

CAPÍTULO SEXTO: <i>La cogestión en las empresas públicas</i>	167
1. Características de la empresa pública	167
2. Estructura sindical de las empresas públicas	170
3. Responsabilidades del Estado frente a sus trabajadores	172
4. Métodos de colaboración entre el Estado y sus trabajadores.	175
5. Otros métodos de cogestión	177

CAPÍTULO SEXTO

LA COGESTIÓN EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1. *Características de la empresa pública*

En los capítulos anteriores se han hecho varias referencias a la cogestión en las empresas del Estado en virtud de que muchos países han reglamentado este sistema con el objeto de dirigir el funcionamiento de sus propios negocios e industrias, con base en dos conceptos: *a)* El Estado al actuar como patrono está impedido de hacerlo en los términos del empleador ordinario, por lo cual las relaciones con sus trabajadores, si no resulta posible ajustarlas en todo a la legislación del trabajo, lo hace con apoyo en leyes particulares que incluyen los principios fundamentales de la relación obrero-patronal, manteniendo en su trato social idéntico sentido político y económico, pues no puede tampoco imponer un tratamiento desigual debido a su propia investidura, y *b)* Debe actuar únicamente en sectores de la economía nacional en los que por su naturaleza no intervenga el empresario privado, por corresponder aquéllos a elevados intereses públicos o a un sector de servicios cuya prestación no sea redituable, motivo por el que ante su incosteabilidad y magras utilidades, los empresarios privados no se aventuran a explotarlos, siendo entonces necesario al Estado cubrir exigencias colectivas imprescindibles y tomar por su cuenta el manejo de tales empresas.

Para el doctor Jorge Barrera Graf, la empresa es la actividad del empresario consistente en la organización de diversos factores con el fin de producir bienes y servicios para el mercado. Para este autor, empresa es un concepto económico que involucra a factores de distinto contenido jurídico que el derecho regula, y que al mismo tiempo contiene valores en forma diversa, como son: *a)* una conducta humana (la actividad del empresario) que significa la realización de varios actos de carácter mercantil (actos de comercio) que lleva a cabo una persona llamada comerciante; *b)* la finalidad de dicha persona consistente en la producción de bienes o servicios para el mercado, y *c)* la organización de ciertos factores productivos con fines de lucro para consti-

tuir y explotar un patrimonio. La empresa, en suma, no es ni puede ser la sociedad mercantil o la persona moral que la organiza y explota, sino una conducta del hombre en torno a ciertos elementos materiales e inmateriales, los cuales constituyen el patrimonio de todo negocio.¹⁰⁴

Por su parte, el autor José Francisco Ruiz Massieu ha definido la empresa pública como:

Toda organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) hace una aportación patrimonial que debe pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el *status* de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación; o el responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado contribuye con capital por razones de interés público, social o general.¹⁰⁵

En términos laborales y con aplicación expresa a la legislación del trabajo, el doctor Mario de la Cueva consideró a la empresa “la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, o sea la unidad que lo comprende todo: la reunión de elementos de orden material, humano y espiritual, esto es, el capital, el trabajo y la voluntad y genio del empresario”. La empresa —agregó— es la aventura de la producción o circulación de bienes para la conquista de los gustos de los hombres y de los mercados. Es una idea que bulle en la mente del hombre y luego, como producto del genio y la voluntad de su creador, se convierte en unidad económica lanzada a la ejecución de la idea. Su estructura material resulta de la combinación de los elementos indispensables para la realización del fin. Empresa significa un dualismo que se puede expresar con los términos *grandeza* y *tragedia*; grandeza por su estructuración y realizaciones en la excelencia de sus productos y en el dominio de los mercados; tragedia por la enajenación del trabajo, causa de la pérdida de la voluntad y de la dignidad humana. Por esta razón, a la transformación de la empresa tiende el derecho del trabajo, a efecto de que en todo momento su funcionalidad se encamine a la participación obrera y a la humanización del ca-

¹⁰⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1985, t. IV, p. 551.

