



GACETA LABORAL

Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines

CiElda

Vol. 29

Números consolidados

1-2-3/2023

Gaceta Laboral
Vol. 29, Números consolidados 1, 2, 3. Enero-Diciembre 2023
Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela

Incluida en:

Directorio del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS)
ULRICH'S International
Labordoc, OIT
EBSCO Publishing
International Social Security Association Documentation Center (ISSA)
Cambridge Scientific Abstracts (CSA) (ProQuest)
Directorio de Latindex
Directorio Venezolano de Revistas Científicas del Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e
Innovación (ONCTI)
Registro de Publicaciones Científicas y Tecnológicas Venezolanas del FONACIT
REDALyC
GALE
Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS)
Google Scholar
REVENCYT
RevicyhLUZ
vLex

Directora de la Revista

Lisbeth Milena Chirinos Portillo.

Consejo Editorial:

María Bernardoni de Govea
Universidad del Zulia
Napoleón Goizueta
Universidad de Carabobo
Oscar Hernández Álvarez
Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado
Francisco Iturraspe
Universidad Central de Venezuela
Héctor Jaime Martínez
Universidad Católica del Táchira
Rosanna Medina de Vega
Universidad del Zulia
Luis Eduardo Díaz
Universidad del Zulia
María Eugenia Fernández S.
Universidad del Zulia

Comité de Asesores:

Alejandro Bonilla (México)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Rodolfo Capón Filas (Argentina)
Universidad Nacional de Lomas de Zamora
Efrén Córdova (Cuba-EEUU)
Florida International University (FIU)
Héctor Lucena (Venezuela)
Universidad de Carabobo
Rolando Murgas (Panamá)
Universidad de Panamá
Pedro Guglielmetti (Chile)
Universidad de Chile
Carmelo Mesa-Lago (EEUU)
Universidad de Pittsburgh

ppi 201502ZU4639

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa

Depósito Legal: pp 199102ZU43 / ISSN:1315-8597



Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines **CiElda**

Vol. 29

Números consolidados





Publicación cuatrimestral
auspiciada por el Consejo de
Desarrollo Científico,
Humanístico y Tecnológico
(CONDES) y el Fondo
Nacional de Ciencia,
Tecnología e
Innovación (FONACIT)

Gaceta Laboral espera su
contribución en Estudios del Trabajo
y Política Social.

Apartado Postal 10.432. Maracaibo,
Estado Zulia, Venezuela.

Correo electrónico:
gacetalaboralluz@gmail.com

Gaceta Laboral no se hace
responsable por las opiniones
emitidas por los autores.

Rutas de enlaces libres:

RevicyhLUZ

<https://www.produccioncientificaluz.org/>

Redalyc

<https://www.redalyc.org/>

Vlex

<https://vlexvenezuela.com/>

©1994 Universidad del Zulia



Editorial

Estimada comunidad académica, autores y lectores:

Es un honor presentar este volumen 29, Números consolidados 1, 2, 3 (2023) de la Revista Gaceta Laboral, un hito que marca la reanudación formal de nuestras publicaciones tras un periodo de pausa necesario para la reestructuración editorial y el fortalecimiento de nuestros procesos institucionales, regresamos con renovado compromiso en nuestra misión de difundir conocimiento riguroso y de alto impacto en Estudios del Trabajo y Política Social.

Este intervalo nos permitió diseñar un modelo de gestión editorial más ágil, sólido y alineado con los desafíos contemporáneos de la divulgación científica. El fruto de este esfuerzo se materializa en el presente volumen, el cual integra de manera estratégica las ediciones correspondientes a los números 1, 2 y 3 del año 2023. Esta entrega especial reúne artículos originales seleccionados mediante un riguroso proceso de arbitraje por pares, este volumen da cuenta de la versatilidad de los Estudios del Trabajo y la Política Social al conectar temáticas que reflejan la excelencia y la diversidad metodológica que caracterizan a nuestra comunidad científica.

Agradecemos profundamente la confianza y paciencia de los autores que mantuvieron sus propuestas en nuestro flujo editorial, así como la dedicación del cuerpo de evaluadores e integrantes del comité científico. Su respaldo ha sido fundamental para hacer posible este retorno. Mantenemos la calidad académica como pilar de Gaceta Laboral, por ello invitamos a la comunidad investigadora a consultar este volumen y a seguir formando parte de las futuras convocatorias de la revista.

Atentamente,
Dra. Lisbeth Milena Chirinos Portillo
Editora

**Gaceta Laboral Vol. 29, Números consolidados 1, 2, 3
Enero – Diciembre 2023**

Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela
ISSN1315-8597-Depósito Legal pp199102ZU43-
Depósito Legal ppi201502ZU4639

Contenido

Artículos

Transversalidad del género en el diálogo social

Gender Mainstreaming in Social Dialogue

Leonor Narcisa de Jesús Murillo Sevillano

8-23

Régimen jurídico venezolano como vínculo de los funcionarios públicos y el derecho laboral

The Venezuelan legal framework as the link between public officials and labor law

Luisana Amanda Mark López

24-42

El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en su relación con el salario digno y el trabajo decente

The right to food and food security in relation to a living wage and decent work

Loiralith Margarita Chirinos Portillo

43-57

Las opciones sobre acciones como herramienta de compensación a los trabajadores en Venezuela

Stock Options as a Compensation Tool for Workers in Venezuela

Henry de Jesús Portillo Mejías

58-68

Crisis y transformación: análisis del colapso del sistema político y del movimiento sindical venezolano (1989-1993)

Crisis and Transformation: An Analysis of the Collapse of the Venezuelan Political System and Trade Union Movement (1989–1993)

Ruth Cristina Guerrero Prieto

69-81

Artículos



Transversalidad del género en el diálogo social

Leonor Narcisa de Jesús Murillo Sevillano

Magíster en Derecho Laboral, Magíster en Derecho Procesal, Magíster en Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional, Magíster en Derecho de Familia Mención en Mediación Familiar, Especialista en Arbitraje y Mediación, Especialista en Derecho del Trabajo, Especialista en Justicia Constitucional, Diploma Superior en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales, Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, Doctora en Jurisprudencia; Profesora de Derecho Laboral en la Universidad de Guayaquil: leonor.murillos@ug.edu.ec; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3542-3540>.

Resumen

El objetivo general apunta a analizar la transversalización del género en el diálogo social, mediante una investigación bibliográfica de carácter descriptivo, orientada a comprender de manera individual las variables involucradas y las relaciones entre el diálogo social, la transversalización del género y las políticas públicas, con la aplicación del método analítico. El diálogo social se consolida como un instrumento clave para el consenso social, e incluso contribuye de manera determinante para el cambio de paradigmas culturales, para lo cual es esencial la representatividad y la transparencia que promuevan la formulación de políticas públicas legítimas, eficaces, transformadoras y respetuosas de los derechos de las personas involucradas. La transversalización del género es reconocida como una estrategia integral que implica la perspectiva de género en todas las fases de las políticas públicas, programas y acciones institucionales, que amerita un reconocimiento principal y no complementario ni secundario, en el entendido de ser una herramienta correctiva y preventiva frente a la discriminación por razones de género. Las políticas públicas transversalizadas con género orientadas a alcanzar un desarrollo sostenido e inclusivo, deben ser el resultado de un proceso de participación de actores conscientes y sensibilizados con el tema, se estima que la ausencia del diálogo y entendimiento es contraproducente a las transformaciones de las relaciones de poder que generan discriminación. Las políticas públicas con enfoque de género producto del diálogo social representan no solo una cuestión de justicia social, sino una condición indispensable para el progreso integral de las sociedades.

Palabras clave: diálogo social; transversalización del género; enfoque de género; políticas públicas.

Gender Mainstreaming in Social Dialogue

Abstract

The general objective is to analyze gender mainstreaming in social dialogue through a descriptive literature review. This review aims to understand the individual variables involved and the relationships between social dialogue, gender mainstreaming, and public policies, using an analytical approach. Social dialogue is consolidating itself as a key instrument for social consensus and even contributes decisively to changing cultural paradigms, for this to happen, representativeness and transparency are essential to promoting the formulation of legitimate, effective, transformative public policies that respect the rights of the people involved. Gender mainstreaming is recognized as a comprehensive strategy that involves the gender perspective in all phases of public policies, programs and institutional actions, which deserves primary recognition and not complementary or secondary recognition, understanding of being a corrective and preventive tool against discrimination based on gender. Gender sensitive public policies aimed at achieving sustainable and inclusive development must be the result of a participatory process involving stakeholders who are aware of and sensitive to the issue. It is estimated that the absence of dialogue and understanding is counterproductive to transforming power relations that generate discrimination. Gender sensitive public policies resulting from social dialogue represent not only social justice, but also an indispensable condition for the comprehensive progress of societies.

Keywords: social dialogue; gender mainstreaming; gender sensitive; public policies.

Introducción

El diálogo social representa un instrumento participativo y generador de acuerdos que, si bien su uso ha sido preminente en el ámbito laboral, se ha extendido a otras áreas neurálgicas de la vida social y política de las sociedades como herramienta válida para lograr cambios transcendentales en estructuras, instituciones y normativas.

La lucha por los derechos de las mujeres constituye una de esas áreas neurálgicas que exige transformaciones estructurales y normativas, para romper barreras y brechas causadas por las desigualdades, injusticias e inequidades en los ámbitos públicos y privados.

Estas realidades dominadas por los patrones culturales androcéntricos reclaman políticas públicas que: identifiquen el problema de discriminación femenino y limitaciones a

su autonomía física, económica y de toma de decisiones; cuestionen y transformen los patrones imperantes bajo una visión de justicia de género; y consoliden compromisos y alianzas institucionales y sociales permanentes en los cambios de relaciones de poder, con suficientes garantías para que las mujeres ejerzan plenamente su libertad, autonomía y derechos con el fin de enfrentar las desigualdades en todas las esferas y ámbitos de la vida.

En atención a ello, esta investigación intenta articular tres elementos necesarios para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y equitativas, y para que ese reclamo puede materializarse, escucharse y alcanzarse: diálogo social, transversalización del género y políticas públicas.

El diálogo social es un mecanismo de la gobernanza democrática para la concreción de consensos y legitimidad de políticas



públicas. La transversalización del género implica la integración consciente de las necesidades, intereses y brechas de las mujeres en todas las fases de las políticas públicas, destacando que las desigualdades imperantes son construcciones sociales que requieren transformación. Las políticas públicas con enfoque de género resultado de un diálogo social contribuirían al diseño de estrategias inclusivas, implementación participativa, y decisiones públicas integrales.

En tal sentido, el objetivo general apunta a analizar la transversalización del género en el diálogo social, mediante una investigación bibliográfica de carácter descriptivo, orientada a comprender de manera individual y las relaciones entre estos tres elementos: diálogo social, transversalización del género y políticas públicas, con la aplicación del método analítico.

Así, el artículo expone la necesidad de diseñar y ejecutar políticas públicas sensibles al género que delinee formal y sustancialmente la igualdad entre hombres y mujeres, que incluyan medidas no solo retributivas, sino que conjuguen el reconocimiento y la representación de las mujeres en los aspectos atinentes a la política pública emanada, de manera que se erradiquen constructos sociales inequitativos y se enraícen dinámicas y patrones inclusivos de respeto a la diversidad, resultado del intercambio de ideas y de un diálogo multidireccional.

1. Estructura definitoria del diálogo social

Consolidar acuerdos multisectoriales amerita un planteo inicial desde el

acercamiento de los participantes, cada quien, desde el escenario competencial correspondiente, pero con metas en común. El crecimiento sostenible de las comunidades está supeditado a serios esfuerzos de cumplimiento sólido de compromisos adquiridos entre los actores, su engranado actuar se traslada al bienestar general. Lo dicho tiene cabida en escenarios democráticos en los cuales los sujetos representantes de distintas instituciones o sectores son considerados y respetados, por supuesto que, se debe seguir una hoja de ruta o guía específica, como son, por ejemplo, temas transversales e ineludibles, uno de ellos es el género, vale decir, abrir oportunidades de igualdad y paridad para las mujeres.

De este modo, el diálogo social se consolida como el mecanismo ideal para ese propósito de incorporación formal y material de temáticas medulares. El mencionado diálogo social conlleva reuniones permanentes para evaluar y reevaluar las distintas decisiones tomadas por los actores sociales, esos encuentros no se pueden quedar en la sola disertación ni tampoco pueden estar dirigidos a meros enfrentamientos, la discusión debe caracterizarse por su validez, representatividad y, especialmente, por la seriedad de asumir y llevar a cabo uno de los acuerdos celebrados. “Su función medular es armonizar la multiplicidad de intereses individuales y colectivos en función del beneficio nacional, cuestión que debe estar más allá de cualquier ideología” (Chirinos Portillo y Villasmil Espinoza, 2010: 38).

El diálogo social es expresión de gobernanza participativa, en el entendido que no deja fuera de su práctica a organizaciones, ciudadanos y ciudadanas, en cuanto a la formulación, implementación

y evaluación de estrategias para fines concretos, esto se realiza a través de políticas públicas. Su uso no es al azar, obedece a una adecuada planificación en razón de temas prioritarios.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2025: 1) el diálogo social se corresponde con “todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores a propósito de cuestiones de interés común en relación con la política económica y social”, entendido como la concepción concreta de esta terminología. En una acepción más amplia, el diálogo social “se ha extrapolado a diferentes tipos de relaciones sociales, como la gestión de conflictos comunitarios ambientales o la gestión de conflictos de consumo” (Velásquez, Fernández-Marín y Contreras, 2022: 560).

Entonces, en razón del alcance del mismo, el diálogo social tiene un sentido amplio y uno estricto, siendo el último el de mayor trayectoria histórica, toda vez que, las instituciones gubernamentales, empresariales y de la masa trabajadora, impulsan desde hace décadas el tripartismo como factor de soporte de las relaciones laborales; sin embargo, con el paso del tiempo no han sido las únicas que han visto en el diálogo social un mecanismo idóneo de gobernanza, así, organizaciones dedicadas a asuntos ambientales, de defensa de consumidores y usuarios, de análisis de grupos vulnerables, de género, se han dado a la tarea de fomentar el acercamiento habitual con otros sujetos vinculados a tópicos comunes para adquirir y satisfacer cada una de las obligaciones pactadas.

Aunado a ello, ambas perspectivas del diálogo social confluyen en las dinámicas

laborales actuales toda vez que, suponen el incentivo de derechos que van más allá del plano laboral, pero, al mismo tiempo, se refuerzan en ese escenario, ejemplo de ello son los códigos de conducta empresarial que incorporan cláusulas de respeto al ambiente, políticas de tolerancia cero en cuanto a discriminación, impulso de paridad de género, entre otros. Se trata, pues, de una ampliación de la cobertura del diálogo social.

El cambio se encuentra en el ámbito funcional, es decir qué se discute en las reuniones, se evita limitarlo a las viejas ordenanzas laborales y se lleva en función de dar una mejor y más eficiente repuesta a las necesidades de empresarios y trabajadores, pero sin dejar de lado a los distintos intereses que se encuentran hoy en la sociedad en general; asimismo, es una transformación del ámbito procesal, es decir, cómo se lleva a cabo el diálogo, innovando las formas, las circunstancias, el grado de institucionalización o formalización del diálogo, con actuaciones en entornos inciertos que conlleva a la necesaria unidad de los actores sociales en el compromiso y asunción de responsabilidades; también hay un cambio en el ámbito subjetivo de aplicación, vale decir quiénes participan y/o son representados, como son los organismos que tradicionalmente no se encontraban vinculados al diálogo social; y, el ámbito espacial de aplicación, esto es dónde se produce, se ha trasladado a espacios más extendidos que la empresa, la rama de actividad o el país, se incorporan instituciones y espacios internacionales (Quiñones: 2005).

Ahora bien, es importante precisar algunos rasgos característicos o estructurales de todo diálogo social: a) coadyuva con la gobernanza democrática; b)



funciona como punto de equilibrio entre exigencias disímiles; c) amerita uno o varios puntos de encuentro; d) conlleva reuniones entre distintos actores sociales; e) su finalidad es establecer estrategias para la solución de problemas; y, f) se fundamenta en temas transversales.

En cuanto a coadyuvar con la gobernanza democrática, esencialmente el diálogo social es una manifestación de los componentes de la participación transparente de la población. Obedece, entonces, a planes estructurados de conformidad con la realidad circundante. Aunque puede extenderse más allá de las fronteras nacionales, con el diálogo social debe ponderarse las exigencias internas con los requerimientos internacionales, de manera que los órganos a quienes les corresponda dirigir los destinos de cualquier país tienen que hacerlo con un enfoque plural y funcional diáfano.

A este respecto, en opinión de “el respeto de los derechos y las libertades fundamentales es esencial” (Organización Internacional del Trabajo, 2017: 44) para un diálogo social eficaz, por ende, “el papel del gobierno en proporcionar un entorno propicio para el diálogo social es de suma importancia” (Organización Internacional del Trabajo, 2017: 46). En otras palabras, el sistema de gobierno que impere en un país determinado es vital para el desenvolvimiento de las reuniones.

Con el diálogo social también se establece el punto de equilibrio, aunque existan distintas necesidades. Si bien, cada actor social trata de inclinar la balanza hacia sus intereses, no es menos cierto que con esta sería plática tienen que ceder ante un beneficio mayor que es el de la colectividad. Enquistarse en posiciones antagónicas sin margen de maniobra para

el consenso no es una estrategia útil cuando se busca favorecer a grandes sectores de la población. En este orden de ideas, resaltan “sus ventajas a la hora de lograr un acuerdo en momentos de crisis o transiciones políticas y económicas” (Hermans, Huyse, y Ongevall, 2017: 26).

No existe un modelo universal de diálogo social. Su éxito depende de que se adapte a los contextos específicos de los distintos países, refleje sus necesidades únicas (...). Aunque los enfoques pueden variar, la base de un diálogo social eficaz descansa en el respeto, la promoción y la realización de los principios y derechos fundamentales (Organización Internacional del Trabajo, s.f.) (Paréntesis nuestros).

Conectado con lo anterior, se encuentra una tercera característica, pues la institución que se analiza en este acápite, amerita uno o varios puntos de encuentro entre los distintos participantes, de manera que, se manejan denominadores vinculantes, en otras palabras, el intercambio debe centrarse en objetivos compartidos. Al decir de la OIT (s.f.), “el diálogo social es tanto un medio para lograr el progreso social y económico como un fin en sí mismo, ya que da a las personas voz y participación en sus sociedades y lugares de trabajo”, precisamente, el progreso es un factor general para los actuantes en la materia.

Asimismo, conlleva reuniones entre distintos actores sociales, las cuales son esenciales para la buena marcha del diálogo social, pues las decisiones de envergadura no se toman con inmediatez, pero sí demandan eficacia. En este aspecto, la seriedad en las convocatorias, la puntualidad de la asistencia y la determinación de tiempo de duración de las sesiones forman parte del engranaje para que los resultados sean exitosos. No solo es

importante la temática, sino que toda esa construcción formal de cada deliberación redundante en el ánimo y contexto de desenvolvimiento de los sujetos. Igualmente, la particularización de los puntos de encuentro salta a la palestra, es decir, las experiencias de diálogo social responden a las costumbres, la idiosincrasia de la población, incluso en un mismo país o empresa cada conjunto de reuniones en torno a un mismo diálogo ostenta características irrepetibles.

Un quinto factor que se suma para constituir el diálogo social es la finalidad perseguida, vale decir establecer estrategias para la solución de problemas; aunque la discusión en sí misma tiene un rol predominante, no puede pasarse por alto que, el establecimiento de planes, políticas, programas para evitar problemáticas o mitigar sus efectos también representan un componente notable en el área tratada. La variedad de maniobras a tomar en cuenta depende de la dinámica general, sin embargo, los aportes son, específicamente, económicos, sociales y laborales.

Los procesos exitosos de diálogo social tienen el potencial de resolver importantes problemas económicos y sociales y, a su vez, promover la paz y la estabilidad social y laboral. A través del diálogo social se puede minimizar malentendidos y hacer más fácil manejar las tensiones entre los grupos. El diálogo social puede desempeñar un papel central en la mediación de conflictos sociales y en la búsqueda de compromisos entre intereses económicos y sociales divergentes” (Organización Internacional del Trabajo, 2017: 67).

Y, esas soluciones se fundamentan en temas transversales. Esto quiere decir que, aunque, las conversaciones se centren en

parámetros laborales, económicos o sociales, existen áreas tan prioritarias que atraviesan todas las reuniones pues se enfocan en valores y en la interdisciplinariedad, al mismo tiempo conectan a los participantes de los procesos de diálogo social. Para ello, deben incorporarse expertos en el área, personal con competencias y conocimientos especializados en esa temática multisectorial.

Los procesos de consulta y negociación en algunos casos podrían requerir de la presencia de personas de procedencia distinta a las de las autoridades públicas y los interlocutores sociales. Dada la complejidad de la mayoría de los temas abordados (...), en particular cuestiones técnicas y jurídicas, la contribución y la investigación de expertos externos son fundamentales (Organización Internacional del Trabajo, 2017: 108).

Se trata de aprovechar los encuentros cooperativos para dilucidar, además, tópicos interdisciplinarios, tales como asuntos de género, calidad de servicios públicos, medioambiente, paz, crecimiento, innovación, entre otros.

2. Experiencias latinoamericanas de diálogo social

La implementación del diálogo social como instrumento de consenso para la solución de grandes problemáticas se ha consolidado en América Latina, especialmente dirigido a casos de beneficios laborales. En este orden de ideas, algunas de sus manifestaciones se exponen a continuación sin ánimo de abarcarlas en su totalidad:

El primero a mencionar es el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS,



2007-2012) en Uruguay, se centró en cambios el sistema de seguridad social. Los actores incluyeron a representantes de los trabajadores, jubilados y empleadores, organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno e instituciones académicas (Hermans, Huyse, y Ongevall, 2017). En esa oportunidad, se convocó a unas 80 instituciones y organizaciones (gremios de trabajadores, empresarios, jubilados y pensionistas, instituciones gubernamentales y de seguridad social, administradoras de fondos de pensiones privados, universidad, organismos internacionales, entre otros), etc.), además, también se manifestaron diversidad de comisiones, a saber; demografía, inclusión, cobertura, protección social y financiamiento) (Murro, 2008).

En Colombia, la visión del diálogo social ha sido ampliada con componentes globales. En este sentido, se cuenta con el Swedish Workplace Programme (SWP), un programa implementado en varias empresas colombianas y suecas en Colombia, el cual fomenta el diálogo social, mejora las condiciones laborales y suscita una cultura de inclusión y sostenibilidad en el trabajo; asimismo, se centra en la participación voluntaria y la capacitación de los empleados y líderes para facilitar la comunicación efectiva y el respeto mutuo. Entre sus buenas prácticas destacan las siguientes: cultura organizacional colaborativa, fomento de la diversidad, diagnóstico inclusivo y profundo de condiciones laborales, promoción del diálogo social activo y bidireccional (Observatorio Laboral y Universidad Pontificia Javeriana, 2025).

Otra demostración de diálogo social, corresponde a 1997 en la -entonces-

República de Venezuela, hoy conocida como República Bolivariana de Venezuela. El Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial (ATSSI), tiene su origen en las propuestas financieras y económicas de los organismos multilaterales, específicamente del Fondo Monetario Internacional, pues influyeron en la instauración del ATSSI, con políticas sociales, especialmente laborales y previsionales (Chirinos Portillo y Villasmil Espinoza, 2010), además de la gran gama de normas que se desplegaron a partir del ATSSI:

Producción legal que desarrolla los acuerdos del ATSSI, convirtiéndose en las primeras normas paccionadas o concertadas en Venezuela, en razón de que su fuente real o material fue el ATSSI, siendo importante destacar que muchos de los proyectos de leyes y reglamentos fueron elaborados por el nivel técnico de la Comisión Tripartita (Bernardoni de Govea, 2023: 35).

