

forum

Universidad-  
empresa

5



**El papel de la cogestión en la  
Economía Social de Mercado.  
Posibilidades y límites**

Prof. Dr. Dr. h. c. Fritz Voigt

FORUM UNIVERSIDAD-EMPRESA

• 5

El papel de la cogestión en la Economía  
Social de Mercado. Posibilidades y  
límites

Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. Fritz Voigt  
Catedrático de Economía de la  
Universidad de Bonn

Ponencia desarrollada en el Seminario  
Permanente sobre Reforma de la Empresa,  
el día 27 de enero de 1977

Fundación Universidad-Empresa. Junio 1977  
Marqués de Cubas, 25 - Madrid-14

## PRESENTACION

Entre las actividades patrocinadas por la Fundación Universidad Empresa figura un proyecto de estudio sobre la propia constitución de la empresa, sus posibilidades de reforma y su coherencia con el contexto económico-social en el que aquélla actúa. Dicho proyecto se desarrolla a lo largo del bienio - 1976-1977 y está dirigido por el Profesor Dr. MANUEL CAPELO MARTINEZ.

Este proyecto que, en su parte básica, integra - el trabajo de cuatro equipos de investigación constituídos en - otras tantas Universidades españolas, comporta también otra serie de actividades complementarias, como la celebración de seminarios monográficos y reuniones de intercambio de información y experiencias sobre dichos temas.

Uno de estos seminarios tuvo lugar a lo largo -- del primer semestre de 1977, sobre "La reforma de la empresa. - Experiencias y Posibilidades". En una de sus sesiones fué discutido el presente documento del profesor VOIGT.

El Dr. Fritz Voigt que a través de su labor docente y de sus numerosas publicaciones ocupa un lugar muy destacado entre los tratadistas de materias económicas y asuntos sociales de la República Federal Alemana, es Doctor en Ciencias - Sociales y Económicas y en Derecho por la Universidad de Leipzig.

Profesor de varias Universidades alemanas (Erlangen, Nuremberg y Hamburgo), ocupa actualmente una cátedra de su especialidad en la Universidad de Bonn.

Posee no sólo una gran autoridad en el campo económico, como Director del Instituto de Política Industrial y de Transportes y del Instituto de Ahorro, Banca y Crédito, sino -- también en la temática de la reforma empresarial, como miembro de la Comisión gubernamental para la investigación de los problemas de la cogestión de los trabajadores en las empresas.

-----

INDICE

Introducción.....	5
I. LA PROBLEMATICA DE UNA REFORMA DE LA EMPRESA EN EL PROCESO DE DESARROLLO INDUSTRIAL.....	9
1. La formación histórica de la idea de cogestión dentro de las modificaciones de las estructuras empresariales.....	9
2. Planteamientos de economía de mercado versus planteamientos marxistas-leninistas para una economía de crecimiento.....	13
3. Posibilidades de una participación de las personas en posición de dependiente en las decisiones de las empresas que cada vez son más anónimas.....	16
II. FUNDAMENTOS LEGALES Y ORGANIZACION DE LA ACTUAL REGULACION DE LA COGESTION EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA.....	18
1. La nueva Ley Constitucional de la Explotación (BVG) de 1972.....	19
2. La nueva ordenación de la cogestión de 1976....	19
III. LA INFLUENCIA DE LA REGULACION DE LA COGESTION EN LAS FUNCIONES Y OBJETIVOS DE UNA EMPRESA SITUADA DENTRO DE UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO.....	28
1. Consecuencias en el proceso de decisión instrumental.....	28
2. Consecuencias para el proceso de producción....	31

IV. LA COGESTION DE LOS TRABAJADORES Y SUS CONSECUENCIAS EN EL CAMPO DE LA ECONOMIA GLOBAL Y EN EL CAMPO DE LA SOCIEDAD.....	33
1. Análisis económico.....	33
2. Consideraciones de política de orden.....	38
V. LA DIMENSION EUROPEA DE LA PROBLEMATICA DE LA COGESTION.....	40

