechas las consideraciones anteriores puede decirse que el marco institucional laboral que podía apreciarse al final del período de Gómez estaba caracterizado por: 1) limitaciones formales insuficientes, dado que el cuerpo normativo existente dejó de lado instrumentos requeridos para cuidar del trabajador y para favorecer la relación capital-trabajo, 2) limitaciones formales adosadas a una política de gobierno que no veía las ganancias de asistir a los trabajadores y a creencias y prácticas en las relaciones obrero-patronales que requerían de nuevos convenios u acuerdos que hicieran que se buscaran verdaderos beneficios para los sectores involucrados (era necesario la constitución de las organizaciones del trabajo que el régimen autoritario de Gómez no permitía, y la institución de organismos que ayudaran a empleadores y empleados a canalizar sus distintas demandas), y 3) mecanismos de coerción inexistentes por las carencias de la ley y por la laxitud del gobierno que no puso empeño en hacer cumplir las disposiciones existentes.

3. Cambios en el marco institucional laboral por el gobierno de López Contreras (1935-1941)

La gestión de López Contreras permitió un cambio institucional fundamental en el país. Ello fue posible por la disposición gubernamental de buscar soluciones a los distintos problemas sociales que se presentaban. Así, López Contreras partió de un diagnóstico y un plan de acción que abarcó las áreas que debían atenderse de forma prioritaria. Este plan es conocido por la historiografía nacional como el *Programa de Febrero*.

En efecto, en el plan se propuso una serie de políticas y directrices en distintos ámbitos.¹⁴ Entre éstas se expuso la intención de modificar el marco legal existente para fortalecer la libertad del trabajo. Además, se propuso fortalecer las garantías a los trabajadores:

las libertades relativas al trabajo deberán reglamentarse con el objeto de evitar los conflictos sociales a que puedan dar lugar cuando se ejercen en contra de los intereses de la comunidad. En un régimen de legalidad, los derechos de los patronos y de los obreros tienen que concurrir a una finalidad común, o sea la de crear la mayor suma de riqueza pública y de bienestar individual. La función esencial del Gobierno es la de proteger por igual esos derechos, aun cuando en verdad debe decirse que los de la clase obrera han sido hasta hoy los más olvidados entre nosotros (López Contreras, 1977, p. 126).

Al mismo tiempo, el plan ordenó la creación de la oficina nacional del trabajo que se encargaría de: 1) velar porque se aplicaran las leyes existentes en materia laboral y 2) realizar el estudio de las reformas a la *Ley del Trabajo* que debían emprenderse.

En definitiva, se estableció con el *Programa de Febrero* una limitación informal en la que el gobierno se empeñó en transformar las condiciones del trabajo mediante la renovación de las limitaciones formales y la instauración del organismo que se encargaría de ello y de su aplicación. Fue la respuesta institucional a las demandas sociales que le hicieron las fuerzas vivas a López Contreras y el mecanismo para atenuar las agitaciones sociales que precedieron a la muerte de Gómez.

La intención de cambio fue recogida en primer término por la Constitución Nacional de la República promulgada el 20 de julio de

1936, en sustitución de la de 1931. De este modo, la nueva carta magna continuó con las garantías para las libertades del trabajo y de las industrias que habían determinado sus antecesoras. Innovó al establecer la idea de la protección social del obrero y de los trabajadores, así como al dictar ciertas pautas que debía contener la legislación del trabajo en favor de los mismos. Se reconocen entonces derechos sociales. En consecuencia, Caldera (1969) expuso que la legislación social se incorporó en Venezuela con la constitución de 1936.

Ahora bien, la intención manifiesta en el *Programa de Febrero* sobre el ámbito laboral hizo que se activarán una serie de acciones. Una medida importante fue la solicitud de asistencia a la OIT para la preparación de la legislación laboral venezolana. La organización internacional envió a David H. Blesloch quien se desempeñó como asesor técnico accidental de la Oficina Nacional del Trabajo, creada por decreto ejecutivo del 29 de febrero de 1936. Esta oficina estuvo dirigida por el Dr. Alonso Calatrava (director) y por Rafael Caldera (sub-director). Por cierto que Blesloch (1986) reconoció que en gran parte el avance que tuvo Venezuela en materia de derechos laborales se debió a Caldera por su determinación traducida en participación activa para que el país contara con una legislación del trabajo adaptada a sus circunstancias.

Con respecto a la labor de la oficina, siguiendo el mandato del *Programa de Febrero*, procedió hacer los estudios correspondientes para la reforma de la *Ley del Trabajo* de 1928, pensando que en 1937 se impondría una nueva ley, pero cuando estuvo listo el proyecto de reforma, el senador Ibrahim García patrocinó un proyecto de código de trabajo inspirado en la Ley del Trabajo de México del 28 de agosto de 1931. El senado decidió que una comisión revisara ambos proyectos. Seguidamente, García retiró su proyecto y la Oficina Nacional del Trabajo debió prontamente elaborar un proyecto de ley que presentó a la cámara de diputados el 2 de julio de 1936. Las cámaras se apresuraron hacer las discusiones correspondientes y el 16 de julio de 1936 aprobaron la ley y dieron el respectivo ejecútese.

Significa lo narrado que la promoción de un proyecto de ley obligó a la oficina a modificar su intención de solo hacer reformas y presentar un nuevo proyecto de ley que sustituiría al código existente. Es por

esto que Caldera enfatizó que la premura ocasionó que en el texto de la ley se presentaran inconvenientes que hubo que soslayar (Caldera, 1969).

En torno a la nueva ley resultó una adaptación que tomó en cuenta las convenciones de la OIT, la ley laboral de México, ya mencionada, el código de trabajo de la República de Chile, dictado el 13 de mayo de 1931 (Alfonzo-Guzmán, 1976), las leyes peruanas y las leyes colombianas. El resultado, según Caldera (1969), no puede ser considerado como ajeno a la realidad venezolana porque incluso tenía disposiciones que eran originales y su parecido a otras leyes respondía a que sus inspiradoras siguieron los principios de los convenios internacionales. Por consiguiente, consideraba lógica la similitud de la ley venezolana con otros instrumentos foráneos.

