

# Las relaciones laborales en las empresas estatales de América latina

Publicado bajo la dirección  
de Arturo S. Bronstein

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra



46657

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1981

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre el Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Edición y Traducción, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

ISBN 92-2-302641-5

*Primera edición 1981*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

---

Fotocomposición: España  
Impreso en Suiza

## PREFACIO

A causa de la creciente importancia de las empresas estatales en América latina, muchas investigaciones nacionales e internacionales se consagran a su estudio sistemático y es abundante la bibliografía relativa al tema. Entre los estudios realizados con perspectiva internacional cabe destacar los trabajos de investigación comparativa realizados por organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>1</sup>. Tales investigaciones tienden a examinar la empresa estatal desde distintos ángulos: mediante el análisis jurídico se procura establecer una sistematización de los diferentes tipos de empresas estatales que existen en la región; los estudios acerca de su estructura permiten explicar las relaciones entre las empresas estatales y los diferentes órganos de la administración central del Estado, y por medio de análisis económicos se ha evaluado su aporte a la formación del producto interno bruto y, en general, el papel de las empresas estatales en el desarrollo nacional.

El campo de la investigación se ha centrado hasta ahora en las siguientes preguntas: ¿qué son las empresas estatales?, ¿qué normas jurídicas rigen su funcionamiento?, ¿de qué modo se vinculan con la administración central del Estado?, ¿cuál es su peso específico dentro de la economía nacional? En cambio, son muy pocos los estudios que procuran describir y analizar las relaciones entre la gerencia y los trabajadores en el seno de esas empresas. Aunque existen algunos estudios nacionales sobre esta materia, parece que su examen en una perspectiva internacional no había sido intentado hasta ahora. La Oficina Internacional del Trabajo preparó este volumen con el fin de llenar en alguna medida dicho vacío. En su primera parte se presenta un estudio comparativo basado en varias investigaciones nacionales y compilaciones y consultas directas efectuadas por la OIT. Los resúmenes de tres de los estudios nacionales —sobre el Perú, Venezuela y México— figuran en la segunda parte. Estos estudios, a excepción del relativo a México<sup>2</sup>, se elaboraron de conformidad con un plan propuesto por la

## Relaciones laborales en empresas estatales

OIT con miras a que, en cada país, se estudiara el caso de cinco o seis empresas de distinta naturaleza pertenecientes al Estado. Aunque tales muestras no puedan ser consideradas «representativas», muchos aspectos reflejan bastante bien la situación del sector, por lo que han permitido sacar conclusiones de validez general, por más que queden planteados diversos interrogantes, cuyo análisis requeriría un examen más detenido. La mayor parte de la información disponible para este estudio data del primer semestre de 1979.

Los trabajos de investigación fueron coordinados por Arturo S. Bronstein, del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, de la OIT, quien también redactó el estudio comparativo. Los estudios especiales fueron preparados por colaboradores exteriores: se encomendaron, en el caso de México, al Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (INET), de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que los confió a G. Campero Quiroga, experto de la OIT, y a L. Mendoza, de la Subdirección de Investigaciones del INET, y, en los casos del Perú y de Venezuela, a los profesores L. Bustamante Belaunde y E. Marín Quijada, respectivamente.

### Notas

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina: «Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo», en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVI, núm. 1, primer semestre de 1971, págs. 1-62; Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina: *El régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional*, Estudios, núm. 20 (varios volúmenes publicados a partir de 1977; edición mimeografiada); Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: *Las empresas estatales en América Latina* (Caracas, 1979). En lo sucesivo, las remisiones a estas obras llevan sólo la sigla de la institución editora.

<sup>2</sup> Para el estudio sobre México se adoptó una metodología algo diferente, ya que tuvo el carácter de «diagnóstico», dirigido principalmente a identificar el contenido y orientaciones de un programa de formación en relaciones laborales para los ejecutivos de empresas públicas.

## INDICE

Prefacio .....	V
Introducción .....	1
<b>Parte primera. Las relaciones laborales en las empresas estatales de América latina: Estudio comparativo, por Arturo S. Bronstein</b>	
1. <i>Las empresas estatales</i> .....	9
Origen y desarrollo .....	9
Ensayo de tipología .....	14
2. <i>El sistema de relaciones laborales</i> .....	21
Régimen laboral aplicable .....	22
3. <i>Los actores</i> .....	31
Los trabajadores y sus organizaciones .....	31
Derecho de sindicación y tasas de afiliación .....	31
Estructura sindical .....	33
Situación sindical de los trabajadores de confianza .....	36
Facilidades otorgadas a los sindicatos .....	37
Los empleadores y sus organizaciones .....	38
Estructura interna de la empresa .....	38
Niveles competentes en materia de relaciones laborales .....	39
Autonomía de las empresas estatales .....	43
Las empresas del Estado y el sector privado .....	45
Contactos entre sindicato y empresa .....	46
4. <i>Negociación colectiva</i> .....	51
Panorama general .....	51
Derecho de negociación colectiva .....	52
Procedimientos .....	55
Elaboración del pliego de peticiones .....	55
Discusión del pliego de peticiones .....	56
Algunos casos especiales .....	58
Contenido de los convenios colectivos .....	59
Administración de convenios colectivos .....	61

## Relaciones laborales en empresas estatales

<i>Anexo.</i> —Incidencia de la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo y las relaciones laborales en ciertas empresas estatales ..	65
5. <i>Solución de conflictos colectivos de trabajo</i> .....	87
Frecuencia y duración de los conflictos .....	87
Procedimientos de solución .....	88
El arbitraje obligatorio .....	90
Derecho de huelga .....	91
6. <i>Participación en las decisiones</i> .....	97
7. <i>Conclusiones</i> .....	101

## Parte segunda. Tres estudios nacionales

8. <i>El sistema de relaciones laborales en las empresas del sector público en el Perú: Cuatro casos</i> , por Luis Bustamante Belaunde .....	107
Origen y desarrollo del sector público en el Perú .....	107
Régimen jurídico y tipología de las empresas del Estado .....	108
Banco de la Nación .....	109
Petróleos del Perú (PETROPERU) .....	116
Empresa del Transporte Aéreo del Perú (AEROPERU) .....	123
Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA) .....	127
Conclusiones .....	131
9. <i>Las relaciones laborales en las empresas del sector público en Venezuela: Cinco casos</i> , por Enrique Marín Quijada, con la colaboración de César Bustamante Pulido, Juan García Vara y Juan Rafael Perdomo .....	135
Introducción .....	135
Los actores del sistema de relaciones laborales .....	138
Negociación colectiva .....	145
Conflictos colectivos .....	151
Conflictos individuales .....	152
Autonomía .....	154
Participación .....	154
Conclusiones .....	158
10. <i>Las relaciones laborales en las empresas de transformación paraestatales en México</i> , por el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo .....	165
Introducción .....	165
Estructura de las relaciones laborales .....	167
Negociación colectiva .....	176
Los conflictos y su solución .....	180
Consulta, participación y comunicación .....	181
Consideraciones finales .....	184
<i>Anexo 1.</i> —Síntesis de normas jurídicas que rigen a las empresas paraestatales .....	187
<i>Anexo 2.</i> —Número de trabajadores en organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria en los sectores de la industria manufacturera y básica (1975) .....	190

## INTRODUCCION

Además de su función tradicional como poder público —con las funciones de regulación, administración y fiscalización que entraña— el Estado suele tener, en América latina, una activa participación directa en la industria y los servicios por intermedio de las empresas públicas u otras empresas a las que está asociado directa o indirectamente. Esta participación ha seguido una curva generalmente ascendente que refleja el aumento cuantitativo del número de dichas empresas y la ampliación del campo en que operan. Si antes las empresas del Estado se limitaban a asegurar algunas actividades estratégicas y necesarias para el desarrollo, o algunos servicios esenciales para la comunidad, hoy día su presencia se advierte en prácticamente todas las actividades económicas del país.

En los estudios mencionados en el prefacio de esta obra, así como en otras fuentes nacionales e internacionales, se ha intentado evaluar la importancia del sector público en América latina y, dentro de éste, la de las empresas estatales. De los datos estadísticos disponibles surge que existen 718 empresas estatales en México, 185 en Venezuela, 171 en el Perú, 74 en el Ecuador, 72 en la Argentina, 51 en la República Dominicana y 33 en Panamá<sup>1</sup>. Pero estos datos no parten de una definición uniforme de lo que se entiende por «empresa estatal», de modo que es posible que las informaciones acerca de algunos países no incluyan a muchas otras empresas que han sido objeto de una «nacionalización silenciosa» (por haber sido adquiridas sus acciones por una entidad financiera oficial)<sup>2</sup>. Más sugestivos que los datos relativos al número de empresas, que sólo aportan una información cuantitativa, son los que se refieren a su importancia dentro de la economía nacional, los sectores en que operan, su participación en la inversión bruta del país y, especialmente a los efectos de este estudio, su papel como fuentes de trabajo. En la gran mayoría de los países las empresas estatales ocupan lugares de privilegio dentro de las listas de las 25 o 50 empresas más grandes de cada país, y en muchos casos, su participación en la inversión bruta fija del país representaba, ya en 1968, más de 10 por ciento de la inversión total y, en un caso, Bolivia, nada menos que 39,1 por ciento<sup>3</sup>; su

presencia es particularmente fuerte en todos los sectores básicos para la economía: energía, finanzas, siderurgia, transporte y comunicaciones.

No menos elocuentes podrían ser las estadísticas relativas al volumen del empleo en las empresas estatales. Si bien en esta materia no se dispone de datos completos, se puede colegir, a causa de la importancia de algunas de ellas, que las empresas estatales constituyen una gran fuente de trabajo en casi todos los países. Por lo común, los ferrocarriles son empresas estatales que se cuentan entre los principales empleadores de cada país. En la República Dominicana el primer empleador es, sin duda, el Consejo Estatal del Azúcar. En México, en una sola empresa estatal, Petróleos Mexicanos, trabajaban 94 500 asalariados, entre trabajadores de planta y transitorios, en 1976. Algunos datos globales nos revelan que en 1975 se estimaba en 626 073 el número de trabajadores en las empresas del sector paraestatal en ese mismo país. En Costa Rica, el sector público —incluyendo al Gobierno nacional— proporcionaba empleo a 18,6 por ciento de la población económicamente activa en 1978 y las empresas estatales e instituciones autónomas ocupaban a 71 401 trabajadores, lo que correspondía a más de 10 por ciento de la fuerza de trabajo del país. En el Perú, las empresas públicas representaban más de 100 000 empleos, casi todos en los sectores más dinámicos de la economía. En la Argentina, Fabricaciones Militares ocupaba a cerca de 30 000 trabajadores, la Empresa Nacional de Ferrocarriles más de 200 000 agentes y Yacimientos Petrolíferos Fiscales más de 30 000.

Las informaciones que anteceden aportan un testimonio suficiente de la importancia de las empresas estatales. Como puede imaginarse, esta situación —tan particular dentro de la economía latinoamericana— da lugar a tomas de posición favorables, pero también a críticas adversas.

Los críticos destacan que la gran expansión de la empresa estatal no es precisamente un indicador de buena salud de la economía; al mismo tiempo, sostienen que la hipertrofia del sector público resta posibilidades de acción a la iniciativa privada. A veces se recuerda que la actividad del Estado debe responder al principio de la subsidiariedad y que, por consiguiente, no debe interferir en los sectores que pueden ser desarrollados por los particulares. También se alega que el Estado no es un administrador de empresas eficaz y que por este motivo las empresas estatales, además de burocratizar innecesariamente a la producción, originan cargas suplementarias para las finanzas públicas. Estos argumentos, entre otros, dan lugar a que a veces se procure redimensionar y racionalizar al sector público mediante el traspaso de muchas empresas estatales a manos privadas.

Quienes defienden las políticas estatales de intervención en la economía se apoyan frecuentemente en las realidades económicas y sociales de América latina para argumentar que existen muchos terrenos de acción y sectores económicos en que no es posible que el Estado se limite a cumplir un papel de mero espectador, en espera de que la actividad privada venga a cubrir las necesidades que se plantean, pues esto sería tan ilusorio como pretender que el Estado pueda abarcarlo todo. Por este motivo, sin intentar



promover o impugnar el principio de la participación del Estado en la economía, a través de sus empresas, sostienen que se deben definir los alcances y límites de esa participación.

En la práctica, la intervención del Estado se ejerce en las formas más diversas. Algunas empresas del Estado operan como monopolio de hecho o de derecho; otras funcionan, en cambio, en competencia con la actividad privada. Cierta número de ellas adoptan la forma jurídica de una institución de derecho público; otras asumen el carácter de una sociedad comercial de derecho privado, cuyo capital social es controlado total o parcialmente por el Estado, ya sea por sí mismo o por intermedio de un ente paraestatal, una institución de fomento o un banco de desarrollo. Por otra parte, el origen de las empresas del Estado obedece a veces a un programa general en aplicación de una política o filosofía de intervención del Estado en la economía nacional, pero otras veces resulta de un «accidente» en la vida de una empresa privada, como consecuencia del cual ésta fue absorbida por el Estado.

Las empresas estatales proporcionan ocupación a mucha mano de obra. Por ello conviene examinar de qué modo se establecen las condiciones de trabajo de sus asalariados, qué régimen laboral se les aplica y, en especial, cuáles son las características principales del sistema de relaciones laborales en dichas empresas<sup>4</sup>. A primera vista puede parecer innecesario un examen detallado de la cuestión. En los casos en que se considere que la actividad de las empresas estatales prolonga las de la administración del Estado, cabría suponer que las relaciones laborales en unas u otras son semejantes. Y cuando las empresas estatales son consideradas como «empresas», podría colegirse que el sistema de relaciones laborales del sector privado alcanza también a las empresas del Estado. Sin embargo, a poco que se examine la cuestión comienzan a percibirse diferencias bastante marcadas, en primer lugar, entre el sector público y el sector privado y, en segundo lugar, entre las empresas estatales y la administración central del Estado. Así como es difícil asimilar una empresa que cumple funciones productivas a un ministerio u otro ente público que cumple funciones administrativas, también parece difícil equiparar las empresas estatales —o a algunas de éstas— a las empresas del sector privado de la economía; mientras que es lógico que éstas persigan un beneficio económico, tal objetivo no es primordial en el caso de las empresas estatales. Si bien las empresas privadas operan en prácticamente todos los sectores de la economía, las estatales operan, o deberían operar, únicamente en aquellos sectores donde son necesarias para atender un interés público. Mientras que en las empresas privadas es posible que una misma persona reúna la calidad de «propietario» y de «empleador», esto no ocurre nunca en las empresas estatales.

Aunque nada parece más fácil que establecer una diferencia entre las empresas estatales y las privadas, en la realidad las diferencias no suelen ser tan marcadas como parecen serlo en teoría. Si bien hay empresas estatales que se distinguen netamente de las privadas, también hay otras que en

nada o en muy poco parecen diferenciarse de aquéllas. Para resumirlo en una fórmula: hay empresas estatales que son más «Estado» que «empresa», pero otras que son más «empresa» que «Estado»; pero, en todos los casos, el solo hecho de que la empresa sea de propiedad del Estado parece suficiente para conferir un sesgo particular o, cuando menos, un matiz propio a sus actividades y también a las relaciones laborales que se desenvuelven en su seno.

El supuesto de que el sistema de relaciones laborales en las empresas estatales difiere no sólo del de la administración central, sino también del de las empresas privadas, no bastaría por sí solo para justificar el presente estudio si no fuese porque algunas empresas estatales desempeñan a veces el papel de empresas líderes cuando se trata de adoptar ciertas decisiones fundamentales dentro del marco general del sistema de relaciones laborales. Antes de negociar los salarios en el sector privado es frecuente que empleadores y trabajadores retengan como punto de referencia los salarios negociados en las empresas estatales. Lo mismo puede ocurrir respecto de las condiciones de trabajo. Al propio tiempo es evidente que el Estado puede influir en el comportamiento del sistema general de relaciones laborales —e inclusive en la orientación de determinada política social— por medio de las directivas que puede impartir a sus empresas. Además del importante papel que desempeñan las empresas del Estado en las políticas económicas de los países en vías de desarrollo, dichas empresas tienen gran capacidad potencial como instrumento de la política social, pues el Estado puede establecer por su intermedio, por ejemplo, pautas en materia de crecimiento y distribución de la masa salarial y sugerir otras orientaciones no menos importantes con referencia a las políticas de empleo y condiciones de trabajo, productividad y formación profesional, relaciones laborales, planes sociales y otras materias.

Además de todas estas consideraciones, el Estado tiende igualmente a interesarse en los problemas laborales de sus empresas cada vez que procura mejorar la eficiencia de éstas. Así, las frecuentes «racionalizaciones», «modernizaciones» y «desburocratizaciones» de la administración central suelen inducir procesos semejantes en las empresas estatales, con consiguientes efectos sobre sus relaciones laborales.

En los capítulos que siguen se ha procurado describir las relaciones laborales en las empresas estatales y analizar grandes tendencias: ¿en qué sentido evolucionan los regímenes legales aplicables a los trabajadores?, ¿cuáles son las grandes tendencias que se advierten en materia de negociación colectiva?, ¿en qué medida el Estado-empleador establece políticas laborales comunes a todas sus empresas?

En los dos primeros capítulos relativos a las empresas estatales se reseñan datos acerca de sus características e importancia en la economía nacional y se hace resaltar su heterogeneidad, pues, como se verá en otros capítulos, ésta tiene consecuencias a veces muy profundas en los sistemas de relaciones laborales. Tras el capítulo 4 figura en apéndice un cuadro com-

parativo relativo a la incidencia de la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo y las relaciones laborales en diversas empresas estatales de la región, cuyo examen permitirá apreciar en su verdadera dimensión el dinamismo y riqueza de los sistemas de relaciones laborales en vigor.

### Notas

<sup>1</sup> Véase el cuadro publicado en CLAD, *op. cit.*, pág. 30.

<sup>2</sup> Por ejemplo, en México el Estado controlaría en realidad, directa o indirectamente, más de 900 empresas.

<sup>3</sup> Véase CLAD, *op. cit.*, pág. 31. La elevadísima tasa de participación de las empresas estatales en la inversión total en Bolivia se explica por la importancia de la Corporación Minera de Bolivia y de Yacimientos Petrolíferos Bolivianos.

<sup>4</sup> Para una discusión general del tema, véase Johannes Schregle: «Las relaciones laborales en el sector público», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 110, núm. 5, noviembre de 1974.

PARTE PRIMERA

---

**LAS RELACIONES LABORALES EN LAS EMPRESAS  
ESTATALES DE AMERICA LATINA:  
ESTUDIO COMPARATIVO**

**Por Arturo S. Bronstein**

# LAS EMPRESAS ESTATALES

# 1

## ORIGEN Y DESARROLLO

Las empresas estatales de América latina no nacen con el Estado, sino que aparecen en una etapa determinada del desarrollo nacional que en general coincide con el proceso de modernización social. Por tal motivo, en el siglo XIX, en que prevaleció un esquema agroexportador, sobre el que se asentaba una sociedad muy tradicional, las empresas estatales fueron generalmente las administraciones de correos, a veces las administraciones de puertos y, excepcionalmente, algunos ferrocarriles. En ciertos casos, funciones públicas como la emisión de moneda y sellos postales se confiaron a instituciones privadas<sup>1</sup>. Esta situación comenzó a cambiar en algunos países a principios de este siglo, pero en otros perduró hasta bien entrados los años treinta.

Si bien no parece posible establecer una generalización válida para todos los países de América latina, en un número de casos bastante importante se observa que el proceso de modernización y cambio coincide con el desplazamiento del poder político desde los medios «del interior», con fuerte predominio del sector rural, hacia los centros urbanos. En el Uruguay, por ejemplo, se advierte un cambio muy neto a partir de 1903, con el advenimiento del «battlismo»; en la Argentina se observa una situación similar desde 1916, cuando llega al poder el Partido Radical; en Chile, es perceptible a partir de 1920 con el gobierno de Alessandri; en el Brasil, desde 1930, cuando asume la presidencia Getulio Vargas, mientras que en Colombia esta evolución se pone de manifiesto en los años treinta, bajo la fuerte influencia de López Pumarejo. En México, donde las bases para el cambio ya fueron sentadas por el proceso revolucionario de 1910-1917, la presencia del Estado en la economía se articula sobre todo a partir de la presidencia de Lázaro Cárdenas, entre 1934 y 1940. En Venezuela comienza en 1936, al finalizar la larga dictadura de Gómez. En lo político, estos cambios coinciden con la presencia de una élite «modernizante», y en lo económico, se reflejan en un cambio de mentalidad, cuyo aspecto más importante es el abandono progresivo de la filosofía del *laissez-faire* liberal. Esta actitud —y, obviamente, la voluntad política que la acompaña— abren el camino

a una concepción más dinámica de la participación del Estado en la economía, que da origen a numerosas empresas públicas<sup>2</sup>.

En este sentido, la evolución del *Uruguay* es bastante ilustrativa, por lo que conviene referirse a ella en primer lugar. A lo largo de cincuenta años, la política de intervención del Estado uruguayo en las actividades económicas, si bien no fue objeto de formulación expresa, siguió ciertas líneas fáciles de percibir. Además de los puertos, cuya construcción y operación se consideraron como una prolongación de las actividades de la aduana y, por tanto, fueron administrados por el Estado desde una época relativamente temprana, los primeros sectores hacia donde el Estado extendió su actividad fueron la banca, los seguros y la generación de energía: así el Banco de la República, que había sido creado en 1896 como una empresa mixta, pasó a control del Estado en 1903, es decir precisamente en el año en que comienza la administración de Battle Ordóñez. En 1911 el Estado creó el Banco Nacional de Seguros y, en 1912, el Banco Hipotecario. En el decenio 1910-1919 el Estado asumió el monopolio de la distribución de energía eléctrica y de las comunicaciones telefónicas, a través de la extensión de los servicios de la Administración de Usinas y Teléfonos del Estado a todo el país. También se creó el Instituto y Estación de Pesca, que más adelante se transformó en el Servicio Oceanográfico y de Pesca y, en 1976, en la Industria Lobera y Pesquera del Estado. En esa misma época se fundó el Instituto de Química Industrial, con el cometido de producir ciertos elementos básicos para la agricultura (fertilizantes e insecticidas) y la industria (ácido sulfúrico, sosa cáustica). En 1928 se estableció el Frigorífico Nacional y, en 1931, la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland. Además de crear estas industrias, el Estado nacionalizó en 1947 los ferrocarriles. En 1944 se fundó la compañía nacional de aviación, primero como empresa mixta y luego, en 1951, como ente íntegramente estatal.

En el *Brasil*, antes de 1930, la presencia del Estado en la economía estaba circunscrita fundamentalmente a varios ferrocarriles y algunos bancos estatales. La crisis de los años treinta, así como el cambio de orientación política del país bajo el régimen populista de Getulio Vargas se tradujo pronto en una corriente de nacionalizaciones y de creación de empresas públicas para el desarrollo de ciertos sectores estratégicos, por medio de «autarquías». Así, en el sector siderúrgico se creó la Compañía Siderúrgica Nacional, en Volta Redonda, y en el sector marítimo se completó la nacionalización del Lloyd Brasileiro, la principal empresa naviera. En los años cuarenta se continuó la misma política y se crearon empresas como la Fábrica Nacional de Motores, la Compañía Nacional de Alcalis y, sobre todo, la Compañía Vale do Rio Doce, que se transformó en el principal exportador de minerales del país. En el decenio siguiente se asistió a la consolidación de este proceso, que abarcó a la mayor parte de la industria siderúrgica, la generación de energía, las telecomunicaciones, la refinación y comercialización del petróleo<sup>3</sup>. En los años sesenta se reorganizaron las

empresas estatales creándose «holdings» como ELETROBRAS en el sector energético y EMBRATEL en las telecomunicaciones. Además, se impulsó la constitución de nuevas empresas: para mejorar la distribución de alimentos (COBAI), y promover el turismo (EMBRATUR), en la industria aeronáutica (EMBRAER), en la industria cinematográfica (EMBRAFILME) y, sobre todo, en la construcción de viviendas, el Banco Nacional de la Vivienda<sup>4</sup>. En 1969, de las 20 principales empresas del país 11 pertenecían al Estado<sup>5</sup>. Entre 1970 y 1975 se crearon nuevos «holdings» en las telecomunicaciones (TELEBRAS), la siderurgia (SIDERBRAS), los puertos (PORTOBRAS), los aeropuertos (INFRAERO) y la fabricación de armamentos (IMBEL)<sup>6</sup>.

En Chile la penetración del Estado en las actividades productivas tuvo gran impulso a partir de 1939, cuando el gobierno creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), con el propósito, entre otros, de establecer planes generales y sectoriales de desarrollo, formular recomendaciones en materia de política económica y participar directamente en la ejecución de dichos planes y políticas mediante la asistencia financiera a empresas privadas o, eventualmente, la creación de empresas públicas o mixtas. Investida de amplias facultades, la CORFO organizó o participó en el desarrollo de empresas en sectores de importancia estratégica para el país, como la electricidad (Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA)), el petróleo (Empresa Nacional de Petróleos (ENAP)), las comunicaciones (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) y la siderurgia (Compañía de Aceros del Pacífico). También participó en muchos proyectos de financiación total o parcial de empresas en la agricultura, pesca, industria del papel, minería, turismo y otros campos. Asimismo, la CORFO creó organismos de apoyo como el Instituto de Investigación de Recursos Naturales, el Instituto Tecnológico de Chile, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional, la empresa de Servicios de Computación, el Instituto de Costos y el Servicio de Cooperación Técnica. En 1971, la CORFO participaba en el capital de 80 empresas o institutos de la más diversa índole. Al mismo tiempo el Estado era propietario o accionista mayoritario de muchas empresas, fuera de la égida de la CORFO. Luego del cambio de régimen de 1973, el Estado procedió a liquidar o a transferir al sector privado sus activos en muchas empresas, pero a fines de 1974 conservaba aún su participación en 31 empresas en el sector de minas e hidrocarburos, 66 empresas en la industria manufacturera, 11 en el sector de la construcción, 4 en el de electricidad, gas y agua, 8 en el comercio, 13 en el de transporte, almacenaje y comunicaciones, y 6 en el de servicios<sup>7</sup>. En diciembre de 1976 el Estado controlaba 20 de las 25 empresas no financieras más importantes del país.

Un proceso que guarda algunas similitudes con el chileno se observó en Colombia. Allí se creó, en 1940, el Instituto de Fomento Industrial, sociedad de economía mixta en la que, en la práctica, únicamente el Gobierno suscribió e integró sus acciones. Sus objetivos, tal como figuran en sus esta-

tutos, son «promover la fundación de empresas que se dediquen a la explotación de las industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales, que la iniciativa y el capital particulares no hayan podido por sí solos desarrollar satisfactoriamente». En cumplimiento de ese mandato, el Instituto participó desde su creación en más de un centenar de proyectos en los diferentes sectores de la economía. Actualmente participa en aproximadamente 50 empresas en los sectores químico, minero, metal-mecánico, agroindustrial y pesquero, establecimientos financieros y promoción de industrias. Su tasa de participación puede variar entre 1 y 99,99 por ciento del capital de la empresa en cuestión; por ejemplo, participa con más de 90 por ciento del capital en empresas de los sectores químico, minero y metal-mecánico, como Alcalis de Colombia, Empresa Colombiana de Níquel y Empresa Colombiana de Arrabio. También participa en otros agentes financieros públicos o semipúblicos, por ejemplo en el Consorcio de Corporaciones Financieras para el Desarrollo Económico. En ciertas empresas participa junto con otros organismos públicos de financiamiento y en otras lo hace junto con capitales privados. Por lo demás, interviene en proyectos binacionales, como Monómeros Colombo-Venezolanos, o en empresas situadas en otros países, como la Venezolana de Nitrógeno.

Merece destacarse igualmente el desarrollo de las empresas estatales en *México*. La Constitución de Querétaro, de 1917, sentó en alguna medida las bases para justificar la intervención del Estado en la economía, al facultarlo a reservarse «la explotación del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos», así como «la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de servicios públicos». Sin embargo, la gran expansión del sector público sólo comienza en los años treinta, para acentuarse en los decenios subsiguientes: entre 1930 y 1940 se crearon 45 empresas de participación estatal y «organismos descentralizados»; en el decenio siguiente el número de nuevas empresas y organismos fue de 101, al igual que en el período 1950-1959; entre 1960 y 1970 se agregaron a la lista 132 empresas y organismos y, desde esta última fecha hasta mayo de 1974, otros 105. Al margen de estas cifras se observa que la Comisión Federal de Electricidad fue creada en 1937, Petróleos Mexicanos (PEMEX) en 1938, Altos Hornos de México en 1943 y Guanos y Fertilizantes de México en 1943. La creación de Ferrocarriles Nacionales de México se decidió por una ley de 1948; el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún (Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Siderúrgica Nacional) fue establecido a partir de 1952 y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) existe desde 1965. Existen más de 900 empresas estatales, que representan la totalidad de la producción de petróleo y de los transportes ferroviarios, casi 100 por ciento de la generación de energía eléctrica para el servicio público, cerca de 50 por ciento de la producción de acero y más de 40 por ciento de la de azúcar. Las tres empresas industriales más grandes que operan en México (PEMEX, Guanos y



Fertilizantes y Altos Hornos de México) son empresas estatales; entre las 60 empresas mexicanas más grandes, dedicadas a la producción de bienes para el mercado, en 1972 nueve eran de participación mayoritaria del Estado y 10 de participación minoritaria. En 1970 las empresas estatales empleaban más de 455 000 personas y los sueldos y salarios pagados representaban 12 por ciento del total pagado en el país por ese concepto<sup>8</sup>.

En *Costa Rica*, el proceso que se inició con la revolución de 1948 desembocó en la nacionalización del sistema bancario y la creación de varias empresas públicas en diversos sectores. En 1972 se constituyó la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), que controla hoy un cuantioso patrimonio; comprende, entre otras, a las empresas ferroviarias, la Refinería Costarricense de Petróleo, Aluminios Nacionales, cementeras, centrales azucareras y compañías de transporte y de pesca. En el *Perú*, el proceso revolucionario de 1968 conllevó la nacionalización de algunas grandes empresas del petróleo, la minería y la energía y la creación de un número muy importante de nuevas empresas estatales. En el *Ecuador*, el Gobierno ha utilizado los excedentes provenientes de la exportación de petróleo para financiar importantes proyectos públicos: a partir de 1970, sobre todo, se establecieron muchas de las 87 empresas estatales de diferentes tipos que existen en el país. Más impresionante aún es la lista de empresas estatales venezolanas (185, en 1976), que en su inmensa mayoría fueron creadas después de 1960, y muchas a partir de 1970.

Es de interés destacar que, si bien la emergencia y desarrollo de las empresas estatales parecen responder a una orientación coherente, la realidad es que en muchos casos el Estado no formuló de modo explícito los lineamientos que habrían de inspirar su política de creación de dichas empresas. Más bien, sujetó su decisión de participar en las actividades económicas a criterios empíricos, a veces políticos, de orden económico o social en ciertos casos, circunstanciales o coyunturales en otros, que se fueron yuxtaponiendo en función de situaciones diversas. En un momento, privó el criterio de reafirmar la soberanía del país (nacionalizaciones del petróleo, los ferrocarriles, las telecomunicaciones); en otro, se trató de asegurar el abastecimiento energético; en otro, se procuró substituir a la iniciativa privada para prestar servicios públicos o desarrollar sectores que requerían una alta tasa de inversión o que ofrecían rentabilidad únicamente a largo plazo (industria siderúrgica) o simplemente ninguna rentabilidad (acueductos y alcantarillado, alumbrado público, transportes en zonas económicamente rezagadas). El Estado también se vio obligado a continuar la explotación de empresas en quiebra, con objeto de asegurar la continuidad de la prestación de ciertos servicios, o el mantenimiento de fuentes de trabajo. A veces, cuando las instituciones de crédito oficiales otorgan avales financieros a empresas privadas que luego no pueden hacer frente a sus compromisos, esas empresas pasan al sector «estatal».

Por encima de todos estos criterios, razones y motivos, más o menos específicos, subyace una idea general de «defensa del interés nacional», o del

«interés público». Este criterio, elástico y pragmático, pero también impreciso, se ha utilizado tanto para promover y desarrollar nuevos sectores de la economía como para asegurar el abastecimiento o la distribución de insumos básicos y mantener fuentes de empleo.

También se ha invocado el interés público para confiscar bienes personales, como fue el caso de las fortunas de los ex dictadores Trujillo en la República Dominicana y Somoza en Nicaragua. Es obvio, por lo demás, que lo que se entiende por «interés público» puede ser materia de interpretación más o menos amplia o estrecha según sea la orientación ideológica del equipo gobernante que la establece. Así, se han decidido estatizaciones o privatizaciones con relativa frecuencia y las empresas estatales han conocido flujos y reflujos, aunque en líneas generales tienden más a expandirse que a replegarse.

A la luz de esta superposición de factores nace y se desarrolla entonces la empresa estatal en América latina, que hoy día abarca un campo de acción tan amplio como variado y difícil de delimitar. Si a veces se observa cierta coherencia y las empresas estatales responden a determinados criterios, o comparten algún denominador común, en otros casos el catálogo de empresas estatales puede ser muy heterogéneo. La lista de empresas que pertenecen a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales incluye fábricas de baterías para automóviles, fábricas de chocolate, plantas de recauchado, de fabricación de discos, ferreterías, etcétera<sup>9</sup>. No debe entonces extrañar que se esté abriendo paso la tendencia a establecer algunas reglas (o inclusive elaborar una «doctrina») que definan de modo claro los parámetros de la intervención del Estado en la economía estatal y la empresa privada. Por ejemplo, las constituciones del Ecuador, de 1978, y del Perú, de 1979, se orientan en esa dirección<sup>10</sup>. Todo ello no impide que, a veces, las necesidades del momento obliguen al Estado a intervenir en dominios que a primera vista no corresponderían a la esfera que se ha reservado.

## ENSAYO DE TIPOLOGIA

La denominación genérica de «empresas estatales» utilizada en este estudio abarca diferentes tipos de empresas a los que también se dan nombres distintos: empresas públicas, empresas del Estado, empresas nacionalizadas, empresas del sector paraestatal, institutos autónomos, fideicomisos, empresas con participación estatal, empresas de economía mixta y entes autárquicos o autarquías. Por lo general tales denominaciones tienen relación con el régimen legal que se aplica a dichas empresas, el que reconoce fuentes muy diversas y presenta grandes diferencias, no sólo de un país a otro, sino también dentro de cada país.

Habida cuenta de esta falta de homogeneidad del sector público, en este estudio hubo que delimitar el grupo de empresas cuyo sistema de relacio-

nes laborales se estudiaría: ¿convenía abarcar todas las empresas de propiedad del Estado, con independencia de su naturaleza jurídica? o, por el contrario, ¿debía centrarse el estudio únicamente en determinado tipo de empresa pública?

Se decidió escoger la primera opción y la definición que se retuvo es deliberadamente amplia, de modo que permitiera incluir una mayor variedad de casos nacionales diferentes: por empresa estatal se entiende a las empresas comerciales, industriales, financieras, agrícolas, agroindustriales o de servicios donde: a) el Estado es propietario o accionista mayoritario, y b) sus representantes tienen el poder de dirección o la posibilidad jurídica de ejercer dicha dirección. Esta definición, como se observa, no hace hincapié ni en el origen de la empresa, ni en su naturaleza jurídica, ni en la función o cometido que cumple. Aun así, es posible que no abarque cierto tipo de empresas, por ejemplo aquellas en las que el Estado es un accionista importante aunque no posea la mayoría de las acciones, pero incluye a otras en las que el Estado tiene una participación mayoritaria sin que sus representantes sean mayoritarios en los órganos de decisión (y que, por tal motivo, deberían ser consideradas como empresas privadas).

Por otra parte, las empresas que en un país adoptan una forma determinada en otros bien pueden adoptar una forma diferente y, además, dentro de cada país no es inusual que una misma empresa esté sujeta sucesivamente a diferentes regímenes jurídicos y transite así por diversas fases que pueden ir desde la entidad autárquica hasta la sociedad anónima o viceversa. Frente a un mosaico semejante no cabe duda de que el denominador común más claro consiste precisamente en que todas pertenecen al Estado; por ende, parece razonable optar por este criterio para evitar que el análisis se centre exclusivamente en ciertos tipos de empresas que podrían estar muy bien representadas en algunos países pero ser desconocidos en otros.

Al llegar a este punto es oportuno intentar una clasificación de las grandes categorías o tipos de empresas estatales que existen en la región. Esta clasificación parece útil porque es frecuente que los trabajadores de determinado tipo de empresas estén sujetos a un régimen laboral diferente del que se aplica a los de otro tipo de empresas, y ayuda a comprender por qué motivos en algunas empresas estatales se niegan derechos que se reconocen en otras. Es necesario aclarar que esta clasificación se establece únicamente por motivos de orden práctico y no intenta crear ni sentar doctrina; es evidente que tampoco pretende agotar un tema que todavía está en proceso de elaboración, y que en modo alguno será completa ya que, a los efectos de este estudio, no se estima necesario incluir a los innumerables subtipos de empresas estatales que pueda haber<sup>11</sup>.

La clasificación propuesta incluye cuatro grupos principales.

*Los «entes» autárquicos del Estado* constituyen el primer grupo. Estas empresas, que son las que están más cerca de la administración central del Estado, gozan de una personalidad jurídica independiente. Cuentan con patrimonio e ingresos propios y tienen por cometido la ejecución de activi-

dades que requieren, para su mejor funcionamiento, una gestión administrativa y financiera descentralizada de la administración pública. Dentro de esta categoría puede incluirse a algunas administraciones de las que dependen empresas propiamente dichas, por ejemplo la Dirección General de Fabricaciones Militares en la Argentina<sup>12</sup> o la Comisión Federal de Electricidad en México<sup>13</sup>, pero también figuran empresas que cumplen directamente funciones de producción o distribución de bienes o servicios, como la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland, o la Administración de Ferrocarriles del Estado, en el Uruguay, o los «institutos» de telecomunicaciones, energía eléctrica, obras sanitarias y recursos hidráulicos de varios países.

El segundo grupo incluye *las empresas públicas o empresas del Estado propiamente dichas*. La mayoría de las grandes empresas estatales argentinas y peruanas son de este tipo. Por regla general, estas empresas son creadas por ley y gozan de una personería de derecho público interno, aunque en algunos países, como el Brasil, ésta es de derecho privado.

El tercer grupo abarca *las empresas con participación estatal mayoritaria*. Aunque muchas veces son creadas por ley, estas empresas suelen estar sometidas a la legislación común, a menudo bajo el régimen de las sociedades anónimas, a reserva tal vez de ciertas reglas propias. En estas empresas el Estado puede participar en teoría como un accionista más, pero muchas veces se trata de una ficción, ya que en realidad puede ser el accionista único o ampliamente mayoritario, a veces directamente, pero con frecuencia a través de otros entes públicos. Dentro de este grupo se puede incluir a las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, las «empresas industriales y comerciales del Estado» y las sociedades de economía mixta. La sociedad anónima de participación estatal mayoritaria representa un tipo muy difundido en México; la sociedad de economía mixta es probablemente el régimen predominante en el Brasil. En Colombia, cuando el Estado tiene una participación mayor de 50 por ciento en una empresa, ésta es de economía mixta, pero cuando dicha participación supera 90 por ciento, ya es considerada como «empresa industrial y comercial del Estado».

Por último, el cuarto grupo corresponde a *las corporaciones de fomento, bancos de desarrollo y otros «holdings» del Estado*. Muchas veces el Estado crea una corporación, una entidad financiera u otro ente autónomo con el fin de promover, financiar o controlar a empresas que funcionarán bajo el régimen de las sociedades comerciales de derecho común. Dentro de este tipo corresponde distinguir a algunas corporaciones como la Corporación de Fomento de la Producción en Chile, la Corporación Costarricense de Desarrollo, la Corporación Venezolana de Fomento o la Corporación Venezolana de Guayana, el Instituto de Fomento Industrial en Colombia, a algunos bancos como los bancos nacionales de desarrollo en la Argentina o el Brasil, y a otras entidades como Nacional Financiera en México.

A su vez, las sociedades «holding» del Estado han sido constituidas para controlar un grupo de empresas de algún sector determinado. Como ya se

señaló antes, existen «holdings» de este tipo en el Brasil (ELETROBRAS, EMBRATEL, TELEBRAS y SIDERBRAS) y otros similares en Chile (la Corporación del Cobre funciona en alguna medida como «holding» del que dependen varias empresas mineras, y la Compañía de Aceros del Pacífico es una empresa de la que dependen varias filiales). En Bolivia, las grandes empresas mineras dependen de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). En Venezuela, las diferentes empresas petroleras, como LAGOVEN, MARAVEN, DELTAVEN y MENEVEN, funcionan como «operadoras» de la empresa matriz PETROVEN, S.A. Algunos de estos «holdings» están constituidos como entes autárquicos, pero otros están sujetos al régimen de las personas jurídicas de derecho privado. Finalmente, cabe indicar que ciertos «holdings» se han constituido para administrar patrimonios expropiados o nacionalizados en bloque. Este es el caso de la ex Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) en la Argentina y la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), establecida para administrar los bienes confiscados al ex presidente Trujillo.

Fuera de los cuatro grandes grupos que se acaban de definir, se encuentra también, por un lado, a empresas sometidas a regímenes particulares, y, por otro, a empresas íntegramente privadas que están en manos del Estado por motivos puramente circunstanciales. Dentro de las primeras se pueden incluir a los «fideicomisos» de México, como el Fondo de Cultura Económica en la industria del libro<sup>14</sup>, las «fundaciones» del Brasil —como el Instituto de Pesquisa Económico-Social Aplicada (IPEA)— o la Comisión Nacional de Energía Atómica en la Argentina, que además de sus funciones de investigación produce y vende electricidad para el consumo público. También corresponde incluir a entidades binacionales constituidas por entes públicos de dos países fronterizos con el fin de aprovechar los ríos limítrofes. Entre éstas se destacan el Ente Público Binacional de Itaipú (Brasil y Paraguay) y la Comisión Mixta de Salto Grande (Argentina y Uruguay). A esta lista se pueden agregar igualmente algunas empresas multinacionales creadas por varios Estados, como la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) y otras que son resultado de la asociación de varias empresas o entes públicos de dos o más países, como Monómeros Colombo-Venezolanos, creada en 1968 en virtud de un acuerdo entre la Empresa Colombiana de Petróleos, el Instituto de Fomento Industrial, de Colombia, y el Instituto Venezolano de Petroquímica, con una participación de la empresa estatal holandesa Sami Carbón.

Las empresas que están en manos del Estado por razones circunstanciales constituyen sin duda el grupo más heterogéneo. En muchos casos se trata de empresas en dificultades económicas que fueron absorbidas para mantener las fuentes de empleo o asegurar la continuidad de la producción o los servicios que prestaban; en otros se trata de empresas confiscadas por motivos políticos. Indiscutiblemente son empresas privadas y por regla general el Estado, al mismo tiempo que asume su explotación, expresa su intención de devolverlas, llegado el momento, al sector privado. Sin em-

bargo, esta devolución puede tomar su tiempo y a veces no puede lograrse porque la empresa no es rentable.

Dentro de esta tipología tan variada se sitúa entonces a la empresa estatal en América latina. Parece de interés destacar, por último, que no existe unidad de criterios en los diferentes países acerca de cuál es el tipo más apropiado a que debe ajustarse tal o cual empresa. Así, pues, en una misma rama de industria, como el petróleo, se da el caso de que Yacimientos Petrolíferos Fiscales, en la Argentina, es una empresa del Estado, mientras que PETROBRAS (Brasil) es una sociedad de economía mixta, PEMEX (México) un organismo descentralizado, PETROVEN (Venezuela) una sociedad anónima, y ANCAP (Uruguay) un ente autónomo.

### Notas

<sup>1</sup> Merece anotarse una excepción importante: en el Paraguay, que hasta la guerra de 1865-1870 procuró desarrollar una economía de autosuficiencia, el Estado fue propietario del ferrocarril, la marina mercante nacional, una fundición de hierro, grandes almacenes y las «estancias de la Patria». Véase C. Mersán y S. Villagrán Maffiodo: «El régimen legal de las empresas públicas en Paraguay y su acción internacional», en INTAL, *op. cit.*, vol II, páginas 115-116.

<sup>2</sup> Véase William P. Glade: *The Latin American economies. A study of their institutional evolution* (Nueva York, Van Nostrand, 1969), en particular el capítulo XII: «The Latin American neo-orthodoxy in development».

<sup>3</sup> Véase, por W. Baer, I. Kerstenetzky y A. Villela: «The changing role of the State in the Brazilian economy», en *World Development* (Oxford), vol. 1, núm. 11, noviembre de 1973, págs. 23-24.

<sup>4</sup> Véase E. Saraiva: «El régimen legal de las empresas públicas en Brasil y su acción internacional», en INTAL, *op. cit.*, vol. I, pág. 144.

<sup>5</sup> Véase Comisión Económica para América Latina: «Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo», en *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVI, núm. 1, primer semestre de 1971, págs. 1-62.

<sup>6</sup> E. Saraiva, *op. cit.*, pág. 145.

<sup>7</sup> Véase P. Fernández Barros: «El régimen legal de las empresas públicas en Chile y su acción internacional», en INTAL, *op. cit.*, págs. 77 y sigtes.

<sup>8</sup> Véase A. Carrillo Castro: «El régimen legal de las empresas públicas en México y acción internacional», en INTAL, *op. cit.*, vol. 1, págs. 225 y sigtes. Véase igualmente R. Villarreal y Rocío R. de Villarreal: «Las empresas públicas como instrumento de política económica en México», en *El Trimestre Económico* (México), abril-junio de 1978, págs. 213 y sigtes.

<sup>9</sup> Véase CLAD, *op. cit.*, pág. 300.

<sup>10</sup> La Constitución ecuatoriana establece que la economía nacional funciona a través de cuatro sectores básicos: el público (compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado), el de economía mixta, el comunitario o de autogestión y el privado. Respecto del primero, que incluye la explotación de recursos naturales, la producción de electricidad y «las empresas estratégicas definidas por la ley», la Constitución destaca, en su artículo 46, que el Estado ejerce sus actividades en los sectores que por su trascendencia o magnitud puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlos hacia el interés social. Por su parte, la Constitución peruana prescribe en el artículo 113 que «el Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos del desarrollo».

<sup>11</sup> Del estudio, ya citado, que publicó el Instituto para la Integración de América Latina se desprende que existen por lo menos seis tipos y subtipos diferentes de empresas estatales en la Argentina, cuatro en el Brasil, seis en México, cinco en Chile, tres en el Paraguay y cuatro en el Uruguay.

## Las empresas estatales

<sup>12</sup> La Dirección General de Fabricaciones Militares produce municiones y equipo militar a través de sus distintos arsenales y fábricas, pero además es propietaria o controla empresas que satisfacen igualmente necesidades civiles (Altos Hornos Zapla, Zapla Construcciones, Aceros Ohler, Hierro Patagónico de Sierra Grande, y Salta Forestal).

<sup>13</sup> La Comisión Federal de Electricidad controla las principales empresas de producción de energía eléctrica de México: Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Compañía Meridional de Fuerza, Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca.

<sup>14</sup> Pero obsérvese que la Editorial Universitaria de Buenos Aires es una sociedad de economía mixta, y Monte Avila, de Venezuela, una sociedad anónima.

Como todo sistema de relaciones laborales, el de las empresas estatales se desenvuelve bajo la influencia de una serie de factores diversos, como los relativos a la naturaleza de los actores —es decir, los trabajadores y sus organizaciones, y los empleadores y las estructuras directivas de las empresas— y el «mercado» en que operan las empresas (que a veces puede ser un mercado monopólico u oligopólico). De especial importancia es el hecho de que muchas de estas empresas prestan servicios esenciales al país, cuya interrupción puede provocar graves perturbaciones. Esto incide, a veces, sobre el ejercicio de ciertos derechos sindicales, sobre todo la huelga. También gravitan en el funcionamiento del sistema las dimensiones de las empresas, que por lo general son de mayor magnitud y ocupan más mano de obra que la empresa-tipo del país. Esto puede traducirse en las estructuras empresariales, que adquirirán mayor complejidad, con tendencias a descentralizar la adopción de decisiones y a profesionalizar y especializar sus distintas unidades funcionales, inclusive la que se ocupa de programar y desarrollar las políticas de personal y de relaciones laborales.

Considerados individualmente, ninguno de los antedichos elementos son de exclusiva aplicación en las empresas estatales. Hay empresas privadas que son también oligopólicas o monopólicas; otras prestan servicios esenciales; en fin, otras pueden ocupar un volumen de mano de obra comparable al de las grandes empresas estatales. Lo que determina las peculiaridades del sistema de relaciones laborales en las empresas estatales no es tanto la presencia de dichos elementos o factores, sino el modo en que éstos se combinan. Además, el hecho de que el Estado sea el propietario de dichas empresas puede imprimir al sistema de relaciones laborales ciertas características especiales, como la autonomía limitada de que pueden gozar ciertas empresas para establecer sus políticas, programar sus inversiones y ordenar sus actividades e inclusive fijar los precios o tarifas de los bienes que producen o los servicios que proporcionan. Si, en principio, estas limitaciones tienen influencia principalmente en el campo de los negocios, mas no en el de las políticas de personal y de relaciones laborales de



las empresas estatales, a menudo repercuten también en esas esferas. En este caso el poder de decisión no se localiza en la empresa, sino en una instancia externa, generalmente el ministerio de tutela.

Cabe referirse ahora a las dificultades que aún suelen plantearse respecto del régimen laboral aplicable a los trabajadores de las empresas estatales. Desde un punto de vista conceptual existe una distinción clara entre el empleado de la administración del Estado y el empleado de las empresas de propiedad del Estado, pero en algunos países de América latina se discute aún si la relación de trabajo de estos últimos es una relación «de empleo público» o «de empleo privado». No cabe duda de que la respuesta que se dé en cada caso tendrá profundas repercusiones en el sistema de relaciones laborales.

La importancia que tiene esta última cuestión justifica su examen detallado, como se hace a continuación.

### REGIMEN LABORAL APLICABLE

Así como no existe un régimen jurídico común a todas las empresas estatales, tampoco existe un régimen laboral común aplicable al conjunto de sus trabajadores. En algunos países ciertos grupos de trabajadores son considerados como empleados públicos, sujetos a las leyes de servicio civil o de carrera administrativa. En otros, por lo contrario, los trabajadores de las empresas estatales están comprendidos en el campo de aplicación de la legislación laboral ordinaria. En otros casos se aplica el estatuto o ley orgánica de una empresa en particular. También se pueden distinguir fórmulas híbridas que consisten en aplicar en parte el estatuto de la empresa y en parte el código de trabajo (o únicamente éste), con la excepción de algunas normas particulares, generalmente en materias como la negociación colectiva o la solución de conflictos del trabajo, que a menudo están sujetas a disposiciones especiales. Finalmente, merece señalarse que es posible —y a menudo sucede— que en una misma empresa del Estado concurren simultáneamente varios regímenes laborales, cada uno de los cuales se aplica a una categoría diferente de trabajadores.

Esta heterogeneidad de regímenes obedece en algunos casos a razones históricas y en otros a que aún se tropieza con dificultades para definir la naturaleza de la relación laboral de los trabajadores de muchas empresas del Estado. En su origen, la mayoría de las empresas estatales creadas hasta los años treinta consideraban a su personal como empleados públicos. Advuértase que estas empresas no eran muy numerosas y, por lo común, prestaban servicios esenciales, que en cierto modo se consideraban como una prolongación de la función del Estado. En otras palabras, la empresa del Estado era un fenómeno marginal y excepcional y en estas condiciones parecía razonable aplicar también a sus empleados un régimen de excepción. Sin embargo, a partir de los años cuarenta el fenómeno de creación de empresas estatales se acelera y diversifica; también se comienza a incluir a

los trabajadores de las empresas estatales en el régimen laboral de la actividad privada, dándose origen a la tendencia que hoy prevalece en casi todos los países. Cabe señalar, sin embargo, que las excepciones son todavía numerosas y que tampoco son infrecuentes los casos en que el régimen laboral oscila entre el derecho privado y el público.

Si en sus orígenes la mayor parte de las empresas del Estado aplicaban a sus trabajadores el régimen de la administración pública, esto puede también explicarse por el hecho de que aún no se había conceptualizado la figura de la empresa pública o de la empresa industrial y comercial del Estado como una realidad diferente de la administración central. Por este motivo el trabajador *de las empresas del Estado* era considerado a menudo como un trabajador *del Estado*, sin que se advirtiese claramente que cumplía tareas que estaban muy alejadas de las funciones típicas de la administración pública. Además, la asimilación de estos trabajadores a los de la administración pública implicaba en aquellas épocas ventajas no desdeñables en términos de carrera, estabilidad, salarios y jubilaciones, insuficientemente desarrolladas o inexistentes en el ámbito de las relaciones laborales en el sector privado. Además, como el movimiento sindical era incipiente y la negociación colectiva casi desconocida en el sector privado, el personal de las empresas estatales no percibía tampoco las desventajas relativas de su integración en el régimen de la administración pública.

Al mismo tiempo que crece y se diversifica la actividad empresarial del Estado, comienza también a elaborarse la doctrina que reconoce dos funciones diferentes a los poderes públicos: por un lado, la función de poder público propiamente dicha, es decir, la que se refiere a los servicios administrativos centrales, claramente comprendida en un régimen de derecho público; por el otro lado, la función industrial y comercial del Estado, ejercida por conducto de las empresas estatales, que en todos los casos tienen cometidos diferentes de la administración central, cuentan con personería jurídica propia, celebran contratos de derecho privado con terceros y, por lo general, se ajustan a principios de gestión similares a los de las empresas privadas. Habida cuenta de todos estos factores, adquiere mayor realce la tesis de que es difícil incluir al personal de estas empresas en un régimen de derecho público.

Por lo demás, a partir de los años cuarenta la legislación laboral comienza a garantizar a los trabajadores del sector privado condiciones de trabajo cuando menos comparables a las de la administración pública y muchas veces mejores que las que ésta ofrece. Simultáneamente se organizan los sindicatos en el sector privado, los que a través de la acción directa y la negociación colectiva mejoran a veces sustancialmente las condiciones fijadas por la legislación. El efecto de demostración de las ventajas obtenidas por estos sindicatos no deja de hacerse sentir en la administración pública, cuyas condiciones de trabajo no han mejorado en la misma medida y, a veces, inclusive han desmejorado de modo sensible. Es obvio que en esta situación los trabajadores de las empresas estatales pugnan por gozar

de los mismos derechos que los del sector privado, en particular en materia de relaciones colectivas de trabajo.

Adviértase finalmente que, al mismo tiempo que las relaciones de trabajo de las empresas estatales se van acogiendo al derecho privado, éste también comienza a aplicarse en la propia administración pública, donde es frecuente encontrar hoy día, al lado de los empleados públicos regidos por el estatuto pertinente, a «obreros del Estado», «personal auxiliar», «personal contratado» y otras categorías similares a las que se aplica el derecho laboral común.

Cabe señalar que persiste no obstante la opinión, defendida especialmente por algunos especialistas en derecho administrativo, de que los trabajadores de las empresas estatales están vinculados a su empleador por una relación de empleo público<sup>1</sup>. En este sentido se suele sostener que entre los trabajadores y sus empresas no existe una verdadera «relación laboral», siendo más bien una «relación estatutaria». En la práctica, una consecuencia de esto es que se apliquen al personal de ciertas empresas estatales las normas propias de la administración pública o, con mayor frecuencia, un estatuto particular, que no será exactamente el mismo que el de la función pública pero tampoco el código de trabajo. Como se verá, esto puede tener muy importantes consecuencias en materia de relaciones colectivas de trabajo.

Que se caracterice la relación laboral como de «empleo público» o de «empleo privado» no es efecto solamente de una controversia puramente teórica. En América latina, a diferencia de otras regiones del mundo, suele existir aún gran diferencia entre el sistema de relaciones laborales del sector privado y el de la función pública. En este último, las relaciones de trabajo se desenvuelven por lo común dentro de un marco institucional rígido, creado por una legislación (ley de carrera administrativa o estatuto del personal civil de la nación) dictada las más de las veces de modo unilateral, sin consultar a las organizaciones representativas de los trabajadores interesados. Casi siempre la conducción de las políticas de personal y de relaciones laborales está centralizada en una oficina de personal que imparte directivas comunes en la materia a todos los órganos de la administración. En este sistema, en que las relaciones jerárquicas prevalecen sobre las bilaterales, se niegan a veces el derecho de sindicación y, casi siempre, los de negociación colectiva y de huelga. A menudo, se permite únicamente a los empleados públicos formar asociaciones con fines sociales y presentar «memoriales respetuosos» a las autoridades. Como dato ilustrativo parece de interés destacar que cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), la gran mayoría de los delegados gubernamentales de los países latinoamericanos se abstuvieron en la votación y sólo dos de éstos, Cuba y Perú, lo han ratificado hasta el presente<sup>2</sup>.