\*\*\* \*\*

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LOS CONSEJOS DE EXPLOTACION SEGUN LA LEY CONSTITUCIONAL DE LA EMPRESA.....	20
Cuadro 2: COGESTION SEGUN LA "VIEJA" LEY CONSTITUCIONAL DE LA EXPLOTACION DE 1952.(ELECCION DEL CONSEJO DE SUPERVISION).....	22
Cuadro 3: COGESTION CUALIFICADA EN EL SECTOR DE LA CECA SEGUN LA LEY DE COGESTION DE 1951. (ELECCION DEL CONSEJO DE SUPERVISION).....	27
Cuadro 4: COGESTION SEGUN LA LEY DE COGESTION DEL 4.5.1976 APLICADO COMO EJEMPLO A UNA S.A. CON 2.000 a 10.000 PERSONAS.....	45

## EL PAPEL DE LA COGESTION EN LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

### Posibilidades y límites (\*)

#### Introducción

España se encuentra ante decisiones claves que probablemente determinarán para muchas décadas la evolución económica y social del país. Deberá decidirse si España, que en los pasados siglos era uno de los países más ricos del mundo, encuentra nuevamente su conexión con los países industriales más avanzados o se inmoviliza en un sistema burocrático superpoderoso, improductivo, que, como en otras partes del mundo, desarrolla raramente iniciativas y en las épocas de un progreso tecnológico muy rápido ejerce un poder obstaculizante, o si constantemente surgen nuevas tensiones sociales que son enemigas del progreso económico y social y que consume a todas las fuerzas en una mutua lucha.

Un observador superficial parece deducir que actualmente en el mundo existen dos sistemas económicos que luchan por su dominio: el sistema de economía de mercado (sus enemigos lo nombran sistema económico capitalista) y el sistema de una economía planificada centralmente dirigida. En realidad, no existe hoy

---

(\*) La traducción del original alemán ha sido realizada por el Dr. D. Santiago García Echevarría, Catedrático de Política Económica de la Empresa, de la Universidad Complutense de Madrid.

ninguno de ambos sistemas en su forma pura. Ambos se han resquebrajado y cada una de estas formas posee una dinámica de desarrollo propia, específica. Actualmente en el mundo tenemos muy distintas formas de orden de economías de mercados y muy distintas formas de órdenes socialistas (1).

No existe ninguna duda sobre que la economía de mercado en su desarrollo histórico, después de una largo período de cierta estagnación, ha sido capaz de aportar un gran desarrollo económico que, incluso a los más pobres en los países altamente industrializados, les ha elevado su nivel de vida en una medida que ni los defensores más ardorosos de la economía política clásica hubieran considerado como posible dentro de sus más atrevidos sueños. Sin embargo, el sistema de economía de mercado ha provocado en los últimos tiempos, especialmente después de la segunda guerra mundial, y sobre todo actualmente en los países más ricos del mundo, muchas críticas. Lo que nosotros nos planteamos hoy como Economía de Mercado es algo bastante distinto a lo que los clásicos de la Economía política, Adam Smith, Ricardo, Malthus, John Baptiste Say o Bastiat, describieron. El capitalismo se ha desarrollado también de otra manera a como lo habían previsto Karl Marx y otros socialistas. Sobre todo, ha desarrollado el sistema una fuerza de vida muy importante y una capacidad de desarrollo superior a lo que se suponían sus más críticos enemigos. Ningún científico pudiera haber esperado en el pasado siglo, o incluso en la época entre ambas guerras mundiales, el que el sistema de economía de mercado se formase de forma tan diferenciada de país a país tal como hoy se encuentra: sec-