La ley quedó conformada por doce títulos con 236 artículos. El primer título contenía disposiciones generales que definieron quiénes eran los patronos, los intermediarios, los empleados y los obreros, establecieron la libertad del trabajo, de comercio y de tránsito en las carreteras o caminos que condujeran a centros de trabajo y precisaron quiénes eran los destinatarios de la ley. El segundo título contenía disposiciones en torno al contrato de trabajo. Entre ellas destaca el mandato que pretendió proteger la mano de obra venezolana, pues estableció que el 75% de los trabajadores de las empresas, explotaciones u otros debían ser nacionales (a menos que razones de técnica no lo permitiesen). También se especificó la posibilidad de realizar contratos colectivos, mediante lo cual se reconoció el derecho a la sindicalización.

El tercer título ratificó los días hábiles para el trabajo y disminuyó de 9 a 8 horas diarias la duración de la jornada máxima de trabajo, independientemente del género del trabajador o de la actividad realizada. Asimismo, precisó las excepciones a esa norma y los ajustes que podrían realizarse en cuanto a la jornada. Por otra parte, instauró lo relativo al salario: la libertad para su fijación (sin contravenir el mínimo fijado por ese mismo instrumento jurídico), el plazo para el pago (entre 1 semana y 1 mes), el lugar que debía cancelarse (en los respectivos sitios de trabajo), el pago en moneda (lo que reafirmó la eliminación del *truck system*) y la potestad del ejecutivo de fijar el salario mínimo. Igualmente, fijó que el ejecutivo establecería el sistema y la proporción de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

También en el título tercero se determinó que los empleados y obreros domésticos tendrían un descanso mínimo de 9 horas y que su jornada de trabajo no estaría sujeta a lo dispuesto para los demás trabajadores; y en cuanto al trabajo de los menores continuó con la prohibición del trabajo de los menores de 14 pero modificó el rango de edad entre 14 y 18 años que había fijado la ley de 1928 para la jornada máxima de 6 horas diarias a entre 14 y 16 años. Asimismo, varió la restricción del horario de los menores de edad que era entre las 6 de la mañana y las 6 de la tarde y la llevó entre las 6 de la mañana y las 7 de la noche. Por otro lado, corroboró el mandato que prohibía el trabajo de los menores de 18 años y de las mujeres en minas y en empresas que perjudicaran su moral y buenas costumbres.

Adicionalmente, con relación al trabajo de la mujer, se concretó que la mujer en estado de gravidez tendría un permiso de 6 semanas previas a la fecha de parto y otro permiso, por el mismo período de tiempo, luego del alumbramiento. Además, reafirmado el permiso para la lactancia en dos oportunidades en el día por media hora, obligó a las empresas de más de 30 mujeres a tener sitios para amamantar a sus hijos menores de un año. Finalmente, el título tercero trató la obligación de los patronos de velar por la higiene y la seguridad industrial, definió los trabajos peligrosos y expuso las condiciones que debían tener los campamentos de trabajadores y cómo se realizaría el trabajo nocturno.

El cuarto título versó sobre los riesgos profesionales. De esta manera recogió lo establecido en esa materia por la ley de 1928, incorporó, entre otros, la definición de accidentes de trabajo, de enfermedades profesionales y de enfermedades e intoxicaciones profesionales e incluyó la obligación del patrón de ofrecer otro trabajo a quienes no pudieran ejercer su trabajo primitivo, siempre que fuera posible.

Los siguientes títulos contienen derechos y deberes en los que puede observarse el mayor número de innovaciones institucionales, dado que tocaron materias que no habían sido tratadas ni siquiera tangencialmente por la ley previa. El quinto título ordenó instituir el seguro social obligatorio para la protección de los empleados y los obreros, tanto en los casos de riesgos profesionales como en los casos de invalidez, maternidad, vejez o muertes no provenientes de accidentes y riesgos profesio-

nales. El sexto título reconoció el derecho de asociación en sindicatos, siempre que fuera voluntad del trabajador, especificó los aspectos que debían comprender los estatutos de los sindicatos y prescribió que los sindicatos tenían derecho a federarse y confederarse, pero que estaban obligados a no confederarse con asociaciones ni partidos políticos nacionales o extranjeros. El séptimo título atribuyó a la Oficina Nacional del Trabajo la responsabilidad de encargarse de la parte administrativa de la ley y detalló sus funciones, sede, responsables y dependencias. Entre estas últimas destaca la orden de instalación de las inspectorías del trabajo en la capital del país, de los estados y los territorios federales. El octavo título reguló los conflictos colectivos en el que se especificó las acciones de reconciliación que debían tomarse antes de asumir una huelga. El noveno título atribuyó las responsabilidades de los tribunales del trabajo “para las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo” (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944b, p. 596).

El décimo título creó una agencia nacional de colocaciones con sede en Caracas y sub-agencias en los centros industriales de mayor importancia en el país. De igual forma, determinó las funciones de las mismas. El onceavo título expuso sanciones para funcionarios del trabajo y para patronos que incumplieran con las estipulaciones relativas al pago del salario, al cumplimiento de los contratos pactados, a las disposiciones de los días hábiles, a la duración máxima de la jornada de trabajo a obreros y empleados domésticos, mujeres y menores, a las condiciones de higiene y seguridad industrial, entre otras. Las sanciones consistieron en multas que debían ser pagadas al tesoro nacional en las oficinas destinadas a tal fin, pero también se establecieron sanciones consistentes en arresto policial cuando se interrumpiese el trabajo por parte de los obreros o patronos, sin haber seguido el protocolo para la reconciliación, o para quienes declarasen una huelga en contra de una sentencia arbitral.

Finalmente, el doceavo título instauró los términos de la prescripción de las acciones e incluyó: 1) la orden al patrón de no rebajar el salario a sus empleados por la reducción de la jornada máxima del trabajo prevista en la ley en cuestión y 2) la derogación de la ley de 1928 (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944b).

Véase que el reglamento que requería la ley para ser desarrollada fue sancionado el 30 de noviembre de 1938,¹⁵ con 36 capítulos y 416 artículos. Al respecto, Alfonso-Guzmán (1976) alertó que el reglamento de la *Ley del Trabajo* rigió con la explicable discordancia entre la numeración de sus articulados con la del texto legal. Lo importante es que con el citado reglamento se superó una de las limitaciones que tuvo la ley de 1928, la cual solo fue reglamentada en uno de sus aspectos (el de los riesgos profesionales).