¹⁰⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública*, México, Ediciones INAP, 1980, p. 30.

pital, porque, con independencia del espíritu de aventura que la norma se imponga como deber la consideración del hombre y del trabajo.¹⁰⁶

Atentos estos conceptos y a fin de estar en condiciones de precisar la esencia jurídica y finalidades de la empresa pública, remitámonos a sus características. La OIT le ha otorgado las siguientes:

1^a Constituir una *unidad de producción* de bienes o de prestación de servicios con recursos del Estado, destinada a proporcionar ocupación a la mano de obra excedente, sin pretensión de lucro, aun cuando sí con beneficios económicos que hagan posible su operación sin constituir una carga para el propio Estado, alejando de su funcionamiento toda manifestación burocrática que por razón de composición administrativa impida su actuación como negocio mercantil ordinario, en el que la administración pública sólo venga a ser la propietaria o un socio mayoritario o minoritario del mismo, pero no su gestor directo.

2^a Su *capital social* lo podrá aportar con exclusividad el Estado con sus recursos o lo hará sólo en parte con reserva de facultades decisorias absolutas cuando actúe en calidad de socio mayoritario o con facultades restringidas cuando la dirección y administración queden en manos de particulares. En este último caso, podrá expresar su opinión en las asambleas de accionistas, misma que podrá ser tomada o no en consideración según convenga a los intereses patrimoniales de la empresa.

3^a El estado podrá reservarse el *derecho de veto* en aquellas empresas donde actúe como socio mayoritario cuando se adopte alguna decisión no conveniente al orden público o cuando se lesionen intereses de la administración pública que representa, por ser éstos superiores y de mayor jerarquía a los propiamente sociales de la empresa. Los órganos del gobierno actuarán de cualquier manera sujetos a las restricciones impuestas por la legislación, impidiéndole haga valer su especial condición en la composición interna del organismo.

4^a El *interés colectivo* deberá privar sobre el particular del Estado, tanto para impedir que las paraestatales se conviertan en factores de competencia industrial, comercial o de prestación de servicios frente a empresas propiedad del sector privado, como para impedir toda intrusión del factor político en su organización, administración y desempeño productivo, pues su manejo no debe ser diferente al de un negocio común sino únicamente destinado a la satisfacción de determinadas exigencias colectivas.

5^a La participación estatal ha de tener un *carácter societario*, es decir, los derechos e intereses que prevalezcan en una empresa estatal

¹⁰⁶ Cueva, Mario de la, *Nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Editorial Porrúa S. A., 1972, t. I, pp. 162-166.

no podrán ir más allá de la cooperación, el control, la estabilidad económica y el respeto ciudadano. Aun cuando las decisiones sean ajenas a los intereses privados y se apoyen en normas de administración pública, en forma alguna deben alejarse de la realidad social de un país.

6^a El *impulso del desarrollo* (económico, industrial o tecnológico) ha de ser la contribución esencial de toda paraestatal. El propósito fundamental es llenar cualquier hueco dejado por el interés privado sea porque el costo de operación o mantenimiento esté muy elevado o porque resulte urgente atender necesidades colectivas que sólo el Estado esté en capacidad de ejecutar.¹⁰⁷

2. *Estructura sindical de las empresas públicas*

El respeto al derecho de sindicación en las empresas públicas obliga al Estado a permitir la organización de sus trabajadores en asociaciones profesionales conforme a las leyes de cada país. La extensión de este derecho varía, pues mientras algunas legislaciones incluyen actividades generales, otras las limitan a la defensa nacional o algunos servicios públicos, restringiendo la sindicación en determinadas áreas con autorización constitucional.

La afiliación también contempla variedades. En algunas naciones ésta es completamente libre, pero en otras es automática; es decir, el Estado reconoce y otorga personalidad a los sindicatos sin restricciones admitiendo que al ingresar un nuevo trabajador a sus empresas quede de inmediato afiliado al mismo, le convenga o no, por considerar que sólo bajo esta condición pueden garantizársele sus derechos individuales y colectivos. Cuestión de principios y de opinión no siempre sujeta a las normas constitucionales pero práctica para el control que para sí se impone el Estado en su relación laboral.