Por su parte, en Chile el diálogo social se encuentra institucionalizado, concretamente, el Consejo Superior Laboral que promueve políticas públicas y consultoría permanente en materia de relaciones laborales modernas, enfocadas en la justicia social. En su primera memoria tripartita se “menciona el fortalecimiento del marco legal con perspectiva de género” (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2025). En el Ecuador, el diálogo social se manifiesta en la cotidianidad de la conflictividad, pues el Ministerio del Trabajo impulsa la solución de conflictos laborales colectivos por medio de audiencias frecuentes en las que se prioriza la conversación entre los actores en aras de suscribir acuerdos (Ministerio del Trabajo, s.f.).

Las diversas experiencias en materia de diálogo social dan cuenta de la trascendencia del mismo, es una institución que nace de la necesidad de resolver la conflictividad habitual en las relaciones sociales, al mismo tiempo, amerita evaluación desde dos perspectivas, la primera se concentra en que las decisiones tomadas tengan los efectos esperados; la segunda, consiste en examinar si el proceso demanda algún tipo de mejora para que sean consideradas en esa misma instancia de diálogo o para ulteriores conversaciones y concertaciones.

Se denominen pactos nacionales, acuerdos tripartitos, consejos económicos y sociales, audiencias de diálogo social, consejos superiores, buenas prácticas consolidadas, instancias de diálogo, órganos consultivos, códigos de conducta, acuerdos marco, instancias nacionales tripartitas, comisión de diálogo de política social, concertación nacional, diálogo y consenso de alto nivel, entre otras; lo que resalta es el impacto de tales reuniones, mismas que deben ser empleadas no solo en el aspecto socioeconómico, ni restringido a lo laboral, sino que se optimizan al ser incorporadas como políticas públicas en las que resalten temas permanentes y de gran relevancia, ejemplo de ello es el enfoque de género, para garantizar la cohesión social desde la paridad como expresión de la importante contribución del diálogo social.

3. Políticas públicas con enfoque de género en el marco del diálogo social

El punto de partida para el proceso de transformación de la agenda pública y la configuración de políticas públicas

equitativas se emprende a partir de las consideraciones en torno a las desigualdades estructurales que padecen las mujeres en la participación social, política y económica, manifestadas en relaciones asimétricas que afectan la autonomía femenina en todos los aspectos de su vida.

La incorporación del enfoque de género en la agenda como tema central de discusión, solución y resultados tangibles es esencial, y que involucre las voces y la lucha de actores sociales, porque no es lo mismo formular un problema de la agenda pública considerando el género que eludiendo esta perspectiva. Históricamente, la tendencia predominante son las denominadas políticas ciegas al género, representadas por políticas públicas que no están sustentadas en las necesidades de las mujeres, y que incluso pueden ser políticas para mujeres en las que aparentemente se beneficia a toda la población, pero algún componente puede excluirlas (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007).

La activación del diálogo social, considerado como un espacio de discusión y participación seguro, equitativo y transparente, que permita la derivación de políticas públicas como herramientas de construcción de nuevas relaciones de igualdad y fortalecimiento de los acuerdos sociales, reclama el reconocimiento previo de que las mujeres acceden a los derechos en inferioridad de condiciones económicas, sociales y culturales, cuyas desigualdades están enquistadas en las relaciones de poder desde el ámbito público/político hasta lo doméstico, es decir, se requiere que los interlocutores coloquen en el centro del debate y decisión el reconocimiento social y político de que la situación de las mujeres en la sociedad debe cambiar, en otras palabras, se requiere dos requisitos: estar



sensibilizados en género y asumir el compromiso de su transversalización.

La transversalización del género en el diálogo social se consolida con el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas con enfoque de género, pero encuentra una barrera histórica representada por la estructura tradicional, heteronormada y hegemónica del eje masculino androcéntrico, por lo que se requiere luchar y derribar dichas barreras para que la generación y ejecución de políticas públicas sean vistas desde las personas, hombres y mujeres, de allí el requerimiento socio político de la perspectiva o enfoque de género, enfoque que no es exclusivo ni excluyente, dado que para la formulación de políticas públicas apegadas a la igualdad real, es necesario la incorporación de otros enfoques como el de la interseccionalidad y el de necesidades, que permiten tener presentes el sistema de opresión al formular y ejecutar políticas públicas.

La perspectiva o enfoque de género no debe ser entendida como una simple incorporación de un componente femenino o de un competente de igualdad entre hombres y mujeres, su sentido y contenido está orientado a ejecutar políticas con la finalidad de lograr una igualdad material, activa y abierta, que permitan la atención de las necesidades específicas de las mujeres, partiendo de las experiencias e intereses de las mujeres en la configuración de las políticas públicas. En otras palabras:

La perspectiva de género, en referencia a los marcos teóricos adoptados para el desarrollo de políticas, implica a) reconocer las relaciones de poder por razón de sexo, en mayor medida favorables a los varones; b) que dichas relaciones han

sido constituidas históricamente; y c) que las mismas atraviesan todo el entramado social, articulándose con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual o el sistema personal de creencias (García Calvente, Marcos Marcos, Bolívar Muñoz e Higueras Callejón, 2016: 14).

Entonces, el enfoque de género implica tomar en cuenta las exclusiones, desigualdades y situaciones diferenciadas para las personas por la identidad genérica; el enfoque de género es alternativo a los enfoques universalistas, cuya mirada favorece al sujeto que tradicionalmente es el centro de la política pública pensada en términos masculinos; en relación con la política pública el enfoque de género le agrega pertinencia, eficacia y calidad, al tomar en cuenta la heterogeneidad y la diversidad (Valdivieso; 2022).

Uno de los más importantes retos alude a la comprensión de la noción de género en su relación con los derechos de las mujeres, lo que supone su interacción con el concepto de derechos humanos, que en ocasiones las mujeres viven de manera diferenciada porque no tienen acceso a ellos. Por estas razones, una política pública con enfoque de género debe plasmar claramente esa manera diferencia de vivir los derechos:

Una política con perspectiva de género requiere procesos de entrenamiento permanente, sostenido y estructuras que expliquen qué es el género y cómo lo entendemos como una categoría relativa y vinculante a la vida de las mujeres o a la vida de los grupos LGTBIQ+, con cada una de las distinciones que eso supone y cómo afecta de manera diferenciada, en el caso de lo que nuestro trabajo, a las mujeres y a las niñas esa política (Mejía, 2022: 103).

En correspondencia con esto, la política pública debe ser el resultado de un concierto

de voluntades de los distintos actores representativos de las distintas instancias y corrientes de la sociedad. El Estado es el eje articulador, pero es la ciudadanía reflejada en los diversos grupos sociales, económicos y políticos, junto con el estamento público quienes tienen la función de innovar, crear y generar nuevas formas de acceso a derechos en igualdad de condiciones a través del diálogo social y, en particular, que las mujeres logren su autonomía física, económica y en la toma de decisiones.

Valdivieso (2022) prevé que el principal elemento que debe estar presente en la estructuración de políticas públicas con enfoque de género, es la voluntad política, traducida en el compromiso de los Estados y gobiernos en la incorporación de dicho enfoque durante todo el proceso, desde el diseño hasta la evaluación de la política pública, cuestión que no debe asumirse como algo aislado o unilateral, sino que involucra a sectores sociales, políticos, económicos, académicos, que materialicen la participación de la ciudadanía: el asunto de la incorporación del enfoque de género en una política pública es una asunto político y técnico, que requiere experticia, manejo de las herramientas adecuadas y, sobre todo, sensibilidad de género.

Se trata de una tarea que requiere compromisos, acuerdos y pautas claras para que en todas sus fases el análisis de las políticas públicas esté soportado y trazado por el enfoque de género. Así, en la identificación de los problemas públicos, formulación y diseño, e implementación y evaluación de la política pública es menester asumir los lentes de género para poder identificar las injusticias sociales, determinar el impacto de la política en las mujeres y los nuevos desafíos generados

con la implementación de la política. En todo caso, las políticas públicas con enfoque de género deben dar respuestas a lo que Ferreyra (2022) llama necesidades prácticas y necesidades estratégicas de las mujeres, las primeras, referidas a las necesidades consideradas como urgentes y que requieren ser atendidas de manera inmediata, y las segundas, son aquellas que van a largo plazo y plantean transformaciones en cuanto a la naturaleza de las relaciones entre hombre y mujeres.

Bajo este criterio, se muestran dos objetivos del enfoque de género en las políticas públicas: por un lado, que la política pública atienda necesidades estratégicas para modificar las situaciones estructurales de desigualdades, exclusiones y discriminaciones que se dan con base en las identidades genéricas; y, por otro lado, el otro objetivo es atender las condiciones inmediatas que exige respuestas a corto plazo (Valdivieso, 2022).

Las políticas de igualdad de género deben promover que las mujeres tengan mayor autonomía y poder, como condición central, para el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Deben estar en coherencia con los procesos de difusión de los aprendizajes que se hacen en los Estados producto de la implementación, así como en coherencia con los cambios políticos, técnicos, sociales y culturales que nos van a permitir revisar y generar nuevas categorías de análisis para mirar las desigualdades, las injusticias y las discriminaciones de género presentes en los países de la región (Valdés, 2022: 80).

Ferreyra (2022) propone algunas herramientas fundamentales de la política pública con perspectiva de género, destacando la implementación de acciones afirmativas, acciones específicas o medidas específicas, constitutivas de estrategias puntuales orientadas a establecer medidas



rápidas y eficaces para igualar una diferencia, por ejemplo, el reconocimiento de una cuota obligatoria de mujeres para el acceso a cargos públicos. Otra estrategia atiende a darle prioridad al género, es decir, colocar el género en el centro de la política pública, denominada corriente principal, en el entendido de transversalizar la perspectiva de género en la política y en las decisiones políticas desde dos puntos de vista: desde las decisiones y desde la institucionalización de la perspectiva de género. En general, al hablar de transversalización del género se hace mención de la necesidad de una comprensión matricial para que “cada del Estado se convierta al mismo tiempo en una política pública de igualdad, una política de derechos para todos, todas y todos” (Barrancos, 2022: 43).

De forma concreta, el principio de transversalidad o mainstreaming supone la incorporación de la igualdad de género en todos los planes, proyectos y programas, por lo tanto, la transversalidad apunta a que la perspectiva de género quede incorporada en todos los niveles y etapas de la construcción de las políticas públicas como condición determinante en la toma de decisiones. En consecuencia, la transversalización del género intenta movilizar todas las medidas y políticas con el propósito de lograr la igualdad, con total atención en sus posibles efectos respecto de las situaciones de hombres y mujeres. A este tenor, García Calvente, Marcos Marcos, Bolívar Muñoz e Higueas Callejón (2016) expresan que, en un sentido más práctico, la transversalización del género implica distinguir entre estrategias de reparación, adaptación y transformación, en el abordaje de las políticas públicas:

- Estrategia de reparación: medidas dirigidas a establecer la igualdad formal, para la promoción de la igualdad de oportunidades, como la legislación de igualdad de trato y los mecanismos que garanticen su cumplimiento.

- Estrategias de adaptación: medidas y servicios específicos para determinados grupos de mujeres, ello debido a que la igualdad de trato no conduce automáticamente a la igualdad en los resultados.

- Estrategias de transformación: medidas para modificar las instituciones existentes, desde este enfoque el mainstreaming de género supone añadir cambios a las políticas existentes en materia de igualdad y acciones positivas.

Por lo tanto, las implicaciones de la transversalidad del género en la forma de concebir las políticas públicas se pueden especificar de dos maneras: 1. Integrando los temas de género no solamente en la agenda pública, sino reorientando los mecanismos de toma de decisiones, con el objetivo de situar a la igualdad entre mujeres y hombres en el centro de todas las actuaciones, incluidos los presupuestos públicos; y 2. Adoptando decisiones, normativas o ejecutivas, sobre la base de un análisis previo acerca del impacto diferencial entre hombres y mujeres, ello con la objetivo de cambiar la dinámica de las instituciones existentes (García Calvente, Marcos Marcos, Bolívar Muñoz e Higueas Callejón, 2016).

Ahora bien, las transformaciones bajo el enfoque la transversalización, pasan por reconocer que los avances en materia de igualdad formal son importante y necesarios, pero no son suficientes, porque los cambios en las organizaciones sociales requieren de políticas públicas que profundicen y vayan más allá de la igualdad

formal y las acciones positivas. Las políticas públicas enfocadas en procesos de transversalización representan un acto de responsabilidad de cada actor interviniente en el diálogo social para evaluar el impacto diferenciado del género, en otros términos, se trata de “prestar atención a las cuestiones de género desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones hasta la fase de implementación, tratando de tener un impacto en las metas, las estrategias y la distribución de recursos, en la búsqueda de un cambio sustantivo en la operacionalización de políticas y programas” (Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, 2019: 18).

Precisamente, Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe (2012) ha elaborado una Matriz de análisis dirigida a identificar las políticas justas de igualdad de género, es decir, políticas que obtienen resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, y que proyectan el fortalecimiento de los logros de las mujeres en tres áreas: autonomía física, económica y política. Esta matriz persigue evaluar las políticas públicas en tres aspectos: la injusticia socioeconómica por la injusta distribución de bienes y recursos, las injusticias legales y culturales que se manifiestan en el dominio cultural, y la injusticia en la representación, referida a la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación. A los efectos de esta matriz, las políticas públicas son definidas como:

‘cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; (...) desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la

comunidad y el sector privado’ (Lahera, 2002) y considera las distintas fases del ciclo de la política, de modo que el análisis se realiza en la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación, la implementación, y la evaluación (control y vigilancia) y el seguimiento de la política, en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación, con que se trata de políticas justas de género, de búsqueda de justicia para un grupo expuesto a diversas dimensiones de injusticias y no a una sola (Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, 2012: 4-5).

En la comentada matriz, constitutiva de una guía que admite interpretación flexible y no rígida, se hace referencia a un conjunto de puntos que deben ser considerados en cada fase del ciclo de la política pública: identificación y definición de los problemas; formulación y diseño; implementación; y evaluación, control y vigilancia. La transversalización es señalada como un punto que debe ser considerado en la fase de implementación de las políticas públicas, que requiere la identificación de: actores involucrados, compromisos políticos y sociales, grado de formalización de los acuerdos entre organismos públicos, ajustes institucionales necesarios para su implementación, y los procedimientos de seguimiento, aplicación y evaluación de la política (Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, 2012). Con este esquema, la transversalización del género en las políticas públicas advierte la necesidad de responsabilidades y cambios estructurales, así como de compromisos sectoriales para lograr esos cambios. Los compromisos requieren manifestación de voluntades, cuyo escenario propicio es el diálogo social.



Como se observa, la incorporación del enfoque de género en la agenda pública y su transversalización en las políticas públicas enfrenta desafíos multidimensionales, Pignatta (2013) establece que el primer desafío está representado en las capacidades estatales, lo que implica romper con funcionamientos inerciales al interior del Estado, para lo cual es necesario ciertas capacidades burocráticas para llevar adelante políticas transversales y de calidad que permitan esa ruptura con las tramas de la desigualdad. Como segundo desafío, la autora identifica la coordinación y la articulación de áreas específicas de género con otras áreas de diversas cuestiones para garantizar un abordaje integral, es decir, que existan mecanismos capaces de abordar los problemas de género en múltiples áreas de intervención. Y un tercer desafío alude a la necesidad de un consenso social y de un espacio de debate donde este consenso pueda tomar forma, y es en este desafío, precisamente, donde se ubica al diálogo social como espacio de ideas, participación y debate continuo, con voces y escuchas de diversos actores influyentes.

Así, los procesos de transformación a través de políticas públicas sensibles al género tienen carácter político institucional que exige dimensiones discursivas para su construcción en espacios interactivos que vinculen varios actores estatales y no estatales, con el objetivo de diseñar medidas efectivas y eficaces, implementar acciones concretas pro equidad, que visibilicen las diferencias, y contribuyan a deconstruir esquemas culturales de desigualdades e injusticias.

Conclusiones

Los elementos definitorios o característicos del diálogo social están condicionados a la existencia de espacios democráticos, en los que se supone todas y todos son escuchados y sus formulaciones son incorporadas en la toma de decisiones, condensados en la búsqueda de puntos comunes y de equilibrio entre distintos sectores o actores representativos, orientados a encontrar soluciones en temas transversales que procuren la paz y estabilidad social y política, como garantía de la justicia social y no discriminación.

El diálogo social se consolida como un instrumento clave para el consenso social, e incluso contribuye de manera determinante para el cambio de paradigmas culturales porque permite un intercambio sincero, estructurado, participativo, y dirigido a la toma de decisiones conjuntas y concertadas, para lo cual es esencial la representatividad y la transparencia que promuevan la formulación de políticas públicas legítimas, eficaces, transformadoras y respetuosas de los derechos de las personas involucradas.

La transversalización del género es reconocida como una estrategia integral que implica la perspectiva de género en todas las fases de las políticas públicas, programas y acciones institucionales, que amerita un reconocimiento principal y no complementario ni secundario, en el entendido de ser una herramienta correctiva y preventiva frente a la discriminación por razones de género. Su implementación permite debilitar los enfoques universalistas centrados en lo masculino, para lo cual se exige superar la falta de voluntad política y la carencia de marcos normativos y mecanismos de seguimiento para considerar las diferentes realidades, necesidades y experiencias de las personas, de ahí la

necesidad del diálogo social. La transversalización como concepto amplio persigue cerrar las brechas de género en ámbitos diversos -empleo, salud, educación, participación- mediante respuestas consolidadas y comprometidas con las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres.

Las políticas públicas transversalizadas con género orientadas a alcanzar un desarrollo sostenido e inclusivo, deben ser el resultado de un proceso de participación de actores conscientes y sensibilizados con el tema, se estima que la ausencia del diálogo y entendimiento es contraproducente a las transformaciones de las relaciones de poder que generan discriminación, lo que impediría mostrar las desigualdades históricas.

Las políticas públicas con enfoque de género producto del diálogo social representan no solo una cuestión de justicia social, sino una condición indispensable para el progreso integral de las sociedades.

En ese sentido, para la emanación de políticas públicas justas e inclusivas se recomienda aplicar el análisis de género en cada una de las fases de la política pública, y un instrumento valioso es la Matriz de análisis para las políticas públicas elaborada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe que facilita la evaluación del avance o no de los derechos de las mujeres, tanto desde el punto de vista de la evolución legislativa, desde la aplicabilidad de las normas en la estructura estatal, marcos administrativos y presupuestarios, como de la gestión de resultados de innovación, crecimiento y nuevas oportunidades en distintos campos de acción para las mujeres.

Referencias Bibliográficas

BARRANCOS, Dora (2022). “Transversalización del enfoque de género en el Estado”. En: SABLICH, Lucas (Coordinador). **Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres. Cooperación Sur Sur. Cooperación Triangular. Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad. Pp. 37-51.

BERNARDONI DE GOVEA, María (2023). “Pertinencia del diálogo social”. En: **Derecho y Sociedad**. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Monteávil. Jornadas de Derecho Laboral. No. 20. Pp. 25-47.

CHIRINOS PORTILLO, Lisbeth y VILLASMIL ESPINOZA, Jorge (2010). “Tripartita y diálogo social en la Venezuela de 1997”. En: **Gaceta Laboral**. Universidad del Zulia. Vol. 16. No. 1. Pp. 27-39.

FERREYRA, Martha (2022). “Elementos conceptuales de la teoría y enfoque de género. Enfoque de derechos humanos y enfoque de necesidades”. En: SABLICH, Lucas (Coordinador). **Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres. Cooperación Sur Sur. Cooperación Triangular. Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad. Pp. 17-35.

GARCÍA CALVENTE, María Del Mar; MARCOS MARCOS, Jorge; BOLÍVAR MUÑOZ, Julia; HIGUERAS CALLEJÓN, Camila (2016). **Guía para incorporar el enfoque de género en la planificación**



de políticas sociales. Granada. Escuela Andaluza de Salud Pública y Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Junta de Andalucía.

HERMANS, Maarten; HUYSE, Huib; ONGEVALL, Jan Van (2017). **El diálogo social como motor e instrumento de gobernanza del desarrollo sostenible.** Ginebra. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/documento-tematico-dialogo-social-desarrollo?lang=en>.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007). **Glosario de Género.** México. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

MEJÍA, Luz Patricia (2022). “Monitoreo y evaluación de políticas públicas con enfoque de género”. En: SABLICH, Lucas (Coordinador). **Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres. Cooperación Sur Sur. Cooperación Triangular. Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad. Pp. 95-111.

MINISTERIO DEL TRABAJO (s.f.). **Audiencia de diálogo social en la solución de conflictos colectivos e individuales.** Disponible en: <https://www.gob.ec/mt/tramites/audiencia-dialogo-social-solucion-conflictos-colectivos-individuales>.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2025). **Director del Servicio Nacional de**

Migraciones expone sobre sus avances y desafíos ante el Consejo Superior Laboral. Disponible en: <https://www.mintrab.gob.cl/consejo-superior-laboral-2/>.

MURRO, Ernesto (2008). **Diálogo social en seguridad social en Uruguay 2007-2008.** Banco de Previsión Social de Uruguay. Montevideo. Disponible en: https://www.bps.gub.uy/bps/file/4754/1/0_930_dialogo-en-seg.-social-en-uruguay-aiss-rev-rrll.pdf.

OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012). **Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género.** Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2019). **Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo. Estudios No. 1.** Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OBSERVATORIO LABORAL Y UNIVERSIDAD PONTIFICIA JAVERIANA (2025). **Construyendo puentes. Mejores prácticas y recomendaciones para promover el diálogo social en los entornos laborales colombianos.** Bogotá. Swedish Workplace Programme. Disponible en: https://nir.se/wp-content/uploads/2025/05/SWP_ConstruyendoPuentes_FinalVo2_Web.pdf.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL

TRABAJO (2017). **Diálogo social tripartito de ámbito nacional. Una guía de la OIT para una mejor gobernanza.** Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. Unidad de Diálogo Social y Tripartismo. Departamento de Gobernanza y Tripartismo.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2025). **Diálogo social para la gobernanza de la migración laboral.** Ginebra. OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/publications/dialogo-social-para-la-gobernanza-de-la-migracion-laboral>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (s.f.). **Diálogo social y tripartismo.** Disponible en: <https://www.ilo.org/es/temas-y-sectores/dialogo-social-y-tripartismo>.

QUIÑONES, Mariela (2005). **Las nuevas dimensiones del diálogo social. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional.** No. 156. Pp. 1-30. Disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/en/node/5715>.

PIGNATTA, María Angélica (2013). “La vinculación entre política social, género y democracia”. En: **Revista Cátedra Paralela.** Argentina. Universidad Nacional del Rosario. Trabajo Social. No. 10. Pp. 128-148.

VELÁSQUEZ, Diego; FERNÁNDEZ-MARÍN, Ana María; CONTRERAS, Fernando (2022). “Análisis conceptual del Diálogo social. Hacia una definición operacionalizable”. En: **Trabajo y sociedad.** Vol. 23. No. 39. Pp. 555-570.

VALDÉS, Alejandra (2022). “Metodologías para el análisis de políticas públicas”. En: SABLICH, Lucas (Coordinador). **Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres. Cooperación Sur Sur. Cooperación Triangular. Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad. Pp. 69-80.

VALDIVIESO, Magdalena (2022). “Herramientas para incorporar el enfoque de género en planes y políticas públicas”. En: SABLICH, Lucas (Coordinador). **Políticas públicas y perspectiva de género. Indicadores, seguimiento y monitoreo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres. Cooperación Sur Sur. Cooperación Triangular. Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad. Pp. 81-93.



Régimen jurídico venezolano como vínculo de los funcionarios públicos y el derecho laboral

Luisana Amanda Mark López

Magíster Scientiarum en Derecho Laboral y Administración del Trabajo, mención Derecho Laboral; lusy.mark@gmail.com; ORCID: 0009-0009-3785-4812.

Resumen

La investigación tiene como objetivo general describir el régimen jurídico que vincula a los funcionarios públicos con el derecho laboral en Venezuela. Desde la perspectiva metodológica es catalogada como descriptiva-documental, sustentada en un método analítico, y abarca el análisis de criterios normativos, doctrinarios y jurisprudenciales como fuentes de información. El funcionario público aun cuando es parte de la organización del Estado y quien lleva a cabo el ejercicio de la función pública, atendiendo siempre el interés público que caracteriza la actividad administrativa, es un trabajador ante todo, por lo tanto, sujeto de derechos, de modo que el derecho laboral cuando regula de forma supletoria el régimen funcionarial busca considerarlos en situación de igualdad con respecto a los trabajadores ordinarios con el propósito de otorgarles la tutela necesaria. Se concluye, entonces que, la función pública ha estado, principalmente, regida por la Constitución y por su propio estatuto. No obstante, los diferentes cambios normativos han permitido un ordenamiento jurídico mixto o heterogéneo donde se reconoce que normas del derecho del trabajo regulen la actividad funcionarial

Palabras clave: laboralización; función pública; derecho laboral; servidor público; normas supletorias.