---

(1) Actualmente tenemos que interpretar el concepto de sistema económico y orden económico de forma distinta a como lo hizo Walter EUCKEN, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6ª ed. (Berlín 1950). Eucken mismo concedía que un sistema en el que todas las empresas y las economías domésticas planifican independientemente y que el mercado coordine estas decisiones y frente a éste el sistema de una economía con decisiones centralizadas, no se dan en forma pura, sino que se producen muy distintos órdenes positivos. Un par conceptual no es suficiente para caracterizar las características de los distintos sistemas económicos y sociales existentes en el mundo.

tores con un amplio y rápido progreso tecnológico, con el desarrollo de grandes "konzerns" internacionales, con acuerdos de mercados que saltan los continentes, con desarrollos fuertemente diferenciados, a nivel internacional, del producto nacional per cápita y de la población, y otros sectores en los que la artesanía y el trabajo independiente siguen existiendo con estructuras semejantes a las de siglos pasados.

De forma muy distinta a como lo habían descrito sus creadores se ha desarrollado el Socialismo, igualmente en sus distintas formas extendidas por el mundo y con diferencias muy considerables. Si bien es cierto que la URSS afirma que el estado del socialismo se ha alcanzado y que el enorme país se encuentra en el camino hacia el comunismo. Esto significa que, según el estatuto del partido comunista de la Unión Soviética, además de que junto al constante progreso de la ciencia también se incrementa la productividad y que todas las fuentes de riqueza fluirán en la riqueza de la Sociedad. Así mismo se pronostica constantemente el que la URSS es un país más progresista que todos los capitalistas y que rebasará a los Estados Unidos. Tampoco se han realizado estos pronósticos.

Actualmente existen en el mundo 47 Estados de los que puede afirmarse que su sistema económico está orientado hacia el Socialismo. Sobre todo muchos de los recientes Estados africanos y de Asia creen en un desarrollo económico y social óptimo que puede garantizarse cuando se adscriben a las ideas del socialismo.

Para un observador neutral es duro afirmar la frecuencia con que la introducción del socialismo y de la estatificación de los factores de producción disminuye el nivel de vida de los pueblos, especialmente de los pueblos pobres, frente a situaciones ya difíciles anteriormente y que desaparecen del

mercado alimentos que antes los tenían en superávit. Sobre todo ha sido la juventud en las universidades la que se ha prometido del socialismo un sistema económico y social más justo. La juventud después de la segunda guerra mundial, ha estado muy pre-dispuesta a asignar al sistema capitalista muchas de las injusticias indiscutibles que existen actualmente en el mundo y a asignárselas a la sociedad en la que se desarrolla este sistema. Frecuentemente estaba convencida de que la estatización de los medios de producción era lo mejor.

El que esto no es el caso después de que el sistema, según el ejemplo de URSS o de China o también el de Yugoslavia, ha sido una de las grandes decepciones de la nueva juventud pero también de los mayores que no han conocido situaciones anteriores. Así estos Estados solamente han podido mantener su equilibrio interno basándose en el cierre de sus fronteras para sus propios ciudadanos con el fin de evitar desagradables comparaciones. Mientras que aún el joven Marx hablaba de humanidad y libertad, los estados socialistas tienen que recurrir a un acentuamiento de la disciplina. Precisamente en los estados socialistas ha contribuido la economía planificada a una cada vez más creciente burocracia inoperante con resultados de productividad del trabajo relativamente bajos.

Sin embargo, no deben de olvidarse las críticas a los aspectos injustos de la economía de mercado que sobre todo son planteados por la juventud académica. La distinta evolución y desarrollo en el mundo no puede continuar en estos términos. Pero también la vida del trabajo dentro del Estado tiene que hacerse más sociable. Si España discute la introducción de una Economía de Mercado solamente puede ser una Economía de Mercado que evite los errores que han cometido otros países de Economía de Mercado. La Economía de Mercado tiene que ser social.