Salvo estas situaciones, los gobiernos admiten la sindicación en condiciones similares a las que rigen en la empresa privada, sin reflejo de diferencias substanciales. De esta manera y acudiendo a ejemplos nacionales, una empresa puede cambiar de régimen jurídico al ser nacionalizada o incorporada de una u otra forma por la administración pública, debido a circunstancias particulares que obliguen a esta modificación; pero tal situación no se refleja en la estructura sindical al permanecer intacta la asociación profesional y responder a los intereses colectivos que represente. Lo tenemos en el caso de nuestras empresas:

¹⁰⁷ *Las relaciones laborales en las empresas estatales de América Latina*, Ginebra, publicación de la OIT, 1981, pp. 21-27.

Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Siderúrgica Nacional o Teléfonos de México, para sólo citar las de mayor importancia. Siendo de propiedad privada todas ellas, al quedar incorporadas al Estado mexicano debido a exigencias de orden político, sus sindicatos permanecieron sin alteración alguna y han continuado bajo iguales bases de organización interna, respetándose por el gobierno federal sus principios, sus tácticas de lucha sindical y sus objetivos sociales. Más aún, la jurisdicción de sus conflictos no ha pasado al régimen especial vigente para los trabajadores al servicio de la Federación.

Estos sindicatos pueden ser gremiales, profesionales, de oficios o de diversa naturaleza; pueden tener o no el control de las colectivas; participan a su vez en toda negociación colectiva que se lleve a cabo y su acción puede estar o no restringida según las leyes nacionales o la conveniencia política de los gobiernos. Veamos otro ejemplo: en muchos países, a los sindicatos de las empresas públicas de servicios se les restringe el derecho de huelga o se permite bajo ciertas condiciones; en otros se amplía el personal de confianza y no se permite a éste sindicalizarse; en los más, el llamado *fkuero sindical* es aceptado y el Estado no se inmiscuye en la vida interna del sindicato. Y en el campo de la negociación colectiva se reconocen condiciones de trabajo de mayor extensión, otorgándose inclusive ayuda financiera para diversos fines, como pueden serlo la construcción de edificios para oficinas sindicales, mantenimiento de éstos o dotación de equipo; se otorgan ayudas económica para obras sociales, culturales, recreativas o deportivas, según la conveniencia o interés colectivo de cada agrupación.

No es frecuente en las paraestatales la pluralidad sindical, pero sí posible. Desde luego, países como el nuestro y otros de América Latina (Argentina, Ecuador, Perú, Venezuela), sólo admiten la existencia de un solo sindicato en cada unidad de la administración pública y en cada empresa estatal, al pretenderse una mejor relación obrero-patronal, sin enfrentamientos o disidencias graves que hagan posible la marcha normal de las empresas. Se dice que al no pretenderse ventajas en perjuicio de los trabajadores sino lograr su colaboración bajo términos de absoluto respeto y comprensión, siendo asimismo mutuo el interés de servir a la comunidad a la cual se pertenece, carece de sentido la plurisindicalización.¹⁰⁸

Procede sin embargo hacer una aclaración: a diferencia de lo que ocurre en la administración pública donde cada ministerio actúa con autonomía en asuntos de su régimen interno, en la empresa pública

¹⁰⁸ *Idem*, pp. 51-59.

las relaciones laborales con los sindicatos formados en su seno se sustentan en diferentes normas y principios. Algunas se rigen por la legislación ordinaria del trabajo, otras por leyes especiales y en algunos mediante sistemas de cogestión bastante peculiares. Cuando es la legislación ordinaria la que impera, los sindicatos constituidos no se distinguen de los sindicatos industriales o de empresas de servicio, pues su organización es idéntica; las rigen estatutos similares y deben cumplir con el requisito de registro en donde éste es indispensable; acuden ante las autoridades del trabajo para obtenerlo exhibiendo el padrón de sus agremiados; la gestión se ajusta a idénticas características y obedece al apoyo otorgado por la base de los trabajadores.¹⁰⁹