The Venezuelan legal framework as the link between public officials and labor law

Abstract

The general objective of this research is to describe the legal framework linking public officials to labor law in Venezuela. From a methodological perspective, the study is classified as descriptive-documentary; it is grounded in an analytical method and encompasses the analysis of normative, doctrinal, and jurisprudential criteria as primary sources of information. Although a public official is an integral part of the State's organizational structure—and the individual responsible for exercising public functions while consistently upholding the public interest that characterizes administrative activity—they are, first and foremost, a worker and, consequently, a subject of rights. Thus, when labor law serves to supplementarily regulate the civil service regime, it seeks to place public officials on an equal

footing with ordinary workers, with the specific aim of affording them the necessary legal protection. It is therefore concluded that the public service has historically been governed primarily by the Constitution and by its own specific statutes. Nevertheless, various normative shifts have paved the way for a mixed or heterogeneous legal order—one in which the application of labor law norms to the regulation of public service activities is explicitly recognized.

Keywords: laborization; public service; labor law; public servant; supplementary norms.

Introducción

Considerando que los derechos fundamentales tienen como finalidad servir de instrumento para proteger ciertas esferas de vida del ser humano asociadas a su dignidad, resulta imposible desvincular la esencia del derecho del trabajo de los derechos humanos. De esta manera se infiere que la protección del derecho laboral busca alcanzar la defensa del trabajo indistintamente si se trata de una relación contractual o funcional, con el fin último de garantizar la universalidad y la necesidad de equiparar la tutela de toda clase de trabajador, sea éste público o privado. Es así como el carácter protector del derecho del trabajo debe tener un reconocimiento normativo tanto en el mundo privado, como en el mundo público, pues está demostrado que el trabajo no solo constituye un hecho social, sino que es un hecho universal.

En este sentido, el objetivo que persigue este artículo es describir el régimen jurídico que vincula a los funcionarios públicos con el derecho laboral en Venezuela. Se encuentra organizada en los siguientes apartados: 1. Definición de funcionario público; 2. Breves antecedentes de la recepción normativa de la laboralización de la función pública en Venezuela; 3. Recepción constitucional de la laboralización de la función pública en Venezuela; 4. Recepción legal de la

laboralización de la función pública en Venezuela; 4.1. Desde la Ley del Estatuto de la Función Pública; 4.2. Desde el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. Al final se establecen las conclusiones correspondientes.

Metodología

Metodológicamente es una investigación descriptiva-documental, sustentada en el método analítico. En este sentido, analiza criterios normativos, doctrinarios y jurisprudenciales como fuentes de información, mismas que han sido recabadas desde buscadores como Google Scholar, índices, catálogos y repositorios de revistas académicas en razón de términos como funcionario público, derecho laboral venezolano, servicio público, laboralización. De la información arrojada se extrajo la de mayor relevancia para sumar y sustentar la opinión la autora; igualmente, se utilizan fuentes constitucionales, legales y sublegales para dar cuenta del objetivo trazado.

Resultados y discusión

1. Definición de funcionario público

A pesar de que no existe un concepto unívoco de funcionario público es pertinente citar diferentes criterios, con el objeto de ubicar una concepción amplia, para ello se consideran los plasmados a continuación:



Araujo-Juárez (2016) señala que el concepto de funcionario viene de función derivada del latín *functio* y pertenece a la misma raíz del verbo *fungor-fungi* que denota cumplir, desempeñar y el adjetivo público con que se conocen los que figuran en el servicio del Estado de su referencia a un órgano o ente del Estado, la función es pública o estatal. Funcionario público es quien desempeña funciones públicas - legislativas, ejecutivas o judiciales-, esto es, funciones públicas mediante las cuales realiza el Estado los fines que tienen encomendados. De acuerdo con Araujo-Juárez (2016: 402) el funcionario público:

Es toda persona física que ingresa mediante el procedimiento legal debido a un órgano o ente donde cumple una función pública. En este sentido, el ingreso es una noción clave y es la que le da la investidura de funcionario público. A su vez, la investidura es la que determina la aplicación, del régimen jurídico propio del funcionario público.

En la doctrina patria, Lares Martínez (2001: 420), define a los funcionarios públicos como “los individuos que, en razón de nombramiento de autoridad competente o de otro medio de derecho público, participan en el ejercicio de funciones públicas, al servicio de las entidades públicas estatales”.

Para Rondón de Sansó (1991), el funcionario público es el sujeto de la función pública, comprendiendo a todos ellos cualquiera sea su orden, calidad o situación y que la nota definidora de funcionario público es que desempeña una función pública al servicio de un ente público. Pino (2012) considera esta definición como la más completa pues abarca a todas las especies posibles de funcionarios y así, de orden legislativo,

gubernativo, administrativo y judicial inclusive a los particulares investidos eventualmente de funciones públicas como conjuces, expertos, intérpretes, testigos, etc.

Ahora bien, es importante destacar lo que comenta Pino (2012): en el sistema venezolano fue tradicional la distinción entre funcionario y empleado hasta que la derogada Ley de Carrera Administrativa (1970) unificó la acepción de los términos. Además, las expresiones funcionario público, empleado público y servidor público, tendrían el mismo significado. En este orden de ideas, el artículo 3 de la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002 (o LEFP) dispone que “funcionario o funcionaria público es toda persona natural que, en virtud de nombramiento expedido por la autoridad competente, se desempeñe en el ejercicio de una función pública remunerada, con carácter permanente”.

En todo caso, el funcionario público requiere de protección en el desarrollo de su prestación de servicios, lo cual va de la mano con el derecho laboral; en este contexto es importante señalar lo que afirma Guerrero (2015: 257) acerca de los principios del derecho laboral, indica que son:

axiomas de verdad irrefutables y que, dada la universalidad, aplican a toda relación que cuente con los elementos de subordinación, sea de naturaleza pública o privada, sea contractual o estatutaria, siendo así elementos del fenómeno de laboralización en cuanto se yerguen como causa remota de la unificación normativa.

A pesar que la doctrina laboralista ha afirmado la existencia del carácter protector que el derecho del trabajo abarca para toda relación laboral que se ejerza tanto en el mundo privado como público, es importante, igualmente, exponer los

criterios que explican los administrativistas en cuanto a la relación laboral del Estado con sus empleados públicos. En este sentido Araujo-Juárez (2016), destaca que la relación funcional es totalmente estatutaria precisamente por estar enmarcada dentro del derecho público que reclama una regulación especial por el interés público que representa la actividad que desarrollan los funcionarios públicos, considerado así el Estado no debe relajar ni flexibilizar las normas dejando a un lado los derechos laborales inmersos en este tipo de relación que antes de ser funcional, es una relación laboral, con tendencias y características especiales, pero laboral al fin. Además, en opinión de esta investigación el trabajo tiene efectos generales, pues de sus actividades deviene el bienestar social y económico de la población.

El sector laboralista como De Buen Unna (2009), Alfonzo Guzmán (2016), entre otros, apoyándose en el carácter protector del derecho del trabajo y en la justicia social afirma que las relaciones entre la administración pública y sus funcionarios, deben ante todo estar reguladas por el derecho laboral. No obstante, la intención de exponer tal antagonismo sobre ambas ramas del derecho, no es fijar una posición del ámbito espacial de alguna de las dos ramas sino destacar que la esencia propia del derecho es responder a la justicia, es por ello que De Buen Unna (2009: 185) afirma lo siguiente:

El derecho del trabajo debe buscar el equilibrio entre los intereses protegidos por la propia norma que es un objetivo siempre presente en el orden jurídico y así como el equilibrio en las relaciones de trabajo típicas de un sistema capitalista se

busca a través de garantías mínimas para los trabajadores.

Lo planteado por el autor permite inferir que se debe apostar por una relación funcional equilibrada, armónica basada en el carácter protector del derecho laboral sin dejar de lado el interés público que caracteriza la actividad que desempeñan los funcionarios públicos, es entonces cuando el derecho debe apostar por el logro de este equilibrio, atendiendo siempre a la justicia social, y basándose en la tutela del trabajo humano, enfatizando la tendencia hacia la laboralización, la cual ha sido una constante lucha de los funcionarios públicos, que no corresponde propiamente a la sustitución sistemática y definida de la concepción de la función pública sustentada en el derecho administrativo sino a la sustentada en el derecho laboral. En otras palabras, una relación funcional en la cual se respeten y tutelen los derechos fundamentales del trabajo, atendiendo siempre el interés público que caracteriza este tipo de actividad, no excluye la participación de la laboralización como instrumento de protección de las relaciones laborales del sector público, sino que respalda al trabajador y su proyección social de interés general.

Bajo este contexto y considerando que los derechos fundamentales tienen como finalidad servir de instrumento para proteger ciertas esferas de vida del ser humano asociadas a su dignidad, resulta imposible desvincular la esencia del derecho del trabajo de los derechos humanos. De esta manera se infiere que la protección del derecho laboral busca alcanzar la defensa del trabajo indistintamente si se trata de una relación contractual o funcional, con el fin último de garantizar la universalidad y la necesidad de equiparar la tutela de toda clase de trabajador, sea éste público o



privado. Es así como el carácter protector del derecho del trabajo debe tener un reconocimiento normativo tanto en el mundo privado, como en el mundo público, pues está demostrado que el trabajo no solo constituye un hecho social, sino que es un hecho universal.

2. Breves antecedentes de la recepción normativa de la laboralización de la función pública en Venezuela

Es importante señalar que, a pesar que en Venezuela el sistema que ha regulado desde sus inicios el empleo público ha sido de índole estatutario, los antecedentes demuestran que no se consolidó un régimen funcional propiamente sino con la promulgación de la Constitución de 1961. No obstante, revisando un poco los acontecimientos constitucionales previo a esta fecha se evidencia que la Constitución de 1936, empieza a abrir camino a la materia funcional, pues es el primer texto constitucional que muestra los indicios relativos a la legislación laboral; sin embargo, dicho recorrido para la inclusión de los funcionarios a sistema de regulación no ha sido tarea fácil.

El Estado determinaba unilateralmente las condiciones de trabajo de los funcionarios cerrando cualquier posibilidad de negociación con los mismos, dejando así el empleo público sometido a los diferentes vaivenes políticos del momento, los cuales menoscabaron el sistema funcional, a pesar de los grandes avances que emergieron con la promulgación de la Ley del Trabajo de 1936, la cual no excluyó de su ámbito de aplicación a los funcionarios

públicos. Sin embargo, dos años más tarde, por vía reglamentaria, fueron excluidos del Reglamento de la Ley del Trabajo de 1938.

En palabras de De Pedro (2000: 281), la Constitución de 1947, producto del cambio político de 1945, “constituye la primera norma verdaderamente democrática venezolana”. En materia de función pública, además de ratificar disposiciones anteriores sobre funcionarios públicos.

Es entonces cuando se empieza a vislumbrar, desde el punto de vista constitucional, que la primera norma que adoptó el sistema estatutario como ente regulador de las relaciones de empleo público en Venezuela fue la Constitución de 1947. Es una década más tarde, con la promulgación en 1960 del Reglamento de Administración de Personal para los Servidores del Gobierno Nacional, donde se expone legalmente lo que serían las normas sobre la regulación de los servidores públicos. Seguidamente la Constitución 1961, señalaba en su artículo 122 lo siguiente:

La ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.

Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de su cargo.

De esta forma la Carta Magna de 1961 marca un precedente significativo sobre el ordenamiento legal en materia de función pública, al incorporar una norma de rango constitucional que obliga al legislador a

establecer una carrera administrativa mediante normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios públicos, así mismo se ordenaba la incorporación de los servidores públicos al sistema de seguridad social. Otro hecho legal importante en materia funcional se produce en 1970 cuando se consolida formalmente y se promulga el 03 de septiembre 1970 la primera Ley de Carrera Administrativa (LCA).

La LCA de 1970 se constituye en el instrumento más novedoso y significativo para la fecha en cuanto a la regulación de la función pública en Venezuela, a pesar de los avances logrados, algunos laboristas como Goizueta (2009) opinan que dicha norma fue concebida e interpretada bajo la estricta tesis estatutaria negando así los derechos colectivos de los funcionarios marcando una desigualdad en las condiciones de empleo de los trabajadores del sector público frente los trabajadores del sector privado.

De tal manera, la LCA de 1970 marcó un antes y un después en la función pública venezolana, es el instrumento normativo que verdaderamente establece, desde la perspectiva legislativa, una regulación para los funcionarios públicos. En dicho texto se consagran una serie de reconocimientos y derechos que antes eran ajenos a los funcionarios públicos. En este periodo histórico muchos fueron los acontecimientos que sellaron un desarrollo en la función pública, destacándose importantes avances, el hecho más preponderante en el caso que ocupa a esta investigación lo constituyó la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, reformada parcialmente en 1997, de la cual el artículo 8 resalta.

El legislador, con la incorporación de esta norma, estableció de forma expresa el derecho para los funcionarios públicos a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga. Así mismo, se subraya el efecto expansivo que alcanzó el derecho laboral sobre el sistema funcional, dicha expansión viene a institucionalizar la influencia laborista de la función pública, al establecer la remisión de la Ley Orgánica del Trabajo como fuente supletoria.

Seguidamente con el propósito de desarrollar la LOT de 1990, surge el 16 de mayo de 1991 el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo para Negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios o Empleados al Servicio de la Administración Pública Nacional, sin embargo el mismo quedó derogado con la entrada en vigencia del Reglamento Integral de la Ley Orgánica del Trabajo (RLOT) de 1999, dicho instrumento normativo vino a ampliar la Sección Tercera de la LOT 1990 relativa a la negociación colectiva en el sector público.

Más delante, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, reitera con la incorporación del artículo 144 que la ley establecerá el estatuto de la función pública, con esto se observa en el texto constitucional de 1999 una diferenciación en cuanto a los términos, pues ya no se habla de la Carrera Administrativa sino del Estatuto de la Función Pública.

De acuerdo con Goizueta (2009), esta Constitución dio un verdadero paso adelante al constitucionalizar la extensión de los derechos colectivos a los trabajadores sin distinción alguna, derechos a su vez que ya estaban consagrados en la legislación laboral. Al respecto en el artículo 95 constitucional se establece el derecho a la



sindicación a todos los trabajadores por igual, al mismo tiempo que se puntualiza el derecho a afiliarse o no a los mismos, de esta manera se destaca el derecho a la libertad sindical. En este orden de ideas, en los artículos 96 y 97 respectivamente, se consagra el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga para el sector público y privado dentro de las condiciones que establezca la ley.

Posteriormente, atendiendo al mandato constitucional, se promulga el 06 de septiembre de 2002, en Gaceta Oficial N° 37.522 la Ley sobre el Estatuto de la Función Pública (ya mencionada como LEFP), al entrar en vigencia dicha norma queda derogada la LCA y el Reglamento sobre sindicatos de los funcionarios públicos, este instrumento normativo rige las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y las administraciones pública nacionales, estatales y municipales.

No hay que dejar de reconocer la fuerte tendencia laboralista que marca dicha LEFP en su artículo 32, al examinar el texto de dicha disposición, se evidencia una vez más la laboralización de la función pública, pues el legislador en atención a los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 95, 96 y 97 de la carta magna le confiere a los funcionarios públicos de carrera los derechos colectivos (derecho a la negociación colectiva, el derecho a la solución pacífica de los conflictos y el derecho a la huelga).

En otro orden, el 07 de mayo de 2012 entra en vigor el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, (en lo sucesivo, DLOTTT) el cual deroga a la Ley Orgánica del Trabajo de 1990 (reformada en 1997) dicho instrumento continua

desarrollando y de alguna manera profundiza el artículo 8 de la LOT de 1997, pues en dicha norma se reitera que los funcionarios públicos de las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales siguen manteniendo su propia regulación estatutaria en todo lo concerniente a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de remuneración, estabilidad, jubilaciones, pensiones, régimen jurisdiccional, igualmente establece la aplicación del DLOTTT como fuente supletoria para todos aquellos derechos colectivos y beneficios laborales que no estén previsto en la Ley especial, lo cual aparece contenido en el artículo 6 del referido DLOTTT.

También se destaca en este artículo 6 (el cual será desarrollado con mayor amplitud en el siguiente apartado), el hecho de que tanto los obreros, como los contratados al servicio de la administración pública estarán totalmente amparados por el DLOTTT, todo ello en virtud de que la Ley establece que este tipo de trabajadores no gozan de la investidura de funcionario público, por lo tanto, se regirán por el ordenamiento laboral ordinario.

3. Recepción constitucional de la laboralización de la función pública en Venezuela

La CRBV, recoge en la Sección Tercera “De la Función Pública” del Capítulo I “De las Disposiciones Fundamentales” del Título IV “Del Poder Público” los principios fundamentales sobre las cuales se sustenta el régimen funcionarial venezolano. Es así, como en la carta magna, se dispone que la función pública venezolana estará regulada por su propio estatuto en el cual se establecen una serie de normas y principios

relativos al ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistema de remuneración, estabilidad, derechos y deberes, y lo concerniente al ámbito jurisdiccional. De esta manera el artículo 144 de la CRBV consagra expresamente lo siguiente:

La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios o funcionarias de la Administración Pública, y proveerán su incorporación a la seguridad social. La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir los funcionarios públicos y funcionarias públicas para ejercer sus cargos.

En atención a este mandato constitucional se crea el estatuto que regula la función pública venezolana, se establecen aspectos concernientes al régimen funcional venezolano, así como, además, se prevé la incorporación de los funcionarios públicos a la seguridad social. Ahora bien, es importante destacar que la regulación de la función pública se configura como materia de reserva legal que brinda la máxima norma a este estatuto, para ello es pertinente citar a Lanzillotta Girán (2019: 186) quien comenta lo siguiente:

La reserva legal que establece el artículo 144 de la Constitución para la elaboración del Estatuto de la Función Pública, señala que la ley establecerá un Estatuto: esto quiere decir, que el único Poder Público que elaborará dicho marco normativo será el Poder Legislativo, a través de su órgano la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Dicho de otro modo, esto también significa que la Constitución ni está dando cabida ni está dejando espacio alguno al Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la

República, para que éste pueda elaborar Estatuto alguno mediante el uso de sus Decretos-Leyes.

El artículo 144 de la CRBV reitera no solo lo establecido por la LEFP, sino que brinda una especie de reserva legal a la carrera administrativa, al señalar que las normas estatutarias solo podrán ser promulgadas a través del órgano legislativo. Una semejanza importante, se observa en la legislación laboral, la cual no está alejada de esta reserva legal, pues en el artículo 9 del DLOTTT se señala que todo lo relativo a las disposiciones en materia laboral son competencia exclusiva del Poder Público Nacional a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Además, de conformidad con el artículo 146 de la Constitución se establece que los cargos de los órganos de la administración pública son de carrera (sin que haya otra forma para al ingreso a la carrera administrativa). Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros al servicio de la administración pública y los demás que determine la ley. También se consagra constitucionalmente la clasificación de los cargos de los órganos de la administración pública, disposición ésta que es desarrollada en el artículo 19 de la LEFP. Así mismo, el artículo 146 de la CRBV señala lo relativo al ingreso a la administración pública de los funcionarios de carrera, el cual será por concurso público, fundamentado en los principios de honestidad, de idoneidad y de eficiencia, así mismo se establece en la disposición mencionada la estabilidad del funcionario y que los ascensos dentro de la administración dependerán de sus propios méritos.

Consecutivamente la norma 147 del texto constitucional establece la previsión presupuestaria de los sueldos que son



aplicables a los funcionarios públicos, vale la pena acotar que tales disposiciones constitucionales son meramente enunciativas, dado que las mismas se desarrollan con mayor detalle en la LEFP. No obstante, se estipula en este artículo que, para ocupar cargos públicos de carácter remunerado, es necesario que sus respectivos emolumentos estén previstos en el presupuesto correspondiente. De igual manera, se estatuye que las escalas de salarios en la administración pública se establecerán reglamentariamente conforme a la ley. El tercer aparte del artículo señala que, la ley orgánica establecerá límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos municipales, estatales y nacionales. Mientras que, el último aparte, indica que la ley nacional establecerá el régimen de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales.

Por otro lado, es importante destacar el avance que trajo consigo la CRBV al constitucionalizar la extensión de los derechos colectivos a los trabajadores del sector público, incorporando en el artículo 95 el derecho a organizarse sindicalmente; en el artículo 96 el derecho a la negociación colectiva voluntaria y a celebrar convenciones colectivas; y, en el artículo 97 el derecho a huelga para todos los trabajadores del sector público y privado sin distinción alguna, dentro de las condiciones que establezca la ley, en este caso parafraseando a Pasceri (2013) dicho derecho a la huelga debe ser ejercido en la administración pública respetando los límites propios de los servicios públicos conforme a lo dispuesto en el DLOTTT, específicamente, en el artículo 6 de dicha

Ley y en el Reglamento de la derogada Ley Orgánica del Trabajo.

Igualmente, la Constitución consagra una serie de derechos que son aplicables a todos los trabajadores sin distinción alguna, y por consiguiente a los funcionarios públicos. En este sentido en materia de derechos económicos, se destaca el derecho a la participación en los beneficios de la empresa, estipulado a su vez en el artículo 91 de la CRBV, al respecto Pasceri (2013: 191) señala: “este derecho es sustituido en la función pública por el bono de fin de año o los aguinaldos como comúnmente se les conoce, por cuanto desde una visión teleológica el Estado no persigue ningún fin de lucro”. Otros de los derechos económicos consagrados en la Constitución que le son aplicables a los funcionarios es el derecho a la prestación de antigüedad (o prestaciones sociales a criterio del DLOTTT) establecido en el artículo 92 de la CRBV y por expresa disposición de la LEFP no solo es un derecho de los trabajadores, sino que esta normado por el derecho laboral ordinario.

Finalmente, en cuanto a los derechos sociales la Constitución prevé en materia de seguridad social, jubilación, asistencia de incapacidad, vivienda, salud, los artículos 80, 81, 82, 83, 84, y 85, los cuales establecen el sistema de seguridad social venezolano aplicable a los funcionarios públicos. Así mismo, el derecho a la protección de la maternidad y paternidad, familia y niñez previsto en los artículos 76, 75, 78 de la CRBV.

Si bien es cierto, tales derechos y principios que rigen la función pública ya de alguna manera se habían alcanzado, la carta magna de 1999 ratifica el rango constitucional y la reserva legal que envuelve a la actividad funcional. De esta manera, la CRBV contempla las disposiciones que

determinan la naturaleza del empleo público, sin embargo, no se puede obviar los derechos naturales que van apegados al funcionario público que, ante todo, es un trabajador más allá de la labor especialísima o investidura que este tenga.

4. Recepción legal de la laboralización de la función pública en Venezuela

4.1. Desde la Ley del Estatuto de la Función Pública

Al analizar el ámbito de aplicación de la LEFP, es pertinente tomar como referencia el razonamiento de Araujo-Juárez (2016), quien estudia el ámbito de aplicación de esta Ley desde tres aspectos subjetivo, territorial y funcional. Desde el ámbito subjetivo, el autor comenta que la CRBV vincula directamente la noción de la función pública a la administración pública y en definitiva con el ejercicio de la función administrativa, desde el punto de vista territorial, la Constitución contempla que el Estatuto de la función pública está dirigido a los todos los funcionarios públicos al servicio de la administración pública en los tres niveles es decir nacional, estatal y municipal; así mismo Araujo-Juárez (2016) agrega que tal unificación del ámbito territorial reafirma el principio de uniformidad y generalidad del Estatuto de la función pública (para esta investigación tal uniformidad es de índole semejante a los principios y derechos fundamentales en materia laboral). Por su parte, en cuanto al aspecto funcional, Araujo-Juárez establece que se pueden concebir distintos regímenes estatutarios según la situación jurídica del funcionario público, es decir un estatuto general que comprenda todos los

funcionarios públicos, o un estatuto particular para un determinado grupo de funcionarios en virtud de las especiales condiciones de empleo público, situación parecida a la dinámica moderna de prestaciones de servicio.