## I. LA PROBLEMÁTICA DE UNA REFORMA DE LA EMPRESA EN EL PROCESO DE DESARROLLO INDUSTRIAL

### 1. La formación histórica de la idea de cogestión dentro de las modificaciones de las estructuras empresariales

Si contemplamos las estructuras empresariales en el transcurso del proceso de industrialización, podemos determinar modificaciones profundas desde distintos puntos de vista.

La figura dominante en la vida económica fue en sus comienzos el empresario individual, que, tal como lo describió Schumpeter -y también Spiethoff y Mansen-, es el prototipo ideal, caracterizado por una predisposición al riesgo y a una riqueza de inventiva en la utilización de sus capitales en el proceso de producción. En medida creciente, sin embargo, las formas anónimas de la Sociedad Anónima y de la Sociedad con responsabilidad limitada fueron ganando importancia en aquellos sectores económicos en los que el crecimiento económico y el progreso técnico eran los más avanzados. Para otros sectores económicos la estadística en los países industriales presenta, ahora como antes, un gran número de empresarios individuales, incluso empresas pequeñas y muy pequeñas. Si bien, en un principio, en la Sociedad Anónima el poder de dirección se encontraba en la Junta General de los accionistas, la expansión de las grandes sociedades de masas de público como propietarios desplazó las competencias de decisión a los Consejos Ejecutivos o bien a los Consejos de Supervisión. La ley alemana de Sociedades Anónimas de 1937 -y la aún vigente de 1965- remitía al Consejo Ejecutivo de la Sociedad la responsabilidad de la dirección de los negocios bajo su propia responsabilidad. Esta separación funcional de propiedad y poder de decisión se fundamentaba en la creciente financiación ajena, como también en la influencia de los bancos, por un lado, así como la

creciente complejidad de las estructuras de decisión empresariales y la necesaria influencia del "management".

El desarrollo de las empresas artesanas independientes al pasar de la manufactura a la fábrica planteó también, de forma unívoca, el extrañamiento del trabajador con respecto al resultado de su trabajo. La utilización de los enormes crecimientos de productividad en base de la división del trabajo, fundamentada teóricamente por Adam Smith, hasta la aplicación de la fabricación en cadena, las decisiones de la dirección empresarial, quedaron en manos de la dirección o de los accionistas. Además de este extrañamiento, por la creciente tecnificación de los procesos de trabajo, surge a través del contrato de trabajo una relación de dependencia del personal con respecto al empresario (2).

El fundamento de estas tendencias de extrañamiento se encuentra, en primer lugar, en el desarrollo tecnológico de carácter exponencial, tanto en lo referente a la actuación física como a la actuación espiritual del hombre, con una elevada intensidad de capital, vinculada a una especialización científica, técnica y organizativa. En segundo lugar, la competencia nacional como internacional conducen tendencialmente a la creación de grandes empresas, a la configuración de "konzerns" nacionales e internacionales, a una oligopolitización de muchos mercados y con ellos también a una elevada complejidad de decisión y planificación en estas empresas (3). Como tercer fundamento básico para los extrañamientos descritos, especialmente

(2) Gfr. F. FABRICIUS; Leistungsstörungen im Arbeitsverhältnis (Tübingen 1970).

(3) Un desarrollo paralelo tiene lugar, desde Keynes, en la política económica estatal.

por parte del capital es que, como consecuencia de las crecientes necesidades del capital, la empresa debe de considerar necesariamente su financiación a través del sistema crediticio, lo que ejerce una influencia en las decisiones empresariales, además de las posibilidades de autofinanciación, lo que limita el poder de decisión de los pequeños accionistas.

Las consecuencias de la problemática expuesta no pueden consistir, para la política económica, en una restauración de unidades organizativas económicas preindustriales. Para poder evitar una creciente influencia intervencionista del Estado, con su consiguiente burocratización, se ha planteado la discusión en diferentes países del mundo sobre planes muy distintos.