Cuando son leyes especiales las que predominan la relación laboral, queda sujeta a otras reglas de organización interna y de conducta sindical: se restringe en parte dicha organización y se limitan determinados derechos —como ya se dijo—. La estructura sindical contempla asimismo algunas variantes al catalogárseles como simples asociaciones profesionales de empresas paraestatales. En México, Argentina y Perú co-existe un sistema mixto, pues en algunas empresas los sindicatos quedan bajo la jurisdicción de la legislación ordinaria del trabajo; pero otras se sustentan en leyes o reglamentos especiales para regir una relación particular. En nuestro país, por ejemplo, varias sociedades y fideicomisos regulan su relación laboral por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y han quedado incorporados de hecho a la administración pública. Si se toma en cuenta que tales sociedades y fideicomisos manejan empresas, se advertirá que las actividades sindicales de sus trabajadores están sujetas a sistemas constitucionales propios que no admiten, ni por asomo, la posibilidad de la cogestión. Debido a lo anterior, examinaremos únicamente aquellas legislaciones donde rige la cogestión paraestatal.

3. Responsabilidades del Estado frente a sus trabajadores

Hemos indicado que los derechos de los trabajadores del Estado, independientemente de los sindicatos a que pertenezcan, son absolutamente respetados por las autoridades con ligeras excepciones impuestas por el orden público en situaciones de excepción también. Partimos del principio de que los intereses gremiales, dada la naturaleza de los problemas sociales que confronta el trabajador por un lado y el Estado por otro, no son opuestos, al necesitarse uno y otro y responder ambos a intereses más elevados que el propio: el de la nación a que se perte-

¹⁰⁹ *Idem*, pp. 63-65.

nece. No se trata de que el Estado actúe con acusado paternalismo ni que se manifieste ante sus servidores haciendo gala de su poder y fuerza administrativos, sino de encontrar en la unión soluciones viables, porque ni el trabajador —en el caso de la empresa estatal— cumple una función pública propiamente dicha, ni el gobierno asume más obligaciones que las derivadas de la Constitución política que rige su funcionamiento, así como de las leyes respectivas.

Sin embargo, existe un catálogo de responsabilidades especiales que el Estado adquiere respecto de sus trabajadores, pues ante todo debe ser un interlocutor social y un patrono consciente de un sinnúmero de compromisos que contrae al momento de hacerse cargo de una industria, de una fábrica, de un taller, de un comercio, de un servicio. Regresando al ejemplo mexicano, si en el año de 1938 tuvo lugar la expropiación de la industria petrolera fue debido a que las compañías extranjeras, que mediante concesión oficial del gobierno mexicano explotaban la extracción de hidrocarburos, se negaron a reconocer un beneficio económico a sus trabajadores no obstante que la más alta autoridad judicial del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, les obligó a reconocerlo. Lejos de cumplir con un mandato legal, las empresas adoptaron una actitud intransigente y de falta de respeto a la determinación de la autoridad judicial, conducta que atentaba contra la soberanía nacional. Al decretar el gobierno la expropiación de los bienes de las empresas petroleras exclusivamente, lo hizo para continuar las operaciones normales de la industria e impedir el colapso de los trabajadores, encargándose desde entonces de la administración y desarrollo empresariales, constituyendo una empresa estatal que ha buscado siempre el entendimiento con los trabajadores, con respeto a sus derechos de clase y otorgándoles los beneficios económicos que han procedido de acuerdo con nuestras leyes, en ocasiones con mengua del interés colectivo de la nación.¹¹⁰

¿Por qué decimos que ante todo el Estado ha de convertirse en interlocutor respecto de sus obreros más que en patrono? Por la simple necesidad de atender sus exigencias en la mejor forma posible. Es un hecho que las relaciones obrero-patronales en la empresa paraestatal tienden a la institucionalización; en primer lugar, porque la legislación laboral no estaba orientada a la participación del Estado en calidad de patrono sino a reglamentar la relación obrero-patronal ordinaria de

¹¹⁰ Barajas Montes de Oca, Santiago, "La Suprema Corte y el constitucionalismo social", en la obra *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, editada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la República Mexicana, México, 1985, pp. 90-94.

trabajadores sindicalizados y empresarios privados, si así se acepta estimarla; su objetivo ha sido —como lo señala la ley mexicana del trabajo— el equilibrio entre los factores de la producción: el capital y el trabajo. En segundo término, porque aun cuando se pretenda, es imposible establecer una reglamentación plenamente autónoma en las relaciones laborales que rigen a la empresa pública. En tercer lugar, al resultar necesario administrar participativamente y de modo permanente las convenciones colectivas que sean concertadas entre el Estado y sus obreros, ya que no deben divergir sus negociaciones colectivas de los criterios que se sustenten respecto de la actividad que se desarrolla. El diálogo fluido y constructivo debe imponerse en la relación de trabajo.

