

REVISTA DE REVISTAS

Derecho del trabajo	1206
-------------------------------	------

DERECHO DEL TRABAJO

Bossio, Juan Carlos, "Los servicios sociales de los sindicatos: experiencias y perspectivas en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 108, núm. 1, 1989, pp. 101-116.

En la búsqueda del bienestar de los trabajadores, diferentes instancias pueden actuar con el fin de aportar bienes o proporcionar servicios para tal fin, concretamente el Estado. Asimismo, los sindicatos pueden jugar un papel determinante en la organización de ciertos servicios sociales con las mismas intenciones. ¿Cuál es el panorama de estas prestaciones? y ¿cuáles son los problemas que enfrenta su adopción?, tales son las preguntas a las que el artículo da respuesta para el caso de América Latina.

Desde un punto de vista conceptual, la OIT ha definido a los servicios sociales como "el conjunto de servicios creados por las empresas o por las organizaciones de los trabajadores con objeto de fomentar el bienestar de los asalariados en relación sea con la jornada laboral, sea con las condiciones de existencia de los trabajadores y sus familiares". Bajo este concepto quedaría incluida una gran diversidad de ejemplos (transportes, guarderías, etcétera). La importancia de estos servicios es mayor en el caso de América Latina por la insuficiencia de los servicios públicos y el constante deterioro de los salarios, junto a la existencia de un sector informal aún menos favorecido. En algunos países, estos servicios son más relevantes si se tiene en cuenta que en la región latinoamericana una buena parte de la fuerza de trabajo no tiene derecho a la seguridad social o bien sólo existe una cobertura parcial de ciertos riesgos (como el desempleo), con diferentes variantes cuantitativas según cada país. En algunos casos los sindicatos han intentado paliar estas deficiencias creando "obras sociales" como en Argentina o empresas como la Aseguradora Obrera en México.

La creación de estos servicios está influida por la relación sindicatos-Estado y sindicato-empresa, ya que los mecanismos de negociación colectiva y de representación sindical determinarán la velocidad con que se avance en esta vía.

Sobre el carácter de estos servicios y su creación por parte de los sindicatos, existen dos posiciones: una, que pregona que los sindicatos no deben crear servicios propios ya que ello les resta capacidad reivindicatoria (es la posición de la Central Única de Trabajadores en Brasil); y dos, aquella propugnada en varios países, en que se indica que

tales actividades permiten consolidar la presencia de los sindicatos en la esfera política y económica.

Las áreas que han sido involucradas en dichos servicios son variadas, en algunos casos se han creado instituciones bancarias (caso del Banco Obrero de México y el Banco de los Trabajadores de Venezuela) o bien se proporcionan servicios especiales de asistencia jurídica, guardería, seguridad social, etcétera (caso de la Asociación de Empleados Bancarios de Uruguay). La importancia de estas actividades ha ido en aumento; así, por ejemplo, en 1984 la Confederación de Trabajadores de México era propietaria de 355 empresas.

En relación con la financiación de los servicios sociales, se pueden distinguir las fuentes nacionales (cuotas sindicales, préstamos bancarios, aportes de empresas y Estado) e internacionales (sobre todo asistencia técnica de asesoría en proyectos, pero cuya importancia es limitada).

El desarrollo de los servicios sociales sindicales se enfrenta a diversos problemas; sin embargo, el principal sigue siendo, sobre todo hoy día, la barrera financiera, al lado de la cual en algunos países hay que agregar obstáculos administrativos (disposiciones jurídicas, por ejemplo) e institucionales.

A manera de conclusión el autor aclara que este trabajo es sólo una primera aproximación al tema, ya que la información sobre el mismo es limitada. Se requiere un análisis más profundo con el fin de buscar soluciones, por ejemplo, en materia de financiamiento de dichos servicios.

Este trabajo centra su atención en un aspecto específico de la problemática trabajador-empleador; el tema en sí es importante, ya que se trata en última instancia de las condiciones de vida de los trabajadores no sólo en la empresa sino fuera de ella. En ese sentido, este tipo de estudios motivan el avance de nuestras investigaciones en dos vías: el profundizar el análisis de aspectos concretos y objetivos de los problemas que enfrenta el trabajador y el enfoque comparativo. Se trata de dos caminos aún poco explorados y que podrían aportar mucho en la búsqueda del mejoramiento de los niveles de vida de los trabajadores.

Carlos REYNOSO CASTILLO

Bossio, Juan Carlos, "Los servicios sociales de los sindicatos: experiencias y perspectivas en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 108, núm. 1, 1989, pp. 101-116.

Al analizar la realidad latinoamericana, observa el autor que la crisis económica y la degradación del mercado de trabajo, vinculados al agravamiento de las condiciones de existencia y el déficit acusado en los servicios sociales, significan a los sindicatos nuevos e importantes retos. Desde su punto de vista, estas aspiraciones coinciden con la necesidad de realizar acciones y movimientos con objeto de instaurar y consolidar en el continente americano, regímenes democráticos.