La idea de la cogestión se engarza dentro de las tendencias emancipadoras del hombre tanto frente a los dominios de la naturaleza como frente a las situaciones de dominio socioeconómico. A las tendencias liberalizadoras políticas que surgieron como reacción de las antiguas constituciones gremiales; a las dificultades económicas después de las guerras napoleónicas y a la revolución de 1948 siguieron, en los distintos congresos y en los comités económicos del Nationalversammlung, bajo Winkelblech y Bonn, formulaciones muy concretas de una idea de cogestión en la economía, pero evoluciones conservadoras posteriores fomentaron una empliación de la libertad industrial a costa de un mayor número de personas ocupadas en situación de dependientes.

Una innovación decisiva fue la introducción obligatoria y general de las comisiones de trabajadores que tuvo lugar en las economías de guerra de 1916 a través de la Ley referente a la ayuda a la Patria. La revolución de 1918 propagó la idea de unos Consejos de economía organizados. Sin embargo, no llegaron a consolidarse por las discrepancias parlamentarias.

La socialización buscada por el Consejo de los Encargados del Pueblo sobre todo en cuanto se refería a las industrias clave, no tuvo lugar. Solamente una minoría alcanzó una situación paritaria en las Cámaras de Trabajo. La orientación cooperativa de la política económica y social de la mayoría de los socialdemócratas, así como de los sindicatos, se manifestó por último, en el artículo 165 de la Constitución de Weimar y en la primera Ley de Consejos de Explotación de 1920. Las situaciones sociales y políticas apenas permitieron una utilización amplia de estas posibilidades legales. Después de 1933 se abolieron las formas de cogestión existentes en favor de una igualdad política según el principio del Führer. Así en 1934 surgió la Ley para el ordenamiento del trabajo nacional.

Dentro del conjunto de leyes impuestas por los aliados a final de la segunda guerra mundial con el fin de desmantelar la economía industrial alemana y que llevó a la creación de 25 empresas, en lugar de los 8 konzerns del hierro y el acero de antes de la guerra, y que produjo un desmontaje amenazante de una gran parte de las empresas, se llegó a que miembros del Consejo Ejecutivo de Gutehoffnungshütte AG y de la Klöckner-Werke AG frente a las exigencias sindicales pidieran una ampliación de la cogestión paritaria que se practicó aproximadamente en las 25 empresas que se creaban en la industria de la CECA (4).

La reintroducción de los consejos de empresa, con la Ley número 22 del Consejo de Control Aliado de 1946, apoyaba esta tendencia de democracia económica. El comienzo de la guerra fría y la consolidación de las fuerzas conservadoras, en la economía y en la política,

---

(4) Ver a este respecto B. MUSZYNSKI, Wirtschaftliche Mitbestimmung zwischen Konflikt- und Harmoniekonzeptionen, en: KAACK (Hrsg.), Studien zum politischen System der BRD (Meisenheim am Glan 1975).

llevaron a la consecuencia de que las amenazas de huelgas podrían asegurar el mantenimiento de la cogestión, lo que en 1951 llevó a la Ley de Cogestión en el sector de la CECA valde-  
dero también para las empresas de la minería. En 1952 se desarrolló la Ley de Constitución de la Explotación para el resto de la industria cuyos derechos de cogestión se encontraban, sin embargo, muy por debajo de los de la Ley del sector de la CECA.