Al mismo tiempo, el Estado ha de adquirir conciencia de su papel como patrono al no actuar como patrono común sino especial. No sólo está obligado al respeto de su legislación y al cumplimiento estricto de las normas laborales en vigor, sino a dar pasos más avanzados y en muchos casos servir de ejemplo a las relaciones laborales de carácter general. Esto se contempla, por ejemplo, en diversas situaciones: en la implantación de la jornada de trabajo, más reducida que la ordinaria y legal; en el otorgamiento de prestaciones específicas, como son las primas de aguinaldo o vacaciones; en la proporción de vivienda, etcétera. En materia de otras concesiones, el volumen de los beneficios le ha impedido marcar el paso; pero lo ha intentado en varios renglones, como ocurre en la profesionalización de la negociación colectiva y el contacto permanente entre autoridades y dirigentes de los trabajadores.

El destacado profesor Pla Rodríguez señala, al respecto, que es preciso evitar toda confusión entre el derecho del trabajo y la política social del Estado. La presencia de elementos políticos en las relaciones laborales constituye un ingrediente que al ser propio de toda norma jurídica, permite a la administración pública estar en estrecho contacto con la vida real y con los problemas sociales. Al derecho del trabajo debe entenderse como el derecho de la vida cotidiana, porque afecta todos los días a todas las personas; de ahí que las políticas de cualquier tendencia o partido pretendan ocuparse de estos temas que afectan vitalmente a tantas personas. Evitar por ello los peligros de la politización ha de ser parte de la acción del Estado en las intervenciones que realice respecto de sus propios trabajadores. Si seguimos —agrega— la idea de Radbruch en el sentido de que la esencia del derecho obrero consiste cabalmente en su mayor proximidad a la vida, que lo esencial y especial de su trabajo consiste únicamente en el hecho de que el trabajador —para cumplir con su prestación adeudada— está

obligado a hacer a su propia persona y a su propia individualidad objeto de esta deuda, cualquier prestación del trabajo dependiente no puede estar separada ni de la persona trabajador ni de la persona Estado.¹¹¹

En suma, como también lo ha expresado la OIT en sus Recomendaciones, salvo aquellos casos en que peligra el interés de la nación, la seguridad interior o la salud de la población, de hecho todos los aspectos de las condiciones sociales y de las relaciones de trabajo, deben regir la relación del Estado con sus trabajadores, obreros o empleados: *a) legislación laboral general o especial; b) libertad sindical; c) negociación colectiva; d) solución de conflictos; e) métodos de fijación de salarios mínimos; f) aplicación de las leyes por los correspondientes órganos administrativos, y g) tribunales del trabajo (comunes o especiales)*; todo ello forma parte de una auténtica colaboración obrero-patronal y el Estado como patrono se encuentra obligado a su atención.¹¹²

4. Métodos de colaboración entre el Estado y sus trabajadores

Dos son los métodos vigentes mediante los cuales la administración pública de varios países provee a la cogestión de sus empresas: uno de carácter ocasional, otro a través de una especie de colaboración bipartita de contenido muy especial. Aclararse que entre más compleja es una organización estatal, menor repercusión tiene en la vida de la población al concretarse a la regulación de situaciones particulares y no generales. En el primer método se toma en cuenta la preparación de la legislación destinada a los obreros y empleados de las empresas estatales por medio de consultas y acopio de opiniones vertidas en los debates parlamentarios de los partidos políticos que tengan participación e interés en la relación de trabajo.

En algunos países industrializados, como los escandinavos, Gran Bretaña, Francia o la República Federal de Alemania, existen comisiones parlamentarias que ofrecen a los trabajadores de estas empresas la oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre los proyectos de ley que se relacionan con su actividad o con las reformas a la legislación laboral sugeridas por los partidos políticos o las organizaciones sindicales respectivas. En Alemania Federal, inclusive, se les hace participar en unión de las autoridades en la preparación de aquellas medidas legislativas que pudieran afectarlos. En los países escandinavos, el Parlamento

¹¹¹ Pla Rodríguez, Américo, "La juridicidad del derecho del trabajo", artículo publicado en la revista *Derecho Laboral*, Montevideo, t. XXVII, núm. 136, octubre-diciembre de 1984, p. 677.