Aparte de los casos en que la inclusión de los trabajadores de las empresas estatales en el régimen de la actividad pública o privada depende del

enfoque teórico de la cuestión, existen muchos otros en que el régimen laboral guarda estrecha relación con la forma jurídica que adoptó la empresa al ser creada por el Estado, o si en sus orígenes ésta fue una empresa privada, con las circunstancias relativas a su transferencia al patrimonio del Estado. En efecto, una empresa puede pertenecer al Estado por *creación ex nihilo* o bien por *absorción* de una empresa preexistente, por vía de nacionalización, confiscación, expropiación o toma de participación. En el primer caso, el régimen laboral aplicable «nace» junto con la empresa, y en tal supuesto el Estado puede decidir si se aplicará la legislación laboral común, la ley de carrera administrativa u otro estatuto aplicable al sector público, o un estatuto particular a la empresa. En el segundo caso, ya existe determinada situación laboral, que será difícil dejar de lado al determinar el régimen que se aplicará en definitiva. Si se aplican los principios generales del derecho del trabajo, la transferencia de una empresa privada al Estado no debería afectar los derechos adquiridos de sus trabajadores, con mayor razón cuanto que la mayoría de los códigos de trabajo, si no todos, disponen que los derechos y obligaciones de los trabajadores no son afectados por la transferencia del contrato de trabajo. No obstante, si se acepta la hipótesis de que en las empresas estatales toda relación de trabajo es de derecho público<sup>3</sup>, pudiera argumentarse que la transferencia de una empresa privada al Estado implica una transformación de la relación de empleo privado de sus trabajadores en una relación de empleo público. En último extremo, también pudiera aducirse que en tales casos las relaciones de empleo privado se completan con elementos «publicísticos» que implican un cambio en la naturaleza jurídica del contrato de trabajo. Lo cierto es que, a veces, la nacionalización de empresas privadas ha ido acompañada por la promulgación de un estatuto laboral para sus trabajadores que reemplazó total o parcialmente las disposiciones del código de trabajo aplicables anteriormente<sup>4</sup>.

La propia naturaleza jurídica de la empresa también tiende a predeterminar el régimen laboral aplicable. Cuando la empresa funciona como sociedad anónima o adopta alguna otra forma jurídica de derecho privado, su personal es sujeto casi siempre a la legislación laboral común. Por el contrario, cuando se trata de un «instituto», un «ente autárquico» o un «organismo descentralizado», a menudo se aplica un régimen de derecho público. Entre ambos extremos pueden existir muchas zonas grises, al grado de que no es infrecuente que, llegado el momento, los órganos jurisdiccionales expresen dudas acerca de la norma jurídica que debe aplicarse a los trabajadores en cuestión. Una dificultad suplementaria puede surgir cuando el régimen laboral varía en función de la situación o categoría del personal al que se aplica. Por ejemplo, puede aplicarse un régimen de derecho público al personal directivo, mientras que el resto del personal está sujeto a la legislación laboral común. A veces se establecen diferencias entre el personal de plantilla que figura en el presupuesto de la empresa —al que se aplicará un estatuto de derecho público— y el personal contratado,

que está sujeto a la legislación laboral. También pueden existir diferencias según se trate de personal «obrero» o «empleado», permanente o eventual o asignado a determinadas tareas.

En definitiva, el régimen laboral del personal de las empresas estatales no suele responder a una clara unidad conceptual, aunque tampoco podría decirse que carece de coherencia. A continuación se indican algunas de las principales soluciones nacionales.

En la *Argentina* el criterio predominante, pero no único, fue el de promulgar un estatuto especial para las empresas creadas por el Estado, y aplicar la legislación laboral común en las empresas del sector privado transferidas al Estado, o en las que existe participación estatal. Por ejemplo, cuando se nacionalizaron los ferrocarriles en 1948 se aclaró que su personal sería incluido en el campo de aplicación de la legislación laboral común; también se optó por una solución análoga en el caso del personal de las empresas dependientes de la Dirección Nacional de Industrias del Estado, creada para administrar las empresas incautadas a raíz de la situación de guerra con las potencias del Eje, en 1945, pero cuando la Fábrica Nacional de Productos Químicos —empresa del Estado— fue transferida a ese grupo, sus trabajadores continuaron gozando de su condición de empleados públicos. En cambio, el estatuto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales enumera las obligaciones del personal «en razón de formar parte integrante de la administración nacional» (lo cual no parece haber impedido que el sindicato de trabajadores de la industria petrolera negocie convenios colectivos de trabajo con la dirección de la empresa). Parece que esta solución fue adoptada en muchas otras empresas estatales. En la actualidad, se supuso que los únicos trabajadores sujetos al derecho público son los dependientes de los llamados «entes autárquicos del Estado» y el personal directivo de las empresas del Estado propiamente dichas<sup>5</sup>. Esto no ha impedido que en los últimos años se hayan promulgado disposiciones comunes para la administración pública y todas las empresas en que el Estado es titular o accionista mayoritario; tales disposiciones han tenido repercusiones sobre el personal en cuestiones de reclutamiento y despido, política salarial y beneficios pactados en los convenios colectivos de trabajo.

En varios países de América latina la legislación laboral, e inclusive la propia Constitución política del Estado, fija los criterios generales en virtud de los cuales conviene aplicar, según el caso, la legislación laboral común, el estatuto del funcionario público, el estatuto particular de la empresa o una fórmula híbrida. En el *Ecuador*, la Constitución prescribe que «las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el código de trabajo, a excepción de las personas que ejerzan funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración pública» (artículo 125). En *Costa Rica*, *México* y *Venezuela* la

legislación dispone expresa o tácitamente que los empleados de las empresas estatales están incluidos, en principio, en el campo de aplicación del código de trabajo. Así, el código de trabajo de Costa Rica se aplica a todo «trabajador» y «patrono», y considera «patrono» a «toda persona física o jurídica, particular o de *derecho público*, que emplea los servicios de otra u otras, en virtud de un contrato de trabajo». La reciente ley general de la administración pública, que entró en vigencia en abril de 1979, confirma esta solución: «...No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común...» (Véanse los artículos 111, párrafo 3, y 112, párrafo 2.) La misma solución figura en la ley federal del trabajo de México. Un principio similar rige en *Venezuela*, con la salvedad de que para los trabajadores predominantemente intelectuales (empleados) de las empresas que tienen carácter de «instituto autónomo», rige una relación estatutaria y están sujetos a un régimen de derecho público. En *Colombia* se suele establecer una distinción entre los trabajadores de las empresas de economía mixta (donde la participación del Estado es menor de 90 por ciento) y los de las «empresas industriales y comerciales del Estado» (con participación del Estado mayor de 90 por ciento); en el primer caso se aplica íntegramente el código sustantivo del trabajo; en el segundo se considera que en esas empresas hay «trabajadores oficiales», amparados por el código sustantivo del trabajo, salvo en materia de relaciones colectivas de trabajo, pues no gozan del derecho de huelga. Además, los estatutos de las empresas industriales y comerciales del Estado pueden precisar que ciertos cargos de dirección o confianza serán desempeñados por personas que tendrán la calidad de empleados públicos.

En ciertos casos, la aplicación de la legislación laboral a los trabajadores de las empresas estatales puede resultar de una exclusión del estatuto de la función pública. Por ejemplo, en *Bolivia* el estatuto de la carrera administrativa dispone que el mismo no rige para «el personal de empresas económicas y sociales de propiedad o con participación del Estado, administradas bajo regímenes especiales y sometidas a la *ley general del trabajo* (artículo 3 del decreto-ley núm. 07375, de 5 de febrero de 1965). Ya se ha visto que la ley general de la administración pública, de Costa Rica, contiene un principio análogo.

En el campo opuesto se encuentran otros países, los menos, donde se han preferido soluciones por vía estatutaria: en el *Paraguay*, el personal que ocupa un cargo «presupuestado» —es decir, que figura en el presupuesto de la empresa— se rige por el estatuto de la función pública y supletoriamente por el estatuto o régimen propio de la empresa en cuestión, pero el personal contratado está sujeto a la legislación laboral común<sup>6</sup>. En el *Uruguay*, por regla general los trabajadores de las empresas industriales y comerciales del Estado tienen la calidad de funcionarios públicos, pero en la práctica se establece una distinción entre el personal de los «servicios descentralizados», como el Servicio Oceanográfico y de Pesca, que se

rige por el estatuto general de los funcionarios, y el de los «entes autónomos» (como Usinas y Teléfonos del Estado, la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP), y Ferrocarriles, que tienen su propio estatuto o ley orgánica). Sin embargo, estos estatutos o regímenes no se aplican necesariamente a todo el personal<sup>7</sup>.

Por último, cabe destacar que en algunos países, después de largos períodos durante los cuales se aplicó a los trabajadores de las empresas estatales un régimen de derecho público, se optó por incluirlos entre los que están sujetos a la legislación laboral común. Así, en el *Perú*, en la mayoría de los casos se considera que la aplicación del régimen de la actividad pública a los trabajadores de las empresas del Estado responde a una concepción algo anacrónica, que sólo se justificaría tratándose de empresas estatales cuyas funciones se asemejan a las del Estado como poder público, por ejemplo, el Banco de la Nación, o en los casos en que se procura proteger los derechos adquiridos de los trabajadores contratados bajo el régimen de la actividad pública. Por tal motivo, en las empresas donde coexisten los regímenes de la actividad pública y privada los trabajadores comprendidos en el primero provienen por lo general de otras empresas públicas más antiguas, mientras que los trabajadores reclutados más recientemente son casi invariablemente incluidos en el régimen de la actividad privada. De tal manera, la proporción de trabajadores a quienes se aplica el régimen de la administración pública es ya bastante reducida y sigue decreciendo. A esto se agrega que, desde 1972, cuando se promulgó el decreto-ley núm. 19847, quedó sentado el principio de que «los empleados de las empresas públicas están sometidos al régimen laboral de la actividad privada, salvo disposición contraria de la ley». Dicho principio quedó consagrado en la nueva Constitución de 1979, cuyo artículo 59 dispone que «...no están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de empresas del Estado o de sociedades de economía mixta».

Una evolución análoga se observa en el *Brasil*: el personal de las empresas públicas y de economía mixta está incluido en el campo de aplicación de la legislación laboral y sólo el de las llamadas «autarquías» estaría aún sujeto a las normas de la administración pública. Aun así, algunas autarquías, como el Banco Nacional de la Vivienda, incluyen a sus trabajadores en el régimen laboral común y otras, como las Cajas Económicas Federales, dan a su personal el derecho de opción entre uno u otro régimen.

Puede verse, en consecuencia, que la tendencia actual es la de incluir a los trabajadores de las empresas estatales en el régimen de la actividad privada.

Notas

<sup>1</sup> Véase G. J. Bidart Campos: «Régimen de los dependientes de las empresas del Estado», en *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por Mario L. Deveali, 1.<sup>a</sup> edición (Buenos Aires, 1965), tomo III, págs. 147 y sigtes.

<sup>2</sup> Véase Efrén Córdova: «Las relaciones laborales en la función pública de América latina», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 99, núm. 3, julio-septiembre de 1980, pág. 316.

<sup>3</sup> Véase Bidart Campos, *op. cit.*, págs. 169 y sigtes.

<sup>4</sup> Tal fue el caso, por ejemplo, del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación y de la Empresa de Teléfonos, en Panamá.

<sup>5</sup> Véase A. Gordillo: «El régimen legal de las empresas públicas en Argentina y su acción internacional», en INTAL, *op. cit.*, vol. I, págs. 44-45.

<sup>6</sup> Véase C. Mersán y S. Villagrán, *op. cit.*, págs. 136-137.

<sup>7</sup> Véase J. Korzeniak: «El régimen legal de las empresas públicas en Uruguay y su acción internacional», en INTAL, *op. cit.*, vol. 2, págs. 293-307.



## LOS ACTORES

# 3

### LOS TRABAJADORES Y SUS ORGANIZACIONES

#### Derecho de sindicación y tasas de afiliación

Por regla general, los trabajadores de las empresas estatales gozan del derecho de sindicación en condiciones idénticas a los del sector privado. Sin embargo, en algunos países se limita este derecho, sobre todo cuando los trabajadores en cuestión están incluidos en el régimen laboral de la función pública. Por ejemplo, en el Perú el decreto-ley núm. 11377, de 1950, dispone que —con excepción del personal docente— «los empleados públicos podrán asociarse sólo con fines culturales, deportivos, asistenciales o cooperativos», aunque cabe agregar que el artículo 61 de la Constitución de 1979 reconoció «los derechos de sindicalización y huelga de los servidores públicos»<sup>1</sup>; actualmente se examina la reglamentación pertinente.

A la limitación que se acaba de señalar pueden agregarse las que resultan de la naturaleza de algunas empresas que cumplen actividades relacionadas con la defensa del país. En algunos países esta circunstancia ha determinado su exclusión del campo de aplicación de la legislación sindical.

Aparte de estas excepciones, parecería que los trabajadores de las empresas estatales no encuentran mayores dificultades para constituir sus sindicatos. Inclusive estas dificultades, cuando existen, serían menores que en el sector privado, sin que por ello pueda decirse que hayan dejado absolutamente de existir en ciertos casos.

Se afirma corrientemente en América latina que las tasas de afiliación a las organizaciones sindicales son bastante bajas, esto es, del orden de 20 por ciento y aun inferiores. Tal afirmación, si puede parecer apropiada en líneas generales, sobre todo cuando las tasas provienen de una estimación de la relación entre la población asalariada y la sindicalizada, debe ser considerada con mucha cautela. En primer lugar, existen grandes diferencias entre países, pues en algunos las tasas se sitúan cerca del promedio antes indicado, mientras que en otros son superiores o pueden ser muy inferiores: por lo menos en tres países —Argentina, México y Venezuela— las tasas de sindicalización son cercanas o superiores a 30 por ciento. En segundo lugar, los criterios aplicados al elaborar estadísticas sobre afiliación

sindical no siempre están exentos de críticas. En algunos países las bases estadísticas son incompletas o defectuosas; en otros, los datos no son manejados con objetividad. A veces se exageran los datos en más o en menos, o se omiten informaciones. A menudo no se distingue entre «afiliados» y «cotizantes» o no se da de baja de las listas sindicales a los afiliados que cambian de empresa o de actividad. También puede suceder que las organizaciones sindicales agrupen no sólo a asalariados, sino a trabajadores independientes, en particular en el medio rural, o a habitantes de «barriadas». En tercer lugar, las estadísticas generales con relación a las tasas de afiliación sólo proporcionan datos cuantitativos que no bastan para evaluar la fuerza sindical. Las tasas de sindicación son siempre mucho mayores en unos sectores que en otros, lo que equivale a decir que la fuerza sindical no está uniformemente repartida. Por lo general, son muy bajas en la agricultura, el comercio y los servicios, pero en cambio suelen ser muy altas en las empresas estratégicas, en otros sectores dinámicos de la economía, y en general en las actividades donde existen empresas y unidades de trabajo con fuerte concentración de mano de obra. Ahora bien, esta distribución desigual de las tasas de afiliación a menudo representa un factor favorable desde el punto de vista de la acción sindical, porque los sindicatos más fuertes «remolcan» a los más débiles. Por tal motivo, es posible que un sindicalismo con una tasa global de adhesión que no sea muy alta llegue a tener gran influencia en el funcionamiento del sistema de relaciones laborales, a condición de que en ciertos sectores tenga una fuerza mucho mayor que la que corresponde a su fuerza promedio a nivel del país. Una vez aceptados los sindicatos más fuertes, los más débiles también tienden a ser aceptados; una vez que aquéllos han planteado sus reivindicaciones, éstos pueden elaborar las suyas con mayor facilidad. En otras palabras, el movimiento sindical tiende a alinearse sobre las posturas y opciones de sus sindicatos más fuertes y la capacidad de acción de éstos, en sus respectivos sectores, produce un fenómeno de arrastre que suele trascender a los demás.

Lo que se acaba de señalar tiene su importancia en el contexto de este estudio porque las tasas de afiliación más elevadas se registran precisamente en los sectores y actividades en donde operan las empresas estatales: petróleo, siderurgia, electricidad, ferrocarriles, comunicaciones y ciertas industrias manufactureras<sup>2</sup>. No debe entonces sorprender que en estas empresas los sindicatos sean particularmente fuertes; tampoco debe sorprender que, como se verá en el capítulo 4, los salarios y prestaciones sociales que se reconocen a sus trabajadores sean mayores que el promedio nacional y que los sindicatos de trabajadores de empresas estatales constituyan, si no la columna vertebral, cuando menos uno de los pilares fundamentales del sindicalismo de cada país.

Al llegar a este punto conviene señalar que estas altas tasas de afiliación parecen guardar mayor relación con el carácter estratégico o dinámico de las empresas, o su alta concentración de mano de obra, que con la natura-

leza de su propietario. Si se observa la situación de algunos países se advertirá que los sindicatos petroleros en Venezuela ya eran fuertes antes de la nacionalización del petróleo; lo mismo puede decirse acerca de los sindicatos de la gran minería del cobre en Chile y de los ferrocarriles en la Argentina. Del mismo modo, los sindicatos de algunas industrias particularmente dinámicas, o que tienen elevados índices de productividad, como en los sectores químico, automotriz o de la alimentación, registran también elevadas tasas de afiliación, aun cuando las empresas de esos sectores estén por lo general en manos privadas.

Si se examina la situación país por país se observará que en muchas empresas estatales de México y Venezuela las tasas de afiliación suelen ser cercanas a 100 por ciento. Esto se explica en gran medida por la posibilidad, en México, de incluir en los convenios colectivos de trabajo ciertas cláusulas sindicales como el taller cerrado (*closed shop*), que obligan a la empresa a reclutar a sus trabajadores de planta por intermedio del sindicato. En Venezuela se suele dar preferencia en el reclutamiento a las listas que presenta el sindicato, cuando no se estipula imperativamente que un número mínimo de vacantes (75 por ciento, por ejemplo) serán cubiertas por los trabajadores que proponga aquél.

En los otros países, las tasas de afiliación suelen variar, pero se mantienen casi siempre a un nivel superior a la media nacional. En la Argentina no es raro que se sitúen en porcentajes apenas inferiores a 100 por ciento. En Costa Rica, donde la tasa media de afiliación sindical era, en 1975, de 12,3 por ciento a nivel nacional, era muy superior en las empresas estatales. En la Refinería Costarricense de Petróleos, por ejemplo, era de casi 100 por ciento. En 1975 la población sindicalizada del país era de 71 900 trabajadores y, de éstos, 42 017 correspondían al sector público. En el Perú, la afiliación es casi general en PETROPERU; el sindicato de la Empresa Peruana de Promoción Artesanal agruparía a aproximadamente 90 por ciento del personal con asiento en Lima; en el Banco de la Nación, el sindicato del personal con derecho a afiliarse, es decir, el que está sujeto al régimen laboral de la actividad privada, tiene una tasa de afiliación superior a 75 por ciento. Es preciso señalar que en el Perú, para poder constituirse, un sindicato debe agrupar por lo menos la mitad del personal obrero o empleado, o de ambas categorías, según el caso, de la empresa o planta en cuestión; esto supone que los sindicatos deben contar con una base bastante amplia como condición de su propia viabilidad.

### Estructura sindical

Toda vez que el régimen sindical de las empresas estatales es, salvo ciertas excepciones, similar al de las empresas privadas, las estructuras sindicales tampoco reflejan diferencias substanciales. Las particularidades que puede haber son más bien función de las circunstancias peculiares de la empresa, o del sector en el que ésta se desenvuelve, que de su pertenencia

al sector público o privado. Así, una empresa privada puede cambiar de régimen jurídico al ser nacionalizada o absorbida de una u otra manera por el Estado, pero por regla general esto no tendrá mayores incidencias en la estructura o en la organización del sindicato.

En la mayor parte de los países de América latina el tipo predominante de sindicato ha sido el de empresa; sin embargo, en los últimos años tiende a ser sustituido en algunos países por el sindicato de industria. Por ejemplo, en México los sindicatos de industria y nacionales por ramas de industria representaban hacia 1979 aproximadamente la mitad del total de los sindicatos que operaban en las empresas paraestatales, mientras que los de empresa, los gremiales (o profesionales o de oficio) y de oficios varios representaban algo menos de la mitad restante. En ese país, algunos sindicatos de industria circunscriben su acción prácticamente a una sola empresa, dado el carácter de monopolio o de cuasimonopolio de ésta (petróleos, ferrocarriles); otros, por lo contrario, operan en varias empresas, algunas de las cuales son estatales y otras privadas. Este es el caso, por ejemplo, de los sindicatos de trabajadores mineros y metalúrgicos, de los textiles y de los de la industria azucarera.

En otros países, como la Argentina y el Brasil, el sindicato de industria representa el tipo casi exclusivo. Por ejemplo, en la Argentina el Sindicato Unico de Petroleros del Estado opera en la industria del petróleo; en la electricidad, el Sindicato de Luz y Fuerza y, en la siderurgia, la Unión Obrera Metalúrgica<sup>3</sup>. En cambio, en la Empresa de Ferrocarriles Argentinos coexisten un sindicato de industria, la Unión Ferroviaria, y uno gremial (por oficio), la Fraternidad, que agrupa en particular a los maquinistas. En *Venezuela*, si hay sindicatos de empresa en el sector azucarero y sindicatos profesionales en la compañía nacional de aviación, existen en cambio sindicatos de industria en otras actividades como el petróleo y la siderurgia.

Algo más compleja es la situación en *Costa Rica*, en donde en el seno de cada empresa pueden coexistir o, para ser más exactos, competir, sindicatos de empresa, gremiales y de industria. Por ejemplo, en el Instituto Costarricense de Electricidad concurren un sindicato de empresa y uno de industria; en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal funciona solamente un sindicato de empresa; en el Instituto Nacional de Seguros operan un sindicato de empresa y otro gremial. En otros casos, como el de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y la Refinería Costarricense de Petróleos, existirían, al parecer, únicamente sindicatos de industria. En la Empresa de Ferrocarriles opera un solo sindicato en cada una de las dos secciones, al Atlántico y al Pacífico.

El caso del *Perú* es distinto. La estructura sindical se asienta casi exclusivamente en el sindicato de empresa o de planta, cuando la empresa posee varios establecimientos o, mejor dicho, «los» sindicatos de empresa, ya que éstos pueden ser de tres tipos, a saber: el sindicato de obreros, el de empleados y el «mixto» o «único», constituido por personal de ambas categorías. Por ejemplo, en la Empresa Peruana de Promoción Artesanal funciona un

sindicato mixto y en PETROPERU se han constituido doce sindicatos en sus distintas unidades operativas; de éstos, dos son de obreros exclusivamente, dos de empleados y los demás son sindicatos únicos. En algunas empresas —como AEROPERU, la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios y la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos— no se permite la constitución de sindicatos o éstos no se han constituido.

Al examinar la estructura sindical de la mayoría de los países se advierte una tendencia hacia la unidad sindical en el seno de cada unidad de trabajo. Esto desvirtúa en cierta medida la creencia tan difundida de que el sistema de relaciones laborales latinoamericano se caracteriza por la pluralidad o el paralelismo sindical, lo que suele ser cierto en los niveles superiores de la estructura sindical —es decir, las confederaciones y a veces las federaciones—, pero mucho menos a nivel de la empresa o de la planta.

En realidad, el propio marco institucional de las relaciones laborales impide las más de las veces que exista pluralidad sindical a nivel de la empresa o de la planta. En algunos países esto es debido a una simple cuestión numérica: en Bolivia y Perú no es posible constituir un sindicato con menos de 50 por ciento de los obreros o empleados de la respectiva unidad de trabajo, lo que impide automáticamente que pueda haber más de un sindicato por unidad y categoría ocupacional. Otras veces la regla de la unidad es igualmente taxativa: En el Brasil sólo puede existir un sindicato por industria dentro de cada asiento geográfico (el municipio, varios municipios, un Estado, etc.); en la Argentina, solamente un sindicato por actividad gozará de «personería gremial» en cada distrito geográfico (la Capital Federal o cada provincia). Finalmente, en México y Venezuela la posibilidad de incluir cláusulas de consolidación sindical dentro de los contratos colectivos de trabajo puede otorgar a cada sindicato el monopolio virtual de la representación de todos los trabajadores. Sin embargo, en cada empresa puede existir más de un sindicato en ciertas situaciones calificadas: en algunos casos es posible que coexista un sindicato de obreros con uno de empleados; en otros, podrá haber un sindicato «gremial» o «profesional» al lado de uno de empresa o de industria; en otros, finalmente, podrá haber sindicatos para el personal jerárquico.

La pluralidad sindical es mucho más perceptible a medida que se asciende en la pirámide sindical, toda vez que los sindicatos de empresa o de industria pueden afiliarse a la federación de su elección y éstas a su vez pueden crear confederaciones, aunque tal posibilidad puede estar limitada en ciertos países, como la Argentina y el Brasil.

Por regla general, la adhesión a diferentes confederaciones sindicales responde a la existencia de diferentes vertientes ideológicas en el movimiento sindical: en la mayoría de los países existen así dos, tres y, a veces, más confederaciones<sup>4</sup>. Tal vez con la excepción de Venezuela, los sindicatos de las empresas estatales no tienen predilecciones muy diferentes de los del sector privado.

### Situación sindical de los trabajadores de confianza

Un grupo a veces muy importante de trabajadores —los llamados «trabajadores de confianza»— se encuentran a menudo al margen de la organización sindical, sea porque una norma expresa impide que formen parte de los mismos sindicatos que el resto del personal de las empresas<sup>5</sup> o porque, en la práctica, esos trabajadores no se afilian a esos sindicatos, o son desalentados cuando pretenden hacerlo. También sucede que la ley les permita constituir organizaciones sindicales propias, sin que este criterio se aplique, con la importante excepción de la Argentina, donde el personal de dirección de las empresas estatales constituye por regla general sus propias organizaciones, las que han fundado una Federación de Asociaciones del Personal Jerárquico de Empresas del Estado.

Lo expuesto parece constituir más bien una práctica del sistema general de relaciones laborales que del subsistema propio de las empresas estatales. Los trabajadores «de confianza» son particularmente numerosos en países como Venezuela y, sobre todo, México, por lo que puede interpretarse que, en cierta medida, ésta es una reacción empresarial a la inclusión en los convenios colectivos de trabajo de cláusulas de consolidación sindical tales como el «taller cerrado» o la «exclusión por separación», que confieren al sindicato amplios poderes en materia de reclutamiento de trabajadores de planta. Puede plantearse un problema a raíz de que no siempre es fácil establecer un criterio claro para distinguir los puestos de confianza de los que no lo son. En la práctica, el propio convenio colectivo de trabajo enumera los puestos de confianza, y esta calificación responde por regla general a criterios empíricos: en el convenio colectivo de una planta de «Guanos y Fertilizantes de México», por ejemplo, la calificación de «empleado de confianza» se aplicaba por igual a los directores técnicos, gerentes, superintendentes y jefes de departamentos, así como a todo el personal de las oficinas, agentes compradores, agentes vendedores, almacenistas, ingenieros, todo el personal de los departamentos de ingeniería y choferes de los directores. En este punto apenas parece necesario señalar que existen criterios divergentes entre el sindicato y la dirección. Mientras que aquél procura abarcar a la mayor cantidad posible de trabajadores, ésta intentará conservar al máximo su libertad de maniobra, sobre todo en materia de reclutamiento. Podría agregarse que últimamente se tiende a dar carácter restrictivo a la definición de «empleado de confianza». Así, en México, la ley federal del trabajo, de 1969, estableció que «la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto». Además, en algunas empresas importantes como PEMEX los sindicatos han conseguido que se dé el carácter de trabajadores de planta a ciertos grupos de técnicos o profesionales que antes tenían la calidad de empleados de confianza. Una última evolución consiste en que el propio convenio colectivo puede llegar a establecer ciertos criterios para la designación de algunas categorías de empleados de

confianza, lo que limita obviamente el poder discrecional de la dirección: en el convenio colectivo de PEMEX, por ejemplo, se ha dividido a los trabajadores de confianza en cuatro grupos y se ha establecido que los del cuarto grupo —que incluye entre otros a jefes de departamentos regionales, jefes de operación de unidades técnicas, contadores locales y oficinistas— serán designados por el director general, «debiendo ser seleccionados entre el personal sindicalizado de planta».

En los países en que no se practica la inclusión en los convenios colectivos de cláusulas de consolidación sindical, se observa que el número de trabajadores de confianza suele ser menor y que a veces éstos pueden afiliarse al sindicato, aunque a menudo no lo hacen. En Costa Rica, en donde jurídicamente no hay impedimentos para que los empleados de confianza formen parte de sindicatos integrados por otros trabajadores, los jefes de sección de tres empresas importantes —Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto Nacional de Seguros y Refinadora Costarricense de Petróleos— estaban sindicalizados. En los otros casos su adhesión acaso sea excepcional. Parecería que de todos modos dichos empleados no pueden desempeñar cargos directivos en los sindicatos. En el Perú la situación no es uniforme. En un sindicato, el Centro Federado de Empleados del Banco de la Nación, hay algunos trabajadores de confianza, pero su tasa de sindicación no excede de 10 por ciento. En PETROPERU, por el contrario, no están afiliados a los sindicatos existentes. En Venezuela, parte del personal de confianza de ciertas empresas se afilia al sindicato; se trata, aparentemente, de empleados antiguos que lograron acceder a una función de confianza mediante ascenso. Los sindicatos reconocen que es difícil conseguir adherentes entre el personal nuevo. Interesa agregar que en Venezuela se ha tratado de constituir sindicatos propios para esta categoría de personal.

#### Facilidades otorgadas a los sindicatos

El reconocimiento del derecho de sindicación en las empresas públicas suele ir acompañado por la concesión de un conjunto de garantías y facilidades para que los sindicatos puedan funcionar normalmente y los representantes sindicales cumplir su cometido. Algunos de estos derechos, garantías y facilidades están ya consagrados en la legislación nacional. Entre éstos, el más importante sin duda es el llamado «fuero sindical», es decir, la garantía de la estabilidad en el empleo de los dirigentes sindicales durante el tiempo que se encuentran en funciones, y a menudo también durante cierto período posterior. Además de prescribir la inamovilidad, la ley prohíbe por lo general que se menoscabe la situación laboral del trabajador, que se lo traslade sin su consentimiento o se adopte cualquier otra medida que tienda a perjudicarlo en razón del ejercicio de sus funciones sindicales. Estas garantías han sido reconocidas en casi todos los países de América latina. La legislación facilita asimismo la recaudación de las cotizaciones sindicales mediante el sistema de descuento directo de la nómina

de salarios (*check-off*). Por último, son frecuentes las disposiciones legales que de una u otra manera protegen a los sindicatos contra prácticas de discriminación antisindical, tales como los actos de injerencia del empleador en la vida interna del sindicato, la sujeción del reclutamiento a la condición de que el trabajador no se afilie al sindicato o la «protección» que el empleador puede aportar a un sindicato en desmedro de otro u otros. Tales actos, conocidos como «prácticas desleales», son objeto de sanciones penales en algunos países como la Argentina y Panamá<sup>6</sup>.

Por otra parte, gracias a la negociación colectiva los sindicatos han obtenido el reconocimiento de importantes facilidades que les permiten operar en el interior de la empresa. Estas facilidades incluyen: *a)* la extensión del fuero sindical; *b)* la concesión de licencias y permisos sindicales remunerados, y *c)* el otorgamiento de locales para funcionamiento del sindicato, de emplazamientos para la cartelera sindical y de salas para la celebración de reuniones. En cierto número de casos los convenios colectivos prevén una ayuda financiera de la empresa al sindicato, por regla general con un fin específico: mantenimiento y dotación de oficinas, apoyo a las actividades de capacitación sindical, construcción de la sede sindical, ayuda para la dotación de bibliotecas o de centros culturales y deportivos administrados por el sindicato, contribución para gastos de viaje de los directivos sindicales en el ejercicio de sus funciones.

## LOS EMPLEADORES Y SUS ORGANIZACIONES

Frente a los trabajadores y sus organizaciones encontramos interlocutores patronales en los diversos órganos de decisión y de transmisión de decisiones en la empresa. En el escalón más bajo se encuentran los supervisores de taller o de la unidad de trabajo; en el más alto se sitúa la dirección de la empresa, y entre ambos extremos se pueden encontrar diferentes unidades cuya composición, estructura y cometido varían considerablemente en función de la naturaleza de la empresa, sus dimensiones y su organización. Además, es posible que el sistema de relaciones laborales en las empresas estatales esté sometido a la influencia de decisiones que se adoptan fuera de ellas, ya sea por los órganos competentes del poder público, cuando éste ejerce una autoridad de tutela sobre sus empresas, o bien, en algunos casos, por las organizaciones de empleadores a que las empresas pueden adherirse.

### Estructura interna de la empresa

La estructura interna de la empresa influye en el funcionamiento del sistema de relaciones laborales en la medida en que tiende a generar cierto «estilo de mando». Este puede ser, según el caso, centralizador o descentralizador, autocrático, paternalista o democrático, con menor o mayor sentido de «apertura» frente a los problemas sociales. En la práctica existen



en este terreno muchos puntos en común entre las empresas estatales y las privadas.

La mayor parte de las empresas estatales se organizan de modo semejante a las empresas privadas, pero a veces guardan todavía ciertas similitudes con los esquemas organizativos de los ministerios u otros entes públicos. De todos modos, la idea de que la empresa estatal tiene que ser una organización eficiente, dinámica y rentable está ganando terreno en todas partes y esto se refleja cada vez más en las reestructuraciones administrativas a que están sujetas. En la gestión de las empresas estatales que fueron en sus orígenes empresas privadas casi no hay diferencias con las del sector privado, por lo menos en lo que concierne a su administración de personal. En otras empresas se tiende a adoptar los mismos conceptos de gestión, pero las empresas organizadas en forma de «institutos», «administraciones» o «entes autárquicos» pueden estar algo rezagadas en esta evolución.

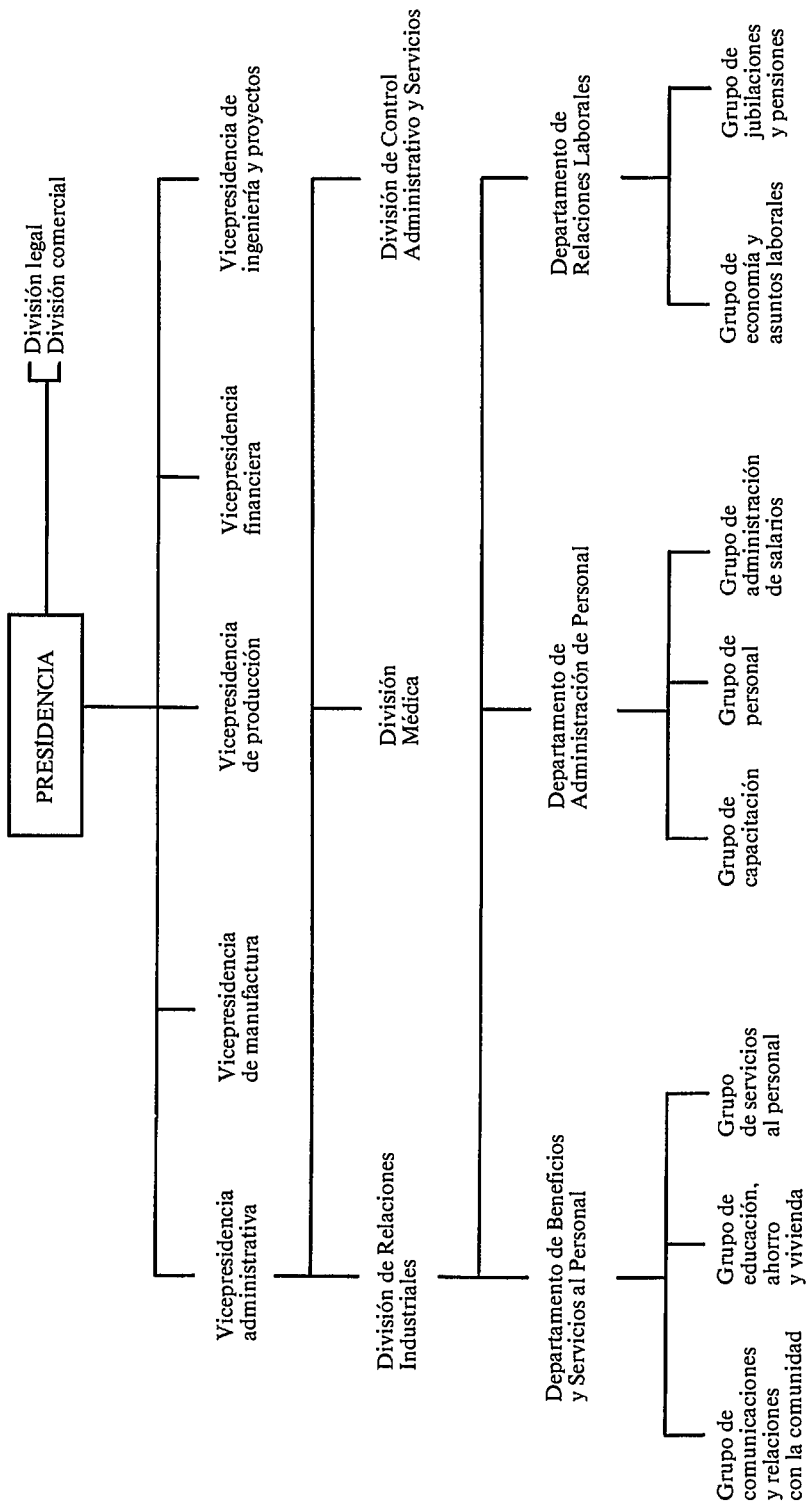
Por lo general, cuando la empresa adquiere ciertas dimensiones —cosa frecuente en el sector público— procura adoptar una estructura organizativa compleja dentro de la cual las relaciones laborales se confían a unidades especializadas. En los casos más simples éstas son «jefaturas de personal», situadas en un tercer nivel en la jerarquía de la empresa, pero en las empresas más grandes se establecen unidades más importantes, como los «departamentos de personal» o las «gerencias de relaciones laborales», que cumplen funciones diversificadas (administración de personal, capacitación, atención de reclamos, higiene y seguridad, negociación colectiva y promoción de actividades socioculturales). El organigrama de una empresa puede asemejarse al ejemplo que figura a continuación.

Esta tendencia a constituir grandes unidades competentes en materia de administración de personal, desarrollo de recursos humanos y relaciones laborales sólo parece haber cobrado impulso en los últimos años. Pero, a menudo, el desarrollo de tales unidades es aún incipiente: en el Perú, por ejemplo, en una empresa relativamente importante, el nivel atribuido al departamento de personal es comparativamente bajo. Esto ha determinado que sus responsables sean frecuentemente substituidos en sus funciones por el gerente administrativo de la empresa, con las disfunciones y consecuencias del caso. En el capítulo 10 podrá verse que más de la mitad de las unidades de relaciones laborales de una muestra de empresas mexicanas habían sido creadas hacía seis años o menos. Los responsables de dichas unidades rara vez tienen una formación o especialización particular en el campo de su competencia específica.

#### Niveles competentes en materia de relaciones laborales

A diferencia de la administración pública, en la que cada ministerio (u otras grandes unidades, inclusive los institutos autónomos) se organiza sobre la base de su respectiva ley orgánica, en las empresas del Estado la

ORGANIGRAMA DE LA EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS



estructura no se ajusta a un marco institucional predeterminado. Por lo general, cuando se trata de empresas públicas propiamente dichas, la ley de creación de cada una suele disponer el modo de constitución de sus órganos de dirección y los procedimientos para designar y remover a sus miembros; también establece cómo se ejercerá la tutela del Estado en dichas empresas. En cambio, la organización interna de la empresa queda en gran medida librada al arbitrio de ésta, aun cuando deba a veces someter su presupuesto a la autorización del órgano de tutela y especificar en él la distribución de los diferentes puestos de plantilla. Cuando se trata de una empresa de derecho privado con participación estatal, no suele haber diferencia de organización con las del sector privado.

A falta de una norma general, el mejor modo de abordar el estudio de esta cuestión consiste a veces en el examen del convenio colectivo de trabajo de la empresa, sobre todo cuando éste es explícito y permite desagregar los distintos niveles de mando con competencia en materia de relaciones laborales. Por ejemplo, el convenio colectivo de Petróleos Mexicanos señala que son «representantes del patrón ... los funcionarios y empleados con amplias facultades para tratar y resolver los asuntos de trabajo que se presentan en sus respectivas jurisdicciones con motivo de la aplicación de este contrato, que a continuación se mencionan: director general, subdirector técnico administrativo, gerente y subgerente de personal, gerentes de zona, jefes y subjefes de los departamentos de personal de las zonas...» (Como se advierte, la unidad responsable de las relaciones laborales se sitúa en un tercer nivel, por debajo de la dirección general y de la subdirección técnica administrativa.) A éstos se agregan los superintendentes y jefes de los departamentos de personal de las unidades locales. Eventualmente correspondería incluir asimismo a los supervisores, quienes cumplen una importantísima función de «filtro» de los problemas laborales. En el capítulo 10 se señala que los supervisores canalizan 90 por ciento de los problemas laborales que surgen por razones técnicas y de las dificultades sociolaborales que surgen en el taller o el lugar de trabajo.

Una cuestión importante es la del reclutamiento del personal directivo de las empresas estatales y de la selección de los responsables de relaciones laborales. En las grandes empresas, las designaciones de nivel superior son casi siempre efectuadas por las más altas instancias políticas del país, es decir, el ministerio de tutela, el consejo de ministros o el propio Presidente de la República. En cambio, para niveles intermedios se tiende a dar preferencia a los criterios técnicos sobre los criterios políticos y la selección se hace entonces sobre la base de promociones en la propia empresa o mediante reclutamiento exterior de personas calificadas. En Costa Rica, por ejemplo, los miembros de los órganos de dirección de las principales empresas estatales son designados por el Gobierno; el personal superior, a nivel de gerentes y subgerentes, es designado por las juntas directivas de las propias empresas, a menudo conforme a ciertos criterios de selección política, pero los jefes de departamentos y de sección son por lo general nombrados sobre

la base de concursos de antecedentes, que acuerdan mucha importancia a la antigüedad en la empresa.

Una segunda cuestión de importancia es la relativa a la formación y experiencia pertinentes del personal encargado de las relaciones laborales. Del estudio sobre México, resumido en el capítulo 10, se desprende que la mayoría de los responsables de esa función provienen de otras profesiones; la especialización en «relaciones industriales» es poco corriente y los cursos de capacitación a que concurren no otorgan atención especial a esta materia. Es parecida la situación en lo que concierne a los supervisores, a pesar de que desempeñan un papel clave en el sistema de relaciones laborales. En términos generales se observa escasez de verdaderos especialistas en este campo.

Los estudios nacionales preparados a solicitud de la OIT dejan traslucir que la empresa estatal, en líneas generales, no parece contar aún con las mejores armas para abordar cuestiones tan delicadas como pueden ser la administración de personal, la planificación y el desarrollo de recursos humanos y la conducción de las relaciones laborales. En primer lugar, de ningún estudio nacional se desprende la existencia de un enfoque global para el desarrollo de una política de promoción de recursos humanos o de buenas prácticas en materia de relaciones laborales para el conjunto del sector público. A falta de una programación central, las cuestiones de personal se abordan en cada empresa por separado y según un criterio las más de las veces casuístico. Si bien algunas empresas cuentan con servicios de personal muy modernos, capaces de programar y aplicar políticas de relaciones laborales y desarrollo de recursos humanos, en la mayoría de los casos todavía se observan grandes insuficiencias. En segundo lugar, ni las estructuras de las empresas ni la formación de los responsables de las relaciones laborales suelen estar a la altura de su cometido. Por un lado, las unidades que se ocupan de las funciones de personal a menudo están en una situación de desventaja o de inferioridad jerárquica con respecto a otras unidades funcionales de la empresa; a ello se agrega que las personas responsables de las unidades de personal con formación especializada todavía representan una minoría.

Frecuentemente esto impide que haya una política precisa en materia de personal o relaciones laborales. Por falta de un criterio común o, cuando menos, de ciertos enfoques u orientaciones globales, esas políticas laborales son muy diversas. La investigación realizada en el Perú (capítulo 8) destaca, por ejemplo, que las relaciones laborales todavía denotan en muchos casos una actitud paternalista y que, en otros, la supervisión del personal es de corte jerárquico o autoritario. Del estudio realizado en México (capítulo 10) se desprende que no hay una clara concepción de estas cuestiones: en muchos casos los responsables de relaciones laborales indican que, para ellos, la principal política es «la cordialidad y las relaciones humanas», pero no acompañan esta indicación de una definición más precisa de lo que esto entraña.

Estos problemas no se presentan exclusivamente en las empresas estatales. En realidad, ya se trate de empresas públicas o privadas, la función «personal» no suele tener aún el dinamismo y jerarquía de las otras funciones de la empresa, lo que explica su desventaja comparativa con relación a las unidades de producción de la empresa: no parece estar suficientemente aceptada la idea de que las buenas prácticas en materia de relaciones laborales y la administración eficaz del personal son tan vitales para la empresa como la adopción de decisiones apropiadas en materia de inversiones o de producción.

Esta situación puede evolucionar y, por cierto, se observan ciertos indicios de un cambio de actitud. Desde hace algunos años se han establecido institutos de administración pública en varios países, muy a menudo con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien no abarcan prácticamente en ningún caso a las relaciones laborales en las empresas estatales, el hecho de que una de sus mayores preocupaciones sea la planificación y desarrollo de los recursos humanos en el sector público permite colegir que llegará el momento en que habrá que dar cabida en los cursos a las relaciones laborales, aunque sea de modo tangencial. Más interesante aún parece el establecimiento, dentro de algunos centros de formación para el sector público, como el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo y la Comisión Nacional de Productividad, en México, de programas de formación en relaciones laborales para las empresas del Estado.

Estas experiencias sugieren que, tácita o explícitamente, hay conciencia de la necesidad de definir prioridades, programar políticas globales y establecer cánones comunes para abordar los problemas de personal y relaciones laborales en las empresas del Estado.

#### Autonomía de las empresas estatales

Si en estas empresas, por lo que se ha visto en la precedente sección de este capítulo, el interlocutor sindical no suele ser diferente en su naturaleza del que opera en el sector privado, respecto del interlocutor patronal las relaciones laborales pueden cambiar profundamente según la respuesta que se dé a la pregunta: ¿Quién es el empleador?

En el caso de la descentralización total, el «empleador» es la empresa. En el caso opuesto, el empleador es el Estado como tal, es decir, como poder público: el interlocutor patronal se sitúa fuera de la empresa, a nivel de la administración central; a menudo es la oficina central de personal. Sin embargo, las situaciones más frecuentes se encuentran a medio camino. Algunas veces, la empresa tiene una gestión descentralizada, pero en ciertas materias está sujeta al «visado» previo de una autoridad de tutela. Otras veces, el Estado imparte orientaciones comunes a todas sus empresas sobre algunas cuestiones laborales, dejando sin embargo a éstas bastante latitud en lo que concierne a las modalidades de su aplicación. En otras ocasiones

se fijan algunas políticas comunes a la administración central y a las empresas estatales en cuestiones de personal.

Por regla general, la mayor o menor centralización depende en gran medida del régimen jurídico a que está sujeta la empresa, y sobre todo del régimen legal aplicable al personal. Por ejemplo, en el Uruguay, donde la mayoría de las empresas estatales funcionan como institutos o «entes autárquicos», las prácticas en materia de personal y relaciones laborales son comunes a las de la función pública y suelen estar centralizadas a nivel de algunos órganos administrativos. Así, según el citado estudio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en 1970 y 1971, las directivas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto relativas a la confección del presupuesto de dichas empresas incluían instrucciones referentes al porcentaje de incrementos salariales, primas por hogar y asignaciones familiares, creación de nuevos cargos y supresión de vacantes. Además, el reclutamiento, los planes de formación, clasificación de puestos, y en general la política en materia de remuneraciones y escalafones, suelen requerir una intervención activa de la Oficina Nacional del Servicio Civil. En una situación análoga se encuentran ciertas empresas públicas de algunos otros países.

A medida que las empresas estatales adquieren una personalidad netamente diferente y alejada de la administración central del Estado, su autonomía en materia de relaciones laborales aumenta correlativamente hasta que llega a aplicarse plenamente el principio de que la empresa es de propiedad del Estado, pero de gestión privada. Aun en estos casos, como se verá a continuación, el Estado puede llegar a intervenir en su política de personal o de relaciones laborales.

El tipo de intervención más frecuente se da en materia de salarios y de negociación colectiva. El gobierno puede imponer consignas a las empresas estatales acerca del tope de los aumentos salariales que éstas podrían conceder; estas directivas, por lo general, guardan relación con las políticas antiinflacionarias y podría decirse que prácticamente en todos los países donde ha habido inflación también hubo alguna forma de centralización de la política salarial.

En cuanto a la negociación colectiva, conviene destacar el caso de Venezuela, donde el Gobierno procuró la centralización por conducto de dos órganos administrativos —la Procuraduría General de la República y la Oficina Central de Personal— de todos los procedimientos de negociación colectiva relativos a una empresa estatal.

Otro modo de intervenir consiste en adoptar ciertas normas comunes para la administración central y las empresas estatales. Esto se ha dado sobre todo dentro del marco de las políticas de austeridad, que incluyen casi siempre medidas para «racionalizar» la administración pública. Por ejemplo, en la Argentina, las normas sobre «prescindibilidad» de los empleados públicos se aplican igualmente al personal de las empresas del Estado —aun cuando en éstas, como se ha visto, el personal está casi siempre so-

metido a la legislación laboral común—. En el Perú, las medidas de austeridad que el Gobierno ha aplicado en la administración pública en los últimos años también han alcanzado a las empresas estatales.

El efecto inmediato de todas estas intervenciones se traduce en una transferencia del poder de decisión hacia instancias exteriores a la empresa; esto contribuye a dar cierta coherencia a las políticas laborales del Estado en relación a sus empresas. Al mismo tiempo, si el Estado procura sugerir pautas al conjunto del sistema de relaciones laborales parece lógico que transmita dichas pautas a sus propias empresas en primer lugar. En este sentido, cuanto mayor es la centralización, mayores serán las posibilidades del Estado de crear un modelo de relaciones laborales que pueda servir como marco de referencia para el conjunto del sistema.

Las dificultades que plantea una centralización son fáciles de percibir. En primer lugar, si las empresas estatales no forman un conjunto homogéneo es probable que las políticas laborales aplicables a algunas de ellas no sean las más apropiadas para todas las demás. En segundo lugar, si la mayoría de las decisiones de la empresa relativas a las cuestiones de personal o a las relaciones laborales no se toman en la empresa, sino a otro nivel, puede generarse entre los trabajadores un sentimiento de frustración en la medida en que carezcan de un interlocutor con suficientes poderes en el ámbito de la empresa y no puedan acceder casi nunca al nivel en que se toman las decisiones. Por ello es aconsejable que se facilite a los trabajadores la posibilidad de llegar a dicho órgano de decisión ajeno a la empresa; asimismo, sería necesario que los trabajadores consolidasen algún tipo de organización común a todas las empresas estatales, o, mejor dicho, que constituyesen esas organizaciones, ya que por ahora faltan en la mayoría de los países.

#### Las empresas del Estado y el sector privado

A pesar de su importancia como empleadores, las empresas del Estado no participan por regla general en las organizaciones de empleadores creadas en los distintos países de la región. Por otra parte, la actitud de éstas con respecto a dichas empresas es, en cierto modo, reticente<sup>7</sup>. En algunos casos, esas organizaciones representan exclusivamente a los empresarios del sector privado. En otros casos, si bien se acepta la adhesión de empresas estatales, se excluye a sus representantes de los puestos directivos de la organización. A veces, aunque sea posible esa afiliación, las empresas estatales no la solicitan o, una vez afiliadas, no participan activamente.

¿A qué se debe esto? En América latina, las organizaciones de empresarios son, en su mayoría, asociaciones civiles o cámaras (de comercio, industria, agricultura, minería u otras), es decir, entidades de corte tradicional, constituidas con el fin de promover la actividad económica de los afiliados y, también, muy a menudo, de defender intereses gremiales *frente al Estado*. En este contexto las relaciones laborales y los problemas sociales han representado para estas organizaciones cuestiones de importancia más

bien secundaria, aun cuando estén cobrando mayor relieve. La posible oposición de intereses entre dichas organizaciones y el Estado puede explicar que no acepten en su seno a empresas que son propiedad del Estado.

No obstante, conviene señalar que existe una apreciable diferencia entre la posición de principio de las organizaciones de empleadores que rechazan la adhesión de las empresas estatales y la situación real. En la práctica, hay excepciones. Así, algunas organizaciones patronales —por ejemplo, en la República Dominicana— ya no se oponen a la afiliación de ciertas empresas del Estado y otras aceptan a las sociedades de economía mixta, como ocurre en el Brasil. Por lo demás, la influencia de las organizaciones de empleadores del sector privado sobre las empresas del Estado puede manifestarse cuando se aplican a éstas los convenios colectivos por industria o rama de industria negociados en aquel sector. Así sucede, por ejemplo, en el caso de los ingenios azucareros y empresas textiles pertenecientes al Estado, en México, a los que se aplican los respectivos «contratos-ley» suscritos por las cámaras; en una situación semejante se encuentran las acerías de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina, a la que se aplica el convenio colectivo nacional de la industria metalúrgica, suscrito por las respectivas organizaciones patronales del sector privado. En Venezuela, la empresa estatal Centrales Azucareros (CENAZUCA) participa junto con los ingenios del sector privado en la negociación del convenio colectivo por rama de industria aplicable a la industria azucarera. Por último, se advierte a menudo que muchos asesores laborales de empresas estatales lo son también de empresas privadas y de cámaras de empresarios. Todo esto sugiere que entre las empresas estatales y las organizaciones de empleadores existen muchos más vasos comunicantes de lo que pudiera parecer a primera vista.

Sin embargo, salvo en los casos de la negociación de convenios colectivos por rama de industria, las organizaciones de empleadores por lo común ejercen sólo una influencia relativa en las políticas de relaciones laborales de las empresas estatales.

Las empresas del Estado, por su parte, no han procurado constituir una organización de empleadores propia, a semejanza de las que existen en algunos países europeos.

## CONTACTOS ENTRE SINDICATO Y EMPRESA

Por lo común, la legislación en materia de relaciones laborales no contiene disposiciones relativas al establecimiento de contactos permanentes entre sindicatos y empresas. Cuando mucho, los códigos del trabajo han previsto el funcionamiento de comisiones mixtas con ciertos cometidos específicos, por lo general limitados a la higiene y la seguridad, y rara vez incluyen disposiciones relativas al funcionamiento de instancias de diálogo o de consulta que puedan generar corrientes de entendimiento y confianza



entre los interlocutores sociales, aunque en años recientes se han podido observar casos precursores de una tendencia distinta.

En gran medida, el silencio de la legislación acerca de los contactos institucionalizados entre el sindicato y la empresa obedece a razones históricas: como se sabe, la legislación laboral en América latina fue creada «desde arriba» y como parte del proceso de modernización social. En la mayoría de los países comenzó a legislarse antes de la industrialización, cuando los sindicatos eran demasiado débiles para contrarrestar el poder de las empresas y pretender establecer una regulación autónoma de las relaciones laborales. En ausencia de interlocutores sindicales fuertes, la legislación laboral se orientó más hacia la protección del trabajador que hacia la creación de mecanismos capaces de promover las relaciones colectivas de trabajo.

Por supuesto, la situación es distinta hoy día, ya que el sindicalismo ha madurado y se encuentra bastante consolidado. Sin embargo, esto no se ha traducido siempre en un reconocimiento de la realidad sindical dentro de la empresa, en donde el lugar que ocupa el sindicato aún no ha sido claramente definido. Esto conduce a que, con frecuencia, el primer punto de contacto entre el sindicato y la empresa sea el conflicto.

Una vez solucionado el primer conflicto —que a menudo se plantea con motivo del reconocimiento del sindicato o la negociación del primer convenio colectivo— las relaciones entre la empresa y el sindicato tienden a institucionalizarse. A esto contribuye, sin duda, el hecho de que el convenio colectivo suele contener una amplia gama de cláusulas sobre los más diversos temas —desde la clasificación de puestos hasta el bienestar social de los trabajadores y sus familias—, que es preciso administrar paritariamente. Por lo general, de los contactos entre el sindicato y la empresa surge con ese motivo un diálogo fluido y constructivo.

En este proceso parece haber tenido gran influencia la importancia que el sistema de relaciones laborales atribuye en la mayoría de los países a la organización sindical y a la negociación colectiva dentro del ámbito de la empresa. En tales condiciones, parece imposible ignorar la existencia del sindicato y, además, debe contarse con éste para que la empresa pueda llevar adelante todos los planes que de una u otra forma impliquen modificaciones en las condiciones de trabajo y, de modo general, en la situación laboral de sus trabajadores. De esto se desprende la necesidad de que la empresa y el sindicato se habitúen a convivir y que las relaciones entre ambos dejen de tener el cariz traumático que tuvieron en el pasado.

Muchas empresas estatales de Latinoamérica se sitúan en la vanguardia de esa evolución. La buena disposición para aceptar la presencia del sindicato en la empresa, por una parte, y la «profesionalización» de la negociación colectiva, por otra, estimulan los contactos permanentes entre el sindicato y la empresa. Acaso por este motivo, como lo revelan los diferentes estudios nacionales realizados a solicitud de la OIT, el número de huelgas en dichas empresas es reducido. Esto no significa que las relaciones entre

sindicato y empresa sean en todo momento armoniosas y que las situaciones conflictivas pertenezcan al pasado. Sin embargo, de aquel indicio se desprende que el antagonismo y el conflicto no han coartado el diálogo constructivo y la negociación. En este sentido, el clima de relaciones laborales en las empresas estatales contrasta fuertemente con el de la administración pública, que en los últimos años se ha caracterizado por una gran propensión al conflicto.