Tras de reparar en los estragos económicos que han pauperizado, fundamentalmente, a los países latinoamericanos, el autor se ocupa de estudiar la función y estrategias que los sindicatos deben de adoptar para crear, financiar y promover los servicios sociales para los trabajadores. Al efecto, nos precisa que los mismos deben de entenderse como el conjunto de servicios creados por las empresas o por las organizaciones de trabajadores, con objeto de fomentar el bienestar de los asalariados en relación ya con la jornada laboral o con las condiciones de vida del trabajador y su familia.

Enseguida analiza las numerosas dificultades que en la actualidad deben de afrontar los países de Latinoamérica para superar diferentes reclamos fundamentales. Entre las mismas se encuentra la insuficiencia de los salarios.

Frente a la insuficiencia de los sistemas de seguridad social, y no obstante que en muchos renglones sean responsabilidades del Estado, los sindicatos se han visto precisados a resolver los problemas dentro de la esfera mencionada, mediante la formación de las mutualidades. En otros casos, han debido establecerse fondos de solidaridad, dispensarios, hospitales y sanatorios.

Con optimismo desbordado, que estimo se aleja de la realidad, de nuestra realidad concretamente, el autor estima que tenemos como ejemplo de esta actividad, la creación de la Aseguradora Obrera, creada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para proteger a los obreros mexicanos contra el infortunio y los riesgos de trabajo. Nosotros estamos ciertos de que ésta y otras actividades especulativas semejantes repugnan y violentan la prohibición legislativa para las organizaciones profesionales, de realizar actividades mercantiles con propósitos de lucro.

Otro tanto ocurre, podemos asegurarlo, con el Banco Obrero que esa central monopólica administra, detenta y manipula, para oscuros intereses.

Para generar y ensanchar el espectro de los servicios sociales, los sindicatos acuden, para su financiamiento, a diferentes fuentes nacionales e internacionales. Se mencionan entre las primeras, las cuotas de los trabajadores sindicados; la transferencia de recursos estatales, y la negociación colectiva de trabajo, que representa, sin duda, la fuente nacional de mayor jerarquía, tanto por su frecuencia como por su eficacia.

Con menor importancia que las nacionales, entre las fuentes internacionales el autor destaca los programas internacionales de asistencia técnica y financiera de carácter regional, o por medio de organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo. No se excluye la presencia, por lo que hace fundamentalmente a la ayuda técnica, de la Organización Internacional del Trabajo.

Mas si la intención es ponderable, la gestión de los sindicatos latinoamericanos para atender los servicios sociales debe afrontar diferentes obstáculos muy graves, como la barrera financiera o los diversificados problemas administrativos e institucionales. Analizando los sistemas comparados en el nuevo continente, el autor pretende descubrir auténticas posibilidades de sindicatos de trabajadores para superar dichos problemas.

Más adelante señala que es muy conveniente que la creación y fomento de los servicios sociales sindicales pudieran hacerse de conformidad con un método integrado en el plano teórico y de realización, a la vez que un adecuado funcionamiento de los programas. Explica, por otra parte, que el suceso de estos servicios sociales depende, básicamente, de la motivación y participación de los trabajadores, en la concepción, preparación y operatividad de los mismos.

Una más de las alternativas utilizadas por los sindicatos latinoamericanos para cumplir con el propósito que nos ocupa estudiar, es la colaboración con el fomento cooperativo. Sin embargo, precisa el autor, que las vinculaciones existentes entre los sindicatos y las cooperativas de América Latina, son limitadas, frecuentemente formales y en la mayoría de los casos poco estrechas. Aunque rara en la experiencia cotidiana, tal vinculación reviste, en opinión del autor, una importancia mayúscula.

Como reflexión final, Bossio considera que la programación de estos servicios, en el plano nacional, debe buscar integrarse a la cooperación, en el ámbito internacional. En este sentido, las organizaciones sindicales regionales e internas desempeñan una función determinante, canalizan-

do los recursos provenientes del exterior, la asistencia técnica, la capacitación y formación profesionales, así como el intercambio de información y de experiencias.

Héctor SANTOS AZUELA

DOS, R. G.; DUPRE, M. T. y MEHRAN, F., "Los programas de promoción del empleo y la medición estadística del desempleo", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 107, núm. 2, 1988, pp. 191-211.

Los autores examinan en su estudio los programas de promoción del empleo surgidos de las conferencias internacionales de estadígrafos del trabajo, celebradas los años de 1982 y 1987. El hecho de que en la actualidad más de treinta millones de personas activas se encuentren desempleadas ha preocupado a todos los países del orbe y ha obligado a la OIT al análisis exhaustivo de las estadísticas presentadas por los ministerios de departamentos del trabajo, de cuyo volumen han sido separados doscientos programas que fueron agrupados por la Oficina en seis categorías: 1) formación profesional para el empleo; 2) trabajos de utilidad pública o comunitarios; 3) subsidios salariales y de otro tipo; 4) ordenamiento del tiempo de trabajo; 5) ayuda a los desempleados que se agrupen para la formación de empresas pequeñas, y 6) proyectos de jubilación anticipada ya puestos en práctica. Cada categoría es objeto de una descripción general, de sus características comunes, así como de las particularidades de interés que presentan algunos de los proyectos. La reseña se ocupa de estos aspectos.