Igualmente, destaca que se dictó el decreto sobre participación de utilidades, el 17 de diciembre de 1938. Para fijar la proporción y el sistema de la participación, primeramente se realizó una clasificación de empresas grandes y de empresas pequeñas, resultando cuatro grupos. Luego se definió el porcentaje que les correspondería a los trabajadores, dependiendo del grupo al que pertenecían. Este oscilaba entre el 2,05% y el 12,45%,¹⁶ y de esos montos solo se les entregaría al trabajador el 50%. El monto restante sería depositado en cajas de ahorro de los bancos determinados por el ejecutivo o en fondos de ahorro o cooperativas de las propias empresas. Estos fondos podrían ser retirados por el trabajador o la persona debidamente autorizada en caso de: 1) enfermedad o de fallecimiento del trabajador o sus dependientes, 2) cambio de residencia, 3) cese del trabajo, 4) urgencias y 5) inversiones (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944b).

En síntesis, se observa que la *Ley del Trabajo* de 1936 constituyó un cuerpo normativo comparativamente superior a su antecesor que incluyó materias no previstas por éste y ordenó la creación de organismos que aseguraron el debido cumplimiento de la limitación formal. En consecuencia, la apreciación general de la ley resultó ser positiva:¹⁷

contenía tantas y tan importantes innovaciones de carácter proteccionista laboral y de esencia social, que al decir de Walker Linares, profesor de la Universidad de Chile, era una de las mejores leyes sociales de Latinoamérica; tanto así que sirvió como modelo de inspiración para la redacción de la Ley General del Trabajo de Bolivia, de 1939 (Chalbaud Zepa, 2000, p. 242).

No obstante, la ley dejó de lado a los trabajadores del sector agrícola que eran el grupo más numeroso de esa época. Esto hizo concluir a Hernán-

dez Álvarez y Richter Duprat (2010) que la legislación del trabajo de 1936 dejó sin protección al 51% de la población venezolana, refiriéndose a los trabajadores agrícolas que no consideró, favoreció al 37% de los trabajadores y otorgó derechos limitados al 10% de ellos, debido a las condiciones que impusieron a los trabajadores domésticos. En todo caso se desea resaltar que la ley inició la curva de aprendizaje que llevaría a la protección del trabajador en el país y que más allá de las intenciones se puso empeño por hacer operativa la ley, mediante la instauración de distintos organismos.

Otra ley de altísima importancia que fue dictada en el gobierno de López Contreras fue la del seguro social que, a diferencia de la anterior, tuvo un proceso dilatado de concepción. Obsérvese que desde 1936 comenzaron a hacerse los estudios pertinentes para adoptar el sistema más conveniente. Para ello fueron contratados expertos por intermedio de la OIT que trabajarían conjuntamente con los técnicos del país para realizar levantamientos estadísticos y estudios, tales como los que fueron exhibidos en la Memoria del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones (1939), intitulados “Estudio preliminar sobre la introducción de los Seguros Sociales en Venezuela”, “Previsiones presupuestarias para la introducción de los Seguros Sociales”, “Organización del servicio médico del Seguro Social”, “Organización interna de los Seguros Sociales”, “Informe Técnico Actuarial”¹⁸ y “Proyecto de Ley del Seguro Social Obligatorio”. También fueron enviadas delegaciones a Chile, Uruguay y Argentina que se encargaron de estudiar el funcionamiento de las cajas del seguro social y el establecimiento, desarrollo y actividades de las instituciones sociales (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1938, 1939).

Los esfuerzos que se realizaron permitieron la presentación de dos proyectos de ley ante las cámaras del congreso, uno en 1938 y otro en 1939, que no fueron sancionados. Finalmente, en julio de 1940 fue sancionada la *Ley de Seguro Social Obligatorio*¹⁹ por lo que el período lopecista que culminó en abril de 1941 no pudo cumplir con la mayoría de sus mandatos. Sin embargo, la sección de seguro social continuó compilando y sistematizando los datos estadísticos requeridos para tal fin (accidentes de trabajo discriminados por estados, sexo, estado civil,

nacionalidad, grupos de edades, grado de instrucción, ocupación y grupos de salarios semanales; alcance de los salarios, indemnizaciones pagadas por concepto de accidentes de trabajo, días perdidos por concepto de las diversas incapacidades y por muerte, grado de accidentes de 23 empresas petroleras y de dos mineras, cálculo de las tasas de fatalidad de frecuencia y de gravedad, días de incapacidad, promedio de días perdidos por accidente o incapacidad absoluta y temporal (ver la compilación de dicha información en Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1942).²⁰

En cuanto a los organismos que se ocuparon de referida ley y prescribieron las limitaciones formales, en primer lugar debe destacarse que fue en el gobierno de López Contreras cuando se instaló un ministerio encargado específicamente de las cuestiones laborales, aunque también tenía a su cargo lo concerniente a las comunicaciones. Así, en el período anterior los asuntos del trabajo eran competencia del Ministerio de Relaciones Interiores. A partir del reglamento de 31 de julio de 1933, de la ley de ministerios, la dirección de justicia, beneficencia y culto se encargó de los asuntos de trabajo y luego, ya en la etapa lopecista, el reglamento del 1 de marzo de 1936, de la ley de ministerios, dictaminó que la dirección de justicia, culto y estadística tenía por función encargarse de la *Ley del Trabajo* y del “cumplimiento y ejecución de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el trabajo” (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944a, p. 307). Esta Dirección cambió su nombre a dirección de justicia, trabajo y estadística, mediante el reglamento del 1 de agosto de 1936, de la ley de ministerios. Previamente, la ley de ministerios, de 17 de julio de 1936, entre las funciones del Ministerio de Relaciones Interiores incluyó la Oficina Nacional del Trabajo, las inspectorías especiales y los comisionados especiales del trabajo (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944a).

En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Interiores estuvo a cargo de los asuntos de trabajo hasta la formación del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones el 12 de marzo de 1937. El proceso para tal fin se inició cuando el presidente, con la aprobación del consejo de ministros, adscribió al Ministerio de Comunicaciones la Oficina Nacional del Trabajo y sus organismos. Seguidamente, en la misma fecha, el

Ministerio de Comunicaciones pasó a ser Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1938). Este fue estructurado, siguiendo el reglamento de 19 de marzo de 1937, de la ley de ministerios, en cuatro direcciones: dirección de trabajo,²¹ dirección postal y de aviación civil, dirección de telecomunicaciones y dirección de gabinete y de administración. además, contó con varias oficinas, entre ellas la Oficina Nacional del Trabajo, ya señalada.

