

Derecho del trabajo .....	1156
---------------------------	------

dirige un fiscal popular supremo. En cada tribunal popular y militar debe existir una fiscalía popular.

Lisandro CRUZ PONCE

## DERECHO DEL TRABAJO

BARROS DE MESQUITA, Jr., Carlos, "Sindicalismo, economía y democracia", *Cuestiones laborales (Homenaje al maestro Mozart Victor Rusomano)*, México, UNAM, 1988, pp. 61-72.

Vivamente interesado en los problemas y alcances del derecho sindical, el autor nos ofrece en este estudio las alternativas del sindicalismo en los países en vías de desarrollo, referido particularmente a la actual experiencia del Brasil.

Tras de meditar sobre lo que ha de entenderse por sindicalismo en la doctrina, el autor se propone distinguir los actuales modelos intervencionistas o abstencionistas de los Estados con respecto a la existencia, opciones y desempeño, de las organizaciones profesionales en el marco brasileño.

Desde su punto de vista, los sistemas intervencionistas tienen por característica la injerencia heterónoma o unilateral de las instancias oficiales en la actividad económica y social del sindicato. Dichos modelos, acota, son reglamentaristas y opresores. Desde esta visión, "la legislación brasileña de organización sindical se encuadra en el modelo intervencionista, pues el sindicato brasileño nace, vive y muere en el Estado". Por el contrario, también nos aclara, en los modelos abstencionistas, como el de Suecia o Italia, las autoridades no regulan la actividad sindical.

A partir de la premisa de que la organización profesional propende a la defensa y promoción sistemática de las condiciones de trabajo, el autor se ocupa de las relaciones entre sindicalismo y economía, así como entre ésta y sistema político.

En una semblanza histórica, después de reflexionar en las experiencias sindicales del Brasil de 1946, 1967 y 1969, en que los liderazgos sindicales no realizaron ningún esfuerzo notable por lograr la autonomía sindical, afirma con contundencia que la poca pujanza del sindicalismo fue una realidad evidente hasta el año 1978. Muestra como

hecho curioso que dentro de este proceso de consolidación profesional —cuando incluso el gobierno federal propone al Congreso Nacional la modificación de la ley sindical, presentando un proyecto democrático de objetiva abstención estatal, en la línea del Convenio 87—, con eliminación progresiva de la contribución sindical, las mismas fuerzas gremiales se opusieron a que prosperara.

Al analizar la consistencia de la solidaridad profesional en su país, Barros de Mesquita explica que en la experiencia brasileña es difícil medir la real representatividad de las organizaciones sindicales, con base en el apoyo numérico de los sindicatos, toda vez que la gran mayoría ingresa a los sindicatos para asesorarse jurídicamente, encontrar un auxilio material o contar con asistencia médica. Por eso mismo, la huelga actualmente está ligada al comportamiento del Estado frente al movimiento sindical. Dentro de este orden de ideas, el gobierno autoritario prevalece, no cabe duda, sin que pueda existir el consenso para comprobar la aceptación de un modelo democrático y pluralista.

Matiza con toda claridad, no obstante, que el sindicalismo brasileño ha evolucionado enormemente hacia la democracia sindical, durante los años más recientes. No deja de contemplar que “no obstante que se crean condiciones equivalentes entre los movimientos sindicales de cada país, el proceso de industrialización y un complejo contexto de circunstancias impiden que lo ocurrido en un país se aplique a otro, atendiendo a las influencias de modelos extranjeros en el sindicalismo del Brasil”.

Analiza las repercusiones de la transición política iniciada, allí, con el gobierno de Geisel (1974) y la conciencia de la misma con la crisis económica y la cambiante tecnología, fuente de graves problemas.

Al referirse al estudio de la libertad sindical y la democracia, el autor hace incapié en que el simple reconocimiento de aquella figura dentro de la misma Constitución federal, no es motivo suficiente para garantizar su eficacia. “Es preciso estar consciente de que la libertad sindical no se restringe al derecho de asociación, sino a la libertad de desarrollo de la actividad sindical en la consecución de objetivos relacionados a las condiciones de trabajo.”

Después de considerar que la política económica de Getulio Vargas estatizó el sindicato, asumiendo el modelo fascista, el autor observa los alcances de la libertad sindical en su país, resaltando que a la misma es necesario agregar la libertad de actuación y de autónoma contratación.

Dentro de sus conclusiones abriga la convicción de que “la evolución histórica del movimiento sindical no debe llevar a los sindicatos

a una vinculación ideológica con partidos políticos del tipo socialista como en Europa, porque allá la vinculación fue espontánea y se relaciona con la propia formación histórica del movimiento sindical europeo, que no se repite en Brasil”.

Al observar muy de cerca la crisis económica mundial, íntimamente ligada a la transición política de su país, Barros de Mesquita estima que “la concepción moderna de la libertad sindical sólo es compatible con los regímenes democráticos de un Estado no intervencionista y no opresor de la actividad sindical”.

Aunque breve, el ensayo en cuestión endereza el estudio del derecho de libertad sindical a la experiencia apasionante de un país, que sacudido por el monopolio económico del régimen de Reagan, en forma particular, busca alternativas democráticas, con objeto de fortalecer la organización profesional. Constituye, por tanto, una aportación plausible a los estudios modernos del derecho colectivo, regalándonos un valioso material de juicio para comparar las perspectivas del Convenio Internacional número 87 en el concierto mundial y, básicamente, dentro del entorno de Latinoamérica.

Saludamos con entusiasmo este esfuerzo de investigación que nos presenta, críticamente articulado, el esquema jurídico toral del derecho del trabajo en el Brasil, ofreciéndonos un bosquejo panocompreensivo tanto de las figuras del derecho sindical como de aquellas fundamentales del derecho individual.