Al respecto Parra (2006), agrega que a pesar de la exclusión a que hace mención el párrafo único del artículo 1 de la LEFP de funcionarios de ciertos órganos de la administración pública, la LEFP, fue diseñada como un régimen legal global y homogéneo para todas las administraciones territoriales sean estas nacional, estatal o municipal, constituyendo así una innovación en relación con la derogada LCA, la cual incluía en su ámbito subjetivo de aplicación únicamente a los funcionarios públicos de la administración pública nacional, de manera que la tendencia es a flexibilizar el régimen funcional sectorizado.

En este orden de ideas, es necesario hacer mención a los derechos funcionariales contenidos en la LEFP, de esta manera en los capítulos II (artículos 22 a 29) y III (artículos 30 a 32) del título III: Funcionarios y Funcionarias públicos de la LEFP, se hace referencia a los derechos de los funcionarios públicos, los cuales se describen a continuación:

Los primeros a mencionar son los derechos de todos los funcionarios públicos, a saber:

- Derecho a ser informado; el artículo 22 de la LEFP establece el derecho que ostenta todo funcionario o funcionaria público al incorporarse al cargo de ser informado por su superior inmediato acerca de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, de las atribuciones, deberes y responsabilidades le que incumben.



•Derecho a la remuneración; el artículo 23 de la LEFP consagra el derecho económico de la retribución es decir el derecho que tienen todos los funcionarios públicos a percibir los estipendios correspondientes al cargo que desempeñan.

•Derecho al bono vacacional y vacaciones; el artículo 24 de la LEFP establece una bonificación anual de cuarenta días de sueldo, así como también del disfrute anual de 15 días hábiles para los funcionarios con un periodo de 1 a 5 años de servicios, 18 días hábiles para el segundo quinquenio; de 21 días hábiles durante el tercer quinquenio y 25 días hábiles a partir del decimosexto año de servicio. El primer párrafo de este artículo menciona que en el caso de producirse el egreso por cualquier causa antes de cumplir el año de servicio, bien durante el primer año o en los siguientes, tiene el derecho a recibir el bono vacacional proporcional al tiempo de servicio prestado.

•Derecho a la bonificación de fin de año; según lo establecido en el artículo 25 de LEFP los funcionarios públicos tendrán derecho a disfrutar por cada año calendario de servicio activo, dentro del ejercicio fiscal correspondiente de una bonificación de fin de año equivalente a un mínimo de 90 días de sueldo integral, sin perjuicio de que pueda aumentarse por negociación colectiva.

•Derecho a permiso y licencias; el artículo 26 de la LEFP establece el derecho que tiene el funcionario a que se le otorguen permisos y licencias con o sin sueldo.

•Derecho a la Seguridad Social; el artículo 27 de la LEFP señala el derecho social que tiene todos los funcionarios

públicos a su protección integral a través de un sistema de seguridad social.

•Derecho a la antigüedad; el artículo 28 de la LEFP establece el derecho constitucional que tienen los funcionarios a las prestaciones sociales que les recompense la antigüedad en el servicio. La LEFP en esta disposición determina que se regulará la prestación de antigüedad de los funcionarios públicos según lo dispuesto no solo por la Constitución sino también en el ordenamiento jurídico laboral.

•Derecho a la protección de la maternidad; el artículo 29 de la LEFP estatuye una disposición que tiene origen constitucional como lo es el derecho integral a la maternidad.

Por su parte, de los derechos exclusivos de los funcionarios o funcionarias públicos de carrera, se destacan los siguientes:

•Derecho a la estabilidad; el artículo 30 de la LEFP consagra el derecho a la estabilidad que ampara el funcionario público de carrera.

•Derecho al ascenso; el artículo 31 de la LEFP destaca el derecho al ascenso para todos los funcionarios públicos de carrera que ocupen cargos de carrera. En el artículo 45 ejusdem se determina el proceso que se seguirá para llevar a cabo el ascenso, en el cual se señala que el mismo se realiza de acuerdo a los méritos establecidos mediante la evaluación del desempeño.

•Derecho a organizarse sindicalmente; el artículo 32 de la LEFP dispone el derecho a los funcionarios de carrera que ocupen cargos de carrera a organizarse sindicalmente, a la solución pacífica de los conflictos, a la convención colectiva y la huelga de conformidad con lo establecido en el DLOTTT y el Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que

prestan y con las exigencias de la administración pública. Se evidencia como la LEFP establece categóricamente que, tales derechos son exclusivos a los funcionarios públicos de carrera; sin embargo, de acuerdo con Ortiz citado por Araujo-Juárez (2016) tal distinción entre categorías de trabajadores es inconstitucional, así mismo, es importante recordar que la Constitución consagra dichos derechos a todos los trabajadores sin distinción alguna incluyendo a los funcionarios públicos.

Luego de analizar los diferentes derechos individuales, sociales, económicos y colectivos que contempla la LEFP para los funcionarios públicos es necesario destacar los deberes funcionariales, así como las prohibiciones e incompatibilidades. En este sentido Araujo-Juárez (2016), establece que las obligaciones funcionariales admiten dos especies, según la materia sobre la cual recaigan: (i) Las funcionariales o profesionales; que exigen que el funcionario público satisfaga el cumplimiento de la función pública que tiene señalada, de las labores que se han encomendado con dedicación y eficacia. Y, (ii) las personales que se relacionan con la conducta personal del funcionario público, sin relación directa sino indirecta con la función pública, a efecto de que cumpla debidamente con obligaciones funcionariales.

Los deberes funcionariales o profesionales a los que se refiere Araujo-Juarez (2016) están enmarcados en la Constitución, tal y como se destacó anteriormente, de manera que los principales deberes de los funcionarios públicos están contemplados a su vez en los artículos 145 y siguientes de la CRBV. En este sentido los funcionarios públicos

al servicio del Estado están obligados a guardar fidelidad o lealtad en el ejercicio de sus funciones. Así mismo es deber del funcionario público velar por los intereses de la administración pública, velar por el patrimonio público, guardar confidencialidad, obediencia, imparcialidad política, así como presentar declaración jurada de patrimonio.

En relación a los deberes que corresponde directamente con la conducta personal del funcionario están contemplados en el artículo 33 numerales 1 al 11 de la LEFP, los cuales se presentan a continuación:

- Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida. Es deber del funcionario público el desempeño eficiente y personal del ejercicio de sus funciones, no se permite la delegación de funciones a no ser que este expresamente autorizado por la Ley.

- Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos. Lares (2010) denomina esta obligación como el deber de obediencia, la cual no debe ir en contra de la Ley, en caso de que la orden emanada del superior jerárquico constituya o flagrante violación a la ley o un delito, el funcionario tiene el deber y derecho de desobedecer tal orden.

- Cumplir con el horario de trabajo establecido.

- Prestar la información necesaria a los particulares en los asuntos y expedientes en que éstos tengan algún interés legítimo. Una de las características del funcionario público, precisamente, es que es un trabajador que está al servicio de los ciudadanos, en este sentido está obligado a servir o brindar información en los trámites o asuntos de interés público.

- Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus



relaciones con sus superiores, subordinados y con el público toda la consideración y cortesía debidas. Este deber enmarca otra característica importante que debe estar asociada a la conducta del funcionario público tanto dentro como fuera del lugar de trabajo.

- Guardar la reserva, discreción y secreto que requieran los asuntos relacionados con las funciones que tengan atribuidas, dejando a salvo lo previsto en el numeral 4 de este artículo, es decir, prestar la información a los particulares en los asuntos y expedientes en que éstos tengan algún interés legítimo. La obligación de guardar secreto es otro deber que está obligado a cumplir el funcionario público, es decir no debe revelar sin justo motivo los secretos que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

- Vigilar, conservar y salvaguardar los documentos y bienes de la administración pública confiados a su guarda, uso o administración. Lares (2010) señala que este, es el deber de velar por los intereses de la administración y es un corolario del deber de fidelidad tal como lo señala el 145 de la CRBV.

- Cumplir las actividades de capacitación y perfeccionamiento destinados a mejorar su desempeño.

- Poner en conocimiento de sus superiores las iniciativas que estime útiles para la conservación del patrimonio nacional, el mejoramiento de los servicios y cualesquiera otras que incidan favorablemente en las actividades a cargo del órgano o ente. Al respecto Lares Martínez (2010) sostiene que, ello está igualmente relacionado con el deber de fidelidad señalado en el 145 de la CRBV, en otras palabras, se establece el deber de

velar por la conservación del patrimonio del Estado.

- Inhibirse del conocimiento de los asuntos cuya competencia esté legalmente atribuida, en supuestos como los siguientes: cuando personalmente, o bien su cónyuge, su concubino o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuvieren interés en un asunto; cuando tuvieren amistad o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en un asunto, por mencionar algunos. En todo caso, el funcionario público está obligado a abstenerse de inmiscuirse en tales trámites o procesos, a fin de guardar imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones.

- Cumplir y hacer cumplir la CRBV, las leyes, los reglamentos, los instructivos y las órdenes que deban ejecutar.

Por otro lado, en relación a las prohibiciones, el artículo 34 de la LEFP indica que, se prohíbe a los funcionarios públicos lo siguiente:

- a) Celebrar contratos por sí, por personas interpuestas o en representación de otro, con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

- b) Realizar propaganda, coacción pública u ostentar distintivos que los acrediten como miembros de un partido político, todo ello en el ejercicio de sus funciones.

- c) Intervenir directa o indirectamente en las gestiones que realicen personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que pretendan celebrar cualquier contrato con la República, los estados, los municipios y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales.

d) Aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización de la Asamblea Nacional.

Así mismo, en los artículos 35 y 36 de LEFP, se consagran las incompatibilidades funcionariales, en virtud de ello los funcionarios públicos no podrán desempeñar más de un cargo público remunerado a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que determine la ley, la Constitución en su artículo 148 respalda esta disposición.

Es así como la LEFP, con base a las exigencias de la administración y de acuerdo al ejercicio de la misma función pública establece específicamente una serie de disposiciones que el funcionario público está obligado a acogerlas en el desempeño de sus funciones, dada la naturaleza de los servicios que presta.

- 4.2. Desde el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras

La legislación laboral ordinaria representada por el DLOTTT contiene disposiciones que regulan el empleo público, así, la LEFP hace una remisión por disposición expresa a la legislación laboral, además de la situación de los contratados al servicio de la administración pública los cuales son regidos por el DLOTTT, y hay una tercera remisión de la función pública a la legislación laboral ordinaria, de acuerdo con Pasceri (2013) sucede por los vacíos normativos del sistema estatutario, sean estos de carácter general o particular.

•Remisión desde la LEFP: La LEFP hace una remisión al ordenamiento

laboral en su artículo 28 cuando se refiere a la prestación de antigüedad. Seguidamente existe una segunda remisión de parte de la LEFP a la legislación laboral ordinaria la cual se menciona en el artículo 29 relacionado con el derecho integral a la maternidad. En lo que respecta al ámbito de derecho colectivo el artículo 32 de LEFP consagra el derecho a organizarse sindicalmente.

•Remisión desde los contratados al servicio de la administración pública: Ahora bien, un tema controversial y que ha sido objeto de discusión y estudio lo constituye la situación jurídica de los contratados al servicio de la administración pública, a pesar de que la LEFP en su título IV Del Personal Contratado, señala la contratación de personal como excepcional, la realidad es que gran parte del vínculo de la administración pública con su personal es de índole contractual (Aguilar, Rojas, Silva y Troconis, 2020; Pino, 2012), lo que demuestra la deficiencia del sistema estatutario para responder a los requerimientos del empleo público. No obstante, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena (2007) con base en la CRBV establece que el contrato no es una vía de ingreso a la administración pública, por lo que somete la situación jurídica de los contratados al servicio de la administración pública a las disposiciones previstas en su contrato y en el DLOTTT.

En este mismo orden, es pertinente analizar el DLOTTT el cual regula la función pública cuando hace mención a los trabajadores al servicio de la administración pública en su artículo 6; en este orden, del primer aparte del referido artículo se desprende que los funcionarios públicos se regirán por su propio estatuto en todo lo concerniente al ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistemas de



remuneración, estabilidad, y régimen jurisprudencial. Excepcionalmente se regirán por la legislación laboral ordinaria en los casos de que dicho ordenamiento contemple beneficios que no estén previsto en la LEFP. En este escenario, se observa como el legislador reconoce el carácter protector del derecho laboral el cual en su máxima expresión ha sido siempre proteger y tutelar las diferentes relaciones laborales en todos los contextos sean estos privados o públicos.

De igual manera, en el segundo aparte del artículo 6 del DLOTTT, se establecen los derechos colectivos que son extensibles a los funcionarios públicos, tales como el derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a ejercer la huelga de conformidad con lo previsto en el DLOTTT, siempre que estos sean compatibles con la naturaleza de los servicios que prestan y las exigencias de la administración pública.

En relación al tercer aparte de precitado artículo, está dedicado exclusivamente a los trabajadores contratados al servicio de la administración pública, los cuales se rigen por las normas contenidas en el DLOTTT, la seguridad social y en el contrato de trabajo. Igualmente, quedan amparados por las disposiciones del DLOTTT y la seguridad social los obreros al servicio de la administración pública.

Finalmente, en el último aparte de este artículo se establece el reconocimiento para los efectos legales y contractuales del tiempo de servicio desempeñado dentro de la administración en cualquiera de sus estructuras nacionales, estatales o municipales sean estos organismos centralizados o descentralizados.

De esta manera, al analizar de forma general el aludido artículo se observa como el DLOTTT identifica cada uno de los trabajadores al servicio de la administración pública, empezando por los funcionarios de carrera, los trabajadores contratados, y los obreros, de acuerdo con Lanzillotta Girán (2019), obedece a una mera evolución de la legislación laboral y a la progresiva incorporación de los funcionarios públicos a las leyes laborales venezolanas, lo cual denota la evolución del derecho del trabajo, que ha venido consagrando, de forma paulatina, a los funcionarios públicos los diferentes derechos laborales, todos íntegramente regidos por las disposiciones establecidas en el DLOTTT, es así como se puede afirmar que la laboralización de la función pública en Venezuela se ha venido consolidando cuando el legislador reconoce el alcance del derecho del trabajo en la relación de la administración pública con sus empleados; sean estos personal contratado, obreros o funcionarios de carrera.

•Remisión al DLOTTT frente a los vacíos normativos en el estatuto: otra aplicación del DLOTTT a la función pública existe por los vacíos normativos del estatuto, para analizar esta remisión se cita el criterio doctrinario de Pasceri (2013: 197) quien establece que en la parte final del primer párrafo del artículo 6 del DLOTTT no existe una regulación clara; en palabras del aludido autor, si el estatuto no determina una solución escrita, entonces “existirá una aplicación hermenéutica necesaria por residualidad, ello en virtud que nuestro sistema normativo no admite vacíos absolutos y de allí la existencia de la disposición contenida en el artículo 6 ejusdem”.

Conviene cerrar este apartado con un planteamiento de Aguilar, Rojas, Silva y Troconis (2020) quienes sostienen que la función pública pudiera concebirse como un ala del derecho del trabajo, la cataloga como escapada, pero sigue perteneciendo al derecho del trabajo. Para esta investigación, la tendencia laboralista de la función pública hoy día, va más allá de la conquista de los derechos colectivos, pues, si bien es cierto, la función pública tiene características distintivas propias de la carrera administrativa, no obstante el papel del derecho del trabajo es tutelar las relaciones de empleo en todos los sectores, y en todos los ámbitos, de esta manera más allá de crear una distinción o confrontación entre el régimen estatutario y régimen laboral ordinario, se pretende establecer una concepción que permita la regulación armónica entre estas dos ramas del derecho y en la cual, a su vez, se garantice la protección del trabajo como hecho social.

Conclusiones

Desde el punto de vista normativo, se concluye que la relación de empleo público en Venezuela ha estado regida por su propio estatuto, no obstante es a partir de la Constitución de 1961 cuando se empieza a gestar un régimen especial y unitario de la función pública, aun cuando ha sido un recorrido largo se vislumbra que el régimen funcional venezolano ha evolucionado a lo largo del tiempo, pues los funcionarios públicos vienen de un escenario de total exclusión hasta llegar a un contexto donde, hoy día, se ven incluidos y de alguna forma tutelados por el derecho laboral. A pesar que la carta magna de 1999 ratifica el rango constitucional y la reserva legal que envuelve a la actividad funcional,

contemplando las disposiciones que determinan la naturaleza del empleo público, no se puede obviar los derechos naturales que van apegados al funcionario público que ante todo es un trabajador más allá de la labor especialísima o investidura que este tenga.

Se destaca en esta investigación que existe una remisión directa a las normas laborales, la cual sucede por tres vías (Pasceri 2013) por disposición expresa de la LEFP, por la regulación de los contratados del sector público, y por los vacíos normativos del sistema estatutario sean estos generales o particulares. De esta manera se determinó que, los diferentes cambios normativos han permitido un ordenamiento jurídico mixto o heterogéneo donde se reconoce que normas del derecho del trabajo regulen la actividad funcional, tal situación jurídica es la que se conoce actualmente como laboralización de la función pública, con énfasis en la especial protección del ámbito laboral, evidenciándose, de este modo, el vínculo de los funcionarios públicos y el derecho laboral.

Referencias Bibliográficas

AGUILAR, Ramón Alfredo; ROJAS, Manuel; SILVA, José; TROCONIS, Andrés. (2020). "Actualidad de la Función Pública en Venezuela". En: **Revista de Derecho Funcional Universitat**. Video conferencia Aula Brewercarias. Recuperado de: <https://www.youtube.com/live/FojhdrTkD2Q?si=GwY-B1z7S7OQDy9z>.

ALFONZO GUZMÁN, Rafael. (2016). **Nueva Didáctica del Derecho del Trabajo**. Décimo Sexta Edición. Caracas. Editorial Melvin.



ARAUJO-JUÁREZ, José. (2016). **Manual de Derecho Administrativo**. Primera reimpresión. Caracas. Ediciones Paredes.

ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTE. (1947). **Constitución de los Estados Unidos de Venezuela**. (Derogada). Gaceta Oficial de la República de Venezuela de fecha 05 de julio de 1947., mandada a ejecutar por la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidido por Rómulo Betancourt, en la misma fecha.

ASAMBLEA NACIONAL
CONSTITUYENTE. (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 36.860 Ordinario, de fecha 30 de diciembre de 1999. Reimpresa por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.453 Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 5.908 Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL. (2002). **Ley del Estatuto de la Función Pública**. Gaceta Oficial No. 37.522 Extraordinaria de fecha 06 de septiembre de 2002. Caracas, Venezuela.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1936). **Ley del Trabajo**. (Derogada). Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Extraordinario de fecha 16 de julio de 1936.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1961). **Constitución de la República de Venezuela**. (Derogada). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 662 Extraordinario del 23 de enero de 1961.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1970). **Ley de Carrera Administrativa** (Derogada). Gaceta Oficial No. 1428 Extraordinario de fecha 04 de septiembre de 1970. Caracas, Venezuela.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1990). **Ley Orgánica del Trabajo** (Derogada). Gaceta Oficial No. 4240 Extraordinaria de fecha 20 de diciembre de 1990.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. (1997). **Ley de Reforma Parcial de la Orgánica del Trabajo** (Derogada). Gaceta Oficial No. 5.152 Extraordinaria de fecha 19 de junio de 1997.

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA. (1936). **Constitución Nacional**. (Derogada). Gaceta Oficial del 20 de julio de 1936.

DE BUEN UNNA, Carlos. (2009). “El régimen de empleo en el servicio público en los países de Europa: el caso de Polonia”. **Revista Derecho del Trabajo**, N° 7 (Extraordinaria). Barquisimeto. Fundación Universitas. Pp. 77-94.

DE PEDRO, Antonio. (2000). **Algunas consideraciones constitucionales sobre la función pública en la Constitución de la República de Venezuela**. Estudios de Derecho Administrativo Vol. I Tribunal Supremo de

Justicia Colección de Libros Homenaje
No. 2 Caracas Venezuela.

EJECUTIVO FEDERAL. (1938).
Reglamento de la Ley del Trabajo.
(Derogada). Gaceta Oficial de la República
de Venezuela. Extraordinario de fecha 30
de noviembre de 1938.

GOIZUETA, Napoleón. (2009).
“Negociación y conflictos colectivos en el
sector público”. En: **Revista Derecho
del Trabajo**, N° 7 (Extraordinaria).
Barquisimeto. Fundación Universitas. Pp.
577-597.

GUERRERO, Gabriel. (2015). **Función
Pública y Laboralización: Teoría y
Praxis.** Memoria de prueba para optar al
grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas
y Sociales. Universidad de Chile. Santiago,
Chile. Recuperado de
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/130308>.

LANZILLOTTA GIRÁN, Gianni. (2019).
“Aplicación de la Ley Orgánica del Trabajo,
los Trabajadores y las trabajadoras a la
función pública”. En: **Anuario de la
Especialización de Derecho
Administrativo de la Universidad
Central de Venezuela**, en homenaje a la
revista de derecho público (EJV), Centro
para la Integración y Derecho Público
CIDEP, Caracas Venezuela. Pp. 183-222.

LARES MARTÍNEZ, Eloy. (2001).
Manual de Derecho Administrativo.
Sexta Edición. Caracas. Universidad
Central de Venezuela.

LARES MARTÍNEZ, Eloy. (2010).
Manual de Derecho Administrativo.
Caracas. Editorial Exlibris.

PARRA, Yoleida. (2006). **LA
LABORALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA EN VENEZUELA.** Tesis para
optar al grado de Doctor en Derecho.
Universidad del Zulia. Maracaibo,
Venezuela.

PASCERI, Pier Paolo. (2013). “Aplicación de
la legislación laboral en la función pública”.
7° Congreso Internacional de Derecho del
Trabajo y de la Seguridad Social. En:
**Memorias y comunicaciones Derecho
del Trabajo**, N° 15 (Extraordinaria)
Universitas. Pp. 187-200.

PINO, Carlos. (2012). “Transcendencia de la
Contratación de Personal por parte de la
Administración Pública”. **Revista
Derecho del Trabajo**, N° 13
(Extraordinaria). Barquisimeto. Fundación
Universitas. Pp. 203-271.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1960).
Decreto N° 394. **Mediante el
Reglamento de Administración de
Personal para los Servidores del
Gobierno Nacional.** Caracas-Venezuela.
(Derogada). Gaceta Oficina N° 26406 de
fecha 14 de noviembre de 1960.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1991).
**Decreto N° 1599. Mediante el cual se
dicta el Reglamento Parcial de la Ley
Orgánica del Trabajo para Negociar
Convenciones Colectivas de Trabajo
de los Funcionarios o Empleados al
Servicio de la Administración Pública
Nacional.** Caracas-Venezuela. (Derogada).
Gaceta Oficial N° 34743 del 26 de junio de
1991.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1999).
Reglamento de la Ley Orgánica del



Trabajo. Gaceta Oficial N° 5292 de fecha 25 de enero de 1999.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2012). **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras.** Caracas-Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.076 extraordinario, de fecha 07 de mayo de 2012.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. (1991). El Funcionario Público y la Ley Orgánica del Trabajo. **Colección Estudios Jurídicos**, N° 51. Editorial Jurídica Venezolana. Editorial Arte. Caracas.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. SALA PLENA. (2012). **Sentencia N° 120**, de fecha 31 de mayo de 2007. Recuperado de <https://historico.tsj.gob.ve/decisiones/tpl/en/mayo/AA10-L-2006-000373%20SALA%20PLENA.HTM>.



El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en su relación con el salario digno y el trabajo decente

Loiralith Margarita Chirinos Portillo

Doctora en Ciencias Jurídicas; Universidad del Zulia; loiralithch@gmail.com; ORCID 0000-0003-1601-8179.