## 2. Planteamientos de economía de mercado versus planteamientos marxistas-leninistas para una economía en crecimiento

Lo que es insatisfactorio dentro de un constante y creciente resultado económico y con un crecimiento de producto social es el hecho de que con el desarrollo de la economía de mercado surgen necesariamente grandes empresas, con un número creciente de personas dependientes, en algunos de los sectores económicos de los cuales, a su vez, surgen con un creciente poder económico social y político una serie de empresas multinacionales. Si la Economía de Mercado realmente tuviese el resultado de que en las grandes empresas unos pocos hombres pueden tomar decisiones sobre cientos de miles de personas, según el criterio de la maximación de sus beneficios, no se puede excluir de que las personas en situación de dependiente piensen que pueden sacar provecho o ventaja de una estatificación de las empresas. El sistema no lo considerarían digno de mantenerse. Partiendo de la dignidad humana, valor que corresponde indeclinablemente para todo hombre, una economía de mercado debe ser capaz de aceptar los trazos básicos sociales. El marxismo o leninismo afirma que él solamente es capaz de reponer al hombre la dignidad y la libertad que ha perdido en el proceso de industrialización, como consecuencia de las constantes y crecientes especializaciones técnicas de las máquinas y de la cada vez mayor dimensión empresarial,

y que solamente es capaz de eliminar el extrañamiento del hombre de los resultados de su trabajo. Nuestra generación tiene la magnífica oportunidad de examinar estas tesis según el grado de su realización. El gran número de los fugitivos precisamente entre los trabajadores que ha llegado a la República Federal Alemana han conocido con mucho detalle la vida en las empresas socialistas. Estos son precisamente los hombres que adoptan posturas fuertemente críticas frente al camino de una estatificación de las empresas o de una socialización o los experimentos según los métodos socialistas.

La estatificación, o también la socialización de los medios de producción, que representó para las ideas socialistas durante generaciones la gran esperanza, no han conseguido ni dar mayor libertad individual a cada uno de los trabajadores que lo que en las condiciones de una economía de mercado se han conseguido en la empresa, cuando esta empresa se dirige bajo los criterios de las obligaciones sociales, en un "management consciente", ni han conseguido dar al trabajador en la empresa las oportunidades de poder contribuir a la configuración de los procesos empresariales, ni han producido un mejor clima empresarial, ni han provocado un mayor humanismo en el trabajo.

Allí donde dentro de una economía de mercado se han nacionalizado grandes empresas, precisamente este grupo de empresas pertenece a aquellas en las que más se produce la huelga. Una socialización, o una estatificación, por sí, no soluciona los problemas que plantea un creciente extrañamiento del trabajador, sobre todo con la creciente dimensión de las propias empresas, no soluciona el problema del sentimiento apremiante del trabajador de que está superado a fuerzas extrañas.

Los países socialistas, según el ejemplo de la URSS, y que según sus propios enunciados después de alcanzar el socialismo se encuen-

tran en el camino hacia el comunismo, han construido una planificación económica con una poderosa burocracia la cual, a pesar de las sorprendentes aportaciones del trabajo, solamente han sido capaces de desarrollar una relativamente baja productividad: la falta de iniciativa propia, a pesar del principio denominado de la contabilidad económica y del principio del interesamiento económico y de la necesidad cada vez creciente y más amplia de incrementar los controles, los grandes defectos de planificación y los errores cometidos, a pesar de 50 años de proceso de aprendizaje de las autoridades planificadoras, se repiten cada vez de una manera impresionante.

Si tenemos el convencimiento de que la economía de mercado es superior a la economía planificada, según la muestra de la URSS, tenemos que hacer entonces todo lo posible para que esta economía de mercado acepte los contextos sociales y que en aquellas empresas con dimensiones grandes crezca una estructura en la que la conciencia de responsabilidad social no solamente surja en algunas personas de la dirección empresarial que hayan reconocido los problemas de un desarrollo óptimo futuro. Más bien se tiene que hacer todo lo posible para que los problemas que afectan a cada uno de los trabajadores sean hechos conocidos por los responsables empresariales y que se discutan con las personas afectadas. A cada uno de los trabajadores se le debe dar el convencimiento de que él no es un objeto explotado, que en todo momento puede ser cambiado en el proceso de fabricación, que no tiene solamente la función de minimizar los costes y de maximizar el beneficio. A cada uno de los trabajadores se le tiene que interesar en el destino de su explotación y de su empresa. Se le tienen que dar las posibilidades, cuando se quiere que una economía de mercado responda a las exigencias de una economía de mercado social, de estar representado y de ejercer directamente, o a través de sus representantes elegidos, una contribución a la solución de los problemas sociales que

surgen en el transcurso del proceso productivo y en las nuevas decisiones empresariales.