Héctor SANTOS AZUELA

BRONSTEIN, Arturo S., “La protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador: Del derecho civil a la seguridad social”, *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 106, núm. 4, octubre-diciembre de 1987, pp. 491-510.

Al analizar los principales sistemas existentes sobre la materia, el autor considera que el sistema de protección tradicional, basado en el privilegio simple del salario sobre cualquier otro tipo de crédito preferente, se encuentra en total desuso, siendo ostensible su ineficacia ante las crisis actuales. Corrobora dicho aserto al resaltar la inoperabilidad del criterio preferente de los salarios de los trabajadores, ante las constantes quiebras que poco o ningún activo permiten que se realice.

Al envejecimiento del tratamiento y concepto del llamado derecho de quiebra, con especial referencia a los trabajadores, el autor agrega en este estudio que "si los procedimientos concursales, como sucede ahora, se orientan más hacia la rehabilitación de las empresas en dificultad, que hacía la liquidación de éstas, es posible que los privilegios hayan dejado de estar a tono con la época".

Abunda, de esta manera, en el origen y desarrollo del salario preferente, resaltando la importancia de la extensión de los privilegios alcanzados para los créditos laborales. Enlista, de esta forma, los sistemas adoptados por diferentes países, como la Argentina, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Japón, México, Reino Unido, Suiza y Venezuela.

En mérito a la importancia de los estados de insolvencia o quiebra acusados con las crisis actuales en las diversas empresas, el autor se ocupa del estudio de las normas protectoras de los créditos de los trabajadores. Al efecto nos indica la existencia del artículo 11 del Convenio de la OIT, sobre la tutela del salario, signado con el número 95 y cuya aprobación nos remite hacia los tiempos de la segunda guerra (1949). Con base en dicho estatuto, el autor deja constancia de que desde 1958 el Consejo de Administración de dicha Organización ha venido ponderando la eventualidad de promulgar nuevas normas sobre esta materia, a efecto de promover la protección ya existente.

Acto seguido medita en que la intangibilidad deseada del salario del trabajador puede verse afectada seriamente frente a la cada vez más frecuente insolvencia en la que caen los patronos y que ocasiona no sólo la pérdida del empleo, sino la imposible cobertura de los créditos laborales adeudados a los trabajadores. Sobre este particular, hace conciencia de la necesidad de articular un efectivo sistema de privilegios que protegiendo los créditos obreros, garantice a los trabajadores una situación de consistencia frente a los conflictos concursales, fortaleciendo su preferencia.

Cuestiona, no obstante, las limitaciones reales de dicho tipo de protección, contemplando los sistemas de jerarquía de los privilegios a los créditos obreros; su confrontación ante aquéllos del Estado y la realidad y alcances de la condición de superprivilegio conferida a los primeros.

Sobre esta cuestión, apunta que la eficacia de esa superpreferencia, iniciada en las instituciones civilistas que habrían de evolucionar al derecho del trabajo, ha resultado infecunda frente a la insolvencia espontánea, real o fraudulenta de los patronos. En esta virtud señala

que por importante que haya resultado la evolución de aquella medida protectora, la evidencia de los hechos, y muy en particular la crisis de los sesenta con su secuela de quiebras y de créditos soslayados o incumplidos, demuestra que la tutela preferencial apuntada es del todo insuficiente. Asimismo, nos precisa que existen quienes afirman que además de inoperante, dicha protección aparece inconveniente, cuando no anacrónica.

Desde su punto de vista,

mientras la protección del salario en caso de insolvencia del empleador se sitúe dentro de los límites del derecho privado, no se puede pretender ofrecer una seguridad de pago. Por dicho motivo, se ha considerado que la única forma de protección adecuada puede surgir solamente del paso de una concepción contractual a una concepción social de la protección del salario.

Las deliberaciones de la Reunión de expertos sobre protección de los trabajadores ante la insolvencia patronal, organizada por la OIT en 1985, han mostrado que se trata de una cuestión muy compleja, al punto que se llegó a estimar que ha formado, a no dudarlo, una nueva rama de la seguridad social.

Tras de analizar la diversidad, contrastes y alcances de los sistemas de seguridad social en los diversos países, Bronstein analiza en qué momento puede considerarse que un Estado cuenta con opciones suficientes para lograr una protección sobre los créditos laborales mediante una institución de garantía salarial. Esa solución depende de los elementos técnicos y financieros de los cuales se disponga, pero, fundamentalmente, de la sensibilidad con que cada sociedad detecte los problemas basilares de sus trabajadores.

Dentro de este orden de ideas, el autor hace hincapié en que ha de determinarse cuáles perspectivas de validez universal tienen las instituciones de garantía salarial, vistas las experiencias cobradas por diferentes países.

Desde luego, toma en cuenta el prurito, apuntando con frecuencia, de que no es aconsejable el instaurar una nueva e improbable rama de seguridad social, en tanto que no se consoliden las opciones existentes.

Como conclusión final, Bronstein estima que atendiendo a la experiencia comparada, y de manera particular a los ejemplos de Francia e Israel, entre otros países, la actitud de los patrones frente a la viabilidad y fomento de un sistema de garantía salarial, ha sido siempre favorable.

Recordemos, enfatiza, que en 1973, al establecerse en Francia el seguro de garantía de salarios, el entonces presidente del Consejo Nacional de Empleadores de Francia declaraba: . . . En caso de liquidación o de quiebra, se debe garantizar a los trabajadores que han perdido su empleo el pago, lo más rápidamente posible, de los salarios, del preaviso y de las demás indemnizaciones a que tiene derecho. Esto es justo: los asalariados no deben soportar los riesgos financieros del fracaso de una gestión.

El trabajo reseñado aborda con seriedad, aunque sólo sea de manera indicativa, un renglón tutelar importante del moderno derecho del trabajo, ante el estigma del desempleo y la insuficiencia salarial.