Finalmente, el reglamento de 12 de enero de 1940, de la ley de ministerios, al ratificar las cuatro direcciones del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones estableció que correspondía a la dirección de Trabajo (artículo 70):

Lo relativo a la Oficina Nacional del Trabajo y sus dependencias.
Censo Nacional del Trabajo.

Tribunales del Trabajo. Procuradurías de Trabajadores. Todo lo relativo al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el trabajo. Previsión social. Seguro Social. Servicio Social del Trabajo. Instrucción en el Servicio Social. Orientación profesional. Divulgación del Derecho Social. Preparación técnica y capacitación para los servicios del trabajo y del seguro social (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944a, p. 227).

También, éste último reglamento dictaminó que el Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones tendría entre sus “Despachos administrativos” la Oficina Nacional del Trabajo y sus dependencias, y procuradurías de trabajadores (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944a).

Sin duda, la Oficina Nacional del Trabajo cumplió un gran papel. Aparte de las acciones que llevaron a la promulgación de la *Ley del Trabajo* de 1936 que ya fueron reseñadas, puso empeño en hacerla regir a través de su organización interna que comprendió el servicio de legislación, biblioteca, investigaciones y publicaciones y servicio internacional del trabajo; el servicio de inspección del trabajo, de colocación e inmigración y de relaciones industriales; el servicio de trabajo agrícola, de salarios y costo de vida y de acción social; el servicio de seguro social; el servicio médico legal; el servicio de cultura y publicidad²² y la consultoría jurídica (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1938, 1939; López Contreras, 1941).

Entre las actividades realizadas por la Oficina Nacional del Trabajo se tienen: elaboró informes sobre el costo de la vida y el presupuesto de la familia obrera para que las compañías ajustaran el salario, visitó los campamentos de trabajadores para verificar su funcionamiento y dio instrucciones sobre las condiciones de salubridad y de potabilidad de las aguas, inspeccionó empresas para asegurarse que estaban cumpliendo con las condiciones de higiene y seguridad industrial; examinó a los trabajadores para dar los certificados requeridos para indemnizaciones y otros, veló porque se hiciera cumplir el pago en efectivo e impidió el sistema *truck system*, dio instrucciones a las inspectorías para unificar las actividades de los distintos funcionarios, hizo las inscripciones de las organizaciones de trabajo (gremios, sindicatos de obreros y profesionales, ligas campesinas, uniones, corporaciones, asociaciones y sociedades).

También conoció sobre las condiciones en que se desenvolvían las actividades agrícolas y pecuarias del país y los salarios devengados por los trabajadores, medió ante los conflictos colectivos, elaboró memorias anuales acerca del cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo ratificados por Venezuela, gestionó la asistencia de representantes de los obreros y de los patronos para las reuniones internacionales, principalmente para la Conferencia Internacional del Trabajo, realizó consultas (mediante encuestas) para pulsar las posibilidades de implantar el seguro social obligatorio en Venezuela, colaboró con el Cuaderno de Divulgación Obrera²³ organizó el servicio de biblioteca para los trabajadores, distribuyó ejemplares de la *Ley del Trabajo*, atendió las solicitudes de consulta sobre la ley y su reglamento, redactó los dictámenes que le fueron solicitados a través de la consultoría jurídica que, a su vez, elaboró un índice de consultas y un archivo jurídico especial con jurisprudencia nacional e internacional sobre el trabajo y efectuó estudios para fomentar la construcción de casas baratas e higiénicas (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1938, 1939).

Igualmente, debe resaltarse que la Oficina Nacional del Trabajo tuvo a su cargo las inspectorías del trabajo y la agencia nacional de colocaciones. Las inspectorías del trabajo fueron en un principio 14 pero ya para 1937 se elevaron a 23, según lo indicado por la ley que previó una para cada estado, una para el Distrito Federal y una en cada uno

de los territorios federales²⁴ (López Contreras, 1941). Las mismas se encargaron de hacer las visitas correspondientes a los centros de trabajo para determinar si se estaba cumpliendo con la ley. Asimismo, recibían las reclamaciones de los trabajadores por distintas causas, tales como despidos, accidentes de trabajo, vacaciones no concedidas, enfermedades profesionales, utilidades, días feriados, horas extraordinarias, gastos de traslado, entre otras, y constituían tribunales especiales mediante comisionados especiales de trabajo en los lugares que así lo requerían.

Por su parte, la agencia nacional de colocaciones, con sede en Caracas, fue creada el 16 de julio de 1937, con el fin de procurar en el territorio nacional un equilibrio entre la oferta y la demanda. Junto a ésta, a partir del 7 de diciembre de 1937 por decreto del presidente López Contreras, funcionaron siete sub-agencias de colocaciones, ubicadas en Caracas (con jurisdicción en el Distrito Federal y Miranda), Maracaibo (con jurisdicción en Zulia y Falcón), Valencia (con jurisdicción en Carabobo, Aragua y Guárico), Maturín (con jurisdicción en Monagas, Anzoátegui, Sucre y Nueva Esparta), Ciudad Bolívar (con jurisdicción en Bolívar, Apure, Amazonas y Delta Amacuro), Barquisimeto (con jurisdicción en Lara, Yaracuy, Cojedes y Portuguesa) y San Cristóbal (con jurisdicción en Táchira, Mérida, Trujillo y Barinas).

Otros organismos que se crearon para favorecer a los empleados fueron las procuradurías de trabajadores, según decreto ejecutivo del 17 de diciembre de 1938. Su misión era brindar a la clase trabajadora asistencia jurídica gratuita ante los tribunales de trabajo, es decir daban asesoría a los trabajadores y los representaban judicialmente sin ningún costo, habida cuenta de que en su mayoría los empleados no disponían de los recursos económicos ni de la instrucción adecuada para ejercer su representación o defensa ante los mismos. Es decir, se procuró:

una perfecta igualdad ante la Judicatura del Trabajo y ante los organismos administrativos del Ramo entre patronos y trabajadores, [dado que los empleados no podían] obtener con la misma facilidad que la clase patronal el necesario asesoramiento jurídico para la ventilación de sus intereses (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1939, p. XXVII).

Efectivamente, López Contreras fundó en Caracas la Procuraduría General De Trabajadores. Además, instaló dos procuradurías en el Distrito Federal, una en Valencia, una en Maturín y dos en Maracaibo²⁵ (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944b). Cabe resaltar que al año siguiente del establecimiento de las procuradurías acumuló 2.650 actuaciones que incluyeron “asuntos contenciosos, gestiones administrativas, consultas evacuadas e intervención conciliatoria” (López Contreras, 1941, p. 198).