Resumen

El objetivo de la investigación apunta a establecer la relación entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria con el salario digno y el trabajo decente, desde una perspectiva de derechos humanos y dignidad humana. La metodología es de tipo cualitativa y documental, interpreta el contenido y alcance de las variables principales involucradas, fundamentada en el estudio sistemático de normas internacionales y documentos de organismos especializados como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), bajo el método analítico. El salario digno representa la remuneración suficiente para una vida digna, que abarca alimentación, agua, vivienda, educación, atención sanitaria, transporte, ropa y otras necesidades esenciales, incluida la previsión de imprevistos, y se verifica en espacios laborales donde priva el trabajo decente. El trabajo decente encuentra fundamento en cuatro pilares principales: los derechos fundamentales del trabajo, el empleo productivo, la protección social y el diálogo social. En el ámbito del diseño y ejecución de planes, políticas y medidas dirigidas a mejorar los índices de seguridad alimentaria, la vigencia de sus dimensiones y la realización del derecho a la alimentación, los Estados deben construir estrategias laborales que se correspondan con el trabajo decente, como trabajo productivo, y el salario digno como herramienta suficiente para la satisfacción de las necesidades personales y familiares, y no como una categoría exclusivamente económica o contractual.

Palabras clave: derecho a la alimentación; seguridad alimentaria; salario digno; trabajo decente.

The right to food and food security in relation to a living wage and decent work

Abstract

The objective of this research is to establish the relationship between the right to food and food security with a living wage and decent work, from a human rights and human dignity perspective. The methodology is qualitative and documentary, interpreting the content and scope of the main variables involved, based on the systematic study of international standards and documents from specialized agencies such as the International Labour Organization (ILO) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO),

using an analytical method. A living wage represents sufficient remuneration for a dignified life, encompassing food, water, housing, education, healthcare, transportation, clothing, and other essential needs, including contingency planning, and is found in workplaces where decent work prevails. Decent work is based on four main pillars: fundamental labor rights, productive employment, social protection, and social dialogue. In the area of designing and implementing plans, policies and measures aimed at improving food security indicators, the validity of its dimensions and the realization of the right to food, States must build labor strategies that correspond to decent work, as productive work, and a living wage as a sufficient tool for the satisfaction of personal and family needs, and not as an exclusively economic or contractual category.

Keywords: right to food; food security; living wage; decent work

Introducción

La dignidad de la persona conlleva la facultad para acceder, de forma regular y permanente, a alimentos suficientes y adecuados que le permitan tener una vida saludable, activa y productiva. El derecho a la alimentación adecuada debe determinarse desde el enfoque de derechos humanos, resaltando la titularidad y exigibilidad de los derechos, así como las obligaciones y cumplimiento por parte de los Estados de las responsabilidades inherente a la seguridad alimentaria.

La inseguridad alimentaria y las restricciones al derecho a la alimentación se verifican en situaciones o contextos políticos, económicos y sociales identificados con la precarización laboral, el desempleo, la pobreza, las desigualdades y discriminaciones sociales, los bajos ingresos familiares, y caracterizados por medidas alejadas de la justicia social. En razón de ello, se estima importante abordar las dimensiones de la seguridad alimentaria -disponibilidad, accesibilidad, utilización o consumo adecuado, y estabilidad-, y el derecho a la alimentación con el ejercicio efectivo de otros derechos, en virtud de los principios de interdependencia e indivisibilidad de

los derechos humanos. En concreto, esos derechos aludidos son el salario digno y el trabajo decente.

Así, el artículo apunta a establecer la relación entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria con el salario digno y el trabajo decente, desde una perspectiva de derechos humanos y dignidad humana. El salario digno reconocido como la remuneración suficiente para una vida digna, que abarca alimentación, agua, vivienda, educación, atención sanitaria, transporte, ropa y otras necesidades esenciales, incluida la previsión de imprevistos, se verifica en espacios laborales donde priva el trabajo decente. El trabajo decente encuentra fundamento en cuatro pilares principales: los derechos fundamentales del trabajo, el empleo productivo, la protección social y el diálogo social.

El hambre, la desnutrición y la malnutrición, padecidos por millones de hogares a nivel mundial, son consecuencia de la pobreza estructural y la ausencia de políticas sociales justas y equitativas para la repartición de los ingresos y la correspondiente satisfacción de necesidades asociadas con los alimentos. En este sentido, las fluctuaciones del costo de la vida han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los



trabajadores con bajos salarios, y han evidenciado las consecuencias de la fragilidad económica que impacta en su cotidianidad y en el desarrollo del capital humano.

El trabajo reviste una metodología de tipo cualitativa y documental, porque interpreta el contenido y alcance del derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria, el salario digno y el trabajo decente, fundamentada en el estudio sistemático de normas internacionales y documentos de organismos especializados como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El método es analítico para precisar las relaciones existentes entre las variables principales, desde una perspectiva de derechos humanos. A tal efecto, se desarrollan los siguientes aspectos: la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en la realización de los derechos humanos; el salario digno como factor determinante en el ejercicio del derecho a la alimentación; y, un punto de encuentro entre la seguridad alimentaria y el trabajo decente.

1. La seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en la realización de los derechos humanos

En el marco internacional universal de derechos humanos se establece como una de las principales obligaciones de los Estados, garantizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, reconocidos como indispensables para la dignidad y el libre desarrollo de la persona (Declaración

Universal de Derechos Humanos, 1948: artículo 22). En consecuencia, toda persona tiene derecho al trabajo, y a recibir una remuneración equitativa y satisfactoria que le permita, junto con su núcleo familiar, tener una existencia digna, complementada de ser necesario, por medidas especiales de protección social (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948: artículo 23).

Ese mismo marco regulatorio estipula, de manera preeminente y directa, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, condiciones estructurales y cotidianas esenciales para la subsistencia y para el bienestar general, lo cual incluye, entre otros aspectos, salud, vivienda, protección social y alimentación (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948: artículo 25).

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, indica que los Estados, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; así como asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

En el año 1996, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se establecieron una serie de compromisos orientados a la erradicación global del hambre, y se reafirmó la alimentación como un derecho humano fundamental en el marco de la Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1996), sentando las bases para desarrollos posteriores como la Observación General No. 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada, y las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación.

La Observación General No. 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999), tiene como objetivo dar interpretación oficial a la normativa pertinente (artículo 11) establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resaltando las obligaciones para los Estados. Así, prevé que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El derecho a la alimentación implica el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, bien mediante su producción directa o bien mediante su adquisición, para lo cual se requiere dinero y la viabilidad de acceso al mercado, por lo que los Estados deben propiciar las condiciones adecuadas para que las personas puedan procurarse una alimentación suficiente, como es la estructuración de políticas salariales, de

protección social y de incentivos al sector primario de producción.

Hablar del derecho a la alimentación es hablar más allá de temas nutricionales, calóricos, proteicos y otros específicos, que ya de por sí son importantes, se trata de un derecho que arropa todos los componentes nutritivos que una persona necesita para tener una vida sana y activa, los medios indispensables para poder acceder a ellos, y los criterios fundamentales para que la alimentación sea culturalmente aceptada, de allí la afirmación del derecho a la alimentación como un derecho incluyente, lo cual implica que los grupos vulnerables - niños, niñas y adolescentes; mujeres lactantes y mujeres embarazadas; adultos mayores; personas con enfermedades crónicas; personas con discapacidad- puedan disponer de los recursos productivos y/o de los ingresos suficientes para poder alimentarse de manera adecuada, puesto que la idea básica es que las personas sean capaces de alimentarse por sí mismas, no obstante, desde la perspectiva de derechos, no se excluye la posibilidad de que los Estados activen programas y políticas específicas para facilitar el acceso directo a los alimentos sin discriminación ni restricción.

El derecho a la alimentación se configura entonces en un derecho humano esencial, interdependiente de otros derechos como el derecho a la salud y el derecho a la vida, y su realización supone un conjunto de obligaciones nacionales e internacionales de los Estados, por lo que el enfoque del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria basado en derechos humanos implica la articulación de principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad.

Se insiste que bajo este enfoque, se debería tener en cuenta la necesidad de



prestar atención especial a las personas en condición de mayor vulnerabilidad que a menudo resultan excluidas de los procesos que determinan las políticas de promoción de la seguridad alimentaria, por lo tanto, el resultado de cualquier política no solo debe apuntar a la abolición del hambre, sino también proponer las formas de alcanzar ese objetivo y su estabilidad en el tiempo, que incluye la obligación de los Estados de suministrar alimentos en situaciones extremas o crisis humanitarias -desastres naturales, condiciones climáticas, contextos bélicos o situaciones que ponen a la población en condición de vulnerabilidad- mediante la ayuda o asistencia alimentaria.

Las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación, denominadas Directrices en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004), se define como una herramienta para explicar con exactitud lo que implica la realización del derecho a la alimentación y describir las medidas concretas que permitirán realizar este derecho humano para todos. Este documento reconoce que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que le permitan satisfacer sus necesidades alimentarias e, incluso, sus preferencias de alimentos para tener una vida activa y sana, en este sentido, son cuatro los pilares, elementos o dimensiones esenciales de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la

utilización y la estabilidad de las tres anteriores.

La disponibilidad alude a la oferta de alimentos en el ámbito local y nacional, que puede ser generada a través de fuentes naturales, ya sea mediante la producción de alimentos (agricultura y ganadería) y por otros medios que permitan obtenerlos (pesca, caza, recolección), así como por medio del intercambio comercial, es decir, que los alimentos deben estar disponibles a la venta en mercados y tiendas. Lo anterior, exige que los Estados puedan realizar intervenciones dirigidas a aumentar la producción en los ámbitos nacional, regional o local y/o facilitar las importaciones de alimentos.

El acceso a los alimentos tiene que ver con la existencia de recursos suficientes (económicos y físicos) para la adquisición de cantidades apropiadas de alimentos. La accesibilidad económica significa que los alimentos deben ser asequibles, pues toda persona debería ser capaz de procurarse una alimentación adecuada sin tener que comprometer por ello ninguna otra necesidad básica (entre otras, medicamentos, alquiler de vivienda, gastos escolares). La accesibilidad física significa que los alimentos deben ser accesibles para todos, incluyendo a los grupos más vulnerables físicamente (niños, adultos mayores, personas con enfermedades crónicas, personas con discapacidad), para los cuales resulta difícil salir para conseguir alimento. Lo anterior, denota la importancia de los ingresos económicos de la población, y la promoción de la producción agrícola para aumentar el autoconsumo y generación de empleos de calidad.

La utilización de los alimentos está relacionada con la calidad de los mismos, es

decir, con las necesidades alimentarias de cada persona para obtener un estado nutricional adecuado y tener una vida saludable. La alimentación adecuada debe corresponderse con las circunstancias particularizadas de las personas: edad, condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, entre otras, ello implica la inocuidad de los alimentos, apta para el consumo humano y libre de sustancias adversas. Para que una alimentación pueda ser considerada adecuada también debe ser culturalmente aceptada, prestando atención a los alimentos que sean prohibidos o perjudiciales desde un punto de vista religioso o cultural para los beneficiarios, o que sea inconsistente con sus hábitos alimentarios.

La estabilidad de los alimentos se refiere a la capacidad de tener acceso constante y periódico a cantidades adecuadas de alimentos de calidad. Esta puede ser mejorada reduciendo la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios, puesto que los desastres naturales, el cambio climático, las fluctuaciones de precios, y otros factores económicos (como el desempleo o salarios precarios), pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas.

Ahora bien, son diversos los factores que influyen en la presencia del hambre y la desnutrición a nivel mundial, en ocasiones la falta de alimentos no es precisamente uno de ellos, sino la prevalencia de la ausencia de acceso a los mismos. Desde el enfoque de derechos, la pobreza, la discriminación, la exclusión social, la fragilidad o la inexistencia de condiciones estructurales, menoscaban el acceso de las personas a alimentos suficientes y nutritivos, pues el acceso a los mismos debe ser garantizado de una manera permanente, regular y libre, por lo

que es importante que las personas vivan en escenarios que le permitan producir o comprar sus alimentos.

En este marco de enfoque en derechos humanos, y como contrapartida del reconocimiento de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, surgen tres categorías de obligaciones para los Estados: respetar, proteger y cumplir (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010).

En primer lugar, los Estados tienen que respetar el acceso real de las personas a los alimentos y los medios para obtenerlos. Esto significa que toda medida que produzca como resultado impedir el acceso a los alimentos está prohibida, en razón de la cual los Estados deben examinar con periodicidad sus políticas y programas nacionales relacionados con la garantía efectiva de acceso a los alimentos en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

En segundo lugar, los Estados tienen que proteger el derecho a la alimentación que tiene toda persona contra las violaciones o engaños de terceros. Esta obligación incluye además garantizar que los alimentos que lleguen al mercado sean seguros y nutritivos. Al efecto, los Estados tienen la obligación de establecer y aplicar normas de calidad y seguridad de los alimentos, y garantizar prácticas justas e iguales en el mercado, así como adoptar las medidas legislativas y de otro orden necesarias para proteger a las personas de la publicidad y las promociones de alimentos que no sean sanos.

En tercer lugar, los Estados tienen la obligación de cumplir el derecho a la alimentación, que incorpora tanto una obligación de facilitar como otra de suministrar, es decir, los Estados deben ser proactivos para reforzar el acceso de las personas a los recursos y a las vías para



asegurar sus medios de vida, y el derecho de usarlos, incluida la salud alimentaria.

Se destaca que la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación son conceptos estrechamente vinculados, pero no deben considerarse como sinónimos: la seguridad alimentaria alude a la existencia de las condiciones materiales necesarias y permanentes para la disponibilidad y acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos; el derecho a la alimentación es una prerrogativa inherente a las propias necesidades humanas para su sobrevivencia y dignidad, por lo tanto, se convierte en una obligación jurídica de los Estados.

En todo caso, el derecho a la alimentación debe ser entendido como el derecho a alimentarse con dignidad, lo que abarca el derecho a tener acceso permanente a los recursos que permitan producir, obtener o comprar suficientes alimentos no sólo para prevenir el hambre, sino también para asegurar la salud y el bienestar (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2007), en consecuencia, la tenencia y disponibilidad de recursos e ingresos suficientes y adecuados constituye un elemento condicionante para el ejercicio del derecho a alimentación y la procedencia de las dimensiones de la seguridad alimentaria, de allí la importancia de la efectividad de un salario digno que contribuya a la calidad de vida personal y familiar.

2. El salario digno como factor determinante en el ejercicio del derecho a la alimentación

El trabajo, el salario digno y la alimentación constituyen tres

dimensiones esenciales para la realización de la dignidad humana. Las personas trabajadoras y sus familias presentan múltiples necesidades que requieren su satisfacción inmediata para la estabilidad de su calidad de vida, indudablemente la necesidad de alimentación tiene primacía respecto de las demás, y su desatención acarrea consecuencias que pueden impactar de manera negativa en su salud y bienestar general, además de otras consecuencias porque un trabajador mal alimentado incide en su productividad laboral y en el desarrollo del capital humano. Este es tal vez el punto de partida para articular la importancia de un salario digno y la alimentación suficiente y nutritiva de la persona trabajadora y su familia, puesto que un trabajo deficientemente remunerado influye tanto en el acceso económico y físico de los alimentos como en el mismo funcionamiento del aparato laboral.

Las necesidades de los trabajadores y sus familias deben ser entendidas en el sentido más amplio posible, y su satisfacción debe verse desde la óptica cuantitativa y cualitativa. En lo cuantitativo, la satisfacción de necesidades atiende a los valores o importes monetarios necesarios para sufragar bienes y servicios que va más allá de la mera subsistencia del trabajador y de su familia. En lo cualitativo, la satisfacción de necesidades se vislumbra en el aseguramiento de un nivel adecuado de bienestar y comodidad. De tal manera, toda persona ostenta el derecho a tener acceso a los recursos necesarios para producir, obtener y comprar alimentos adecuados, no solo para evitar el hambre, sino también para garantizar una buena salud y bienestar.

El salario digno, o salario vital como concepto acogido por la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), alude al “nivel salarial necesario para proporcionar un nivel de vida digno a los trabajadores y sus familias, teniendo en cuenta las circunstancias del país, y calculado como contraprestación por el trabajo efectuado durante las horas normales de trabajo” (Organización Internacional del Trabajo, 2025a: 97).

Así, el salario digno representa el ingreso base necesario para que el trabajador puede costear una vida decente para sí mismo y para su familia, que dependerá de la zona geográfica y las horas laborales, y cuyo objetivo supone la satisfacción directa de necesidades esenciales sin depender de asistencia pública o privada, es decir, el salario digno debería permitir a los trabajadores mantener su dignidad humana y participar plenamente en sus comunidades sin depender de subsidios gubernamentales ni de ayuda caritativa. Este salario no debe confundirse con el salario mínimo que cumple una función de umbral legal y que normalmente no se corresponde con la garantía de un nivel de vida adecuado.

En este orden de ideas, el artículo 3 del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos No. 131 (1970), establece que para la estimación de estos salarios deben considerarse, entre otros aspectos, las necesidades de los trabajadores y sus familias, así como los factores económicos:

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

(a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad

social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;

(b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Entonces, las necesidades del trabajador y de su familia constituyen un elemento clave en la estimación de los salarios, siendo la alimentación una de las principales que requiere atención preeminente. Por ello, se afirma que el salario es un factor determinante en el ejercicio del derecho a la alimentación que no puede ser asumido con ligereza, como una mera contraprestación por un servicio prestado, puesto que su verdadero objetivo es fungir como un instrumento o medio orientado a garantizar las condiciones monetarias y materiales compatibles con la calidad de vida y bienestar de las personas, materializado en el acceso a bienes, servicios, y alimentos indispensables para satisfacer las necesidades básicas: cuando las remuneraciones resultan insuficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria, se genera una situación de inseguridad alimentaria que puede traducirse en hambre, malnutrición o desnutrición.

En el año 2025, la OIT lanza el Programa Salarios Vitales, como un esfuerzo tripartito entre la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la OIT, con la finalidad de promover salarios dignos a nivel mundial, y cuyo objetivo es garantizar la percepción de salarios para disfrutar un nivel de vida digno, que salvaguarde la sostenibilidad de las empresas y las economías, y la capacidad de crear más y mejores puestos de trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2025b).



La estimación del salario digno implica toda una metodología constitutiva de un conjunto de pasos que propicien la traducción del concepto a un valor monetario nacional, que pasa por una evaluación rigurosa de las necesidades reales del trabajador y su familia y la determinación del costo de su nivel de vida decente. Esta estimación exige la participación efectiva de las organizaciones sindicales y de empleadores mediante el diálogo social, con criterios y datos transparentes, sólidos y representativos, que reflejen las realidades socio culturales, al tiempo que promuevan la igualdad de género y el principio de no discriminación (Organización Internacional del Trabajo, s/f).

Es por ello que para la Organización Internacional del Trabajo (2025a) la estimación del denominado salario vital pasa por la determinación de dos pasos: 1. Estimar el costo total de las necesidades de los trabajadores y de sus familias; y, 2. Estimar el salario suficiente para cubrir el costo total de las necesidades de los trabajadores y sus familias.

El primer paso encuentra concreción cuando se hace una sumatoria del costo estimado de las necesidades de cuatro categorías de gastos: alimentación, vivienda, atención de salud y educación, y otros bienes y servicios esenciales -nótese que la alimentación es el primero de los rubros que deben ser atendidos como determinantes para un nivel de vida digno-, respecto de todo el grupo familiar. Ahora bien, el segundo paso se materializa cuando el salario se calcula en función del número de adultos con ingresos en el hogar, es decir, se toma en cuenta todos los

ingresos que probablemente se utilicen para sufragar el costo de vida del hogar, así, para obtener una estimación del salario digno o vital, el costo de vida total estimado para un tamaño familiar de referencia se divide por el número de adultos que trabajan en el hogar (Organización Internacional del Trabajo, 2025a).

La fijación del salario digno o vital atiende a una serie de principios rectores que reafirman la importancia de tomar en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familiares, la consulta con las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores, la transparencia y solidez en las fuentes de datos y métodos de procesamiento, la publicidad de los datos y metodologías aplicadas, la inclusión de cotizaciones a la seguridad social, los ajustes periódicos por el costo de la vida y pautas de consumo, el control de calidad para introducir mejoras continuas, la promoción de la igualdad de género y la no discriminación, y la consideración del contexto regional y de las realidades socioeconómicas y culturales (Organización Internacional del Trabajo, 2025a).

En todo caso, el costo de la vida y la variación de precios de bienes esenciales son indicadores que deben estar siempre sobre la mesa por su indiscutible influencia y afectación en la accesibilidad económica de los alimentos, especialmente, en escenarios de inflación alimentaria en donde el aumento de los precios restringe rápidamente la capacidad adquisitiva y puede comprometer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación del trabajador y de su familia.

La relación entre el salario digno y el derecho a la alimentación se resume en el

hecho de que los hogares con ingresos reducidos suelen sustituir alimentos sanos y nutritivos por alimentos más baratos o menos saludables o de poca preferencia, disminuir el número de comidas diarias, disminuir el tamaño de las porciones, comer dependiendo de la ayuda de familiares o amigos, entre otros, lo que implica la aplicación de estrategias de sobrevivencia y que verifican las consecuencias negativas que la insuficiencia salarial genera en el ejercicio del derecho a la alimentación.

3. Un punto de encuentro entre la seguridad alimentaria y el trabajo decente

La seguridad alimentaria representa un presupuesto indispensable para la realización de diversos derechos como la vida, la salud, la alimentación, la educación y el trabajo. Esta afirmación se deriva del hecho cierto de que la malnutrición, desnutrición y el hambre limitan seriamente las capacidades físicas e intelectuales de las personas, además de favorecer la agudización de la pobreza y perjudicar de forma diferenciada a grupos en situación de vulnerabilidad.

Como se mencionó, el acceso económico a los alimentos depende, en gran medida, de la capacidad adquisitiva de los hogares, la cual está directamente relacionada con los ingresos provenientes del trabajo. La OIT propugna el trabajo decente como una herramienta eficaz para luchar contra la pobreza y el hambre, lo cual relaciona tres de los objetivos del desarrollo sostenible (ODS): ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; ODS 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la

agricultura sostenible; y, 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Para reducir los índices de inseguridad alimentaria es necesario que el crecimiento económico sea incluyente, que responda a las necesidades de las personas menos favorecidas y en condición de vulnerabilidad ofreciendo mayores oportunidades de empleos y mayores y mejores ingresos. Al efecto, la OIT prevé que el crecimiento agrícola y el crecimiento de la productividad laboral pueden tener un efecto positivo para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza y el hambre, materializado en la adaptación frente a la volatilidad de los precios de los alimentos, en la mejora de ingresos y empleos en ese sector, y en el estímulo y expansión de actividades no agrícolas generadoras de ingresos (Organización Internacional del Trabajo, 2019).

En ese sentido, el trabajo decente implica que las personas tengan las suficientes oportunidades de empleo productivo con remuneraciones justas, seguridad en el lugar de trabajo, protección social y respeto de los derechos laborales. Sobre esto, la realidad geopolítica exige una reflexión profunda acerca de la seguridad alimentaria y la viabilidad del trabajo decente como impulsores clave de la prevención de conflictos, la erradicación de la pobreza, la cohesión social, la justicia social y la paz sostenible, lo cual redundaría en el hecho de que la garantía de un salario digno es un aspecto esencial del trabajo decente, y es un factor clave para alcanzar los ODS, porque los bajos salarios se convierten en un factor estructural de inseguridad alimentaria, especialmente entre trabajadores vulnerables, trabajadores informales,



mujeres, migrantes y empleados de sectores de baja productividad.

Se evidencia la necesaria relación del trabajo decente como una alternativa de respuesta a la inseguridad alimentaria. Ese trabajo decente representa el punto de convergencia de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, es decir, la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo productivo, la protección social y el diálogo social:

esos cuatro objetivos definen el modo en que la OIT puede promover la finalidad fundamental de un trabajo decente, que es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores. Tanto el tripartismo como el diálogo social son objetivos por derecho propio, que garantizan la participación y la democracia y que contribuyen a la consecución de los demás objetivos estratégicos de la OIT. La nueva economía mundial brinda oportunidades al alcance de todos, pero es preciso enraizarlas en unas instituciones sociales basadas en la participación, con objeto de conseguir la legitimación y la permanencia de las políticas económica y social (Conferencia Internacional del Trabajo, 1999: 1).