HÉCTOR SANTOS AZUELA

DÄUBLER, Wolfgang, "Negociaciones colectivas y nuevas técnicas", *Cuestiones laborales (Homenaje al maestro Mozart Víctor Russomano)*, México, UNAM, 1988, pp. 1-20.

Adentrado en la estrategia de la negociación profesional en nuestros días, el autor da inicio al ensayo jurídico que comentamos, analizando las repercusiones de las tecnologías de la información en la empresa.

Tras caracterizar este fenómeno, Däubler medita sobre las posibles consecuencias de la transformación tecnológica en la vida de los trabajadores, ponderando, particularmente, la desocupación y el desempleo. Desde su punto de vista, las transformaciones tecnológicas no han operado, no obstante, un cambio fundamental en los sistemas de la negociación profesional en la experiencia alemana. "Los contratos colectivos continúan celebrándose en cada rama industrial, ya sea a nivel federal, como en el caso de la industria tipográfica, o regionalmente, como en la industria del metal, cuya importancia es variable. Los contratos de empresa siguen siendo la excepción."

Al reflexionar sobre las expectativas de las técnicas de negociación, al ser aplicadas las nuevas tecnologías, el autor repara en que por lo regular, los contratos colectivos de trabajo reglamentan, solamente, las llamadas condiciones-tipo de la transformación tecnológica. Posteriormente se ocupa del procedimiento para realizar la reglamentación de las técnicas, destacando, entre otras cosas, que una condición-tipo par-

ticularmente interesante respecto a la introducción de nuevas tecnologías, es la profundización de la protección contra el despido.

Tras analizar el uso de la transformación tecnológica para controlar a los trabajadores, el autor abunda en el estudio de los consejos de empresa y sus funciones de cogestión, por lo que hace, particularmente, al control técnico de referencia. En este sentido, apunta que

de acuerdo con el § inciso 1, número 6 de la Ley de Organización Social de las Empresas (LOSE)... el consejo de empresa tiene derecho de cogestión sobre la introducción y aplicación de instalaciones técnicas... destinadas a supervisar el comportamiento o el rendimiento del trabajador. Cogestión significa en la especie, que el empleador no puede actuar en este sector sin la aprobación del consejo de empresa; las medidas adoptadas unilateralmente otorgan a los trabajadores el derecho de negarse al trabajo. Si no es posible salvar las diferencias de opinión entre el consejo de empresa y el patrón, el conflicto es resuelto por una autoridad conciliadora (*Einingungsstelle*) integrada en forma paritaria y con un presidente neutral que, en la mayoría de los casos, aunque no siempre, es un juez de trabajo.

Sigue refiriéndose, así, a diversos aspectos de las facultades de gestión con que cuenta el consejo de empresa, resaltando entre sus derechos de participación, el de ser informado con toda amplitud, abarcando incluso aquellos ámbitos en que no tiene potestad ni cabida la primera.

Al efectuar un balance del problema, el autor señala que entre los logros alcanzados cabe destacar que la mayor proximidad a la técnica se advierte en los convenios de empresa que conciernen al control a través de la computadora; por cuanto respecta, en cambio, a las deficiencias advertibles, Däubler acota que si, en efecto, las condiciones-tipo para la introducción de nuevas tecnologías aparecen en el fondo, más bien suaves, ello es debido, sin duda, a los despidos masivos. Sobre este particular, precisa que la fuerza combativa de los sindicatos es menor cuando muchos de sus miembros temen por su plaza de trabajo y pueden ser reemplazados en cualquier momento por un desempleado.

En la búsqueda de la delimitación de las posibles perspectivas del problema, indica el autor que entre las medidas para neutralizar y, en su caso, hasta impedir las más importantes consecuencias de la técnica, deben ponderarse las siguientes:

a) Ampliación del contenido del trabajo, con el objetivo de lograr una actividad calificada.

b) Fijación de un número suficiente de plazas para determinadas tareas.

c) Eliminación y reducción de cargas y riesgos de salud, incluyendo el estrés.

d) Posibilidades de comunicación y cooperación.

e) Posibilidades restringidas de control y supervisión.

f) Remuneración adecuada.

Objetivo y técnico, el presente ensayo se suma al acervo de los estudios imprescindibles sobre la vigencia y los alcances de la técnica de la negociación profesional.

Héctor SANTOS AZUELA

JAIN, S. K., "La necesidad de nuevas prácticas de desarrollo de los recursos humanos", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 106, núm. 1, enero-marzo de 1987, pp. 1-19.

El doctor Jain es actualmente director adjunto de la OIT. Presentó el trabajo que se reseña en ocasión del Seminario Internacional sobre Desarrollo de los Recursos Humanos que tuvo lugar en la ciudad de Tokio en abril de 1986. El estudio está destinado al examen de los vínculos más importantes de los recursos humanos con la política socioeconómica de cada país, con apoyo en el contexto de la política social de un mundo en evolución.

Parte el autor del concepto "recursos", al que define como la aportación de competencias, talentos y aptitudes, con el fin de alcanzar amplios objetivos sociales, al igual que el fundamento doctrinal de los sistemas nacionales que requieren de mano de obra capacitada y de formación profesional, que compense las insuficiencias de la educación primaria y secundaria, por ser cada día mayor el número de industrias que ya no emplean las técnicas tradicionales, sino mecanismos que requieran de competencia profesional, esto es, de tales especialidades. Para él las presiones demográficas que actúan hoy sobre el mercado de trabajo, así como los problemas derivados de la creación de empleos, que permitan ocupación a millones de jóvenes que ingresan a ese mercado, son asuntos que requieren la mayor atención si se busca evitar que esa juventud sucumba en poco tiempo, entre reacciones de frustración que la hagan que se convierta en una fuerza desestabilizadora y destructora de los propios recursos humanos.