Por otra parte, fueron instaurados por decreto ejecutivo de 15 de noviembre de 1937, los tribunales especiales permanentes del trabajo que perseguían dar solución de las cuestiones contenciosas que originaban la aplicación de la ley y los contratos de trabajo. En principio, fueron instalados dos juzgados de primera instancia en el Distrito Federal, uno con jurisdicción en todo el país y el otro con jurisdicción en el territorio de dicho distrito, otro juzgado de primera instancia en el estado Zulia y un tribunal superior del trabajo con jurisdicción en toda la república y que conocería los juicios del trabajo en segunda instancia²⁶ (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1938).

Estos tribunales se ampliaron hasta llegar a 14 cuyas jurisdicciones abarcaron todo el país. También fueron creados cargos de comisionados especiales permanentes del trabajo que se ubicaron en aquellos lugares donde existía presencia importante de trabajadores. Los tribunales se ocuparon de distintas causas: accidentes de trabajo, incidencia de pruebas, despido sin previo aviso, pago de salarios, vacaciones, incidencia de ejecución, reposición, inhibición, recusación, excepción de ilegitimidad de persona, negativa de asociados, entre otras (López Contreras, 1941).

En suma, puede observarse que en el gobierno lopecista fueron establecidos organismos para poder cambiar el orden prevaleciente y los resultados fueron alentadores. Al respecto, López Contreras, haciendo un balance de su gobierno, aseguró que uno de sus grandes logros fue el ordenamiento del trabajo y destacó que no solo beneficiaba a los trabajadores, por cuanto les brindó seguridad, sino también al capital-trabajo al haberle dado protección por considerarlo “factor individual de riqueza y fuerza incontrastable para el mantenimiento del bienestar colectivo” (López Contreras, 1941, p. 65).

Indudablemente, la ley de 1936 trajo importantes beneficios a los trabajadores, pues aparte de la participación de utilidades, el derecho de asociación, de huelga, de contratación colectiva, de previsión social, permitió la movilidad de los trabajadores al sancionar la libertad del trabajo que se veía limitada por la situación de los trabajadores que mantenían deudas con sus patrones y además incentivó el incremento del intercambio de mercancías a través de la eliminación del *truck system* como forma de pago. También permitió la libre asociación de los capitalistas que se organizaron para enfrentar a los obreros y al mismo Estado (Rondón de Medina y Rondón de Delgado, 2011). Huelga decir que el orden que se impuso al definir las condiciones de los conflictos obrero-patronales favoreció el capital al crear certidumbre con la precisión de mecanismos a seguir antes de agudizar los conflictos.

Por otro lado, López Contreras, en el balance al que se hizo referencia, resaltó que en su período: 1) permitió la fundación de 166 sindicatos en los que estaban agremiados 59.754 trabajadores, 2) creó 23 inspectorías del trabajo, 3) gestionó por intermediación de las inspectorías y las procuradurías de trabajadores pagos por concepto de utilidades, vacaciones, despidos, accidentes de trabajo, días feriados y arreglos diversos por Bs. 54.745.671,15, 4) promovió la construcción de 8.484 habitaciones para obreros, 5) realizó 18.898 visitas de inspección a los centros obreros, 6) instaló los tribunales de trabajo, 7) reglamentó la participación en las utilidades de las empresas industriales y comerciales (del monto señalado en el punto 3), y 8) premió a los obreros en su día, instituido el 24 de julio, por buen comportamiento y rendimiento y por llevar un vida familiar ordenada.

Aparte de lo anterior, deben mencionarse entre los aciertos del período de López Contreras que formó a los inspectores y comisionados permanentes del trabajo, por resolución del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones del 17 de noviembre de 1938, recopiló la jurisprudencia del trabajo a partir de la misma disposición del 17 de noviembre de 1938 (en la que se expuso la interpretación de los organismos correspondientes en cuanto a las disposiciones legales),²⁷ participó en la resolución de numerosos conflictos colectivos que encontraron pronta conciliación,²⁸ logró incorporar al trabajo a 11.080 venezolanos con el concurso de la

agencia nacional de colocaciones y las sub-agencias,²⁹ distribuyó 30.000 ejemplares de la revista “Trabajo y Comunicaciones” y 1.080.000 de los cuadernos de divulgación obrera “Trabajo”, realizó 95 presentaciones teatrales a las que asistieron 165.000 trabajadores, organizó la biblioteca que en 1940 prestó 2.484 libros, e inauguró en Caracas la Escuela Nocturna de Primeras Letras, el 17 de diciembre del último año citado (López Contreras, 1941).

El significado de toda esta obra se expresó en un cambio institucional que implicó el establecimiento de un marco institucional que se distanció ampliamente del que prevaleció en el período de gobierno anterior. En este caso, la limitación informal constituida por el *Programa de Febrero* con sus planteamientos en torno a brindar libertades al trabajo, enmarcadas en la idea general de hacer efectivo un “régimen de legalidad”, fueron la base que determinó la reforma de la principal limitación formal en la materia, es decir la *Ley del Trabajo* de 1936, así como de los otros instrumentos legales que acompañaron dicha ley. Además, propició la creación de la Oficina Nacional del Trabajo que, tal como se describió, se encargó de los asuntos laborales y, a su vez, coordinó gran parte de los otros organismos instituidos para tal fin.

En el cuadro que se está describiendo, aparte de la limitación informal constituida por el plan de acción mencionado, está la nueva concepción que asumieron parte de los trabajadores de la nación sobre su condición, dado que se interesaron en constituir agrupaciones y de hacer valer sus derechos. También se encuentra la actuación de los representantes del gobierno que se abocaron a resolver los conflictos laborales sin perjuicio del capital. Estas acciones se encuadraron en la transformación del sistema político en el que se pasó del autoritarismo de Gómez a una forma más moderada de asumir el poder en la que se toleró la ampliación de la participación de las fuerzas sociales.

Por último, en el mandato de López Contreras se hicieron las previsiones necesarias para que las limitaciones formales y las limitaciones informales pudieran operar, a través de distintos mecanismos de coerción previstos en la ley de 1936 que implicaron desde la aplicación de multas hasta la toma del control por parte del ejecutivo en los casos de conflictividad laboral. Todo ello fue posible por la instalación de orga-

nismos que se fueron conformando con el personal adecuado para tales funciones.