¹¹² *Colaboración entre las autoridades públicas y sus trabajadores en el ámbito industrial y en el ámbito nacional*, Ginebra, publicación de la OIT, 1958, pp. 7 y ss.

del que formen parte representantes de los sectores obreros acostumbra ofrecer a éstos la facultad de resolver por sí mismos, antes de que intervengan las autoridades del trabajo, algún problema de aplicación nacional en que se proyecte su relación con el Estado, debido al espíritu de convivencia que preside las relaciones laborales. Ello ha permitido la instauración de un procedimiento legislativo de enorme interés que no se contempla en otras naciones.

En cuanto al método de colaboración bipartita, más propio de Gran Bretaña y Francia, la base del sistema jurídico de cogestión entre el Estado y los trabajadores de sus empresas se apela ante todo a la creciente fuerza y responsabilidad de las organizaciones sindicales. Recorremos en Francia la nacionalización de la banca y de algunas empresas privadas y en Gran Bretaña la nacionalización de los ferrocarriles. Cuando se aplica este método las convenciones colectivas se discuten de manera directa con las autoridades tanto en la regulación de salarios y jornadas como en los capítulos de riesgos profesionales o casos de despido (individuales o colectivos). En Gran Bretaña, además, los conflictos surgidos con los sindicatos de las empresas públicas deben someterse a un órgano administrativo creado al efecto, que reduce al mínimo las presiones ejercidas por el Estado.¹¹³

En Suecia y Dinamarca se han reconocido, en materia de gestión a los sindicatos, las facultades siguientes:

1^a El llamado *derecho residual a la acción directa* cuando se presenten conflictos salariales; éstos no se resuelven en muchas ocasiones mediante el planteamiento de un movimiento de huelga, sino en rueda de negociaciones que eviten que las autoridades ejerzan presión para su resolución.

2^a El de cogestión en asuntos de sanidad ambiental, de organización de horario de labores y de tratamiento de los casos de emergencia que pongan en peligro la seguridad en el trabajo, siempre que las jornadas se encuentren ajustadas a las disposiciones legales. La única exigencia a los problemas de mejoría del ambiente se reduce a las posibilidades económicas del gobierno y al interés público.

3^a El de información administrativa (excepción hecha de la estrictamente confidencial) que soliciten los sindicatos o el grupo de trabajadores de un departamento o sección cuando éstos sean los interesados.

4^a En materia de reglamento interior de trabajo, lo relativo a obligaciones ordinarias y extraordinarias que deban cumplir los trabajadores.

5^a Para algunos casos, una especie de veto a determinadas disposi-

¹¹³ *Idem*, pp. 73 y ss.

ciones cuando se demuestra que son lesivas a la dignidad de los trabajadores.

La nueva ley del trabajo en Suecia incluye un capítulo sobre democracia en las empresas que no distingue entre el trato de las empresas privadas y el de las empresas públicas a sus respectivos obreros. Otro capítulo comprende reglas para la participación paritaria, en el cual, independientemente de las cuestiones anotadas, se establece la responsabilidad de los trabajadores en la producción y en la aplicación de sanciones cuando se descubran faltas contrarias a la actividad productiva. Estas sanciones van desde la aplicación de una multa o descuento de 200 a 300 coronas suecas hasta la separación. Se dice en la ley que el destino de estas sanciones no es indemnizatorio sino reafirmatorio del principio *pacta sunt servanda* (los acuerdos se establecen para ser cumplidos y no violados). Se establece asimismo que cuando el trabajador no cumpla sus obligaciones y cuando con frecuencia falte a las normas reglamentarias impuestas, la gestión de la comisión paritaria determinará la sanción. Debe aclararse que la separación, como medida última y drástica, sólo ha sido adoptada en casos de aguda necesidad y después de agotadas todas las posibilidades de gestión conciliatoria.¹¹⁴