Si se desea un eficiente desarrollo de estos recursos humanos para que respondan a las actuales exigencias sociales, los responsables de la política deberán reconsiderar la relación fundamental entre las formas ordinarias de escolaridad, la adquisición de competencias para la vida activa y la función del empleo asalariado como medio de subsistencia. El crecimiento de la población joven y la necesidad de readiestrar a los trabajadores desplazados debido a los cambios estructurales y tecnológicos, obligan a la intensificación de los esfuerzos en favor de tales recursos humanos a su límite máximo.

A juicio del doctor Jain, a las cuestiones de recursos humanos con frecuencia se les separa del eje principal del desarrollo económico y de las cuestiones sociales. Los planificadores económicos examinan, en cambio, con cuidadosa atención, la disponibilidad de mano de obra capacitada, aunque descuidan la atención médica, la vivienda o el rendimiento agrícola. Los directores de proyectos saben bien que el éxito o el fracaso de la realización de sus programas depende de la mano de obra calificada, pero no siempre se preocupan de los efectos que el medio ambiente causa en dichos recursos humanos y menos aún en adoptar medidas que mejoren la salubridad, disminuyan los riesgos o permitan al trabajador una vida confortable y sana.

Una acción práctica para evitar el abatimiento de los recursos humanos requiere estas tres condiciones: *a)* promover con el oportuno apoyo presupuestario, un conocimiento más completo de su importancia, tanto entre los planificadores sectoriales y regionales como entre los autores de proyectos; *b)* el esfuerzo para mejorar la disponibilidad y el flujo de información acerca de las calificaciones requeridas y ofrecidas, al igual que mejorar en el plano local la coordinación entre los organismos encargados del desarrollo y los diversos sistemas de capacitación que puedan ponerse en práctica; *c)* una política del mercado de trabajo en los aspectos referentes a la movilidad, la seguridad en el empleo y la promoción, a efecto de contribuir mediante la transformación de las actitudes al mantenimiento de un clima que permita promover ciertos tipos de perfeccionamiento en las calificaciones.

Habilitar instrumentos para determinar las necesidades de formación en todos los niveles del desarrollo y de la planificación de las inversiones, tiene en la actualidad un considerable número de consecuencias de largo alcance para las autoridades nacionales. En primer lugar porque los obliga a reconocer la importancia de los recursos humanos, traducida en acciones prácticas; en segundo término porque debe mantenerse actualizada la evolución de la capacitación profesional requerida en el mercado de trabajo, pues los cambios sociales y técnicos y la ma-

yor mutabilidad del clima económico y social son más acelerados; y en tercer lugar por la atención de los aspectos cuantitativos de la demanda de mano de obra calificada (número de torneros, de mecánicos, de capataces, de administradores que se necesitan, cuándo y dónde), al ser las autoridades nacionales las responsables de la formación profesional y las obligadas a adaptarse a los niveles y tipos de capacitación requeridos. En muchos países, sobre todo en los poco desarrollados, los oficios convencionales son escasamente solicitados; de ahí que requieran trabajadores con el mayor número de conocimientos técnicos que se ajusten a las cambiantes necesidades de empleo. El trabajador mismo debe tener mayor movilidad profesional para disfrutar de una ocupación permanente.

Lo anterior lleva a mejorar constantemente los medios de formación. Los centros encargados de ello no pueden determinar ni cuantitativa ni cualitativamente cuáles son las necesidades sectoriales o locales de capacitación; tienden a ofrecer una serie de cursos para un determinado número de profesiones, pero no atienden a la clasificación de las ocupaciones y menos aún a la organización del trabajo. Ello trae como resultado que la estructura de los cursos no siempre responde a las exigencias empresariales y que el material didáctico tampoco sea característico y útil para las pequeñas y medianas empresas.

Para superar estos obstáculos propone el autor cinco medidas prácticas: 1ª Financiar el desarrollo de los recursos humanos con el objeto de conseguir un reparto más equitativo de los gastos de capacitación profesional. 2ª Moderar la relación entre el costo y el rendimiento de las actividades en formación; arbitrar en lo posible soluciones innovadoras de bajo costo, dirigidas a la instrucción modular y al desarrollo de los métodos y técnicas de autoinstrucción y aprendizaje, a través de grupos autónomos y de la flexibilidad de los programas de preparación de los trabajadores. 3ª Ampliar el campo de acción de la formación por medio de sistemas especiales, para extenderla al sector no estructurado y a las zonas rurales; el objeto es dar ocasión para el desarrollo de las capacidades de las personas que no desean o pueden desplazarse a los lugares donde se dispense la enseñanza. 4ª Mejorar la calidad y la eficacia de los instructores con la finalidad de que los artesanos, los técnicos, los capataces, los administradores, los agentes de servicios de extensión y cualquier otro tipo de personal, aporten sus conocimientos y su experiencia a la formación de base institucional y dar al mismo tiempo oportunidad a los instructores, de actualizar sus conocimientos técnicos mediante periodos de práctica. 5ª Impulsar la actividad de los interlocutores sociales a través de la organización de cuerpos con-

sultivos en los que estén representadas las organizaciones de empleadores y trabajadores, quienes conjuntamente deberán activar su acción a efecto de que tanto unos como otras contribuyan a la formación profesional y asuman una parte de los esfuerzos desplegados para el desarrollo de la capacitación.

En cuanto a la asistencia técnica internacional, su apoyo permite reforzar la coordinación de la acción nacional e induce la ayuda de procedencia exterior. Es conveniente en los proyectos aunar a la acción de los coordinadores nacionales la contribución que puedan ofrecer los especialistas del exterior, pues de esta manera el aprovechamiento de los recursos humanos resulta más extenso y preparado. La creación de talleres didácticos y la cooperación técnica de los países más desarrollados permitirá impulsar los recursos disponibles en una región o grupo de países y facilita a los trabajadores locales el intercambio de experiencias para utilizarlas en la forma más conveniente.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

LANDAU, C. E., "Influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 107, núm. 1, enero-marzo de 1988, pp. 69-95.