Es evidente que hay períodos más conflictivos que otros, sobre todo cuando la economía en general está sometida a presiones inflacionarias u otras tensiones serias. En tales casos, las instancias de consulta y un buen clima de diálogo, si bien no serán panaceas contra todos los males, podrán contribuir a la solución de buen número de problemas.

Los contactos entre el sindicato y la empresa pueden establecerse por diferentes motivos, entre los cuales el más importante es el de la negociación o renovación del convenio colectivo de trabajo. La mayor parte de las demás oportunidades de contacto se producen en los diferentes mecanismos de administración del convenio colectivo, es decir, las comisiones mixtas u otros mecanismos que se crean para clasificar puestos, administrar prestaciones sociales o solucionar reclamaciones individuales. También se suscitan en los organismos de participación en las decisiones en las empresas, establecidos en algunos países.

### Notas

<sup>1</sup> Hasta hace poco la mayoría de los empleados del Banco de la Nación, sujetos al régimen de la función pública, no gozaban del derecho de sindicación, el que en cambio se reconocía a otra categoría de empleados de esa misma institución que, por provenir de una institución de derecho privado (la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones, S.A.), estaban incluidos en el régimen de la actividad privada.

En agosto de 1978 la dirección del Banco aceptó reconocer al Sindicato Nacional de Trabajadores del Banco de la Nación. Al mismo tiempo se estaban realizando gestiones para lograr la extensión del régimen de la actividad laboral privada al conjunto de los trabajadores del Banco.

Sin embargo, el derecho de sindicación tampoco parece reconocerse en algunas otras empresas, como la compañía de aviación AEROPERU y la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios, a pesar de que la mayor parte de sus trabajadores están comprendidos en el régimen de la actividad privada. No obstante, en algunos casos existen asociaciones civiles, que en la práctica actúan como sindicatos y presentan reivindicaciones colectivas. Pueden presentarse ejemplos similares en otros países de la región.

<sup>2</sup> Incluyendo al Gobierno central, las instituciones autónomas y las empresas estatales. Véase Instituto de Estudios del Trabajo (IESTRA): *Desarrollo del sindicalismo y algunas características estructurales en Costa Rica en la última década* (Heredia, sin fecha, documento mimeografiado), pág. 27.

<sup>3</sup> De conformidad con la legislación promulgada en noviembre de 1979, algunos de estos sindicatos deberían fraccionarse sobre una base territorial (un sindicato para cada provincia y un sindicato para la Capital Federal).

<sup>4</sup> Véanse los capítulos 8, 9 y 10, donde se resumen las informaciones acerca de este tema respecto del Perú, Venezuela y México, respectivamente.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en su artículo 363, la ley federal del trabajo de México dispone: «No podrán ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores los trabajadores de confianza.» Sin embargo, parece posible que los afiliados a un sindicato accedan, por promoción, a un

puesto de confianza. Esta situación ha sido prevista en algunos contratos colectivos de trabajo. En la Argentina, la nueva ley sindical núm. 22105, de noviembre de 1979, establece que el «personal jerárquico» goza del derecho de sindicación, «pero no se admitirá la agrupación conjunta, en una misma asociación gremial de trabajadores, de personal jerarquizado con el que no revista ese carácter».

<sup>6</sup> Véase H. G. Bartolomei de la Cruz: *Protección contra la discriminación antisindical* (Ginebra, OIT, 1976), pág. 117.

<sup>7</sup> Véase OIT: *Papel de las organizaciones de empleadores en América latina*, en serie Relaciones de Trabajo, núm. 51 (Ginebra, 1976).

## PANORAMA GENERAL

La negociación colectiva —tanto en el sector privado como en el sector público— está adquiriendo creciente importancia en América latina, aunque son diversas su difusión y sus consecuencias en las relaciones laborales según los países de que se trate<sup>1</sup>. Por lo general se practica en el ámbito de la empresa, con la excepción de la Argentina y el Brasil —donde fundamentalmente se negocia a nivel de toda una industria— y de algunos casos en que, en otros países, se concluyen convenios colectivos por ramas de industria —como en Bolivia, México, Perú y Venezuela—. En varios países, los sindicatos ejercen una presión bastante importante con miras a que el alcance de la negociación se extienda al ámbito de la industria, y esto tiende a diversificar los niveles de negociación. En el plano procesal no se suele separar claramente los procedimientos de negociación de los de solución de conflictos, más rígidos y formales, y, salvo en la Argentina y en el Brasil, es corriente que estos últimos sirvan para negociar colectivamente. Sin embargo, en varios países se recurre a instancias de mediación paralelas y oficiosas, en general con muy buenos resultados.

Los convenios colectivos de trabajo se aplican generalmente a toda la unidad de negociación, incluidos los trabajadores no sindicalizados pero excluyendo a los trabajadores de confianza. Sin embargo, en Bolivia sólo se aplican a los trabajadores sindicalizados; esto también sucede en Colombia —pero sólo cuando el sindicato representa a menos de 30 por ciento de los trabajadores— y en Chile, donde la legislación de 1979 excluye a los trabajadores no afiliados del campo de aplicación de los convenios celebrados por un sindicato.

El contenido de los convenios varía en función de las tradiciones de cada país y de las características de la unidad de negociación; es frecuente que se fijen salarios y condiciones de trabajo idénticos a los mínimos legales o apenas superiores a éstos, pero también sucede, especialmente en las empresas estatales, que la materia de los convenios sea muy rica y compleja.

En las empresas estatales el sistema de negociación colectiva tiene casi todas las características del que funciona en el sector privado, pero también puede poseer ciertos rasgos propios. En primer lugar, a veces el derecho de negociación colectiva está sujeto a algunas modalidades particulares. En segundo lugar, es posible que el procedimiento de negociación deba ajustarse a algunas reglas especiales, dictadas en función de la naturaleza «pública» de dichas empresas, o en razón del carácter «esencial» de los servicios que prestan, como se verá más adelante.

Al margen de estos dos factores conviene tener presente que los efectivos de las empresas estatales suelen ser bastante importantes, lo que tiende a reforzar a los sindicatos, toda vez que es sabido que cuanto mayor es la talla de la unidad de trabajo, mejores condiciones existen para que se desarrolle el movimiento sindical. Cuando, además de ello, la empresa obra en un sector estratégico o vital para el país, por lo general se acrecienta el poder de negociación del sindicato, en la medida en que pueda, al menos en teoría, paralizar una industria o servicio cuya interrupción ocasione graves trastornos. Esto pone en manos del sindicato una carta a veces decisiva en la mesa de negociaciones, lo que contribuye a explicar el nivel, a menudo generoso en relación con otras empresas, de las prestaciones incluidas en los convenios colectivos de trabajo de muchas empresas estatales.

Frente a las características del sistema de negociación colectiva general de cada país, los matices que entraña la naturaleza «pública» o «estratégica» de la empresa estatal no siempre modificarán de manera esencial los rasgos comunes. El análisis comparativo de la negociación colectiva por las empresas estatales de diferentes países muestra que ésta tiene mayor semejanza con la del sector privado del propio país que con la del sector público de otros países. Así, la similitud es mayor entre los convenios colectivos de una empresa estatal petrolera o siderúrgica y de una empresa automotriz privada en Venezuela, que con el de una empresa estatal petrolera en el Brasil. Por ejemplo, el convenio colectivo de LAGOVEN, en Venezuela, tiene estructura y contenido, además de un número elevado de cláusulas (131), similares al vigente en la empresa siderúrgica SIDOR, también venezolana, y es muy diferente del de PETROBRAS en el Brasil, cuyas cláusulas se refieren casi exclusivamente a los salarios.

## DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA

El derecho de negociación colectiva es reconocido por las empresas estatales de muchos países; está sujeto a limitaciones en las de otros, y no se acepta en algunos casos.

En *México*, 90 por ciento de las empresas cubiertas por la muestra estudiada en el capítulo 10 tienen un convenio colectivo o, en el caso de las empresas textiles, se rigen por un contrato-ley. En *Colombia*, donde los trabajadores de las empresas estatales tienen el carácter de «empleados oficiales», la única diferencia con respecto a la negociación colectiva en el sector

privado consiste en que, en los procedimientos de negociación, no se reconoce a dichos empleados el derecho de huelga; entre las 982 contrataciones colectivas depositadas en el Ministerio de Trabajo en 1975, 117 se aplicaban a entidades oficiales y 30 a entidades semioficiales. En *Venezuela*, el derecho de negociación colectiva es ampliamente reconocido en las empresas estatales. Las normas aplicables y, en principio, también los procedimientos son los de la legislación laboral general, que se aplica igualmente en las empresas privadas. Sin embargo, las empresas estatales deben cumplir con lo dispuesto en el instructivo presidencial núm. 11, de 1975, que se aplica a la negociación de los contratos colectivos de trabajo que celebre «el Ejecutivo Nacional, los institutos autónomos, las empresas nacionales de servicios o de producción y las compañías en las cuales las personas de derecho público sean titulares de la mitad más uno de sus acciones». En las cinco empresas estudiadas en el capítulo 9 existen convenios colectivos de trabajo; como se verá más adelante, la aplicación del instructivo presidencial ha generado dificultades.

En algunos países, la negociación colectiva en las empresas estatales ha sido permitida en algunos períodos y restringida en otros. En *Costa Rica*, si bien son muchas las empresas estatales en que existe un convenio colectivo de trabajo, una resolución del Consejo de Gobierno, de octubre de 1978, dispuso que el Estado y sus instituciones no estaban obligados a celebrar convenciones colectivas de trabajo con sindicatos de empleados y no debían ni podían obligarse a suscribir tales instrumentos. (Esta resolución se fundaba en que, de acuerdo con el Código de Trabajo, únicamente los «patrones particulares» estaban obligados a negociar convenciones colectivas de trabajo, mientras que para otros empleadores, como el Estado, la negociación colectiva era sólo facultativa.) Consecuentemente, las empresas estatales cesaron de negociar convenios colectivos y se negaron inclusive a renovar los que llegaban a expiración. A partir de 1979 se volvió a autorizar la renegociación de los convenios colectivos. En la práctica, la negociación colectiva en Costa Rica ha tenido un desarrollo relativamente importante en el sector público, incluyendo las empresas estatales: en 1975-1976, de un total de 97 convenios colectivos de trabajo, 23 correspondieron al sector público y 3 al mixto<sup>2</sup>. Por falta de desagregación de datos no es posible determinar exactamente cuántos convenios colectivos fueron negociados en empresas estatales propiamente dichas, pero en todo caso su número parece ser importante.

En la *Argentina* se había reconocido tradicionalmente el derecho de negociación colectiva en las empresas estatales, a reserva de su sujeción a normas particulares, diferentes de las aplicables al sector privado. En 1956 se promulgó un decreto relativo a la negociación colectiva en estas empresas; posteriormente, en 1959, se implantó un mecanismo a tenor del cual dichas empresas no podían suscribir nuevas convenciones colectivas de trabajo o modificar las anteriores sin autorización especial, previo dictamen de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía por

decreto del Poder Ejecutivo<sup>3</sup>. Sin embargo, luego del cambio de régimen en marzo de 1976, la negociación colectiva fue suspendida tanto en las empresas estatales como en las privadas. A fines de ese año se anularon gran parte de los beneficios y prestaciones sociales que consagraban los convenios colectivos de trabajo suscritos en las empresas estatales, por lo que los trabajadores de éstas quedaron sujetos, en la práctica, al régimen de garantías mínimas consagradas por la ley de contrato de trabajo. (La ley 21476, de 10 de diciembre de 1976, abrogó las disposiciones legales y estatutarias, así como las cláusulas de las convenciones colectivas celebradas inclusive por las empresas estatales, que fijasen mayores beneficios que los consagrados por la ley de contrato de trabajo «en materia de vacaciones, licencias por enfermedad y otras licencias especiales; jornada de trabajo; horas extraordinarias y francos compensatorios; intervención de juntas de disciplina u organismos similares integrados total o parcialmente por trabajadores o delegados de asociaciones profesionales, para la aplicación de sanciones disciplinarias o la determinación de causales y procedimientos de cesantía; montos indemnizatorios o indemnización por despido, falta de preaviso, fallecimiento y cese por jubilación o por cualquier otra causa». También se derogaron las normas legales, estatutarias y convencionales vigentes en organismos o empresas del Estado, empresas de economía mixta o de propiedad del Estado, o en los que éste tuviera mayoría accionaria, «que hubiesen instituido sistemas de autogestión o cogestión, sea cual fuese el nivel en que se haya previsto la intervención del personal, sus representantes o la entidad gremial y el objeto o materia a que se refiera su ejercicio, sin perjuicio de otras formas de colaboración en la dirección empresarial» (véanse incisos a) y b) del artículo 2 de la ley 21476).

Finalmente, en varios países se reconoce el derecho de negociación colectiva únicamente a los empleados de las empresas estatales que no están vinculados a ellas por una relación estatutaria. En el *Brasil*, por ejemplo, no se reconoce ese derecho a los empleados de las «autarquías paraestatales», en la medida en que se encuentren sujetos a regímenes especiales de protección que les aseguren una situación análoga a la de los funcionarios públicos pero, en cambio, se reconoce dicho derecho a los empleados de las sociedades de economía mixta, dentro de los términos que fija la autoridad de control, que para este caso es el Consejo Nacional de Política Salarial<sup>4</sup>. En *Panamá*, las empresas cuyos trabajadores están comprendidos en el campo de aplicación de un estatuto diferente del Código de Trabajo, como el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación o el Instituto Nacional de Teléfonos, tampoco pueden celebrar convenios colectivos de trabajo. Una solución análoga se ha adoptado en el *Uruguay*, en empresas como la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland o la Administración de Ferrocarriles del Estado. Cabe por último señalar que en el *Perú* se observan algunos casos particulares: mientras que el derecho de negociación colectiva se reconoce en casi todas las empresas estatales cuyos empleados están comprendidos en el régimen laboral común,

existen algunas empresas, como AEROPERU, en donde éste no es aceptado y otras, como el Banco de la Nación, donde la dirección aplica «a título de liberalidad unilateral», a sus empleados incluidos en el régimen de la actividad pública, un convenio colectivo con alcance para todo el sector bancario.

Lo expuesto permite concluir que, si bien hay todavía bastantes excepciones, la tendencia general es reconocer a los trabajadores de las empresas estatales el derecho de negociar convenios colectivos con sus empleadores.

## PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos de negociación en las empresas estatales no difieren substancialmente de los que se siguen en el sector privado y constan básicamente de las siguientes fases: 1) elaboración del pliego de peticiones; 2) discusión de dicho pliego; 3) adopción del convenio colectivo o negociación según el procedimiento de solución de conflictos.

### Elaboración del pliego de peticiones

En general, la redacción del pliego de peticiones corre por cuenta casi exclusiva del sindicato. Muchas veces, el proyecto de pliego de peticiones se somete a la asamblea de trabajadores, pero esto parece ser un requisito formal. En *Venezuela*, por ejemplo, el procedimiento más frecuente consiste en designar una comisión redactora del anteproyecto, eventualmente con asistencia legal o económica exterior al sindicato. La difusión del anteproyecto entre los trabajadores no es amplia, pero éstos por lo general conocen, al menos de una manera indirecta, la reivindicaciones más sensibles. A la hora de votar el texto tampoco parece que se proceda a la revisión exhaustiva de sus cláusulas. Todo esto sugiere que, por lo común, los puntos de reivindicaciones escogidos por el sindicato corresponden a las aspiraciones de las bases. En *México* se acostumbra constituir una comisión sindical para la elaboración del pliego de peticiones, la que a veces se integra también con trabajadores de la base; también puede convocarse una asamblea de trabajadores para examinar el pliego, pero tales asambleas actúan en algo menos de 40 por ciento de los casos. Una situación similar se observa en *Costa Rica* y otros países.

En cualquier caso, la tendencia a convocar asambleas tropieza también con la dificultad de realizarlas en empresas de grandes dimensiones y con múltiples establecimientos. Por ello, la directiva sindical goza casi siempre de amplia autonomía para preparar el pliego, que reflejará los objetivos prioritarios de la estrategia sindical. La experiencia muestra que son de especial importancia entre éstos los que se refieren a una mayor seguridad en el empleo y al mejoramiento de las remuneraciones, así como al reconocimiento de la posición del sindicato dentro del sistema de relaciones labora-



les de la empresa. En función de lo que se negociará sobre este punto el sindicato tendrá mayor o menor poder en cuestiones tan esenciales como contratación, clasificación de puestos, solución de reclamaciones individuales y gestión de las distintas prestaciones socioculturales incluidas como cláusulas anexas de los convenios colectivos. Otros puntos de la estrategia sindical se orientan hacia el mejoramiento general de las condiciones de trabajo, con diversos temas de reivindicación: reducción de la jornada de trabajo, aumento del período de vacaciones, mejoramiento de la higiene y la seguridad, prestaciones socioculturales accesorias, etc. (En el capítulo 10, relativo a México, se verá que el orden de prelación de las reivindicaciones presentadas por los sindicatos es: salarios, prestaciones, higiene y seguridad, normas y organizaciones del trabajo. También se pone acento en jubilaciones, aguinaldos, primas, incentivos pecuniarios, seguridad social, transporte, fondos especiales, comedores, almacenes con descuento, vivienda, educación y capacitación.)

Por su parte, la dirección de la empresa se prepara cada vez más cuidadosamente para la negociación colectiva. Esta preparación, sobre todo en las grandes empresas, puede durar varios meses y tiene por objeto elaborar contrapropuestas al pliego que presentarán los trabajadores, generalmente basadas en criterios económicos, financieros y sociales, aunque también pueden intervenir otros criterios, como los que pueden resultar de la aplicación de instrucciones o directivas de la autoridad de tutela. Los criterios suelen ser determinados con la participación de la gerencia general, del responsable de relaciones laborales y de las unidades financieras y administrativas de las empresas. En la mayoría de los establecimientos estas personas se constituyen como grupo *ad hoc* para atender las cuestiones importantes que se planteen durante el proceso de negociación. De manera general se puede observar que los preparativos de la negociación son relativamente importantes en las empresas estatales y son comparables a los que se hacen en las grandes empresas del sector privado.

### Discusión del pliego de peticiones

Para la discusión del pliego de peticiones se distinguen dos fases: en la primera, las partes entablan discusiones directas, sin intervención de terceros. Si en el curso de éstas se llega a un acuerdo, se suscribe el respectivo convenio colectivo de trabajo. A falta de acuerdo, el procedimiento de negociación colectiva se sitúa dentro del marco del régimen general de los procedimientos para la solución de conflictos.

El procedimiento de discusión del pliego en trato directo en las empresas estatales no suele ser distinto del que se observa en las empresas privadas. Por lo general se constituye una comisión negociadora con representantes de ambas partes, quienes pueden ser asistidos por asesores técnicos que, en el caso de los sindicatos, pueden provenir de la federación respectiva. Del lado sindical se apoyará el pliego mediante los argumentos que

procedan; si se trata, por ejemplo, de una negociación salarial se invocarán razones relacionadas con la necesidad de mantener el poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores, o con los mayores beneficios obtenidos por la empresa o con los aumentos otorgados en negociaciones llevadas a cabo en otras empresas. La empresa a su vez fundará sus contrapropuestas en las incidencias económicas del proyecto de convenio colectivo, consideraciones de rentabilidad o la necesidad de subordinar toda nueva ventaja económica que se conceda a los trabajadores a un aumento efectivo de la productividad.

La experiencia muestra que pueden surgir dificultades por ambas partes en el curso de las discusiones. En cuanto a la parte empresarial, el gobierno puede haber dado a sus empresas instrucciones relativas a los topes de aumentos salariales que éstas pueden aceptar. En la práctica ha sucedido que a pesar de esta limitación las empresas pudieron en ciertos casos acordar aumentos salariales mayores, ya sea directamente o bien de modo indirecto, mediante la concesión de «bonos», «primas» o asignaciones de la más variada índole —transporte, comida, ropa de trabajo u otros conceptos—. Por la parte sindical, la dificultad más seria puede obedecer a la insuficiente información de que dispone acerca de la situación económica de la empresa, lo que puede dar raíz a una gran desproporción entre lo que los trabajadores piden y lo que la empresa ofrece, ya que aquéllos suponen que la empresa regatea por principio y ésta considera que los trabajadores abultan sus pretensiones a fin de tener una mejor posición negociadora. No debe entonces extrañar que en la mayoría de los países se observen diferencias apreciables entre las reivindicaciones sometidas por los trabajadores y las que se aceptan en el convenio colectivo, sobre todo en lo que concierne a las cláusulas que entrañan erogaciones económicas. En el Perú, en dos empresas en donde se examinó esta cuestión, las diferencias fueron calificadas como «notables» y «apreciables», tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Una situación parecida se observó en Venezuela. En México, según se desprende de los comentarios de los dirigentes sindicales de 35 empresas estatales, en la última revisión de los convenios colectivos respectivos se obtuvo satisfacción respecto de la totalidad o la mayoría de los puntos planteados en 42,86 por ciento de los casos.

Por último, cabe hacer observar que la negociación colectiva no se agota necesariamente con la firma del convenio colectivo. A menudo, ciertas cláusulas son imprecisas u oscuras, o dejan vacíos perceptibles sólo al aplicar el convenio. De ahí que pueda ser necesario reabrir la negociación, sobre todo si las partes no han podido ponerse de acuerdo sobre una interpretación adecuada. También puede suceder que la empresa, en el momento de la negociación, haya debido sujetarse a ciertas directivas gubernamentales y, por ende, haya rechazado algunas reivindicaciones de los trabajadores. Sin embargo, una vez suscrito oficialmente el convenio colectivo de trabajo, es posible que la empresa se halle en condiciones de aceptar algunas de estas reivindicaciones, lo que a veces se refleja en un proto-

colo adicional o una acta transaccional, pero también puede ser objeto de un acuerdo verbal que las partes respetan. En el capítulo 9, relativo a Venezuela, se reseñan algunas de estas prácticas, indicando que pueden obedecer al hecho de que la empresa no puede acordar ciertas ventajas sin provocar una reacción del Gobierno, pero tampoco puede desconocer ciertas reivindicaciones sin que el mantenimiento de la paz social se vea comprometido.

### Algunos casos especiales

En ese mismo capítulo 9 se muestra hasta qué punto parece difícil someter a las empresas estatales a un procedimiento de negociación colectiva propio. En Venezuela, en virtud de un procedimiento establecido por el instructivo presidencial núm. 11, de 1975, se centralizaron las negociaciones colectivas a nivel de un organismo de la administración central, la Procuraduría General de la República; asimismo, se dio intervención a otro órgano dependiente directamente de la Presidencia de la República, la Oficina Central de Personal (OCP). Probablemente el objetivo fue impedir que las empresas consintiesen salarios o prestaciones cuyo costo excediese sus capacidades económicas o significase superar un tope máximo predefinido por el Gobierno. Con ese fin, las negociaciones debían celebrarse en la sede de la Procuraduría General de la República, y —entre otras disposiciones— se establecía que el pliego de peticiones debía ser objeto de un estudio de costos de conformidad a ciertas normas formuladas por la Oficina Central de Personal; por otra parte, el convenio colectivo sólo podía ser aprobado luego de un dictamen favorable de la Oficina Central de Personal.

Al analizar la aplicación del instructivo núm. 11, en el capítulo 9 se hace observar que, a causa del control administrativo que impone sobre los negocios jurídicos de ciertas empresas que, aun cuando pertenecen al Estado, técnicamente funcionan como sociedades de derecho privado, hay dudas acerca de su legalidad. También opinan los autores que es discutible el que se dé intervención a la Oficina Central de Personal, que es una dependencia de la Presidencia de la República, creada por la ley de carrera administrativa, cuyo cometido está circunscrito en principio al ámbito de la función pública propiamente dicha. Además, dicho análisis revela que la tarea que el instructivo encomienda a dicha Oficina es difícil de cumplir a causa de la complejidad del convenio colectivo o la insuficiente información que aquella Oficina tiene al respecto. En la práctica —como se señala en dicho capítulo—, aunque algunas empresas se han atenido a lo dispuesto en el instructivo, otras no lo han hecho y han encontrado medios para evitar su aplicación estricta.

En Chile, con arreglo a la legislación de 1979, la negociación colectiva en las empresas estatales está sujeta a las instrucciones del Ministerio de Hacienda<sup>5</sup> sobre cierto número de cuestiones económico-financieras: a)

porcentaje máximo de aumento de la masa de remuneraciones; *b*) porcentaje mínimo de excedentes que debe asegurar la empresa; *c*) relación entre excedentes y porcentaje del gasto en remuneraciones; *d*) orientaciones acerca de las bases de la negociación, de modo que no afecten la política económico-financiera del Estado; *e*) porcentajes mínimos o máximos de reajustes de remuneraciones y otros beneficios. (Véase el decreto con fuerza de ley 1/2758, de 2 de octubre de 1979, reglamentario del decreto-ley 2758.) Además, el Plan Laboral chileno fija un cronograma especial para la negociación y renegociación de los convenios colectivos de algunas grandes empresas estatales. En varios casos se imponen fechas diferentes para la presentación de los proyectos de convenios colectivos en los distintos establecimientos de una misma empresa, de modo que no parece que sea posible la suscripción de un convenio colectivo único, ni viable la coordinación de los pliegos correspondientes a los distintos establecimientos. Así, en la Compañía de Aceros del Pacífico, en una planta el proyecto se debe presentar en febrero de 1980, en otra en marzo y en una tercera en abril; la entrada en vigor de los respectivos convenios colectivos ha sido fijada para abril, mayo y junio, según el caso. En la Empresa Nacional de Electricidad y en la Empresa Nacional del Petróleo se ha seguido un sistema análogo.

## CONTENIDO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS

Probablemente es con respecto al contenido de los convenios colectivos, mejor que en ninguna otra materia, que las comparaciones internacionales permiten evaluar y diagnosticar cómo funcionan en la práctica los sistemas de relaciones laborales. Un convenio colectivo substancial y bien estructurado indica, por lo general, que el sistema de relaciones laborales está bien arraigado y ya ha alcanzado un importante grado de madurez. Cuando además de las cláusulas sobre salarios y condiciones de trabajo incluye disposiciones acerca de las relaciones entre el sindicato y la empresa se puede presumir que ese sistema es menos proclive a las situaciones de conflicto. Cuando se establecen órganos paritarios y se incorporan mecanismos y procedimientos de solución de reclamaciones o de interpretación y aplicación del convenio colectivo ya se está en presencia de un subsistema autónomo de relaciones laborales.

Un análisis del contenido de los convenios colectivos de las principales empresas estatales de América latina permite apreciar que a veces las diferencias entre éstas son muy importantes. En algunos casos los convenios colectivos son verdaderos códigos de trabajo e incluyen un detallado catálogo de prestaciones. En otros, en cambio, los convenios son mucho más escuetos, contienen algunas cláusulas salariales, o reproducen disposiciones del código de trabajo. Las grandes empresas estatales de Colombia, México y Venezuela cuentan por lo general con convenios colectivos muy completos; muchos de éstos mejoran las disposiciones de los respectivos códigos de trabajo en materia de duración del trabajo, vacaciones, bonifica-

ciones relacionadas con el salario y terminación del contrato de trabajo; también fijan de un modo sumamente detallado las relaciones entre el sindicato y la empresa y amplían considerablemente las garantías legales, al mismo tiempo que prevén facilidades para el funcionamiento del sindicato. Otros convenios disponen importantes prestaciones relacionadas con el bienestar social de los trabajadores y sus familias. Algunos mejoran considerablemente las prestaciones de base en materia de asistencia médica, hospitalaria, farmacéutica, o en lo que concierne al régimen de retiros y pensiones de los respectivos regímenes de seguridad social. Otros convenios establecen planes educativos —que pueden incluir la instalación y dotación de escuelas y bibliotecas o la concesión de becas para los trabajadores y sus familias—. En otros casos se incluyen cláusulas para el fomento de actividades culturales o del deporte; también se establecen proveedurías o «comisariatos», cantinas o restaurantes de empresa y colonias de vacaciones. No menos importante es la inclusión, a veces, de planes de vivienda obrera. Por último, se acostumbra incluir un articulado bastante extenso para reglamentar los diferentes sistemas y mecanismos que se han previsto para administrar, interpretar y aplicar el convenio.

En muchos otros países los convenios colectivos no tienen semejante amplitud. En el Brasil, el acuerdo colectivo de PETROBRAS contiene sobre todo cláusulas salariales. El núcleo del convenio de una empresa como SIDERPERU, en el Perú, está constituido por las cláusulas salariales y algunos «premios» y «bonificaciones» conexos; por lo demás, habrá algunas disposiciones relativas a licencias y permisos especiales (incluyendo los permisos sindicales), pero la mayoría de las otras cuestiones se regulan por la legislación laboral común. En Chile, un convenio como el de la planta de Huachipato de la Compañía de Aceros del Pacífico es algo más detallado que los dos que se acaban de citar, pero tampoco puede compararse con sus homólogos de Colombia, México y Venezuela. Claro está que en todos estos casos es posible que los trabajadores tengan acceso por otras vías a ciertas prestaciones que no figuran en el convenio colectivo, sobre todo en materia asistencial, deportiva o cultural.

La situación en la Argentina es muy diferente por la importancia que tienen en este país los convenios colectivos por industria. En razón de la amplitud de su campo de aplicación, estos convenios no incluyen, por lo general, materias que por su naturaleza requieren una reglamentación detallada a la luz de las condiciones en cada unidad de trabajo. Por tal motivo, los convenios colectivos tienen por objeto fijar un régimen de salarios uniforme, establecer definiciones y clasificaciones de puestos y reglamentar de un modo general las relaciones entre el sindicato y los empleadores. Por ejemplo, una empresa de la importancia de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA), que es casi íntegramente estatal y ocupa alrededor de 10 000 trabajadores, aplica el convenio colectivo nacional suscrito entre la Unión Obrera Metalúrgica y tres organizaciones empresariales de la industria metalúrgica. (La empresa también ha firmado directamente un

convenio colectivo con la Asociación de Supervisores de la Industria Metalúrgica de la República Argentina (ASIMRA), el que se aplica a su personal jerarquizado.) Las cláusulas más importantes de este convenio se refieren a las cuestiones siguientes: *a)* ámbito de aplicación (todo el país) y categorías de personal incluido y excluido; *b)* régimen de categorías, incluido el procedimiento para pedir clasificaciones o reclasificaciones de un puesto determinado; *c)* jornada de trabajo y pago de horas extraordinarias, cuyas disposiciones substantivas son prácticamente una copia de lo que dispone la ley; *d)* régimen de antigüedad (que tiene efectos sobre todo para el pago de bonificaciones); *e)* higiene y seguridad, accidentes, enfermedades, ropa y útiles de trabajo, y *f)* régimen de licencias especiales (que, en lo esencial, tampoco parece apartarse de lo establecido por la ley). En una perspectiva internacional, la parte más interesante del convenio colectivo es la que se refiere a las «relaciones gremiales», pues en ella se establecen los diferentes mecanismos de aplicación e interpretación, como se verá más adelante. En prácticamente todas las demás materias las condiciones de trabajo son las que fija la ley. Parece oportuno agregar que, en materia social, asistencial y cultural, casi ningún convenio colectivo firmado en la Argentina contiene disposiciones substantivas; sin embargo, los sindicatos administraron tradicionalmente una vasta red de obras sociales, cuya financiación se previó en los convenios colectivos. Luego, en agosto de 1980, el Gobierno promulgó la ley núm. 20269 de obras sociales, que confiere la administración de éstas a «entes de obra social», desvinculados de las asociaciones gremiales de trabajadores y dirigidos por un consejo de administración integrado por un representante del Estado, tres de los beneficiarios y tres de los empleadores contribuyentes.

Figura en anexo a este capítulo un resumen de las principales materias tratadas en los convenios colectivos de algunas grandes empresas estatales de América latina. Interesa destacar que las empresas estatales suelen ofrecer mejores salarios y condiciones que las del sector privado, como parecen demostrarlo los estudios nacionales sobre Venezuela y México incluidos en esta obra. En otro país, Costa Rica, el promedio salarial de las grandes empresas estatales era casi 60 por ciento más elevado que el de sus homólogas del sector privado, acusaba porcentajes sensiblemente mayores en las empresas pequeñas y ligeramente superiores en las medianas<sup>5</sup>. En algunos países ha sucedido, como en el Perú, que las medidas de «austeridad» aplicadas en la administración pública alcanzaron también a las empresas estatales y los salarios ofrecidos por éstas resultaron ser menores que los aplicables en el sector privado, con la consecuencia de que aquéllas perdieron personal capacitado.

#### ADMINISTRACION DE CONVENIOS COLECTIVOS

Una vez celebrado un convenio colectivo de trabajo, «los contactos entre el sindicato y la empresa suelen multiplicarse debido a la necesidad de

interpretar su contenido y, eventualmente, de administrar las distintas prestaciones previstas. Tanto cuantitativa como cualitativamente, el número y estructura de los órganos de interpretación y administración del convenio colectivo están por lo general en relación directa con la mayor o menor diversidad de la materias que éste abarca. En las grandes empresas estatales de la siderurgia, petróleo y energía se negocian a veces convenios colectivos extraordinariamente complejos y extensos que pueden tener entre 100 y 200, o más, cláusulas. Es obvio que los interlocutores sociales, que han puesto mucha dedicación en la elaboración minuciosa de dichos instrumentos, no desean dejar que su aplicación quede librada al azar o a la potestad discrecional de una de las partes. Por ese motivo, tanto la elaboración como la aplicación del convenio colectivo de trabajo resulta de un procedimiento esencialmente bilateral. Ciertos mecanismos, en particular los que se refieren a la solución de conflictos o reclamaciones, prevén en su instancia final a una tercera persona, cuyo nombramiento se decide de común acuerdo entre los representantes del sindicato y de la empresa o resulta de la intervención de la autoridad administrativa del trabajo.

Los convenios colectivos de trabajo pueden disponer una instancia general de administración e interpretación de todas sus cláusulas o, por el contrario, confían la administración de cada parte del convenio colectivo a un órgano diferente. Mientras que en virtud de los convenios colectivos de trabajo más simples y escuetos se recurre en principio a la primera opción, se tiende a crear órganos especializados cuando la complejidad de los textos es mayor. En la atribución de competencias para administrar las diferentes prestaciones del convenio también incide el saber si éstas corresponden a dominios reservados a la administración de la empresa o a la del sindicato o bien a dominios comunes. Hay variaciones según los países. Por ejemplo, las prestaciones médico-asistenciales y socioculturales fueron tradicionalmente administradas exclusivamente por los sindicatos en la Argentina y por las organizaciones de empleadores en el Brasil, mientras que en Colombia la administración es paritaria y en otros casos puede ser tripartita.

También influye en la administración del convenio colectivo el nivel a que éste se haya concluido. A nivel de la industria habrá probablemente mecanismos de aplicación en ese ámbito y a veces también en la empresa, pero cuando el convenio se concluye a nivel de la empresa sólo habrá mecanismos internos en ella. Un ejemplo interesante del primer caso está dado por el antedicho convenio metalúrgico en la Argentina, que, como se ha visto, se aplica también a las empresas estatales de este sector. A nivel de cada empresa, el sindicato constituye por lo general una «comisión interna de reclamos», integrada por trabajadores designados por el sindicato. Esta comisión es competente para presentar reclamaciones relacionadas con la aplicación del convenio colectivo y discutir con la dirección acerca de problemas relativos a las condiciones generales de trabajo en el establecimiento. A nivel de la industria se establece una «comisión paritaria

general», secundada por una «comisión de interpretación». Estas comisiones, sobre todo la paritaria, sesionan bajo la presidencia de un funcionario del Ministerio de Trabajo y su principal cometido es interpretar el convenio colectivo de trabajo y resolver los litigios que pudiesen plantearse en materia de clasificación de puestos y evaluación de tareas. La intervención de cualquiera de estos organismos excluye, sin embargo, la posibilidad de someter litigios individuales a los tribunales del trabajo, cuya jurisdicción es de orden público.

Como ejemplo del segundo caso, cabe mencionar con algún detalle los distintos mecanismos previstos en el convenio colectivo de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL):

*Reclamaciones individuales:* En cada uno de los distritos administrativos de la empresa funciona un comité de reclamos, integrado por cinco miembros designados del siguiente modo: dos por el sindicato, dos por la empresa y uno por el Ministerio de Trabajo. El comité de reclamos así integrado substituye a la jurisdicción ordinaria del trabajo en el conocimiento y decisión de los siguientes asuntos: a) reclamos individuales del trabajador en relación con sus derechos reconocidos por el convenio colectivo de trabajo, o por la legislación laboral o el contrato individual de trabajo; b) reclamos individuales del trabajador sobre la aplicación del reglamento de trabajo, higiene y seguridad de la empresa, y c) reclamos relativos a las pensiones y sus prestaciones legales y extralegales «formulados por trabajadores que se encuentren en el período de tránsito entre la condición de trabajador y la de jubilado, antes de que esta última sea definida». Todos los conflictos colectivos de trabajo, así como otros problemas que no estuviesen comprendidos en los tres casos precedentes, deben ventilarse ante la jurisdicción ordinaria del trabajo.

*Clasificación de puestos (escalafón):* El establecimiento del escalafón en la empresa es de competencia de una comisión mixta.

*Seguridad industrial:* Los trabajadores tienen un delegado, con voz y voto, en cada uno de los distintos comités de seguridad que funcionan en los distritos de la empresa.

*Vivienda:* El convenio colectivo establece un plan para facilitar a los trabajadores el acceso a la vivienda propia. A tales efectos se ha previsto la creación de un «Fondo rotatorio especial de vivienda». Dicho fondo es alimentado por un aporte global de la empresa, al que se suma un segundo aporte tomado de la reserva legal de cesantía (respectivamente 13 millones y 12 millones de pesos colombianos, según el convenio colectivo negociado en mayo de 1977 por una duración de dos años). Para su administración se ha constituido un comité integrado paritariamente por un representante de la empresa y un representante del sindicato. Dicho comité es la máxima autoridad del Fondo y tiene a su cargo la tarea de adjudicar los préstamos para la adquisición de viviendas.



*Supervisión de los economatos de la empresa:* En cada centro de la empresa donde se establecen economatos se constituye un comité integrado por dos miembros designados por la empresa y dos designados por el sindicato, de los cuales uno es nombrado por la junta directiva central y el otro por la subdirectiva del centro en cuestión. El cometido de este comité es «vigilar las fuentes de suministro de los artículos que se expenden en el comisariato y establecer los controles que sean necesarios para evitar la ocurrencia de actos indebidos en la utilización de este servicio».

*Otros órganos mixtos:* Además de los comités antes mencionados, el convenio colectivo dispone también el establecimiento de órganos paritarios para el otorgamiento de ciertas prestaciones médicas, administración del plan educativo y organización de actividades deportivas.

Como se verá de la comparación de determinados convenios que figura en el anexo, el caso de ECOPETROL no es excepcional, aunque tampoco es frecuente que se hayan previsto tantos órganos de interpretación con competencia tan especializada.

#### Notas

<sup>1</sup> Para mayores detalles acerca del desarrollo y las tendencias de la negociación colectiva, véanse OIT: *La negociación colectiva en América latina* (Ginebra, 1978), y A. S. Bronstein: «La negociación colectiva en América latina: Problemas y tendencias», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 97, núm. 2, abril-junio de 1978, págs. 99-123.

<sup>2</sup> Véase Instituto Costarricense del Sector Empresarial: *Convenciones colectivas y regímenes de beneficios extralegales en Costa Rica* (San José, 1978). Entre 1967 y 1975 hubo 28 convenios colectivos en el sector público (incluidos 12 en municipalidades); véase Instituto de Estudios del Trabajo: *Investigación sobre negociación colectiva y conflictos económicos y sociales*, op. cit.

<sup>3</sup> Véase Bidart Campos, op. cit., pág. 153.

<sup>4</sup> Véanse artículo 12 de la ley 6708, de 30 de octubre de 1979, y A. F. Cesarino Junior: *Correção e aumento de salários* (São Paulo, LTr, 1979), pág. 53.

<sup>5</sup> El promedio salarial en las grandes empresas era, en Costa Rica, de 1 639,60 colones mensuales en las estatales y de 1 032,86 en las privadas. En las pequeñas empresas era de 1 111,03 colones y de 774,07, respectivamente; en las medianas era de 1 114,73 y de 1 020,34, respectivamente. Véase B. van der Laar: *El sistema de relaciones laborales en las empresas del sector público de Costa Rica* (San José, 1979; documento mimeografiado).

**ANEXO.—INCIDENCIA DE LA NEGOCIACION COLECTIVA  
SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LAS RELACIONES LABORALES  
EN CIERTAS EMPRESAS ESTATALES<sup>1</sup>**

	Argentina	Costa Rica	Chile
<i>Materias</i>	<i>Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)</i> <sup>2</sup>	<i>Refinería Costarricense de Petróleos (RECOPE)</i> <sup>3</sup>	<i>Compañía de Aceros del Pacífico (CAP) Planta Huachipato</i> <sup>4</sup>
<i>Reclutamiento</i>	Ninguna disposición en particular.	Ninguna disposición en particular. Período de prueba de 75 días.	Ninguna disposición en particular.
<i>Terminación del contrato de trabajo</i>	Régimen conforme a la ley de contrato de trabajo: a) terminación del contrato por despido sin justa causa: 1 mes de sueldo, en concepto de preaviso (2 meses, si el trabajador tiene 5 o más años de antigüedad) y una indemnización igual a un mes por cada año de antigüedad; b) terminación por fallecimiento del trabajador: medio mes de sueldo por cada año de antigüedad. Seguro de vida.	Estabilidad, excepto reducciones de personal por innovaciones técnicas. En caso de fallecimiento del trabajador la empresa entrega a sus dependientes un subsidio de 2 000 colones (1 \$US=7,6 colones, aproximadamente). La empresa gestiona un seguro colectivo de vida. En caso de fallecimiento del trabajador el seguro garantiza el pago del saldo del precio de las casas que la empresa construyó para vender a sus trabajadores.	Si el contrato de trabajo termina por hechos no imputables al trabajador, el empleador paga una indemnización igual a 33 días de sueldo base por cada año de servicios. Si el cese del trabajador es por jubilación, supresión del cargo, fallecimiento, accidente del trabajo, o por razones de salud, el empleador paga la indemnización anterior, con un recargo de 30 por ciento. Si el trabajador tiene más de 10 años de antigüedad se pagan recargos adicionales de 10 a 20 por ciento, según la antigüedad.
<i>Duración del trabajo</i>	Según la ley: 8 horas diarias o 48 horas semanales. La jornada nocturna no puede exceder de 7 horas. En las tareas insalubres la duración es de 6 horas diarias o 36 semanales. El sábado por la tarde no se trabaja. El trabajo en día de descanso se paga doble.	8 horas diarias cinco días por semana. En las secciones de producción, mantenimiento y oleoducto se trabaja en tres turnos de 8 horas los siete días, mediante rotación. El trabajo en día de descanso se paga doble.	Según la ley: 48 horas semanales para la jornada ordinaria. El sobretiempo se paga con recargos de 50 a 100 por ciento.
<i>Vacaciones</i>	Régimen legal: desde 14 días corridos, cuando el trabajador tiene hasta 5 años de antigüedad, hasta	Trabajadores con 4 o menos años de antigüedad: 15 días hábiles; desde 5 hasta 9 años de antigüedad: 23	Mínimo: 15 días hábiles; incrementado: a) por buena asistencia: entre 3 y 5 días adicionales; b) por

35 días corridos, cuando su antigüedad es mayor de 20 años.  
Feriados legales, más un feriado adicional («Día del trabajador metalúrgico»).

días hábiles; desde 10 o más años de antigüedad: 30 días hábiles.  
Feriados legales.

trabajo en turnos rotativos: hasta 5 días adicionales; c) por antigüedad: 1 día adicional por cada 5 años de servicios continuos en la empresa; d) un feriado estacional de 2 días adicionales a los trabajadores que toman sus vacaciones entre el 1.º de abril y el 30 de noviembre.

Feriados legales. Bonificación por vacaciones: 90 por ciento del sueldo base diario por cada día de vacaciones, incluyendo domingos y días festivos.

### Estructura salarial

Salarios básicos, más: recargos por trabajo en horas suplementarias; escalafón por antigüedad (1 por ciento por año de antigüedad); adicionales por «títulos técnicos» (obreritos) y por «título de estudios secundarios», o por «idiomas» (empleados); adicionales diversos; aguinaldo (1 mes de sueldo, pagadero por mitades, en junio y abril).

Salarios básicos: un mes de aguinaldo en diciembre; pago de horas extraordinarias conforme a la ley.

Sueldos básicos reajustables trimestralmente según índice de precios al consumidor, más adicional de 10 por ciento del IPC; bonificaciones por trabajo en turnos, reemplazos, conocimientos básicos, gratificación anual (50 por ciento de lo ganado como sueldo básico, reemplaza al reparto de utilidades legal; se liquida anualmente pero se pagan anticipos bimestrales); gratificación extraordinaria en función de la antigüedad (se garantiza un sueldo base mensual, más asignaciones familiares); aguinaldo de Navidad (una asignación familiar por cada carga reconocida, con un mínimo de un sueldo vital mensual de la región metropolitana); premio de antigüedad: se paga una vez al año, a partir del cuarto año de antigüedad. Su monto varía entre 70 por ciento del sueldo básico a los 4 años de antigüedad y 617,5 por ciento a los 35 años; premio especial a los trabajadores que cumplen 21 años de servicios en la empresa.

	Argentina (fin)	Costa Rica (fin)	Chile (fin)
<i>Materias</i>	<i>Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)</i> <sup>2</sup>	<i>Refinería Costarricense de Petróleos (RECOPE)</i> <sup>3</sup>	<i>Compañía de Aceros del Pacífico (CAP),<sup>4</sup> Planta Huachipato</i>
<i>Otras prestaciones</i>	<p>Permisos especiales remunerados por nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares, matrimonio, mudanza. Al personal que cursa estudios se le otorgan 10 días hábiles de permisos remunerados por año, para rendir exámenes. Asignaciones familiares de acuerdo a la ley. Subsidio por fallecimiento de familiar. Ayuda al trabajador que cumple su servicio militar.</p>	<p>Permisos remunerados por matrimonio, fallecimiento de familiares, nacimiento de hijos. Transporte gratuito para trabajadores de ciertos centros. Suministro de comidas en ciertos casos. Ayuda por sepelio y funerales. Ayuda por matrimonio. Ayuda para fomento del deporte y actividades culturales y sociales (25 000 colones). Ayuda para un plan de becas (50 000 colones). 20 000 colones por año para la compra de artículos escolares para trabajadores de bajos recursos.</p>	<p>Licencias y permisos especiales. Asignación por matrimonio. Asignación por nacimiento de hijos. Becas para hijos de trabajadores. Asignación de matrícula y estudios. Asignación por casa.</p>
<i>Facilidades para el sindicato</i>	<p>Descuento de las cotizaciones sindicales de la nómina (<i>check-off</i>). Permisos con goce de haberes para comisiones sindicales. Vitrinas y pizarras sindicales.</p>	<p>Locales, cartelera sindical, permiso para celebrar reuniones. Licencia para asistir a cursos de capacitación sindical y congresos sindicales.</p> <p>Crédito de 12 días mensuales de permiso remunerado para la junta directiva, 2 días al mes para el secretario de finanzas, y permisos al secretario general cada vez que lo solicite. Permiso remunerado a todos los trabajadores sindicados para asistir a dos asambleas ordinarias anuales y a una extraordinaria.</p>	<p>(No hay datos.)</p>

*Atención  
de reclamaciones  
individuales  
y administración  
del convenio  
colectivo*

Las reclamaciones individuales las interpone directamente el interesado ante el empleador o la persona que éste designe. De no obtener satisfacción, puede transmitirlas al delegado o a la comisión interna de reclamos. La comisión interna se integra con representantes del sindicato en la empresa (entre 2 delegados, cuando el personal no excede de 20 trabajadores, y 7 delegados, cuando excede de 3 000). La comisión interna puede reunirse con los representantes del empleador semanalmente, dentro del establecimiento y en horas de trabajo. Aparte las reclamaciones individuales, interviene en todos los problemas laborales que afecten total o parcialmente al personal.

*Comisión paritaria general:* Tiene jurisdicción en todo el país y sede en Buenos Aires. Es presidida por un funcionario del Ministerio de Trabajo. Resuelve todos los problemas de interés general y los problemas de interpretación. Es asesorada por una comisión paritaria de interpretación.

*Junta de Relaciones Laborales:* Integrada por tres representantes del sindicato y tres de la dirección. Se reúne dos veces por mes para considerar todos los problemas disciplinarios, de clasificación de puestos y de seguridad.

En caso de empate, las cuestiones son resueltas por la gerencia, pero el sindicato, si manifiesta disconformidad, puede llevarlas ante el Ministerio de Trabajo.

(No hay datos.)

## Colombia

Materias	<i>Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL)</i> <sup>5</sup>	<i>Sociedad de Fabricación de Automotores (SOFASA)</i> <sup>6</sup>	<i>Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá</i> <sup>7</sup>
Reclutamiento	Ninguna disposición.	Ninguna limitación. Dos meses de período de prueba.	Ninguna limitación.
Terminación del contrato de trabajo	<p>La empresa reconoce la estabilidad a los trabajadores con 18 meses de antigüedad.</p> <p>Cuando el trabajador no tiene esa antigüedad se le paga, en caso de despido injustificado, una indemnización que varía entre 60 días y 5 meses de salario ordinario, según el tiempo de servicios. Si el contrato de trabajo termina por fallecimiento del trabajador, se paga a sus causahabientes: a) 2 meses de salarios por concepto de gastos de sepelio; b) 12 meses de salarios por concepto de indemnización, o el doble de esta suma, con un tope máximo de 600 000 pesos (1\$US=39,5 pesos, aprox.), si la muerte se debe a accidente de trabajo; c) 2 meses de salario por cada hijo menor de 18 años.</p> <p>Si el contrato de trabajo termina por jubilación del trabajador, la empresa paga una bonificación que fluctúa entre 22 días de salarios a los 10 años de servicios y 92 días con 32 años de servicios.</p> <p>La empresa paga una pensión de jubilación a los trabajadores que se</p>	<p>En caso de despido injustificado se pagará la siguiente indemnización, según la antigüedad del trabajador: de 2 a 6 meses: 57 días de salarios; de 6 a 12 meses: 65 días; más de 1 año y menos de 5 años: 65 días de salarios y 40 días de salarios adicionales por cada año de antigüedad; 5 años o más: 65 días de salarios por cada año de antigüedad.</p> <p>En caso de fallecimiento del trabajador la empresa pagará a sus herederos un auxilio que varía entre 70 000 pesos (trabajador soltero sin cargas de familia) y 100 000 pesos (con cargas de familia).</p>	<p>Si es por despido injustificado, la indemnización varía entre 300 días de salarios (si el trabajador tiene menos de 5 años de antigüedad) y 415 días (si tiene 13 años de servicios), agregándose 55 días por cada año de servicios adicional.</p> <p>Si es por fallecimiento del trabajador, la empresa paga 10 000 pesos, en concepto de gastos de sepelio. Además, el seguro de vida paga 15 meses de salarios, o el doble si el fallecimiento es por accidente del trabajo.</p> <p>Pensión de jubilación a cargo de la empresa: se adquiere con 50 años de edad y 20 de servicios en entidades oficiales, o 25 años de servicios en la empresa, sin tener en cuenta la edad.</p> <p>El monto de la pensión fluctúa entre 82,5 y 100 por ciento del salario.</p>

retiran con 20 años de servicios y 50 de edad (15 años de servicios, a cualquier edad, si el trabajador pres-  
tó servicios en fundición o herrería, o a los 18 años de servicios en soldadura).

<i>Duración del trabajo</i>	45 horas semanales.	45 horas semanales.	44 horas semanales; semana de 5 días.
<i>Vacaciones</i>	Régimen legal (15 días hábiles) incrementado en un día hábil por cada año de antigüedad. Estos días suplementarios pueden ser compensados en dinero. Prima vacacional igual a 18 días de salario. De acuerdo a la ley, 17 días festivos de descanso remunerado.	17 días hábiles por año. Prima de vacaciones igual a 20 días de salarios básicos.	15 días hábiles. Se paga una prima de vacaciones de 35 días. 18 descansos legales por año.
<i>Estructura salarial</i>	Salarios básicos; dos primas anuales convencionales (18 días de salario en junio e igual suma en diciembre; bonificaciones por trabajo extraordinario; igual por trabajo nocturno (más 40 por ciento); primas de monte en las regiones selváticas; primas diversas.	Salarios básicos; prima de servicios (18 salarios básicos en junio y 28 en diciembre); prima de antigüedad (se paga una sola vez, al cumplirse 5, 8 y 10 años de servicios); primas diversas.	Salarios básicos; prima de junio y prima de Navidad (un mes suplementario de sueldo en cada caso); bonificaciones quinquenales (entre 1 y 6 sueldos adicionales, según la antigüedad del trabajador); primas diversas.



## Colombia (fin)

### Materias

*Empresa Colombiana de  
Petróleos (ECOPETROL)*<sup>5</sup>

*Sociedad de Fabricación  
de Automotores (SOFASA)*<sup>6</sup>

*Empresa de Energía  
Eléctrica de Bogotá*<sup>7</sup>

### Otras Prestaciones

Permisos por matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares. Acción cultural. Bibliotecas. Deportes. Mantenimiento de escuelas y suministro de útiles de estudio por la empresa. Plan educativo. Servicios médicos. Suministro gratuito de medicamentos. Comisariatos. Suministro de alimentación a precios fijos en casinos de la empresa. Facilidades de transporte. Prima de transporte. Subsidio de vivienda. Alojamiento en viviendas de la empresa. Préstamos para compra de vivienda por los trabajadores.

Permiso por matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares, calamidades domésticas. Auxilio por gran invalidez. Auxilio de escolaridad. Becas. Seguro médico. Fondo rotatorio de vivienda. Fomento de deportes. Restaurante de empresa. Enfermería. Transporte (en ciertas plantas).

Permisos y subsidios por matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares. Subsidio familiar. Auxilio de transporte urbano. Viáticos. Transporte. Descuento en las facturas de energía. Auxilio por enseñanza primaria y secundaria. 50 becas semestrales para estudios universitarios, para hijos de trabajadores. Servicios médicos y odontológicos. Cafeterías. Fondo rotatorio para viviendas.

### Facilidades para el sindicato

Uso de locales. Auxilio económico para mantenimiento y dotación de oficinas: Cartelera sindical. Descuento de las cotizaciones sindicales de la nómina (*check-off*) y *agency shop*. Servicios médicos, comisariatos y casinos para 10 empleados del sindicato. Transporte y permisos para asistir a la asamblea general del sindicato. Pasajes, permisos y viáticos para ciertas comisiones sindicales. 23 permisos sindicales remunerados, a distribuirse entre los diferentes centros de la empresa para atender actividades sindicales en los días laborales. Entrega en propiedad de una camioneta y auxilio económico para el mantenimiento

Un permiso permanente, remunerado y rotatorio, para la directiva nacional del sindicato. Un crédito de 140 horas mensuales remuneradas para cada subdirectiva. Permisos remunerados para los delegados a la convención nacional del sindicato. 12 permisos remunerados, de hasta 45 días cada uno para asistir a cursos de capacitación sindical. Cartelera sindical. *Check-off*. Descuento de los primeros 8 días de cada aumento con destino al sindicato. Auxilio de 15 000 pesos mensuales, por concepto de cuotas sindicales por el personal no convenionado. Auxilio para arrendamiento de locales.

Permisos sindicales al presidente y al tesorero del sindicato. Medio permiso al secretario. 700 horas mensuales de crédito para los demás miembros de la junta directiva central. Entre 100 y 160 horas mensuales para los miembros de las directivas de planta. Otros permisos y viáticos para asistir a eventos sindicales nacionales e internacionales. Auxilio de 1 500 000 pesos para la construcción de la sede sindical. Permisos remunerados para asistir a cursos de capacitación sindical (30 trabajadores en el año; máximo de duración del curso: 30 días).

to de los vehículos del sindicato. Auxilio económico para la escuela de capacitación sindical. Permisos remunerados para asistir a cursos de capacitación sindical (3 cursos anuales, de 30 días cada uno, para 28 trabajadores en cada caso).

*Atención  
de reclamaciones  
individuales  
y administración  
del convenio  
colectivo*

Comités de reclamos, en los distintos centros, integrados por dos representantes de la empresa, dos del sindicato y uno del Ministerio del Trabajo. El comité de reclamos sustituye a la jurisdicción ordinaria del trabajo y conoce en los reclamos individuales del trabajador por interpretación y aplicación de la ley, del convenio colectivo o del contrato individual de trabajo. También conoce en cuestiones de aplicación del reglamento de trabajo, higiene y seguridad de la empresa.

Antes de aplicar una sanción disciplinaria la empresa debe dar audiencia al interesado y, a pedido de éste, intervención al sindicato. En caso de disconformidad, el trabajador puede recurrir ante el comité de reclamos.