1) *Formación profesional para el empleo*. La finalidad de los programas puestos en práctica ha sido completar o mejorar la formación de los beneficiarios para facilitar su ingreso o reingreso en la vida laboral. Dichos programas han sido, a su vez, reagrupados en dos sectores de capacitación: aquellos en donde ésta es impartida dentro de las empresas, o bien los aplicados fuera de la empresa, mismos que pueden o no guardar relación con la actividad a la cual se dedique el trabajador. Los programas se destinan al complemento de la escolaridad ordinaria y al perfeccionamiento en determinados oficios. Los cursos requieren dedicación exclusiva, por cuyo motivo los participantes reciben ayudas económicas razonables.

2) *Trabajos de utilidad pública o comunitarios*. Los programas de utilidad colectiva se han puesto en ejecución en tres países particular-

mente: Gran Bretaña, Francia y España. Los cursos se imparten de preferencia a jóvenes menores de veinticinco años, que tengan tiempo desempleados. Dichos cursos llevan doble finalidad: por una parte, ofrecer a los participantes un determinado trabajo con sueldo inferior a los mínimos establecidos legalmente; por otra, darles formación en oficios fijos. El trabajo, por regla general, consiste en actividades de conservación de bienes públicos o de protección del medio ambiente; en ocasiones se les ofrecen tareas de carácter administrativo en los ayuntamientos u organismos de beneficencia, en virtud de convenios celebrados con los gobiernos. La jornada es parcial y la remuneración consiste en una suma global que se distribuye en partidas semanales o quincenales, según el acuerdo que se establezca.

3) *Subsidios salariales y de otro tipo.* En los programas de esta categoría los subsidios pueden abonarse a los patrones o empleadores o en forma directa a los interesados, ya que el objetivo exclusivo es otorgar al beneficiario un apoyo económico más que laboral. Cuando el subsidio se otorga al patrono es para cubrir en parte los costos salariales; pero varía de país en país. En Australia y Nueva Zelandia, por ejemplo, el subsidio se ofrece en materiales y herramientas y no en dinero; en los Países Bajos a través de desgravaciones fiscales; en Irlanda en la exoneración del pago del seguro social; y en los países nórdicos en primas otorgadas a los interesados por periodos durante los cuales el gobierno busca ocupación a los desempleados.

4) *Ordenamiento del tiempo de trabajo.* Los programas incluidos en esta categoría se subdividen, unos mediante la creación de empleos de jornada parcial para repartir el tiempo normal de actividad de ocho horas entre varios trabajadores, otros reduciendo el salario en porcentajes mínimos de 3%, 5% y 7% con disminución de la jornada laboral. Las cantidades deducidas se destinan a contrataciones compensatorias para la realización de trabajos auxiliares o complementarios (de hecho manuales) en centros de operatividad mecanizada.

5) *Ayuda a desempleados para la formación de empresas.* Estos programas son muy recientes, pues durante mucho tiempo los sindicatos se opusieron a su desarrollo como vía de apoyo contra el desempleo; por este motivo tropieza con dificultades su realización. Consisten en subsidios otorgados a los trabajadores que intentan formar una pequeña empresa, incluyendo en el subsidio el importe de un determinado número de meses con base en el pago del último salario obtenido, complementando este pago con un préstamo oficial o privado que sirva para echar a andar la empresa. Si se crean más empleos se aumenta esta

ayuda económica y se dan amplias facilidades para el reembolso del financiamiento otorgado. En ocasiones se dota a los trabajadores de un edificio, de un terreno, de alguna maquinaria u otros bienes de capital, facilitándoles además los permisos, licencias y trámites administrativos para el funcionamiento de los *talleres libres* así formados.

6) *Jubilación anticipada*. Tiene por objeto facilitar la salida de la vida económicamente activa sin haber alcanzado la edad legal de la jubilación. Estos programas han tenido gran difusión en Alemania Federal y en Finlandia. Las variantes observadas son: 1a. Si es mayor o menor el número de trabajadores a quienes se otorga *jubilación anticipada*, la Ley de Jubilación vigente en la República Federal de Alemania establece que el Estado debe otorgar al empresario un estímulo financiero en proporción al número de jubilados. 2a. En caso de despido de trabajadores por reducción obligada de personal, se prefiere adelantar la jubilación a quienes estén más cerca de obtenerla; se otorga además una ayuda económica a cargo del seguro de desempleo. 3a. Existe la llamada *jubilación progresiva*, que obliga al jubilado a la aceptación de una jornada parcial en los años anteriores al retiro (Finlandia, Portugal y Países Bajos).