Con la finalidad de establecer un vínculo entre las normas internacionales del trabajo equitativas y la política comercial, se propuso al Comité del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), el año 1986, abordar el tema de los derechos de los trabajadores, con objeto de velar porque la expansión del comercio no trajese como consecuencia un perjuicio para ellos en todos los países, sino que en cierta forma participaran de algunos de los beneficios obtenidos en las negociaciones comerciales. Infortunadamente la idea no prosperó, pues los Estados con mayor industrialización estimaron que ninguna relación existía entre las normas laborales y la política comercial. El autor de este trabajo se propone, por el contrario, demostrar la presencia del factor trabajo en los intercambios comerciales del mundo actual.

El profesor Landau inicia el análisis de la cuestión expresando que, desde 1927 y en ocasión de celebrarse la primera Conferencia Internacional organizada por la extinta Sociedad de las Naciones, se presentó como asunto de capital importancia el problema del llamado *dumping*

*social*, o sea, la exportación de productos cuya competitividad resulta de la aplicación de normas laborales insuficientes. La recomendación que surgió de dicha Conferencia instaba a los patronos a aplicar formas de remuneración que permitiesen al trabajador obtener una parte equitativa del incremento resultante del trabajo realizado; pero ahí quedó el propósito y no fue sino hasta los años cincuenta que volvió a formularse dicho planteamiento con motivo de la competencia desleal surgida en esos años, derivada de las características impuestas a las condiciones de trabajo.

Ha sido desde entonces y más por conveniencia comercial que por razones humanitarias, que se ha legislado en materia laboral con vista al posible intercambio mercantil cada vez más extendido, tanto en lo interno como en el campo internacional, para evitar la producción "bajo condiciones de trabajo agobiantes o inferiores y tomar medidas contra las importaciones de productos fabricados en condiciones perjudiciales para un nivel de vida mismo". En otras palabras, las medidas *antidumping* pretenden, por una parte, "evitar el incremento de las horas de trabajo y el establecimiento de normas laborales poco favorables al trabajador, sobre todo en materia de remuneración"; por otra, "incrementar el pago de impuestos a las mercancías extranjeras producidas por trabajadores remunerados a un nivel inferior, para evitar de esta manera la competencia comercial".

El autor nos dice que Austria fue el primer país que desde los años veinte luchó contra la competencia comercial basada en el recurso de una jornada excesiva de trabajo. Años después, los países nórdicos lo hicieron contra la imposición de condiciones inferiores de higiene y seguridad. Estados Unidos de América y Canadá implantaron leyes contra el empleo indiscriminado de menores de edad, a quienes se cubrían salarios también inferiores. A este respecto mucho se discutió en la OIT: "la remuneración equitativa de la mano de obra ocupada en la producción de bienes, para sujetarla a cierto control y vigilancia, con la anuencia de las naciones industrializadas y no industrializadas aún". Un decreto en España relacionado con el *dumping* (1934) incluía la venta de mercancías a precios no contemplados en las normas internacionales de carácter social. Así es que contra lo que pueda creerse, desde antes de iniciada la Segunda Guerra Mundial hubo varios intentos legislativos para impedir prácticas desleales en materia de comercio internacional.

En el cuadro histórico que nos presenta, incluye varios proyectos de aplicación de normas de trabajo equitativas mediante convenios internacionales preparados por los órganos de la OIT, a saber: a) la Decla-

ración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social; *b*) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas; *c*) el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; *d*) el Sistema Generalizado de Preferencias; *e*) la Ley que creó la Sociedad de Inversiones Privadas en el Extranjero; *f*) las leyes nacionales que han permitido la formación de oficinas gubernamentales de bienestar económico, y *g*) la iniciativa concerniente a la cuenca del Caribe (Caribbean Basin Initiative—CBI—), destinada a facilitar la comercialización en la Unión Americana, “de aquellos países en donde los trabajadores gozan de condiciones aceptables en los sitios de trabajo y disfrutan del derecho de asociación y negociación colectiva”, preparada con apoyo en los instrumentos de la OIT y con la finalidad de exentar a muchos productos de estos países de los derechos de aduana.

Resulta conveniente aclarar que la incorporación de normas de trabajo en las disposiciones que regulan el comercio internacional tuvo su origen en el movimiento sindical. En la Conferencia de San Francisco, convocada para adoptar la Carta de las Naciones Unidas, se incorporó a este interesante y valioso documento “un código internacional de prácticas equitativas en materia laboral, de cumplimiento obligatorio para todos los países que quisieran beneficiarse del comercio internacional”. Pero fueron asimismo organizaciones sindicales las que propugnaron en el decenio de los años cincuenta la incorporación en el GATT, de cláusulas relativas a las normas equitativas de trabajo, proponiendo inclusive la imposición de sanciones a aquellos países que no adoptaran disposiciones para suprimir las prácticas inequitativas en materia laboral. Recientemente (mayo de 1987) la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a sugerencia de su Comisión Sindical Consultiva, introdujo una disposición social que establece un vínculo entre la participación en el sistema de comercio multilateral y el cumplimiento de normas mínimas de trabajo.

A fin de evitar la explotación del trabajo y de que sea esto elemento favorable al comercio internacional, no sólo se han aplicado sanciones a las importaciones de los productos de empresas específicas que sistemáticamente violan los derechos de los trabajadores en cualquiera de las formas expuestas, sino que cuando se ha detectado y comprobado que es a través de prácticas desleales en materia de trabajo como se obtienen determinados beneficios económicos, se han obstruido e inclusive se han llegado a prohibir las importaciones estimadas “delictuosas” en el campo laboral. Gracias a ello ha sido posible el mejoramiento de la mano de obra y la imposición de condiciones de trabajo equita-

tivas, como ha sido el caso de las minas de carbón sudafricanas, donde la presencia de incidentes violentos ocurridos con los trabajadores, acabaron por obligar a los empleadores (año 1985) al establecimiento de normas y regulaciones laborales aproximadas a las impuestas universalmente. No se logró un avance completo, pero al menos hubo mejoría de cierta consideración en jornadas, salarios y normas de higiene y seguridad.