Participación del sindicato en los procedimientos para aplicar sanciones disciplinarias. El sindicato puede asistir al trabajador para que presente sus descargos cuando se le imputan faltas leves. En caso de faltas graves, o faltas reiteradas, se integra un comité de estudio de faltas laborales (2 representantes del sindicato y 2 de la empresa). En caso de empate, el sindicato designa un quinto miembro, perteneciente al área jurídica de la sociedad. Este miembro será un profesional del derecho y se pronunciará por escrito, fallando en equidad y justicia.

Se establece un comité obrero-patronal, integrado por 3 representantes de la empresa y 2 del sindicato. El comité tiene competencia en materia de reclamaciones del sindicato, reclamaciones de los trabajadores sindicados, sanciones disciplinarias, traslados, ascensos, reclasificaciones y promociones salariales.

## México

Materias	Petróleos Mexicanos (PEMEX) <sup>8</sup>	Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas <sup>9</sup>	Guanos y Fertilizantes de México - Unidad Bajío <sup>10</sup>
Reclutamiento	Por intermedio del sindicato.	Por intermedio del sindicato, a reserva de examen médico. Período de prueba de 15 días. Si al término del período de prueba hay controversias sobre la aptitud del candidato, resuelve una comisión mixta. A falta de acuerdo en esta última, resuelve la Junta Federal de Conciliación.	El sindicato se obliga a proporcionar a la empresa el personal que ésta solicite, debiéndole enviar tres candidatos para cada plaza dentro de los tres días. Período de adiestramiento en la empresa, seguido de un período de prueba de 30 días. La empresa puede utilizar trabajadores eventuales, por tiempo fijo o para obra determinada. También puede hacer ejecutar trabajos por intermedio de contratistas. Cuando los trabajos que se ejecutan por la empresa no ocupan a personal sindicalizado, o cuando se utilizan contratistas, ocupen o no personal sindicalizado, la empresa paga al sindicato el 5 por ciento del importe total de la mano de obra.
Terminación del contrato de trabajo	Estabilidad. En caso de despido injustificado el trabajador podrá optar por una indemnización de: a) 4 meses de salarios, más b) 20 días de salarios por cada año de servicios, más c) un incremento de 50 por ciento sobre la suma de a) y b), más d) la prima de antigüedad legal, si el	Estabilidad. Si la empresa se niega a readmitir al trabajador despedido injustificadamente, deberá indemnizarlo con: a) 12.5 días de salario, más b) 25 días de salario por cada año de servicios, más c) los salarios caídos. Si el contrato termina por retiro	Estabilidad según los términos de la ley federal del trabajo. Si el contrato de trabajo termina por fallecimiento del trabajador, la empresa paga a los derechohabientes una indemnización de 40 000 pesos (80 000 pesos, si el fallecimiento es debido a un accidente).

trabajador ha cumplido 1.5 años de servicios, más e) los salarios caídos mientras el empleador no cumpla las obligaciones anteriores.

Si el contrato de trabajo termina por fallecimiento del trabajador: 90 días de salarios, en concepto de gastos funerarios, más: a) 20 días de salarios por año de antigüedad, más b) la prima legal de antigüedad, más c) una pensión post-mortem igual a 100 por ciento del salario durante 2 años o 50 por ciento del salario durante 5 años, a elección de los derechohabientes del trabajador, más 1 400 días de salarios si el fallecimiento se debe a un riesgo profesional (1 500 días si el contrato termina por incapacidad absoluta y permanente debida a un riesgo profesional).

Los sindicatos pueden pedir al empleador la separación del trabajador que renuncie o fuese expulsado del sindicato. En tales casos el contrato de trabajo terminará sin responsabilidad para el empleador, quien no podrá readmitir al trabajador en un puesto de confianza (los trabajadores de confianza no están sindicados ni son cubiertos por el convenio colectivo).

### *Duración del trabajo*

40 horas semanales, a razón de 8 horas y 5 días. En el trabajo por turno se trabaja 48 horas semanales, pero el turno adicional se paga doble. El trabajo en día de descanso se paga doble.

del trabajador con más de 20 años de servicios, la empresa pagará una prima de 25 días de salarios por cada año de antigüedad.

Si el contrato de trabajo termina por fallecimiento del trabajador, la empresa pagará 95 días de salarios para gastos funerarios y 1 500 pesos para el ataúd. Si el fallecimiento se debe a un riesgo profesional, la empresa pagará además el equivalente de 1 040 días de salarios.

Según la ley federal del trabajo (48 horas semanales en jornada diurna; reducción de la duración en jornada nocturna o mixta). El trabajo en día de descanso se paga doble; además, el trabajador tiene derecho a un día de descanso supletorio.

8 horas, 7 horas y media y 7 horas, según se trate de jornada diurna, mixta o nocturna. El trabajo por turnos se hace sobre la base de tres turnos de 8 horas, pero el tiempo en exceso en las jornadas mixta y nocturna se pagará como tal. Por cada 5 días laborables los trabajadores disfrutarán de 2 días consecutivos de descanso remunerado. La semana de trabajo comienza los jueves.

<b>México (cont.)</b>		
<i>Materias</i>	<i>Petróleos Mexicanos (PEMEX)<sup>8</sup></i>	<i>Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas<sup>9</sup></i> <i>Guanos y Fertilizantes de México - Unidad Bajío<sup>10</sup></i>
<i>Vacaciones</i>	21 días laborales; si el trabajador tiene menos de 10 años de servicios; 30 días laborales, si tiene 10 años o más. Prima: vacacional de 100 por ciento del salario, más una suma fija por día de vacaciones tomadas, proveniente de un fondo de ahorro. 8 días festivos con goce de salarios y 7 días de descanso obligatorio pagados.	Según la antigüedad: desde 6 días laborales, con pago de 13 días, al año de servicios; hasta 16 días laborales, con pago de 35 días, a los 14 años de antigüedad. 13 días anuales de descanso obligatorio pagado.
	El 1.º de diciembre es feriado cada 6 años, día correspondiente a la transmisión del mandato presidencial.	
<i>Estructura salarial</i>	Salarios básicos; aguinaldos (20 días de salarios ordinarios, en diciembre de cada año); participación en las utilidades de acuerdo a la ley; primas por sobretiempo y por sobrerriesgo.	Salarios básicos; primas por horas suplementarias; premio por asistencia (un jornal suplementario luego de 14 días consecutivos sin ninguna falta y hasta dos retrasos; 10 días de salarios adicionales si el trabajador ha obtenido 20 premios de asistencia en el año); aguinaldos (20 días de salarios en la segunda quincena de diciembre).
<i>Otras prestaciones</i>	Primas por movilidad. Servicios médicos. Guarderías infantiles. Becas para formación técnica. Plan de vivienda. Fondo de ahorro. Depósitos y banda de música. Bibliotecas,	Permisos remunerados por casamiento, nacimiento de hijos y fallecimiento de familiares. Ayuda para gastos de entierro de dependientes. Seguro de vida. Fomento del depor-

<p>escuela, cooperativas de consumo. Ayuda de renta de casa. Hasta 3 días de permiso remunerado por año, por motivos personales o familiares.</p>	<p>dácico. Entrega gratuita de 100 lotes de terreno a los trabajadores. Permisos remunerados por matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares. Cooperativa de consumo. Descuentos en la venta de productos que fabrica la empresa. Fomento de deportes. Adquisición de 500 libros para la biblioteca sindical.</p>	<p>te. Fondo de ahorro. Comedor. Ropa de trabajo. Subvención de una línea de transporte para que prolongue sus servicios hasta la planta. Ayuda para pago de rentas. Becas. Biblioteca.</p>
<p><i>Facilidades para el sindicato</i></p> <p>Licencia remunerada de los siguientes permanentes sindicales: 18 de la Sección 1; 4 de la Sección 3; 3 de la Sección 5, etc. Además de sus salarios, la empresa paga la renta de sus casas y sus aportes al Fondo de Ahorros.</p> <p>La empresa contribuye con una cuota fija para los gastos de viaje del comité ejecutivo sindical. También pone a disposición medios de transporte</p> <p>Otras: locales sindicales, cartelera, descuento de las cotizaciones sindicales de la nómina (<i>check-off</i>).</p>	<p>Descuento de las cotizaciones sindicales de la nómina (<i>check-off</i>): la cotización sindical es de 1 por ciento del salario básico.</p> <p>Cartelera sindical. Locales: ayuda de 260 000 pesos para construcción del edificio del sindicato y de 6 500 pesos mensuales para pago de renta de los locales. Otras ayudas económicas para gastos de la sección local y del comité ejecutivo nacional del sindicato.</p> <p>Licencias con goce de salarios para 7 funcionarios sindicales.</p>	<p>Descuento de las cotizaciones sindicales de la nómina (<i>check-off</i>). La cuota sindical es de 7 pesos semanales, que el sindicato destina a la formación de un fondo de retiro. 45 por ciento es entregado al tesoro de la sección local y 55 por ciento al comité ejecutivo nacional.</p> <p><i>Licencias sindicales:</i> A tiempo completo para el secretario general del comité ejecutivo local y a otro trabajador de planta, designado por el sindicato, mientras dure su comisión sindical. Licencia y viáticos a los miembros de la comisión sindical correspondiente, en oportunidad de discutir la renovación del convenio colectivo.</p> <p>Otros 90 días anuales de crédito para comisiones sindicales. Ayudas económicas diversas para gastos del sindicato.</p>

México (fin)		
Materia	Petróleos Mexicanos (PEMEX) <sup>8</sup>	Siderúrgica Lázaro Cárdenas - Las Truchas <sup>9</sup>
Atención de reclamaciones individuales y administración del convenio colectivo	<p>El empleador se obliga a recibir a los representantes sindicales para tratar todos los asuntos que surjan entre él y los trabajadores. El examen de estas cuestiones comienza a nivel local y se puede elevar por vía de apelación a niveles más altos.</p> <p>Cuando los problemas de interpretación no pudiesen solucionarse por acuerdo entre la parte patronal y sindical, la cuestión se elevará a las autoridades competentes.</p> <p>En particular, para las sanciones disciplinarias el convenio colectivo prevé que éstas se deberán aplicar previa investigación y con intervención de la parte sindical.</p>	<p>La empresa se obliga a tratar con los representantes sindicales todas las dificultades y conflictos que surjan con motivo de la aplicación del convenio colectivo y de la ley.</p> <p>Consultas para establecimiento de horarios, disponer ascensos escalafonarios, reajustes de personal.</p> <p>Establecimiento de una comisión mixta para elaborar el reglamento interno de trabajo.</p> <p>Otras disposiciones similares a las del convenio para Petróleos Mexicanos (PEMEX).</p>
		<p>Disposiciones similares a los otros dos convenios. Todos los asuntos serán tratados por la empresa con los representantes sindicales, dentro de las horas de trabajo, sin que esto implique el abandono del mismo.</p> <p>En el reglamento interior de trabajo se fijarán los horarios para que los representantes sindicales traten los asuntos de trabajo, tanto con la empresa como con sus representantes.</p> <p>Participación del sindicato en la elaboración del escalafón y del reglamento interno de trabajo.</p> <p>Comisión mixta para los programas de capacitación.</p>

Guanos y Fertilizantes de México - Unidad Bajo 10

Honduras		Perú	
<i>Materias</i>	<i>Empresa Nacional de Energía Eléctrica</i> <sup>11</sup>	<i>Empresa Siderúrgica del Perú (SIDERPERU)</i> <sup>12</sup>	<i>Empresa de Petróleos del Perú (PETROPERU)</i> <sup>13</sup>
<i>Reclutamiento</i>	La empresa comunica al sindicato las vacantes de puesto. El sindicato puede presentar candidatos.	(No hay datos.)	(No hay datos.)
<i>Terminación del contrato de trabajo</i>	<p>Régimen legal en caso de despidos.</p> <p>Si el contrato termina por fallecimiento, la empresa paga a los familiares un subsidio igual a un mes de salario, con un mínimo de 600 lempiras (1\$US=2 lempiras). La empresa proporciona además un seguro de vida colectivo, que paga una indemnización mínima de 6 000 lempiras y máxima de 10 000 lempiras, o el doble de estas sumas si el fallecimiento se debe a un accidente del trabajo.</p> <p>La empresa pondrá en funcionamiento un plan de jubilaciones para los trabajadores que hubiesen acumulado 25 años de servicios y 65 de edad (60 si son mujeres). El haber jubilatorio será de 60 por ciento del sueldo promedio del último año, incrementado en 1 por ciento por cada año de servicios más allá de veinticinco.</p>	<p>Régimen legal.</p> <p>Si el contrato de trabajo termina por jubilación, la empresa paga una bonificación única de 10 000 soles. Asignación por fallecimiento del trabajador (40 000 soles).</p>	Régimen legal.



Honduras (fin)		Perú (fin)	
Materias	<i>Empresa Nacional de Energía Eléctrica</i> <sup>11</sup>	<i>Empresa Siderúrgica del Perú (SIDERPERU)</i> <sup>12</sup>	<i>Empresa de Petróleos del Perú (PETROPERU)</i> <sup>13</sup>
<i>Duración del trabajo</i>	39 horas semanales en las dependencias administrativas; 44 horas en los labores de campo. El trabajo por turnos se organiza sobre la base de 4 turnos de 6 horas. El trabajo nocturno tendrá una duración máxima de 36 horas semanales y el mixto 42 horas. Las horas suplementarias se pagan con una bonificación de 25 por ciento en la jornada diurna, que puede llegar a 120 por ciento en la nocturna.	48 horas semanales, distribuidas en 6 días.	44 horas. 48 horas para los trabajadores de turno y guardia y otras categorías. 56 horas durante 50 días en los trabajos de exploración y perforación en la selva, seguido de 10 días corridos de descanso, pagados.
<i>Vacaciones</i>	Desde 10 días laborales al año de antigüedad, hasta un mes calendario luego de 5 años de servicios. Bonificación de vacaciones (entre 10 jornales y un mes de sueldo, según la antigüedad). 11 o 12 días feriados, según la localidad en donde se presten servicios.	Régimen legal (30 días consecutivos). Una semana suplementaria si el trabajador ha tenido durante el año 100 por ciento de asistencia al trabajo.	Régimen legal. 12 días feriados por año. Gratificación de vacaciones.
<i>Estructura salarial</i>	Salarios básicos; primas diversas; aguinaldo (entre 20 por ciento de un salario mensual al año de servicios, hasta 100 por ciento a partir del tercer año).	Salarios básicos, primas diversas, asignaciones familiares.	Básicos; gratificaciones por fiestas patrias (15 jornales en julio) y por fin de año (30 jornales en diciembre), reparto de utilidades; bonificaciones diversas.
<i>Otras prestaciones</i>	Transporte de los trabajadores en ciertos centros de trabajo. Permisos	Permisos por fallecimiento de familiares; servicios médicos; turismo	Permisos por fallecimiento de familiares. Permisos por mudanza.

Promoción de actividades deportivas, culturales y de recreación. Asistencia médica. Ayuda para gastos de sepelio. Becas para hijos de trabajadores. Viáticos cuando la empresa no proporciona movilidad (aplicable sólo en ciertos centros). Bonificación por comida en trabajos de campo, de turno y guardia fuera del centro de trabajo habitual. Escuelas.

social. Asignación por escolaridad. Bonificación por cena al personal que trabaje en el tercer turno. Asignación por sepelio de familiares (5 000 soles); descanso con goce de haber por cumpleaños.

remunerados y subsidios por matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares. Asistencia médica y subsidios para medicinas. Prima para vivienda. Fondo especial de préstamos. Becas para hijos de trabajadores. Permisos remunerados para becarios. Subsidio para actividades deportivas (15 000 lempiras por año).

#### *Facilidades para el sindicato*

Extensión del fuero sindical a todas las juntas seccionales del sindicato. Cartelera sindical. Subsidio para alquiler de locales sindicales (10 000 lempiras anuales) y para la construcción de un local para oficinas sindicales (5 000 lempiras anuales).

Permisos sindicales remunerados: a) 210 días de crédito anual para la junta directiva; b) 20 días al año para actividades sindicales en general; y c) 20 meses al año para cursos de capacitación sindical, asistencia a congresos y conferencias sindicales.

Locales sindicales. Cartelera. Retención de la cotización sindical (*check-off*). Permisos sindicales. Facilidades para capacitación sindical. Ayuda para compra de libros. Asignación para alquiler de locales sindicales.

Permiso con goce de haber al secretario de asistencia social del sindicato durante 3 días a la semana y al secretario de economía un día a la semana. Viáticos para que los trabajadores designados por el sindicato (hasta 10 por año) asistan a cursos de capacitación sobre sindicalismo y cooperativismo y a asambleas y congresos nacionales sindicales. Asignación para la biblioteca sindical (100 000 soles).

#### *Atención de reclamaciones individuales y administración del convenio colectivo*

Compromiso de celebrar pláticas directas entre la empresa y los representantes sindicales.

*Reclamaciones individuales:* son recibidas en forma directa por el supervisor inmediato, capataz o sobrestante. El trabajador puede hacerse acompañar por el representante del sindicato. Si el reclamo no es resuelto a este nivel, se lo puede elevar a los escalones superiores (jefe de departamento, gerente de operaciones, etc.).

*Reclamos colectivos:* son llevados por el sindicato a la empresa por medio de una agenda, en reuniones regulares y mensuales, salvo casos que requieran atención urgente. Al término de las reuniones se levanta el acta correspondiente.

## Venezuela

### Materias

LAGOVEN<sup>14</sup>

Siderúrgica del Orinoco  
(SIDOR)<sup>15</sup>

Compañía Anónima  
Nacional de Teléfonos  
de Venezuela (CANTV)<sup>16</sup>

### Reclutamiento

Se da preferencia a los aspirantes que figuran en una lista sometida por el sindicato.

La empresa solicita al sindicato 75 por ciento del personal de nómina diario no calificado. El sindicato tiene 48 horas para cubrir la vacante; pasado ese lapso, la empresa tiene libertad para contratar.

En igualdad de condiciones, la empresa da preferencia a los candidatos presentados por el sindicato. Periodo de prueba de 30 días continuos, desde la fecha de ingreso del trabajador.

### Terminación del contrato de trabajo

Estabilidad garantizada por ley. En caso de terminación del contrato por otras causas, no imputables al trabajador, se pagan las siguientes indemnizaciones: *a)* preaviso, entre 1 semana y 1 mes de sueldo; *b)* el doble de la prima legal de antigüedad (1 mes de sueldo por cada año de servicios); *c)* auxilio de cesantía (hasta un máximo de 14 meses y medio de salarios básicos), y *d)* un pago adicional de hasta 10 meses de salarios básicos.

Si el contrato termina por fallecimiento del trabajador con más de 3 años de antigüedad, se paga la indemnización anterior.

Si el trabajador tiene menos antigüedad, se paga 1 mes de sueldo por año de servicios y un auxilio de cesantía de 5 a 45 días de salarios.

En caso de despido sin justa causa, si la empresa se niega a reincorporar al trabajador, le pagará el doble de la indemnización legal, más los salarios caídos durante el procedimiento. Si el contrato termina por otras causas, se pagarán las indemnizaciones legales (doblas si termina por fallecimiento, jubilación o invalidez). Si termina por jubilación, se pagará asimismo una prima de 30 días de salarios básicos, más 15 000 bolívares (1 \$ E.U. = 4,28 bolívares).

Estabilidad reconocida en el convenio colectivo, excepto en los casos de reducción de personal por reorganizaciones técnicas o administrativas. Si el contrato de trabajo termina por otras causas, se pagará la indemnización legal de antigüedad y el auxilio de cesantía. Si termina por fallecimiento, la empresa pagará además 1 500 bolívares en concepto de gastos de entierro y un auxilio adicional de 30 000 bolívares a los familiares (cónyuge o hijos solteros menores, en orden excluyente).

*Duración del trabajo*

40 horas semanales. Las horas extraordinarias se pagan con una bonificación de 70 por ciento.

8 horas diarias. Trabajo por turnos en tres turnos de 8 horas. Un día de descanso semanal. El trabajo nocturno se bonifica con 20 por ciento de recargo; las horas extraordinarias con 50 por ciento; el trabajo dominical con 65 por ciento, y si el domingo coincide con el día de descanso, la bonificación es de 140 por ciento.

Los trabajos en la empresa se realizan en principio de lunes a viernes. El trabajo nocturno se paga con un recargo de 30 por ciento. El sobretiempo se recarga con 50 por ciento. Si es nocturno, el sobretiempo se paga con una bonificación de 75 por ciento.

*Vacaciones*

30 días continuos. Ayuda vacacional de 1 700 bolívares. 10 días festivos.

30 días continuos. Bono vacacional de 800 bolívares. Feriados legales.

25 días hábiles (5 semanas efectivas). Bono vacacional. 21 días feriados.

*Estructura salarial*

Salarios básicos, bonificación por horas suplementarias, trabajo de altura, riesgoso, insalubre, de buceo, etcétera.

Salarios básicos, bonificaciones por horas suplementarias, participación en las utilidades (15 por ciento de las utilidades líquidas, con un mínimo de 65 jornales básicos).

Salarios básicos, bonificaciones y primas diversas, participación en las utilidades conforme a la ley, con un mínimo garantizado de 60 jornales básicos más un bono de 200 bolívares.

*Otras prestaciones*

Permisos remunerados y auxilios por eventos deportivos, misiones científicas, matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares. Vivienda en los campamentos. Ayudas diversas para vivienda, gastos de traslado y mudanzas, alimentación y viáticos por viajes de servicio. Seguro de vida. Gastos de sepelio. Comedores, comedoriatos, escuelas, programas culturales y sociales, becas para hijos de trabajadores.

Permisos remunerados y auxilios por matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares, eventos deportivos. Subsidio de vivienda. Plan de vivienda. Medios de transporte. Servicios médicos. Comedores. Becas para trabajadores e hijos de trabajadores. Útiles escolares; centros de alfabetización. Subsidio por incapacidad absoluta y permanente (35 000 bolívares).

Permisos remunerados y auxilios similares a los otros dos contratos colectivos. Plan de jubilaciones. Primas de alimentación y transporte en ciertos casos. Descuentos o gratuidad de las facturas de teléfonos. Primas de ahorro. Plan de vivienda. Plan de becas. Contribución para textos escolares. Servicios médicos y odontológicos.

# Venezuela (fin)

Materias

L.AGOVEN<sup>14</sup>

Siderúrgica del Orinoco  
(SIDOR)<sup>15</sup>

Compañía Anónima  
Nacional de Teléfonos  
de Venezuela (CANTV)<sup>16</sup>

Facilidades  
para el sindicato

Inamovilidad de los miembros de la junta directiva; cartelera sindical; locales sindicales; retención de la cotización sindical (*check-off*).  
*Permisos sindicales:* la empresa concede un crédito de hasta 400 jornales básicos por año para cada organización sindical.

Fuero sindical para 11 miembros principales y 4 vocales de la junta directiva, además de un delegado por cada 150 trabajadores. Carteleras sindicales, local sindical. Facilidades para las visitas de representantes sindicales a los lugares de trabajo.

Retención de la cotización sindical (*check-off*): la cuota sindical es de 7 bolívares mensuales por afiliado (70 por ciento para el sindicato y 30 por ciento para las federaciones).

Contribuciones de la empresa al sindicato, para financiamiento de sus actividades específicas (120 000 bolívares); para actos del 1.º de mayo (25 000 bolívares); para locales sindicales (3 000 bolívares mensuales al sindicato y 1 000 a una federación). Permisos sindicales remunerados para 7 directivos sindicales a tiempo completo. 32 horas de crédito por mes para cada uno de los otros miembros principales del comité ejecutivo del sindicato. Permisos para asistir a congresos y convenciones sindicales, nacionales e internacionales. Permisos para asistir a cursos de capacitación sindical.

Inamovilidad de directivos sindicales, reconocida a 9 miembros titulares y 5 suplentes del comité ejecutivo de la federación, a 7 titulares y 2 suplentes de la junta directiva de cada sindicato y a 1 delegado sindical en cada centro de trabajo (6 en el edificio administrativo central de Caracas). Permisos sindicales remunerados (a tiempo completo para el presidente de la federación y créditos diversos a otros dirigentes sindicales). Permisos remunerados para asistir a congresos y convenciones sindicales, nacionales e internacionales. Viáticos sindicales. Carteleras. Retención de la cotización sindical (*check-off*).

Contribuciones de la empresa al sindicato: a) para las actividades específicas de la federación (4 500 bolívares mensuales); b) para capacitación sindical (15 000 bolívares mensuales); c) contribución para gastos de la federación y sus sindicatos filiales (500 000 bolívares por año); d) para actividades deportivas de los trabajadores (53 225 bolívares anuales); y e) para construcción de la sede de la federación (2 millones de bolívares).

Exoneración a la federación del pago de servicios de 6 líneas telefó-

nicas. Contribuciones a los sindicatos para actividades deportivas y culturales y dotación de bibliotecas sindicales. Exoneración del pago del servicio de algunas líneas telefónicas de los sindicatos.

Comisión de conciliación para los casos de despido por reducción de personal. Se constituye cada vez que es necesario.  
Comisión tripartita de arbitraje, análoga a la de Siderúrgica del Orinoco (SIDOR).

Reclamaciones del trabajador ante su superior inmediato, directamente o por intermedio del representante sindical.

Si no hay avenimiento se puede elevar el caso ante instancias superiores (Departamento de relaciones laborales y Gerencia de relaciones industriales). A falta de acuerdo, se puede reclamar ante el Ministerio de Trabajo, los tribunales competentes, o una comisión tripartita de arbitraje.

Dicha comisión tripartita de arbitraje es competente para entender en casos de despidos, reclamos por clasificación del tabulador, duda o controversias de interpretación y otras cuestiones que les sean sometidas por las partes de común acuerdo. Funciona en Caracas y está integrada por 3 miembros principales y sus suplentes, todos abogados, quienes tienen el carácter de árbitros arbitradores. La comisión se constituye por lo menos una vez cada 3 meses en Ciudad Guayana (sede de la planta siderúrgica).

El trabajador puede plantear reclamaciones individuales por vía jerárquica, comenzando por su supervisor inmediato.

Las reclamaciones individuales y colectivas se pueden tratar conjuntamente por la empresa y el sindicato.

A falta de acuerdo, se puede integrar una comisión de árbitros integrado por tres árbitros.

Atención de reclamaciones individuales y administración del convenio colectivo

## Relaciones laborales en empresas estatales

### Notas

<sup>1</sup> Este cuadro refleja, salvo indicación contraria, los resultados de la negociación colectiva. Las prestaciones y otras cláusulas que aparecen en unos casos y no aparecen en otros no son forzosamente comparables, toda vez que es posible que existan con arreglo a otra fuente formal (una ley, un convenio colectivo anterior no denunciado, una acta transaccional) o simplemente en virtud de una práctica o un acuerdo tácito.

<sup>2</sup> El Estado posee más de 90 por ciento del capital accionario. El convenio colectivo que se aplica es de ámbito nacional y ha sido suscrito por la Unión Obrera Metalúrgica, por la parte sindical, y tres federaciones de empresarios de la industria metalúrgica, por la parte patronal. El convenio colectivo data de 1975 y no se aplica al personal jerarquizado, respecto del cual rige otro convenio negociado con la Asociación de Supervisores de la Industria Metalúrgica de la Argentina (ASIMRA).

<sup>3</sup> Rige un convenio colectivo de empresa. El que se ha examinado fue suscrito en 1976, por una duración de dos años.

<sup>4</sup> Convenio colectivo suscrito el 16 de noviembre de 1979, por dos años. Se aplica únicamente en la planta de Huachipato y al personal sindicado representado por el sindicato.

<sup>5</sup> Convenio suscrito entre la Empresa Colombiana de Petróleos y el Sindicato Unión Sindical Obrera en 1979, por una duración de dos años.

<sup>6</sup> Empresa mixta en donde el Estado posee más de 50 por ciento del capital social. Convenio suscrito con el Sindicato Nacional de Trabajadores de SOFASA, en noviembre de 1979, por una duración de dos años.

<sup>7</sup> Convenio suscrito en 1977, por una duración de dos años, con el Sindicato de Trabajadores Oficiales de la Empresa.

<sup>8</sup> Convenio colectivo celebrado entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos (PEMEX), 1975, por una duración de dos años.

<sup>9</sup> Convenio celebrado entre Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, S.A., y la Sección 271 del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares, 1977, por una duración de dos años.

<sup>10</sup> Convenio colectivo celebrado entre Guanos y Fertilizantes de México, S.A., Unidad Bajío, y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Química, Petroquímica, Carboquímica, Similares y Conexos, 1977, por una duración de dos años.

<sup>11</sup> Contrato colectivo de condiciones de trabajo entre la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, 1977-1980, 1977.

<sup>12</sup> Contrato colectivo de trabajo con obreros, entre la Empresa Siderúrgica del Perú (SIDERPERU) y el Sindicato de Trabajadores de la Planta Siderúrgica (Chimbote), 1975, por un año.

<sup>13</sup> Convenio colectivo único de trabajo entre la Empresa de Petróleos del Perú (PETROPERU) y los sindicatos, 1975-1976.

<sup>14</sup> LAGOVEN es subsidiaria de Petróleos de Venezuela, S.A. (PETROVEN). Convenio colectivo del 2 de diciembre de 1976, suscrito por tres años entre LAGOVEN y dos federaciones sindicales de la industria petrolera (FEDEPETROL y FETRAHIDROCARBUROS).

<sup>15</sup> Contrato colectivo de trabajo celebrado entre Siderúrgica del Orinoco C.A. (SIDOR), la Federación de Trabajadores Metalúrgicos, Mecánicos, Mineros y sus similares de Venezuela (FETRAMETAL), la Federación de Trabajadores del Estado Bolívar (FETRABOLIVAR) y el Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Siderúrgica y sus similares del Estado Bolívar (SUTISS), 1977, por tres años.

<sup>16</sup> Contrato colectivo entre la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) y la Federación de Trabajadores de Telecomunicaciones de Venezuela, 1975-1978.

## SOLUCION DE CONFLICTOS COLECTIVOS DEL TRABAJO

# 5

Los procedimientos de solución de conflictos en las empresas estatales no son distintos de los que se aplican en las empresas privadas. Sin embargo, como quiera que muchas de aquellas empresas aseguran servicios esenciales, incluyen a menudo procedimientos de arbitraje obligatorio, con las consiguientes limitaciones al derecho de huelga, cuando no su prohibición. Estos procedimientos se aplican no tanto porque la empresa es «pública», sino porque presta un servicio esencial; por consiguiente, también son aplicables a otras empresas de servicios esenciales, aun cuando pertenezcan a particulares, y no se aplican a las empresas estatales cuyos servicios no se consideran «esenciales». En este capítulo se hace hincapié en los procedimientos aplicables de modo particular a las empresas que aseguran ciertos servicios esenciales (acueductos, electricidad, transporte, comunicaciones e hidrocarburos).

### FRECUENCIA Y DURACION DE LOS CONFLICTOS

Como observación de orden general parece útil destacar que en las empresas estatales los conflictos no son corrientes ni agudos. En el Banco de la Nación del Perú sólo ha habido dos paralizaciones importantes en el curso de los últimos años, y ello a pesar de que los conflictos colectivos son bastante frecuentes en la actividad bancaria en general. En la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos, del mismo país, se registraron varias reclamaciones colectivas del personal obrero, sobre todo en apoyo de pedidos de aumentos de remuneraciones; la mayoría de éstas fueron resueltas en la fase de trato directo y se recuerda una paralización de sólo dos días de duración; el personal también ha participado en algunas acciones colectivas comunes a todos los empleados del sector público, las que no estaban dirigidas contra la empresa, sino contra las medidas de austeridad dispuestas por el Gobierno. La tasa de conflictos también es baja en otros casos. Por ejemplo, en PETROPERU, que ocupa a alrededor de 8 600 personas distribuidas en diferentes centros de producción y donde podría supo-



nerse que existen múltiples ocasiones de conflicto, se han registrado solamente dos huelgas importantes en los últimos años: una que duró seis días, en 1971, y otra cinco, en 1977.

Como se verá en el capítulo 10, en México los trabajadores pueden depositar un preaviso de huelga al iniciar el proceso de negociación colectiva, lo cual no quiere decir que necesariamente se declararán en huelga, sino que la negociación se realizará bajo la presión de la huelga y que si los resultados en la mesa de discusiones no fueran satisfactorios, los trabajadores podrían paralizar el trabajo. A pesar de la ventaja que esto representa para el sindicato, la investigación revela que en una tercera parte de las empresas estudiadas los trabajadores negociaron directamente sin hacer uso de este derecho. Además, sólo en ocho de los casos en que se formuló el preaviso de huelga se llevó a cabo ésta; en la mitad de esos casos, el conflicto duró menos de una semana y, en los otros, entre una semana y un mes. Respecto de las otras empresas, en la mayoría de los casos los conflictos se resolvieron por avenimiento directo entre el sindicato y la empresa y en sólo dos oportunidades se recurrió al arbitraje de la Secretaría del Trabajo. Todo esto revela que los mecanismos de solución de los conflictos de trabajo parecen contar con la confianza de las partes y en la práctica funcionan con un grado de eficacia bastante grande. Pero hay que recordar que las relaciones laborales en México se desarrollan en el marco de una economía afectada por una elevada tasa de desempleo, lo que frena las reivindicaciones sindicales y acrecienta el temor que los trabajadores puedan tener de perder su fuente de trabajo. No obstante, en un mercado de trabajo diferente, con una tasa de desempleo mucho menor, como puede ser Venezuela, el número de conflictos del trabajo, y sobre todo de paralizaciones de la actividad, tampoco es elevado. En otros países, como Costa Rica y Panamá, la tasa de conflictos también es reducida.

### PROCEDIMIENTOS DE SOLUCION

Los procedimientos de solución de conflictos pueden ser de dos tipos. Unos, establecidos por las propias partes, funcionan de conformidad con los procedimientos previstos en el propio convenio colectivo de trabajo; otros han sido establecidos por la legislación. En ambos casos los procedimientos pueden incluir la conciliación, la mediación y el arbitraje voluntario u obligatorio.

Los procedimientos de solución establecidos por las propias partes implican por lo general un grado bastante alto de elaboración del convenio colectivo de trabajo; presuponen, sobre todo, que la confianza recíproca está suficientemente enraizada. Algunas veces, como sucede en la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), el convenio colectivo de trabajo excluye específicamente a los conflictos colectivos del campo de acción de los órganos internos de solución de reclamaciones. En otros casos, por lo

contrario, compete a los órganos internos resolver tanto los conflictos colectivos como los individuales. En esta situación se encuentran algunas empresas venezolanas (como SIDOR, LAGOVEN y VIASA), donde funcionan instancias internas de avenimiento, integradas por representantes de las partes, y a veces también por terceros. Su sola existencia demuestra que las partes tienen el convencimiento de que pueden, en principio, resolver sus propios problemas sin recurrir a la administración del trabajo o a otras instancias externas. Esto no excluye que se recurra a veces a mediadores especiales, por ejemplo gobernadores de Estado y que, por ejemplo, en las grandes negociaciones salariales se acuda también a las instancias más elevadas del Gobierno nacional; en efecto, el Presidente de la República y el Consejo de Ministros suelen intervenir cuando se negocia el convenio colectivo petrolero o algunos de los otros grandes convenios colectivos aplicables a ciertas empresas estatales.

A falta de procedimientos previstos por las propias partes, la legislación nacional suele establecer mecanismos de conciliación y mediación, que se confían por lo general a los servicios competentes del Ministerio del Trabajo. En América latina está bastante difundida la práctica de atribuir tales funciones a los inspectores del trabajo, ya que el servicio administrativo competente suele estar bastante descentralizado, a diferencia de las direcciones de relaciones laborales, que por lo general se concentran en la sede de cada ministerio del trabajo. De tal modo, las inspecciones de trabajo establecidas en cada distrito, o por lo menos en los principales centros de producción del país, además de velar por la aplicación de la legislación del trabajo, se ocupan igualmente de solucionar los conflictos colectivos que pudiesen plantearse. Como esta función es muy diferente de la primera y muchas veces contradictoria, porque el inspector del trabajo tiene por cometido hacer respetar la ley laboral, mientras que el mediador o conciliador tiene como función lograr un avenimiento entre las partes implicadas en un conflicto, se tiende a desdoblar las inspecciones del trabajo atribuyendo a ciertos inspectores una competencia especializada en los conflictos del trabajo, mientras que otros se ocupan de las funciones tradicionales de la inspección. Un paso adelante en esta evolución consiste en la creación de servicios nacionales de mediación y conciliación laboral. Los dos ejemplos más conocidos en esta materia están dados por los secretarios de relaciones laborales, en la Argentina, y el cuerpo de funcionarios conciliadores (hoy Dirección General de Conciliación), dependiente de la Secretaría del Trabajo de México. Pero en los últimos años se han creado también organismos similares en otros países, tales como el Departamento de Relaciones de Trabajo, en Panamá, y la Dirección Nacional de Mediación Laboral, en el Ecuador. Esta última se caracteriza porque realiza gestiones de avenimiento en forma paralela a los procedimientos cuasijudiciales de conciliación y arbitraje. Esta instancia oficiosa parece dar muy buenos resultados en la práctica. En Colombia la función de mediación es más bien de índole privada y voluntaria.

Todos estos procedimientos son generales y puede entonces pensarse que se aplican indistintamente a la empresas privadas y a las públicas. Sin embargo, hasta ahora no se ha considerado necesario establecer alguna instancia o mecanismo particular cuya razón de ser obedezca a la naturaleza «pública» o «estatal» de las empresas, como no se trate de los procedimientos de negociación colectiva antes descritos. Puede suponerse que en las grandes empresas estatales, cuando se plantea algún conflicto grave, la mediación se confía a las altas autoridades nacionales, pero lo mismo puede suceder con respecto a una gran empresa privada. Puede también suponerse que las empresas estatales estarían más dispuestas que las privadas a aceptar la intervención de conciliadores o la interposición de los buenos oficios de los mediadores oficiales, pero para confirmar esta suposición sería menester proceder a un examen caso por caso. Como en materia de relaciones laborales las empresas del Estado hasta ahora no se han agrupado, ni tampoco han intentado establecer políticas laborales comunes, es posible que lo que es cierto para unas no lo sea para otras, y lo mismo puede decirse acerca de las empresas privadas.

### EL ARBITRAJE OBLIGATORIO

La gama de procedimientos de arbitraje obligatorio y de mecanismos encargados de administrarlos es bastante amplia. En prácticamente ningún país —excepto el Brasil— se da intervención en dichos conflictos a los órganos jurisdiccionales. En un caso (Costa Rica) interviene el juez de trabajo, pero en calidad de «tercero», en un tribunal de arbitraje compuesto de representantes del empleador y de los trabajadores, designados para cada caso entre los conciliadores y árbitros cuya nómina se establece cada dos años.

A reserva de estos casos, en general se tiende a situar los órganos de arbitraje obligatorio en la esfera de las instancias administrativas del trabajo. La solución más frecuente consiste en establecer tribunales de arbitraje tripartitos; esta fórmula prevalece en Bolivia, Colombia, Ecuador y Panamá. En cambio, la sumisión del conflicto al laudo único del Ministerio de Trabajo es la regla aplicada en la Argentina y el Perú.

Los procedimientos de arbitraje obligatorio incluyen casi siempre la presentación de pliegos de peticiones y su respuesta, la asistencia obligatoria de las partes a una audiencia para intentar una conciliación, la presentación de pruebas de la más diversa naturaleza, incluyendo la realización de estudios económicos o un examen pericial de la situación de la empresa y, finalmente, el alegato de las partes sobre la prueba producida. Como se observa, se trata de un procedimiento cuasijudicial. El procedimiento concluye con un laudo del tribunal de arbitraje (o del árbitro unipersonal), apelable o no según los países. El laudo en última instancia (o en única instancia, según el caso) es de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

¿Cuál es el grado de incidencia del arbitraje obligatorio en la solución de los conflictos en las empresas estatales? A primera vista parece que su incidencia es muy importante, sobre todo en las grandes empresas que aseguran servicios públicos porque, como se ha señalado, son muy pocos los países en que los procedimientos de solución de conflictos, en tales casos, no desembocan en el arbitraje obligatorio. Sin embargo, en la práctica no es tan fácil evaluar sus efectos reales. En primer lugar, a la luz de las estadísticas disponibles podría decirse que, en términos generales, el arbitraje obligatorio tiene verdaderamente lugar en un número poco elevado de casos<sup>1</sup>. Cabe preguntarse: ¿cuántos casos se refieren a empresas estatales? Si bien no se dispone de información estadística detallada, para los fines de este estudio se examinaron buen número de convenios colectivos de grandes empresas estatales negociados y concluidos sin arbitraje obligatorio, lo que hace suponer que éste no es siempre necesario ni automático. Esto no implica desconocer que haya habido efectivamente cierto número de casos resueltos por arbitraje obligatorio; tampoco significa desconocer que es posible que muchas negociaciones se hayan desarrollado bajo la amenaza del arbitraje obligatorio, es decir, en una situación en que los trabajadores sabían de antemano que no podían recurrir a la huelga en apoyo de sus reivindicaciones. Pero tampoco sugiere ni que las empresas se hayan negado sistemáticamente a negociar o a reconocer reivindicaciones, prefiriendo someter la cuestión a un tribunal de arbitraje, ni mucho menos que los sindicatos hayan renunciado a la acción directa, existiera o no una prohibición legal.

En estas consideraciones se funda la suposición de que en las empresas estatales el arbitraje obligatorio no es un instrumento rutinario de terminación de los conflictos colectivos del trabajo. Los trabajadores y los empleadores (y en esto las empresas estatales no parecen tener un comportamiento diferente del de los empleadores del sector privado) prefieren resolver los conflictos directamente entre ellos y temen, por consiguiente, que la cuestión sea confiada a árbitros que puedan no estar al corriente de los problemas en discusión. Visto desde este ángulo, el arbitraje obligatorio parece perfilarse como una solución de último recurso que las partes procurarán evitar, y del número relativamente reducido de laudos arbitrales que se registran en los anales de los ministerios de trabajo se colige que el mecanismo ha surtido hasta ahora los efectos esperados. Por supuesto, tampoco es posible desconocer que, en el plano de los principios, el arbitraje obligatorio puede entrañar una limitación objetiva al derecho de huelga y que, por tal motivo, a menudo se aduce su incompatibilidad con las libertades sindicales.

## DERECHO DE HUELGA

Como ya se ha señalado, el derecho de huelga en las empresas estatales está bastante limitado. Cuando se trata de empresas que prestan «servicios

esenciales», los casos en que la huelga está prohibida —o sujeta a una orden de reanudar las faenas— parecen ser más numerosos que aquellos en que puede ser declarada o llevada a ejecución.

Si se observan la legislación y la práctica de los diferentes países, pueden distinguirse las siguientes situaciones: en un grupo importante de países (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile) está prohibida la huelga en las empresas que prestan servicios calificados, según el país, como «esenciales», «públicos» o de «utilidad pública». En otros países la huelga está en principio permitida, a reserva de su terminación por arbitraje obligatorio (Argentina, Ecuador) o a la reanudación de faenas dispuestas por la autoridad (Venezuela). Finalmente, hay otros casos en donde no parecen existir disposiciones particulares (Perú), como no sea la extensión del período de preaviso para la ejecución de la medida de huelga (México). A continuación se reseñan con mayor detalle esas situaciones.

En la *Argentina*, si se excluye la actual situación, en que toda huelga está prohibida, los conflictos en los servicios esenciales pueden estar sujetos a un procedimiento de arbitraje obligatorio, el que, sin embargo, no es automático. Así, es posible declarar la huelga a reserva de la potestad que tiene el Ministerio del Trabajo de disponer su cese remitiendo el problema a la instancia arbitral.

En el *Brasil*, un decreto-ley de agosto de 1978 prohibió las huelgas en los servicios públicos y en las actividades esenciales para la seguridad nacional. La lista de dichas actividades esenciales incluía sectores como la distribución de agua, energía, petróleo, gas y otros combustibles, bancos, transportes, comunicaciones, puertos, hospitales, ambulancias y maternidad; según se aprecia, se trata de actividades asumidas, en la mayoría de los casos, por empresas estatales.

En *Bolivia* está prohibida la suspensión del trabajo en los servicios de carácter público, entre los que se incluye a la administración pública, servicios de agua potable y aprovisionamiento de combustible, energía y luz eléctrica, comunicaciones y bancos, y los servicios de sanidad y mercados públicos. Los trabajadores ferroviarios y tranviarios están exceptuados de esta prohibición.

En *Colombia*, la propia condición de los trabajadores de las empresas estatales, que son «empleados oficiales», les prohíbe declarar la huelga. Por lo demás, el Código Sustantivo del Trabajo prohíbe la huelga en los servicios públicos. Se considera como servicio público «toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general, en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas». La prohibición de la huelga alcanza, entre otras, a las siguientes actividades, que pueden ser prestadas por empresas del Estado o privadas: a) transporte por tierra, agua o aire, o acueductos, energía eléctrica y telecomunicaciones; b) plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y todos los organismos de distribución de tales establecimientos; c) explotación, elabora-

ción y distribución de sal; d) explotación, distribución, refinación, transporte de petróleo y sus derivados, «cuando estén destinados al abastecimiento normal de combustible del país, a juicio del Gobierno». (Véase artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.)

En *Costa Rica* tampoco se reconoce el derecho de huelga en los servicios públicos, y en la práctica los criterios para clasificar una empresa dentro de las actividades consideradas como «servicio público» son bastante amplios, ya que el Código de Trabajo (artículo 369) incluye aquí a la administración pública, los transportes, los trabajos agrícolas (cuando, de no realizarse, se deterioren los productos), los trabajos relacionados con el funcionamiento de clínicas, hospitales o con la higiene, el aseo y el alumbrado de la población y, finalmente, los servicios públicos que sean declarados como tales por el Poder Ejecutivo «una vez que la Asamblea Legislativa haya hecho uso de su facultad constitucional de suspender ciertas garantías constitucionales». Además, el solo hecho de «incitar» a la huelga en los servicios públicos constituye un delito reprimido por el Código Penal.

En *Chile*, la legislación actualmente en vigor también prohíbe la huelga en las empresas que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, al abastecimiento de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional<sup>2</sup>. El Gobierno determina anualmente la lista de empresas que se encuentran incluidas en esta clasificación. Para 1979-1980 la lista incluía las siguientes empresas: uno de los cuatro yacimientos de la gran minería de cobre (Chuquicamata), tres compañías de teléfonos y la de comunicaciones, la Empresa Nacional de Explosivos, la Empresa de Transportes Colectivos del Estado, Ferrocarriles del Estado, Línea Aérea Nacional, Banco del Estado, las empresas de obras sanitarias de Santiago y Valparaíso, las compañías de Gas de Santiago, Valparaíso y Concepción, la Empresa Nacional de Petróleos, la Empresa Nacional de Electricidad y otras diez compañías de electricidad, y la Empresa de Agua Potable Lo Castillo.

En el *Ecuador*, la legislación reconoce en principio el derecho de huelga en las empresas que «prestan servicios de interés social o público». Este derecho se ejerce a reserva del depósito de un preaviso de huelga por parte de los trabajadores, con cinco días de anticipación; además, la autoridad que entiende en la solución del asunto —que es un tribunal de conciliación y arbitraje, de integración tripartita— debe fijar obligatoriamente el número de trabajadores que continuarán en sus labores a fin de que los servicios fundamentales que están prestando dichas empresas no sean suspendidos. La legislación incluye dentro de estas disposiciones a empresas de energía eléctrica, agua potable, seguridad social, teléfonos y telecomunicaciones y transporte público. También figuran aquí los servicios sanitarios o de salubridad, el Banco Central, el Banco Nacional de Fomento, la investigación agropecuaria (cuando se encuentre a cargo de institutos u organismos públicos o semipúblicos), la atención que presten a los pacientes los hospita-

les, clínicas y asilos (cuando estos establecimientos se encuentren también a cargo de instituciones públicas o semipúblicas). Otros trabajadores, por ejemplo los que prestan sus servicios en la producción, venta o distribución de productos alimenticios de primera necesidad (cuando se encuentran a cargo de entidades públicas) o los de bancos privados o asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda, pueden declarar la huelga a reserva del depósito de un preaviso de diez días.

En *México*, los trabajadores de los servicios públicos, a igual título que los de otros sectores de la economía, gozan del derecho de huelga. La única modalidad especial es que el emplazamiento de huelga debe depositarse con diez días de anticipación (seis en otros casos). No obstante esta latitud de la legislación, cabe señalar que en algunos casos el Gobierno intervino para poner fin a ciertas huelgas particularmente prolongadas en la electricidad y los transportes por ferrocarril.

En *Venezuela* tampoco está prohibida la huelga en los servicios esenciales, y los procedimientos aplicables son comunes a las empresas que prestan también otras actividades. Sin embargo, si la paralización pone en peligro «la salud o la vida económico-social de la población, el Gobierno podrá proveer a la reanudación de las faenas, previo decreto especial que indique los fundamentos de la medida»<sup>3</sup>. Entre las actividades susceptibles de ser abarcadas por tal medida se encuentran: transporte, electricidad, gas, agua, teléfonos, comunicaciones, hidrocarburos y 'sūs' derivados, minas, servicios médico-asistenciales, distribución de artículos de primera necesidad «y otras semejantes que interesan a la colectividad»<sup>4</sup>.

Parece útil acotar que la prohibición del derecho de huelga o su sujeción a limitaciones no suele traducirse en la realidad en la desaparición de las huelgas en las empresas de servicios públicos o esenciales. Si bien éstas, como se ha dicho antes, son bastante infrecuentes, no por ello dejan de estallar cada vez que los trabajadores o sus organizaciones consideran que tienen razón y fuerza suficiente para declarar una medida de esta naturaleza, a pesar de la prohibición legal. A veces ocurre que precisamente la existencia de una prohibición da lugar a que el Gobierno se niegue a negociar con los huelguistas mientras éstos no depongan su actitud «ilegal», a la vez que los trabajadores pretenden no reanudar el trabajo en la medida en que no se les reconozca el derecho de huelga. Asimismo, la prohibición de la huelga puede incitar a los trabajadores a exteriorizar sus protestas por medio del trabajo «a reglamento» u otras formas de disminución del rendimiento susceptibles de causar perjuicios aún mayores que una huelga.

En conclusión, quizá sea útil destacar que, en cualquier caso, la tasa de conflictos en las empresas estatales —incluidas las que prestan servicios esenciales— es relativamente baja en comparación con la de la administración pública, que en años recientes ha sido teatro de numerosos conflictos y paralizaciones del trabajo. Tal vez ésta sea una de las diferencias más marcadas entre el sistema de relaciones laborales en las empresas estatales y el de la administración pública. Si bien este estudio no abarca el funcio-

namiento de éste, pudiera decirse que la centralización y rigidez de las prácticas de la administración pública, sumadas a la frecuente negativa a reconocer a los funcionarios los derechos de sindicación y de negociación u otras formas de participación en la determinación de sus condiciones de empleo, conduce a que esos funcionarios sientan que sus reivindicaciones sólo serán tenidas en consideración cuando las exterioricen por medio del conflicto. Es de interés agregar que, cuando los conflictos han tenido lugar en las empresas estatales, en no pocos casos se ha tratado de empresas que funcionaban bajo la forma de «institutos» o «entes autárquicos», cuyos empleados suelen estar sujetos al régimen de la función pública. Otras veces los conflictos han estallado cuando la empresa ha debido sujetarse a directivas o instrucciones impartidas a nivel central por parte del Estado. Todo esto sugiere acaso cierta falta de realismo por parte del Estado cuando intenta centralizar las relaciones laborales de sus empresas en base a prácticas que no dejan suficiente lugar para el diálogo, la negociación o la participación.

#### Notas

<sup>1</sup> Véase OIT: *La negociación colectiva en América latina*, op. cit., págs. 45-46.

<sup>2</sup> Véase artículo 6 del decreto-ley 2758, de 1979, en *Diario Oficial*, de 6 de julio de 1979, o en OIT: *Serie Legislativa*, 1979—Chile 2.

<sup>3</sup> Véase ley del trabajo, artículo 237, en *Gaceta Oficial*, año LXXVI, núm. 200, extraordinario, o en OIT: *Serie Legislativa*, 1947—Ven. 2.

<sup>4</sup> Véase reglamento de la ley del trabajo, artículo 292.



La administración del convenio colectivo de trabajo presupone a veces un grado activo de participación de los trabajadores por conducto de diversos organismos paritarios constituidos a diferentes niveles de la empresa. A estos organismos, creados por vía convencional, se agregan en ciertos casos otras instancias de participación establecidas directamente por la empresa o de común acuerdo entre ésta y el sindicato, fuera del marco formal de la negociación colectiva. Estas instancias pueden tener la competencia más diversa. Algunas se constituyen con el fin de administrar fondos de asistencia, otras con el objeto de examinar o administrar programas de capacitación o con miras a estudiar cuestiones relativas a la productividad. Finalmente, en algunas empresas estatales los órganos superiores de decisión incluyen representantes de los trabajadores.

Fuera de Venezuela, y en alguna menor medida el Ecuador y el Perú, la participación de los trabajadores en los órganos de decisión de las empresas estatales está poco difundida en América latina. Por ejemplo, en México, el consejo de administración de Petróleos Mexicanos (PEMEX) está integrado, entre otros, por varios representantes de los trabajadores; lo mismo ocurre en algunas otras empresas estatales de ese país. En Honduras los trabajadores están representados en las juntas directivas de la Empresa Nacional Portuaria y del ferrocarril nacional. En Chile hubo varios casos de participación, e inclusive de autogestión, hasta septiembre de 1973. En la Argentina —antes de marzo de 1976— los trabajadores estuvieron representados en el directorio de varias empresas estatales, como Ferrocarriles Argentinos, y en cierto momento el Gobierno designó como presidente de esta empresa a un ex sindicalista; también es conocida en ese país la experiencia autogestionaria de la empresa de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA). En Bolivia ha habido algunas experiencias de participación, sobre todo en empresas de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). En el Ecuador, una ley de 1976 previó la representación de los trabajadores en los órganos de dirección de una decena de empresas públicas. En la República Dominicana, los trabajadores también están representados en los órganos de decisión de ciertas empresas del Estado.

En los capítulos 8 y 9 de esta obra se dan informaciones acerca del funcionamiento y el alcance de la participación, así como de su impacto sobre las relaciones laborales en el Perú y Venezuela. En ambos países la participación de los trabajadores en los órganos de decisión de las empresas estatales es de origen legal y está ampliamente difundida, pero son muy distintas las modalidades prácticas de aplicación.

En el Perú los representantes de los trabajadores se eligen por votación directa y secreta, en la que intervienen todos los trabajadores de la empresa; el sindicato no tiene una intervención institucionalizada, pero nada le impide apoyar a un candidato en particular. En Venezuela, en cambio, cada representante laboral es designado por el Ministerio de Trabajo entre cinco candidatos que le somete la Confederación de Trabajadores de Venezuela. Estos candidatos no suelen ser trabajadores o ex trabajadores de la empresa.

Tanto en el Perú como en Venezuela los representantes de los trabajadores tienen, en principio, los mismos derechos y obligaciones que los demás miembros de los órganos de dirección de las empresas en cuestión, esto es, asistir a sus reuniones y participar en sus deliberaciones con voz y voto. La única limitación a su mandato consiste en que no pueden integrar la representación patronal en la comisión que negociará el convenio colectivo de trabajo con los trabajadores.

¿Qué impacto ha tenido la participación entre los trabajadores? A primera vista, tanto en el Perú como en Venezuela la participación en los órganos de decisión no parece haber despertado hasta ahora gran interés entre los propios trabajadores. En el primero de estos países, la participación ha sido recibida con relativa indiferencia y en algunos casos inclusive con desconfianza. En Venezuela, los trabajadores suelen no tener contactos suficientemente estrechos con la persona que los representa a nivel de la dirección de la empresa; en esto posiblemente influye la circunstancia de que en la designación de dicho representante interviene fundamentalmente la organización sindical de grado superior, más que las federaciones o el sindicato, y que ese representante está en posición minoritaria en el órgano que actúa. A pesar de ello, si bien su papel es bastante modesto, tampoco puede considerarse de importancia desdeñable. A veces, cuando se produce un conflicto entre la empresa y el sindicato, el representante de los trabajadores en aquélla puede servir de puente entre los antagonistas y contribuir con su presencia a que el conflicto se solucione. Lo cierto es que tanto en el Perú como en Venezuela la participación no ha suscitado dificultades hasta ahora, aunque a veces no se le reconozca su valor práctico. Además, es innegable que la experiencia de participación ha permitido que los dirigentes sindicales adquieran una nueva e interesante visión de la empresa desde la instancia de mayor responsabilidad. Incuestionablemente esto último es uno de los resultados más positivos de la experiencia en curso.