En la segunda parte del estudio, que los autores titulan "Definiciones internacionales de empleo y desempleo", abordan capítulos relacionados con la formación profesional, el vínculo formal con el empleo, el problema de la búsqueda de trabajo asalariado y el relativo a la búsqueda de empleo independiente, que concluye con un interesante balance de participación obrera en los programas elaborados en algunos de los países seleccionados. Consideran dichos autores que —hecha una revisión exhaustiva del criterio internacional en materia de empleo— *personas empleadas* son: a) los asalariados con percepción ininterrumpida de un sueldo o salario; b) las personas que aun cuando en algunos lapsos carecen de trabajo, es segura su reincorporación a la mano de obra; c) los trabajadores en periodos de ausencia temporal que reciben ciertas prestaciones de compensación, y d) el trabajador independiente que desempeña actividades que le producen beneficios o le procuran una ganancia familiar.

Según ellos, la formación profesional para el empleo por regla general se combina con la participación en la actividad económica de una empresa; el aprendizaje es la formación alternada del trabajo con lapsos de práctica remunerados, cursos de perfeccionamiento o el readiestramiento fuera de la empresa. Desde este particular punto de vista, la definición internacional de empleo resulta ajena a los programas de

formación profesional, pues en el caso de los aprendices remunerados y de las personas con empleo, pero que disfrutan de una licencia de estudios, se encontraría abierta contradicción.

Los demás aspectos corresponden —conforme su criterio— a programas de promoción del empleo formulados por oficinas de colocación (públicas o privadas) que obligan a los participantes a inscribirse y a presentarse de modo periódico. Son simples fórmulas de “búsqueda de trabajo” en las que el registro únicamente constituye el paso activo dirigido a obtener una oferta de empleo a través de la oficina de colocación; se trata de un paso administrativo para que la persona pueda beneficiarse de los programas de empleo, pero que no conduce a la obtención de una auténtica oferta de trabajo. Por esta razón, concluyen en el sentido de que la clasificación de los participantes en los programas de promoción del empleo servirá para fines estadísticos pero muy poco para la solución de situaciones de desempleo, sobre todo en los países que están en vías de desarrollo.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

GHERA, Eduardo, “Cuarenta años de legislación laboral italiana”, *Revista Debate Laboral*, San José, Costa Rica, año II, núm. 3, 1989, pp. 39-75.

El profesor Ghera, catedrático de derecho del trabajo de la Universidad Nacional de Costa Rica, presenta el anterior examen, ajustado al periodo reciente de la legislación laboral, partiendo de los preceptos constitucionales que le han servido de apoyo y que garantizan, por un lado, la libertad sindical y la contratación colectiva, a la cual se hace un amplio reconocimiento en dicha ley fundamental; por otro, la reglamentación conjunta de las condiciones de trabajo para las diversas categorías de trabajadores, según el modelo tradicional de origen reformista liberal, adaptado por el legislador corporativo como instrumento compositivo para la solución de los conflictos obrero-patronales.

Parte el autor de las disposiciones contenidas en los artículos constitucionales 39 y 40, en particular los incisos dos, tres y cuatro del primero; al igual que de las disposiciones contenidas en el Código Civil de Costa Rica, particularmente el artículo 2082, en donde se presenta al derecho del trabajo ligado a la disciplina de la empresa, concebida

en esta legislación como actividad organizada para el intercambio de bienes y servicios, a la vez que reconocida como el sujeto primario del derecho público y privado de la economía. En otras palabras, la legislación laboral se encuentra ligada legislativamente, en los aspectos de distribución y organización de bienes y servicios, al derecho privado.

Es en el propio Código Civil, en los artículos 2127 a 2133 donde quedan reglamentadas las relaciones individuales de trabajo, incluida la gestión sindical, de carácter alternativo en todas sus fases organizativas, con el objeto —dice el profesor Ghera— de evitar el monopolio público del servicio de mano de obra. Ahí ha sido regulado al mismo tiempo el trabajo a destajo, en contratos de obras y servicios, sea por tiempo fijo o determinado, así como el contrato de tutela, figura jurídica peculiar de este país, pues es considerada como la mejor forma de proteger a la parte débil en la oferta de trabajo; había quedado igualmente reglamentada en el derecho privado la cuestión relativa al aprendizaje, pero se formuló con fecha posterior al año citado (1942) un reglamento especial dedicado a la protección de este tipo de actividad laboral (1947).

La evolución legislativa se presentó en Costa Rica hasta el decenio de los años sesenta, al promulgarse en particular el Estatuto de los Trabajadores (1970), en cuyo cuerpo de leyes ya se ofrecen los elementos fundamentales para una correcta relación de trabajo entre trabajadores, sindicatos y empleadores. Estima el autor que ello fue debido, en parte, a la limitación que había impuesto a las autoridades el poder empresarial, en parte por la falta de organización adecuada de los organismos sindicales, que no habían sabido a su vez imponer las normas mínimas de dicha relación contractual en materia laboral.

En el decenio citado se presentaron varios fenómenos naturales para la evolución a la que habían llegado las relaciones obrero-patronales:

1. El aumento que la autoridad laboral otorgó en el terreno de facultades concedidas a los sindicatos en el campo de la contratación colectiva, que aun cuando existente, se encontraba muy restringida.

2. Ajustes hechos en esa misma época, en materia de despidos individuales del trabajo, escasamente protegidos, pues se restringía en extremo el derecho de los trabajadores y eran amplios los motivos de separación otorgados a los empleadores.