De tal manera, el trabajo decente apunta a lo que debería ser un buen empleo o trabajo digno, en otros términos, es aquel trabajo que dignifica, que permite el desarrollo de las capacidades personales, el que se realiza en atención a los principios y derechos laborales, que reconoce una remuneración justa y proporcional a la labor ejecutada, reconocido sin ningún tipo de discriminación, y producto del diálogo social.

Bajo esta premisa, el trabajo decente juega un papel esencial en la seguridad alimentaria, y en el consecuente ejercicio del derecho a la alimentación y, como se anotó supra, están estrechamente vinculados con la agenda internacional de desarrollo sostenible. Efectivamente, en la medida que se garantice el acceso a un trabajo productivo, con salario digno, protección social y cumplimiento de los derechos labores, en esa misma medida se estaría garantizando el derecho de las personas trabajadoras y de su familia a una alimentación suficiente y adecuada. Por lo tanto, podría decirse que el trabajo decente asume un doble rol: contribuye a cumplir con las dimensiones de la seguridad alimentaria desde lo económico y político, y contribuye a combatir el hambre y la pobreza.

Por interpretación al contrario, el desempleo, la informalidad y la precariedad laboral reducen significativamente la capacidad adquisitiva de los hogares, aumentando la vulnerabilidad alimentaria incluso en contextos donde existe suficiente producción de alimentos. Se reafirma que el salario digno es determinante para la realización del derecho a la alimentación, y uno de los vínculos más importantes entre trabajo decente y seguridad alimentaria.

Se observa armonía entre lo laboral y lo salarial con las dimensiones de la seguridad alimentaria: la disponibilidad exige la existencia de suficientes fuentes de trabajo para la producción, distribución y comercialización de alimentos; la accesibilidad requiere de salarios y fuentes de ingresos suficientes para la adquisición de alimentos necesarios; la utilización implica una alimentación adecuada desde el punto de vista nutricional que se logra cuando los ingresos salariales son dignos; y la estabilidad en la disponibilidad, accesibilidad y utilización de los alimentos reclama empleos decentes. Para la garantía del derecho a la alimentación es necesaria la convergencia simultánea de estas dimensiones y los ingresos salariales en el marco del trabajo decente.

Existe una íntima relación entre el derecho a una alimentación adecuada, la seguridad alimentaria, el derecho al trabajo decente y a recibir una remuneración suficiente y en correspondencia con el trabajo desempeñado. Nuevamente aquí se destaca la interdependencia, indivisibilidad y el carácter interrelacionado de estos derechos y, en caso de desconocimiento, se produce una cadena de vulneraciones que atentan contra otros derechos como la salud, la educación, la vivienda, entre otros. Dichos derechos apuntan al núcleo de la calidad de vida, la vida digna y el bienestar general del trabajador y su familia.

Sobre este tema, de manera transversal se ubica el principio protectorio del Derecho del Trabajo, que tiene como premisa básica la desigualdad estructural de la relación laboral entre el empleador y el trabajador, que como criterio concreto de interpretación e integración del derecho persigue equilibrar dicha relación

y compensar las desventajas y debilidad jurídica del trabajador. Esta perspectiva invita a destacar la importancia suprema del trabajo decente y salario digno, justificando su plena protección y atención, como fuente principal y común -pero no exclusiva ni excluyente- para la adquisición de alimentos.

Conclusiones

Desde el punto de vista normativo, se El derecho a la alimentación es un derecho humano universal, caracterizado por su interdependencia e indivisibilidad con el resto de los derechos de las personas, implicando que toda persona debe tener acceso a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para vivir con dignidad, por lo tanto, el derecho a la alimentación debe ser asumido en su sentido más amplio, reconociendo que todas las personas puedan satisfacer sus necesidades alimentarias con su propios esfuerzos y recursos, para lo cual es necesario la creación de las condiciones propicias que permitan el reconocimiento del derecho a la alimentación desde la dignidad humana.

Esa creación de condiciones, que deben ser estructurales, permanentes y sostenibles, es responsabilidad de los Estados, y se traducen en medidas concretas para prevenir el hambre y lograr la seguridad alimentaria y nutricional, orientadas al fomento de la justicia social y la inclusión, abordando desigualdades en beneficio de las comunidades históricamente marginadas. En atención a ello, todo análisis relacionado con el derecho a la alimentación no puede desarticularse del enfoque basado en derechos humanos como soporte de la promoción de la igualdad y la reducción de la pobreza, y la formulación, diseño y ejecución de objetivos y políticas públicas orientadas a la consecución de la seguridad alimentaria y



del derecho a la alimentación deben tener, igualmente, dicho enfoque con miras a asegurar la responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

La garantía efectiva del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria exige una comprensión integral que abarque las condiciones económicas, sociales e institucionales que permiten a las personas contar y acceder a los alimentos. En el ámbito del diseño y ejecución de planes, políticas y medidas dirigidas a mejorar los índices de seguridad alimentaria, la vigencia de sus dimensiones y la realización del derecho a la alimentación, los Estados deben construir estrategias laborales que se correspondan con el trabajo decente, como trabajo productivo, y el salario digno como herramienta suficiente para la satisfacción de las necesidades personales y familiares, y no como una categoría exclusivamente económica o contractual.

La seguridad alimentaria no solo alude a un tema de disponibilidad, accesibilidad o consumo adecuado de alimentos, sino también a una cuestión de justicia social y trabajo decente. La justicia social propugna que todas las personas tengan las mismas oportunidades en derechos, bienes, servicios y acceso a recursos, a fin de derribar desigualdades y promover una distribución equitativa de los beneficios y responsabilidades en la sociedad, destacando, por ejemplo, el derecho a la alimentación y el derecho a un salario digno. Por su parte, recuérdese que el trabajo decente se fundamenta en los objetivos estratégicos de la OIT: derechos laborales, empleo productivo, protección social y diálogo social, configurativos de mecanismos esenciales para garantizar

que las personas puedan acceder de manera permanente a una alimentación suficiente, inocua y nutritiva, por lo tanto, el trabajo no puede considerarse decente cuando la remuneración percibida resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas del trabajador y de su familia.

Referencias Bibliográficas

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2010). El derecho a la alimentación adecuada. **Folleto informativo No. 34.** En: <https://acnudh.org/el-derecho-a-la-alimentacion-adecuada-folleto-informativo-n34/>. Fecha de consulta: 20/05/2026.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1948). **Declaración Universal de Derechos Humanos.** Resolución 217 A (III). 10 de diciembre de 1948. New York. ONU.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1966). **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Resolución 2200 A (XXI). 16 de diciembre de 1966. New York. ONU.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (1999). **Observación General No. 12.** El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 12 de mayo de 1999. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Docume>

[ntos/BDL/2001/1450.pdf?_cfchlftk=MhnZ4k6oGoemXZRmdKoNU2El4ywsSZCImp_3JKjGoyc-1783095368-1.0.1.1-sNpoVTXsy6eZxIx8iQC7jo207K45AB3Vs_j83mAziXIY](https://www.fao.org/4/i0094s/i0094s.pdf?_cfchlftk=MhnZ4k6oGoemXZRmdKoNU2El4ywsSZCImp_3JKjGoyc-1783095368-1.0.1.1-sNpoVTXsy6eZxIx8iQC7jo207K45AB3Vs_j83mAziXIY). Fecha de consulta: 25/05/2026.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1999). **Memoria del Director General: Trabajo decente**. En: https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm?utm_source=chatgpt.com. Fecha de consulta: 20/05/2026.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. (1996). **Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**. Del 13 al 17 de noviembre de 1996. En: <https://www.fao.org/4/w3613s/w3613so.o.htm>. Fecha de consulta: 25/05/2026.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. (2005). **Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional**. 127º período de sesiones. En: <https://www.fao.org/4/y7937s/y7937soo.htm>. Fecha de consulta: 25/05/2026.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. (2007). **¿Qué es el derecho a la alimentación?** En:

<https://www.fao.org/4/i0094s/i0094s.pdf>. Fecha de consulta: 25/05/2026.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (1970). **Convenio sobre la fijación de salarios mínimos No. 131**. En: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131. Fecha de consulta: 20/05/2026.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2019). **Trabajo decente para la seguridad alimentaria y los medios de vida resilientes. Trabajo decente en la economía rural. Notas de orientación práctica**. En: <https://www.ilo.org/es/publications/trabajo-decente-para-la-seguridad-alimentaria-y-los-medios-de-vida>. Fecha de consulta: 25/05/2026.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2025a). **Metodología para la estimación de las necesidades de los trabajadores y sus familias a efectos de la fijación de salarios, incluidos los salarios vitales**. En: <https://www.ilo.org/es/publications/metodologia-para-la-estimacion-de-las-necesidades-de-los-trabajadores-y-sus>. Fecha de consulta: 25/05/2026.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2025b). **Programa Salarios Vitales**. En: <https://www.ilo.org/es/temas-y-sectores/salarios/salarios-vitales/el-programa-salarios-vitales>. Fecha de consulta: 25/05/2026.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (s/f). **Salarios Dignos**. En:



<https://www.ilo.org/topics-and-sectors/wages/living-wages#what>. Fecha
de consulta: 20/05/2026.



Las opciones sobre acciones como herramienta de compensación a los trabajadores en Venezuela

Henry de Jesús Portillo Mejías

Doctor en Economía, Gestión y Política; Abogado y Licenciado en Contaduría Pública;
hp.pmasc@gmail.com; ORCID: 0009-0008-5995-5385.

Resumen

En el entorno empresarial contemporáneo, las organizaciones priorizan el diseño de mecanismos innovadores para la atracción y retención del capital humano. El objetivo de esta investigación es analizar las opciones sobre acciones (stock options) como una herramienta estratégica de compensación orientada a alinear los objetivos individuales con el crecimiento organizacional. Bajo una metodología documental-descriptiva, el estudio examina la estructura técnica de estos incentivos y su viabilidad dentro del contexto venezolano, caracterizado por una alta volatilidad económica y un vacío legislativo expreso sobre la materia. El análisis, fundamentado en la jurisprudencia nacional y en el derecho comparado, arrojó como resultado que la naturaleza no salarial y el carácter aleatorio de este instrumento, ratificados por la doctrina judicial, lo posicionan como una alternativa eficaz para la optimización de las estructuras de costos. Se concluye que su adopción fortalece el compromiso laboral y constituye un mecanismo de retención del talento frente a la fuga de capital humano calificado.

Palabras clave: opciones sobre acciones, compensación de trabajadores, jurisprudencia laboral, retención del talento, mercado venezolano.

Stock Options as a Compensation Tool for Workers in Venezuela

Abstract

In the contemporary business environment, organizations prioritize the design of innovative mechanisms for the attraction and retention of human capital. The objective of this research is to analyze stock options as a strategic compensation tool aimed at aligning individual objectives with organizational growth. Using a descriptive-documentary methodology, the study examines the technical structure of these incentives and their viability within the Venezuelan context, characterized by high economic volatility and an express legislative vacuum on the matter. The analysis, based on national jurisprudence and comparative law, yielded as a result that the non-salary nature and the aleatory character of this instrument, ratified by judicial doctrine, position it as an effective alternative for the optimization of cost structures. It is concluded that its adoption strengthens labor commitment and constitutes a talent-retention mechanism against the loss of qualified human capital.

Keywords: stock options, worker compensation, labor jurisprudence, talent retention, Venezuelan market

Introducción

Hacia la década de 1950 surgieron las opciones sobre acciones (stock options) como una forma de compensar a los ejecutivos de una empresa sin necesidad de incrementar de manera directa su sueldo.

Una de las primeras aplicaciones documentadas se atribuye a la compañía Standard Oil of New Jersey en la década de 1950, como incentivo dirigido a sus altos directivos. A partir de los años sesenta el instrumento comenzó a emplearse de forma más generalizada y quedó sujeto a la supervisión de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (Securities and Exchange Commission , SEC).

Durante la década de 1970 estas opciones se popularizaron como un mecanismo para incentivar no solo a los ejecutivos, sino también al conjunto de los trabajadores; en años recientes su aplicación se ha extendido, además, a empresas que no cotizan en bolsa.

La dinámica del mercado laboral contemporáneo exige que las organizaciones compitan por la retención del talento humano mediante estrategias de compensación innovadoras. La captación de perfiles de alto valor no solo garantiza la continuidad operativa, sino que fundamenta la ventaja competitiva y el crecimiento sostenido de la entidad de trabajo en mercados volátiles. Por consiguiente, las empresas buscan remunerar de forma adecuada a su personal productivo mediante estructuras de compensación más eficientes, que enlazan la retribución de los trabajadores con los objetivos organizacionales por

ejemplo, a través de los bonos de productividad y que favorecen la construcción de un plan de mejoramiento continuo en el que intervienen las opciones sobre acciones.

Según Argandoña (2000), las opciones sobre acciones son contratos que otorgan el derecho a ejercer una opción sobre un activo, en una fecha futura, a un precio determinado y a cambio del pago de una prima. Conocidas comúnmente como stock options, para los trabajadores constituyen un beneficio que las empresas incorporan a su paquete de compensación como forma de motivación y de retención del talento, pues les brindan la oportunidad de adquirir una cantidad específica de acciones a un precio fijo durante un período determinado. Ese precio suele ser una cifra baja o simbólica, lo que vuelve el incentivo atractivo y accesible para los trabajadores más calificados y les permite participar en el crecimiento y en el éxito de la organización.

Si bien Argandoña (2000) define las opciones sobre acciones como contratos de derecho sobre activos futuros bajo una perspectiva ética y normativa, la literatura posterior a la pandemia ha redefinido su valor estratégico. Benton y You (2022) sostienen que estos instrumentos pasaron de ser un simple beneficio adicional a convertirse en un mecanismo crítico de supervivencia organizacional: en el contexto de la crisis por la COVID-19 (2020-2021), las stock options permitieron a las empresas retener talento clave y sostener la innovación sin recurrir a erogaciones inmediatas de efectivo, y fortalecieron el compromiso en un escenario de incertidumbre laboral. Así como en ese



período diversas economías emplearon esta herramienta para retener talento, en Venezuela puede servir para mitigar la fuga de capital humano calificado.

Las empresas utilizan este modelo como una forma atractiva de motivar a los trabajadores y de mejorar el rendimiento operativo, ya que les permite participar directamente en el desempeño financiero de la organización y observar por sí mismos su comportamiento en el mercado. De esta manera, los trabajadores pueden beneficiarse si el valor de las acciones aumenta con el tiempo; asimismo, este método difunde un sentido de propiedad y de compromiso, pues les ofrece la posibilidad de convertirse en accionistas de la entidad de trabajo en la que se desempeñan.

Ahora bien, como cualquier modelo financiero, las opciones sobre acciones también pueden resultar complejas y presentar riesgos en su aplicación. El valor de las acciones en el mercado es fluctuante, es decir, varía constantemente por factores como las noticias económicas, el riesgo país, el desempeño financiero de la empresa y los eventos políticos, entre otros.

Además, existen reglas específicas asociadas a las opciones sobre acciones, por lo que resulta necesario que tanto los trabajadores como la gerencia comprendan los términos y las condiciones a los que se sujeta este beneficio antes de adoptar cualquier decisión relacionada con su ofrecimiento o aceptación.

En países como Estados Unidos, el Reino Unido y España, las opciones sobre acciones han sido objeto de amplios debates científicos, económicos y tributarios, por las distintas modalidades

de aplicación que presentan dentro de las organizaciones y por su incidencia en los entornos políticos, sociales y laborales de cada jurisdicción. En el contexto venezolano, en cambio, son escasas las investigaciones vinculadas al campo de las compensaciones laborales y a las herramientas disponibles para la gestión del talento en las empresas.

En el caso particular de Venezuela, la gestión del talento humano enfrenta desafíos sistémicos derivados de la inflación y de la consecuente fuga de cerebros. La pérdida sostenida de competitividad de los salarios en efectivo ha obligado a las organizaciones a migrar hacia modelos de compensación no convencionales o diferidos. En este escenario, las opciones sobre acciones emergen como un mecanismo estratégico de anclaje patrimonial: no solo alínean los intereses del trabajador con los de la entidad de trabajo, sino que ofrecen una alternativa de acumulación de valor frente a la volatilidad del signo monetario nacional e incentivan la permanencia del personal calificado en el país.

El presente artículo analiza las dimensiones técnicas y jurídicas de las opciones sobre acciones y evalúa su viabilidad como herramienta estratégica en el ecosistema empresarial venezolano, con el fin de trascender los esquemas tradicionalmente conocidos sobre la materia. Para ello se aplica una metodología documental-descriptiva, fundamentada en el análisis de fuentes doctrinarias y jurisprudenciales que permiten abordar el fenómeno más allá de los esquemas convencionales de compensación.

1. Terminología básica relacionada con las opciones sobre acciones

Para autores como Shleifer y Vishny (2001) y Hull (2009), la opción sobre acciones se define esencialmente como un derivado financiero que otorga el derecho, más no la obligación, de adquirir activos subyacentes a un precio preestablecido (strike price) dentro de un horizonte temporal determinado. Esta estructura contractual introduce elementos críticos como el período de consolidación o cliff vesting, que actúa como un mecanismo de retención al condicionar el ejercicio del derecho a la permanencia del trabajador en la organización.

Desde una perspectiva legal y operativa, resulta imperativo desglosar los elementos que rigen estos contratos privados:

- Estructura del derecho de adquisición: el contrato debe definir con precisión la fecha de vencimiento y la prima si existiese, en el entendido de que, en el ámbito laboral, esa “prima” suele corresponder al aporte de servicios del trabajador. Un elemento crítico es el cliff vesting (período de consolidación), cláusula de naturaleza laboral que opera como mecanismo de retención al condicionar el ejercicio del derecho a la permanencia ininterrumpida del trabajador en la entidad de trabajo.

- Taxonomía y diferenciación técnica: es vital distinguir entre las opciones de compra y las acciones restringidas. Mientras las primeras dependen de la apreciación del mercado para generar una expectativa económica, las segundas representan una transferencia directa de propiedad tras el cumplimiento de hitos de desempeño.

Esta distinción resulta clave en el derecho laboral para determinar si el beneficio constituye una retribución en especie o una ganancia de capital exenta de impacto prestacional.

- Gobernanza y dilución: la emisión de estos planes afecta la estructura patrimonial de la empresa. El fenómeno de la dilución debe regularse en los estatutos sociales para proteger a los accionistas previos, mientras que la elegibilidad se define mediante criterios objetivos (salario, puesto, desempeño) para evitar vicios de discriminación en la relación de trabajo.

- Naturaleza jurídica en el contexto local: a falta de una regulación específica y detallada en la legislación laboral venezolana para las stock options, estas se rigen bajo la figura de los contratos innominados del derecho privado. Así, nociones como la de expectativa económica cobran relevancia, pues sugieren que el beneficio solo se materializa y tributa (impuesto sobre la renta) en el momento del ejercicio de la opción, y no durante el período de espera, lo que otorga una ventaja financiera estratégica en entornos de alta inflación.

En el ámbito de las opciones sobre acciones existen múltiples conceptos y términos básicos que facilitan la comprensión de su aplicación y del modo en que se gestionan dentro de la empresa como forma de compensación para los trabajadores, teniendo presente que las opciones sobre acciones pueden variar según el tipo de empresa y la jurisdicción en la que esta se ubique y en la que se desarrollen.

Para el abordaje de la investigación se requiere que los términos básicos sean estudiados y comprendidos en la mayor medida posible, de modo que, siguiendo una



estructura ordenada, se definan y establezcan las formas de aplicación de las opciones sobre acciones y el modo en que se convierten en una herramienta de compensación en las empresas, dentro de un mercado volátil en el que estas buscan desempeñar un papel protagónico con un capital humano acorde a los objetivos organizacionales planteados.

2. Diferentes formas de aplicación de las opciones sobre acciones para los trabajadores

Contrario a la percepción de que las opciones sobre acciones son instrumentos exclusivos de las corporaciones listadas en bolsa o de la alta gerencia, su versatilidad las convierte en una herramienta estratégica también para las empresas emergentes (startups) y las organizaciones de capital cerrado. En la experiencia de los Estados Unidos, la literatura financiera y legal que sirve de referencia global distingue dos categorías fundamentales:

Opciones de incentivo (Incentive Stock Options, ISO): restringidas estrictamente a los trabajadores vinculados por nómina. Su diseño busca otorgar beneficios fiscales (diferimiento de impuestos), lo que las convierte en un vehículo de retención de perfiles críticos.

Opciones no calificadas (Non-Qualified Stock Options, NQSO): poseen un espectro de aplicación más amplio, pues permiten incluir a consultores, asesores y contratistas externos. Desde la perspectiva del derecho mercantil, representan contratos privados de opción de compra que ofrecen flexibilidad en la arquitectura de incentivos de la firma.

3. Dinámica de los planes de propiedad accionaria

La implementación de estos beneficios trasciende la mera declaración de intención; se formaliza mediante un contrato marco que debe integrarse en los estatutos sociales de la entidad de trabajo. Para garantizar su validez y eficacia, este instrumento conocido técnicamente como Plan de Propiedad Accionaria para Trabajadores (Employee Stock Ownership Plan, ESOP) debe detallar con rigor los criterios de elegibilidad, el cronograma de consolidación (vesting) y el precio de ejercicio (strike price).

3.1. Impacto en la estructura de compensación y en la eficiencia financiera

Desde la gestión estratégica, las opciones sobre acciones optimizan el flujo de caja al sustituir erogaciones inmediatas de efectivo (bonos o incrementos salariales) por expectativas de capital futuro. Bajo esta premisa, la organización alcanza tres objetivos fundamentales:

- Alineación de intereses (teoría de la agencia): el trabajador, al transitar hacia un rol de copropietario, asume una responsabilidad directa sobre los resultados de largo plazo, lo que mitiga los conflictos de interés entre la propiedad y la gestión.

- Mitigación de la carga financiera: la organización preserva su liquidez operativa, factor crítico en economías con restricciones de crédito o alta volatilidad, como la venezolana.

- Fidelización y valor agregado: el sentido de propiedad (sense of ownership) impulsa una mejora en la calidad de las operaciones, la reducción de costos y la innovación, lo que eleva la competitividad de la firma en su cuota de mercado.

Esta estructura de compensación variable no es exclusiva de las grandes corporaciones; su versatilidad permite que

las empresas emergentes (startups) retengan perfiles de alto valor mediante una participación económica directa. La distinción entre las opciones de incentivo (ISO) y las no calificadas (NQSO) analizada en el apartado anterior permite a la gerencia segmentar estos beneficios según el vínculo contractual del colaborador, ya sea bajo nómina o como asesor externo, y maximizar así el impacto del plan en toda la estructura organizacional.

3.2. Caracterización de los beneficios

La compensación del trabajador, en la coexistencia del vínculo laboral y la condición de accionista en Venezuela, abarca una gama diversa de beneficios que se clasifican en varias categorías: salariales, económicos, jurídicos, sociales, contractuales, accionistas y gerenciales. Cada uno de estos tipos desempeña un papel crucial en la relación laboral y en el fomento de un ambiente organizacional propicio para el desarrollo colectivo e individual:

a. Beneficios salariales: se refieren a la remuneración directa que el trabajador recibe por su labor, e incluyen el salario base, las bonificaciones y las horas extras. El salario debe ser suficiente para garantizar una vida digna y cubrir las necesidades básicas del trabajador y de su familia.

b. Beneficios económicos: abarcan los ingresos adicionales que el trabajador accionista puede recibir, como los incentivos por rendimiento, las comisiones por ventas y las utilidades. Deben diseñarse para motivar y recompensar la excelencia en el desempeño, y para alinear los objetivos individuales con los corporativos.

c. Beneficios jurídicos: comprenden los derechos que asisten al trabajador, tales como las prestaciones sociales, la indemnización por despido y el acceso a un sistema de seguridad social. Protegen al trabajador frente a situaciones de vulnerabilidad y garantizan el cumplimiento de sus derechos laborales ante la ley.

d. Beneficios sociales: incluyen los servicios y programas destinados a fomentar el bienestar integral del trabajador accionista, como los seguros médicos, los planes de pensiones y las jornadas de capacitación. Promueven la calidad de vida, el desarrollo personal y el avance profesional del trabajador, a la vez que fortalecen la cohesión dentro de la empresa.

e. Beneficios contractuales: se derivan de los acuerdos establecidos en los contratos de trabajo. Pueden incluir cláusulas de confidencialidad, opciones de compra de acciones y beneficios específicos negociados entre el trabajador y la empresa. Ofrecen un marco legal de protección y de definición de derechos y obligaciones para ambas partes.

f. Beneficios accionistas: en el contexto de la condición de accionista del trabajador, surgen de la participación directa en el capital de la empresa. Los trabajadores accionistas pueden recibir dividendos, influir en la toma de decisiones y beneficiarse del aumento del valor de sus acciones, lo que refuerza su compromiso con los resultados corporativos.