Concluye el estudio del profesor Landau con un capítulo sobre la influencia ejercida por las normas internacionales del trabajo en las legislaciones nacionales. En primer lugar —dice—, se ha aceptado el valor permanente que revisten estas normas relativas al trabajo equitativo, pese a los obstáculos puestos por algunos países al respecto. En segundo término, ha sido posible promover los derechos humanos y disponer de reglas comerciales más justas. Tercero, se ha tendido a preferir las normas internacionales sobre las normas nacionales. Cuarto, aunque de manera unilateral, las condiciones de trabajo han repercutido sobre los intercambios comerciales. En cualquier forma se ha obtenido éxito en el fomento de los derechos de los trabajadores. Quinto, se ha demostrado que el trato amable ofrece más probabilidades de éxito que la amenaza; esto ha facilitado en todos los países industrializados y en vía de industrialización, la formación y el perfeccionamiento de los recursos humanos. Sexto, la OIT y el *órgano encargado de administrar el GATT*, han llegado a comprobar que tienen un interés en común: la supresión de condiciones de trabajo inequitativas. En nuestros días, ambas organizaciones han mantenido una estrecha colaboración respecto a derechos de los trabajadores. Y séptimo, se ha comprobado, asimismo, que los partidarios de los derechos de los trabajadores, que ve en las normas internacionales del trabajo equitativas un medio para conferir mayor libertad al comercio, son hoy ajenos al proteccionismo y han reducido las barreras arancelarias a los países que han puesto en aplicación los programas de la OIT.

Es así como se ha desplazado al campo de la OIT una serie de cuestiones ventiladas hasta hace pocos años en la Organización Internacional de Comercio (OIC), en el GATT y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), al atenuarse, día con día, la contradicción que hasta hace pocos años existía entre proteccionismo obrero y proteccionismo nacionalista.

OZAKI, M., "Las relaciones de trabajo en la administración pública", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 106, núm. 3, julio-septiembre de 1987, pp. 303-329.

En octubre de 1986 y en ocasión de una reunión a la cual convocara la OIT, destinada a discutir el tema del empleo en la administración pública, el profesor Ozaki presentó este estudio que fue motivo de gran aceptación. La finalidad académica de dicha reunión era examinar el estado que guardan en la actualidad las relaciones de trabajo entre los gobiernos y los empleados públicos, ante el fenómeno del desempleo masivo que en los años recientes se ha presentado y que ha alcanzado a la administración pública, consecuencia de las medidas de austeridad adoptadas por la mayor parte de los Estados miembros de la Organización. Además, la necesaria revisión de estas relaciones y la reordenación que se ha operado en todos los servicios públicos, ha afectado en particular a: la educación, el correo, la salud y los ferrocarriles, por cuyo motivo el autor los analiza en forma pormenorizada. Con el deseo de, más que ofrecer una crítica, dar a conocer el planteamiento universal de este problema, intentamos la reseña de las principales partes de que se compone el artículo respectivo.

### 1. *Métodos para la determinación de las condiciones de empleo*

La OIT ha llevado a cabo dos series de estudios sobre el empleo en la administración pública: uno referido a los países industrializados de economía de mercado (*Public Service Labour: Recent Trends and Future Prospects. A Comparative Survey of Seven Industrialized Market Economy Countries*), que constituye un análisis comparativo de las recientes tendencias y proyectos futuros respecto del trabajo en los servicios públicos; otro dirigido a formular un análisis similar pero en los países en vías de desarrollo ("Estudio general de la Comisión de expertos presentado en la 69ª reunión de la Conferencia de la OIT, celebrada el año de 1983 en Ginebra"; publicado en el Informe III de ese año, parte 4B), el cual comprende los problemas relacionados con la representación de los empleados al servicio del Estado y los métodos para implantar en cada país las condiciones de empleo que se ajusten a su capacidad económica y sistemas políticos.

El crecimiento que presentara la administración pública en todos los países en el decenio de los años sesenta, marcado por una prosperidad económica sin precedente, impulsó a los gobiernos hacia la expansión del gasto público y a la ampliación del empleo en los servicios públicos,

con objeto de crear oportunidades de trabajo ante el retraimiento observado por la iniciativa privada. Para el autor fueron los países en vías de desarrollo quienes adoptaron las decisiones políticas más trascendentes, con apoyo en estrategias nacionales, cuyo propósito era provocar ocupación a cualquier precio. De ahí que se produjera un elevado crecimiento en algunos sectores de la administración pública: en la escolaridad, en la salud y en las comunicaciones.

Sólo que las dificultades económicas que se presentaron en el decenio siguiente detuvieron ese inusitado crecimiento. Los déficit presupuestales, la inflación, el desmoronamiento del precio de los productos nacionales, entre otros factores, obligaron a la reducción drástica del gasto público y, como resultado directo, a la compresión de oportunidades de empleo, modificación de las perspectivas de éste y reducción de las categorías profesionales para limitar el salario. Es cierto que a la mitad de los años setenta hubo aumento de empleos, pero en jornada parcial y ofrecidos con preferencia a las mujeres, no sólo por ser menor el costo de su contratación sino por haber sido ellas quienes prefirieron una jornada incompleta.