3. El reconocimiento de derechos sindicales en el interior de las empresas, facilitando la creación de comisiones mixtas que no se habían permitido antes; así como la facultad a los sindicatos para solicitar revisiones contractuales, beneficio tampoco concedido por la legislación civil.

Los capítulos más importantes del Estatuto de los Trabajadores en Costa Rica, podemos circunscribirlos, de acuerdo con las ideas expuestas por el autor, en los siguientes: 1º tutela absoluta en la relación individual de trabajo; 2º apoyo completo a la libertad sindical; 3º intervención —conforme la ley— en el interior de la empresa, esto es, participación de los trabajadores en algunas actividades reglamentarias que puedan afectarles; 4º promoción de los derechos colectivos (nombre del título); 5º el aspecto sancionatorio, restringido a los aspectos esenciales de la relación laboral; 6º el traslado de trabajadores en un departamento o en otro centro de trabajo, así como el cambio de tareas; 7º un capítulo destinado a proteger la estabilidad en el empleo, sujetando el despido a reglas más estrictas que las anteriormente especificadas en la legislación.

Existe un capítulo, que el autor denomina de la “Legislación de la crisis” (artículos 77 a 83), que comprende tanto el procedimiento para llevar a cabo la movilización de trabajadores como parte de la llamada “tutela de la ocupación”; como el procedimiento legal (ahora impuesto) para realizar despidos colectivos, con base en una política de concertación no reconocida antes y menos aún aceptada por la clase empresarial. Estos principios se encuentran complementados por dos leyes: la número 285 de fecha 1º de junio de 1977 sobre formas de regulación de la inflación en el país, y la número 479 de fecha 4 de agosto de 1978 sobre información a trabajadores.

La tendencia actual de la legislación laboral en Costa Rica es la celebración de grandes acuerdos trilaterales, elevados a protocolos especiales, de fechas 22 de enero de 1983 y 14 de enero de 1984; uno sobre el costo del trabajo y la política de créditos; otro sobre adopción de los métodos de consulta que deba realizar el Parlamento o el gobierno en materia de: *a*) reducción de salarios cuando esto resulte necesario; *b*) establecimiento del ahorro forzoso, para fijar monto y condiciones; *c*) sobre escala móvil de salarios (indexación de retribuciones adicionales en particular), y *d*) sobre indemnizaciones contingentes que los empresarios deban otorgar en casos específicos a sus trabajadores.

Esta legislación va encaminada, creemos nosotros, a una aceptable relación entre patronos y trabajadores, dado que éstos fueron mantenidos, por largo tiempo, en situación precaria y con un escaso reconocimiento de derechos.

HODGES-AEBERARHARD, Jane, "Protección del derecho de sindicación: A qué trabajadores sin ninguna distinción alude el artículo 2 del Convenio número 87", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 108, núm. 1, 1989, pp. 33-52.

Con base en la convicción de que no es la oscuridad en el artículo 2º del Convenio 87 de la OIT, sino la reticencia de muchos Estados a cumplir con lo que el texto previene, la autora realiza un estudio muy interesante por lo que respecta a la libertad sindical como derecho de los trabajadores a no ser discriminados. Sorprendente resulta su señalamiento sobre el hecho alarmante de que de los 99 Estados que ratificaron el Convenio, tan sólo treinta lo cumplen, respetando las observaciones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo.

Analiza los antecedentes que determinaron el sentido moderno del Convenio y de manera específica, el contenido del artículo 2º. Al afecto, hace incapié en que la formulación del principio de la prohibición de la discriminación en forma general (sin distinciones de ninguna clase) debe ser interpretada en su sentido más amplio, incluyendo el sexo, la ocupación, el color, la raza, el credo religioso, las opiniones políticas, la nacionalidad, etcétera, y que debe de operar tanto en función de los trabajadores en la empresa privada, como de los servidores públicos.

Se ocupa, por otra parte, del controvertido tema de la igualdad y la libertad sindical de los patrones, del personal de confianza a su servicio y de los trabajadores al servicio del Estado. Parece al respecto, no compartir el criterio de que, como ocurre en algunos sistemas, *v. gr.* en la Argentina, Egipto o Uganda, se excluye a los empleados de los beneficios de la legislación sindical general.

Observa, más adelante, que en diferentes Estados se limita o impide de plano, la sindicación de los servidores del Estado, y ya no se diga la de los llamados funcionarios públicos que se desempeñan en puestos de dirección, de supervisión y de confianza. Es muy claro, a su entender, que desde los trabajos preparatorios del Convenio Internacional número 87, se reconocía el derecho de libertad sindical tanto a los trabajadores de las empresas privadas, como a aquéllos del gobierno u oficiales.

Dentro del espectro general, la situación de los servidores públicos (trabajadores o funcionarios), puede regularse en esta forma: que al igual que el personal de las empresas particulares, puedan afiliarse en

sindicatos; que disfruten del derecho de asociarse libremente con arreglo a las disposiciones legales existentes o conforme a las disposiciones especiales que pudieran conjuntarse en un estatuto general para regular la función pública.