Si la participación al nivel indicado, acaso por su novedad, no ha despertado gran entusiasmo entre los trabajadores, cabe preguntarse si, por lo

menos, ha suscitado interés entre los sindicatos. Parece difícil responder a esta pregunta de un modo concluyente en uno u otro sentido. Algunos sindicatos incluyen a la participación entre sus objetivos y estrategias, ya que son por lo general los parlamentarios de origen sindical quienes han propuesto las leyes tendientes a adoptar o extender la participación. Otros sindicatos se inscriben ideológicamente en las corrientes que postulan la autogestión; pero también hay otros para quienes la participación o la autogestión no son sino objetivos lejanos. En cualquier caso, parecería que casi todos los sindicatos centran su acción prioritaria en la negociación colectiva y las ventajas directas que ella puede aportar a sus representados: seguridad en el empleo, mejores salarios, mejores condiciones de trabajo, mejores garantías para la libertad sindical. En estas condiciones, la participación es por lo común mucho más un resultado de la acción de los gobiernos que de los sindicatos. Para éstos, la ventaja de la participación no es tanto la posibilidad de disponer de una plaza en el órgano de dirección de la empresa, sino la de negociar con ésta y administrar paritariamente el convenio colectivo. De estas dos prácticas emerge un grado de participación *de facto* en los niveles intermedios de la empresa, precisamente en aquellos cuyas decisiones repercuten de manera más directa e inmediata sobre los intereses de los trabajadores.

Pareciera pues que, aun cuando los sindicatos consideran a la participación como un objetivo en la estrategia global del sindicalismo, con repercusiones en la acción a largo plazo, esta reivindicación no suele traducirse en los pliegos de peticiones. Por ende, su impacto en las relaciones laborales ha sido bastante modesto hasta ahora, aunque esto no quiere decir que no pueda llegar a ser mucho más importante en el futuro.

Mediante el análisis que antecede se ha tratado de aclarar varios interrogantes: ¿Cuáles son las características fundamentales del sistema de relaciones laborales en las empresas estatales? ¿Qué factores o elementos particulares intervienen en su funcionamiento? ¿Cuál es el marco institucional del sistema? ¿Cómo se organizan los interlocutores sociales? ¿De qué modo se establecen los contactos entre empleadores y trabajadores? ¿Qué grado de tutela ejerce el Estado sobre sus empresas y en qué medida esta tutela influye en las relaciones laborales? ¿Qué alcance y qué contenido tiene la negociación colectiva en estas empresas? ¿Cómo funcionan los mecanismos de solución de conflictos? ¿Qué acogida tienen las tendencias hacia una mayor participación de los trabajadores en los órganos de decisión de las empresas?

En cuanto a la especificidad del sistema de relaciones laborales en las empresas estatales, indiscutiblemente hay tendencia a *exclure* a los trabajadores de las empresas estatales del campo de aplicación de las reglas relativas a la administración pública. Por este motivo, el concepto de que dichos trabajadores están vinculados a sus empresas por una relación de empleo público tiene hoy muy poco arraigo. Es cierto que en algunas empresas públicas existen aún «estatutos orgánicos» y que en otras todavía se aplican las normas de la carrera administrativa, pero esto tiende a ser la excepción. Tal vez en dos o tres países las soluciones estatutarias siguen teniendo predominio sobre la aplicación a los trabajadores del régimen laboral ordinario, pero en los demás esto estaría en vías de desaparecer.

En gran medida, esta evolución del régimen laboral es paralela a las transformaciones observadas en las empresas estatales. Si en los primeros decenios de este siglo éstas eran muy pocas y estaban concentradas en dos o tres sectores, hoy su número se ha multiplicado y se han diversificado los sectores donde operan. En otras palabras, si antes eran la excepción, hoy día ya no lo son, y esto último se refleja en su régimen jurídico e inclusive en su propio nombre: a los «entes autárquicos» se han sumado los «institutos», a éstos la «empresa pública» y, luego, la «empresa industrial y comer-

cial del Estado». Finalmente se ha llegado a la sociedad de economía mixta, la sociedad anónima e inclusive la sociedad de responsabilidad limitada. Es evidente que, como consecuencia de este proceso, las empresas estatales cobran carácter menos «publicista» que el que tuvieron en sus comienzos y que por ese motivo las relaciones entre los trabajadores y la empresa estatal se diferencian cada vez más de las que son propias de la administración pública.

Lo que se observa, entonces, es la integración de dichos trabajadores en el sistema que se concibió para la empresa privada. Esta integración es más o menos gradual y progresiva en algunos casos, más o menos rápida en otros; además, a veces se dan pasos en sentido contrario, como la aplicación de políticas e inclusive de normas comunes a la administración pública y a las empresas estatales. Sin embargo, a menudo el cumplimiento de tales normas da lugar a dificultades: lo que puede tal vez aplicarse sin problemas en un sistema centralizado y jerárquico no es acaso lo más apropiado en un medio dinámico, fluido, donde el empresario debe inspirar su acción en las leyes del mercado.

Si el régimen laboral de la administración pública no se aplica a los trabajadores de las empresas estatales, ¿es posible que se aplique a éstos un régimen propio, que no sea el de aquélla, pero tampoco el del sector privado? Sobre esta cuestión no es posible avanzar una respuesta concluyente. En muchos casos, en las relaciones laborales no existen diferencias entre las empresas estatales y las privadas. En muchos otros, en cambio, estas diferencias existen y son más o menos importantes según el país y la situación. De todos modos, no parece posible considerar a las empresas estatales como un sector homogéneo al que se aplica un solo régimen laboral, con una sola política laboral y donde las relaciones laborales se adaptan a un patrón común. Aun cuando el Estado pretende en algunos casos imponer cierto grado de centralización, esta tentativa suele coincidir con una evidente tendencia centrífuga por parte de sus propias empresas.

Si hay algo que puede caracterizar a las relaciones laborales en las empresas estatales no es tanto la mayor o menor unidad conceptual del sistema, sino más bien la presencia de ciertas pautas comunes en muchas empresas. Las relaciones laborales en las empresas estatales, al menos en algunos países, han alcanzado un grado bastante importante de estabilidad: la presencia del sindicato es reconocida y aceptada, las garantías sindicales no parecen ser objeto de gran resistencia, la negociación colectiva se practica con regularidad, los puntos de contacto entre el sindicato y la empresa se multiplican. No menos importante es comprobar que las empresas estatales ofrecen a menudo mejores salarios y mejores condiciones de trabajo que las que corresponden a las prestaciones promedio del país, aunque no podría decirse con exactitud si ofrecen o no mejores condiciones que las empresas privadas de dimensiones, campo de actividad y tasas de productividad comparables.

Tal vez debido a todos los motivos antedichos, la tasa de conflictos de las empresas estatales no suele ser elevada y en todo caso es bastante más baja que la que se ha venido registrando en la administración pública de varios países.

¿Qué perspectivas tiene el sistema de relaciones laborales en las empresas estatales de erigirse en un subsistema propio? ¿En qué medida este subsistema podría proporcionar modelos de política social y pautas de relaciones laborales? Estas dos preguntas equivalen a interrogarse acerca de la posibilidad de que el Estado, así como utiliza a sus empresas como instrumento de su política económica, también pueda servirse de ellas en calidad de herramienta para su política social. A primera vista no se percibe ningún indicador de que el Estado lo haya hecho o haya intentado hacerlo hasta ahora, ya que los diversos intentos de centralización que se reseñan en esta publicación parecen haber respondido a otras intenciones. Esto no implica desconocer, sin embargo, que el Estado tiene entre sus manos algunos de los elementos indispensables para establecer y ejecutar estas políticas y que a través de ellas dispone potencialmente de un medio valiosísimo para inducir pautas de comportamiento en el sistema general de relaciones laborales. No obstante, la actual falta de unidad en las políticas laborales de las empresas estatales evidencia que el Estado no ha tomado conciencia de esta posibilidad o que no ha sabido o no ha querido aprovecharla.

Aunque el Estado tiene en sus manos algunos de los elementos indispensables para establecer tales políticas, no los tiene todos. Quien habla de sistema de relaciones laborales debe pensar en el establecimiento de relaciones bilaterales y, por lo tanto, es necesario conocer cuál es la posición del interlocutor sindical. Este parece tener una opinión cuando menos reservada acerca de la conveniencia de plasmar modelos de política social y pautas de relaciones laborales a partir de las empresas estatales, cosa que se comprende fácilmente cuando se considera la cuestión a la luz del sentido que han tenido los intentos de centralización ensayados hasta ahora. Esto no excluye la eventualidad de que un nuevo planteamiento de la cuestión pueda originar un punto de vista diferente por parte de los interlocutores sindicales; esto equivaldría a abrir nuevos horizontes al desarrollo y mejoramiento de las relaciones laborales.

PARTE SEGUNDA

---

## TRES ESTUDIOS NACIONALES

## EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO EN EL PERU: CUATRO CASOS

# 8

Por Luis Bustamante Belaunde

### ORIGEN Y DESARROLLO DEL SECTOR PUBLICO EN EL PERU<sup>1</sup>

La expansión del sector público en el Perú es un fenómeno relativamente reciente, cuyos orígenes coinciden con el advenimiento del régimen militar, en 1968. Hasta entonces la participación del Estado en la economía siguió la tradición de *laissez faire*; por tal motivo, era relativamente reducida y estaba limitada a unos pocos sectores.

La política puesta en ejecución por el nuevo Gobierno entraña un cambio de actitud radical con respecto al papel del Estado en la economía. Por un lado, el Estado asumió el control de la explotación de recursos básicos, que hasta entonces estaban en manos privadas, nacionales o extranjeras. Por otro lado, creó o impulsó la creación de empresas para explotar y desarrollar actividades productivas en diversos sectores que hasta entonces no estaban suficientemente desarrollados. De esta forma, el Estado asumió o amplió su control sobre sectores vitales para el país, como minería, electricidad, siderurgia, petróleo, pesquería, transportes, comunicaciones, finanzas y crédito público. También extendió su campo de acción a otros sectores no menos importantes, como astilleros navales, comercialización de alimentos e insumos industriales o agropecuarios, promoción de la artesanía, hotelería y turismo. Por último, abarcó otras actividades en las que la participación del Estado parece responder a reglas o principios menos clásicos: publicidad, edición, industria del tabaco, cinematografía.

La expansión del sector público, cuyas líneas generales se acaban de describir, se traduce cuantitativamente en términos de crecimiento del número de empresas y de aumento del volumen del empleo y del valor agregado en el sector. Si antes de 1968 el número de empresas públicas era de 18, éste pasó en 1976 a alrededor de cincuenta. Al mismo tiempo el Estado participa como accionista en alrededor de otras 123 empresas. De éstas, 64 son de propiedad exclusiva del Estado, 28 cuentan con una participación estatal de 50 por ciento o más y en otras 31 empresas el Estado participa con menos de 50 por ciento del capital accionario. En 1976, el sector público generó 13,7 por ciento del producto interno bruto y el aporte de las empresas públicas, por sí solas, significó 5,2 por ciento de ese producto. En



## Relaciones laborales en empresas estatales

ese mismo año las exportaciones de éstas representaron 77,6 por ciento del total de las exportaciones del país (59 por ciento proveniente de su producción directa y el saldo de la de sus contratistas) y sus importaciones correspondieron a 30,5 por ciento del total nacional.

En 1976, el empleo en las empresas públicas representó 21,6 por ciento del empleo total en el sector público, con la repartición siguiente:

	Total	Empleados	Obreros
Sector público.....	465 686	389 036	76 650
Empresas públicas.....	106 610	52 279 <sup>1</sup>	48 331 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> 51 976 (99,4 por ciento) permanentes.  
<sup>2</sup> 37 909 (78,4 por ciento) permanentes.

## REGIMEN JURIDICO Y TIPOLOGIA DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

La mayor parte de las empresas estatales peruanas pueden clasificarse fundamentalmente en dos grupos, a saber, las empresas públicas y las empresas con participación estatal. Las primeras se crearon en virtud de una norma jurídica de rango legal y cuentan con personería jurídica de derecho público interno. Sólo estas empresas se consideran integrantes del sector público. Las segundas son aquellas cuyo capital social es de propiedad del Estado, bien sea en su totalidad o bien en partes variables de su accionariado. En estos casos las empresas tienen una personalidad jurídica de derecho privado y la participación del Estado se da a través de empresas públicas que actúan como sociedades matrices, o por conducto de otras empresas con participación estatal. Al margen de estas dos categorías principales existen algunas otras empresas que están sujetas a regímenes particulares.

Las empresas públicas no cuentan aún con una regulación propia que contemple sus especificidades; sin embargo, se está estudiando desde hace cierto tiempo la posibilidad de adoptar una ley que regule la actividad empresarial del Estado. Mientras tanto se observa que se les aplican, a veces indiscriminadamente, ciertas medidas adoptadas para la generalidad del sector público, causadas por la crisis fiscal que vive el país y dirigida a racionalizar el gasto de recursos públicos en materia de contratación de personal y adquisición de bienes de capital e insumos.

La mayor parte de las empresas públicas están adscritas a diferentes sectores de la administración pública: aeronáutica, agrario, economía y finanzas, educación, energía y minas, militar, industria y comercio, turismo, información, marina, pesquería, transporte, comunicaciones, vivienda. Esto permite establecer una clasificación sectorial. También sería posible clasificar a las empresas públicas según la naturaleza del servicio que prestan (financieras y no financieras; de industria, comercio, servicios, pesquería, etc.). Otra clasificación permitiría establecer distinciones según

los criterios que han presidido a la creación o la adquisición de las empresas: *a)* las adquiridas o creadas para desarrollar la infraestructura del país (por ejemplo, las empresas de puertos o aeropuertos); *b)* las expropiadas por razones de necesidad de control sobre recursos naturales o sectores estratégicos (petróleos, hierro, pesca); *c)* las creadas para regular el mercado interno o externo (Empresa Pública de Servicios Agropecuarios o Empresa Nacional de Comercialización de Insumos); *d)* las constituidas para asegurar la prestación y continuidad de servicios públicos (AEROPERU, Compañía Peruana de Vapores, Ferrocarriles); *e)* las formadas para el fomento de actividades de interés nacional (Banco Industrial, Corporación Financiera de Desarrollo, Empresa Nacional de Turismo, Empresa Peruana de Promoción Artesanal); *f)* las creadas para la provisión de recursos, servicios o insumos de distintos tipos, al interior del propio Estado (Empresa Pública de Industria Aeronáutica (INDAER) o de Industrias Militares (INDUMIL), Agencia de Publicidad del Estado); *g)* las que sustituyen a antiguos estancos estatales, como los de la coca, el alcohol, la sal y el tabaco y, finalmente, *h)* empresas no tipificables dentro de las categorías precedentes, por ejemplo, la empresa de cinematografía CINE PERU.

En este capítulo se resumen los resultados de la investigación acerca del sistema de relaciones laborales en cuatro empresas públicas: Banco de la Nación, Petróleos del Perú (PETROPERU), Empresa de Transporte Aéreo del Perú (AEROPERU) y Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA).

## BANCO DE LA NACION<sup>2</sup>

El Banco de la Nación fue creado en 1966 con la finalidad principal de proporcionar a todos los órganos del sector público los servicios bancarios que requieren para el cumplimiento de sus funciones, actuando asimismo como su agente financiero.

Al crearse el Banco de la Nación se extinguieron las funciones del Departamento de Recaudación de la entonces existente Caja de Depósitos y Consignaciones, S.A. (entidad privada que se encargaba de la recaudación de las rentas públicas), cuya infraestructura sirvió de base inicial para el Banco.

La ley de creación del Banco de la Nación dispuso que el personal de la Caja de Depósitos y Consignaciones, S.A., incorporado al Banco, conservara la integridad de sus derechos y beneficios adquiridos con arreglo a ley, incluyendo el sistema que regía su Fondo de Empleados.

Los empleados del Banco de la Nación, por tanto, se diferenciaron desde el principio en dos regímenes laborales diferentes:

- a)* el personal proveniente de la extinguida Caja de Depósitos y Consignaciones, S.A., que continuaba sujeto al régimen laboral de la actividad privada (ley 4916 y complementarias), y

- b) el personal que se incorporó al Banco después de su creación, dentro del régimen laboral de la actividad pública (ley 11377, conocida como ley de empleados públicos o estatuto del servicio civil).

Esta situación originó imprecisiones que fue preciso deslindar.

Por ello es que, más adelante y con el fundamento de que, siendo el Banco de la Nación el agente recaudador de rentas fiscales, era necesario asegurar su normal funcionamiento independiente del régimen laboral de la banca comercial (actividad privada); de que sus servicios se prestaban en horarios no usuales y días no laborables para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, y de que era necesario tender a la unificación de los servicios del Banco bajo un solo régimen laboral que garantizase su eficiente funcionamiento en provecho del Estado y del contribuyente, se determinó (por decreto-ley 19277, de 1.º de febrero de 1972) que su personal se encontraba comprendido en el régimen de la ley 11377, con excepción de los empleados entonces sujetos al régimen de la ley 4916 y complementarias, quienes mantendrían dicha situación hasta la extinción de su relación laboral con el Banco. El mismo dispositivo estableció que el personal cuya remuneración excediese el límite vigente para los empleados públicos nombrados (encuadrados dentro de una escala de grados y subgrados) sería no nombrado, sino contratado, aunque también dentro del régimen de la ley 11377.

De acuerdo con su ley de creación, el Banco de la Nación cuenta con personería jurídica de derecho público interno.

Dentro de la ordenación institucional del aparato público, se encuentra dentro del sector de economía y finanzas. Su administración está a cargo de un directorio, de un comité ejecutivo, de la presidencia ejecutiva y de la gerencia. Cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones contenidas en su ley de creación. Su gestión está sujeta a la revisión e inspección anuales de la Contraloría General de la República y del sistema de control del sector economía y finanzas, y a la supervigilancia de la Superintendencia de Banca y Seguros, en lo pertinente, de conformidad con la Constitución del Estado.

El Banco de la Nación tiene, además de su oficina principal, 6 sucursales en Lima Metropolitana, 11 sucursales en provincias y, en las mismas, 71 agencias de primera, 317 agencias de segunda y 50 agencias de tercera, diferenciadas de acuerdo con sus facultades y responsabilidad. Su acción se extiende a todos los departamentos del país.

El número de sus trabajadores supera 8 000. El grueso de dicho número —cerca de 7 500— está representado por los trabajadores nombrados sujetos al régimen laboral de la actividad pública y, por tanto, homologados en su tratamiento al de cualquier empleado público de condición similar. Dentro de este mismo régimen laboral, pero en calidad de contratados eventuales, hay 85 empleados. Existen 247 empleados sujetos al régimen laboral de la actividad privada. Además, prestan servicios en el Banco dos

funcionarios cuyo contrato les permite excepcionalmente percibir remuneración sin pérdida de la percepción simultánea de una pensión pública (decreto-ley 21248, de 19 de agosto de 1975). Hay, finalmente, 246 comisionistas (de los cuales, a pesar de tal denominación, aproximadamente 100 perciben una suma fija como remuneración). Doce obreros están sujetos al régimen laboral común.

El personal se distribuye en los niveles de categoría siguientes: nivel de asesoría, 16; nivel ejecutivo, 45, de los cuales 21 son gerentes y 24 son subgerentes; el resto es calificado como personal operativo. Este último, a su vez, se reparte entre empleados permanentes profesionales (137), empleados permanentes no profesionales (cerca de 7 800), empleados contratados eventuales (85) y «obreros permanentes calificados» (12); esta última categoría estaría en proceso de extinción.

## Actores del sistema de relaciones laborales

### Los trabajadores y sus organizaciones

La inmensa mayoría del personal está constituida por empleados sujetos al régimen laboral de la actividad pública. A estos trabajadores se aplican la ley 11377 y otras disposiciones complementarias. En principio, dicha ley no les permite constituir organizaciones sindicales, pero no les impide formar asociaciones civiles no sindicales, con fines sociales o culturales<sup>3</sup>. (Cabe observar que la nueva Constitución del Perú, en vigor a partir de 1980, garantiza el derecho de sindicación y huelga de los empleados públicos.)

Por su parte, los trabajadores provenientes de la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones, S.A., y que se incorporaron al Banco, continúan a regirse por la legislación laboral común. A este mismo régimen pertenecen también algunos empleados altamente calificados, contratados después de la creación del Banco, principalmente en el Departamento de Moneda Extranjera.

Los empleados incluidos en el régimen laboral de la actividad privada gozan del derecho de sindicación y están organizados en un sindicato denominado «Centro Federado de Empleados del Banco de la Nación». Este sindicato a su vez está adherido a la Federación de Empleados Bancarios, afiliada a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)<sup>4</sup>. El Centro afilia incluso a algunos empleados que tienen categoría de gerentes y la tasa de sindicalización es superior a 75 pero inferior a 80 por ciento.

El Centro Federado elige una junta directiva cada dos años, mediante asamblea general. Puede decirse que existen buenas relaciones y contactos estrechos entre los dirigentes sindicales y sus bases. Esto se ve favorecido, sin duda, por el hecho de que la generalidad de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada desarrolla sus funciones en Lima y

casi todos ellos prestan sus servicios en sólo dos departamentos del Banco: Moneda Nacional y Moneda Extranjera.

A la fecha de recopilación de esta información, se acusan también síntomas de un proceso de formación de una organización sindical distinta al Centro Federado, que pretende representar a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública. A este respecto, parece existir marcado interés en reivindicar en favor de estos trabajadores los beneficios de que gozan sus compañeros de trabajo sujetos al régimen laboral de la actividad privada, teniendo en cuenta que la determinación de los niveles salariales de estos últimos está sujeta a la negociación colectiva y no está definida por la ley.

Además, se observan presiones por parte de algunos sectores del personal comprendido en el régimen de la administración pública para obtener su conversión al régimen de la ley 4916.

### Trabajadores de confianza

Se consideran trabajadores de confianza aquellos que, teniendo categoría de gerente o gerentes centrales, desempeñan además cargos de jefatura de departamento u oficina.

Los trabajadores del nivel más alto no están afiliados formalmente al Centro Federado, aunque estuviesen comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada. Los trabajadores de confianza de nivel medio tampoco lo están en su totalidad, pero la afiliación de los pocos que lo están no es vista con especial recelo por la empresa.

Si bien el derecho de afiliación al Centro Federado por parte de los trabajadores de confianza debe entenderse como potencial y permanentemente abierto, en la práctica su tasa real de sindicación no excede 10 por ciento. Incluso, puede señalarse que algunos de los trabajadores inicialmente afiliados y que van ascendiendo hacia el ejercicio de funciones de confianza, abandonan el Centro Federado; otros, en situaciones similares, no proceden así, en la medida en que perciben que el hecho de su afiliación es algo simbólico. En contrapartida, debe también indicarse que la organización sindical no se preocupa en forma expresa por los trabajadores que ejercen funciones de confianza.

El reclutamiento del personal de confianza y su relación con la dirección de la empresa presenta en alto grado los rasgos propios de toda institución bancaria, donde la antigüedad y experiencia acumuladas constituyen muchas veces el título más importante para el ascenso.

### Dirección de la empresa

La responsabilidad de la dirección de la empresa está progresivamente delegada a los diferentes niveles jerárquicos a partir de la gerencia general, de las gerencias centrales, de las gerencias, de las subgerencias y de los apoderados.

En el Banco de la Nación hay categorías y cargos. Las categorías representan el grado de confianza de que gozan sus titulares para estar autorizados a tomar decisiones a nombre de la empresa. Los cargos representan funciones específicas.

Los cargos directivos se proveen por la doble vía del ascenso —previsto por oposición— y del acceso directo de personas ajenas a la empresa.

La antigüedad no es un requisito formal para el ejercicio de funciones directivas en la empresa. Curiosamente, se ha apreciado que existen dos fenómenos extremos entre las personas que ejercen estas últimas: o los hay muy antiguos (varios incluso con más de 40 años de antigüedad, contados a partir del empleo en la preexistente Caja de Depósitos y Consignaciones, S.A.) o son de ingreso muy reciente (procedentes de captación exterior o de ascenso por determinación directa).

La rotación de puestos directivos fue restringida severamente en el curso de los últimos años en virtud de las disposiciones legales que impusieron a todas las entidades del sector público la adopción de medidas de austeridad para disminuir el gasto de recursos públicos. De esta forma, solamente tres entre trece puestos directivos examinados fueron renovados en los dos años anteriores a este estudio.

El rasgo que ha caracterizado la actitud de la dirección de la empresa hacia el manejo de las relaciones laborales ha sido, decididamente, el paternalismo, expresado en un afán sostenido de evitar la aparición de manifestaciones de conflicto. Este rasgo ha estado, también, influido por el tinte propio de un sistema en el que la antigüedad dentro de la organización adquiere notas míticas.

Ello explica que sea notoria la ausencia de un plan de negociaciones orgánicamente montado para atender la problemática laboral, y que en ésta se haya dado especial importancia a la promoción de las remuneraciones; para lograrlo, el proceso se originaba en las proposiciones de los jefes de departamento u oficina, incluía la evaluación y el informe de la gerencia central de personal, y concluía en la determinación de la gerencia general o de la presidencia ejecutiva de la institución. La estructura interna de la empresa, así, servía para la adopción de las respuestas que la simplicidad del esquema requería, sin que fuese necesario acudir a la ventilación del asunto en instancias exteriores a la propia organización.

#### Negociación colectiva<sup>5</sup>

La negociación colectiva no es posible en el caso de los trabajadores del Banco sujetos al régimen de la administración pública. Además, el Banco no negocia un convenio colectivo con el Centro Federado de Empleados del Banco de la Nación, ni participa tampoco en la negociación del convenio colectivo sectorial para la actividad bancaria, que se negocia entre la Asociación de Bancos y la Federación de Empleados Bancarios. Sin embargo, el Banco aplica este convenio a los empleados sujetos al régimen laboral de la actividad privada, a título de «liberalidad unilateral».

El pliego negociado por la Federación de Empleados Bancarios, que concluye en el convenio colectivo que comprende la totalidad del gremio bancario, estuvo restringido, en los últimos dos años, por las disposiciones legales comunes<sup>6</sup>.

Sin embargo, los convenios colectivos anteriores relativos al gremio bancario —y, por tanto, pertinentes en el caso de los trabajadores del Banco de la Nación que se beneficiaban de ellos—, regulaban, además de los aspectos salariales, el reconocimiento de facilidades a la organización sindical y el otorgamiento de licencias a los dirigentes, así como otros puntos, tales como concesión de préstamos, adelantos de indemnizaciones por tiempo de servicios, asignación por alimentos y refrigerio, valuación de la sobretasa correspondiente a las horas extraordinarias laboradas, facilidades para el uso de uniforme de labor. Otros aspectos —como la extensión de la jornada laboral y vacaciones— se regulaban directamente por las disposiciones legales aplicables, mientras que algunos otros —como el reclutamiento y selección del personal— se regían por las normas internas de cada Banco.

El grueso de los beneficios, sin embargo, es obtenido por los trabajadores del Banco fuera del trámite de la negociación colectiva. Las remuneraciones que corresponden a sus más altos funcionarios —sujetos al régimen laboral de la actividad pública— se precisan en la ley, y exceden las más elevadas de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Como otro ejemplo, puede citarse el de las 5 000 casas que el Banco ha puesto a disposición de sus trabajadores en condiciones crediticias muy favorables: sin cuota inicial, 30 años para el pago a un interés de tan sólo 6 por ciento anual (es común 32 por ciento en el caso de los préstamos hipotecarios corrientes). Estas casas son vendidas a un precio de tasación equivalente al 25 por ciento de su valor comercial efectivo actual.

### Conflictos colectivos

Los conflictos colectivos son relativamente frecuentes dentro del gremio bancario, pero registran tan sólo dos manifestaciones de importancia en la historia reciente del Banco de la Nación. En 1976, una paralización de dos horas en todas las oficinas del país, en solicitud de aumentos generales de remuneración, como consecuencia de la cual se despidió a diez trabajadores, que fueron repuestos seis meses más tarde, sin compensación, por mandato del Consejo Nacional del Servicio Civil —que es el organismo que resuelve los conflictos contenciosos en materia de personal en la última instancia administrativa— y en 1977, una paralización de 150 trabajadores de la oficina del Cuzco, en demanda de promociones generalizadas.

Fuera de estas manifestaciones poco es lo que hay que añadir, dado que el derecho de huelga que, en teoría, se reconoce a los trabajadores sujetos al

régimen laboral de la actividad privada, no es prácticamente ejercitado por ellos más allá de manifestaciones sustancialmente simbólicas, ni aun cuando se producen huelgas generales bancarias.

El derecho de huelga no es reconocido en favor de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública.

#### Conflictos individuales

El sistema previsto para las quejas y demandas provenientes del personal se canalizaba a través de la Inspectoría, que es una oficina administrativa del Sistema Nacional de Control.

El procedimiento señalado comprende toda clase de conflictos individuales, los cuales, en términos generales, podrían ser resueltos, y en la práctica no trascendían de ese plano. Así, se atendían reclamaciones referidas a incrementos por méritos no reconocidos, dilación en la concesión de préstamos administrativos solicitados, relaciones interpersonales en materia de jerarquía y disciplina, etc.

El método, si bien era susceptible de estar acompañado de presiones no deseables, era eficaz dentro de la tradición paternalista que caracteriza las relaciones laborales que, de un lado, se propone resolver los problemas antes de que se conviertan en conflictos y, de otro, supone la existencia de trabajadores que no demuestran interés en utilizar modos alternativos de presión.

Sin embargo, su costo extraordinariamente elevado ha aconsejado la desconcentración de la potestad disciplinaria al nivel de los jefes de cada una de las unidades operativas (al igual que los mecanismos de estímulo). Una Comisión de Faltas y Sanciones —constituida en el seno del Banco— aplica sanciones en base a la apreciación de la gravedad de las faltas, con derecho a defensa del interesado.

#### Participación de los trabajadores

La participación de los trabajadores se da en las siguientes instancias:

- Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE)<sup>7</sup>: su participación es paritaria, mediante tres trabajadores elegidos para compartir responsabilidades con tres representantes de la empresa.
- Unidades de Instrucción<sup>8</sup>: la participación también es paritaria, mediante cinco trabajadores elegidos para compartir con otros tantos designados por la dirección del Banco las responsabilidades de su función.
- Fondo de Empleados, en cuyo consejo de administración participan paritariamente cuatro trabajadores elegidos y cuatro representantes de la empresa. La envergadura de este Fondo es considerable: su patrimonio asciende a un monto aproximado de 6 800 000 dólares de los Estados Unidos y el Banco ha contribuido a su financiación en el año anterior a este estudio con una suma aproximada de 2 400 000 dólares



de los Estados Unidos, además de asignar 136 empleados para su gestión permanente.

- Otras entidades constituidas en torno a necesidades de bienestar general, tales como cooperativas de servicios, de las que existen cinco sucursales; 30 clubes para recreación, educación física y deportes, etc.

Dentro de una modalidad oficiosa o informal, merece consignarse la posibilidad que se ofrece a los trabajadores de participar en las reuniones semanales del Comité de Coordinación, que discute los planes anuales de trabajo en materia de personal. La administración de personal, en el Banco, ocupa a 654 empleados que cubren las áreas de acciones y procesos técnicos de personal, capacitación, Fondo de Empleados, remuneraciones y pensiones, acciones de bienestar y servicio médico y social.

### PETROLEOS DEL PERU (PETROPERU)

La empresa fue creada en 1969 para encargarse de la gestión empresarial del Estado en todas las actividades de la industria y comercio del petróleo e hidrocarburos análogos, incluyendo los derivados de los mismos en estado sólido, líquido o gaseoso, y de los vapores naturales, así como en todas las actividades de la petroquímica básica. Para cumplir sus objetivos se le asignaron los bienes y derechos que correspondían a la Empresa Petrolera Fiscal (EPF), así como a la International Petroleum Company (IPC), filial de la Standard Oil de Nueva Jersey, nacionalizada por el Gobierno Militar. En su origen, pues, PETROPERU recibió en herencia al personal de estas dos compañías —una estatal y la otra privada y de propiedad extranjera—, sujetos a políticas y tratamiento substantivamente diferentes.

La empresa es persona jurídica de derecho público interno, del sector Energía y Minas. Si bien goza de autonomía económica y administrativa, en la práctica está sujeta a los lineamientos de política de inversión y de gestión del sector a que pertenece.

Para mejor entender la importancia de la empresa corresponde señalar que aproximadamente 70 por ciento de la energía que se consume en el país es proporcionada por el petróleo y sus derivados.

La empresa tiene su oficina principal en Lima (900 personas) y cinco unidades operativas en diferentes puntos del país. En ella trabajan alrededor de 8 600 personas.

El personal está diferenciado en tres categorías ocupacionales —dos de ellas originadas en la calificación legal y la restante de carácter administrativo interno—: personal obrero (subdividido, a su vez, en un máximo de ocho niveles, según su grado de calificación), que son cerca de 5 000; personal empleado (que comprende seis niveles, según sus facultades de supervisión), que suman alrededor de 1 600, y personal administrativo (categoría que comprende al personal profesional, al personal no profesional con autoridad de supervisión, y al personal ejecutivo de confianza), que suma aproximadamente 2 000 empleados.

La ley orgánica de la empresa (decreto-ley 20036, de 29 de mayo de 1973) establece que sus trabajadores están sujetos al régimen de la ley 4916 y sus disposiciones modificatorias, ampliatorias y complementarias. Asimismo, dispone que sus trabajadores obreros están comprendidos en las disposiciones de las leyes 8439, 13460, 13683, 13843 y demás complementarias (régimen laboral general aplicable a los obreros).

La empresa cuenta con un convenio colectivo único de trabajo, como resultado de las conversaciones en trato directo realizadas entre representantes de su dirección y de sus trabajadores. La suscripción de este convenio colectivo en 1973 es considerada por la empresa como un logro, habida cuenta de la complejidad planteada por el número de sus trabajadores y la dispersión de sus organizaciones representativas. El convenio colectivo se suscribe cada año.

PETROPERU ha tenido como política la revisión bienal de los beneficios relativos a condiciones de trabajo, si bien ahora está limitada por las disposiciones legales vigentes desde mediados de 1977 que constriñen la negociación colectiva a un punto único constituido por el aumento de remuneraciones.

#### Actores del sistema de relaciones laborales

##### Los trabajadores y sus organizaciones

Desde octubre de 1968 se garantizó a los trabajadores de la International Petroleum el mantenimiento de los beneficios adquiridos en el orden laboral, incluyendo su sindicación, condiciones de trabajo, etc. Estos beneficios fueron posteriormente equiparados con los del resto del personal, incluyéndose al proveniente de la extinguida Empresa Petrolera Fiscal —unos 500—, hasta entonces comprendidos dentro del régimen laboral de la actividad pública pero, excepcionalmente, beneficiarios de la negociación colectiva como un acto de unilateral liberalidad de la empresa. En términos generales se consideraba que gozaban de condiciones de trabajo más ventajosas que el personal proveniente de la International Petroleum Co. —unos 4 500—, al punto que, al comenzar las operaciones de PETROPERU, hubo que recortar algunos beneficios de aquéllos para igualar el tratamiento del personal.

Las organizaciones sindicales que PETROPERU encuentra al nacer son entonces las que ya existían dentro de las empresas cuyas operaciones asumió. En la actualidad funcionan doce sindicatos, que cubren determinadas zonas, operaciones, refinerías y plantas de la empresa. La mayor parte de los sindicatos son mixtos o únicos, pero hay dos sindicatos de obreros y dos de empleados. El más importante numéricamente opera en la Zona Noroeste (Talara) y cuenta con más de 4 000 afiliados. Existen además secciones de tripulación de los buques-tanque.

La tasa de sindicación es bastante alta. La afiliación del personal obrero y empleado es casi general; no así la del personal «administrativo», que

comprende las categorías de personal profesional, no profesional con autoridad de supervisión y de confianza.

De las organizaciones sindicales, diez están afiliadas a la Federación de Trabajadores de Petróleos del Perú, que muestra afinidad con la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP)<sup>9</sup>. Las otras dos, entre las que figura el sindicato de la unidad más importante, con sede en Talara, están adheridas a la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros del Perú. Esta federación, que agrupa también a sindicatos de otras empresas petroleras, tiende a aproximarse a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). Existe sin embargo lo que podría denominarse un «acuerdo de independencia» entre los sindicatos y federaciones antedichas con respecto a sus confederaciones; además, se aprecian a veces desplazamientos entre las simpatías atribuidas, lo que suele obedecer a razones de coyuntura y contrapesos políticos. También se ha observado la influencia que ejerce la línea representativa de la organización conocida como SUTEP (Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación del Perú). Esto parece responder al desplazamiento de antiguos miembros del magisterio hacia la empresa.

Los mecanismos de renovación de los cargos dirigentes dentro de las organizaciones sindicales funcionan normalmente.

La empresa manifiesta flexibilidad en el reconocimiento de facilidades para el ejercicio de las responsabilidades sindicales.

Por último, se puede señalar que el grado de sensibilización de los trabajadores respecto a su condición sindical puede ser juzgado dentro del molde regularmente observable en el ambiente laboral, esto es, con altibajos periódicos y con puntos culminantes al momento de la negociación del pliego de reclamos.

### Trabajadores de confianza

El personal de confianza no está afiliado a los sindicatos existentes, ni les alcanzan tampoco la mayor parte de las disposiciones de los convenios colectivos de trabajo, salvo en lo que se refiere a ciertas cláusulas de cobertura general, por ejemplo, las gratificaciones.

Este personal es reclutado normalmente mediante campañas realizadas por la empresa en las fuentes mismas, como colegios y universidades. La empresa ofrece facilidades para que alumnos universitarios, en sus últimos años de estudio, realicen prácticas durante sus vacaciones, lo que sirve ocasionalmente como medio de evaluación y prueba.

Si bien el reclutamiento por acceso directo es el más frecuente, la empresa señala que estaría dispuesta a que se diese preferencia a los ascensos, lo que —a su juicio— implicaría un mayor nivel de preparación dentro de su personal de empleados.

El diálogo del personal de confianza con la dirección de la empresa se efectúa primordialmente por conducto de las gerencias de departamento,

que constituyen el cuarto nivel dentro de la jerarquía administrativa interna.

#### Dirección de la empresa

La estructura jerárquica contiene diferentes niveles, a partir del más elevado, que es el directorio y, por delegación de éste, el comité ejecutivo, gerencia general, subgerencia general, gerencias de área y gerencias de departamento. Para ciertos efectos prácticos también se incluye dentro del nivel directivo a todo miembro del personal que tiene a su cargo un determinado nivel de supervisión, especialmente si está dentro del personal clasificado como administrativo.

La empresa manifiesta contar con una política de seguimiento del personal, destinada a tener cuenta de los altos potenciales profesionales a lo largo de sus servicios, la cual sirve para prever ascensos, llegándose a hablar de «carrera» respecto del personal directivo.

La mitad del personal directivo de PETROPERU, sin embargo, tiene menos de cinco años de antigüedad, lo que revela una alta tasa de rotación. Al parecer, existe una fuerte competencia —nacional e internacional— por el personal calificado, lo que determina esta elevada rotación. Según el estatuto de PETROPERU, las remuneraciones se fijan de acuerdo con las categorías que establezca el sistema de clasificación de puestos y administración de compensaciones, y se procura que las retribuciones anuales sean equivalentes a las que son usuales para cargos similares en la industria petrolera, para lo cual no se aplican a la empresa —por ser financieramente autosuficiente, administrativamente autónoma y estar sometida a la legislación tributaria común— las limitaciones que para los servidores públicos se establecen por dispositivos legales o administrativos. PETROPERU siempre se distinguió por pagar a su personal más calificado sumas mayores que las abonadas por otras empresas. En la actualidad —por las limitaciones impuestas por la austeridad al conjunto del sector público— la situación es la inversa.

Las actitudes y enfoques de las relaciones laborales se aproximan a las que son propias de una gestión profesional, no sólo por la magnitud de la empresa y por la singular complejidad ofrecida por sus organizaciones sindicales, que harían ineficaz toda posición paternalista o autocrática, sino porque la experiencia casi única que ofrece la historia petrolera del país (algunas de cuyas ciudades nacieron, crecieron y murieron junto con el auge de la exploración y explotación de ciertas zonas —con la problemática social que ello apareja—) y los cambios en su conducción, la han forzado a superar ciertas etapas y modos de enfocar el trato laboral.

La empresa, en su relación con los representantes de los trabajadores, cuenta con reconocida autonomía. Sin embargo, coordina con el sector administrativo al que está adscrita (Energía y Minas) con miras al establecimiento de políticas coherentes entre las empresas que guardan una relación

similar. Ello, según afirman sus representantes, no supone restricción en su margen de libertad de negociación, sino tan sólo la necesidad de armonizar sus políticas con las del sector respectivo y, más ampliamente, con las del sector Trabajo.

### Negociación colectiva

La empresa propicia la reunión de todas las bases para la negociación de un pliego único —como lo viene haciendo desde 1973—. La negociación del pliego único de reclamos se efectúa entre la empresa y los representantes de los sindicatos (o de las comisiones sindicales, en su caso), y no con las federaciones en que aquéllos se integran. Hasta el momento actual, todos los convenios colectivos han sido aprobados en la fase de trato directo.

El pliego elaborado por los delegados de los trabajadores es ratificado en asamblea general de éstos en cada una de las unidades operativas. Limitan la fluidez del diálogo entre los dirigentes sindicales y las bases que representan la magnitud de la empresa y la dispersión de sus unidades operativas, aunque ello es aliviado por las ventajas obtenidas de la empresa para facilitar la comunicación.

El proceso formal de la discusión del pliego se cumple dentro de las previsiones contempladas por la legislación laboral general, con las particularidades que se desprenden de su complejidad organizativa. La empresa actúa autónomamente en la discusión y negociación según la modalidad de trato directo, aunque es consciente de que cuenta con el respaldo político que le otorga el sector administrativo al que está adscrita.

En tal sentido, la empresa coordina dentro del sector —con el propósito de establecer políticas coherentes en el interior del mismo— los aspectos pertinentes del pliego de reclamos y, sobre todo, los relativos al tope y magnitudes que se considera factible otorgar por la vía de la negociación. La empresa señala que esta coordinación se practica sólo a título de información.

En la discusión del pliego —abstracción hecha de la limitación actual, que obliga a negociar únicamente sobre las remuneraciones— los puntos que ofrecen un más elevado grado de complicación, además de los salarios, son los relativos a las clasificaciones de personal (que, por las características particulares de PETROPERU, se consideran en cada unidad operativa), las peculiaridades de la jornada laboral y la prestación de atención médica familiar en ciertas zonas de operación de la empresa.

Los criterios más frecuentemente evocados durante la discusión del pliego de reclamos son los de la rentabilidad de la empresa, así como los del sector público y nacional, inclusive el privado, en su conjunto, con miras a establecer patrones de comparación. Las dificultades financieras específicas por las que atraviesa la empresa (déficit ascendente a un monto aproximado de 1 500 millones de dólares de los Estados Unidos) no son estimadas como podría esperarse, ya que son atribuidas a responsabilidades ajenas a

su eficiencia o a la eficacia de su personal y son, más bien, achacadas a las tarifas oficiales de los combustibles, inferiores a su costo de extracción, refinación y comercialización. Los criterios referentes a eficiencia y productividad se consideran relativos.

Si se compararan el pliego y el texto del convenio aprobado podrían apreciarse considerables diferencias cuantitativas y cualitativas. Pero éste es complejo y las materias que cubre incluyen sueldos y salarios, horario de trabajo, sobretiempo, bonificaciones por turno o guardia, por herramientas y por riesgos, días feriados, tiempo de viaje, movilidad, igualdad de condiciones, categoría de trabajadores, alimentación, vivienda, asistencia médica, beneficios de enfermedad, accidentes del trabajo y seguridad industrial, ayuda para sepelio, trabajadores reemplazantes, reclamos, permisos, instrucción, asuntos sindicales, préstamo para fines educativos, préstamo para vacaciones, préstamo administrativo para empleados, vacaciones, gratificación por vacaciones, gratificación por fiestas patrias y fin de año, adelanto de haberes, adelanto de indemnizaciones, viáticos, reparto de utilidades, entrenamiento, servicio militar, pensiones de jubilación, y bienestar. Los beneficios obtenidos mediante la negociación colectiva por los trabajadores de PETROPERU sirven de base para demandas de los trabajadores de las demás empresas petroleras privadas que operan en el país.

La duración pactada del convenio es de dos años en cuanto a condiciones de trabajo y otros acuerdos, con excepción del aumento de remuneraciones, al que se reconoce una duración anual a partir de 1975.

### Conflictos colectivos

Los conflictos colectivos son escasos. En su mayoría se refieren a materias de interpretación (o acusaciones de violación) del convenio colectivo. En general, los reclamos colectivos son presentados por los sindicatos a la empresa en el curso de reuniones regulares y mensuales, a menos que merezcan una atención urgente. Al término de estas reuniones se levanta el acta correspondiente, donde se hacen constar los acuerdos obtenidos.

Desde que se creó la empresa hasta la fecha se han producido dos huelgas importantes. Una, que duró seis días, tuvo lugar en 1971 y se debió al arrastre de una situación preexistente en la empresa que anteriormente explotaba la zona y que fue expropiada por el Gobierno en 1968. El resultado de la huelga fue que la empresa accedió a vender las casas de Talara a los trabajadores que entonces las ocupaban. Además, la empresa comenzó a sustituir por incrementos salariales los servicios y prestaciones en especie que anteriormente proporcionaba a su personal. Esto mejora la situación de los trabajadores cesantes y jubilados, quienes al retirarse de la empresa normalmente perdían dichos beneficios, pues las prestaciones en dinero que sustituyen a estos servicios se integran en la remuneración y mejoran considerablemente los haberes jubilatorios o la compensación por tiempo de servicios que se paga al retirarse el trabajador de la empresa.

## Relaciones laborales en empresas estatales

La segunda huelga tuvo lugar en 1977, duró cinco días y se originó en una demanda de aumento de salarios. Recientemente se produjo una huelga localizada en Talara, de cuatro días de duración, por iguales razones.

La solución de los conflictos tiene lugar en su mayor parte en el interior de la empresa, esto es, mediante trato directo; los medios empleados no se distinguen, en cuanto a su eficacia, de lo observado en otras empresas no públicas del mismo tipo. Si esta eficacia no es mayor, de acuerdo con lo que expresa la dirección de la empresa, ello obedece a que los problemas que originan los conflictos no son siempre estrictamente laborales, por lo cual resulta arriesgado evaluar dicha eficacia cuando a la problemática laboral se superpone la política.

### Conflictos individuales

De acuerdo con lo previsto en el convenio colectivo vigente, los reclamos individuales serán recibidos en forma directa por el supervisor inmediato, capataz o sobrestante, donde haya, y serán presentados por el trabajador, acompañado —si así lo desea— del representante del sindicato. En caso de no ser resuelto por aquél, se elevará el reclamo por canales sucesivos, en la misma forma y de acuerdo con las normas establecidas, hasta el jefe del departamento respectivo. Si el reclamo no se soluciona en esta forma, puede ser presentado al gerente de operaciones y, por conducto regular, a los niveles superiores. Durante la tramitación del reclamo el trabajador puede acudir con el representante sindical al Departamento de Relaciones Industriales, con el objeto de solicitar informes, hacer consultas, etc.

En la práctica, la solución de estos reclamos concluye en la etapa de trato del delegado sindical con el jefe del departamento respectivo. Solamente en casos excepcionales se observa la intervención institucional de un sindicato, y en este caso interviene la gerencia de relaciones industriales (o alguno de sus departamentos).

Mediante este tipo de procedimiento se pretende dar atención a la generalidad de los conflictos individuales que se presentan. Si bien es cierto que se logran soluciones, también es cierto que no todos los problemas reciben la solución pretendida.

Son raras las reclamaciones que se presentan ante la autoridad administrativa de trabajo y otras instancias y se refieren al otorgamiento de beneficios sociales en favor de ex trabajadores de la empresa, o, en su mayoría, al interés de dilucidar aspectos de interpretación del régimen jurídico aplicable a la regulación de las relaciones de trabajo. La presentación de estas reclamaciones sigue el orden legalmente establecido<sup>10</sup> y se hace ante los órganos competentes.

### Participación de los trabajadores

Los trabajadores participan en el directorio de la empresa, que es su más alto órgano de gobierno institucional, por conducto de dos miembros

(entre nueve) elegidos para representar a sus compañeros de trabajo mediante votación universal, secreta y directa, por períodos bienales. Los representantes de los trabajadores tienen idénticas prerrogativas y atribuciones que los demás miembros del directorio, esto es, voz y voto. Uno de los representantes debe ser un empleado, elegido por el personal empleado y administrativo; el otro debe ser un obrero.

Asimismo, los trabajadores participan en diversos comités, tales como los de evaluación de sugerencias, bienestar social, servicios, asociaciones pro vivienda, alimentación, clubes recreativos, seguridad industrial y becas educativas. También está prevista su participación en las unidades de instrucción y capacitación; en este caso su representación es paritaria en cada una de las unidades operativas de la empresa.

#### EMPRESA DE TRANSPORTE AEREO DEL PERU (AEROPERU)

La empresa fue creada en 1973 sobre la base del «Servicio Aéreo de Transportes Comerciales, SATCO», entidad igualmente estatal, cuyas actividades, derechos, concesiones y autorizaciones asumió.

AEROPERU es una empresa pública del sector Aeronáutica, con personería jurídica y autonomía administrativa, económica y técnica. Cubre, mediante sus operaciones, todo el territorio nacional y asegura además algunas líneas internacionales. Cuenta con una flota de nueve aeronaves, la mayor parte de ellas en propiedad, pero algunas también en alquiler.

A nivel nacional, AEROPERU opera en condiciones de competencia con otra línea aérea privada, además de otras empresas menores de cabotaje, carga y aerotaxi. En el país operan además una veintena de líneas aéreas internacionales, dos de las cuales son peruanas y privadas. Dentro de esta situación de competencia, AEROPERU actúa dentro de condiciones monopolísticas con respecto al transporte nacional e internacional de funcionarios y empleados públicos cuyos pasajes sean pagados por el sector público, así como para el transporte de carga y correo que se despache con cargo al presupuesto público.

Dadas las características peculiares de la compañía estudiada, que determina que una parte considerable de su personal trabaje en la atención de las oficinas que tiene montadas en el extranjero —y, por tanto, sujetos a lo que la legislación de estos países dispone en materia laboral—, la descripción y análisis que se consignan a continuación están únicamente referidos al personal nacional que trabaja en el Perú.

#### Personal de la empresa

En la empresa se desempeñan actualmente cerca de 1 800 trabajadores. De éstos, 1 100 trabajan en el país y el resto en el extranjero. Todo el personal tiene categoría de empleado, aunque una parte importante realiza



## Relaciones laborales en empresas estatales

tareas manuales de mantenimiento que serían propias del personal obrero. Anteriormente la empresa contaba con un número mayor de trabajadores, que ha sido reducido como consecuencia de medidas de racionalización. Desde el punto de vista jerárquico el personal está distribuido en siete niveles: presidente ejecutivo, gerentes de área, jefes de división, profesionales-analistas, técnicos (de mantenimiento, pilotos, supervisores), auxiliares y operativos.

El personal de confianza está constituido por el nivel que sigue a la presidencia ejecutiva, es decir, los gerentes, el secretario general y los asesores. Este personal en su mayor parte accedió a sus actuales niveles en virtud de promociones e ingresó a la empresa mediante concurso.

La dirección de la empresa está a cargo de un directorio, que cuenta con un comité ejecutivo. Los niveles de dirección van desde dicho comité hasta las jefaturas de división inclusive. Algunos de los miembros de la dirección son oficiales de la Fuerza Aérea en situación de retiro. El promedio de antigüedad dentro de la empresa de este personal es de alrededor de cuatro años y se aprecia una tasa de rotación relativamente importante.

## Relaciones laborales

El personal de AEROPERU está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada. Sin embargo, tanto la ley de creación como el estatuto de la empresa establecen que el Ministerio de Aeronáutica tomará todas las medidas pertinentes para asegurar la continuidad del servicio de transporte aéreo. La empresa ha interpretado que esta disposición impide al personal, al igual que a los demás trabajadores del sector público, formar sindicatos y, en general, constituir asociaciones con fines que no sean culturales, deportivos, asistenciales o cooperativos. El personal tampoco puede adoptar modalidades de acción que impliquen ejercer coacción en sus peticiones o recurrir a la huelga. Por otra parte, no hay negociación ni convención colectiva.

Como se aprecia, a pesar de que la relación laboral es propia del régimen privado, se aplican al personal de AEROPERU algunas disposiciones del régimen de la administración pública. También les alcanzan ciertas disposiciones de restricción del gasto de recursos públicos, adoptadas dentro del marco de las medidas de austeridad aplicables al sector público.

La actitud mostrada por la dirección de la empresa hacia los trabajadores en las relaciones laborales ha sido marcadamente paternalista, con algunos rasgos autoritarios; una de las causas de esto se atribuye a que las responsabilidades correspondientes se asignaron a personas sin suficiente capacitación profesional.

La empresa considera contar con autonomía suficiente en la toma de decisiones concernientes a las relaciones laborales. Por ello es que las recientes restricciones originadas en medidas de austeridad para el conjunto del sector público previstas en resoluciones ministeriales y, en ciertos ca-

sos, resoluciones supremas relativas al ingreso de personal, parecen limitar el ejercicio de tal autonomía.

### Conflictos colectivos

La ausencia de una organización sindical y la restricción de principio impuesta a su eventual formación contribuyen a crear la sensación de un clima de inseguridad laboral y a provocar tensiones que, si bien no se manifiestan externamente, se perciben como latentes.

Estas tensiones se manifiestan en casos extremos. Por ejemplo, recientemente la asociación que agrupa a los pilotos de la empresa decidió una paralización de pocas horas para manifestar su descontento por la permanencia de un funcionario a quien, según decían, no se le reconocía competencia para el ejercicio de sus responsabilidades. A ciertos niveles de la empresa se opinó que el episodio reflejaba resistencia a los ajustes para el mejor cumplimiento de las obligaciones laborales de los reclamantes que aquel funcionario intentaba poner en práctica.

### Conflictos individuales

El sistema establecido por la empresa para el trámite de reclamaciones individuales prevé su presentación ante el jefe inmediato, a partir de la categoría de los jefes de división. Este resuelve la cuestión si es posible; de lo contrario, se remite a la decisión del gerente de quien depende. Finalmente, está prevista la intervención en última instancia de la Gerencia de relaciones industriales. No todas estas instancias actúan, sin embargo, en la práctica. Las reclamaciones son muchas veces presentadas directamente ante el gerente correspondiente, cuando no son comunicadas al gerente de relaciones industriales en primer lugar, dándose incluso ejemplos de la interposición del reclamo ante la propia presidencia ejecutiva de la empresa.

La mayor parte de las reclamaciones individuales se refieren a reivindicaciones de salarios, dándose también casos de conflictos con los superiores jerárquicos en el plano de las relaciones humanas o por razones disciplinarias, así como de cambio de colocación dentro de la organización interna de la empresa, de préstamos, y, peculiarmente, del uso de los pases de vuelo que la empresa otorga en favor de los trabajadores y de sus familiares inmediatos.

La Gerencia de relaciones industriales señala que da siempre trámite a los casos que se le someten y, en principio, reconoce la validez de la reclamación presentada y sólo la niega en casos excepcionales.

Sin embargo, la empresa no se muestra satisfecha de la eficacia del sistema ni de su observancia en la práctica; invoca la carencia de personal profesionalmente calificado para examinar las reclamaciones, así como los inconvenientes derivados de su funcionamiento rutinario, y destaca la conveniencia y necesidad de proceder a un trabajo de investigación como paso necesario para el mejoramiento del sistema.

Son escasas las reclamaciones individuales que se presentan fuera del seno de la empresa —por ejemplo, ante las autoridades y fueros laborales— y han tenido lugar, sobre todo, en casos de despido.

En la empresa se considera que buena parte de este tipo de reclamo es evitada cuando, ante la presencia de faltas graves que constituyen causales de despido del trabajador, las instancias internas de la organización recaudan pruebas y evidencias necesarias y suficientes para persuadir al responsable de que renuncie. En estos casos, se ahorran muchos esfuerzos posteriores.

### Participación de los trabajadores

El primer nivel de participación de los trabajadores en la empresa está constituido por la que se les reconoce ante el directorio, que es el máximo órgano de gobierno institucional de carácter colegiado. Esta representación es fruto de una elección universal de los trabajadores de la empresa, practicada por un período de tres años. En virtud de esta elección, los nombres de tres trabajadores son presentados al Ministro de Aeronáutica, quien escoge a uno de ellos. Anteriormente, la participación de los trabajadores era producto de la sola y directa designación efectuada por el Ministerio, sin mediar elección universal, de forma tal que el actual procedimiento es considerado como un progreso. La última vez que se designó a un representante de los trabajadores (después de la única elección realizada en la empresa para tal efecto) fue seleccionado el trabajador que obtuvo el mayor número de votos.

La participación de los trabajadores en el directorio, a que se ha hecho referencia en primer lugar, se desenvuelve dentro de la amplitud que la ley de creación y el estatuto de la empresa reservan para este órgano de gobierno. No existen diferencias entre las funciones de representante de los trabajadores y las de los ocho miembros restantes del directorio. Se ha señalado, no obstante, que la actitud de los trabajadores respecto de esta elección y esta representación es de indiferencia o, más bien, de desidia.

Los trabajadores también participan en el comité de administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) mediante la elección anual de tres compañeros de trabajo que integran ese comité junto al gerente de relaciones industriales y el contador de la empresa, con la presidencia de un representante de la alta dirección.