## 2. *Conflictos de la administración pública*

El Estado no ha desconocido el derecho de sus servidores a organizarse; puede asegurarse que con excepción de las fuerzas armadas, la policía, la magistratura y los puestos de confianza, al resto de los empleados públicos se les ha permitido la sindicación y sus agrupaciones profesionales han sido reconocidas también. La OIT expone, con orgullo, que el Convenio número 87 sobre libertad sindical, tiene ya valor universal, pues ha sido ratificado por una proporción elevada de Estados. En este Convenio se otorga igual tratamiento a las agrupaciones obreras formadas en la empresa privada que a los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

El conflicto actual no es, por tanto, de sindicación en la administración pública, sino de la actitud asumida hoy por los empleadores públicos respecto de los empleados de los gobiernos. Al ser los órganos representativos de las comunidades los parlamentos, las cámaras legislativas, las asambleas nacionales, quienes determinan las condiciones de empleo y la remuneración de los empleados públicos, es en el seno de estos organismos donde se limitan varios de los derechos que con anterioridad y con bastante generosidad se les habían concedido. La aprobación de los gastos fiscales, al igual que la adopción de determinadas decisiones políticas por parte de estos organismos, han dado a la negociación

colectiva un comportamiento especial que se ha significado por la retracción o la supresión de muchas concesiones laborales, traducidas en menores prestaciones en beneficio de los servidores estatales.

### 3. *Condiciones actuales de empleo en la administración pública*

De unos quince años a esta parte se ha presentado una profunda transformación de las relaciones de trabajo entre el Estado y los empleados públicos. Un reciente convenio internacional (el número 151, aprobado el año 1978) dispuso la adopción de medidas adecuadas para estimular y fomentar el desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades y los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, con el objeto de permitir a éstos participar en la adopción de ciertas condiciones de empleo a implantarse en el servicio público (artículos 7o., 12, 19 y 27). Su finalidad: el abandono de la idea de que los empleados públicos constituyan una categoría privilegiada de personas, idea que frenara la actividad sindical.

Sin embargo, pese a este reconocimiento, la negociación colectiva se ha empantanado, pues se contempla en la actualidad un marcado deterioro en las condiciones de empleo del personal público en comparación con las obtenidas por el personal del sector privado; esta situación se contempla con mayor intensidad en los gobiernos que se muestran reacios a negociar con sus empleados, respecto de quienes han preferido limitar algunos beneficios y convenir la reducción de otros. Ante la imposibilidad de enumerar los ejemplos que nos ofrece el profesor Ozaki, reducimos sus amplios conceptos a grupos de países y a las tendencias predominantes.

### 4. *Nivel en que se encuentra la negociación colectiva de los trabajadores al servicio del Estado*

A. *En materia de reglamentación paritaria.* Si bien es cierto que en la mayor parte de los países se ha aceptado la conciliación y arbitraje en la solución de los conflictos de trabajo, existe limitación en la firma de convenios colectivos y, en ocasiones, una total negativa para que los trabajadores participen en cualquier actividad administrativa de las empresas.

B. *Determinación unilateral.* En un porcentaje bastante elevado, los gobiernos consideran que sólo a ellos incumbe determinar las condiciones de empleo y la remuneración que proceda asignar a los servidores públicos. El principio lo apoyan en la circunstancia de ser imposible

compartir la soberanía del Estado. Pero a su vez, muchos funcionarios públicos e inclusive técnicos de la administración pública, afirman que al Estado corresponde el derecho indiscutible de actuar en forma unilateral en todo lo concerniente al Poder Legislativo; derecho que no puede ser impugnado por grupos representativos de intereses particulares, como son los sindicatos burócratas. Más aún, existen gobiernos para quienes la negociación colectiva de los empleados públicos resulta incompatible con los principios de fidelidad al Estado.

C. *Consulta paritaria*. Sin renunciar al principio de unilateralidad, otros países han establecido una especie de consulta oficial entre el gobierno y los sindicatos, concediendo a éstos el derecho de recurrir a la acción directa, o sea, la huelga, pero bajo determinadas *condiciones de facto*: cuando haya negativa para la sindicación; cuando no se haga pago oportuno de sueldos; por destitución injustificada de carácter masivo; etcétera. La consulta previa pretende evitar se presenten estas situaciones y puede asegurarse que ha dado buenos resultados en la mayor parte de los conflictos que se han presentado.

D. *Negociación colectiva sobre cuestiones distintas de la remuneración*. La totalidad de los Estados admite hoy la negociación colectiva pero en asuntos que no sean de naturaleza económica. Se aduce que son siempre las exigencias presupuestales las que deben fijar el nivel de los sueldos. Aceptan discutir y negociar con los sindicatos cuestiones de jornada, de capacitación, de seguridad e higiene, de vivienda, o prestaciones educacionales o de recreación; ajustadas a la capacidad de los erarios nacionales. Es a lo más que ha llegado la política en materia de personal tratándose de la administración pública.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

RUSSOMANO, Jr., Víctor, "Aspectos jurídicos de la política laboral brasileña (1964-1985)", *Cuestiones laborales (Homenaje al maestro Mozart Víctor Russomano)*, México, UNAM, 1988, pp. 85-102.

En un importante ensayo de política laboral, Russomano nos presenta un panorama completo de la evolución jurídica del ordenamiento del trabajo en el Brasil, dentro del periodo comprendido entre 1964 y 1985. Dicho lapso se caracteriza, al decir del autor, por el refrenamiento extremo de los movimientos individuales y colectivos de los trabajadores, y por el deterioro de los niveles de vida, fundamentalmente de los sala-

rios, merced a la obra prioritaria del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio.

Nos describe, así, de manera sucinta, una perspectiva del problema sindical en el Brasil, partiendo de la premisa de que está muy limitada la autonomía o libertad de las agrupaciones profesionales.

Asfixiado en el corporativismo, el sindicato brasileño sufre en sus actividades los excesos del régimen autoritario, mismos que se hacen evidentes desde 1934 a la fecha. Su función se reduce, de esta suerte, a una mera labor de asistencia y colaboración de índole técnico-burocrática.