En otros sistemas ocurre, por el contrario, que se desconoce la libertad sindical para este tipo de empleados o que se limite seriamente a determinadas categorías de funcionarios oficiales. Hay países, a su juicio, como Bangladesh, Ecuador, Paraguay, Libia o la República Árabe de Yemen, que prohíben absolutamente el derecho de los servidores públicos a organizarse profesionalmente en agrupaciones sindicales.

Se agrega a esta circunstancia la imposibilidad de conocer con exactitud, por el texto simple de la ley, en qué medida, realmente, los trabajadores del Estado tienen y ejercitan la libertad sindical. Refiere el autor que en noviembre de 1983, al analizar las quejas contra el gobierno de Kenya, el Comité de Libertad Sindical examinó, al igual que ocurre entre nosotros, un problema de malabarismos con la calificación jurídica y el registro de asociaciones sindicales creadas, aparentemente, para promover los intereses de los funcionarios públicos. Al efecto, se llegó a la conclusión de que para proteger y mejorar sus derechos, los funcionarios públicos, como todos los trabajadores, "sin ninguna distinción", deben disfrutar del derecho irrestricto para constituir los sindicatos de su preferencia o de afiliarse a los que más les convenga.

En una reflexión que encaja perfectamente con nuestra experiencia patria, comenta que

a veces se priva del derecho de constituir sindicatos a determinadas categorías de funcionarios en razón de sus funciones o por el carácter de sus actividades. Tal ocurre, en su concepto, con el personal que sirve a los establecimientos penitenciarios o en el cuerpo de bomberos. Observando diferentes cargos, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, según el Convenio 87, este tipo de trabajadores no debe quedar excluido.

Con criterio análogo, refiere el caso de los trabajadores de la banca, en las actividades agrícolas y de las plantaciones o de cualquier otro tipo de labores que se discriminan en cuanto a sus derechos sindicales, como es el caso de los domésticos, los talleres familiares o los trabajos a domicilio.

Muy interesante es su alusión al derecho y libertad sindicales de los integrantes de las fuerzas armadas y los cuerpos policíacos. Sobre este particular, refiere que

la redacción del artículo 9o. del Convenio 87 es clara, pero frecuentemente es la realidad específica de cada caso la que determina que los trabajadores interesados sean considerados como miembros de las fuerzas armadas o de la policía, o como simples empleados civiles que desempeñan sus tareas en instalaciones militares y, que no obstante ello, deberían disfrutar del derecho de constituir sindicatos y estar amparados por la legislación idónea.

Señala, en fin, que si algunas legislaciones nacionales, como las de Filipinas y Turquía, prohíben la afiliación sindical a gente que pertenezca a una organización subversiva o que participe en forma directa o indirecta en actividades de tal tipo, es un principio toral suprimir el derecho de sindicación por razones de adhesión o práctica de determinadas actividades políticas.

Héctor SANTOS AZUELA

PLA RODRÍGUEZ, Américo, "Los sindicatos en el Uruguay", *Los sindicatos en Iberoamérica*, Lima, Aele, 1988, pp. 362-398.

Con un muy interesante complejo histórico-jurídico sobre el desarrollo del sindicalismo en Uruguay, Pla Rodríguez nos va introduciendo al análisis y perspectiva de los sindicatos en ese país. De suma importancia se presenta la situación de la Convención Nacional de Trabajadores, creada en septiembre de 1964 y disuelta apenas una década después, con los dramáticos sucesos de la dictadura. Este proceso concluye con el Plenario Intersindical de Trabajadores al lograrse la reinstitucionalización democrática, en noviembre de 1984.

Al referirse al sistema de la libertad sindical en Uruguay, el autor considera con cuidado la carencia de regulación jurídica en materia colectiva. Apunta, en este sentido, que la vida sindical jamás se ha regulado en su país, salvo en los tiempos *de facto*, que por su propia ilegitimidad son gestores de un orden legal que ha de estimarse anulado. Desde su punto de vista, las razones que explican esta experiencia son, entre otras, el origen anarquista del movimiento sindical y tal vez la inexistencia de un movimiento sindical homogéneo y poderoso, que oficializado, como ocurre entre nosotros, se encontrara vinculado esencialmente al gobierno. Reflexiona, de otra parte, en que la evolución histórica del sindicalismo en Uruguay ha girado en gran medida en torno a la gufa y las movilizaciones de la izquierda militante.

Otros factores de peso, son la discutida dualidad entre la actividad político-electoral y aquella gremial y sindical de numerosos trabajadores. El temor entre los dirigentes sindicales de que el poder político, que copa los cargos representativos del Estado, pueda disminuir o controlar la fuerza e influjo de la acción gremial. Aceptado o no, tal miedo ha sido elemento de presión psicológica que ha frenado la iniciativa del legislador para regular la experiencia sindical.