Finalmente, está prevista la intervención de representantes de los trabajadores de la Unidad de Instrucción, integrada por diez empleados, cinco de los cuales son elegidos por sus compañeros de trabajo y los restantes por la dirección de la empresa.

El funcionamiento de estos dos últimos órganos dista de ser regular y satisfactorio, puesto que su propia existencia se atribuye generalmente a un espíritu paternalista, a pesar de que está prevista, en un caso, para todos los organismos y entidades de carácter público y, en el otro, para toda institución gubernamental o productiva, de naturaleza pública o no pública.

## EMPRESA PUBLICA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS (EPSA)

La empresa fue creada en 1969 con la finalidad de prestar los servicios que se requiriesen para aumentar la producción y la productividad agraria, así como para facilitar y mejorar las condiciones en que se realiza la comercialización de los insumos y productos agrícolas, procurando asegurar el abastecimiento de los más necesarios y estabilizar su precio en el mercado interno. EPSA goza de personería jurídica de derecho público interno. Está adscrita actualmente al sector Agrario, en calidad de organismo público descentralizado. Además de las funciones antes indicadas, la ley orgánica del sector agrario, de 1978, le encomienda la organización y gestión de programas empresariales destinados a mejorar la productividad del sector.

A través de EPSA el Estado participa en el capital de varias empresas filiales, constituidas como sociedades anónimas y sujetas a la legislación comercial, como la Empresa Ganadera EPSA, S.A., y la Empresa de Supermercados EPSA, S.A. Las operaciones de EPSA cubren la totalidad del territorio nacional.

Por la envergadura e importancia de la misión encomendada, EPSA creció considerablemente a partir de su creación. Sin embargo, conoció luego varias situaciones de crisis; algunas de éstas fueron comunes a todo el sector público, pero otras fueron propias a la empresa. Esto repercutió en las relaciones laborales en la medida en que contribuyó a que se crease un clima de inseguridad e incertidumbre; también provocó un éxodo de cuadros. Esta situación ha dejado secuelas que aún subsisten y hacen de EPSA una empresa compleja y difícil de analizar e interpretar.

El personal de EPSA comprende a 2 400 trabajadores aproximadamente. De éstos, alrededor de 1 600 tienen categoría de empleados y el resto son obreros. Este personal se distribuye en los siguientes niveles: directivo, 2 por ciento; de supervisión, 16; asesor, 5; técnico de mando medio, 5; personal administrativo, 38, y personal manual o de servicio, 34.

Por la especial naturaleza de los trabajos a cargo de la empresa, que están ligados al ciclo productivo agrícola y demandan faenas de temporada y campañas, aproximadamente 300 de sus trabajadores son «eventuales» (unos 75 empleados y los demás obreros).

Dentro de la empresa tienen vigencia simultánea los siguientes estatutos laborales:

- a) Legislación laboral de la actividad privada (ley 4916 y leyes conexas), para el personal empleado contratado por EPSA (alrededor de 1 500);
- b) Legislación laboral del empleado público (ley 11377), para los trabajadores provenientes de la extinguida Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones (inicialmente 120 trabajadores, de los que aún permanecen en la empresa 112), y
- c) Legislación laboral común aplicable al trabajador obrero (ley 8439 y leyes conexas), para el personal que dentro de la empresa tiene esta calidad (poco menos de 800).

## Relaciones laborales en empresas estatales

En EPSA existe asimismo un reglamento interno de trabajo, que fue sometido a la consideración de la autoridad administrativa del trabajo y aprobado por ésta mediante resolución.

### Actores del sistema de relaciones laborales

#### Los trabajadores y sus organizaciones

Como la empresa cumple un cometido de servicio público, no se considera legalmente posible la constitución y el funcionamiento de organizaciones laborales de carácter sindical. La representación de los trabajadores se materializa entonces a través de asociaciones, cuyo funcionamiento está permitido incluso por la legislación referente a la actividad pública, siempre que sus fines sean culturales, sociales, deportivos o cooperativos. Así se han creado asociaciones, tanto al nivel central de la empresa como a nivel del Servicio Nacional de Carnes y Frigoríficos y del Servicio Nacional de Mercados Mayoristas. En la práctica se observa que estas asociaciones han comenzado a actuar como verdaderos sindicatos y han presentado, por ejemplo, reivindicaciones de carácter salarial que han sido atendidas por la empresa.

Tales asociaciones representan prácticamente a todo el personal, con exclusión del nivel gerencial. Un grado de afiliación tan elevado (superior a 90 por ciento) es explicable, quizá, en parte por las circunstancias difíciles que atravesó la empresa, que incitaron a los trabajadores a buscar mecanismos y vías de mayor seguridad y confianza y movieron a la empresa a poner en marcha un programa muy agresivo de movilización, incentivos y estímulos (tales como premios a la eficacia, seguros médicos, cooperativismo de uso múltiple, planes de capacitación, etc.), que sensibilizaron y activaron la vocación gregaria del trabajador.

De las asociaciones enunciadas, la existente al nivel central de la empresa y la del Servicio Nacional de Mercados Mayoristas muestran por lo general una inclinación favorable a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), mientras que la existente en el Servicio Nacional de Carnes y Frigoríficos tiende más hacia la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP). Esto tiene consecuencias no sólo en el plano de las actitudes, sino también en el de los principios y objetivos.

Además de lo anteriormente expuesto, cabe indicar que, con motivo de la aplicación de recientes medidas racionalizadoras del gasto público —que incluso determinaron la posibilidad de cese de los trabajadores del sector público a criterio y decisión del titular de cada sector— se ha podido también apreciar la incorporación de las líneas representativas de los trabajadores de EPSA dentro de un Comité Intersectorial de Trabajadores del Estado (CITE), cuyo origen es demasiado reciente para hacer pronósticos acerca de sus futuros desenvolvimientos, orientación y envergadura<sup>11</sup>.

Dentro de las asociaciones se mantiene una vida institucional regular. Los puestos dirigentes son renovados anualmente, y cabe la reelección por

un período adicional. La directiva mantiene, respecto a los miembros asociados, una actitud de comunicación y de integración.

#### Trabajadores de confianza

En el nivel de confianza se sitúa cerca de 7 por ciento del personal de EPSA. Este nivel abarca a los cargos de dirección y de asesoría, incluyendo las gerencias y subgerencias, la secretaría general, la Oficina Legal y la Oficina de Relaciones Públicas. Los supervisores no están incluidos en esta categoría; esto parece deberse en cierta medida a la provisión apresurada de puestos con motivo del éxodo de personal que se produjo después de la crisis institucional de 1974. Luego de ella, el reclutamiento de personal de confianza se hizo fundamentalmente por concurso externo. El personal de confianza no está afiliado a las asociaciones del personal antes mencionadas.

El personal de confianza tiene acceso directo a los niveles de dirección de la empresa.

#### Dirección de la empresa

Las atribuciones y responsabilidades de dirección de la empresa se encuentran concentradas al más alto nivel en un directorio, encabezado por un presidente, e integrado por representantes de los sectores agrario, economía y finanzas y comercio, así como por dos miembros a tiempo completo y el gerente general. La empresa cuenta, asimismo, con un comité ejecutivo, integrado por el gerente general y los dos directores a tiempo completo, que ejerce las funciones que el directorio acuerde encomendarle.

La línea jerárquica comienza en la presidencia de la empresa, y, a través de la gerencia general, desciende a las distintas gerencias y subgerencias, hasta alcanzar el nivel de supervisión.

El personal directivo se contrata prioritariamente por concurso externo, por iguales razones que en el caso del personal de confianza.

En su enfoque de las relaciones laborales, el personal de dirección a veces es acusado de actitudes autocráticas, por su reducida disposición al diálogo y por la ausencia, además, de mecanismos que puedan contribuir a conocer mejor la problemática laboral.

En materia de relaciones laborales, las decisiones de la dirección de la empresa, que fueron autónomas a la par que unilaterales en el pasado, parecen estar sujetas en la actualidad a grados de control y fiscalización mucho más importantes por parte de las autoridades del sector correspondiente. Muchas de las decisiones se toman fuera de la empresa o por lo menos con el respaldo de los órganos centrales del sector. Se observa así un peso importante de la jurisprudencia administrativa en la solución de cuestiones que, habida cuenta del régimen laboral que se aplica a la mayor parte del personal, deberían ajustarse a la legislación laboral para la activi-

## **Relaciones laborales en empresas estatales**

dad privada. Por lo demás, es muy limitado el grado de independencia y autonomía de EPSA respecto a los sectores de donde depende; esto se debe en gran medida a que el cometido esencial de la empresa consiste en administrar comercialmente las decisiones políticas del sector gubernamental.

### **Conflictos colectivos**

En EPSA no existe negociación ni convención colectiva. Las reclamaciones colectivas dentro de la empresa no originaron conflictos en forma de paralizaciones sino hasta hace poco tiempo, cuando se produjeron sobre todo en materia salarial. Tales hechos, dos o tres a lo sumo, duraron dos o tres días cada uno.

Las reclamaciones parecen obedecer a la falta de competencia que se atribuye a los supervisores y a la administración de los recursos de la empresa, que el personal juzga ser inadecuada.

Se recurre a mecanismos internos para resolver las reclamaciones colectivas y no se ha acudido a instancias exteriores a la empresa.

Ante reclamaciones o conflictos de naturaleza colectiva, la dirección de la empresa ha preferido buscar formas indirectas de desactivar sus causas y limitar su envergadura.

### **Conflictos individuales**

El sistema de procesamiento de las reclamaciones individuales está previsto en el reglamento interno de trabajo de la empresa.

En dicho reglamento se contempla que las reclamaciones individuales sean ventiladas en tres instancias establecidas en el interior de la empresa, la última de las cuales supone la intervención de la gerencia de relaciones industriales, por conducto del supervisor de relaciones laborales. Asimismo, se señala como plazo o término para el pronunciamiento correspondiente el de siete días.

La mayor parte de los conflictos que se presentan en la práctica obedece a controversias acerca del ejercicio de la jerarquía, las tareas o colocaciones asignadas a los trabajadores y a cuestiones de remuneración.

Con el establecimiento formal del sistema en el reglamento interno de trabajo de la empresa se han podido superar muchos problemas, pues, gracias a él, los responsables de la supervisión cuentan con una herramienta indispensable para la administración de la problemática que les concierne.

Las reclamaciones individuales ventiladas ante instancias exteriores a la empresa, como la autoridad administrativa del trabajo y el fuero del trabajo, se refieren generalmente a los beneficios sociales.

### **Participación de los trabajadores**

A diferencia de otras empresas públicas, los trabajadores no participan en el directorio de la empresa ni en ningún otro de sus organismos colegia-

dos, pues la empresa se formó al comienzo del régimen militar, cuando aún no habían cobrado vigencia la doctrina y práctica participatorias que le caracterizaron después.

Al igual que en las otras empresas anteriormente estudiadas, los trabajadores de EPSA participan mediante la designación de representantes en el comité de administración del Fondo de Asistencia y Estímulo y en la unidad de instrucción.

## Conclusiones

Las empresas públicas peruanas no han creado hasta ahora un subsistema de relaciones laborales propio, fundado en su naturaleza «pública» o en las condiciones en que ejercen sus actividades. Cada empresa ha desarrollado su propio modelo de relaciones laborales, donde las semejanzas con el de otras empresas públicas alternan también con las diferencias. Acaso el rasgo más importante esté dado por la ausencia de sindicato y de negociación colectiva en algunas empresas que cumplen funciones de servicio público (como es el caso de AEROPERU o de EPSA), o cuyos empleados están incluidos en el régimen de la administración pública, como sucede en el Banco de la Nación y en EPSA, con respecto a parte del personal. Sin embargo, en PETROPERU existen sindicatos y se practica la negociación colectiva, y también existe un sindicato en el Banco de la Nación, que agrupa a los trabajadores que, dentro de dicha empresa, están incluidos en el régimen laboral de la actividad privada.

Por lo que se ha visto en el examen que precede, la naturaleza «pública» de la empresa tampoco predetermina un régimen laboral dado, ya que éste es de derecho público en algunas empresas y en otras es de derecho privado. Aún más, en los próximos años, este último régimen va a tender a suplantarlo al primero, en los casos en que aún no lo ha hecho, por cuanto la legislación y la propia Constitución excluyen ahora a los empleados de las empresas estatales del régimen de la administración pública.

En los casos en que es posible comparar el sistema de relaciones laborales de las empresas públicas con el de las del sector privado que se encuentran en situación semejante, puede apreciarse que la naturaleza de derecho público de las primeras, en ciertas ocasiones, limita la conducción de sus relaciones laborales. Esto se debe en gran medida a que las políticas de austeridad de la administración pública alcanzan también a las empresas públicas y las obligan a mantener posturas rígidas en materias particularmente sensibles como el reclutamiento o las remuneraciones. En el caso del Banco de la Nación, como se ha dicho, dentro del personal comprendido en el régimen de la administración pública se ha iniciado un movimiento para su conversión al régimen de la actividad privada, precisamente con objeto de que el personal en cuestión pueda ser incluido en las negociaciones colectivas del sector bancario. Dentro de otras empresas públicas, la rigidez en materia de remuneraciones ha originado el éxodo de su personal



más calificado, con la consiguiente pérdida de recursos humanos para la empresa.

Todo esto explica que algunas empresas de propiedad del Estado prefieran mantener una situación más asimilable al régimen de la empresa privada o proceder a constituir empresas filiales de su propiedad sujetas al régimen de las sociedades mercantiles<sup>12</sup>.

Por último, es importante destacar que la consideración de una empresa como «estratégica» incrementa el poder de sus sindicatos y aumenta su capacidad de negociación, como sucede en PETROPERU.

### Notas

<sup>1</sup> El estudio original, resumido por la OIT en esta obra, se terminó en noviembre de 1978. Los datos de la introducción han sido extraídos en su mayor parte de: Instituto Nacional de Planificación: *Evaluación de la gestión del sector público nacional: Bienio 1975-1976* (Lima, mayo de 1978 (documento preliminar).

<sup>2</sup> La información estudiada y analizada en el caso del Banco de la Nación corresponde a la disponible a fines del mes de julio de 1978. Se hace esta salvedad para los fines de la explicación a que se refiere la nota siguiente.

<sup>3</sup> Alguna información posterior a la fecha indicada en la nota anterior da cuenta del reconocimiento —por parte de la dirección del Banco— del Sindicato Nacional de Trabajadores del Banco de la Nación, con fecha de 17 de octubre de 1978, lo que supondría un acto de excepción al régimen legal vigente (ley 11377). La misma información señala que la Presidencia Ejecutiva del Banco habría ofrecido gestionar la conversión del régimen laboral al propio de la actividad privada (ley 4916), aunque ello crearía un problema en cuanto a la incompatibilidad que se presentaría respecto al régimen de pensiones públicas, que afectaría a más de 2 000 de los trabajadores del Banco. La afiliación ideológica del Sindicato Nacional de Trabajadores del Banco de la Nación se encuentra en sectores situados más allá de los reunidos en las confederaciones nacionales de trabajadores reconocidas como tales (véanse notas siguientes).

<sup>4</sup> La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) fue fundada en junio de 1968 y oficialmente reconocida en enero de 1971. Está afiliada a la Federación Sindical Mundial (FSM) y al Congreso Permanente de Unidad Sindical Mundial de los Trabajadores de América Latina (CPUSTAL). Reclamaba la afiliación de 29 federaciones de trabajadores, que comprenden 642 sindicatos, 30 comités sindicales, así como 6 asociaciones, con un total de 171 895 trabajadores en octubre de 1977.

<sup>5</sup> La negociación colectiva está regulada por el decreto supremo 006-71, de 29 de noviembre de 1971.

<sup>6</sup> Por decreto-ley 21866, de 7 de junio de 1977, modificado por decreto-ley 21899, de 2 de agosto del mismo año, se estableció que tanto las convenciones colectivas como las resoluciones administrativas de trabajo o los laudos arbitrales cuya vigencia se iniciase a partir del 1.º de julio de 1977 deberían limitarse a un único punto, constituido por el aumento general de remuneraciones según la evaluación económica y financiera de la empresa. La vigencia de esta norma fue objeto de sucesivas prórrogas, lo que excluye de momento la inclusión dentro de los convenios colectivos de todos los demás aspectos que suelen formar parte de los mismos, en particular de las condiciones de trabajo.

<sup>7</sup> Por decreto supremo 006-75-INAP, de 24 de octubre de 1975, se estableció en los organismos del sector público un fondo de asistencia y estímulo, sobre la base de los descuentos por tardanzas e inasistencias, y multas por faltas disciplinarias e incumplimiento de disposiciones legales, cualquiera que fuese el régimen laboral bajo el cual los trabajadores prestasen sus servicios. Dicho fondo sólo puede destinarse a: a) asistencia familiar para atender gastos no previstos ni cubiertos por la seguridad social; b) apoyo a recreación, educación física, deportes y actividades artísticas y culturales de los trabajadores y sus familiares; c) premios honoríficos, según los resultados de la evaluación del personal; d) inversiones que pasen a constituir propiedad de los trabajadores a través de las asociaciones que los representen para dicho fin; e) becas

de perfeccionamiento, financiación de estudios o tesis en áreas de interés para el sector de la administración gubernamental de que se tratase, y /) aportes para programas y proyectos conjuntos de dos o más organismos públicos.

<sup>8</sup> La unidad de instrucción es el órgano de apoyo educativo con el que deben contar todas las empresas, organismos públicos y privados que tengan más de treinta trabajadores. La unidad se encarga de desarrollar programas de calificación profesional extraordinaria y promueve la capacitación permanente y la actualización de la educación de los trabajadores.

<sup>9</sup> La Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) fue fundada en mayo de 1944 y oficialmente reconocida en julio de 1964. Está afiliada a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). Reclamaba la afiliación de 21 federaciones de trabajadores, que comprenden 205 sindicatos, 23 comités sindicales, así como 13 asociaciones, con un total de 92 754 trabajadores en octubre de 1977.

<sup>10</sup> Las denuncias por incumplimiento o violación de disposiciones legales y/o convencionales de trabajo, así como por reposición en el trabajo o reincorporación al empleo, se formulan ante la autoridad administrativa del trabajo y siguen el procedimiento establecido por el decreto supremo 006-72-TR, de 30 de mayo de 1972.

<sup>11</sup> Con motivo de la crisis fiscal, y como parte de un conjunto de medidas orientadas a la reducción del déficit del presupuesto público, se promulgó el decreto-ley 22265, de 10 de agosto de 1978, mediante el cual se hace posible el cese de los trabajadores de los organismos y empresas públicas, por disposición del titular del sector correspondiente, y se permite la renuncia voluntaria al puesto, mediante compensaciones de diversa índole, tales como el otorgamiento de un subsidio equivalente a ocho mensualidades. Como reacción a tales medidas se ha constituido un Comité Intersectorial de Trabajadores del Estado (CITE), que ha convocado y realizado manifestaciones y paralizaciones de trabajo en diversos centros y con distintos grados de intensidad.

<sup>12</sup> Tales son los ejemplos de la Empresa Minera del Centro del Perú (CENTROMIN) y de la Empresa Minera del Hierro del Perú (HIERROPERU), que están sujetas al régimen de la empresa privada hasta la promulgación de la ley normativa de la actividad empresarial del Estado, en el primer caso, y de la ley orgánica de la empresa, en el segundo. En la misma situación están las empresas filiales de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios.

# **LAS RELACIONES LABORALES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO EN VENEZUELA: CINCO CASOS**

# **9**

Por Enrique Marín Quijada, con la colaboración de César Bustamante Pulido,  
Juan García Vara y Juan Rafael Perdomo

## **INTRODUCCION**

La historia reciente de Venezuela revela un desarrollo explosivo de las empresas públicas. Hasta el primer cuarto de este siglo el Estado se retrajo dentro de una concepción liberal abstencionista o, cuando mucho, de tímido regulador de las actividades económicas. La creación de las dos primeras empresas públicas, en 1928, marca el comienzo de una progresiva vocación estatal por la actividad económica; primero, para fomentar iniciativas particulares; luego, para promover y administrar empresas de servicio público y de crédito; finalmente, desde 1958 y aun antes, para poner en marcha industrias básicas y de desarrollo económico<sup>1</sup>.

La nueva tendencia estatal, que avanza día a día, supone un cambio político significativo, cristalizado en la Constitución de 1961, donde se aprecia la substitución del Estado liberal por un Estado democrático, de marcado carácter social y prestacional, que en los hechos alcanza su punto culminante con la nacionalización de las industrias del hierro y del petróleo. Ese acentuado intervencionismo, que hace anacrónico el principio de la subsidiariedad de la actividad económica del Estado, parece convenir, por otra parte, a las necesidades crecientes del capital privado, el cual se ha incorporado progresiva, pero naturalmente, al esquema de economía mixta que se ha impuesto en Venezuela, sin dejar por ello de censurar el intervencionismo estatal en ciertas áreas de la economía.

La expansión continuada de la actividad pública ha terminado convirtiendo al Estado en el empresario más poderoso del país, presente en los más diversos sectores de la actividad industrial o comercial, a veces con empresas cuyos activos las hacen inaccesibles al capital privado, a veces con empresas de baja rentabilidad. Al mismo tiempo, este proceso tan acentuado de descentralización y diversificación, por su costo financiero y por la cuota de poder político que produce, no ha dejado de ensombrear a la administración centralizada<sup>2</sup>.

La proliferación de empresas públicas no ha respondido, sin embargo, a un proyecto preconcebido. Han determinado su aparición motivaciones disímiles, aunque de alguna manera vinculadas al cambio político que se ha

venido produciendo desde 1928, como la decisión de asumir actividades que estaban en manos de extranjeros o de autoridades dictatoriales depuestas, y la necesidad de producir artículos esenciales, fomentar actividades privadas, atender servicios públicos, promover el desarrollo económico y social y hasta para dar destino útil a los vastos capitales que maneja el Estado<sup>3</sup>. Adicionalmente, la descentralización estatal, a través de empresas públicas, ha sido una tentación permanente, por la agilidad de gestión que conlleva, en contraste con la administración tradicional.

Tampoco ha dispuesto el Estado de un modelo uniforme para esta actividad descentralizada y ni siquiera hay un concepto legal unívoco de empresa pública. Por el contrario, se ha echado mano de los más variados recursos jurídicos, siguiendo una doble vertiente fundamental. De un lado se han creado personas jurídicas de derecho público, bajo la figura del instituto autónomo, con fines de servicio público o de carácter industrial o comercial. Por otro lado, hay una variada gama de personas de derecho privado, entre las que se destacan las empresas estatales, cuyo auge ha sido notorio desde 1961, cuando la Constitución hizo de la creación de institutos autónomos una materia de reserva legislativa. El estudio de las empresas públicas en Venezuela supone, por tanto, tener presente esta dicotomía de regímenes jurídicos, la cual afecta también las relaciones de trabajo<sup>4</sup>. La opción, adoptada en este trabajo, es centrar el análisis en una categoría de empresas públicas, que en este caso será la de las empresas del Estado.

Las empresas del Estado generalmente son sociedades anónimas constituidas según el Código de Comercio, cuyas acciones pertenecen en su totalidad o en su mayoría al Estado, a otras personas públicas o a otras empresas estatales. Unas han sido creadas como empresas públicas; otras han sido convertidas en tales al adquirir el Estado determinada cantidad de acciones.

El universo de las empresas estatales ha ido creciendo y diversificándose de manera constante y fluida<sup>5</sup>, con un control oficial muy relativo. Así, en 1979 había unas cien empresas industriales, comerciales o extractivas, en numerosos renglones, con un capital global de 33 300 millones de bolívares aproximadamente<sup>6</sup>.

Como sociedades mercantiles, las empresas del Estado tienen un régimen de derecho privado, idéntico al de las empresas privadas, aun cuando hay normas de derecho público que les son aplicables. En principio son autónomas, dentro de los límites estatutarios y los que pautan las disposiciones antes mencionadas, con la salvedad adicional de que el Gobierno puede eventualmente ejercer una influencia decisiva en sus decisiones, a través de los representantes que tiene en la asamblea y la junta directiva, o simplemente mediante instrucciones presidenciales o ministeriales, que normalmente no serán desatendidas.

Por lo que respecta específicamente a las relaciones de trabajo, el ordenamiento jurídico venezolano mantiene una dualidad legislativa, apoyada en disposiciones constitucionales comunes. Los funcionarios públicos, in-

cluyendo a los trabajadores predominantemente intelectuales (empleados) de los institutos autónomos, vinculados a éstos por una relación estatutaria, tienen un régimen de derecho público, y una jurisdicción propia<sup>7</sup>. En cambio, los trabajadores del sector privado y de las empresas estatales y los obreros al servicio de la administración pública están regidos por la ley del trabajo y otros textos legales, entre los cuales cabe mencionar la ley contra despidos injustificados, la ley del seguro social y la ley orgánica de tribunales y procedimientos del trabajo. Además, los trabajadores de las empresas de hidrocarburos, todas estatales, tienen garantizada por ley la estabilidad absoluta<sup>8</sup>. Por otra parte, es preciso advertir que el régimen legal sobre contratos colectivos y huelga ha sido interferido, de hecho, en lo que atañe a los trabajadores de las empresas estatales y a los obreros de la administración pública, por un instructivo presidencial cuyo objeto aparentemente era sólo impartir instrucciones sobre la forma de negociar los contratos colectivos de trabajo<sup>9</sup>. En lugar de ser únicamente un patrón de conducta para los diversos empleadores ligados al Estado, el instructivo ha establecido el lugar, plazo y condiciones de la negociación y pareciera haber limitado el recurso a la huelga. Finalmente, existe una ley de innegable importancia histórica, que además modifica la estructura y la concepción mercantil de la empresa estatal, al consagrar de manera general la participación de los trabajadores en la dirección de los institutos autónomos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado<sup>10</sup>.

En este estudio se describe el funcionamiento del sistema de relaciones laborales en las empresas estatales y, cuando es posible, en comparación con las empresas del sector privado, con las cuales comparten, sustancialmente, un mismo ordenamiento legal.

La muestra estudiada abarca cinco empresas estatales: C.V.F. Centrales Azucareros (CENAZUCA), Horizonte Compañía Anónima de Seguros, C.V.G. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), LAGOVEN, y Venezolana Internacional de Aviación (VIASA). La selección se hizo de modo que la muestra, sin ser técnicamente representativa, diese una idea bastante aproximada del funcionamiento de las relaciones laborales en las empresas estatales venezolanas; para escoger las empresas se procedió a partir de una lista oficial de 113 empresas, de acuerdo con los siguientes criterios: clase de actividad de la empresa, posición en el mercado, dimensiones, implantación geográfica, rendimiento económico y origen. Hubo que dar preferencia a las empresas más accesibles, por lo cual quedaron desechadas desde un primer momento un número apreciable de pequeñas empresas, diseminadas en el interior de la República y cuya actividad es fundamentalmente agropecuaria o de desarrollo regional.

De las cinco empresas escogidas, las tres primeras desarrollan actividades básicas para el país, por no decir estratégicas en el caso del petróleo y el hierro, y en condiciones monopólicas o de gran predominio en el mercado; siguen dos empresas comerciales que, en cambio, actúan en un plano de competencia con sociedades nacionales o de producción internacional.

En lo que concierne a sus efectivos, dos tienen entre 9 000 y 14 000 trabajadores; dos, entre 2 000 y 4 000, y una cerca de 240. En general, no hay estimaciones acerca del empleo indirecto que esas empresas crean; pero, por ejemplo, se sabe que LAGOVEN trata con 400 estaciones de servicios (expendios de gasolina) y 2 676 contratistas; por su parte, SIDOR es una empresa clave en el desarrollo y la vida de Guayana, donde utiliza toda clase de productos y servicios<sup>11</sup>, y CENAZUCA moviliza en gran medida la explotación y utilización industrial de la caña de azúcar en el país.

Todas las empresas tienen su domicilio en Caracas, pero tres tienen sus centros de producción en el interior, una realiza vuelos internacionales y la quinta es una empresa urbana que opera fundamentalmente desde Caracas. Tres empresas poseen oficinas en el exterior.

Acerca de la rentabilidad de las empresas, encontramos que cuatro tradicionalmente han acusado ganancias; en cambio, la empresa azucarera ha mantenido una crónica gestión deficitaria.

Finalmente, el origen de las empresas de la muestra también tiene su interés: CENAZUCA es una especie de holding azucarero, formado con las acciones de la mayoría de los centrales que pertenecen al Estado. HORIZONTE fue constituida por el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA); LAGOVEN sucedió a la Creole Petroleum Corporation, filial de la Exxon, cuando el Estado venezolano se reservó la explotación de los hidrocarburos, y forma parte del holding de Petróleos de Venezuela, S.A. Otra empresa estatal, SIDOR, fue creada por un instituto autónomo: la Corporación Venezolana de Guayana. Finalmente, VIASA es una empresa mixta, iniciada con capital de las dos líneas aéreas nacionales, como un esfuerzo conjunto para penetrar en condiciones competitivas las rutas internacionales.

## LOS ACTORES DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

### Los trabajadores y sus organizaciones

Las organizaciones de trabajadores en estas empresas no difieren de las que actúan en el sector privado, pues reflejan la evolución sindical venezolana y adoptan las distintas modalidades que la ley del trabajo contempla, pero disfrutan de mayores facilidades para el reclutamiento de afiliados y no han pasado tantas vicisitudes para lograr ser reconocidas como representantes de los trabajadores.

La mayoría de los sindicatos nacieron después de 1958<sup>12</sup>. Los factores que determinaron el surgimiento y la evolución de esas organizaciones están ligados, obviamente, a la situación del país, el progreso de la conciencia sindical, el ambiente de libertades que, en líneas generales, hubo desde ese año y las circunstancias paradójicas en que se desenvolvió la economía nacional, cuyos importantes recursos no han sido, sin embargo, elemento suficiente para erradicar graves problemas sociales. Pero, además, específicamente en las empresas estatales estudiadas, donde el movimiento sindi-

cal aparece casi junto con ellas, la libertad sindical encuentra mejor cabida que en muchas empresas privadas, según se desprende de las entrevistas efectuadas y de ciertas reivindicaciones que esos sindicatos han conseguido mediante la negociación colectiva.

Las características políticas de las organizaciones corresponden, asimismo, a la situación sindical nacional. Hay tres tendencias políticas principales que predominan en las directivas<sup>13</sup>, donde también es posible encontrar representantes de otras tendencias<sup>14</sup>. Tal situación se ha mantenido así durante años, aunque las posiciones concretas varían de un sindicato a otro y de tiempo en tiempo. Por lo demás, en algunos sindicatos parece haber cierta demarcación entre las actividades políticas y gremiales del dirigente sindical, con determinado margen de autonomía frente al partido político, al menos en la actividad reivindicativa. A la inversa, el sindicato como tal carece de influencia partidista, pero algunos dirigentes tienen una importante audiencia personal; asimismo, las «fracciones» sindicales de los partidos tienen una innegable, aunque no siempre homogénea, influencia interna.

Acerca de la orientación gremial de estos sindicatos pudiera decirse que ha habido una especie de normalización en torno a la idea de reivindicación, eventualmente conflictiva, pero teniendo siempre muy presente la posibilidad de una transacción. A esta situación, de aparente «integración» empresarial, se ha llegado después de períodos muy conflictivos en algunas empresas y también como consecuencia de la evolución política y sindical, especialmente de los últimos cinco años.

Los sindicatos de las empresas estatales están organizados según las modalidades que prevén la ley del trabajo y su reglamento (artículos 173 y 328, respectivamente). Hay sindicatos de empresa, que agrupan a la generalidad de los trabajadores, en los centrales azucareros. En VIASA hay sindicatos profesionales, pero también reducidos al marco de esa empresa. Finalmente, el personal de SIDOR, HORIZONTE y la mayoría del de LAGOVEN está afiliado a verdaderos sindicatos industriales. Todos, normalmente, están afiliados a federaciones regionales e industriales, las cuales a su vez adhieren a una confederación, en este caso la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). Además, los sindicatos, o las respectivas federaciones, pueden estar afiliados a alguna federación internacional<sup>15</sup>.

La pluralidad sindical es posible de acuerdo con la ley, pues basta reunir cierto número de trabajadores para constituir un sindicato. Pero, en la práctica, hay una sensible presión social hacia la agrupación de los trabajadores en una sola organización, dentro de la respectiva empresa, profesión o industria; a esta presión se agregan las prerrogativas de la organización mayoritaria, por ejemplo, en la administración del contrato colectivo, que dificultan la constitución o la supervivencia de sindicatos «paralelos». Seguramente estos factores explican que la singularidad sea la regla en las cinco empresas, con excepción de algunos casos de «paralelismo» en ciertas categorías profesionales de VIASA.

Uno de los aspectos más llamativos de las organizaciones sindicales en estas empresas estatales es el elevado porcentaje de afiliación de trabajadores, el cual es muy superior al promedio nacional, estimado por el Ministerio del Trabajo en 33 por ciento (1973)<sup>16</sup>. Este dato concuerda con importantes conquistas contractuales, especialmente un cierto control del empleo y facilidades para la retención de cotizaciones. En este renglón se nota igualmente un progreso sobre lo obtenido en muchas empresas privadas, inclusive de características análogas.

En tres de las empresas examinadas hay cláusulas que las obligan a emplear determinado número de trabajadores enviados por el sindicato, dentro de ciertas condiciones, o a darles preferencia. El funcionamiento de esta cláusula es objeto de opiniones divergentes: los representantes empresariales dicen que suele ser aplicada cuando los sindicatos presentan oportunamente candidatos idóneos y que el procedimiento contractual es ventajoso para la empresa porque le facilita la labor de reclutamiento de personal; en cambio, algunos dirigentes sindicales sostienen que el cumplimiento de la cláusula puede ser fácilmente evadido por la empresa, aparte de que su aplicación resulta más bien una carga para el sindicato, aun cuando consolide su poder. En cualquier caso, todos coinciden en que la presente coyuntura es más bien de escasez de personal, por lo que la cláusula de control de ingreso ha perdido eficacia.

Las facilidades para la percepción de cotizaciones ordinarias y extraordinarias consisten en la retención de éstas por la propia empresa, previa autorización del trabajador, la cual ha terminado convirtiéndose en un acto rutinario, hasta llegar a hacer presumir esa autorización.

Al margen de lo señalado, la afiliación sindical puede verse favorecida por una especie de presión informal sobre el trabajador que lo lleva hacia el sindicato; esta presión puede obedecer a la propaganda, a la necesidad de seguridad, a la imitación, a la influencia política y a las ventajas específicas que el sindicato puede ofrecer en un momento dado, sobre todo si administra el contrato colectivo.

El porcentaje de afiliados determina desde luego la dimensión del sindicato y, en los casos estudiados, crea una apariencia de poder; pero son muy pocos los afiliados que intervienen activamente. Esto último puede ser interpretado como un signo de debilidad, que se refleja en la vida normal de la organización, por ejemplo en el deterioro del régimen de asambleas, con el consiguiente riesgo de burocratización.

### Trabajadores de confianza

En este contexto, la situación del personal de confianza respecto del sindicato no es del todo clara. Las empresas niegan que dicho personal esté representado por los sindicatos y éstos dan a entender lo contrario, aunque con distintos matices de una empresa a otra. Pareciera que parte del personal de confianza de ciertas empresas estuviese afiliado al sindicato corres-



pondiente, junto con los demás trabajadores, sobre todo cuando se trata de gente con larga carrera, que hubiese llegado por ascenso a la posición actual. En cambio, los sindicatos reconocen que es difícil conseguir adherentes entre el personal nuevo. Es relativamente raro, por lo demás, que el sindicato intervenga ante la empresa por el personal de confianza, pero puede ocurrir; en cambio resulta mucho más corriente que ese personal acuda al sindicato en busca de asesoría cuando entra en conflicto con la empresa, aun cuando luego pueda llegar a un arreglo directo.

Por lo que se refiere al contrato colectivo, la posición del personal de confianza parece más cercana a la de los otros trabajadores. Se diría que es una posición de tácita solidaridad y, al fin de cuentas, de comunidad de intereses. Seguramente verá con buenos ojos las reivindicaciones contenidas en el proyecto de contrato colectivo, aunque no las apoye públicamente. Y obtendrá provecho, al menos indirecto, del contrato colectivo, pues inclusive si no se le aplica, determinará que sus condiciones de trabajo sean mejoradas.

En definitiva, el sustrato personal revela importantes características de los sindicatos de las empresas estatales. Igualmente relevantes son los aspectos estructurales de esas organizaciones.

#### Estructura sindical

Como cualesquiera otros, los sindicatos de las empresas estatales tienen asamblea y junta directiva. Pero circunstancias propias a cada organización y una práctica bien extendida han ido modificando progresivamente sus estructuras y también han incidido en su funcionamiento.

La asamblea se reúne raramente, en momentos de crisis, o por una reivindicación muy importante, como puede ser un aumento de salarios o la negociación de un nuevo contrato colectivo. Además, esas ocasiones son tan excepcionales y apremiantes que dejan escaso margen para la discusión provechosa y la participación mayoritaria en los debates. Es cierto que semejante situación es común a muchas instituciones y no sólo a los sindicatos. Por lo demás, algunos de éstos confrontan serias dificultades para reunir a sus afiliados, inclusive en organismos más pequeños que la asamblea, por el ritmo de vida en las ciudades, las dificultades de transporte, la dispersión de los afiliados, el trabajo por turnos, los horarios disímiles y la dimensión de la empresa.

La junta directiva es el órgano permanente del sindicato. La dirección actúa sobre todo como órgano colegiado<sup>17</sup>, o por conducto de dos o tres dirigentes. Las secretarías, distribuidas estatutariamente entre los miembros de la directiva, funcionan de forma muy desigual, inclusive a nivel federativo o confederativo.

Un tercer órgano del sindicato, el tribunal disciplinario, prácticamente agota su existencia con la elección de sus miembros, en la misma oportunidad en que es elegida la junta directiva. El tribunal ordinariamente no

funciona, a menos que un militante incurra en hechos muy graves, susceptibles de dividir al sindicato. En ciertos sindicatos el tribunal ha sido sustituido por una secretaría de la junta directiva. De todas maneras, la pertenencia al tribunal otorga un rango, pues confiere autoridad, fuero sindical y la condición de miembro nato de otros órganos directivos o consultivos.

De acuerdo con el tamaño del sindicato y de la empresa, y con las facilidades obtenidas por aquél en la contratación colectiva, especialmente en materia de fuero y permisos sindicales, comienzan a surgir otros órganos, no contemplados en la ley: los vocales, que integran la junta directiva pero sin responsabilidades específicas, y los delegados de taller o de zona. Estos últimos tienen particular importancia, porque prolongan la presencia del sindicato en el lugar donde el trabajador presta sus servicios o vive, y donde, por consiguiente, se suscitan los problemas concretos que generan las relaciones laborales. Los delegados fungen, pues, de antenas y portavoces del sindicato, al primer nivel del sistema que se describe. El crecimiento de las organizaciones y la dificultad para reunir a todos los afiliados motivará a su vez la creación de órganos colectivos intermedios.

Las autoridades sindicales son elegidas periódicamente por asambleas, según el principio de la representación proporcional y conforme a pautas que emanan de la CTV. La provisión de cargos en organismos colegiados habitualmente se hace por planchas (listas de candidatos), que suelen corresponder a las diversas tendencias políticas. En la práctica los períodos suelen ser prolongados, por retardo en la convocación a elecciones. La alternancia de candidatos es variable; un buen número de dirigentes se mantienen en la directiva durante años, aun cuando sea en diferentes cargos<sup>18</sup>.

### Recursos financieros

En materia de recursos, los sindicatos de las empresas estatales tienen un nivel aceptable y, a veces, de franca prosperidad pero, en diversos aspectos, son bastante dependientes de las empresas.

Todos los sindicatos tienen sede propia, arrendada, o en comodato convenido con la empresa; además poseen bienes muebles y algún pequeño capital, a veces invertido en acciones. Aparte de los dividendos que éstas producen, los ingresos provienen de cotizaciones de los trabajadores, de las cuales una parte corresponde normalmente a las federaciones respectivas y a la confederación, y —sobre todo— de las contribuciones de la empresa estipuladas en los contratos colectivos, para el mantenimiento de la organización y para cubrir los gastos en que incurre durante la negociación colectiva, principalmente viáticos de dirigentes y abogados. También facilita la empresa la actividad del sindicato al convenir el aumento del número de personas beneficiarias de fuero sindical y su extensión en el tiempo, al reconocer permisos remunerados y no remunerados para el ejercicio de funciones sindicales y, eventualmente, el pago ventajoso de prestaciones

sociales en caso de renuncia para cumplir dichas funciones, al suministrar o autorizar la instalación de carteleras y permitir el libre acceso del personal directivo a los centros de trabajo, a todo lo cual se agrega la retención de cotizaciones.

Puede decirse, entonces, que los sindicatos de las empresas estatales tienen una posición relativamente holgada que les permite sufragar importantes gastos; al mismo tiempo, en cierta medida, son financiados por las empresas, con los riesgos que eso supone en caso de confrontaciones.

### Acción sindical

La acción de los sindicatos vinculados a las empresas estatales no es muy distinta de la que se desenvuelve en empresas privadas. Es más, a veces una misma organización actúa en unas y otras. En el plano interno, realizan actividades sociales, culturales, deportivas y sindicales propiamente dichas (encuentros, cursos, etc.), con variantes, obviamente, de una institución a otra. En el plano externo, actúan en defensa del trabajador y reivindican una mejor situación para éste. Las características más salientes derivan, sin embargo, de un cierto estilo de acción sobre el cual volveremos más adelante. Ahora veamos cómo se muestra la representación empresarial.

### El personal de dirección de las empresas

La dirección de las empresas estatales está a cargo de la asamblea<sup>19</sup>, la junta directiva y el presidente. Sus respectivas atribuciones están fijadas en el documento constitutivo y estatutario y el Código de Comercio, con las limitaciones que derivan de las disposiciones que afectan especialmente a las empresas estatales. La delimitación de atribuciones entre el presidente y la junta directiva no siempre se señalan con claridad; tiende a precisarse en cada caso según diversos factores, entre los cuales cuenta mucho la personalidad del presidente y el tiempo de dedicación de los directores<sup>20</sup>.

Según los estatutos, las empresas gozan de la misma autonomía que cualquier sociedad anónima, con la salvedad de que en este caso el accionista mayoritario o único es el Estado. En la práctica, la autonomía de gestión frente a éste es muy amplia, dentro de las particularidades que impone a cada empresa su situación concreta.

La dirección de la empresa, en manos de los órganos antes señalados, se ejerce a través de un personal que, en principio, es *de confianza*. Esta calificación, sin embargo, es ambigua y por ello los tribunales tienden a reducir estrictamente su alcance a los trabajadores que representan los intereses generales del patrono y hacen sus veces. A la inversa, es posible que haya trabajadores de confianza que no formen parte del personal de dirección<sup>21</sup>.

En las empresas estatales, como en las privadas, el personal de dirección está integrado por los trabajadores que cumplen funciones gerenciales,

o de supervisión, hasta cierto nivel, aparte de los directivos cuya dedicación excede la simple asistencia a reuniones de junta. Ese personal es reclutado por diversos medios, siguiendo criterios variables y nada explícitos. Un sector importante procede de la propia empresa, por ascenso; ello pone de relieve las posibilidades de carrera que allí se ofrecen. Otro sector es reclutado externamente, por razones profesionales, personales y políticas; entre éstos abundan egresados universitarios y emigrantes de la función pública<sup>22</sup>. En las empresas examinadas la rotación del personal de dirección no es elevada, pero en otros casos parecería que la situación es exactamente la inversa.

### La administración de personal

Es posible detectar diversos tipos de la función de administración de personal en las empresas del Estado.

Por una parte, hay empresas dotadas de unidades especializadas de máxima jerarquía (gerencias o departamentos), responsables por entero de la función de personal, con sofisticados niveles técnicos y que actúan con bastante libertad, al punto de diseñar la política laboral de la empresa y los planes de desarrollo de los recursos humanos, los cuales someten luego a la aprobación de la presidencia o, eventualmente, de la junta directiva. Tales unidades están investidas de una amplia discrecionalidad, a veces asumen el papel de componedor de los intereses opuestos de los trabajadores y la alta gerencia, y el éxito de su gestión es medido por resultados: paz laboral, cuantía del costo de personal, eficiencia para obtener y desarrollar recursos humanos. En fin, guardan estrecha correlación con modelos de administración de personal adoptados por grandes empresas de los países industrializados.

Frente a estas empresas, existen aquellas donde la unidad de personal es poco más que una oficina tramitadora, con escaso poder de decisión, pues éste sigue reservado a la presidencia o la junta directiva. Como no se formulan ni política de personal ni grandes directrices, esos órganos dictan sus decisiones a medida que los problemas se presentan. En este tipo de empresa el movimiento sindical está poco desarrollado.

A una tercera categoría, intermedia, parecieran corresponder las empresas cuya función de personal la ejerce en buena medida una unidad especializada, aunque el presidente o la junta directiva se reserven muchas de las decisiones importantes y aun cuestiones de detalle. La unidad encargada de la administración de personal no formula planes de envergadura, ni propone la política laboral de la empresa.

En cambio, en ninguna empresa incluida en la muestra la función de administración de personal está repartida entre las gerencias operativas y los niveles supervisorios, descentralizadamente, de modo que cada unidad de la empresa desempeñe un papel significativo en esa materia. Por el contrario, como rasgo constante de las empresas estatales, esa función está

muy centralizada, al menos en los aspectos formales de asignación de responsabilidades, lo cual no impide que se consignent casos de solución de reclamaciones individuales, e incluso de celebración de acuerdos colectivos limitados, en los más variados niveles supervisorios con pretensiones autárquicas y al margen de la normativa de la unidad responsable de la administración de personal.

En líneas generales, los actores del sistema de relaciones laborales en las empresas estatales son análogos a los de las empresas privadas. No obstante, el hecho de que el Estado es accionista mayoritario, o único, según los casos, parece permitir una acción más cómoda de las asociaciones sindicales. Para explicar esta situación se pueden avanzar razones políticas, pero también cuenta la manera como esas empresas son administradas. La propiedad estatal y, al mismo tiempo, la autonomía de gestión que el Estado admite, hasta por omisión, han dejado un amplio margen para la administración de personal sobre bases relativamente técnicas y de cierta flexibilidad hacia los trabajadores. Esta sensación se confirma al estudiar el funcionamiento del sistema de relaciones laborales en sus grandes líneas.

## NEGOCIACION COLECTIVA

En las relaciones de trabajo hay momentos de diálogo y momentos de confrontación. Empresa y trabajadores tienen esferas de intereses que sólo parcialmente coinciden pero, para bien de ambos, deben llegar a entenderse. Así ocurre, también, en las empresas estatales. No obstante, la evolución de los últimos años revela una dinámica propia, digna de estudio. En primer término, ha habido un esfuerzo gubernamental por encuadrar la negociación colectiva en un esquema especial. En segundo término, la intensa práctica de la negociación, según diversas fórmulas, durante un período que comienza a ser largo<sup>23</sup>, ha arrojado resultados apreciables, algunos insospechados en las empresas privadas. Se ha producido una especie de expansión de la negociación, mayor y más generalizada que en éstas, y que ha predominado sobre los conflictos, aunque éstos no han desaparecido: al contrario, se han hecho presentes con mucha fuerza, en años todavía recientes, se manifiestan activamente en ciertas ocasiones y podrían incrementarse en los próximos meses.

En las cinco empresas estatales de la muestra hay contratos colectivos desde hace años. La negociación ha pasado a ser un instrumento rutinario y de primer orden en las relaciones laborales de tales empresas. A continuación se reseñan el proceso de negociación y sus resultados.

En Venezuela la negociación colectiva normalmente tiene lugar a partir de un proyecto de convenio, un pliego, que el sindicato elabora y discute con la empresa.

El régimen común de negociaciones colectivas, de la ley del trabajo, admite conversaciones directas entre una o varias empresas y uno o varios

sindicatos, o ante las autoridades del trabajo, sin mayores pautas, para celebrar un contrato colectivo de trabajo, válido únicamente entre las partes y aplicable a los trabajadores presentes o futuros de esas empresas. Así se han negociado reiteradamente el contrato petrolero, inclusive después de la nacionalización, y el de la empresa HORIZONTE.

Este régimen común, aplicable también a las empresas estatales, ha sido sustancialmente modificado por el instructivo núm. 11, un instrumento subalterno cuya finalidad aparente era sólo de coordinación de la negociación de los entes estatales. De acuerdo con ese instructivo, una copia del proyecto de contrato presentado al Ministerio del Trabajo debe ser remitida a la Procuraduría General de la República, donde tendrán lugar las discusiones, en presencia de un representante del Procurador General. Discutido el proyecto y obtenida la conformidad del Procurador, previo informe a la Oficina Central de Personal<sup>24</sup>, las partes concurren al Ministerio del Trabajo para depositar allí el contrato, como lo dispone la ley del trabajo. El procedimiento del instructivo núm. 11 equivale a la discusión directa que las partes pueden tener, sin intervención del Ministerio; la diferencia estriba en que ésta es decidida de común acuerdo por las partes y, en cambio, el instructivo presidencial la impone en las empresas estatales, aparte de que las conversaciones son mediatizadas por la Procuraduría y, eventualmente, por una comisión insuficientemente definida<sup>25</sup>. Pero la observancia del instructivo dista de ser general. De las empresas seleccionadas, sólo SIDOR y VIASA se atienen a él, aunque en la práctica las partes suelen acordarse para evadir los controles que pretende imponer, como veremos más adelante.

Finalmente, los sectores más representativos de una rama industrial pueden, bajo ciertas condiciones, acogerse al decreto-ley 440 y negociar un contrato colectivo por rama de industria, aplicable inicialmente en todas las empresas convocadas para su discusión, que luego puede ser extendido por decreto a todas las empresas de la rama, dentro de determinada zona geográfica. Entre estos contratos cabe señalar el de la industria de la caña de azúcar, en cuya negociación participa CENAZUCA con sus centrales, al lado de empresas particulares y de otras empresas estatales. El contrato «petrolero» también es uniforme para toda la industria, pero por decisión voluntaria de las partes cada empresa firma su contrato por separado.

### Preparación y discusión del pliego de peticiones

La aprobación formal del pliego de peticiones que habrá de ser presentado a la empresa o grupo de empresas corresponde a la asamblea sindical. Pero la redacción del proyecto puede ser hecha de diversas maneras.

A veces se observa cierta participación de los trabajadores, o de los sindicatos de la federación, según sea el caso, mediante sugerencias destinadas a elaborar o a enriquecer el pliego. Sin embargo, el procedimiento más fre-

cuenta consiste en designar una comisión redactora del anteproyecto, eventualmente con asistencia legal o económica. Una vez revisado por los órganos ejecutivos, el anteproyecto es sometido a consideración de la asamblea.

La difusión del proyecto entre los trabajadores es muy escasa; apenas conocerán las reivindicaciones más sensibles, y eso de manera indirecta. Inclusive a la hora de votar el texto, no se hace una revisión exhaustiva de todas las cláusulas. Los dirigentes sindicales se quejan de que la asamblea sólo se satisface con peticiones exageradas, que van incorporando al proyecto durante su discusión. Pero en realidad el proyecto de contrato es y sigue siendo obra de la junta directiva o de un sector de ésta que lo prepara, lo defiende en la asamblea y lo discute luego con la empresa.

El carácter habitual de las negociaciones en las empresas estatales explica la existencia de una verdadera praxis, de una rutina que las partes conocen. La situación varía obviamente en cada empresa, según su situación particular, el número de sujetos involucrados en las conversaciones y el régimen jurídico que las regula. Pero siempre habrá una cierta programación, aunque no sea explícita ni pública y se negociará en base a criterios complejos.

La oportunidad para el comienzo de las conversaciones suele estar fijada en el contrato vigente, donde además puede ser contemplada la presentación anticipada del pliego, para su consideración y estudio. El lugar, días y horas son determinados de común acuerdo, aunque cuando la Procuraduría interviene tiende a imponer su voluntad. La duración de las discusiones es variable —dos o tres meses como mínimo, pero pueden durar ocho o nueve meses—; a veces son retardadas mientras el Ejecutivo toma sus propias decisiones acerca de planteamientos fundamentales, especialmente sobre el incremento económico. Para los sindicatos esto carece de importancia hasta cierto punto, pues el costo de la negociación lo sufraga la empresa<sup>26</sup> y la vigencia de los acuerdos normalmente se hace retroactiva, desde una fecha convenida, que puede ser la del comienzo de las conversaciones.

Las partes designan comisiones negociadoras, cuya integración puede depender de la extensión y composición política de la organización y la importancia del convenio. La representación empresarial tiende a ser menos numerosa que la de los trabajadores. Siempre hay asesoría legal, aunque ésta puede no desempeñar un papel activo durante las conversaciones<sup>27</sup>. Las comisiones de los trabajadores tienen plenos poderes habitualmente, pero a veces recurren a la asamblea para oír su opinión sobre algún punto concreto y para no asumir la responsabilidad absoluta de la decisión tomada en la mesa de negociaciones. La representación empresarial tiene también amplios poderes, a reserva de algunas directrices oficiales, generalmente sobre compromisos económicos; pero no todas están en condiciones de decidir inmediatamente sobre una proposición de los trabajadores, sino que deben consultar a la junta directiva o al presidente

de la empresa. En realidad, por dificultades de autoridad y también por estrategia, las conversaciones pueden entablarse, simultánea o sucesivamente, en varios niveles.

Por un lado, se celebran discusiones entre las comisiones negociadoras en el Ministerio del Trabajo, la Procuraduría o cualquier otro lugar, a partir del pliego de peticiones, según la programación previamente hecha y conforme a las instrucciones inicialmente recibidas. Por otro lado, existe la alternativa de negociación informal, que surge, en primer lugar, entre los propios negociadores, pero fuera del ámbito de la mesa de conversaciones, en parte para compensar la rigidez de una reunión numerosa y comprometedor y en parte para evadir conjuntamente el control del Ejecutivo a través de la Procuraduría General. En segundo lugar, la discusión informal facilita la intervención de terceros o de autoridades superiores de la empresa, y hasta de personalidades políticas y gubernamentales, con quienes a veces son adoptadas las decisiones fundamentales en torno al convenio en discusión<sup>28</sup>.

Las partes pueden expresar algunos criterios que sustentarán sus posiciones en la negociación, pero no siempre son los reales, ni los únicos, que estarán en juego. La situación se presenta, también en este punto, a varios niveles, según los intereses contrapuestos en el debate. La empresa dice discutir de acuerdo con sus posibilidades, mientras los trabajadores, aparte de cuestionarlas, también presentan exigencias en función de las posibilidades estatales, por imitación de trabajadores de otras empresas, y según el costo de la vida y las exigencias de la sociedad. No hay que olvidar en esta oposición de puntos de vista la influencia que sobre la empresa pueden ejercer los sectores privados para evitar repercusiones que comprometen su situación. Existe también otra oposición clásica en las relaciones laborales, entre productividad de la empresa y progreso de los trabajadores, que dividirá inicialmente a las partes; sin embargo, la cuestión tiene menos vigencia que en la empresa privada, pues son notorios y muy substanciales los beneficios sociales que los trabajadores han conseguido. De todas maneras, en cada negociación se plantea la cuestión de saber hasta dónde pretenderá la empresa aumentar su productividad y con qué consecuencias y, a la inversa, qué grado de mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo podrán conquistar o consolidar los trabajadores. Un tercer nivel, absolutamente fundamental en la fase actual de la contratación colectiva venezolana, es la exigencia angustiosa de «paz social» por parte de la empresa; la certeza de un período de tranquilidad en las relaciones laborales justifica para ella los más elevados desembolsos en favor de los trabajadores; por parte del sindicato, la negociación es una oportunidad para reforzar su posición ante los trabajadores y dentro de la empresa.

Las conversaciones, y en particular la estrategia de la empresa, van a estar parcialmente condicionadas por las limitaciones decididas de antemano por el Ejecutivo o por la propia empresa, acerca de la materia negociable y su costo. En este sentido se observa una tendencia centralizadora en ciertas



oficinas gubernamentales, a la cual se contraponen la tendencia de la empresa a preservar su autonomía y a consolidar buenas relaciones laborales, aunque eso suponga hacer concesiones discretamente, a espaldas del Ejecutivo. Asimismo, en algunas empresas estatales se va hacia una discusión de absoluta buena fe, pues los trabajadores llegan a tener conocimiento, por fuentes confidenciales, de las estimaciones sobre el proyecto de contrato que hace la empresa y sus posibilidades de negociación. Aparte de esa información, el sindicato carece de estudios económicos propios sobre el proyecto inicial de contrato y sobre el valor de las cláusulas después de ser aprobadas, lo cual da un carácter muy empírico a las reivindicaciones.

Sindicatos y empresas convienen en que las cláusulas más difíciles de negociar son las económicas, especialmente las de aumento de salario y reducción de jornadas, y las que implican intervención del sindicato en las decisiones de la empresa o la supervisión de sus actividades. Las cláusulas más controvertidas a la hora de aplicarlas serían asimismo las económicas, sobre todo el monto de los salarios, ascensos y pagos por sustituciones temporales; en segundo lugar, la contratación de trabajadores afiliados al sindicato o recomendados por éste, horarios, jornadas y estabilidad en el trabajo; por último y con menor frecuencia, los enfrentamientos se producen en torno al cambio de tareas y la aplicación del convenio colectivo al personal de empresas contratistas.