En resumen, el marco institucional laboral resultante del período de López Contreras hizo que confluyeran limitaciones formales, limitaciones informales y mecanismos de cumplimiento que constituyeron un andamiaje institucional que permitió el inicio de un aprendizaje que marcó en el tiempo la evolución de las relaciones obrero-patronales.

4. Conclusiones

El gobierno de Juan Vicente Gómez (1908-1935) heredó un número importante de regulaciones relacionadas con los trabajadores pero ningún instrumento general sobre la materia laboral. La limitación informal representada por el empeño gubernamental de ofrecer una imagen de apertura, y ciertas demandas por parte de la sociedad civil, llevaron a Gómez a desarrollar un instrumento jurídico de carácter general que resultó en la *Ley del Trabajo* de 1928. Esta limitación formal careció de las provisiones requeridas para asegurar su cumplimiento, ya que el gobierno no tenía en su agenda procurar una protección efectiva de los trabajadores. Así, no hubo ni organismos encargados, ni funcionarios competentes, ni procedimientos claros, ni reglamentación prolija, ni intención política que impulsaran el cumplimiento de la ley. En fin, pesó más el carácter autoritario y personalista del gobierno.

De allí pues que el marco institucional laboral del período gomecista se caracterizó por la existencia de limitaciones formales limitadas que no pudieron cubrir todos los aspectos de la relación laboral, y limitaciones informales precedidas por un comportamiento servil de los hombres del trabajo y un régimen político desinteresado en las necesidades sociales. Asimismo, el marco institucional se distinguió por no contar con los mecanismos que permitieran el cumplimiento obligatorio de la ley.

Dicha situación contrasta con la situación de los trabajadores del país que confrontaban condiciones de trabajo precarias. Ello fue advertido por López Contreras al ascender al poder y en su *Programa de Febrero*

de 1936 ofreció un plan de acción para atender las materias que consideró apremiantes. En el ámbito relacionado con el trabajo el programa motorizó la promulgación de la *Ley del Trabajo* de 1936 y la creación de la Oficina Nacional del Trabajo.

La nueva ley incorporó limitaciones que marcaron una nueva etapa en la vida de los trabajadores. Entre éstas destacan la asignación de responsabilidades a la Oficina Nacional del Trabajo, el mandato de establecer el seguro social obligatorio, la creación de la Agencia Nacional de Colocaciones, la imposición de las reglas básicas que regirían las relaciones obrero-patronales, con el reconocimiento de los derechos de asociación, de huelga y de contratación colectiva, y la especificación de las sanciones que correspondían por el incumplimiento de la ley. Por otra parte, la ley fue acompañada por acciones que permitieron formar el personal que velaría por su aplicación, instituir los organismos previstos y dictar la reglamentación requerida para su desarrollo.

En cuanto al papel que jugó la Oficina Nacional del Trabajo este fue crucial. Tuvo a su cargo múltiples tareas y sus labores de coordinación fueron esenciales por cuanto velaron por la efectividad de organismos tan importantes como las inspectorías del trabajo y las procuradurías del trabajo, fundamentales por la propia naturaleza de sus funciones que implicaban la fiscalización y el auxilio para la defensa de los trabajadores, respectivamente.

En resumidas cuentas, desde el punto de vista neoinstitucional, se operó un cambio en el marco institucional laboral lopecista en el que la limitación informal constituida por el *Programa de Febrero* impulsó la promulgación de limitaciones formales y la constitución de diversos organismos. Dicho marco institucional se caracterizó por la confluencia de las limitaciones formales referidas y por las limitaciones informales constituidas por nuevas percepciones de los trabajadores sobre sus derechos laborales y en la intención notoria del gobierno por aplicar la ley, con sus actividades de promoción de los derechos de los trabajadores, sus programas de fiscalización y demás. Asimismo, el marco institucional contenía mecanismos que consintieron que la ley y las perspectivas de los trabajadores y del gobierno fuesen en gran parte cumplidas.

El resultado histórico del cambio institucional descrito, independientemente de las tareas no alcanzadas, fue una mejora sustancial de las condiciones del trabajo en la que trabajadores y empleadores resultaron beneficiados al estar definidas sus prerrogativas y obligaciones. La certidumbre que crean las instituciones mostró así sus beneficios.

5. Notas

- 1 La práctica del *truck system* estaba generalizada en todo el país. Si bien es cierto que Gómez mediante circular, fechada el 21 de octubre de 1911, solicitó a los presidentes de los estados que la impidieran por considerar que no era provechosa para los trabajadores, ésta continuó. Años después, Victorino Márquez Bustillos, presidente provisional de Venezuela entre 1914 y 1922, hizo idéntico exhorto. En esa oportunidad los presidentes de Yaracuy y Zulia señalaron que la práctica había sido eliminada en sus respectivos estados (Parra Aranguren, 1975), cuestión que no fue cierta.
- 2 Ver los tratados realizados por Caldera (1969), Alfonzo-Guzmán (1976) y Parra Aranguren (1975, 1980) para conocer las disposiciones que en materia laboral dictaron las limitaciones formales señaladas.
- 3 A criterio de Franco Zapata (1986) esta formulación dio pie a las violaciones por parte del patrono “puesto que establecía la posibilidad de aumento por convenio entre las partes en aquellos trabajos que lo hacían necesario” (p. 106).
- 4 Los días considerados como feriados eran el primer día de cada año, los jueves y viernes santos, las fiestas nacionales y los que así estimasen los estados o los municipios (Ministerio de Relaciones Interiores, 1929).
- 5 Esta resolución estuvo basada en la Ley de Minas de 1915 que estableció el sistema de reparación de accidentes de trabajo (Alfonzo-Guzmán, 1976).
- 6 La constitución de la OIT fue decretada en la Parte XIII del Tratado de Versalles en el que se señaló que era prioritario la justicia social para alcanzar la paz y que debía buscarse un régimen de trabajo más humano. Luego de unos años la OIT consiguió su autonomía.
- 7 Además de la Conferencia, la OIT se organizó con un órgano denominado la oficina que, a su vez, estaba bajo la dirección del consejo de administración.