En relación con la huelga, el autor nos refiere que en la actualidad enfrenta un sinnúmero de obstáculos burocráticos, al punto que, simplemente, puede estimarse prohibida.

... Manteniendo el modo de producción capitalista, algunos métodos, de carácter reformista, tendentes a la vinculación del empleado a la empresa, son susceptibles de verificación, tales como: participación (minoritaria) en los lucros y en el capital; cogestión (participación institucionalizada en la propia administración patronal) y control obrero (intervención conflictual), a través del movimiento de huelga.

Con respecto a los convenios colectivos del trabajo, Russomano nos aclara que éstos son subdivididos en convenios y acuerdos colectivos. Al efecto, nos explica que a través de dichos instrumentos se consustancian normas generales y condiciones de trabajo que asimilan y sustituyen los contratos individuales de trabajo. Por ello se significan como uno de los métodos más operativos para resolver los conflictos colectivos de trabajo y obtener para los trabajadores promociones de carácter funcional, así como en los salarios.

No deja de reparar en que "hay nulidad de pleno derecho en la disposición de tipo convenio o acuerdo colectivo que, directa o indirectamente, contraríe la prohibición o norma disciplinaria de la política económico-financiera del gobierno o concerniente a la política salarial vigente".

Contempla, por otra parte, el poder normativo de la llamada justicia del trabajo, que es la instancia facultada para dirimir los conflictos de trabajo, fracasadas las negociaciones profesionales sin que se hubiere formado el convenio colectivo de trabajo.

Al referirse a este aspecto, el autor hace hincapié en que si ciertamente las nuevas leyes laborales que acompañaron a finales del 86 al controvertido "Plan Cruzado" ensancharon los perfiles de la negociación colectiva, en cuanto concierne a la competencia normativa de la

justicia del trabajo "la cuestión fundamental se encuentra en el precepto de la Constitución que condiciona su ejercicio a previa y expresa autorización de la ley ordinaria".

A su parecer, la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal ha interpretado restrictivamente las normas constitucionales y legales sobre la competencia normativa de la justicia del trabajo, limitándola severamente.

Al reflexionar sobre el desarrollo y el autoritarismo, Russomano considera que el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio constituye, por un lado, un medio de violentar la estabilidad en el empleo igual que la reducción de los costos de la mano de obra, reduciendo los salarios; por el otro, es también un instrumento para controlar los movimientos, tanto individuales como colectivos, de los trabajadores del Brasil.

Medita, más adelante, sobre la estabilidad en el trabajo y las indemnizaciones, advirtiendo que

la estabilidad no significa cualquier especie de injerencia del asalariado dentro de la empresa, consistiendo, única y exclusivamente, en una drástica limitación al derecho potestativo de despido del empleador, el cual, así, no podrá unilateralmente y de manera inmotivada rescindir el contrato de trabajo del obrero estable, considerando que éste es titular, en suma, de la garantía del empleo.

Desde su punto de vista, cuanto mayor sea el tiempo de servicios del trabajador para el patrono, mayores obstáculos económicos reporta al despido arbitrario del primero.

Se adentra luego en la crítica de la producción legislativa del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio. Señala que además de un instrumento económico de reducción de los costos de producción, atracción de capitales extranjeros y creación de excedentes de capital para inversión, este organismo constituye un mecanismo importante de dominación política que refrena seriamente la movilización sindical. Que dentro de este sistema el trabajador nacional se constituye en un engranaje más en la mecánica de la empresa, restaurándose el poder absoluto del patrón, a la par que se fija y fortalece una relación muy clara de dominación y de poder.

En este sentido, arriba a la conclusión de que las orientaciones y espíritu de la política obrera del Brasil, originaria del régimen militar de 1954, se perfilan a aumentar la tasa de explotación del sobretraba-

jo, reforzando los controles socio-político-económicos, sobre los trabajadores . . .

Héctor SANTOS AZUELA

### HISTORIA DEL DERECHO

ÁVILA MARTEL, Alamiro de, "Labor de Palacios Rubios en la legislación de Castilla e Indias", *Historia*, Santiago de Chile, núm. 21, 1988, pp. 225-247.

En este artículo, muy bien hilado y mejor escrito, don Alamiro de Ávila Martel pasa revista a la labor de Juan López de Palacios Rubios, uno de los más afamados juristas de la segunda mitad del siglo XV y primera del XVI en España, cuya influencia resulta incuestionable en la formación de los derechos castellano e indiano de su época.

Después de un preámbulo —donde plantea el hermetismo de las fuentes legales en la Castilla de los siglos XIII al XV, así como la lucha entre el derecho común proveniente de las universidades frente al derecho real (tanto territorial como local) heredado del feudalismo y la posibilidad de fijar el derecho a través de la aparición de la imprenta durante el reinado de los reyes católicos—, el autor de este estudio pasa a analizar la participación de Palacios Rubios en las recopilaciones castellanas de principios del siglo XVI, en especial, las Leyes de Toro. Esto le sirve para adentrarse en la explicación del contenido de dichas leyes, así como para ofrecer una relación de sus principales comentaristas, entre los cuales destacó Palacios Rubios.

En relación con la importancia que tuvo el jurista leonés con respecto a la creación del derecho indiano, Alamiro de Ávila analiza su intervención en la Junta de Burgos (1512) y en la promulgación de las *Reales Ordenanzas dadas para el buen regimiento y tratamiento de las Indias* (Leyes de Burgos), primer cuerpo jurídico orgánico del derecho indiano. Explica también la importancia que tuvo Palacios Rubios en la solución de una serie de cuestionamientos que se le presentaron a la Corona española recién iniciada la conquista: la polémica de los justos títulos, la condición jurídica del indio y el problema de la guerra juta; cuestionamientos todos que dan lugar a la