El proyecto de contrato es un texto deliberadamente exagerado, pues refleja esa especie de subasta de aspiraciones de la asamblea de trabajadores, que los dirigentes no siempre contradicen y hasta pueden apoyar para que sea la empresa quien haga oposiciones, con la circunstancia, apuntada con anterioridad, de que se desconoce el costo de lo que se pide. Así se explica la sensible distancia que media en Venezuela entre el proyecto y el contrato, lo cual no obsta, en el caso de las empresas estatales, para que las negociaciones culminen en importantes contratos colectivos.

#### Contenido de la contratación colectiva

Después de cuatro lustros de negociación colectiva, las empresas estatales han pasado a tener un verdadero derecho convencional del trabajo, que cubre las más diversas materias, con normas que, si bien no son uniformes en todas las empresas, generalmente superan el régimen legal y tienden a ser efectivamente aplicadas.

Los contratos colectivos de trabajo de las empresas estatales tienen un elevado número de cláusulas, aunque no todos presentan la misma amplitud<sup>29</sup>. Además, dichos contratos no necesariamente agotan el consenso entre las partes, sino que hay negociaciones paralelas o posteriores, para aclarar, ampliar o modificar el contenido de aquéllos, las cuales pueden conducir a simples acuerdos verbales, o registrados en actas, públicas o privadas. La regulación convencional sustantiva versa sobre condiciones de trabajo, remuneraciones, beneficios socioeconómicos y derechos sindicales.

Las cláusulas más usuales sobre condiciones de trabajo se refieren al tiempo de trabajo, permisos remunerados por muy diversas razones, estabilidad y carrera. La tónica en cuanto a estabilidad en el empleo continúa siendo de declaración de intenciones, complementada por un vago derecho a la permanencia en el empleo —que la empresa puede obviar con el pago de una indemnización— más que por una prohibición de despido injustificado<sup>30</sup>. Muchas de estas cláusulas figuran también en contratos colectivos de empresas privadas análogas, aunque en general las empresas estatales acuerdan beneficios superiores<sup>31</sup>. En unas y otras se nota una falta de participación sindical en la determinación de condiciones de trabajo durante la vigencia del contrato.

Las cláusulas económicas tratan acerca del régimen general de fijación y pago de remuneraciones, salario y conceptos complementarios o sustitutivos y prestaciones sociales. Las disposiciones más constantes son de aumento de salario; pago de horas extraordinarias; utilidades; tabulador; bono por vacaciones; contribución para útiles escolares; pago en caso de sustituciones temporales; cómputo y remuneración del tiempo de viaje; cómputo de la antigüedad para el cálculo de prestaciones sociales; traslados; comidas; prima de vehículos; salario nocturno; viáticos; aporte por ahorros; remuneración de días de descanso, e indemnizaciones por incapacidad temporal.

Los contratos colectivos incluyen además una serie de beneficios económico-sociales, establecidos globalmente para trabajadores y familiares y que no encuadran dentro de la noción de salario. Algunos de estos beneficios guardan relación con riesgos sociales<sup>32</sup>, necesidades educativas<sup>33</sup> o de vivienda<sup>34</sup>. Otros beneficios consisten en servicios de salud, educación, vivienda, artículos de consumo y recreación<sup>35</sup>. Las cláusulas revelan una alta dispersión de materias, que hacen referencia a beneficios marginales, o para grupos pequeños. El esfuerzo está centrado en educación, servicios médicos, riesgos sociales y vivienda.

Por último, las cláusulas en materia sindical se refieren al estatuto de la organización, facilidades para la acción sindical y, dentro de éstas, al apoyo económico que se da al sindicato<sup>36</sup>.

El resto de las cláusulas conciernen al acuerdo mismo, el cual, como hemos señalado antes, puede revestir diversas formas.

### Forma de la contratación colectiva

El resultado normal de la negociación colectiva es el contrato colectivo del Trabajo en 33 por ciento (1973)<sup>16</sup>. Este dato concuerda con extensión. A éstos pueden agregarse acuerdos sobre puntos muy concretos, a manera de aclaratorias, ampliaciones o modificaciones del contrato, que constan por separado en actas que las partes subscriben y dan o no a la publicidad, según su conveniencia, o que son solamente verbales. Aunque parciales, estos acuerdos pueden tener gran importancia económica o de

otra especie y su finalidad es múltiple. Para la empresa significan un ejercicio de autonomía ante la falta de directrices o, a la inversa, ante la actitud uniformadora de ciertas dependencias de la administración, portadoras de consignas gubernamentales para la contratación en el sector público, que pretenden imponer como regla general, subestimando los recursos y problemas propios de cada empresa y, en particular, la dificultad de mantener la «paz laboral». Significan, además, en este sentido, un recurso de flexibilidad, que hasta puede contar con una discreta autorización superior, en la posición empresarial frente a los sindicatos. Para éstos, tales acuerdos constituyen una vía un tanto inesperada para lograr reivindicaciones que la empresa no puede reconocer de viva voz sin provocar una reacción del Gobierno o demandas generalizadas de los trabajadores de otras empresas, las cuales harían difícil su posición.

Los contratos colectivos son todos por tiempo determinado. La vigencia de ciertas cláusulas se extiende sin embargo más allá del término, que en general es de tres años en promedio. El contrato azucarero rige para toda la industria; el petrolero igualmente, pero porque todas las empresas voluntariamente participan en su negociación y lo suscriben. Los otros contratos tienen vigencia sólo en el marco de la respectiva empresa y, en el caso de VIASA, cada contrato rige para una determinada categoría profesional de trabajadores. Normalmente los trabajadores de confianza están excluidos de la aplicación del contrato.

Ahora bien, aunque lo normal es que las negociaciones conduzcan al acuerdo y aunque la tendencia a la conciliación es muy marcada en los últimos años, la posibilidad del conflicto existe y la propia contratación colectiva prevé maneras de encauzarlo.

## CONFLICTOS COLECTIVOS

En los últimos años las huelgas legales se han ido haciendo cada vez más raras en el país. Tradicionalmente el inspector del trabajo ha sido reticente en dar curso a los pliegos conflictivos aduciendo que no se discuten condiciones de trabajo o que no llenan requisitos formales. Además, el nuevo reglamento de la ley del trabajo ha contribuido a arraigar la práctica administrativa de demorar la tramitación del pliego, al crear un período previo de conciliación de hasta treinta días. Por otra parte, el Gobierno ha sido propenso a interrumpir el desarrollo de huelgas legalmente declaradas y ordenar la «reanudación de faenas», considerando, a veces con preocupación un tanto exagerada, que la paralización de la empresa o servicio pone en peligro inmediato la salud o la vida económico-social de la población. A estas medidas se agrega el comportamiento de organizaciones de empleadores y de trabajadores para obstaculizar efectivamente la manifestación de conflictos legales.

Podría decirse, sin embargo, que a medida que las puertas se han cerrado a los conflictos legales, han ido proliferando otros, al margen de la ley,

puesto que surgen sin ningún trámite administrativo, o sin esperar sus resultados, y pueden adoptar formas diversas, que van desde la paralización indefinida hasta las suspensiones de labores por breves periodos, pasando por el trabajo a perfección, o a reglamento, llamado popularmente en Venezuela «operación morrocoy».

Estos conflictos son mal conocidos, entre otras cosas porque las estadísticas oficiales no los registran fielmente. Se sabe, sin embargo, que los más numerosos y masivos han concernido directa o indirectamente al Estado como empleador. Se ha dado así la paradoja de que mientras éste como autoridad ha limitado el derecho de huelga, como empleador las ha tolerado mucho más que los particulares, al punto de que casi es más fácil declarar una huelga al Estado-patrono que a los demás empleadores. Esto dicho, también es cierto que la generalidad de las empresas estatales han entrado en una etapa de relativa calma, después que algunas vivieran situaciones de bastante violencia<sup>37</sup>, sin que por ello pueda decirse que mantienen un ambiente idílico de trabajo.

Los motivos más frecuentes de las acciones conflictivas por parte de los trabajadores quizá hayan sido las trabas en la negociación colectiva, la solidaridad con otros trabajadores y, en menor escala, las controversias acerca de la aplicación del contrato colectivo.

Las partes se entienden directamente para poner término a un conflicto, o lo hacen bajo la incitación de autoridades del trabajo, como en cualquier empresa, con la posibilidad, además, de recurrir al arbitraje. El aspecto verdaderamente original que presentan algunas empresas estatales y dependencias de la Administración en cuanto a los medios de solución de conflictos colectivos, es la existencia de instancias convencionales, específicamente comisiones tripartitas, llamadas de arbitraje, cuyas decisiones, de hecho, previenen conflictos, e inclusive pueden terminarlos. Esas comisiones han contado hasta ahora con el respeto de la empresa y de los trabajadores y representan un esfuerzo por preservar, de alguna manera, la autonomía de ambos sectores para resolver entre sí sus problemas, sin injerencia estatal; para ello cuentan con sendos representantes en la comisión y con una tercera persona escogida de común acuerdo, todos juristas. La comisión es, entonces, un tribunal *ad hoc*, que puede conocer integralmente de los problemas que dividen a las partes. Aun la simple posibilidad de tener acceso a las comisiones constituye un freno a la arbitrariedad y un estímulo para que las partes se entiendan directamente, antes de que una comisión dé la razón a una de ellas, o establezca un criterio definido sobre alguna materia en particular, que las obligaría para el futuro. Lo mismo sucede en el plano individual.

### Conflictos individuales

Como cualquier empleador, las empresas estatales entran en conflicto con sus trabajadores, individualmente considerados. Sin embargo, es posi-

ble percibir que el estilo de administración de personal y la contratación colectiva han creado una situación relativamente novedosa en Venezuela, con mayores facilidades de diálogo y mayor estabilidad, que refuerzan el dispositivo legal. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la diferencia no radica en una disminución del conflicto propiamente dicha, sino en que las situaciones conflictivas pueden ser planteadas con más facilidad a lo largo de la relación de trabajo y no sólo en el momento de su terminación, con las saludables consecuencias que suelen producir las confrontaciones que se manifiestan oportunamente.

En los tribunales del trabajo son raras las acciones que se han intentado durante la vigencia de una relación laboral; la inmensa mayoría tienen su origen en la terminación del contrato. En las comisiones tripartitas creadas por la ley contra despidos injustificados, con mayor razón, las reclamaciones tienen idéntico motivo. Es decir, en Venezuela pareciera no haber hábito de dirimir jurisdiccionalmente diferencias mientras el contrato existe, y esta alternativa encuentra respaldo en la ley del trabajo, pues las acciones se mantienen vivas hasta seis meses después de que ha terminado.

La situación en las empresas estatales es parcialmente diferente. La mayoría de los contratos colectivos establecen procedimientos para hacer reclamaciones internas, que la empresa debe atender; y, a diferencia de lo que ocurre con muchas normas de rango superior, esos procedimientos son una práctica corriente y efectiva, que en todo caso puede ser mejorada en los hechos, con tramitaciones de mayor informalidad e igual eficacia. Dentro de este contexto, la sola presencia del sindicato en la empresa, sobre todo si dispone de delegados con fuero, abre la posibilidad de hacer reclamaciones internas toda vez que un trabajador se sienta lesionado en sus derechos. Pero además los contratos colectivos suelen prever mecanismos para hacer esas reclamaciones, comenzando por una disposición elemental que obliga a las partes a responder con celeridad y por escrito a las comunicaciones. Las reclamaciones, según su entidad, pueden ser presentadas a diversos niveles: supervisor inmediato, unidad especializada en la gerencia de relaciones industriales o a la propia gerencia; en caso de desacuerdo, el problema puede pasar de una a otra instancia, hasta llegar, si es necesario, a la presidencia. Esta vía permite solucionar la gran mayoría de las diferencias entre la empresa y sus trabajadores, entre otras cosas porque ambos prefieren que así sea<sup>38</sup>. De todas formas, si el desacuerdo persiste, quedan abiertas las puertas para recurrir a los organismos oficiales o, si fuere el caso, a la comisión tripartita creada por el contrato colectivo.

La experiencia de la comisión tripartita de SIDOR es particularmente valiosa, a juzgar por las opiniones contestes de dirigentes sindicales y representantes de la empresa, aunque no refleja la situación de la generalidad de las empresas estatales. La comisión sesiona habitualmente en Caracas, pero con cierta frecuencia y cuando algún caso lo justifique se traslada a Guayana para informar a los interesados sobre los asuntos en curso, evacuar pruebas y procurar la conciliación en los casos pendientes y en los que

le sean planteados directamente durante su visita a la zona. El procedimiento es rápido y sencillo. Las controversias son resueltas en primera instancia y acatadas fielmente por las partes. La comisión de segunda instancia, cuya constitución efectiva sólo está prevista cuando algún caso lo requiere, apenas ha funcionado un par de veces.

Por lo demás, la legislación ha previsto la reclamación ante la comisión tripartita creada por la ley contra despidos injustificados, si de esto se tratara, o ante el inspector del trabajo cuando el trabajador goza de fuero, y la acción ordinaria ante los tribunales del trabajo.

## AUTONOMIA

El examen del sistema de relaciones laborales revela la existencia de una práctica bastante rica de comportamiento autónomo entre las empresas estatales y las organizaciones de trabajadores, sin que ello excluya la intervención gubernamental ni la influencia de los partidos políticos. La creciente complejidad de esas empresas ha llevado a los actores del sistema de relaciones laborales a la convicción de que ellos son los sujetos más idóneos para resolver los problemas comunes y para diseñar y poner en práctica las instituciones que más convienen a los trabajadores. Esa misma complejidad y la fuerza que ha adquirido el movimiento sindical han creado un ambiente propicio para experiencias de participación.

## PARTICIPACION

Las empresas estudiadas son sociedades de capital, regidas principalmente por normas mercantiles, pero que en la práctica han incorporado a los trabajadores y sus organizaciones. En muchos sentidos capital y trabajo han cruzado sus caminos. El origen del capital parece haber sido un factor determinante de este fenómeno. Los trabajadores saben y están conscientes de que las empresas pertenecen al Estado, al menos en su mayor parte, y esa circunstancia les hace sentirse más seguros y con mayores derechos que en la empresa privada. El personal de dirección, por su parte, así como los directivos y asistentes a la asamblea, tienen presente que no administran un capital propio ni de particulares y eso puede hacerles apreciar desde una perspectiva singular las iniciativas de participación.

La principal de esas actividades acabamos de analizarla: consiste en la posibilidad que tienen los trabajadores de intervenir en la fijación de sus condiciones de empleo y aun en la solución de conflictos, mediante la negociación colectiva, que en las empresas estatales ha adquirido un valor considerable. La ley prevé igualmente el derecho de los trabajadores a participar en los beneficios de la empresa o al pago de una bonificación sustantiva cuando el ejercicio económico no ha sido productivo o la empresa carece de fines de lucro<sup>39</sup>.

Estas empresas también realizan incipientes experiencias de participación de los trabajadores en su dirección y administración.

Por ley los trabajadores tienen un representante en la dirección de las empresas estatales, organismos de desarrollo económico e institutos autónomos. Después de una etapa inicial de indecisión, la representación laboral ha sido extendida a todos los entes ya mencionados, aunque de hecho en algunos no existe<sup>40</sup>.

El representante de los trabajadores es designado por el Ejecutivo Nacional, que lo escoge de una lista de cinco candidatos propuesta al Ministerio del Trabajo por la confederación, federación o sindicato más representativo de la correspondiente rama industrial, o, transcurrido cierto lapso, lo elige libremente y lo nombra en forma provisional, hasta que la lista sea presentada. El candidato debe reunir determinadas condiciones y normalmente puede ser removido libremente, a solicitud de la organización postulante, o destituido por alguna de las causales reglamentarias<sup>41</sup>. En la práctica, la presentación de candidatos ha quedado bajo control de las corrientes políticas presentes en la CTV. Esta confederación aparentemente clasifica según su importancia a los organismos con representación laboral; éstos se distribuirían entre las diversas corrientes políticas, de acuerdo con la relación de fuerzas que hay actualmente en la CTV. La influencia de las federaciones en la designación de candidatos es variable, pero en ningún caso altera la repartición política. La de los sindicatos es casi nula; tal vez eso explica el desapego que tienen hacia la figura del representante.

La misión del representante de los trabajadores no es clara en las normas; por su parte, el Gobierno y los sindicatos carecen de ideas precisas acerca del papel que debe cumplir.

En principio es un director como los demás, con derecho de asistir a todas las reuniones de la junta directiva u órgano equivalente y participar en sus deliberaciones, con voz y voto; como cualquier director, recibe una dieta por reuniones y en algunas empresas se le asigna también un sueldo o una bonificación anual, o ambas cosas, aunque no es la regla. Pero el reglamento no le permite ejercer cargos directivos o ejecutivos en la entidad en cuya dirección participa ni intervenir en actos de administración. Asimismo, se dispone expresamente que dicho representante no deberá figurar entre los mandatarios empresariales que negociarán el contrato colectivo.

Su actuación se limita a la representación de los trabajadores conforme a la ley, para velar por sus intereses y los del Estado, como dice el reglamento, pero estos términos no son suficientemente precisos. No se advierte, aun cuando pueda intuirse, la expectativa específica que despierta este director y que lo diferencia de los demás. Tampoco se indica a qué trabajadores representa; en principio no parece que actúe por los trabajadores de la respectiva empresa, pues aparte de que no tiene que ser seleccionado entre ellos, su postulación corresponde a una confederación o a una federación y sólo eventualmente a un sindicato, que no necesariamente tiene que ser de empresa; es decir, que el representante puede ser, y de hecho es ajeno

a la empresa a que es asignado y su postulación seguramente será hecha por una organización sindical cuyo radio de influencia desborda el marco de la empresa, organismo de desarrollo económico o instituto autónomo. Pudiera pensarse que su representación se extiende a todos los trabajadores de la rama industrial, a juzgar por el criterio legal para determinar la organización postulante, pero esto tampoco es seguro. Y la cuestión se hace todavía más compleja al caer en cuenta que, según la propia ley, la representación la ejercería primordialmente la misma organización, por intermedio de la persona seleccionada de una lista y designada por el Ejecutivo Nacional. En cualquier caso, se mantiene la interrogante acerca de la misión de esa persona, sobre todo cuando en la empresa se discute y decide acerca de una cuestión que afecta a los trabajadores.

En el mismo orden de ideas, la posición del representante laboral frente al sindicato no deja de ser ambigua. Muchos lo considerarán una simple prolongación suya, por medio de la cual tiene acceso a la máxima instancia del organismo y a toda clase de informaciones; podría pensarse también, sin embargo, que el representante tiene una responsabilidad propia, como tal, frente al organismo que contribuye a dirigir y frente a los trabajadores, desligada de la función del sindicato.

El poder real de esta figura que ha creado la ley es muy modesto, en parte por su situación minoritaria<sup>42</sup> y también sin duda por su propia ambigüedad. Se ha señalado, además, que el representante laboral puede tener dificultades para participar adecuadamente en debates y decisiones de carácter técnico, para los que no ha recibido la preparación necesaria; pero la observación pudiera ser válida también para otros directores. Más bien, la experiencia ha permitido que los dirigentes sindicales adquieran una nueva e interesante visión de la empresa, desde la instancia de mayor responsabilidad. Se ha dicho asimismo, en otro sentido, que ciertos directores laborales han terminado acumulando mucho poder personal y que el cargo tiende a «integrarlos» a la empresa, al mismo tiempo que los promueve social y económicamente.

Los representantes de las empresas estatales no descalifican abiertamente la presencia de un vocero de los trabajadores en la dirección, pero tampoco la elogian; más bien la ven con reticencia. Sin mucha convicción, reconocen que hasta ahora esa figura legal no ha causado trastornos, pero no le encuentran una utilidad definida, como no sea la de servir de puente entre la empresa y los trabajadores y disminuir las tensiones entre ambos; en general no creen conveniente que la experiencia sea ampliada.

Los dirigentes sindicales tampoco se muestran satisfechos de esta forma de participación. Creen que la sola asistencia a reuniones de la junta directiva no permite realizar una labor de importancia, ni confiere mayor autoridad. Salvo la posibilidad que indirectamente tiene el sindicato de acceder al nivel de dirección de la empresa, parece mucho más favorable y sólida la posición que un dirigente sindical puede alcanzar a la larga, por su familiaridad con todo el personal y el contacto directo y habitual con la empresa.



Para los trabajadores el representante laboral generalmente es un desconocido, desvinculado de sus problemas y que además no tiene comunicación regular con el sindicato. Los trabajadores coinciden en que hasta ahora son las empresas quienes más provecho han sacado de esta experiencia, al utilizar al representante como vehículo de comunicación con la CTV, especialmente en casos de conflicto, sin contar con el efecto de propaganda que crea para las sociedades estatales, organismos de desarrollo económico e institutos autónomos el hecho de exhibir entre sus directores a un portavoz de los trabajadores.

Algunos directivos de la CTV han afirmado que su confederación tiene el propósito de luchar por una extensión de esta participación para tender hacia fórmulas de cogestión.

El proceso por el cual los trabajadores, a través de sus organizaciones, han ido tomando parte activa en algunos aspectos de la administración de la empresa es también característica del sector estatal y prolonga en cierto modo los efectos de la negociación colectiva, aunque se apoya en usos internos. Esa participación es ejercida desde comisiones mixtas o de trabajadores y por delegados sindicales.

Las comisiones se originan en la necesidad de crear instancias que puedan tratar con la mayor objetividad y conocimiento de causa cuestiones que interesan por igual a la empresa y a los trabajadores. Algunas son permanentes y constituyen verdaderas instituciones creadas por contrato colectivo, que lo trascienden. Son financiadas por la empresa, aunque a un costo relativamente bajo, que resulta básicamente del pago de salarios y del reconocimiento de permisos remunerados para atender las funciones de la comisión. La mayoría son mixtas, con participación de los sectores involucrados y eventualmente de un miembro neutral escogido de común acuerdo; en la muestra hemos encontrado, no obstante, una comisión técnica integrada únicamente por trabajadores —pilotos— y designada sin intervención de la empresa, cuya misión es emitir opiniones sobre entrenamiento y ascensos y colaborar con la empresa en la solución de problemas técnicos. Hay empresas que acostumbran designar comisiones temporales, las cuales cesan en sus funciones al agotar la materia que debían tratar; a veces se trata de simples grupos de trabajo paritarios, destinados, por ejemplo, a elucidar los hechos en torno a una reclamación laboral.

El personal de relaciones industriales estima que las comisiones funcionan normalmente y no plantean problemas mayores, pero miran con recelo la idea de aumentar su número, especialmente las permanentes, porque temen que los trabajadores puedan entorpecer su funcionamiento y, por ende, el de la empresa. Los dirigentes sindicales, a su vez, lamentan que las comisiones tengan una competencia limitada, generalmente consultiva, y que la mayoría de sus recomendaciones no sean consideradas por la empresa. En cualquier caso, esta forma de participación sólo es posible en una administración abierta, y tiene la virtud de poner a los trabajadores en contacto con informaciones que más difícilmente obtendrían de empleadores

privados. Al trabajo de las comisiones se suma muchas veces el de los delegados sindicales.

La contratación colectiva ha permitido a los sindicatos obtener una ampliación del fuero que la ley reconoce a siete directivos. Es frecuente que se reconozca fuero a delegados de fábrica o establecimiento, o de zona, en proporción al número de trabajadores que allí presten servicios, o habiten, según sea el caso. Los directivos y los delegados sindicales son los más activos instrumentos de participación, en cuanto que a ellos compete vigilar el cumplimiento de las condiciones de trabajo y hacer reclamaciones rutinarias en caso de infracciones, o de controversias, para lo cual cuentan con las facilidades que acompañan normalmente al fuero, de poder desplazarse libremente por los centros de trabajo, inclusive en horas hábiles, y hacer personalmente las verificaciones necesarias.

La intervención de los trabajadores o sus organizaciones en la administración y dirección de la empresa pone de manifiesto las formas más novedosas de participación y abre perspectivas interesantes en la búsqueda de estructuras organizativas más humanas y democráticas para la empresa pública o privada. Esa intervención existe en la mayoría de las empresas estudiadas, aunque en grado variable de una a otra; las opiniones que suscita son asimismo de diverso tenor. Para unos es un elemento favorable, que ha modificado la autoridad tradicional de la empresa, sin disminuirla, al propio tiempo que ha consolidado la posición y el control sindical. Para otros se trata de ensayos tímidos, que hasta ahora sólo han producido ventajas a las empresas y, en lo que respecta a la participación en la administración, hace tiempo que muchas empresas modernas la han incorporado como parte de la clase de gestión que practican.

## CONCLUSIONES

Después de haber estudiado el sistema de relaciones laborales en cinco empresas estatales venezolanas, que reflejan con suficiente fidelidad la situación en la generalidad de esas empresas, es posible formular algunas conclusiones.

Es evidente que los actores principales de este sistema, sindicatos y organismos especializados en la administración de personal, no sólo se reconocen mutuamente, sino que mantienen cordiales y muy estrechas relaciones, lo cual no es óbice para que sostengan con firmeza sus puntos de vista. En particular llama la atención el clima de libertad sindical en las empresas del Estado, aunque todavía hay problemas esporádicos con los sectores laborales de orientación más radical. Por lo que respecta a la administración de personal, impresiona el estilo abierto que tiene en muchas empresas, así como su tendencia a manejarse con criterios técnicos, sin prescindir todavía de consideraciones de índole político partidista.

La actividad de los actores se traduce en una negociación colectiva intensa y con amplios resultados. En este sentido se observa que el Estado-

patrono cede más que muchos particulares en beneficios socioeconómicos y conviene con mayor facilidad en compartir internamente su autoridad. Su prudencia, sin embargo, no es garantía de la legalidad de las estipulaciones contractuales, pues algunas de éstas violan disposiciones de la legislación del trabajo, ni tampoco es garantía de fiel cumplimiento.

La viabilidad de los conflictos colectivos en las empresas estatales, y en todo el sector público, parece mayor que en las empresas privadas, en donde los conflictos adoptan de ordinario un cariz ilegal, por la política restrictiva que a veces sostienen las autoridades del trabajo. De todas maneras, los últimos años han sido de relativa calma en las empresas estatales, en parte por la política de personal que siguen y por la correlación política que ha habido entre sindicatos y Gobierno.

Finalmente, el sistema de relaciones laborales encuentra un complemento sugestivo en incipientes experiencias de participación, que de por sí representan cambios significativos en la administración empresarial y conquistas fundamentales de los sindicatos, pero que requieren un esfuerzo sostenido de reflexión, concientización y trabajo, para no terminar siendo fórmulas vacías y de propaganda.

#### Notas

<sup>1</sup> Véanse V. Caballero: *Les entreprises publiques en droit vénézuélien* (París, Université de droit, d'économie et de sciences sociales, 1978; tesis multicopiada), págs. 11 y siguientes; Juan Garrido-Rovira y Nelson Socorro: *Las empresas del Estado en Venezuela, Estudio jurídico* (Caracas, Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, 1977; multigrafiado), págs. 45-46; Allan Randolph Brewer-Carías: «El régimen de competencia entre empresas públicas y empresas privadas», en *Ponencias venezolanas al X Congreso Internacional de Derecho Comparado* (Caracas, Universidad Central, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 1978), págs. 267-268, 285-287, y *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela* (Madrid, Tecnos, 1975), págs. 164-167.

<sup>2</sup> «...En Venezuela, el sector público (Administración central y Administración descentralizada, donde se ubican las empresas públicas) genera más del 50 por ciento del producto territorial bruto (PTB), y ... en la composición del sector público los entes descentralizados y empresas del Estado representan el 70 por ciento de los egresos...». Véase Brewer-Carías: *op. cit.*, pág. 287. En el mismo sentido, el presidente de la Federación de Contadores Públicos de Venezuela advierte que «los institutos autónomos, los aportes de capital y las acciones en compañías descentralizadas alcanzan, en desembolsos, una suma de 117 000 millones de bolívares, hasta el 31 de diciembre de 1978...; para 1977, la inversión en institutos autónomos, aportes de capital y acciones llegó a 101 000 millones de bolívares y para 1976 estaban en el orden de los 82 000 millones (lo cual) configura un crecimiento entre 1976 y 1978 del 42 por ciento, respecto a los desembolsos del Estado...» (*El Nacional* (Caracas), 25 de febrero de 1979).

<sup>3</sup> Véanse Caballero: *op. cit.*, págs. 28 y siguientes y 71-79; Garrido-Rovira y Socorro: *op. cit.*, págs. 40 y siguientes; Brewer-Carías: *op. cit.*, págs. 280 y siguientes.

<sup>4</sup> Esta precaución orienta íntegramente la citada tesis de Caballero.

<sup>5</sup> Aparte de que algunas empresas públicas son entes financieros muy poderosos nacionalmente (v. gr., Corporación Venezolana de Fomento, Corporación Venezolana de Guayana, Fondo de Inversiones de Venezuela), cuyos cometidos las llevan, de ordinario, a crear o absorber empresas, hechos relativamente recientes han cambiado de manera drástica el universo de empresas estatales y dan una idea de su dinamismo. En 1974 el Estado se reservó la industria del hierro y las empresas privadas que lo explotaban fueron sustituidas por Ferrominera del Orinoco, C.A., filial de SIDOR. En 1975 fue la reserva estatal de la industria y el comercio de

## Relaciones laborales en empresas estatales

los hidrocarburos, a cargo ahora de Petróleos de Venezuela, S.A., y sus filiales; por cierto, de 14 que eran éstas después de la nacionalización, han quedado cinco compañías anónimas integradas (LAGOVEN, MARAVEN, MENEVEN, CORPOVEN y LLANOVEN), sin que, probablemente, haya disminuido el capital, ni el número de trabajadores del sector, pues éste más bien ha entrado en una nueva etapa de expansión. Por último, al término de 1978 se produjo la intervención del Banco Nacional de Descuento y «compañías afiliadas», seguida de la adquisición por el Estado del 65 por ciento de las acciones del Banco y 10 por ciento de dos firmas filiales, que le significan el 75 por ciento de las acciones de aquél y de otras empresas (*El Nacional*, 6 de febrero de 1979). Además de aumentar sensiblemente el número de las empresas estatales, esta decisión permite al Gobierno tomar parte minoritaria en muchas otras compañías privadas.

<sup>6</sup> Aparentemente en el país no hay sino cifras parciales sobre el número de trabajadores que emplean las empresas estatales. El Ministerio del Trabajo, por ejemplo, da los siguientes datos acerca de 73 entidades, entre las cuales incluye institutos autónomos:

Años	Empleados	Obreros	Totales
1976	95 718	85 619	181 337
1975	83 724	67 450	151 174
1974	77 502	64 013	141 515
1973	72 067	60 705	132 772
1972	66 969	56 672	126 641
1971	62 402	57 260	119 662
1970	56 439	54 825	111 264

Fuente: *Memoria del Ministerio*, 1977, cuadro 31.

Por su parte, la Oficina Central de Personal señala que los contratos colectivos suscritos entre 1976 y 1978 en 24 empresas aproximadamente (no todas enviaron sus recaudos para el estudio de costos), amparaban a unos 38 594 trabajadores.

<sup>7</sup> En la administración pública nacional rige, sobre todo, la ley de carrera administrativa, de cuyo contencioso conocen el Tribunal de la Carrera Administrativa y la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, o la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en los asuntos que ésta se reserve. Además hay estatutos especiales para el personal de ciertas dependencias; asimismo, algunos estados (entidades federales) y municipalidades han dictado ordenamientos para su función pública. Vale la pena señalar que, de manera insólita, el personal del novísimo Instituto Postal Telegráfico, incluyendo a sus empleados, ha sido sometido a la ley del trabajo. En cambio, en una extensión del concepto de funcionario público, los empleados de empresas estatales no pueden ser elegidos senadores o diputados «...cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal...» (artículo 140, inciso tercero de la Constitución); y los administradores de sociedades estatales, civiles o mercantiles de primer grado están sometidos a la ley de enriquecimiento ilícito.

<sup>8</sup> Ley orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, artículo 24, en *Gaceta Oficial* de 29 de agosto de 1975.

<sup>9</sup> Instructivo presidencial núm. 11, de 27 de mayo de 1975, en *Gaceta Oficial* de 2 de junio de 1975.

<sup>10</sup> Ley sobre representación de los trabajadores en los institutos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado, de 11 de julio de 1966, reformada el 28 de agosto y el 23 de diciembre de 1969, y reglamentada por decreto 1542, de 27 de abril de 1976. Véanse *Gaceta Oficial* de 23 de diciembre de 1969 y de 19 de mayo de 1976, y OIT: *Serie Legislativa*, 1966 y 1969, Ven. 1. Tal representación existía en algunos entes estatales, por disposición de la ley que los creó y continúa rigiéndose por ésta; es el caso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y del Banco Central de Venezuela. Acerca de la evolución de la ley de representación, véase J. J. González: «La participación de los trabajadores en la gestión de las empresas públicas en Venezuela», ponencia presentada al Simposio internacional sobre la participación en el marco de la economía mundial, Roma, 1978 (multigrafiado).

<sup>11</sup> Según el presidente de SIDOR, el IV Plan de esa empresa dará empleo estable a 20 000 trabajadores en la factoría de Matanzas, la expansión de la empresa provocará la creación de 40 000 cargos en el resto de la industria siderúrgica nacional y un número varias veces superior

en la industria metal-mecánica, para alcanzar una cifra aproximada de 300 000 nuevos empleos, sin contar los de industrias conexas y servicios (*El Nacional*, 28 de diciembre de 1978).

<sup>12</sup> También cuatro empresas de la muestra alcanzan su desarrollo con posterioridad a ese año. Los sindicatos petroleros, en cambio, se remontan hasta 1936 y su actividad se mantiene inalterada después de la nacionalización de la industria.

<sup>13</sup> Acción Democrática, COPEI y Movimiento Electoral del Pueblo.

<sup>14</sup> Movimiento al Socialismo (MAS), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Causa R (MATANCEROS). Hay sindicatos distintos, agrupados alrededor de otras confederaciones: Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV), la Confederación de Sindicatos Autónomos (CODESA) o la Confederación General de Trabajadores (CGT). Estas tres confederaciones carecen de importancia significativa en las empresas estatales. La CUTV está afiliada al Congreso Permanente de Unidad Sindical de los Trabajadores de América Latina (CPUSTAL).

<sup>15</sup> FETRAMETAL está afiliada a la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas; la Federación del Transporte, a la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte; los pilotos, a IFALPA, y FETRACADE a la Unión Industrial de Trabajadores de la Alimentación y Afines.

<sup>16</sup> Con frecuencia esa afiliación es sólo tácita, inclusive al margen de los estatutos, pero no por ello deja de ser contabilizada; se produce de manera indirecta cuando, al ingresar a la empresa, el trabajador autoriza la retención de cotizaciones.

<sup>17</sup> De ordinario la integran siete trabajadores, coincidiendo con el número máximo de directivos a quienes ampara el fuero de ley. Pero, por ejemplo, el comité ejecutivo de SUTISS tiene 15 miembros: el presidente, 10 secretarios y 4 vocales. De ellos, los titulares de los siete primeros cargos gozan de fuero legal.

<sup>18</sup> El perfil del dirigente corresponde a una persona curtida en la lucha político-sindical, con ficha de partido, sensible a los cambios políticos, que desarrolla una actividad no transitoria —cabría decir que sigue una «carrera» sindical— y rara vez es un profesional universitario.

<sup>19</sup> El formalismo de muchas sociedades anónimas es patente en la asamblea de las empresas estatales, las cuales pueden estar integradas en realidad por un solo «socio», o por dos o tres personas públicas.

<sup>20</sup> En la muestra llama la atención, a este respecto, la manera como la presencia del actual presidente de VIASA se siente a todos los niveles de la empresa, así como la dedicación a tiempo completo que, por estatuto, deben tener los directores de LAGOVEN.

<sup>21</sup> En SIDOR y LAGOVEN esta posibilidad alcanza proporciones elevadas, por cuanto un número muy importante de trabajadores es unilateralmente considerado de confianza, incluido en nóminas especiales y excluido de los contratos colectivos. Aunque la calificación final corresponde a la jurisdicción del trabajo, y aun cuando la contratación de ese personal se hace sobre bases que resumen los beneficios de la contratación colectiva, la práctica empresarial no deja de producir un deslinde entre los trabajadores, que los sindicatos rechazan y que, en el caso específico de SIDOR, mantiene un clima de insatisfacción entre los empleados «de confianza».

<sup>22</sup> Las empresas estatales han pasado a ser un franco polo de atracción para los funcionarios públicos, por ofrecer mejores condiciones de empleo que la administración.

<sup>23</sup> En las empresas petroleras, ahora de propiedad estatal, el primer contrato colectivo data de 1946. Pero desde 1958 las empresas estatales vienen negociando regularmente, y estos 20 años pesan mucho en la historia social de Venezuela, si tomamos en cuenta, específicamente en materia laboral, que el desarrollo de las instituciones modernas comienza apenas en 1936.

<sup>24</sup> Recibido el proyecto de contrato, la empresa debe remitirlo a la Procuraduría, en un plazo de 30 días junto con el estudio comparativo elaborado conforme a las normas que determina la Oficina Central de Personal (OCP). Al efecto, esta Oficina ha publicado un *Instructivo para la elaboración y presentación de los estudios económicos de proyectos de contratos colectivos*. Luego, al llegarse a un acuerdo entre las partes, el texto convenido debe ser enviado a la OCP para que «precise su costo y la diferencia con el contrato vigente», sin que el Procurador ni los representantes de la empresa puedan firmar el contrato discutido mientras no se produzca el informe de la OCP y se compruebe que el monto del convenio no excede los límites previamente establecidos (*Instructivo* núm. 11, artículos 2 y 7). La tarea encomendada a la OCP es difícil de cumplir en ciertos casos, por la complejidad del contrato o la falta de información sobre el mismo; en otros, simplemente, el procedimiento es evadido. Pero además no deja de

## Relaciones laborales en empresas estatales

sorprender la intervención misma de esta oficina presidencial, creada por la ley de carrera administrativa y cuyo cometido pareciera estar circunscrito al ámbito de la función pública regida por dicha ley.

<sup>25</sup> El texto del Instructivo dice que la Comisión estará «integrada por los Ministros de Hacienda y del Trabajo, o por los representantes que designen al efecto, el Procurador General de la República, el director de la OCP y el presidente de la CTV. Esta Comisión podrá oír las explicaciones o razones que invoquen las partes».

<sup>26</sup> Los sindicatos podrán sentir mayor inquietud cuando el aporte para la negociación se estipula al comienzo de las conversaciones y en forma de una cantidad global, como se ha hecho por ejemplo en el caso de SIDOR.

<sup>27</sup> Al parecer así sucede durante la discusión del contrato petrolero: los abogados se comportan más bien como observadores para intervenir después, internamente, en el análisis de las sesiones.

<sup>28</sup> Los aumentos de sueldo en la industria azucarera y en SIDOR, por ejemplo, así como la duración de la jornada en esta última empresa, fueron decididos a nivel del Gobierno nacional.

<sup>29</sup> Las empresas estudiadas pueden ser agrupadas en tres categorías: 1) LAGOVEN y SIDOR: sus contratos tienen el mayor número de cláusulas (131 y 114, respectivamente) y cubren el mayor número de materias. El derecho convencional opaca la existencia de la legislación, aunque en ocasiones la contraría, en el caso específico de SIDOR (horas extraordinarias, comida). 2) VIASA y HORIZONTE: tienen una regulación menos extensa (entre 49 y 92 cláusulas); los contratos de VIASA contienen complejas condiciones de trabajo. El de HORIZONTE, en cambio, tiene varias cláusulas vagas, que poco aportan respecto de la legislación. 3) El contrato que se aplica a CENAZUCA (33 cláusulas) es el único negociado según el decreto-ley 440; aparentemente es escueto y modesto, pero se apoya en disposiciones convencionales anteriores, nacionales y por empresas; tiene el mérito de incorporar a los trabajadores de una industria agrícola a los beneficios de la contratación colectiva, lo cual hubiera sido poco viable sin los recursos del decreto-ley. Según el secretario general de FETRACADE, la negociación estuvo centrada al comienzo sobre viviendas y cooperativas; luego se pudo abordar con mayor atención la materia de las condiciones de trabajo: tabulador y clasificación del personal; los últimos contratos han mejorado las condiciones salariales y sociales. La remisión a la ley del trabajo que hace el contrato se explica históricamente como una anticipación de la derogatoria del anacrónico reglamento del trabajo en la agricultura y la cría, producida en 1973.

<sup>30</sup> La excepción de la muestra es LAGOVEN, pues por disposición legal sus trabajadores gozan de estabilidad absoluta, a la cual se agrega la fórmula contractual de la estabilidad numérica (la empresa conviene en no reducir por su sola voluntad el número de trabajadores que tenía a la firma del contrato), que por sí sola resultó insuficiente cuando la industria estaba en manos privadas (en un decenio disminuyó sus efectivos en 50 por ciento aproximadamente).

<sup>31</sup> También se negocian cláusulas sobre el ambiente, equipos, herramientas y accidentes de trabajo, convalencia y rehabilitación, y, con mucha menos frecuencia, sobre el derecho del trabajador a obtener del empleador constancias de trabajo, ascensos o cambios de cargo; a tener acceso a su expediente, a entrenamiento y pasantías, y sobre el trabajo de extranjeros y aprendices.

<sup>32</sup> Muerte del trabajador o de familiares, incapacidad absoluta y permanente del trabajador, hospitalización, cirugía y maternidad, jubilación (vejez), detención (conductores).

<sup>33</sup> Becas de estudios para el trabajador, sus hijos y otros familiares; para estudios universitarios, técnicos, especiales, especializados o prácticos; en la localidad, el país o el exterior; en número y por montos variables.

<sup>34</sup> Subsidio para gastos de alquiler, o de habitación en general, y aporte para la compra de vivienda.

<sup>35</sup> Servicios médicos, exámenes médicos periódicos, ambulancia, servicio odontológico, medicinas, gestiones paritarias para solicitar extensión del seguro social obligatorio; entrenamiento, bibliotecas, alfabetización, cursos y charlas; plan de construcción, créditos; cooperativas, comedores; plan de vacaciones, club social, fiesta de Navidad.

<sup>36</sup> Reconocimiento del sindicato, obligación de responder la correspondencia con celeridad y por escrito; extensión del fuero sindical, permisos a dirigentes, control del empleo, visitas a los centros de trabajo, carteleros, suministro de la nómina de trabajadores afiliados, compromiso de difundir entre los trabajadores las normas de higiene y seguridad y de hacerlas cumplir; contribuciones para el pago de la sede, fiesta del 1.º de Mayo, actividades diversas, ne-

gociación colectiva; descuento de cotizaciones; indemnización ventajosa a dirigentes que se retiren de la empresa.

<sup>37</sup> De las cinco empresas estudiadas, SIDOR y VIASA tuvieron las experiencias más interesantes: en ambas hubo serios conflictos en el pasado, sobre todo en SIDOR, y ahora sus representantes declaran que no ha habido situaciones semejantes en los últimos tres o cuatro años.

<sup>38</sup> Un dirigente petrolero señalaba que muy raras veces plantean reclamaciones ante el Ministerio del Trabajo, porque poco podrían obtener por esta vía que no lo consigan en conversaciones directas, hasta por la circunstancia de que en éstas se entienden con personal de relaciones industriales, con quienes el sindicato tiene un trato habitual y muy amistoso, mientras que en una reclamación oficial intervendría el Departamento Legal, al cual correspondería entonces una actitud menos flexible, por razones obvias.

<sup>39</sup> Los contratos colectivos han mejorado el régimen legal, al garantizar un número mínimo de días de salario por concepto de utilidades; algunos llegan a incluir las indemnizaciones por riesgos profesionales entre las remuneraciones que serán tomadas en consideración para calcular el monto de las utilidades de cada trabajador.

<sup>40</sup> LAGOVEN, por ejemplo, al igual que las demás «operadoras» petroleras, no tiene representante laboral en su directiva. Se ha dicho, erróneamente, que la empresa no es estatal, pues pertenece a Petróleos de Venezuela, S.A., donde sí hay esa representación (otro tanto sucede en CENAZUCA, cuyos centrales carecen de representación laboral). Según fuentes sindicales, la CTV habría reivindicado en privado la aplicación de la ley en todas las «operadoras» y, de hecho, ha conseguido que se continúe aplicando en PEQUIVEN (el antiguo Instituto Venezolano de Petroquímica), ahora también bajo el control de Petróleos de Venezuela; se dice que habría estado esperando la llamada racionalización de la industria, que ha reducido a cinco el número de esas empresas filiales, para insistir en su reclamación.

<sup>41</sup> Falta de probidad o conducta irregular en el ejercicio del cargo; inasistencia injustificada a reuniones del directorio durante más de cuatro sesiones consecutivas, o más de doce durante un año; negligencia en el cumplimiento de las gestiones que le corresponden y las demás que le señalen la ley o los estatutos respectivos (artículo 11 del Reglamento sobre representación de los trabajadores). En 1978 la CTV obtuvo la destitución del representante de los trabajadores en el Banco Central de Venezuela por haber estado vinculado profesionalmente a una empresa que estafó a la Nación. La Corte Suprema de Justicia anuló la destitución aunque, por falta de disposición judicial expresa, el Gobierno no se sintió obligado a reincorporarlo. El caso escapaba a la aplicación de la ley sobre representación de los trabajadores, pues se regía por la ley del Banco Central; pero de todas maneras es un precedente del cual derivan importantes enseñanzas sobre representación de los trabajadores; por lo pronto, a raíz de ese tropiezo, la CTV ha confirmado que no postulará para cargos de esa índole a personas ajenas al movimiento sindical.

<sup>42</sup> A la cual se agregan las limitaciones reglamentarias y las del instructivo núm. 11. Se ha señalado que el legislador tomó las precauciones necesarias para evitar que la representación adquiriese importancia y pudiese obstaculizar la marcha de la empresa; que la intención no fue crear un sistema de cogestión paritaria, sino «nexos permanentes de cooperación que asegurasen el normal desenvolvimiento de las relaciones obrero-patronales para el eficaz cumplimiento de los fines empresariales...», y ese objetivo ha sido cumplido. Los dirigentes sindicales se quejan de que la mayoría de los demás directores suelen ser portavoces de empresas privadas, inclusive del mismo ramo de la empresa estatal donde actúan y con intereses contradictorios.

# LAS RELACIONES LABORALES EN LAS EMPRESAS DE TRANSFORMACION PARAESTATALES DE MEXICO

# 10

Por el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo, INET\*

## INTRODUCCION

En este estudio se describe la estructura y se analiza el sistema de relaciones laborales de una muestra estadística de 43 empresas del sector manufacturero y básico en varios Estados de México. La distribución de esas empresas por ramas de actividad industrial es el siguiente: alimentos, 10; metálica básica, 2; química básica, 10; papel, 9; petróleo y gas, 1; petroquímica, 3; automotriz, 3; maderas, 2; textil, 1, y tabaco, 2. Su tamaño, según la fuerza de trabajo ocupada, es variable: 4 emplean más de 2 000 trabajadores; 1, entre 1 001 y 2 000; 11, entre 501 y 1 000; 15, entre 101 y 500, y 12, menos de 100 trabajadores.

Las empresas funcionan dentro del marco jurídico de la ley para el control, por parte del Gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 1970, y de la ley orgánica de la administración pública federal, de 1976. Estos textos legales delimitan los sectores central y paraestatal de la administración pública federal y establecen normas para la coordinación y control por parte de las autoridades de tutela. En el anexo 1 de este estudio figura un resumen de dichas normas; en el anexo 2 se incluye una lista de empresas de los sectores cubiertos por esta investigación.

La política económica aplicada por los gobiernos revolucionarios entre 1920 y 1940 estableció un marco institucional y una infraestructura económica mínima, con marcadas diferencias en relación con la existente en el período prerrevolucionario, pues caracterizaron el nuevo proceso los esfuerzos para consolidar el aparato económico nacional e incrementar las capacidades productivas del país. El apoyo dado por los responsables de la política económica a este proceso se tradujo en acciones de promoción y protección de las actividades industriales básicas, así como en una reorientación de las inversiones públicas.

---

\* En la preparación de este estudio intervinieron G. Campero Quiroga, experto de la OIT, y L. Mendoza, de la Subdirección de Investigaciones del INET.



Durante el gobierno del general Cárdenas (1934-1940) se establecieron las bases para la intervención del Estado en la economía del país. Dentro del sector industrial la nacionalización del petróleo y el impulso a la industria petroquímica, así como la institucionalización de la participación del Estado en las actividades financieras permitieron incrementar la inversión. La reforma agraria también obligó a crear una serie de instituciones que posibilitan la intervención del Estado en las actividades económicas. Así, en cinco años la inversión pública en actividades industriales creció de 60 millones de pesos a 132 millones de pesos, es decir, 131 por ciento.

El sector industrial ocupa el primer lugar en la inversión general. Esta tendencia se ha venido acentuando con los años: en 1965, 43,5 por ciento del presupuesto se canalizó principalmente al petróleo, la electricidad, la industria siderúrgica, fertilizantes e industria petroquímica, todos sectores estratégicos para el desarrollo de la industria. Como característica de la evolución reciente se puede señalar que la crisis económica ha obligado al sector público a redefinir su política y aumentar sus inversiones en el sector agrícola para intentar una mejor redistribución del ingreso. Esto ha llevado al sector paraestatal de la industria a crear insumos encaminados a satisfacer la demanda del sector agrícola.

En resumen, el Estado mexicano ha sido un promotor decisivo del proceso de desarrollo; sus inversiones productivas se han incrementado más de 9 veces entre 1940 y 1950 y más de 3 veces entre 1960 y 1975, hasta alcanzar la suma de 99 053 millones de pesos en ese último año.

Actualmente el Estado orienta su inversión hacia todos los sectores productivos, teniendo el control casi absoluto tanto de la industria eléctrica como del petróleo y una participación significativa en la siderurgia y la producción de algunos bienes de capital.

A pesar de lo cuantioso de las inversiones del Estado mexicano, su participación en el producto interno bruto es inferior a la de otros países con menos inversión pública, ya que dicha participación representa únicamente 11,2 por ciento del producto interno bruto<sup>1</sup>. Este fenómeno aparentemente ilógico tiene su explicación en el tipo de empresas que adquiere el Estado. En México el Estado adquiere una serie de pequeñas y medianas empresas ya establecidas, que por problemas financieros estaban a punto de cerrar. El Estado, a fin de no cancelar fuentes de trabajo, absorbe la pérdida; de ahí el aparente desequilibrio entre la inversión y la participación en el producto interno bruto.

Esta política tiene como consecuencia el surgimiento de un importante sector de trabajadores pertenecientes al sector paraestatal, que en 1975 alcanza la cifra de 626 073, los que sumados a los burócratas de la administración federal (772 337) representan el 8,4 por ciento del total de la población económicamente activa. La magnitud del crecimiento alcanzado hace considerar a estos trabajadores como una problemática particular dentro del contexto nacional, ya que el Estado se ha visto en la necesidad de ir más allá de sus funciones tradicionales. En la relación laboral, el Esta-

do es el patrón, produciéndose una confrontación más directa entre Estado y trabajadores, al no poder actuar el primero como mediador de los intereses del trabajo y del capital. Al mismo tiempo, en esta relación entre el Estado-patrón y sus trabajadores es posible que aquél haya conformado su conducta de acuerdo con ciertas motivaciones que no existen en el caso de los empleadores privados. Entre éstas cabe mencionar en primer lugar el deseo de actuar como un empleador modelo; no menos importante sería la de actuar como un «empleador responsable» que da las pautas a seguir en materia de salarios, condiciones de trabajo o relaciones laborales.

## ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES LABORALES

En todas las empresas estudiadas existen posiciones responsables de las relaciones laborales por parte de la administración y de las organizaciones sindicales, aunque en una empresa no había sindicato.

### Unidades de relaciones laborales

En lo que respecta a los tipos de unidades encargadas de las relaciones laborales, las empresas pueden ser clasificadas en tres categorías:

1. Aquellas en las que existe una unidad relativamente especializada y con funciones diversificadas que abarcan, además de las de administración de personal, la seguridad e higiene industrial, la capacitación y las actividades socioculturales. Estas unidades se sitúan en el segundo y tercer nivel en la jerarquía de posiciones de las empresas y existen en los establecimientos de gran tamaño, los que cuentan, además, con una compleja organización técnico-administrativa.

Aquí se observa que en las empresas de mayor complejidad organizacional la función de relaciones laborales adopta especificidad respecto de otras funciones y cuenta con instrumentos de acción propios. En estas empresas la vinculación entre el sindicato y la administración cobra un grado importante de institucionalización. La denominación de estas unidades es de «gerencias» o «subgerencias». Existen unidades de este tipo en 23 de las empresas estudiadas.

2. Aquellas en que existen unidades con una especialización menos elaborada y con funciones poco diversificadas, que abarcan esencialmente las de personal (nóminas, servicios, seguro social, etc.). En este caso, los establecimientos son de tamaño mediano y no han desarrollado un esquema de administración complejo. Se sitúan en tercero y cuarto nivel en la jerarquía de posiciones y se denominan generalmente «departamentos de personal». Esta situación corresponde a 13 empresas de la muestra.

3. Finalmente, las empresas en las que la función de relaciones laborales no tiene una unidad específica para su atención y donde la responsabilidad está a cargo del gerente general del establecimiento. Su campo de

acción es estrictamente el de atender las cuestiones de orden jurídico y administrativo que derivan de la ley y de las obligaciones contractuales. Estas empresas son medianas o pequeñas y tienen un modelo de administración muy poco complejo (6 empresas, en la muestra).

La clasificación que antecede, aunque está relacionada con el tamaño de los establecimientos (en términos de número de personal), no coincide siempre necesariamente con aquél. Por ello es que existen empresas medianas o grandes que pueden ser incluidas en las categorías 1 o 2 indistintamente. Más que el tamaño de la empresa, lo que cuenta es el grado de modernización del aparato de administración. Cuanto más elaborado es éste, más tiende a diferenciarse y tecnificarse la función de relaciones laborales, aun cuando su diversificación y especificación no implica necesariamente mayores capacidades técnicas de quienes la ejercen en las empresas estudiadas.

La proporción de empresas que carecen de estructuras adecuadas a un moderno concepto de las relaciones administración-trabajadores es aún bastante importante. En estas empresas la función de las relaciones laborales se mantiene todavía en el plano de la tradicional «administración de personal», que pone énfasis en los aspectos jurídicos, de tramitación y de servicios más elementales.

Aun en el caso de las empresas que disponen de unidades más complejas de relaciones laborales, no podría decirse que cuentan con una concepción y una organización que distinga todas las esferas componentes del sistema, tales como planificación, evaluación, admisión, motivación, capacitación, salarios y escalafón. En general estas esferas están superpuestas y no son fácilmente distinguibles. Por otra parte, las limitaciones en el desarrollo de las estructuras de relaciones laborales de las empresas están relacionadas también con el hecho de que, en general, las unidades responsables de la función no tienen mucha antigüedad. En efecto, del total de las empresas estudiadas casi la mitad habían creado sus unidades de relaciones laborales hace seis años o menos y sólo 27,9 por ciento de las que dieron información declararon que dichas unidades existían desde hace más de seis años.

La edad de los responsables de relaciones laborales variaba entre 31 y 45 años y dos tercios de este personal tenía cinco años o menos de experiencia en tales cargos, aunque generalmente su antigüedad en la empresa, especialmente en puestos administrativos o técnicos, era mayor. En las empresas más tecnificadas (químicas, metálicas) predominaban los ingenieros —que representan 25 por ciento de la muestra— y en los establecimientos de mayor dinamismo (como los de las industrias automotriz, metálica básica y química básica), los administradores de empresas (19,44 por ciento), mientras que en pequeñas empresas, menos dinámicas (pesqueras, alimenticias), era corriente la presencia de contadores públicos (16,67 por ciento) en aquella función. Sólo 5,5 por ciento de los responsables de relaciones laborales (los más jóvenes) se habían especializado profesionalmente en rela-

ciones industriales; en su mayoría, los integrantes de la muestra habían adquirido experiencia práctica de la función sólo después de encomendárseles ésta y dos tercios declararon que habían recibido alguna formación posterior, principalmente en gestión y administración de empresas y, menos de la mitad de ellos, también en relaciones laborales propiamente dichas.

La brevedad de la capacitación y la generalidad de los temas tratados muestran que si bien existe una conciencia de la necesidad de formación, la especialización obtenida es limitada. En todo caso, los esfuerzos que se desarrollan en este sentido en varias empresas pueden dar lugar a que progresivamente la capacitación de los encargados de relaciones laborales adquiera un perfil más tecnificado, y como consecuencia mejore el desempeño de la función.

Las unidades de relaciones laborales que practican una política más elaborada cuentan por lo general con un grupo de ejecutivos de otras áreas a los que asocian en ciertos momentos a la discusión de problemas en ese campo. Así se procede en 68,10 por ciento de las empresas estudiadas. En la mayoría de ellas el grupo tiene un carácter relativamente permanente; en otros casos es más esporádico. Las funciones de estos grupos se centran principalmente en la preparación y discusión de la contratación colectiva y en el análisis de los problemas de relaciones de trabajo que consideran de primera importancia.