- 8 En la celebración de los carnavales de 1928 se generó un movimiento estudiantil (la Generación del 28) en el que se cuestionó el personalismo de Gómez. La detención de estudiantes por sus discursos considerados contrarios al régimen generó que más de doscientos estudiantes se entregaran a las autoridades y fueran encarcelados. Ante estos hechos la ciudadanía respondió con una huelga general, a la que se adhirieron los trabajadores, cuestión inesperada por cuanto la sociedad se encontraba desmovilizada. Ver la interesante reflexión que Domingo Alberto Rangel (2006) realizó sobre los efectos de la Generación del 28 y la actuación de los obreros.
- 9 Caldera (1969) comentó que la ley de 1928 presentó previsión vaga en relación con las actividades sindicales, disposiciones muy genéricas sobre higiene y seguridad en el trabajo y sobre riesgos profesionales y disposiciones deficientes sobre conflictos colectivos. Sin embargo, no dejó de resaltar el aporte al desarrollo del derecho laboral venezolano.
- 10 Salcedo Bastardo (1993) calificó a las leyes del trabajo del período gomecista y a otros instrumentos jurídicos como “literatura de ficción” (p. 454).
- 11 En el mensaje que presentó López Contreras ante el congreso en sus sesiones ordinarias de 1941, explican que la *Ley del Trabajo* de 1928 fue “letra muerta” por la inexistencia de funcionarios públicos que velaran por su cumplimiento en el territorio nacional (López Contreras, 1941).
- 12 Este fue el reglamento sobre riesgos profesionales de 13 de agosto de 1928, de la *Ley del Trabajo* (ver en Ministerio de Relaciones Interiores, 1944b).
- 13 En vista de la situación planteada, Parra Aranguren (1980) aseguró que la finalidad principal de ley de 1928 fue consagrar la teoría del riesgo profesional que, tal como se señaló, había sido expuesta por el código de minas de 1915. Además, agregó que su vigencia plena fue apenas en los primeros 6 meses del gobierno de López Contreras, pues solo se aplicó cuando hubo cambio de régimen por el deceso de Gómez.
- 14 El *Programa de Febrero* se estructuró en 8 puntos que indicaban las áreas que se proponía atender: 1) Régimen de legalidad, 2) Higiene pública y asistencia social, 3) Vías de comunicación, 4) Educación nacional, 5) Agricultura y cría, 6) Política fiscal y comercial, 7) Inmigración y colonización y 8) Puntos complementarios (López Contreras, 1977). Ver en Rondón de Medina y Rondón de Delgado (2011) una síntesis del programa, así como reflexiones en torno a las implicaciones del mismo.

- 15 El Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones (1938) expuso las razones por las cuales el reglamento de la ley del trabajo no se dictó en el año de 1937, aun cuando la *Ley del Trabajo* se había promulgado desde julio de 1936 (y de hecho pasaron más de dos años hasta que se sancionó el reglamento). Relató que cuando la Oficina del Trabajo tenía ya elaborado el proyecto de reglamento, para el que consultaron mediante encuestas a los interesados, y el ejecutivo iba a promulgarlo, la cámara del senado presentó una moción sobre la reforma de la vigente *Ley del Trabajo*. De allí se nombró una comisión especial que revisó la ley y expuso las modificaciones y supresiones de ciertos artículos. Mientras se daba ese proceso el ministerio consideró que debía esperar, pues si el congreso sancionaba una nueva ley, la doctrina jurídica establecía que la derogación de una ley implicaba al mismo tiempo la derogación del reglamento.
- 16 Estos porcentajes aplicaban para las empresas y establecimientos industriales y comerciales, excepto para las empresas agrícolas de carácter industrial o comercial, pues éstas solo pagaban el 50% del porcentaje que les tocaba pagar de acuerdo con su clasificación (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944b).
- 17 Al respecto, el historiador Salcedo Bastardo (1993) señaló que con la *Ley del Trabajo* de 1936 “las condiciones de los trabajadores mejora(ron) de modo ostensible” (p. 504).
- 18 En la Memoria respectiva, se describió el “Informe técnico actuarial” con las siguientes palabras: “Los cálculos actuariales contenidos en este documento, persiguen como principal objetivo un equilibrio entre las prestaciones por una parte y las cotizaciones por la otra, ya que la seguridad es la condición primordial para garantizar el buen funcionamiento de la Institución de los Seguros Sociales” (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1939, p. 39).
- 19 También en 1940 fue sancionado el proyecto de ley orgánica de tribunales y procedimientos de trabajo, que organizó debidamente la judicatura del trabajo y pautó las normas procesales para las cuestiones del trabajo (López Contreras, 1941).
- 20 La tarea de levantar los datos para hacer operativa la Ley del Seguro Social Obligatorio contó con serios inconvenientes pues costó establecer la cultura en los empleadores de notificar los datos de los trabajadores y de la empresa.

Aún en el gobierno de Medina Angarita (1941-1945) se denunciaba que los datos obtenidos no representaban el movimiento de ingreso y retiro de los trabajadores por los incumplimientos de los patronos quienes se negaban a realizar la debida notificación (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1942).

- 21 El artículo 66 del reglamento de 19 de marzo de 1937, de la Ley de Ministerios, estableció “Corresponde a la Dirección del Trabajo: el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre el Trabajo. Todo lo relativo a la Oficina Nacional del Trabajo; a las Inspectorías del Trabajo; al Censo General del Trabajo; a los Comisionados Especiales y a los Tribunales del Trabajo” (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944a, p. 277).
- 22 Los cuatro primeros servicios técnicos nombrados fueron creados por decreto ejecutivo de 22 de agosto de 1936. el servicio de cultura y publicidad fue creado en 1938. Resalta que en el país no existía un organismo antecedente que realizara actividades a favor del mejoramiento cultural de los trabajadores. Su fin principal era elevar el nivel de los trabajadores. Además, el servicio perseguía inculcar en los trabajadores el sentido de responsabilidad individual y colectiva y formar un ambiente propicio a las instituciones del trabajo. Entre las acciones realizadas para lograr metas están: teatro obrero, cine cultural, excursiones, escuela radio teatral, Revista Trabajo y Comunicaciones, cuaderno de divulgación obrera “Trabajo”, Publicaciones multigrafiadas, charlas directas, guía de lectores, divulgaciones sociales, biblioteca obrera circulante, escuelas tipo para obreros, excursiones, exposición permanente de arte (ubicado en el local de la Biblioteca Obrera Circulante), campañas sobre las leyes y beneficios del trabajo, absolución de consultas orales (López Contreras, 1941; Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1942).
- 23 El Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones resolvió el 16 de diciembre de 1938 la edición del Cuaderno de Divulgación Obrera con el fin de dar a conocer a patronos y obreros las ideas de los organismos autorizados sobre casos presentados o que se pudieran presentar en la relación laboral. El primer tiraje, a cargo del servicio de cultura y publicidad, circuló el 17 de diciembre de 1939 (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1939).
- 24 Las inspectorías tenían adscritas las comisiones especiales permanentes de trabajo, ya referidas.