Ha influido también el ansia de libertad irrestricta de un vasto sector democrático profesional de avanzada que ha logrado contener los embates del conservadurismo y de las entidades patronales cuyo afán ha sido mediatizar, sujetando a un cerrado régimen formal, la dinámica reivindicadora del movimiento obrero organizado. Tétrico contraste con la reglamentación altamente severa y represiva de la dictadura que arriba al poder mediante el golpe de Estado el 27 de junio de 1973. Ello provocó, resulta claro, la reacción de la CONAPRO (Concertación Nacional Programática) por proponer y anular las normas votadas por la dictadura, en materia sindical.

Con precisión, manifiesta el autor que más que disposiciones reglamentarias, el ordenamiento uruguayo contiene algunos preceptos constitucionales que consagran la libertad sindical, garantizando la irrestricta formación del sindicato y su más completa libertad de acción. Agrega, también, que en su país se han ratificado desde el 21 de noviembre de 1953, los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativos, respectivamente, a la libertad sindical y a la convención colectiva de trabajo. Nos indica, de otra suerte, que si no se reglamenta ciertamente la libertad sindical, diferentes leyes sí hacen alusión y contemplan a los sindicatos.

Dentro de otro orden de ideas, analiza la figura de la autonomía sindical observada, comprensivamente, en sus diversos sentidos: en relación con el Estado; como potestad frente al patrón, así como frente a los partidos políticos.

No escapa a sus consideraciones el tratamiento de los medios y garantías de la acción de las agrupaciones profesionales y del fuero sindical, referido, particularmente, a la investidura de los dirigentes. Abunda, en fin, sobre el problema de la representatividad mayoritaria de los sindicatos y la extinción de la vida de las organizaciones sindicales.

No pasa por alto el describir, de manera panorámica, la realidad y perfiles del sindicalismo en el controvertido sector de los trabajadores al servicio del Estado.

Al estudiar el problema de la formación de las agrupaciones sindicales, nos señala que en la experiencia uruguaya queda excluido el expediente de la personería jurídica, ocurriendo igual con el obstáculo del registro sindical; práctica singularísima y apasionante en el contexto latinoamericano.

Se trata, sin duda, de un espléndido estudio monográfico, altamente ilustrativo de los avances y proyecciones actuales del sindicalismo en nuestro continente, dentro del contexto formidable de la libertad sindical. Magistral y claro, estimo por otra parte, el presente ensayo del profesor Pla sobre la inexistencia intencional de toda regulación jurídica de las organizaciones sindicales en el Uruguay.

HÉCTOR SANTOS AZUELA

SERVAIS, Jean Michel, "Pluralité des formes d'emploi et normes de l'OIT", *Droit Social*, Paris, núm. 2, febrero de 1989, pp. 136-143.

Uno de los problemas en materia de derecho del trabajo contemporáneo es la aparición y creciente desarrollo de nuevas formas de empleo que se alejan de lo que se pudiera llamar las "formas clásicas de empleo", entendidas éstas como aquellas en las cuales los elementos de la relación laboral son fácilmente identificables (empleador, trabajador, salario, lugar de trabajo, duración indeterminada del contrato, etcétera). Estas "nuevas formas" (cuyo carácter novedoso está aún por discutirse) son objeto de un análisis global en el artículo que aquí se presenta.

El autor —quien es funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo y secretario general de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social— hace una exposición del tema que permite tener una visión amplia de los problemas que enfrentan los trabajadores involucrados. Cabe señalar que el artículo es el resultado de un ejercicio interesante que consiste en revisar las nuevas formas de empleo a la luz de los convenios y recomendaciones adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, intentando mostrar cual ha sido la actitud de estas normas internacionales frente a dicho problema.

El plan utilizado es el siguiente:

1. *La multiplicación de las formas de empleo*

El autor indica que este fenómeno no es exclusivo de los países industrializados, ya que diferentes estudios han mostrado cómo situaciones similares se encuentran en los países socialistas y en los países en vías de

desarrollo. Las razones del surgimiento de este problema son variadas; por ejemplo: los nuevos métodos de organización del trabajo, el uso de técnicas de avanzada; pero además, el fenómeno se ha desarrollado con la crisis económica y, a veces, por la preocupación de los empleadores por hacer más rentable su empresa. En algunos casos los poderes públicos impulsan las nuevas formas de empleo como un mecanismo encaminado a solucionar el desempleo.

2. *Multiplicidad de las formas de empleo y derechos nacionales*

Este aspecto específico es abordado por el autor tratando de mostrar cuáles son los problemas jurídicos ligados con estos empleos. Sobre el particular, dos observaciones son hechas:

La primera consiste en señalar que todas las situaciones incluidas en la idea "nuevas formas de empleo", han sido contempladas por el derecho. El autor aclara que se trata sobre todo del *droit étatique* (derecho estatal), mientras que la legislación aplicable no siempre aparece claramente.

En segundo lugar, resulta evidente que existe la necesidad de contar con una legislación clara y protectora para estos trabajadores; sin embargo, el problema es saber con qué política legislativa. Sobre las respuestas a esta pregunta, existen argumentos en favor de que se aplique a estos trabajadores la legislación general del trabajo y de la seguridad social; no obstante, ello no es fácil, por ejemplo, en el caso del trabajo a domicilio. La tendencia parece indicar que se camina hacia la elaboración de normas especiales donde la inspección del trabajo tendrá un gran papel que jugar en la vigilancia de su exacta aplicación.