5. Otros métodos de cogestión

En las empresas del sector público con frecuencia se presentan estas dos situaciones jurídicas: la actuación de comités de empresa de carácter bilateral con idénticas funciones a los comités de empresa privada (tal el caso de ferrocarriles, líneas aéreas, correo, telégrafo, teléfonos, abastecimiento de agua o de electricidad), o el estricto control gubernamental de estos sectores, sin oportunidad para los trabajadores de otra representación distinta a la correspondiente directiva sindical; es decir, son los miembros del cuerpo dirigente de los sindicatos los únicos autorizados para tratar o discutir problemas de trabajo frente a los directores o gerentes de las paraestatales, reduciéndose en ocasiones el trato a los jefes de personal. En varios países industrializados, por lo contrario, se ha preferido la existencia de órganos de gestión mixtos por la conveniencia de encontrar mejores cauces de entendimiento ante cualquier conflicto o controversia distinta a la derivada de las revisiones salariales o de las condiciones de trabajo, que sí son impuestas generalmente por la administración pública.

¹¹⁴ Bouvin, Alie, "La nueva ley sueca sobre democracia en las empresas", *Revista Internacional del Trabajo (OIT)*, vol. 95, núm. 2, mayo-abril de 1977, pp. 139 y ss.

La justificación de ambas conductas tiene como explicación, en unas, el diferente carácter de los conflictos que tramitan los sindicatos de estas paraestatales, pues cuando se ejerce soberanamente el poder público no admite participación alguna de sus servidores, sean funcionarios, empleados u obreros; mantiene su imperio y sólo dicta órdenes; si condesciende a discutir determinadas cuestiones lo hace para obtener mejor respuesta de los servidores públicos en cuanto al ejercicio de sus funciones y la atención al público; por excepción admite alguna participación del personal a su servicio. En cambio, cuando se procura la concertación de los trabajadores con el objeto de llegar a soluciones prácticas y pacíficas, al no ser posible por parte de aquéllos el empleo de la acción directa (considerada contraria a la democracia política), la solución ha sido la formación de comités paritarios que sin dañar al aparato político gubernamental permiten la atención de controversias. El ejercicio de la autoridad es pleno, pero las acciones de estos organismos de cogestión se adaptan a un saludable consenso, como ya se ha explicado. En los países de régimen socialista, inclusive, los partidos comunistas han admitido *comités de intermediación paritaria* con algunas limitaciones, pero con facultades de decisión sobre cuestiones internas que puedan afectar a los trabajadores.

En las industrias nacionalizadas de los países de la CEE, los comités o consejos de empresa actúan con apreciable liberalidad. En Francia, por ejemplo, desde el año de 1979 el gobierno decidió que en aquellas empresas públicas que compiten con las privadas y no reciben ayuda del Estado, los representantes del poder público fueron nombrados por los ministerios respectivos, por disposición legal, para el manejo de algunos asuntos de su competencia administrativa. Con esta medida se ha deslindado la tutela y administración de las empresas públicas, otorgando a los dirigentes el ejercicio completo de sus responsabilidades y facilitando la cogestión. En la República Federal de Alemania, independientemente de la representación obrera (en varios casos ya de empresas nacionalizadas), los sindicatos tienen intervención en los consejos de administración. Y en Gran Bretaña, a partir de una ley de 1975 destinada a la administración de ciertas empresas (ferrocarriles, industria naval e industria aeronáutica), así como otra de 1977 para la administración del servicio postal, toda consulta y negociación obrero-patronal debe pasar por el tamiz de los comités respectivos, habiéndose resuelto según recientes estadísticas un gran número de conflictos, generalmente favorables a los obreros.¹¹⁵

¹¹⁵ "Democracia industrial en industrias nacionalizadas", *Relations Review and Report*, Londres, julio de 1979, pp. 82-102.

En los Países Bajos los *consejos de participación obrera* establecidos desde 1971 en la totalidad de las empresas públicas, se reúnen cada dos meses para atender informes y quejas o discutir sobre la situación comercial de las propias empresas, encontrándose facultades para revisar la contabilidad anual y los balances financieros (artículos 7 a 15 de la Ley sobre Reglas para la Participación Obrera en las Empresas vigente en Holanda con fecha 28 de enero de 1971, 4 de mayo de 1974 en Bélgica y 6 de mayo de 1974 en Luxemburgo).