- 25 La adscripción del procurador general fue a la Oficina Nacional del Trabajo y los demás procuradores a las inspectorías de trabajo de sus respectivas residencias (Ministerio de Relaciones Interiores, 1944b).
- 26 Con la creación de estos tribunales la Oficina Nacional del Trabajo dejó de fungir como tribunal en segunda instancia en los juicios del trabajo. Esta función había sido otorgada por la *Ley del Trabajo* de 1936 (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1938).
- 27 El primer volumen de esa obra se publicó en 1940, bajo el título “Jurisprudencia Administrativa del Trabajo”, con 5.000 ejemplares (López Contreras, 1941).
- 28 Entre los conflictos que no lograron la adecuada intermediación se encuentra el conflicto de los trabajadores petroleros de 1936. La huelga que protagonizaron dichos trabajadores fue disuelta por el ejecutivo por considerar que hacía peligrar la vida económico-social de un número importante de venezolanos (López Contreras, 1941). Esta atribución que le otorgó la *Ley del Trabajo* al ejecutivo fue utilizada en otras oportunidades.
- 29 La Agencia Nacional de Colocaciones advirtió que los datos estadísticos que manejaba no eran exactos, pues un gran número de trabajadores y de empleadores no notificaban a las sub-agencias las colocaciones (Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, 1939).

6. Referencias

- Academia de Ciencias Políticas y Sociales (1993). *Leyes y decretos de Venezuela*, Tomo XL, Año de 1917, 40, Serie República de Venezuela. Caracas: Italgáfica S. A.
- Alfonzo-Guzmán, Rafael Jacobo (1976). *Didáctica del Derecho del Trabajo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Blelloch, David (1986). *La legislación del Trabajo, el Desarrollo y Venezuela*. Caracas: Instituto Venezolano del Desarrollo Social.
- Bernardoni de Govea, María (2011). “El Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Trabajo. Consideraciones generales sobre la LOT a 20 años de su promulgación. El contexto social, económico y político de la reforma”. *Gaceta Laboral*, 17,1, pp. 97-125.

- Betancourt, Rómulo (1986). *Venezuela, política y petróleo*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Brito Figueroa, Federico (1981). *Historia Económica y Social de Venezuela*, Tomo II. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca.
- Caldera, Rafael (1969). *Derecho del Trabajo*, Tomo I. Buenos Aires: El Ateneo.
- Caldera, Rafael (1983). “Los grandes problemas nacionales”. *El Universal*, XXVIII, 9595 (15 de enero de 1936). En *El Debate Político de 1936. El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX. Documentos para su estudio*, Tomo VII, I, 14, pp. 139-141. Caracas: Congreso de la República.
- Chalbaud Zerpa, Reinaldo (2000). *Instituciones sociales*. Caracas: Ediciones Liber.
- Febres, Carlos E. (1997). “Sindicatos”. *Diccionario de Historia de Venezuela*, 3, pp. 1137-1140. Caracas: Fundación Polar.
- Franco Zapata, Ramón (1986). *Apuntes de Derecho del Trabajo*. Caracas: Corporación Gráfica Industrial.
- Hernández Álvarez, Oscar (1993). *La evolución del Derecho del Trabajo en Venezuela*, Serie Las Ciencias Jurídicas Venezolanas en el umbral del siglo XXI. Barquisimeto: Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, Tribuna Jurídica de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.
- Hernández Álvarez, Oscar y Richter Duprat, Jacqueline (2010). “Democracia y Derecho del Trabajo: Referencia al caso venezolano”. *Gaceta Laboral*, 16, 2, pp. 175-193.
- López Contreras, Eleazar (1941). *Mensaje que el ciudadano General E. López Contreras Presidente los Estados Unidos de Venezuela presenta ante el Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1941*. Caracas: Litografía del Comercio.
- López Contreras, Eleazar (1977). “Programa de Febrero del presidente General Eleazar López Contreras”. En Nidia Suárez Figueroa, *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del Siglo XX*, Tomo I, pp. 123-134. Caracas: Ediciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda.
- Márquez, Trino (1997). “López Contreras: el primer programa social”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 3, 4, octubre-diciembre, pp. 67-90.

- Ministerio de Relaciones Interiores (1929). *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, Tomo LI. Año de 1928. Caracas: Litografía de Comercio.
- Ministerio de Relaciones Interiores (1944a). *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XIV. Caracas: Ministerio de Relaciones Interiores.
- Ministerio de Relaciones Interiores (1944b). *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XVII. Caracas: Ministerio de Relaciones Interiores.
- Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones (1938). *Memoria del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones presentada al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela 1938*. Caracas: Tipografía Americana.
- Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones (1939). *Memoria del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones presentada al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela 1939*. Caracas: Tipografía Cosmos.
- Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones (1942). *Memoria del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones presentada al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela 1939*. Caracas: Tipografía Cosmos.
- North, Douglas (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial.
- North, Douglas (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglas (2007). *Para entender el proceso de cambio económico*. Bogotá: Editorial Norma.
- Parés, Carmen Helena (1997). “Movimiento obrero”. *Diccionario de Historia de Venezuela*, 3, pp. 261-262. Caracas: Fundación Polar.
- Parra Aranguren, Fernando (1975). *Antecedentes de la Ley del Trabajo de 1928*. Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Parra Aranguren, Fernando (1980). *Antecedentes del Derecho del Trabajo en Venezuela (1916-1928)*. San Cristóbal: Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET).
- Rangel, Domingo Alberto (2006). *Los andinos en el poder. Balance de la historia contemporánea 1899-1945*. Mérida: Editores Mérida.
- Rondón de Medina, Virginia y Rondón de Delgado Luz Marina (2011). “Programa de Febrero de López Contreras (1936): importancia histórica”. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 40, pp. 67-84.

- Salcedo Bastardo, José Luis (1993). *Historia Fundamental de Venezuela*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.
- Sullivan, William M. (1976). “Situación económica y política durante el período de Juan Vicente Gómez”. *Política y Economía en Venezuela, 1810-1976*, pp. 247-271. Caracas: Fundación John Bolton.