3. *Multiplicación de las formas de empleo y las normas de la OIT*

El problema aquí es el de saber si las normas internacionales del trabajo se aplican a la totalidad de las formas de empleo. La respuesta no puede ser totalmente afirmativa ni negativa. Para explicitar esto, el autor pasa revista a los diferentes aspectos que han sido objeto de normas internacionales (ya sea convenios o recomendaciones), por ejemplo:

1) Sobre la libertad sindical y las relaciones profesionales. En principio los convenios 87 y 98 se aplican a la totalidad de los trabajadores, pero cabe señalar que en la práctica estos trabajadores tienen grandes dificultades para sindicarse, así como para participar en una negociación colectiva.

2) En materia de empleo. Diferentes aspectos se contemplan sobre el particular, por ejemplo, el convenio 122 sobre política de empleo de 1964 y la recomendación 169 con disposiciones complementarias. En estos instrumentos se señalan criterios generales, a pesar de que se pueden encontrar normas específicas dirigidas al trabajo *saisonnier* (de temporada) (recomendación 122, párrafo 12), ilegal, familiar e independiente (recomendación 169, párrafos 8 y 27). En materia de seguridad del empleo, el convenio 158, adoptado en 1982, se aplica, en principio, a todos los asalariados, aunque existen excepciones para aquellos con un contrato de duración determinada o por obra determinada.

3) En lo relativo a las condiciones de empleo, hay que distinguir varios aspectos: aquellos relativos a las condiciones generales de trabajo, donde los convenios y recomendaciones sobre la materia se aplican a todos los trabajadores; aquellos relativos a la igualdad de oportunidades y de trato, donde el convenio 100 sobre la igualdad de remuneración de 1951 y el número III sobre la discriminación (empleo y profesión) de 1958, establecen principios de carácter general.

4) En materia de administración del trabajo, el convenio 150, de 1978 (artículos 7 y 6-2b), tiene un campo de aplicación amplio e indica que cuando sea necesario se aplicará a los trabajadores independientes, de cooperativas y de empresas autogestionadas.

5) Una mención especial es hecha en lo relativo a la seguridad social, porque los trabajadores de las nuevas formas de empleo enfrentan serias dificultades para beneficiarse de los regímenes de seguridad social, ya que a veces se les excluye en algunos convenios internacionales, o bien no cumplen las condiciones requeridas para tener derecho a las prestaciones.

4. Reflexiones finales

El autor considera que las características propias de las nuevas formas de empleo hacen que no sea suficiente con extender a estas categorías de trabajadores las reglas del derecho común; en este sentido, resulta conveniente pensar en adoptar nuevas normas internacionales.

Se tendría que terminar con el trabajo a domicilio clandestino o falsamente independiente; para ello una presunción del trabajo asalariado permitiría aplicar el derecho común. Otro aspecto sería el adoptar normas que trataran de mejorar las condiciones del trabajo a tiempo parcial, garantizándoles periodos de descanso y prestaciones

de seguridad social. En materia de trabajo independiente sería deseable una protección mínima en áreas como la salud en el trabajo o la seguridad social; para ello sería conveniente identificar las materias donde una asimilación total o con ajustes, es posible.

A veces, indica el autor, un trabajo independiente esconde un trabajo asalariado, ¿por qué no entonces elaborar reglas internacionales sobre el trabajo ilegal?, tratando de detectar situaciones ilícitas y las sanciones posibles. Bajo esta perspectiva, resulta urgente actuar y profundizar el análisis con miras a reglamentar los nuevos tipos de empleo.

Carlos REYNOSO CASTILLO

HISTORIA DEL DERECHO

SAMPER, Francisco, "Sobre los problemas de la investigación romanística", *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, Chile, vol. 15, núms. 2-3, mayo-diciembre de 1988, pp. 255-309.

El autor de este artículo, que es también profesor de derecho romano, nos presenta un panorama muy completo sobre el tema.

Comienza hablando de las "oscilaciones metodológicas" que la investigación romanística ha experimentado desde que la materia se incorporó a los estudios humanísticos y universitarios en los comienzos del siglo XII.

Analiza después el enfoque metodológico en diferentes épocas y corrientes de pensamiento; primero en la Edad Media con glosadores y comentaristas; después la tendencia humanista, y finalmente la pandectística alemana.

En la siguiente parte del estudio nos habla de las posturas que consideran a la historia como una forma de conocimiento contraria o cuando menos diferente al conocimiento científico, refiriéndolas a la historia del derecho y a la ciencia del derecho. De esta manera contrapone los conceptos de "historia" jurídica y "dogma" jurídico, ciencia jurídica (historia) y arte jurídico (dogmática), y analiza también las concepciones de historia jurídica como "dogmática sucesiva", y de derecho histórico como ciencia "jurídica".

En la tercera sección se preocupa por dilucidar la cuestión de si el derecho romano debe incluirse en la historia general o considerarse