En Portugal los comités de empresa en negocios propiedad del Estado, llamados ahí *comisiones de trabajo coordinadoras de la reconstrucción de la economía*, autorizadas por la Constitución (artículo 56), deben constituirse en las empresas donde laboren de 200 a 1,000 trabajadores o más. Sus funciones son: a) el control de la gestión empresarial; b) intervenir en actividades productivas; c) participar en la elaboración de los planes económicos y sociales de su sector, y d) administrar las obras sociales.¹¹⁶ Y en Irlanda se han formado comités en las empresas de transportes (ferrocarriles, marítimo y por carretera), en el sector eléctrico, turba y fertilizantes, como ya expusimos.

En fecha reciente la U.R.S.S. ha organizado *brigadas de producción* que son comités paritarios que actúan al lado de los antiguos consejos internos. Su objetivo es resolver con exclusividad y en perfecta armonía la representación de los trabajadores y los funcionarios del Estado todas las cuestiones relacionadas con la producción, a fin de mantener en cada empresa una actitud responsable y creativa para el trabajo, garantizando la calidad y el tiempo de jornada al máximo.¹¹⁷ Un reglamento sobre empresas de Estado en Bulgaria (Decreto N° 21 de fecha 28 de mayo de 1979) define la empresa pública como una organización socialista llamada a desempeñar una actividad económica apoyada en el hecho de que los modos de producción son propiedad de la nación, cuya actividad se desenvuelve merced a los esfuerzos de la colectividad de trabajadores bajo la dirección de un órgano gubernamental conforme a las normas inherentes al contractualismo democrático. Un comité interno integrado con funcionarios del partido y re-

¹¹⁶ Las leyes correspondientes son: Ley N° 16/79 promulgada con fecha 26-V-79 sobre participación de las asociaciones de trabajadores en la elaboración de la legislación del trabajo (contratos individuales y colectivos, comisiones coordinadoras, derechos sindicales) y su intervención en proyectos y discusiones; así como la Ley N° 46/79 promulgada con fecha 12-IX-79 sobre comisiones de trabajo coordinadoras en la reconstrucción de la economía.

¹¹⁷ Orden del Comité del Trabajo y Asuntos Sociales, preparada conjuntamente con la Secretaría del Consejo Central de Sindicatos Soviéticos N° 91/6-24 de fecha 30-III-84. Reglamento Interior promulgado en orden de las mismas autoridades N° 213 de fecha 7-VII-84.

presentantes obreros tiene facultades: *a)* para el manejo de un fondo de reserva y excedentes presupuestarios; *b)* organizar un sistema propio de contabilidad de pérdidas y ganancias dentro del marco del plan único de desarrollo social y económico de la nación; *c)* establecer y aplicar métodos de resultados obtenidos en el terreno científico; *d)* emplear en forma óptima la maquinaria y equipo; *e)* reforzar cualquier incentivo de carácter material, y *f)* mejorar el nivel de vida y de trabajo.¹¹⁸

En Checoslovaquia, los comités de empresa se encargan: *a)* del cumplimiento de tareas asignadas a cada trabajador; *b)* de la entrega de suministros; *c)* de la utilización de las reservas financieras; *d)* de la modernización y eficacia productivas, y *e)* de la mejoría de bienes y servicios.¹¹⁹ Y por último, en Hungría, la participación de los trabajadores en las empresas públicas se encuentra consignada en la Constitución (artículo 19), en cuyo texto se establece que todos los derechos y obligaciones resultantes de la relación laboral debe determinarlos un consejo paritario encargado de las modalidades de cooperación de los trabajadores por intermedio de sus sindicatos, el cual resuelve todas las cuestiones relativas a las condiciones de vida y de trabajo.

¹¹⁸ El reglamento fue respuesta a una consulta hecha por el Consejo Central de la República, especie de decreto promulgada con fecha 14-I-81.

¹¹⁹ La reglamentación respectiva está contenida en la Directiva del Gobierno de Sindicatos al Consejo de Ministros respecto al funcionamiento de organismos económicos, sociedades y cooperativas para la protección del trabajo.