El grupo asesor generalmente no interviene en las actividades cotidianas y las cuestiones se resuelven entre el responsable de relaciones laborales y la gerencia general. Estas actividades cotidianas en general son fundamentalmente movimientos administrativos. Eventualmente se producen reorganizaciones y, también, ampliaciones o reducciones de plazas.

Las unidades de relaciones laborales establecen relaciones también en el consejo de administración de las empresas, aunque solamente en 9,36 por ciento de ellas se estimó que su influencia era determinante en las relaciones de tipo laboral, según los responsables de éstas. Un 39,54 por ciento de ellos estimó, por otra parte, que no ejercía ninguna influencia. El 41,8 por ciento de los encargados de relaciones de máxima importancia y el 9,30 por ciento restante declaró que su influencia era muy relativa. En definitiva, la participación de los consejos de administración en el sistema parece ser limitada a cuestiones fundamentales, tales como niveles de salarios en la contratación colectiva o reestructuraciones de importancia. En el conjunto de la marcha del proceso de las relaciones laborales, las empresas se manejan con una gran autonomía.

Según los responsables de relaciones laborales, ellos son el conducto de vinculación entre los trabajadores y la administración en 73 por ciento de las empresas. En 13 por ciento de ellas existen además otras modalidades, como comisiones o relaciones directas con la gerencia general.

En general, podría decirse que la comprensión de la empresa como un complejo organizacional de carácter social es aún un proceso latente, que

va poco a poco adquiriendo forma. Este proceso es el resultado de las prácticas de relaciones laborales, cada vez más complejas, las cuales van exigiendo formas organizacionales que se adecúen a las demandas que surgen de una tal situación. Debido a ello se aprecia que en muchas empresas se han iniciado esfuerzos serios de capacitación de sus cuadros responsables en relaciones laborales. Sin embargo, este proceso es todavía incipiente en otras, sobre todo en las empresas con posiciones de relaciones laborales menos diversificadas en donde prima aún una concepción más centrada en las exigencias técnicas de la producción que en las exigencias sociales y psicosociales. Se trata aquí de empresas que mantienen un criterio general de administración para el conjunto del establecimiento, que otorga primacía a los aspectos de funcionamiento de la producción más que a los de índole social-organizacional. En consecuencia, las problemáticas sociales aparecen como elementos más subjetivos que objetivos y por tanto se les da un tratamiento casi puramente autoritario o casi puramente paternalista.

### Sindicato

En ninguna de las empresas estudiadas existía más de un sindicato. Por parte de los trabajadores, la responsabilidad de las relaciones laborales compete a la mesa directiva del sindicato.

Según los antecedentes obtenidos en las entrevistas a los dirigentes, la organización sindical es más antigua que las unidades de relaciones laborales de las empresas. La repartición por antigüedad entre 35 de las empresas estudiadas era: más de 15 años en veinte casos, entre 5 y 10 años en una empresa y menos de 5 años en cinco empresas. (De las demás no se obtuvo información o no había sindicato.)

Según su naturaleza jurídica, los sindicatos existentes se distribuyen del modo siguiente: 12 nacionales de industria; 6 gremiales; 6 de empresa; 6 de industria, y 3 de oficios varios.

Respecto de la afiliación a organizaciones sindicales de nivel superior, 19 están afiliados a la Confederación de Trabajadores de México, 8 a la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), 1 a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y 6 son independientes.

La mesa directiva cumple sus funciones de relación con la dirección de las empresas en un marco de acuerdos que permiten a los dirigentes contar con algunas facilidades para efectuar su tarea. Entre éstas se encuentran la dispensa parcial o total de prestar servicios y el mantenimiento del salario completo sin considerar el tiempo no empleado en el puesto de trabajo, que se otorgan en prácticamente todas las empresas. Estas facilidades son otorgadas principalmente al secretario general del sindicato y, en su reemplazo, a otros miembros de la mesa directiva, aun cuando en ocasiones la empresa acuerde hacerlo extensivo a todos los dirigentes para efectos de comisiones que los involucren en conjunto.

Los dirigentes sindicales entrevistados (31) tenían 10 a 20 años o más de antigüedad en la empresa y sólo 10 acreditaban entre 6 meses y 10 años de empleo. En su gran mayoría —76 por ciento—, su nivel de instrucción era superior al promedio nacional y habían sido obreros (67,7 por ciento), por lo general en la misma empresa. Tenían 4 años o menos de antigüedad como dirigentes sindicales en 64,50 por ciento de los casos y los que actuaban como tales desde más tiempo representaban 35,5 por ciento; más de la cuarta parte habían sido dirigentes durante tres a cinco periodos y 6,45 por ciento por más de cinco. Parece ser corriente que algunos dirigentes permanezcan bastante tiempo en sus cargos sindicales, lo que los hace relativamente indispensables a causa de su experiencia práctica de los mecanismos de acción sindical. Hay indicios de que posiblemente sea difícil que un obrero joven, con exigua educación o de origen campesino, llegue a ocupar una posición directiva. (A este respecto, véanse G. Campero y G. Valenti: *Estudio sobre la ciudad industrial de Cuernavaca* (Cuadernos técnicos del INET, núm. 1, 1977), y *Los comités de fábrica en Ciudad Sahagún* (INET, 1975, documento interno).)

#### Mecanismos y procedimientos sindicales

Existen tres formas para la designación de dirigentes: la propuesta en asamblea, la designación por planillas y la designación a propuesta de la mesa directiva. La primera es la más corriente y se da en casi dos tercios de los casos, sobre todo en las empresas pequeñas y medianas, donde se practica cierta democracia sindical directa para tales efectos. En los establecimientos más grandes es corriente, en cambio, la utilización de planillas o listas de candidatos. Los casos de designación por la mesa directiva en funciones, de los candidatos a sucederla, refleja formas más autocráticas de práctica sindical, pero sólo se observa en menos de 15 por ciento de los casos. Sin embargo, aun en los casos de designación por asamblea siempre es posible algún tipo de influencia externa. En general, no puede decirse que los mecanismos de designación de los dirigentes sean más estrictamente democráticos en unos casos que en otros o que los dirigentes sean más o menos «representativos» según cuál haya sido el sistema seguido para su elección.

Las modalidades de funcionamiento de la mesa directiva sindical son también diversas en las empresas estudiadas. En 65,72 por ciento de las empresas en que se entrevistó a dirigentes sindicales se reúne periódicamente (con frecuencia semanal, quincenal o mensual). En poco más de la cuarta parte, las reuniones son irregulares o casi inexistentes.

Por otra parte, los mecanismos a través de los cuales el sindicato establece contactos con las bases son variados. Entre éstos predomina el de la asamblea (en dos tercios de los casos). Otras formas de contacto incluyen las reuniones con delegados y las comunicaciones escritas. Cada sistema parece tener sus ventajas y sus desventajas. La asamblea permite que el

conjunto de los trabajadores sindicalizados tenga acceso a la información, pero se puede tropezar con dificultades prácticas para convocarla, reunirla y dirigirla. La vía del delegado sindical permite un trabajo más sistemático, pero quita espontaneidad a los contactos entre la mesa directiva y las bases. Las comunicaciones escritas permiten un tratamiento sistemático de los distintos problemas, pero confieren discrecionalidad a la mesa directiva al disminuir el control de la base sobre el seguimiento de los problemas a que éstos se refieren. La insuficiencia general de los mecanismos de consulta es que, o son muy restrictivos (delegados, comunicaciones escritas) o son más participativos, pero demasiado masivos y generales. No existe una adecuada combinación de métodos amplios y métodos más sistemáticos que faciliten una participación y un control efectivos de la base. Esto apoya un estilo sindical que parece ser bastante centralizador en los hechos y que es susceptible de facilitar una gestión relativamente autoritaria de los dirigentes.

Las relaciones entre los sindicatos y sus federaciones y confederaciones son bastante fluidas. Los dirigentes consultados estimaron, en 71,43 por ciento de los casos, que esas organizaciones superiores compartían siempre y apoyaban sus posiciones sindicales; en los demás casos, declararon que los apoyaban parcialmente. En general, esta relación es de sustento de las federaciones o confederaciones a los planteamientos de los sindicatos y ocurre con menor frecuencia que sea el organismo superior el que proponga objetivos o posiciones.

Cuando se produce el paso de obrero a empleado de confianza, en 80 por ciento de los sindicatos consultados existen normas formales para regular esta situación. En la mayoría de los casos, el trabajador deja de pertenecer al sindicato pero puede reincorporarse cuando deja su puesto de confianza.

Un miembro del sindicato puede ser expulsado por causas que se establecen en los estatutos. Estas son tanto delitos tipificados en la ley, como razones de moral interna fijadas por el propio sindicato. En la práctica, en 60 por ciento de los sindicatos considerados no hubo problemas de este tipo en el último año (1978). Las causas de expulsión han sido malversación de fondos (en 50 por ciento de los casos), motivos políticos (25 por ciento) y faltas a la disciplina sindical.

### Supervisión

Aun cuando las unidades de relaciones laborales y el sindicato son las posiciones principales en la relación laboral, corresponde también atribuir gran importancia a las posiciones de supervisión, que intervienen permanentemente en esta relación. Mediante la supervisión se canaliza, en las empresas estudiadas, la solución de casi 90 por ciento de los problemas laborales que surgen por razones técnicas y es el conducto al que llegan habitualmente en primera instancia las dificultades sociolaborales que surgen

en el taller o el lugar de trabajo. En consecuencia, el supervisor no puede dejar de considerarse como un elemento muy importante de la estructura de las relaciones laborales.

Salvo en dos empresas, los supervisores no pueden afiliarse al sindicato, pues se consideran como parte representante de la dirección en la esfera técnica.

Una de las funciones más significativas de los supervisores en las relaciones laborales es la comunicación de información a los trabajadores sobre la marcha de la empresa; de los supervisores entrevistados, hubo 61,90 por ciento que comunicaban información amplia.

La posición de supervisión puede ser clave para la formación de un criterio tanto por parte de la dirección como de los trabajadores. Como hemos visto en el caso de la información, ésta puede darse a conocer o no, a criterio del supervisor, lo que influirá en los antecedentes de que puedan disponer los trabajadores para formar juicio frente a cualquier problema.

Por otra parte, la posición de supervisión conoce los problemas laborales en sus aspectos cotidianos, por lo que puede captar de modo más realista el alcance y contenido de éstos, así como las posibles alternativas para su solución. Esta posibilidad de percibir los problemas y sus soluciones aumenta y mejora en eficacia en la medida en que el supervisor dispone de cierta capacitación en el campo de las relaciones de trabajo.

La antigüedad de los 35 supervisores considerados es variable, pero 30 tenían menos de cinco años de servicios en esos cargos, sólo uno había desempeñado funciones de supervisión durante más de diez y menos de veinte años, y dos tenían más de veinte años de antigüedad. Poseían escolaridad profesional completa 23 supervisores y 5 no la habían terminado; los demás eran generalmente obreros formados en la empresa. Más de la mitad de los supervisores declararon que habían participado por su cuenta en cursos de perfeccionamiento, por lo general sobre materias técnicas relacionadas con la producción, pero también en gestión y administración de empresas. En esos cursos no se daba especial realce a las relaciones laborales, pero es evidente que ofrecen oportunidades para calificarse y hacer carrera. En todo caso, el acceso a los puestos de supervisor es fruto de la movilidad interna en la empresa y da lugar a niveles de remuneración más elevados: en 1978, entre los 35 supervisores había 18 con salarios nominales de más de 16 000 pesos mexicanos, 5 cuyos salarios se situaban en el tramo siguiente (entre 14 000 y 16 000 pesos), 2 que ganaban entre 12 000 y 14 000 pesos, 5 entre 10 000 y 12 000 y 4 entre menos de 6 000 y 8 000.

La posición de supervisión es un nivel esencialmente técnico desde el punto de vista de su preparación, pero que realiza permanentemente tareas de relación laboral. A medida que la organización aumenta en complejidad, esta posición aparece responsable de tareas de dirección de equipos de trabajo y no se acerca tan directamente a los problemas puramente técnicos. En las empresas estudiadas existían distintos niveles de supervisión, por lo que en las posiciones más altas de esta función se encontraban per-



sonas con responsabilidades de «management» más que de ingeniería o de vigilancia directa de la producción.

### Relaciones entre sindicato y empresa

La «unidad de relaciones laborales» de la empresa y la «mesa directiva» del sindicato se vinculan esencialmente por medio de la negociación del contrato colectivo y de las cuestiones cotidianas que van surgiendo coyunturalmente como consecuencia de la aplicación de dicho contrato o de problemas surgidos en el trabajo diario.

Existen sin embargo algunas actividades que requieren comisiones o formas de relación más permanente que los períodos de negociación. Se trata por lo general de las que se vinculan con la administración del escalafón o con los procedimientos de reclutamiento, clasificación y evaluación de puestos, traslados o atención de problemas de higiene y seguridad. A menudo, los contactos entre el sindicato y la empresa con tales motivos están formalizados y se expresan a través de órganos paritarios, de consulta o simplemente de comunicación.

El sindicato, por su parte, además de las acciones que emprende en relación con la negociación o con las actividades de administración, realiza acciones sociales, entre las cuales la principal y a menudo única es la deportiva. Solamente en 34,29 por ciento de las empresas en que fueron entrevistados dirigentes sindicales se señaló a la capacitación sindical como actividad del sindicato, además de las de recreación.

La organización sindical es un instrumento de representación de la base laboral, por lo que su autoridad y legitimidad provienen de su capacidad para garantizar a los trabajadores el logro de sus reivindicaciones. En este sentido es una organización más política que técnica, lo que permite analizarla en los mismos términos que las unidades de relaciones laborales. En efecto, el sindicato puede ser visto como una organización movilizadora de la base o como una organización más bien burocrática. En los casos estudiados la movilización se expresa en la fase de negociación colectiva, pero no constituye una realidad permanente. Esto no quiere decir que exista ineficacia en las tareas de representación, defensa o tramitación que realice el sindicato. Por el contrario, parece existir bastante eficacia en sus tareas más habituales. Lo que resulta todavía insuficiente son las actividades que diversifiquen y multipliquen las formas de relación laboral y que permitan oportunidades nuevas y estables de participación obrera en las diferentes cuestiones que se relacionan con la vida económica y administrativa de las empresas.

Este examen de las unidades encargadas de relaciones laborales en la empresa y del sindicato muestra que ambas mantienen un nivel de estructuración y de relación que permite el funcionamiento de un modelo relativamente estable de vinculación laboral en el cual logran resolverse las cuestiones más importantes que les interesan, sin provocar grandes crisis.

## Objetivos sindicales y empresariales

Según los responsables de relaciones laborales en 44,18 por ciento de las empresas, la principal política es «la cordialidad y las relaciones humanas». Esta afirmación no se acompaña sin embargo de una definición más precisa de los elementos que constituyen en la práctica ese tipo de relación, y de hecho se trata de una concepción psicológica de las relaciones de trabajo, donde las actitudes individuales asumen un papel preponderante.

En 25,58 por ciento de las empresas, los responsables de relaciones laborales señalaron que la política principal era resguardar el nivel de salarios de los obreros. Esta definición resulta más precisa que la de las empresas anteriores, aunque no denota tampoco una política elaborada. En 11,62 por ciento se definió como principal política el mantenimiento del empleo, apoyándose este objetivo en un razonamiento más desarrollado sobre las condiciones que deben ser consideradas para lograrlo; así, los temas del empleo y su vinculación con la productividad aparecen como los ejes de una política laboral.

En 18,62 por ciento de las restantes empresas, los responsables de relaciones laborales definieron un marco muy amplio de contenidos y objetivos, que incluyó todos los temas anteriores pero sin jerarquizar los distintos problemas o fijar criterios básicos.

A su nivel, los supervisores manifestaron que sus preocupaciones principales, en lo que concierne a las relaciones laborales, eran, en orden de prelación, las siguientes: protección contra riesgos de trabajo, normas de producción, ambiente cordial de trabajo, estímulos al personal, y disciplina. Esto muestra que, en el marco de una preocupación principal por aspectos directamente productivos, existe también un interés por las cuestiones de relaciones humanas. Para el supervisor, estos aspectos constituyen también una fuente importante de conflictos con sus subordinados.

Los dirigentes sindicales, por su parte, definieron los contenidos de su política en dos sentidos principales: defensa del nivel de vida y conservación del empleo. La relación entre uno y otro objetivo es estrecha, puesto que en muchas ocasiones la lucha por mejores salarios se encuentra limitada por el peligro del desempleo. Estos objetivos coinciden en gran medida con el contenido preponderante que, según las mismas fuentes, ha tenido la acción sindical en los últimos años. En efecto, los dirigentes sindicales consultados en este estudio indicaron que los temas de relaciones de trabajo que más han movilizado a su organización han sido los siguientes: en primer lugar, preparación, desarrollo y control posterior de la contratación colectiva; en segundo término, problemas de organización y condiciones del trabajo y, finalmente, se señalaron problemas de conducción del sindicato y cuestiones de disciplina.

Dentro de la negociación colectiva, la contratación salarial es el tema más absorbente y principal de la acción sindical, y los otros temas de movilización aparecen siempre sujetos y subordinados a aquél. Esto se refleja no

sólo en lo que ha sido motivo de movilización sindical, sino también en las declaraciones de los dirigentes respecto de sus planes de acción futura. A este respecto, 54,29 por ciento de los entrevistados señalaron que sus preocupaciones en el futuro próximo estaban centradas en negociaciones de salarios; el 25,71 por ciento declaró que negociarían nuevas prestaciones; 11,43 por ciento afirmó que le preocupaban los problemas de producción de las empresas, y 11,43 por ciento manifestó que estaba luchando por mejorar las condiciones sociales de sus afiliados y su calidad de vida. El 8,57 por ciento se proponía conseguir la exención de los impuestos estatales a los trabajadores.

### NEGOCIACION COLECTIVA

En la gran mayoría de las empresas existe un contrato colectivo o se aplica un contrato-ley.

El contrato colectivo por empresa se pacta cada dos años, pero las cláusulas salariales se revisan anualmente. Además de los salarios, el contrato colectivo incluye disposiciones relativas a reclutamiento, escalafón, prestaciones sociales, condiciones de trabajo y relaciones entre la empresa y el sindicato. Las empresas textiles incluidas en la muestra están comprendidas en un sistema de negociación por rama de industria y son objeto de un contrato-ley. No hay contratos colectivos en el caso de tres empresas pequeñas en proceso de reorganización, que provisionalmente aplican contratos individuales.

En lo que concierne a los trabajadores eventuales, el régimen aplicable es, en aproximadamente la mitad de los casos, el mismo régimen que se aplica a los de planta. En algunos otros casos se aplica igualmente dicho régimen, pero con algunas limitaciones, y en otros se trata de un contrato por 28 días.

Los trabajadores denominados «de confianza» no están incluidos en el contrato colectivo o en el contrato-ley, formalmente, salvo en 4 de los 43 casos. Sin embargo, de hecho se benefician de los logros obtenidos por los trabajadores sindicalizados en la mayoría de las empresas, pero no disponen de sindicato y negocian sus reivindicaciones individualmente.

### Procedimientos de negociación

La negociación del contrato colectivo o del contrato-ley es el punto crucial en el funcionamiento de las relaciones laborales en estas empresas. Según los responsables de relaciones laborales entrevistados, en 28 empresas la administración prepara la negociación con anticipación, mientras que en 12 establecimientos se espera la propuesta del sindicato para elaborar una posición empresarial.

En aquellas empresas en que se prepara una propuesta empresarial con anticipación, el período de antelación varía de uno a seis meses. En la ela-

boración de aquélla participan principalmente la unidad de relaciones laborales y las gerencias, general y administrativa. La decisión final se toma entre la gerencia general y la unidad de relaciones laborales.

En este proceso de formulación de la posición de la empresa, tanto en los casos en que se hace con antelación como en los que se aguarda la iniciativa del sindicato, el responsable de relaciones laborales aporta antecedentes y analiza las propuestas de otras unidades de la empresa. Podría decirse que organiza el proceso de negociación con el sindicato.

En este sentido, no parece que la unidad de relaciones laborales defina una política de relaciones de trabajo a partir de conceptos propios, sino que más bien diseña la estrategia, los mecanismos y procedimientos para aplicar los criterios de la dirección superior de la empresa. Ello muestra que la función de relaciones laborales no tiene todavía la potestad de concebir una política laboral, sino que aún se limita a instrumentar la política global de gestión de la empresa.

Durante el proceso de negociación existen distintos grados de fluidez en la relación entre sindicato y empresa. Con frecuencia se entablan pláticas continuas, aunque esto no es una regla absoluta. Algunos problemas se plantean en cambio en torno al suministro de información a los fines de la negociación colectiva. En este aspecto los contactos entre sindicato y empresa suelen ser limitados, aun cuando ésta por lo común manifiesta que suministra información cuando el sindicato se la pide. En la práctica, en la mayor parte de los casos la información procede de fuentes ajenas a la dirección de la empresa, esto es, el propio sindicato, la federación o los obreros de la empresa. Aquí parecería que la empresa tiene reticencia a divulgar informaciones que ella considera «confidenciales» y los trabajadores a su vez desconfían de la veracidad de los datos que la empresa pone a su disposición. En todo caso, es oportuno recordar que los trabajadores disponen legalmente del derecho a recibir información por parte de la administración.

En esta relación el sindicato se encuentra en una posición de debilidad, puesto que sus informaciones no tienen la precisión de las de que dispone la empresa; generalmente se trata de datos comparativos con otros contratos colectivos o datos generales obtenidos de su federación. Por otra parte, según los dirigentes entrevistados, sólo 48,57 por ciento de los sindicatos considerados contaron con asesorías técnicas en el último proceso de negociación. En consecuencia, puede considerarse que la limitación de la fluidez de los contactos y de la riqueza de las materias tratadas afecta sobre todo a la parte sindical, ya que ella cuenta con menos instrumentos de apoyo que la administración.

El sindicato prepara sus propuestas para la negociación utilizando diversos mecanismos; según contestaron 35 dirigentes, en la gran mayoría de los casos se recurre a comisiones sindicales (48,57 por ciento de las respuestas) y a la convocación de asambleas (37,14 por ciento de las respuestas).

El sistema de asamblea, si bien es importante, es minoritario respecto de las formas delegadas de consulta. En las comisiones pueden participar o no trabajadores de base elegidos por la asamblea, pues pueden constituirse solamente con miembros de la mesa directiva. En cualquier caso, con frecuencia se recurre a delegados para fijar las posiciones sindicales en la negociación. Esto refleja a la vez la dificultad, en el caso de las empresas grandes, de realizar asambleas, y la tendencia a ejercer una gestión vertical por parte de los dirigentes sindicales. El sindicato parece ser una organización con capacidad de representación de sus bases y bastante autoridad sobre ellas.

### Contenido de la negociación colectiva

Todos los contratos colectivos comienzan por el reconocimiento expreso que la empresa hace del sindicato como único representante de los intereses de los trabajadores, obligándose a tratar con él todos los conflictos colectivos que se susciten. En algunos contratos llega a establecerse expresamente que también se tratarán por intermedio del sindicato los conflictos de carácter individual. Se declara que el contrato tendrá por objeto fijar los derechos, obligaciones y condiciones generales bajo las cuales deberán regirse las relaciones de trabajo, y que dichas condiciones no serán extensivas al personal de confianza.

*Clasificación de personal:* Se establecen las diferentes categorías del personal, considerándose personal de planta a aquellos trabajadores que desempeñan trabajos permanentes en la empresa y que son contratados por tiempo indefinido. Los trabajadores eventuales son aquellos contratados por obra y tiempo determinado. El personal de confianza es aquel que desempeña funciones de administración y dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, y el personal técnico profesional.

*Admisión y cambio:* En este capítulo las cláusulas más importantes son las de admisión y separación. La cláusula de admisión consiste en la obligación por parte de la empresa de requerir al sindicato el nuevo personal que necesite, en caso de vacante. Por otra parte, el sindicato se compromete a proporcionar personal competente. En caso de no hacerlo dentro del plazo de 72 horas previsto, la empresa puede contratar libremente, con la condición de que el nuevo personal se afilie dentro de los tres días al sindicato; de lo contrario la empresa puede separar al trabajador sin responsabilidad de su parte.

Tanto para el personal de nuevo ingreso como en el caso de llenarse vacantes por personal de la empresa, se establece un plazo de prueba que varía entre 8 y 20 días.

La cláusula de exclusión establece la posibilidad de que la empresa, a petición del sindicato, separe sin responsabilidad al trabajador que deje de pertenecer al sindicato. En algunos contratos colectivos también se prevé la posibilidad de suspensión del trabajador cuando sea sancionado por el sin-

dicato. Ni los trabajadores expulsados ni los suspendidos pueden ser promovidos a puestos de confianza.

*Jornada de trabajo:* De los 17 contratos analizados se obtuvo un promedio de la jornada de trabajo que mejora considerablemente lo previsto en la ley. Así, la duración promedio del trabajo según los contratos colectivos es de 44,8 horas semanales en jornada diurna, 42,6 horas en jornada mixta y 39 horas en jornada nocturna, mientras que la ley federal del trabajo fija para esos mismos tipos de trabajo una duración de, respectivamente, 48, 45 y 42 horas semanales.

Inmediatamente después de establecerse las jornadas de trabajo, se reglamenta sobre la calidad e intensidad del trabajo que deberá ejecutarse de acuerdo al conocimiento del obrero y a las necesidades de la empresa, del puesto y de su categoría.

*Descansos, vacaciones y permisos:* Las vacaciones son en general mayores que las que establece la ley, tanto en el primer año como en los subsiguientes. El promedio de la prima vacacional fue de 42,5 por ciento, superando ampliamente lo establecido por la ley, que es de 25 por ciento.

Se otorgan además permisos a los dirigentes sindicales con motivo del ejercicio de sus funciones y a los trabajadores en general, por diversos motivos: matrimonio, nacimiento de hijos, fallecimiento de familiares. En la mayor parte de los casos los permisos se conceden con goce de salario.

*Enfermedades profesionales:* Las enfermedades profesionales están reglamentadas de acuerdo a la Tabla de valuación de enfermedades de trabajo de la ley federal del trabajo. En algunos casos, dada la especificidad de la empresa y de los riesgos que apareje el trabajo desempeñado, el propio contrato colectivo establece una tabla.

*Disciplina y sanciones:* Las sanciones fundamentales que se aplican se hacen en función del artículo 47 de la ley federal del trabajo, que es el que establece las causas de rescisión de la relación de trabajo. Otra causa importante de sanción es la que se da por la cláusula de exclusión, por la cual la empresa puede suspender un trabajador a petición del sindicato, cuando el trabajador haya incurrido en alguna falta a la disciplina sindical. Todas las normas que reglamenten las obligaciones de los trabajadores y empresa referidas al desempeño del trabajo están contenidas en el reglamento interior de trabajo, el cual, a excepción de las normas de orden técnico y administrativo, es elaborado por una comisión mixta.

*Capacitación y adiestramiento:* Hasta antes de la aprobación del capítulo III bis de la ley federal del trabajo, sólo en algunas empresas se impartían cursos de capacitación y adiestramiento. Ahora es obligatoria la formación de comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, integradas por representantes de los trabajadores y de la empresa, las que deben formular planes y programas, que deben ser aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Se establece que dichos cursos deben ser impartidos durante la jornada de trabajo.

## Relaciones laborales en empresas estatales

Todos los contratos colectivos deben incluir las normas internas relativas a la capacitación; 15 días después de ser renovado el contrato colectivo el programa debe ser presentado a la Secretaría del Trabajo para su aprobación.

*Prestaciones:* Todos los contratos colectivos contienen múltiples reglamentaciones sobre las diversas prestaciones que conceden las empresas. Las fundamentales son: becas para los hijos menores que estudien, seguro de vida, ayuda monetaria para gastos de defunción, útiles y uniformes escolares para los hijos menores, ayuda monetaria para promover el deporte y las actividades culturales, ayudas diversas al sindicato con el fin de solventar su funcionamiento.

*Aguinaldo:* En las empresas estudiadas se obtuvo un promedio de 17 días pagados de salario por concepto de aguinaldo, siendo superior al establecido por la ley, que otorga 15.

## LOS CONFLICTOS Y SU SOLUCION

### Conflictos colectivos

De acuerdo con ley federal del trabajo, los trabajadores pueden emplazar a huelga en un plazo determinado al iniciar el proceso de negociación. Esto les permite contar con un importante elemento de presión. Sin embargo, los dirigentes sindicales entrevistados señalaron que en la última negociación (1978) hicieron uso de este derecho en 28 empresas solamente y que hubo huelga en ocho (durante menos de una semana en cuatro y entre una semana y un mes en las demás). Se requirió la intervención de las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en las huelgas de mayor duración; en las otras hubo avenimiento entre las partes.

En las empresas en que no estalló la huelga, el procedimiento mayoritario para evitarla fue el acuerdo entre el sindicato y empresa. En sólo dos casos se recurrió al arbitraje de la Secretaría del Trabajo y en un caso a la intervención del sindicato nacional correspondiente. Como puede apreciarse, la proporción de conflictos resueltos dentro de las empresas es muy alta. Con relativa frecuencia esto se debe a la existencia de un mecanismo muy apropiado de negociación; sin embargo, no puede dejarse de lado el hecho de que, para los trabajadores, el temor al desempleo es muy fuerte y constituye un disuasivo muy poderoso que a menudo los obliga a moderar el conflicto. Esto resulta particularmente evidente en aquellas empresas que tienen dificultades de mercado o que están en situación económicamente precaria. Esta circunstancia hace que los sindicatos ponderen sus reivindicaciones salariales en un cierto punto de equilibrio que les permita satisfacer mínimamente las demandas de sus afiliados. Aparentemente, la conducta no abiertamente conflictiva de los sindicatos pudiera sugerir que tiene una posición de asimilación a la autoridad de la empresa. Sin embargo, aunque esto ocurre en algunos casos estudiados, no parece ser norma

general; se trata, de hecho, de sindicatos combativos (en términos de sus conquistas y derechos adquiridos) cuyo poder de negociación está afectado por restricciones estructurales (empleo).

### Conflictos individuales

Según los encargados de relaciones laborales y los dirigentes sindicales entrevistados, en el curso del año precedente no había habido sino unos veinte conflictos individuales en la mayoría de las empresas y un número mayor en la cuarta parte de ellas.

Al parecer de los dirigentes sindicales, los conflictos individuales tuvieron por causas principales las siguientes: reclamo de derechos contractuales, disciplina, relaciones humanas, organización del trabajo y despidos. En 42,86 por ciento de los conflictos se recurrió a la conciliación de la Secretaría del Trabajo, lo que muestra que, a nivel individual, se tiende a recurrir a organismos externos.

Las opiniones de los dirigentes sindicales difieren en cuanto a las soluciones alcanzadas en los conflictos individuales: 23 por ciento de los entrevistados las consideraban siempre favorables, mientras que la mayoría pensaba que eran favorables sólo algunas veces (36,66 por ciento) o en casi todos los casos (40 por ciento).

En algo menos de la mitad de las empresas el contrato colectivo contiene cláusulas relativas a los procedimientos que deben aplicarse en los conflictos individuales. En casi todos estos casos se establece el derecho del trabajador a recurrir al sindicato para su tramitación y defensa.

Por su parte, los responsables de relaciones laborales estimaron en 81,40 por ciento de los casos que el sistema de solución de conflictos individuales de las empresas funcionaba adecuadamente y que no requería modificaciones.

## CONSULTA, PARTICIPACION Y COMUNICACION

### Administración del contrato colectivo

Si bien en aproximadamente la mitad de los casos el contrato colectivo es administrado principalmente por la empresa, casi siempre el sindicato tiene un grado de participación muy importante en materia de admisión de personal y de administración del escalafón.

En el caso de la admisión de personal para los puestos de base (sindicalizables) se observa que en 79,07 por ciento de las empresas ésta se hace a propuesta del sindicato. Los puestos de confianza se cubren, en cambio, sin consulta ni participación sindical, aunque últimamente algunos de éstos se han llenado mediante promoción del personal sindicalizado. En tales casos los trabajadores en cuestión deben renunciar a su afiliación sindical, pero pueden recuperarla si cesan en sus puestos de confianza.



La administración del sistema de escalafón está a menudo a cargo de un órgano mixto empresa-sindicato, aunque en la cuarta parte de los casos corresponde exclusivamente a una unidad administrativa de la empresa. Los procedimientos para las promociones son diversos, pero las propuestas del sindicato suelen tener mucha importancia. Los criterios principales para los ascensos en el escalafón incluyen la capacidad y la antigüedad (48,84 por ciento de los casos), pero a veces sólo la antigüedad (23,26 por ciento) y otras sólo la capacitación (13,95 por ciento). Por lo general, las actitudes sindicales son favorables al sistema de escalafón existente. Cabe señalar por último que en unas pocas empresas no existe tal sistema.

### Consulta y comunicación

Los mecanismos de comunicación entre la empresa y el sindicato, con fines de consulta e información, apuntan hacia modalidades centralizadas. Según los dirigentes sindicales entrevistados, habría 16 empresas que recurren a notas escritas dirigidas a la mesa directiva del sindicato, 12 que celebran reuniones de consulta con ésta, 3 en las que existe una comisión mixta, 1 en que se proporciona información directamente a la asamblea sindical y otra en que se aplica una combinación de estos métodos.

Los mecanismos de comunicación entre empresa y sindicato para efectos de consulta o información parecen existir en la mayoría de las empresas consideradas, y en 67,86 por ciento de los casos la consulta e información es permanente o frecuente y en 32 por ciento es esporádica.

De acuerdo a las observaciones realizadas puede afirmarse que, en las empresas estudiadas, la dirección establece contactos más o menos continuos con la mesa sindical. Estos contactos tienen en general una modalidad informal. Esto no quiere decir que las relaciones entre el sindicato y la empresa no estén institucionalizadas, sino que para muchos aspectos no existen mecanismos formalizados explícitamente. Como los sindicatos —por la vía de la cláusula de admisión— reclutan trabajadores, no solamente representan a sus afiliados como grupo laboral, sino que además actúan como intermediarios institucionales entre el mercado del trabajo y la demanda de fuerza de trabajo de las empresas.

De acuerdo con los entrevistados, el conducto principal de comunicación de los trabajadores con la administración es la unidad de relaciones laborales. En unos pocos casos, que representan apenas algo más de 10 por ciento del total, los trabajadores plantean sus reclamos directamente ante el supervisor o la unidad de relaciones laborales, pero mucho más a menudo lo hacen con la intervención del sindicato. A veces las reclamaciones se plantean conjuntamente por el trabajador y el sindicato; en otras (48,83 por ciento de los casos), es este último el que asume la representación del trabajador. Esto le otorga bastante fuerza como organización representativa y a la vez le garantiza un papel de autoridad frente a sus afiliados. La organización sindical en las empresas estudiadas constituye un instrumento que

forma parte del mecanismo general de funcionamiento de aquéllas, no sólo porque es el interlocutor de la empresa con respecto a los obreros, sino porque es un mecanismo importante en el ejercicio cotidiano del proceso de trabajo. La intervención sindical no se produce solamente en los conflictos colectivos o en la contratación anual —si bien éstos son los momentos más relevantes—, sino que se realiza en la vida cotidiana, tomando parte en las reclamaciones individuales y de taller, así como en las iniciativas más diversas. Esto da la idea de que el sindicato centraliza bastante la representación obrera, aunque en algunos casos existe movilización propia de la base.

Según las 43 respuestas de los responsables de relaciones laborales, los trabajadores se comunican directamente con la administración de las empresas mediante reuniones informales (65,11 por ciento de los casos), por escrito (16,29 por ciento), en reuniones especiales (9,30 por ciento) o por varios métodos a la vez (4,65 por ciento). En cambio los supervisores entrevistados señalaron, por su parte, que tenían trato directo con los trabajadores en 85 por ciento de los casos, celebraban reuniones formales (7,14 por ciento) o recurrían a otros mecanismos.

Esta informalidad en las comunicaciones refleja por una parte un interés en promover la comunicación directa, pero por la otra debilita a la parte sindical en cuanto que no le permite establecer precedentes escritos o formalizados que apoyen sus reclamaciones. En otras palabras, si bien se facilita el contacto inmediato, no se llevan actas o alguna otra forma de instrumentar por escrito las relaciones, lo que permitiría al sindicato contar con documentos de gran valor en la ocasión de un conflicto o de una negociación sobre las normas de trabajo. Esta insuficiencia del mecanismo hace que los casos de reclamos se tiendan a ver casuísticamente y no conforme a una experiencia más sistematizada. Lo anterior no impide la consulta de los supervisores con representantes obreros o con los trabajadores directamente, que, en opinión de aquéllos, se produjo en 33,93 y 7,14 por ciento de los casos respectivamente.

Por otra parte, en 90,47 por ciento de las empresas en que se entrevistó a los supervisores, éstos declararon realizar reuniones periódicas con sus subordinados más inmediatos para tratar los problemas técnicos y organizativos del trabajo.

Los principales problemas que preocupaban a los supervisores respecto de su personal, en las empresas estudiadas, conciernen a la seguridad en el trabajo (47,62 por ciento), normas de producción (38,10 por ciento) y promoción de un ambiente humano de trabajo (14,28 por ciento). En torno a estos problemas existe una relativa comunicación entre supervisores y obreros, aunque el orden de prioridades que aquéllos le otorgan no sea necesariamente el mismo que los trabajadores. En todos estos problemas los supervisores han iniciado esfuerzos para su mejor tratamiento. En varias ocasiones estas acciones contemplan la participación de los trabajadores, aunque no es ésta una modalidad permanente. Las formas de comunicación y participación más practicadas son comisiones, sesiones de evalua-

## Relaciones laborales en empresas estatales

ción o de información de los problemas, sesiones o incentivos diversos para suscitar una acción de los trabajadores respecto de los problemas en cuestión.

Para concluir, el cuadro que sigue presenta un resumen de las funciones de 36 empresas en las que el sindicato puede tener una participación institucionalizada.

### Actividades formalmente establecidas en que participan los sindicatos

(En porcentajes)

Esca- lón	Selección	Reclasifi- cación y traslados	Evaluación y análisis de puestos	Control y registro	En todas las ante- riores
42,86	22,86	5,71	2,86	2,86	11,43

## CONSIDERACIONES FINALES

La variedad de las relaciones laborales en las empresas paraestatales examinadas está ligada a factores que provienen tanto de las características tecnológicas y organizativas como del tamaño y posición en la economía de cada una de ellas. En los establecimientos donde se ha alcanzado un mayor grado de tecnificación en la función pertinente esto se debe en parte a su propia complejidad, que obliga a que las relaciones laborales tengan un mayor desarrollo. En las empresas de menor tamaño y con organización más sencilla, las relaciones de trabajo son más rudimentarias. Sin embargo, no podría decirse que unas y otras hayan alcanzado todavía un nivel de especialización y tecnificación suficientes de acuerdo con los criterios más modernos vigentes en este campo. Así, se observa que el sistema global no ha sido separado en sus subsistemas constitutivos. Esto obedece en parte a que la dinámica de las relaciones laborales tiene aún mucho de coyuntural, salvo en el caso de las negociaciones anuales de salarios.

Los resultados del estudio sugieren que las relaciones laborales deben alcanzar un mayor nivel de coherencia interna e inscribirse dentro de una lógica global a partir de la cual sean abordados los diversos problemas que se plantean. Esto debería expresarse en una «política de relaciones laborales» que constituya el marco de referencia para toda acción particular. En algunas empresas se han emprendido esfuerzos en este sentido y se ha llegado a resultados satisfactorios.

En la mayoría de las empresas los profesionales encargados de las relaciones laborales no tienen una formación especializada en ese campo. Muchos de ellos cuentan con experiencia práctica y ésta es, desde luego, valiosa. Sin embargo, el conocimiento puramente empírico no es suficiente para modernizar las estructuras y las funciones; se requiere también un bagaje conceptual y metodológico que permita ordenar datos, sistematizarlos

y sacar conclusiones a partir de acciones prácticas. La tecnificación de la función no implica necesariamente que deban ocupar la posición sólo expertos en relaciones industriales, sino también que se prepare más sistemáticamente a quienes ejercen esas tareas, aunque provengan de otras profesiones.

Por otra parte, en muchas empresas la función de relaciones laborales está insuficientemente ligada al conjunto de las actividades de cada empresa. En otras palabras, la actividad de relación laboral debería cubrir todas las áreas de la empresa y contar con políticas variadas para enfrentar todo el proceso laboral en su conjunto. Esto le permitiría salir de los límites de la administración de personal para incursionar en los problemas de productividad, organización del trabajo, condiciones y medio ambiente y ergonomía, entre otros. De esta forma, las relaciones laborales podrían constituir un eficaz instrumento de solución de los problemas sociales causados por las condiciones técnicas y estructurales del proceso de trabajo.

En esta perspectiva, las vinculaciones entre las unidades de relaciones laborales y la organización sindical debieran ser más fluidas y sistemáticas. Como se muestra en el estudio, la relación sindicato-administración existe y tiene una dinámica, pero aun cuando está bastante formalizada no ha sido suficientemente sistematizada. Esto hace que sea muy casuístico el tratamiento de múltiples problemas y no se logren establecer formas orgánicas de cierta permanencia (comisiones o comités) que puedan acumular experiencia y sentar precedentes útiles que lleguen a servir de jurisprudencia de las relaciones de trabajo.

La relación sindicato-empresa, en los casos estudiados, está afectada, además, por varias formas de incomunicación. Esto se refiere no tanto a los contactos permanentes entre ambas partes, que se practican regularmente, como al tratamiento conjunto de la información más relevante para la empresa y, por tanto, para los trabajadores. En el proceso de negociación prácticamente no hay discusión sobre la base de información común y aceptada por ambas partes. Existe desconfianza o rigidez al respecto, lo que impide que, pese al derecho en vigor, los trabajadores hagan uso de toda la información que les sería útil. En este sentido sería necesario establecer formas explícitas de acceso a la información, que permitan a los responsables sindicales hacer uso de ella adecuadamente.

Entre las cuestiones de mayor significación que arroja el estudio está el hecho de que, en las empresas examinadas, su carácter paraestatal no implica necesariamente la presencia de un criterio estatal de conducción: en la mayoría de los casos la intervención estatal es reducida y no afecta sino ocasionalmente —en situaciones críticas— a las relaciones laborales. En consecuencia, su política laboral es independiente de su pertenencia o asociación al sector público de la industria. No aplican una racionalidad diferente de la de las empresas privadas sino en muy pocos casos, lo que se expresa también en el comportamiento sindical que opta, necesariamente, por la misma estrategia que ante un patrón privado.

## Relaciones laborales en empresas estatales

Las relaciones laborales en estas empresas no forman parte entonces de una política laboral específica del Estado, que se aplique en las unidades productivas sobre las que detenta su patrimonio: se rigen por lineamientos generales que afectan al conjunto de las relaciones de trabajo en la industria. Esta constatación lleva a considerar que en la práctica el Estado no gestiona globalmente a estas empresas, sino que las sustenta patrimonialmente y les fija su participación en objetivos económicos de alta generalidad, salvo en los casos de empresas de gran envergadura donde se aplican políticas específicas.

La aplicación de una política laboral para las relaciones de trabajo en el sector paraestatal de producción podría permitir encontrar importantes instrumentos de modernización de aquéllas, a la vez que integrarlas más estrechamente a los objetivos económico-sociales del Estado. La posibilidad de operar una política homogénea en un vasto conjunto de empresas también permitiría ocupar colectivamente recursos materiales y humanos, a la vez que influir en el campo de las relaciones laborales en la industria en general.

### Notas

<sup>1</sup> Véase Salvador Cordero y Silvia Gómez Tagle: *Estado y trabajadores de las empresas estatales en México* (Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, agosto de 1978).

## SINTESIS DE NORMAS JURIDICAS QUE RIGEN A LAS EMPRESAS PARAESTATALES

Resumen de la ley orgánica de la administración pública federal, título tercero:  
De la administración pública paraestatal (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de  
diciembre de 1976)

### Organismos descentralizados (requisitos)

Se consideran organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o, en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

### Empresas de participación estatal mayoritaria (requisitos)

Se consideran empresas de participación estatal mayoritaria aquellas en donde el Gobierno federal aporta o es propietario de 50 por ciento, o más, del capital social o de las acciones de la empresa, o bien aquellas en que, al constituirse su capital, se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno federal y en que finalmente corresponda a éste la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de sus órganos de dirección, o al presidente, gerente o director, o tenga facultades para vetar las decisiones de dichos órganos.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de organismos o empresas de participación estatal.

### Empresas de participación estatal minoritaria

Se consideran empresas de participación estatal minoritaria aquellas en que uno o más organismos y/o empresas estatales posean conjunta o separadamente menos de 50 y hasta el 25 por ciento del capital o acciones.

La vigilancia de la participación estatal está a cargo de un comisario designado por la Secretaría de Estado o Jefatura de Departamento coordinadora del sector correspondiente.

Las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal serán las que determina la ley.

El Presidente de la República está facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos; la aplicación de las disposiciones legales se realizará a través de la Secretaría o Departamento de Estado designado como coordinador del sector correspondiente.

Corresponde a las Secretarías de Estado o Departamentos cabezas de sector planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal designa a los directivos de las entidades paraestatales. A falta de dicha designación, ésta correrá a cargo de la cabeza de sector correspondiente.

Las entidades paraestatales deben proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentran agrupadas la información y datos que les soliciten.

## Relaciones laborales en empresas estatales

Resumen de la ley para el control, por parte del Gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (*Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1970)

Están sujetos al control del Ejecutivo Federal, dentro de este capítulo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de: *a)* las instituciones nacionales de crédito; *b)* organizaciones auxiliares nacionales de crédito; *c)* instituciones nacionales de seguros y fianzas, y *d)* las instituciones docentes y culturales.

El Ejecutivo Federal ejerce las funciones de esta ley por medio de las Secretarías del Patrimonio Nacional, Presidencia y Hacienda y Crédito Público.

### Organismos descentralizados (requisitos)

Son organismos descentralizados las instituciones creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal cuyos objetivos o fines sean: *a)* prestación de un servicio público o social; *b)* explotación de bienes o recursos de la Nación; *c)* investigación científica y tecnológica; *d)* asistencia o seguridad social; *e)* cuando su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos federales o de otros organismos descentralizados.

### Empresas de participación estatal (requisitos)

El Gobierno federal debe poseer 50 por ciento o más del capital o las acciones.

En la constitución del capital social deben figurar acciones de serie especial sólo suscritas por el Gobierno federal.

Corresponde al Gobierno federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración o equivalente.

Se someten al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) las sociedades donde uno o más organismos y/o empresas estatales posean el 50 por ciento o más del capital o las acciones.

Para el control y vigilancia de los organismos y empresas, interviene la SEPANAL, independientemente de los que correspondan a la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda en materia de inversiones y presupuesto, respectivamente.

Los organismos y empresas concentrarán en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que obtengan de su actividad, cualquiera que sea el concepto que los origine.

La SEPANAL debe revisar los sistemas de contabilidad y control y de auditoría interna de cada organismo o empresa; los estados financieros, y el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación.

En el caso de los organismos o empresas comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la SEPANAL, además, vigila que el ejercicio del Presupuesto se lleve a cabo de acuerdo con las normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SH y CP).

Los organismos y empresas están obligados a:

Inscribirse dentro de los 30 días de su constitución en el Registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que llevará la SEPANAL, y a notificar cualquier modificación o reforma a su estructura.

Presentar oportunamente a SEPANAL sus presupuestos y programas anuales, así como sus estados financieros.

Facilitar las labores de la SEPANAL en toda actividad relacionada directa o indirectamente con los fines u objeto del organismo o empresa.

Organizar sus sistemas de contabilidad y control de acuerdo a las disposiciones de SEPANAL.

La SEPANAL puede designar y remover libremente al siguiente personal: auditor externo, al personal técnico necesario para las labores de vigilancia, asesoría e inspección técnica. Los honorarios de dicho personal serán cubiertos por SEPANAL.

SEPANAL designa a un representante con voz pero sin voto en cada uno de los organismos y empresas.

Los organismos y empresas publican sus estados financieros cada año en el *Diario Oficial de la Federación*, para lo que requieren autorización de la SH y CP y SEPANAL.

SEPANAL publica periódicamente en el *Diario Oficial de la Federación* una lista de los organismos y empresas sujetos a control del Ejecutivo Federal.

La SEPANAL somete a consideración del Presidente de la República la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas, siempre que sea para el mejor desempeño de sus funciones.

La enajenación a título gratuito de inmuebles, concesiones o derechos sólo puede hacerse previo acuerdo del Presidente de la República y por conducto de SEPANAL.

Las ventas o permutas y la adquisición de bienes inmuebles se harán de acuerdo al evalúo que realice la Comisión de evalúos de bienes nacionales.

Corresponde a la SEPANAL la revisión periódica de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles.

La donación de bienes muebles que afecte al patrimonio de los organismos y empresas sólo puede ser hecha con autorización de la SEPANAL.

En general toda operación de baja de bienes de los organismos y empresas tiene que ser conocida por la SEPANAL.

La cancelación de adeudos a cargo de terceros sólo puede ser hecha con autorización de la SEPANAL y la SH y CP, luego de agotar las gestiones para el cobro.

La SEPANAL mantendrá actualizados los inventarios de bienes muebles e inmuebles y determinará las normas para la formulación de los mismos.

Los gastos de inspección y vigilancia de los organismos y empresas serán cubiertos mediante cuotas anuales que señalen la SEPANAL y la SH y CP.

Se hacen responsables de las violaciones de esta ley los directivos, miembros del consejo de administración y personal de vigilancia de los organismos y empresas.

#### Empresas de participación estatal minoritaria (requisitos)

Son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades donde uno o más organismos o empresas estatales posean menos de 50 y hasta 25 por ciento del capital o acciones.

La vigilancia de estas empresas está a cargo de un comisario designado por SEPANAL.

Las empresas de participación estatal minoritaria están obligadas a inscribirse en el Registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que lleva SEPANAL.



NUMERO DE TRABAJADORES EN ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA EN LOS  
SECTORES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y BASICA (1975)

Nombre de la empresa	Número de trabajadores
I. Sector manufacturero .....	82.594
1. Agroplástico de Baja California, S. de R.L.	5
2. Alimentos Balanceados del Estado de Morelos, S. de R.L.	14
3. Fertilizantes de Morelos, S. de R.L.	46
4. Parquet de Zacatecas, S.A.	27
5. Sales de Zacatecas, S.A.	15
6. Resina Ejidal de Michoacán, S.A.	13
7. Cales del Estado de Chiapas, S. de R.L.	6
8. Celulosa del Pacífico, S.A.	228
9. Tableros y Aglomerados de Papanda	96
10. Altos Hornos de México, S.A.	14 414
11. Aceros de Sonora, S.A. de C.V.	272
12. Ahmsa Comercial, S.A.	4
13. Avíos de Acero, S.A.	250
14. Bliss and Laughlin Latinoamericana, S.A.	171
15. Cabezas Acero Kikapoo, S.A.	149
16. Cía. Mexicana de Tubos, S.A.	134
17. Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.	1 255
18. Productos Tubulares Tlaxclora, S.A.	195
19. Rassini Rheem, S.A. de C.U.	875
20. Servicios Rassini, S.A. de C.U.	95
21. Tornimex, S.A. de C.U.	39
22. Torres Mexicanas, S.A.	598
23. Guadalupe Industrial Supply, Co.	64
24. Astilleros Unidos, S.A.	61
25. Astilleros Unidos del Pacífico, S.A.	466
26. Astilleros de Veracruz, S.A.	1 829
27. Construcciones Navales e Hidráulicas, S.A.	12
28. Diesel Nacional, S.A.	6 748
29. Dina Komatsu Nacional, S.A.	57
30. Maquiladora Automotriz Nacional, S.A.	478
31. Motores Perkins, S.A.	532
32. Siderúrgica Nacional, S.A.	3 442
33. Tracto-Sidesa, S.A.	21
34. Barrenos de Acero y Aguces, S.A.	18
35. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	14 032
36. Refractarios Hidalgo, S.A.	199
37. Guanos y Fertilizantes de México, S.A.	5 514

Nombre de la empresa	Número de trabajadores
38. Productos Químicos Industriales del Bajío, S.A.	34
39. Hules Mexicanos, S.A.	284
40. Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, S.A.	2 953
41. Acros, S.A.	68
42. Aceros Esmaltados, S.A.	911
43. Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A.	961
44. Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.	404
45. Alimentos del Fuerte, S.A.	271
46. Avatram Mexicana, S.A.	684
47. Bicicletas Cóndor, S.A.	299
48. Comisión Nacional de la Industria Azucarera	530
49. Ingenio Adolfo López Mateos, S.A.	492
50. Ingenio Alianza Popular, S.A.	282
51. Azucarera de la Chontalpa, S.A.	404
52. Ingenio Bellavista, S.A.	238
53. Ingenio El Coral, S.A.	9
54. Ingenio Eldorado, S.A.	271
55. Ingenio El Modelo, S.A.	316
56. Ingenio Estipac	122
57. Ingenio Hermenegildo Galeana, S.A.	227
58. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.	1 776
59. Ingenio José María Morelos, S.A.	292
60. Ingenio La Purísima, S.A.	117
61. Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A.	181
62. Ingenio Melchor Scampo, S.A.	225
63. Ingenio Plan de Ayala, S.A.	680
64. Ingenio Florenciano Arriaga, S.A.	343
65. Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A.	557
66. Ingenio Rosales, S.A.	356
67. Ingenio San Francisco el Naranjal, S.A.	454
68. Ingenio San Sebastián	220
69. Ingenio Santa Clara, S.A.	283
70. Cía. Industrial Azucarera San Pedro, S.A.	657
71. Ingenio Independencia, S.A.	226
72. Ingenio Puruarán, S.A.	146
73. Alcohola de Agua Buena, S.A.	9
74. Ingenio Quesería, S.A.	362
75. Bagazo Industrializado, S.A.	5
76. Ingenio El Potrero, S.A.	794
77. Cía. Industrial de Atanquique, S.A.	1 175
78. Envases y Empaques Nacionales, S.A.	302
79. Cordomex, S.A. de C.V.	6 450
80. Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.	981
81. Etla, S.A.	574
82. Adhesivos, S.A.	25
83. Chapas y Triplay, S.A.	188
84. Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.	354
85. Productos de Maderas Finas, S.A.	52
86. Triplay de Palenque, S.A.	47
87. Mexicana de Papel Periódico, S.A.	34
88. Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.	902
89. Nueva San Isidro, S.A.	569

## Relaciones laborales en empresas estatales

Nombre de la empresa	Número de trabajadores
90. Operadora Textil, S.A. de C.V.	259
91. Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	366
92. Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V.	107
93. Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E.	1 006
94. Sosa Texcoco, S.A.	873
95. Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V.	12
96. Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V.	1 548
97. Tabacos Azteca, S.A.	76
98. Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R.S.	512
99. Tapetes Mexicanos, S.A.	40
100. Construcciones y Canalizaciones, S.A.	1
101. Canalizaciones Mexicanas, S.A.	88
102. Editorial Argos, S.A.	142
103. Imprenta Nuevo Mundo, S.A.	274
104. Algodonera Comercial Mexicana, S.A.	123
105. Extior, S.A. de C. V.	24
106. Astilleros Rodríguez, S.A.	210
107. Construcciones Navales de Guaymas, S.A.	403
108. Equipos Automotores, S.A. de C.V.	62
109. Cartonera Sago, S.A. de C.V.	192
110. Manufactureras Car-Go, S.A. de C.V.	196
111. Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V.	1 007
112. Productora Mexicana Ferretera, S.A.	237
113. Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V.	1 790
II. Sector básico .....	161.778
1. Cía. Minera La Florida de Múzquiz, S.A.	841
2. Cía. Minera de Guadalupe, S.A.	1 407
3. Eléctrica Monclova, S.A.	32
4. La Perla Minas de Fierro, S.A.	912
5. Minerales Monclova, S.A.	1 434
6. Comisión Federal de Electricidad	57 470
7. Cía. de Luz y Fuerza del Centro, S.A.	23 160
8. Comisión de Fomento Minero	817
9. Azufrera Nacional, S.A.	9
10. Cía. Minera Santa Rosalía, S.A.	287
11. Cía. de Real del Monte y Pachuca	2 849
12. Estudios mineros Japón-México, S.A. de C.V.	15
13. Exportadora e Importadora de Minerales, S.A.	8
14. Fosforitas Mexicanas, S.A. de C.V.	58
15. Mocotozac, S.A.	940
16. Patronato Pro-Desarrollo Minero de Zacatecas	98
17. Patronato Pro-Desarrollo Minero de Parral	52
18. Roca Fosfórica Mexicana, S.A.	28
19. Zincamex, S.A.	1 019
20. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas	38
21. Comité de Unificación de Frecuencia	1 357
22. Cía. Exploradora del Istmo, S.A.	812
23. Azufrera Panamericana, S.A.	1 150

Nombre de la empresa	Número de trabajadores
24. Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, S.A.	508
25. Petróleos Mexicanos	67 227
26. Cía. Mexicana de Exploraciones, S.A.	372
27. Distribuidora de Gas de Querétaro, S.A.	8
28. Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S.A.	21
29. Nacional de Combustibles de Aviación, S.A.	561
TOTAL Sector I	82 594
TOTAL Sector II	161 778
TOTAL Sectores I y II	244 372

Fuente: *Censo de recursos del sector público federal: Administración descentralizada y empresas de participación estatal mayoritaria (1975)*. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México, 1975. Primera edición.