Las opciones sobre acciones pueden constituir una herramienta valiosa para las empresas, incluso para las emergentes, pues ofrecen ventajas como la retención de los mejores talentos, la alineación de los trabajadores con los objetivos de la organización y la generación de un sentido de propiedad, compromiso y pertenencia sustentado en una participación económica.



En países como los Estados Unidos, donde este tipo de herramienta se encuentra plenamente desarrollado, se distinguen dos modalidades de opciones sobre acciones para los trabajadores: las opciones de incentivo (ISO) y las opciones no calificadas (NQSO). Las ISO solo están disponibles para los trabajadores de la empresa y presentan beneficios fiscales especiales; las NQSO pueden otorgarse a cualquier persona, incluidos los contratistas, los consultores y los asesores.

4. Implementación estratégica: el Plan de Propiedad Accionaria para los Trabajadores (ESOP)

La transición de una política retributiva de naturaleza fija y transaccional hacia modelos de compensación variable basados en el equity constituye un cambio de paradigma en la arquitectura financiera de la empresa. Esta evolución no es meramente administrativa, sino una decisión estratégica que busca mitigar los problemas de agencia descritos por la teoría contractual, al alinear los incentivos del capital humano con la maximización del valor para el trabajador accionista en el largo plazo.

Este proceso se materializa mediante el Plan de Propiedad Accionaria para Trabajadores (Employee Stock Ownership Plan, ESOP), instrumento jurídico y financiero de alta complejidad. El ESOP actúa como un documento marco de gobernanza corporativa que, al integrarse formalmente en los estatutos sociales o en los pactos de socios, redefine la estructura de propiedad de la entidad de trabajo. Su configuración requiere una formalización

rigurosa que abarque las siguientes dimensiones críticas:

a. Arquitectura de adquisición (vesting): define el cronograma de maduración de los derechos económicos, condicionados por lo general a la permanencia (time-based) o al cumplimiento de hitos de desempeño específicos (milestone-based), lo que garantiza la retención del talento clave.

b. Mecanismos de transferencia y liquidez: establecen de forma taxativa las reglas aplicables ante los eventos de liquidez (exit), así como las cláusulas de recompra (buy-back) y las restricciones de transferencia a terceros, con el fin de preservar la estabilidad del cap table.

c. Gobernanza y derechos políticos: delimita el grado de participación del trabajador en la toma de decisiones, y diferencia la titularidad de los derechos económicos de la capacidad de voto, factor esencial para no comprometer la agilidad operativa de la dirección.

4.1. Objetivos organizacionales y cultura de propiedad

El diseño de un ESOP no busca únicamente la retención del talento humano, sino la transformación de la cultura interna a través de objetivos de alto impacto:

- Maximización del valor patrimonial: al vincular la recompensa con la valoración de la empresa, se incentivan la eficiencia operativa, la innovación tecnológica y la fidelización de los clientes, con impacto directo en la rentabilidad.

- Transparencia y gestión participativa: la creación de un ambiente orientado al bienestar colectivo y a la responsabilidad compartida reduce los conflictos internos y acelera los procesos de mejora continua.

- Optimización financiera: el ESOP permite a la gerencia estructurar incentivos que no exigen desembolsos inmediatos de capital, lo que preserva el flujo de caja para los planes de expansión o de inversión operativa.

4.2. Estructuración y gobernanza del plan

Para garantizar la eficacia del programa, la gerencia debe establecer criterios técnicos de elegibilidad (basados en el desempeño, el puesto estratégico y la antigüedad) y configurar un cronograma de adjudicación claro. La distinción entre las opciones de incentivo (ISO), para el personal clave, y las no calificadas (NQSO), para un espectro más amplio de colaboradores, permite una segmentación estratégica del talento. Finalmente, la aprobación de la junta directiva y de los accionistas resulta imperativa para validar la emisión de estos derechos, y asegura que la estrategia esté alineada con la visión de largo plazo de los propietarios del capital y con la sostenibilidad patrimonial de la empresa.

5. Impacto de las opciones sobre acciones en las empresas y su influencia en los trabajadores

La expansión de las stock options en mercados maduros como los de los Estados Unidos y el Reino Unido ha consolidado este instrumento como un pilar de la compensación estratégica. No obstante, su implementación trasciende el mero cálculo financiero y enfrenta a la organización a un compromiso ético y jurídico de largo plazo.

5.1. El contexto venezolano: limitaciones y oportunidades

En Venezuela, la adopción de estos esquemas es incipiente y enfrenta barreras estructurales significativas:

- Restricción del mercado de capitales: la concentración de la operatividad en la Bolsa de Valores de Caracas limita el uso de estas herramientas a las empresas de capital extranjero o a las grandes corporaciones locales.

- Vacío regulatorio y asimetría de información: la ausencia de un marco normativo específico para las empresas de capital cerrado genera incertidumbre y desplaza el diseño de estos incentivos hacia el ámbito de los contratos privados innominados.

5.2. El principio de buena fe como eje de la relación contractual

Al tratarse de una promesa de valor futuro, el contrato de opción sobre acciones descansa fundamentalmente en el principio de buena fe contractual. Conforme al artículo 1.160 del Código Civil venezolano (Congreso de Venezuela, 1982), los contratos obligan no solo a lo expresamente pactado, sino a todas las consecuencias que se derivan de la equidad y de la ley. En este sentido, el diseño de un plan de stock options debe ser un ejercicio de transparencia orientado a evitar:

- Conflictos de expectativas: la volatilidad económica exige que el empleador actúe con honestidad respecto de la valorización real de las acciones.

- Contenido ético-laboral: la relación laboral no es un mero intercambio económico, sino un vínculo regido por la fidelidad y la diligencia. La buena fe opera como un estándar ético-jurídico que protege al trabajador y asegura que el incentivo sea un motor genuino de compromiso, y evita la percepción de una transferencia injusta de los riesgos de mercado hacia el trabajador.



5.3. Riesgos financieros: dilución y gobernanza

Es imperativo que la empresa gestione el riesgo de dilución del capital. El otorgamiento de opciones implica la emisión potencial de nuevas cuotas de participación, lo que altera la estructura de poder y el valor patrimonial de los accionistas actuales. Por tanto, la administración de estos planes debe alinearse con los objetivos de gobernanza corporativa, de modo que la revaluación de la empresa beneficie de forma equitativa a todas las partes involucradas.

6. El marco legal de las opciones sobre acciones

Ante el vacío normativo de la legislación sustantiva venezolana, la determinación de la naturaleza jurídica de las opciones sobre acciones ha recaído en la jurisprudencia reiterada de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ). Estos fallos han configurado una doctrina que permite distinguir el beneficio mercantil de la remuneración laboral.

6.1. El precedente fundamental: el carácter aleatorio y no salarial

El criterio rector nace con la sentencia N° 1633, del 14 de diciembre de 2004, de la Sala de Casación Social del TSJ, caso Enrique Emilio Álvarez Centeno contra Abbotts Laboratories, C.A. (Tribunal Supremo de Justicia, 2004), en la que se establece que las stock options constituyen una “oportunidad de compra” supeditada a las fluctuaciones del mercado. La Sala determinó que este beneficio no reviste carácter salarial con base en dos premisas técnicas:

- La aleatoriedad: la ganancia depende de un evento incierto (el ejercicio

de la opción y la valoración bursátil), lo que rompe con la certeza y la fijeza exigidas para el salario normal.

- La voluntad del trabajador: al tratarse de un acto facultativo que requiere la inversión de capital propio por parte del trabajador, se desnaturaliza la concepción de “contraprestación directa” por el servicio prestado.

Este criterio fue ratificado y consolidado por la sentencia N° 1513, del 17 de diciembre de 2012, de la misma Sala, caso Gustavo Enrique Pérez contra Procter & Gamble de Venezuela, C.A. (Tribunal Supremo de Justicia, 2012), en la que se reiteró que el beneficio consiste en una expectativa de derecho. Al consolidarse como jurisprudencia pacífica y reiterada, esta interpretación adquirió una fuerza vinculante de facto para los tribunales de instancia, y brindó seguridad jurídica a las empresas interesadas en implementar estos planes bajo la premisa de que no generarían pasivos laborales imprevistos.

6.2. Un criterio reciente en revisión: la sentencia N° 697 de 2025

No obstante, el criterio anterior ha sido objeto de un análisis crítico reciente. En la sentencia N° 697, del 15 de diciembre de 2025, la Sala de Casación Social del TSJ cuestionó y reexaminó los precedentes de los casos Abbott (2004) y Procter & Gamble (2012) (Tribunal Supremo de Justicia, 2025), lo que reabre el debate sobre la naturaleza jurídica de las opciones sobre acciones en el ordenamiento venezolano. Este pronunciamiento pone de relieve que la calificación no salarial no debe asumirse como un dogma absoluto, sino que exige un análisis individualizado de cada plan, atento a sus condiciones concretas de otorgamiento, consolidación y ejercicio. En consecuencia, las entidades de trabajo que

adopten estos esquemas deben ponderar el nuevo criterio al estructurar sus planes, a fin de preservar la seguridad jurídica.

6.3. Contraste internacional: el modelo español

Resulta pertinente contrastar la visión local con el pronunciamiento del Tribunal Supremo de España. En su sentencia de la Sala de lo Social del 24 de octubre de 2001 (Tribunal Supremo de España, 2001), el alto tribunal español calificó el beneficio derivado del ejercicio de las opciones sobre acciones como salario en metálico a los efectos del cálculo de la indemnización por despido, siempre que retribuya efectivamente la prestación laboral. Mientras que en Venezuela el énfasis recae en la exclusión salarial por aleatoriedad, la doctrina española reconoce las stock options como un negocio jurídico vinculado a la relación laboral. Surge, además, una distinción técnica relevante en el derecho comparado: la plusvalía diferencia entre el precio pactado y el de mercado al momento del ejercicio suele tratarse como una retribución en especie. Este matiz es fundamental para la gestión de nóminas globales, pues advierte que, si bien el derecho a la opción puede no ser salario, la ganancia patrimonial derivada podría tener impactos tributarios según la configuración específica del plan.

6.4. Evolución del concepto: de la alta gerencia a la democratización del capital

La transición de las stock options desde un privilegio exclusivo de la alta gerencia hacia una herramienta de democratización del capital refleja un cambio de paradigma en la administración de los recursos humanos. La “fidelidad y obediencia” propias de los esquemas tradicionales se transforman hoy en un sentido de copropiedad, en el que la retención del

talento no se logra mediante la imposición, sino a través de la participación activa del trabajador en el éxito económico de la entidad de trabajo.

Conclusiones

La presente investigación permitió concluir que las opciones sobre acciones (stock options) trascienden su concepción tradicional de derivado financiero para consolidarse como un instrumento estratégico de gobernanza y de retención del talento en entornos de alta volatilidad. En el caso venezolano, este mecanismo adquiere una relevancia crítica ante la erosión del salario real y la necesidad imperativa de las organizaciones de preservar su capital intelectual. De los hallazgos obtenidos se desprenden los siguientes puntos fundamentales:

1. Seguridad jurídica por vía jurisprudencial: a pesar del vacío legislativo expreso, la jurisprudencia reiterada de la Sala de Casación Social del TSJ (casos Abbott y Procter & Gamble) brindó, durante casi dos décadas, un entorno de seguridad jurídica suficiente para las empresas. La calificación de estas opciones como beneficios de naturaleza no salarial debido a su carácter aleatorio y a la inversión de capital del trabajador permite ofrecer paquetes de compensación competitivos sin comprometer la sostenibilidad financiera mediante pasivos laborales inmanejables. No obstante, la sentencia N° 697 de 2025 introduce un criterio de revisión que obliga a analizar cada plan de manera individualizada.

2. Viabilidad en empresas de capital cerrado: se desmitifica que las stock options sean exclusivas de las empresas listadas en bolsa. En el mercado local, el uso de contratos privados regidos por el derecho



mercantil y laboral permite a las pequeñas y medianas empresas (pymes) democratizar el acceso al capital, y alinear los intereses individuales con la supervivencia organizacional de largo plazo.

3. Compromiso ético y buena fe: la implementación exitosa de estos planes no depende únicamente de su estructura técnica, sino del cumplimiento del principio de buena fe. La transparencia en la valoración de las acciones y la claridad de las cláusulas de vesting son imperativas para evitar conflictos de expectativas y para fortalecer el vínculo entre el trabajador y la entidad de trabajo.

4. Necesidad de innovación retributiva: ante la fuga de talentos y la globalización del mercado laboral, las empresas venezolanas deben evolucionar desde estructuras de compensación fija hacia modelos híbridos. Las stock options se presentan como una solución de indexación patrimonial indirecta, que permite al trabajador participar activamente en la creación de valor y en el éxito económico de la entidad de trabajo.

En conclusión, la adopción de esquemas de propiedad accionaria para los trabajadores representa una oportunidad disruptiva para el sector empresarial venezolano. Se recomienda a las gerencias de gestión de talento humano y a los asesores legales profundizar en la personalización de estos contratos, de modo que respondan tanto a los objetivos financieros de la empresa como a las expectativas de seguridad y crecimiento del trabajador accionista.

Referencias Bibliográficas

ARGANDOÑA, Antonio (2000). **La remuneración de directivos**

mediante opciones sobre acciones: aspectos económicos y éticos. Barcelona: IESE, Universidad de Navarra, Cátedra “Economía y Ética”.

BENTON, Richard y YOU, Jingya (2022). “Equity compensation and the great resignation: the role of stock options in talent retention post-pandemic”. En: **Journal of Business Research**. Amsterdam: Elsevier, pp. 230-245.

CONGRESO DE VENEZUELA (1982). **Código Civil**. Gaceta Oficial de la República de Venezuela n.º 2.990 Extraordinario, del 26 de julio de 1982. Caracas.

HULL, John C. (2009). **Introducción a los mercados de futuros y opciones**. 6.ª edición. México: Pearson Educación.

SHLEIFER, Andrei y VISHNY, Robert W. (2001). “Stock market driven acquisitions”. En: **Journal of Financial Economics**. Amsterdam: Elsevier, pp. 295-311.

TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA (2001). Sala de lo Social. **Sentencia del 24 de octubre de 2001** (recurso N° 4851/2000). Madrid.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA (2004). Sala de Casación Social. **Sentencia N° 1633, del 14 de diciembre de 2004**. Caso: Enrique Emilio Álvarez Centeno contra Abbotts Laboratories, C.A. Caracas.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA (2012). Sala de Casación Social. **Sentencia N° 1513, del 17 de diciembre de 2012**. Caso: Gustavo Enrique Pérez contra Procter & Gamble de Venezuela, C.A. Caracas.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA
(2025). Sala de Casación Social.
**Sentencia N° 697, del 15 de
diciembre de 2025.** Caracas.

Crisis y transformación: análisis del colapso del sistema político y del movimiento sindical venezolano (1989-1993)

Ruth Cristina Guerrero Prieto

Especialista en derecho laboral; ruthcristinaguerrero@gmail.co;m; profesora de la Universidad del Zulia y Universidad Rafael Urdaneta; ORCID 0009-0000-6965-3913.

Resumen

El presente estudio, de naturaleza documental y descriptiva, examina de manera exhaustiva y profunda los principales hechos coyunturales y estructurales que impactaron el sistema político venezolano entre 1989 y 1993. Este período histórico estuvo signado por la implementación abrupta de un programa de ajuste económico de corte neoliberal ("El Gran Viraje"), el masivo estallido social de febrero de 1989 (el Caracazo), las acometidas insurreccionales militares de 1992 y el enjuiciamiento y destitución presidencial de 1993. Estos acontecimientos evidenciaron el agotamiento definitivo del modelo político y socioeconómico erigido a partir del Pacto de Punto Fijo y la democracia representativa partidocrática. En este marco, la investigación analiza en detalle la crisis del sindicalismo venezolano —encabezado de forma corporativa e histórica por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)— como una manifestación medular del colapso de los canales de intermediación y representación social. La pérdida de densidad institucional del movimiento obrero, sumada al auge del sindicalismo de base alternativo y radical (el Nuevo Sindicalismo), aceleró el vaciamiento de legitimidad del régimen. La investigación concluye que la coyuntura 1989-1993 no constituyó una simple perturbación pasajera, sino un quiebre estructural e irreversible caracterizado por la incapacidad orgánica de las élites políticas y sindicales tradicionales para encauzar el conflicto social y garantizar la gobernabilidad democrática.

Palabras clave: sistema político venezolano; sindicalismo; Pacto de Punto Fijo; flexibilización laboral; gobernabilidad.

Crisis and Transformation: An Analysis of the Collapse of the Venezuelan Political System and Trade Union Movement (1989–1993)

Abstract

This comprehensive documentary and descriptive study examines the critical events and structural factors that led to the collapse of the Venezuelan political system between 1989 and 1993. This historical period was defined by the sudden implementation of a



neoliberal economic adjustment package ("El Gran Viraje"), the massive social uprising of February 1989 (the Caracazo), the military coup attempts of 1992, and the presidential impeachment of 1993. These events demonstrated the complete exhaustion of the political and socioeconomic model built upon the Punto Fijo Pact and party-based representative democracy. Within this analytical framework, the research deeply investigates the crisis of Venezuelan trade unionism—historically led in a corporatist fashion by the Confederation of Venezuelan Workers (CTV)—as a central expression of the degradation of political mediation channels. The loss of institutional density within the organized labor movement, combined with the emergence of radical rank-and-file unionism (New Trade Unionism), accelerated the regime's loss of legitimacy. The study concludes that the 1989-1993 juncture was not an isolated crisis, but a profound structural turning point marked by the organic inability of political and union elites to mediate social conflict and preserve democratic stability.

Keywords: Venezuelan political system; trade unionism; Pact of Punto Fijo; labor market flexibilization; governability...

Introducción: contexto y arquitectura del Régimen de Punto Fijo

La democracia representativa venezolana instaurada formalmente tras la caída de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez en enero de 1958 descansó sobre una compleja arquitectura de acuerdos explícitos e implícitos entre las élites políticas, económicas y sociales del país. El hito fundacional de este ordenamiento fue la firma del Pacto de Punto Fijo en octubre de 1958 por parte de los partidos Acción Democrática (AD), COPEI y la Unión Republicana Democrática (URD). Este compromiso institucional tenía como meta primordial desactivar la volatilidad política, evitar la polarización destructiva que había liquidado el trienio adeco (1945-1948) y construir un marco regulado para la competencia pacífica por el poder ejecutivo y legislativo (Kornblith, 1996; Levine, 1994).

No obstante, la estabilidad del modelo instaurado en 1958 no dependió exclusivamente de las reglas formales consignadas en la Carta Magna de 1961. Su sostenimiento material y simbólico descansó en la articulación de lo que el politólogo Juan Carlos Rey denominó el "Sistema Populista de Conciliación de Élite" (Rey, 1986, citado en Kornblith, 1996). En este esquema, el Estado rentista venezolano, energizado por el incesante flujo del excedente petrolero, asumió la función estratégica de centro redistribuidor de riqueza. Esta capacidad fiscal permitió a los gobiernos de turno subsidiar a sectores empresariales, extender servicios públicos y construir una vasta red de amparo social y empleo público, cooptando pacíficamente las demandas de los grupos organizados de la sociedad civil.

En el plano sociolaboral, la gobernabilidad requería la incorporación orgánica del movimiento obrero. A través de la Confederación de

Trabajadores de Venezuela (CTV), creada en 1936 y reconstituida en 1959, el sector sindical se integró subordinadamente al pacto gobernante (Ellner, 1993; Torres, 2016). La CTV operó como el brazo corporativo de los partidos gobernantes — predominantemente de Acción Democrática—garantizando la paz laboral y moderando las huelgas y demandas salariales a cambio de amplias concesiones: financiamiento de cajas de ahorro, presencia directiva en institutos autónomos y empresas públicas, cargos legislativos para dirigentes de la central y un monopolio práctico sobre la negociación colectiva (Lucena, 2003).

Durante casi tres décadas, esta alianza tripartita entre Estado, partidos de masas y corporaciones sindicales sustentó la noción del "excepcionalismo democrático venezolano", proyectando la imagen de una nación próspera e inmune a las dictaduras y convulsiones revolucionarias que azotaban al resto de América Latina (Levine, 1994). Sin embargo, la dependencia estructural de la renta petrolera internacional ocultó fallas geológicas profundas. El paulatino agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la expansión del clientelismo partidista, la corrupción administrativa y el estancamiento de los ingresos fiscales tras el fin del boom petrolero de la década de 1970 erosionaron lenta pero inexorablemente los fundamentos materiales de la conciliación de élites (Kornblith, 2012).

El propósito medular de esta investigación es desentrañar y analizar la secuencia de eventos coyunturales

que precipitaron el colapso del sistema político venezolano entre 1989 y 1993, haciendo un énfasis riguroso en la descomposición de la mediación sindical como variable explicativa fundamental. La hipótesis central sostiene que la crisis de representatividad de la CTV y la fractura de la matriz partidista-sindical no fueron consecuencias secundarias del colapso, sino componentes estructurales aceleradores que despojaron al Estado de sus mecanismos tradicionales de contención social, dejando al régimen expuesto a la protesta popular desarticulada, las insurrecciones militares y la implosión institucional.

1. El Sistema Político previo a la crisis: la matriz partidista-sindical

La comprensión cabal de la crisis de 1989-1993 exige estudiar de cerca el engranaje institucional que normó la vida pública venezolana desde la promulgación de la Constitución de 1961. El sistema político se vertebró como una partidocracia centralizada e integradora, en la cual los partidos Acción Democrática (AD) y COPEI monopolizaron la agregación y canalización de los intereses de la población (Kornblith, 1996; Márquez, 2015). Los partidos funcionaron no solo como maquinarias electorales, sino como agencias omnipresentes que estructuraron la vida comunitaria, gremial, profesional, estudiantil y laboral del país.



Dentro de este diseño, la matriz partidista-sindical ocupó una posición privilegiada. El sindicalismo corporativo liderado por la CTV no mantenía una relación de mera alianza táctica con el partido de gobierno; constituía una articulación simbiótica y orgánica (Ellner, 1993). Acción Democrática mantenía dentro de sus órganos de dirección el llamado Buró Sindical, una instancia todopoderosa desde la cual se decidían las listas electorales del partido, la asignación de cupos parlamentarios para dirigentes obreros y la línea de acción estratégica que las federaciones de la CTV debían adoptar frente al Ministerio del Trabajo y los gremios patronales (Lucena, 2003).

Esta estrecha imbricación generó beneficios sustanciales durante el período de abundancia fiscal. La legislación laboral venezolana de las décadas de 1960 y 1970 acumuló importantes conquistas socioeconómicas, tales como el régimen de prestaciones sociales, la estabilidad absoluta en el trabajo y la generalización de las convenciones colectivas por rama de industria (Bernardoni de Govea, 1991). No obstante, esta dinámica institucional cobró un precio ruinoso para la autonomía e innovación de las organizaciones de los trabajadores:

- **Cooptación** y desautonomización: Las dirigencias de la CTV supeditaron

progresivamente los intereses inmediatos e históricos de la clase trabajadora a las necesidades de gobernabilidad de los presidentes de turno pertenecientes a sus partidos,

ahogando la combatividad de base (López Maya, 2005; Ellner, 1993).

- **Burocratización** y descomposición interna: El manejo discrecional de recursos provenientes de subsidios estatales y del financiamiento patronal convirtió a la cúpula cetevista en una oligarquía sindical desvinculada de la cotidianidad de las fábricas y talleres (Iturraspe, 2010).

- **Monopolio y exclusión:** La estructura legal y la práctica política impidieron la legalización de sindicatos independientes o de tendencia pluralista que no estuvieran subordinados al pacto institucional AD-COPEI, generando un profundo déficit de democracia interna (Lucena, 2003).

Como advierte López Maya (2005), la hegemonía del corporativismo adeco-cetevista bloqueó la renovación de liderazgos sociales e instaló una rigidez orgánica incapaz de reaccionar ante cambios en la estructura productiva. Cuando a partir del viernes negro (febrero de 1983) el Bolívar sufrió una severa devaluación y la economía inició un ciclo estancacionista prolongado, los salarios reales de los trabajadores cayeron drásticamente. Sin embargo, la cúpula de la CTV continuó utilizando la negociación burocrática en las altas esferas del poder sin movilizar a sus bases, agravando el alejamiento entre dirigencia y ciudadanía analizado por Márquez (2015).

2. Ajuste económico y conflicto social: el Caracazo como punto de quiebre

La asunción de Carlos Andrés Pérez a la presidencia de la República en febrero de 1989 marcó un viraje radical en la estrategia de desarrollo del Estado venezolano. A diferencia de su primer mandato (1974-1979), caracterizado por el nacionalismo económico y el gasto público masivo financiado por la bonanza petrolera, Pérez asumió el poder en un escenario macroeconómico crítico: agotamiento total de las reservas internacionales netas, un servicio de deuda externa sofocante, inflación desbocada y un déficit fiscal que alcanzaba niveles insostenibles (Kornblith, 2012).

Rodeado por un equipo de tecnócratas formados en universidades anglosajonas (los IESA boys), el Ejecutivo aplicó en cuestión de días un programa de ajuste estructural drástico de inspiración neoliberal, denominado popularmente como El Gran Viraje, enmarcado en un acuerdo crediticio de facilidades extendidas con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Las medidas implicaron la sustitución inmediata del control de cambios por un tipo de cambio flotante, la liberación generalizada de precios de bienes y servicios (incluidos los de primera necesidad), la reducción arancelaria, la privatización de empresas públicas y el ajuste de las tarifas de los servicios básicos y de los combustibles fósiles.

El paquete de medidas económicas causó un impacto demoledor e inmediato sobre el poder adquisitivo de las clases populares y medias urbanas, las cuales venían de soportar un lustro de deterioro de sus condiciones materiales. La implementación del incremento del precio del combustible

se tradujo en una subida inmediata del pasaje del transporte público urbano e interurbano en las principales ciudades del país, sin que se hubieran establecido mecanismos eficaces de compensación social ni previa concertación con las centrales laborales.

La respuesta de la población desbordó cualquier canal institucional conocido. Entre el 27 y el 28 de febrero de 1989, estalló en Guarenas y se propagó velozmente por Caracas, La Guaira, Valencia, Barquisimeto y Maracaibo una masa incontrolable de protestas, saqueos a establecimientos comerciales y destrucción de unidades de transporte público. Este fenómeno, bautizado como el Caracazo, expuso trágicamente la desconexión total entre el régimen representativo y los sectores populares urbanos, especialmente aquellos inmersos en la economía informal y en las barriadas periféricas que jamás habían sido integrados a la estructura de corporativismo formal de la CTV (Kornblith, 2012; Cañizalez, 2018).

Durante la convulsión social del Caracazo, la incapacidad organizativa y política de la CTV quedó al desnudo. La central sindical no solo fue tomada por sorpresa por el estallido espontáneo, sino que careció de sólido liderazgo, discurso o autoridad moral para mediar entre las masas encendidas y el Ejecutivo (López Maya, 2005; Torres, 2016). La única respuesta del Estado ante la quiebra del orden público fue la coerción extrema: el Ejecutivo decretó el estado de emergencia, suspendió las garantías constitucionales y ordenó el despliegue del Ejército para sofocar las revueltas mediante un uso



desproporcionado de la fuerza armada. El saldo trágico de cientos de ciudadanos muertos y violaciones sistemáticas de derechos humanos quebró irremediablemente la legitimidad democrática del régimen y fracturó el mito del pacto de convivencia social (Cañizalez, 2018).

3. La crisis sindical y el vaciamiento de la representación laboral

El impacto sociopolítico del Caracazo y la posterior profundización de las reformas neoliberales sumieron al movimiento sindical venezolano en la crisis más severa de su historia contemporánea. Este proceso de declive y descomposición sedesplegó a través de tres dimensiones fundamentales:

a. Dilema de lealtad y paralización estratégica de la CTV

El programa neoliberal de Carlos Andrés Pérez colocó a la dirigencia socialdemócrata de la CTV en un dilema existencial intratable. Oponerse frontalmente al paquete económico implicaba romper amarras con el presidente de la República, quien a su vez era el máximo líder operativo de Acción Democrática, arriesgándose a perder el acceso preferencial a las arcas públicas y a las cuotas de poder partidista (Ellner, 1993). Por otro lado, validar el programa del FMI significaba aceptar el desmantelamiento de los derechos laborales, la pérdida del salario real y la desregulación de la estabilidad en el trabajo, lo cual destruía la escasa representatividad que conservaba ante los trabajadores de

fábrica y empleados públicos (Lucena, 2003; Iturraspe, 2010).

Atrapada en esta contradicción orgánica, la CTV adoptó una postura oscilante, ambigua e ineficaz. Convocó a una huelga general de 24 horas en mayo de 1989 como mecanismo de válvula de escape para descomprimir las presiones internas, pero la paralización fue utilizada como una ficha de negociación de cúpula más que como el inicio de un plan articulado de lucha de la clase obrera contra las reformas de mercado (Lucena, 2003). A medida que el mandato de Pérez avanzaba, la burocracia cetevista continuó perdiendo peso político, incapaz de detener la ola de despidos masivos en el sector público derivados de la privatización de empresas como la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) y la aerolínea Viasa.

b. Flexibilización laboral, precarización y la reformulación de la LOT

La implementación de políticas de libre mercado impulsó intensos debates sobre la necesidad de flexibilizar las relaciones de trabajo para incentivar la inversión privada extranjera. El centro de las disputas legales y económicas se concentró en la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT). En 1990, tras años de paralización en el Congreso Nacional, se aprobó una nueva LOT impulsada principalmente por la figura del expresidente Rafael Caldera (Bernardoní de Govea, 1991).

Aunque la LOT de 1990 procuró blindar formalmente ciertas conquistas históricas, las dinámicas reales del mercado laboral fueron en dirección

diametralmente opuesta. La recesión económica, combinada con la inflación galopante, erosionó el valor del salario mínimo y aceleró el traspaso de trabajadores del sector formal al sector informal de la economía, el cual superó el 45% de la población económicamente activa hacia 1992 (Iturraspe, 2010). Como advierten Bernardoni de Govea (1991) e Iturraspe (2010), el sindicalismo tradicional de la CTV, diseñado exclusivamente para representar al asalariado formal con empleo estable en grandes empresas o entes gubernamentales, se demostró totalmente inútil para agremiar, proteger u organizar a la creciente masa de trabajadores precarios, subempleados e informales que poblaban los centros urbanos.

c. El Surgimiento del nuevo sindicalismo y la fragmentación del frente obrero

La crisis de representatividad de la cúpula cetevista creó las condiciones para la eclosión de corrientes sindicales independientes y radicales que cuestionaron abiertamente el monopolio de la CTV. El exponente de mayor trascendencia teórica e histórica de esta ruptura fue el denominado Nuevo Sindicalismo, encarnado organizativamente en el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Siderúrgica y Similares (SUTISS) en el complejo industrial de Guayana, estado Bolívar, e impulsado políticamente por la organización La Causa R (LCR) (López Maya, 2005; Ellner, 1999).

Liderado por figuras obreras como Andrés Velásquez y Pablo Medina, el Nuevo Sindicalismo enarboló una serie de principios diametralmente opuestos

al modelo burocrático de la CTV (López Maya, 2005):

i. Democracia directa y asamblearia en los centros de trabajo para la toma de decisiones estratégicas y la aprobación de pliegos conflictivos, erradicando los acuerdos secretos a espaldas de las bases.

ii. Autonomía e independencia irrestricta frente a los partidos políticos de gobierno y frente a las burocracias patronales o estatales.

iii. Práctica sindical transparente, centrada en la eficiencia productiva, el control obrero de la seguridad laboral y el combate frontal contra la corrupción de las cúpulas gremiales.

El triunfo arrollador de Andrés Velásquez en la gobernación del estado Bolívar en las primeras elecciones directas de mandatarios regionales en diciembre de 1989 y la posterior expansión electoral de La Causa R en los núcleos industriales del centro del país (Carabobo y Aragua) y en la capital demostraron que la clase trabajadora estaba abandonando masivamente la adscripción tradicional a Acción Democrática y COPEI (Lucena, 2003; Ellner, 1999). Esta fragmentación terminó de quebrantar el monopolio de la representación social que el pacto de Punto Fijo había otorgado a la CTV, acelerando el vaciamiento de densidad institucional del régimen populista conciliador.

4. Descomposición institucional: rebeliones militares y enjuiciamiento presidencial



La pérdida de legitimidad del sistema de partidos y la parálisis del corporativismo sindical crearon un vacío de representación política que terminó filtrándose hacia el interior de las Fuerzas Armadas Nacionales. El descontento de las capas medias y bajas de la oficialidad militar, que compartían las angustias socioeconómicas de la población civil y sentían un profundo rechazo hacia la corrupción de la élite política, cristalizó en la formación de movimientos clandestinos dentro de los cuarteles (Garrido, 2000).

El 4 de febrero de 1992, el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), bajo la conducción táctica del teniente coronel Hugo Chávez Frías y otros oficiales del Ejército, ejecutó una acometida militar insurreccional contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Aunque la acción armada fue controlada militarmente en Caracas y Pérez preservó el poder, el impacto político de la insurrección fue devastador para el régimen. El brevísimo mensaje televisado en el que Chávez asumió la responsabilidad del levantamiento y pronunció el célebre "por ahora" resonó profundamente en una sociedad agraviada por el ajuste económico y desprovista de canales institucionales para expresar su rechazo (Garrido, 2000; Levine, 1994).

El 27 de noviembre del mismo año se produjo una segunda intentona golpista, protagonizada por altos oficiales de la Aviación y la Armada con respaldo de grupos civico-políticos radicales. Aunque este nuevo intento también fue sofocado sangrientamente, demostró que la crisis ya no se limitaba

a huelgas o tumultos de calle: la descomposición había perforado el núcleo duro del aparato coercitivo del Estado (Garrido, 2000). El liderazgo civil tradicional, incapaz de reconectar con la sociedad civil o de renovar los partidos de masas, recurrió a la negociación de cúpula para sacrificar la figura del presidente como vía para preservar la supervivencia del régimen constitucional.

En mayo de 1993, el fiscal general de la República presentó una acusación formal contra el presidente Carlos Andrés Pérez por los delitos de malversación de fondos públicos y apropiación indebida de la partida secreta del Ministerio del Interior. La Corte Suprema de Justicia halló méritos para el juicio, y el Congreso Nacional votó abrumadoramente para suspender a Pérez de la Presidencia de la República, obligándolo a abandonar el poder (Vivas, 2007). Si bien el enjuiciamiento se canalizó a través de las formas procesales de la Carta Magna de 1961, el hecho confirmó el colapso absoluto de la figura presidencial como centro integrador de la gobernabilidad democrática y la quiebra definitiva del pacto sociopolítico que había regido al país desde 1958 (Vivas, 2007; Kornblith, 1996).

5. Síntesis comparativa de la crisis institucional

Para visualizar sintéticamente las transformaciones estructurales operadas en el sistema político venezolano a lo largo del quinquenio 1989-1993, la siguiente tabla analiza los cambios acontecidos en las

dimensiones analíticas más relevantes
de la arquitectura institucional:

Dimensión analítica	Modelo de Punto Fijo/conciliación de élites (1958-1988)	Coyuntura de crisis y quiebre estructural (1989-1993)
Mecanismos de gobernabilidad	Pactos explícitos de co-gobernanza, concertación tripartita y distribución de la renta petrolera.	Ajuste neoliberal unilateral (El Gran Viraje), parálisis institucional y recurso constante a la represión militar.
Rol del sindicalismo formal (CTV)	Brazo corporativo del régimen, mediador monopólico, garante de la paz laboral y cooptado por el Buró Sindical de AD.	Parálisis estratégica, pérdida de legitimidad ante las bases, desarticulación organizativa e incapacidad de frenar el ajuste.
Sistemas de representación social	Monopolio bipartidista (AD-COPEI) con alta capacidad de agregación de demandas comunitarias y gremiales.	Desconexión radical entre élites y ciudadanía, fragmentación partidista y auge de contrapoderes (Nuevo Sindicalismo/LCR).
Estructura de la clase trabajadora	Predominio del asalariado Formal, empleo público estable y convenciones colectivas nacionalizadas.	Informalización masiva del empleo, flexibilización de hecho, devaluación del salario real y precarización laboral.
Estabilidad institucional	Subordinación del estamento militar al poder civil e imágenes de "excepcionalismo democrático" latinoamericano.	Dos intentonas de golpe de Estado (1992), juicio político y destitución del presidente de la República (1993).

Fuente: elaboración propia.

**Conclusiones extensas y
discusión profunda**

El análisis histórico y politológico del quinquenio 1989-1993 permite extraer conclusiones de alcance teórico y práctico sobre la dinámica de colapso de los regímenes democráticos pactados y el rol determinante de las mediaciones sociales. Las conclusiones de esta investigación se articulan a través de las siguientes dimensiones fundamentales:

a. El Colapso de la conciliación de élites por agotamiento de la renta y mediaciones corporativas

La crisis del sistema político venezolano durante el período 1989-1993 no constituyó una simple perturbación coyuntural ni un acontecimiento fortuito provocado por errores individuales de conducción técnica. Fue la manifestación terminal de un proceso acumulativo de descomposición estructural del Sistema Populista de Conciliación de Élites



teorizado por Juan Carlos Rey (Kornblith, 1996). La arquitectura

de Punto Fijo erigió su estabilidad sobre la premisa de una renta petrolera fiscalmente inagotable que permitía financiar simultáneamente la acumulación de capital privado y la paz social mediante concesiones a la clase trabajadora.

Cuando el excedente petrolero colapsó y el Estado se vio forzado a adoptar medidas de ajuste macroeconómico drásticas, la conciliación de élites perdió su sustento material. No obstante, lo que tornó destructivo este proceso fue la rigidización burocrática de los canales de mediación. El régimen sociopolítico fue incapaz de transformar sus instituciones para abrir espacio a nuevos actores sociales y económicos. La pretensión de ejecutar un viraje económico neoliberal sin haber democratizado previamente las estructuras políticas ni negociado las cargas del ajuste con la sociedad civil garantizó el estallido inevitable de la gobernabilidad democrática (Kornblith, 2012; Cañizalez, 2018).

b. La crisis de la matriz partidista-sindical como acelerador del quiebre institucional

Una de las aportaciones centrales de este estudio radica en visibilizar que la crisis del sindicalismo venezolano, encarnado por la CTV, no fue un síntoma secundario del colapso del sistema político, sino una variable explicativa medular de su aceleración. La mediación laboral constituía el amortiguador social primario de la democracia puntofijista (Ellner, 1993; Lucena, 2003). Al convertir a la CTV en un apéndice burocrático de Acción

Democrática subordinado a las necesidades de la cúpula partidista, se privó a los trabajadores venezolanos de un canal institucional legítimo y democrático para canalizar su protesta frente al deterioro flagrante de sus niveles de vida.

Esta desautonomización y burocratización produjo un doble efecto catastrófico para el régimen. Por un lado, cuando estalló la indignación popular en el Caracazo, la cúpula cetevista carecía de la credibilidad y del despliegue organizativo necesarios para contener, orientar o negociar las demandas del dividendo social excluido (López Maya, 2005; Torres, 2016). Por otro lado, la incapacidad de la CTV para detener la flexibilización laboral, la caída de los salarios reales y la informalización del empleo impulsó a amplios sectores obreros a romper definitivamente con el bipartidismo tradicional, buscando refugio en alternativas como el Nuevo Sindicalismo de La Causa R o en movimientos insurreccionales militares (Lucena, 2003; Ellner, 1999). El vaciamiento de representatividad de la central sindical despojó al Estado de su principal cortafuegos corporativo, dejando a las élites políticas desnudas frente al conflicto social.

c. La inadecuación del modelo sindical tradicional ante las transformaciones del mercado laboral

El estudio demuestra que la crisis de la CTV también respondió a su incapacidad sociológica para adaptarse a las mutaciones del mundo del trabajo a finales del siglo XX. El modelo corporativo de la CTV fue diseñado para una economía caracterizada por el empleo formal masivo, la gran fábrica

taylorista o petroquímica y la expansión del aparato de empleados públicos del Estado (Iturraspe, 2010). Cuando las políticas de ajuste, la recesión económica y la reestructuración productiva impulsaron el crecimiento explosivo de la economía informal, el subempleo y la contratación precarizada, la CTV se convirtió en una organización que representaba a un segmento minoritario y privilegiado de la fuerza de trabajo (Bernardoni de Govea, 1991).

La incapacidad de la cúpula cetevista para agremiar a los trabajadores informales, a los desempleados y a las comunidades de las barriadas periféricas creó una inmensa masa de población desorganizada pero profundamente politizada en su descontento. Esta fractura entre la Venezuela formal (sindicada y representada en la CTV) y la Venezuela informal (excluida y precarizada) alimentó la crisis de representatividad analizada por Márquez (2015) y sentó las bases para el rechazo radical a todo el entramado institucional de la democracia representativa de 1958.

d. El Nuevo Sindicalismo como antecedente de la ruptura antipolítica

El auge del "Nuevo Sindicalismo" liderado por SUTISS y La Causa R durante el quinquenio 1989-1993 constituyó una experiencia pionera de democratización y combatividad obrera que demostró la viabilidad de alternativas no cooptadas por el pacto adeco-copeyano (López Maya, 2005; Ellner, 1999). Al privilegiar la asamblea de base, la transparencia administrativa y la autonomía frente al Estado, el Nuevo Sindicalismo quebró el monopolio sociolaboral de la CTV y

abrió grietas irreversibles en la hegemonía regional y municipal del bipartidismo tradicional.

Sin embargo, la posterior evolución de la crisis política nacional superó la capacidad de contención de los propios movimientos sindicales alternativos. La velocidad del colapso institucional, combinada con la frustración ciudadana ante los vicios del sistema judicial y legislativo, terminó canalizando el descontento social hacia la figura del liderazgo carismático y militar encarnado por Hugo Chávez tras las acometidas insurreccionales de 1992 (Garrido, 2000; Levine, 1994). La emergencia de la vía insurreccional-militar como respuesta al colapso de la representación demostró que, cuando los canales democráticos institucionales y sindicales se cierran o se vacían de representatividad real, la sociedad busca salidas de ruptura radical fuera del marco constitucional.

e. Implicaciones teóricas para la gobernabilidad democrática contemporánea

Finalmente, la lección analítica fundamental que deja la crisis del sistema político y sindical venezolano entre 1989 y 1993 es que la legitimidad democrática y la gobernabilidad no pueden sostenerse indefinidamente mediante pactos formales entre élites, si dichos acuerdos no están revalidados de manera continua por una conexión orgánica y transparente con las demandas de la ciudadanía y de las clases trabajadoras. La estabilidad de un régimen político es indisoluble de la salud democrática de sus mediaciones intermedias: partidos políticos, sindicatos, gremios y organizaciones comunitarias (Levine, 1994; López, 2019).



Cuando los organismos sindicales y gremiales renuncian a la defensa autónoma de sus representados para transformarse en agencias de contención política al servicio de gobiernos de turno o de intereses burocráticos, pierden su densidad institucional y su autoridad moral. En el momento en que sobrevienen crisis económicas o ajustes estructurales, estas mediaciones vacías se desmoronan como castillos de naipes, dejando al sistema político expuesto a la polarización destructiva, el surgimiento de liderazgos antipolíticos y la fragmentación irreversible del tejido social. El quinquenio 1989-1993 clausuró trágicamente el ciclo de la democracia de Punto Fijo, dejando como enseñanza perdurable que la paz social y la institucionalidad solo son sostenibles cuando descansan sobre la justicia socioeconómica, la democracia interna de los movimientos sociales y el respeto irrestricto a la representatividad popular.

Referencias Bibliográficas

BERNARDONI DE GOVEA, M. (1991). La reforma de la Ley Orgánica del Trabajo en el contexto de la crisis económica venezolana. **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**, UCV.

CAÑIZALEZ, A. (2018). **Venezuelan Politics in Crisis: The Role of Political Actors and Social Movements**. Caracas: Editorial Alfa.

ELLNER, S. (1993). **Organized Labor in Venezuela, 1958-1991: Behavior and Concerns in a Democratic Regime**. University

Park: Pennsylvania State University Press.

ELLNER, S. (1999). The Heyday of Radical Trade Unionism in Venezuela: The Case of the Causa R in the Guayana Region. **Latin American Perspectives**, 26(3), 117-137.

GARRIDO, L. (2000). **La revolución bolivariana: De la guerrilla al gozo del poder y la rebelión militar**. Caracas: Ediciones del Autor.

ITURRASPE, F. (2010). **El movimiento sindical venezolano en la época de la mundialización**. Buenos Aires: CLACSO.

KORNBLITH, M. (1996). **Crisis y transformación del sistema político venezolano**. Caracas: Universidad Central de Venezuela / CLACSO.

KORNBLITH, M. (2012). La crisis del sistema político venezolano: De la democracia de consensos a la polarización. **Nueva Sociedad**, 240, 45-62.

LEVINE, D. H. (1994). Goodbye to Venezuelan Exceptionalism. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, 36(4), 145-182.

LÓPEZ, R. (2019). La descomposición del liderazgo político en Venezuela: Consecuencias y desafíos para la gobernabilidad. **Revista de Estudios Políticos**, 45(3), 123-145.

LÓPEZ MAYA, M. (2005). **Del viernes negro al referendo revocatorio**. Caracas: Grupo Editorial Alfa / ILDIS.

LUCENA, H. (2003). **El trabajo en la Venezuela bolivariana: Ensayos sobre relaciones de trabajo y sindicalismo.** Barquisimeto: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA).

MÁRQUEZ, J. (2015). **La crisis de representación en Venezuela: Análisis sociopolítico de las dinámicas de desconexión entre partidos y sociedad.** Caracas: Universidad Central de Venezuela.

TORRES, A. (2016). Trayectoria histórica del movimiento de trabajadores en un siglo de historia de Venezuela (1914-2014). **Tiempo y Espacio**, 34(65), 89-115.

VIVAS, A. (2007). **Los abismos de la gobernabilidad: El enjuiciamiento a Carlos Andrés Pérez y el quiebre del sistema institucional.** Caracas: Universidad Central de Venezuela.



**UNIVERSIDAD
DEL ZULIA**

Vol. 29, Números consolidados 1, 2, 3 (2023)

*Esta revista fue editada en formato digital y
publicada en agosto de 2026, por el **Fondo Editorial
Serbiluz, Universidad del Zulia.**
Maracaibo-Venezuela*

Contenido

Artículos

Transversalidad del género en el diálogo social

Gender Mainstreaming in Social Dialogue

Leonor Narcisa de Jesús Murillo Sevillano

8-23

Régimen jurídico venezolano como vínculo de los funcionarios públicos y el derecho laboral

The Venezuelan legal framework as the link between public officials and labor law

Luisana Amanda Mark López

24-42

El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria en su relación con el salario digno y el trabajo decente

The right to food and food security in relation to a living wage and decent work

Loiralith Margarita Chirinos Portillo

43-57

Las opciones sobre acciones como herramienta de compensación a los trabajadores en Venezuela

Stock Options as a Compensation Tool for Workers in Venezuela

Henry de Jesús Portillo Mejías

58-68

Crisis y transformación: análisis del colapso del sistema político y del movimiento sindical venezolano (1989-1993)

Crisis and Transformation: An Analysis of the Collapse of the Venezuelan Political System and Trade Union Movement (1989–1993)

Ruth Cristina Guerrero Prieto

69-81