Por tanto, cuando una economía de mercado quiere ser social tiene que conceder a los trabajadores un derecho de cogestión. Una cogestión es para aquellas personas que hasta ahora estaban acostumbradas a decidir autónomamente siempre una "carga". Tienen que dedicar más tiempo para interesar a la otra parte. Tienen que argumentar y contraargumentar. Si el empresario tropieza con una parte enemiga que solamente está dominada por la idea de la lucha de clases fracasará totalmente la cogestión. El ejemplo de la cogestión de los trabajadores en la República Federal Alemana señala, sin embargo, que la institución de una cogestión, que se ha organizado de muy distintas maneras, puede ser apropiada para crear un mejor clima de empresa e incluso para convencer a las fuerzas más radicales. Si se consigue, este camino lleva necesariamente a un incremento notable de la productividad en las empresas y con ello también a un incremento de la productividad del conjunto económico.

### 3. Posibilidades de una participación de las personas en posición de dependiente en las decisiones de las empresas que cada vez son más anónimas

La cogestión puede organizarse de muy distintas maneras:

- a) Puede estar configurada por representantes de los trabajadores de la explotación, esto es, de las unidades base de la empresa.
- b) También puede corresponder a una participación del personal de la empresa en los órganos de supervisión de la misma. Los grandes Konzerns abarcan frecuentemente cientos de explotaciones.
- c) Además es posible que los derechos de cogestión se concedan a

representantes de los sindicatos, en el supuesto de que sean los sindicatos los que se encuentran en mejores condiciones, gracias a su supervisión y formación, de representar los intereses de los trabajadores frente a la empresa.

- d) Puede exigirse la cogestión legalmente para los órganos supremos de la empresa, en Alemania el Consejo Ejecutivo, pero también en otros órganos, en la junta general o en los Consejos de Explotación.

Desde un punto de vista teórico son, por lo tanto, posibles una serie de diferentes caminos.

La solución que tuvo que aceptar la República Federal Alemana en forma de una cogestión paritaria, en una primera fase para la minería y para la industria del hierro y del acero a la terminación de la segunda guerra mundial, y la solución de la ley constitucional de la explotación de 1950 se han valorado positivamente en la República Federal Alemana. Es un hecho conocido el que, después de una larga etapa sin discusión, en el período 1972-76, se volvió a plantear el tema de la ampliación de la cogestión denominada simple. Los sindicatos y una gran parte de los partidos políticos -tanto por lo que se refiere al SPD como al CDU- exigían de todas las grandes empresas la introducción de una cogestión cualificada de acuerdo con el ejemplo de la regulación dada al sector de la minería y de la industria del hierro y del acero.

En esta reciente discusión, que en principio quiso tantearse como slogan en las elecciones para el Parlamento, se apreció muy rápidamente el reducido interés de la opinión pública sobre el tema. Igualmente dentro de los propios sindicatos existía una división de opiniones. En una dura lucha en que se llevó a cabo solamente a nivel de Parlamento, de Gobierno, de Cámara

Alta y de Sindicatos se ha buscado una solución que implica, por una parte, mantener la regulación de la cogestión cualificada para el sector de la minería y de la industria del hierro y del acero; por otra parte, se introduce una cogestión de los trabajadores a través del Consejo de Explotación, por un lado, y a través del Consejo de Supervisión, por otro. Esta nueva Ley se acerca a la paridad, ya que en los casos de discusión la última palabra la tiene la parte empresarial. Los sindicatos consideran que esta no es la forma definitiva, sino que exigen una cogestión totalmente cualificada, lo mismo que existe en la minería y en la industria del hierro y del acero.

## II. FUNDAMENTOS LEGALES Y ORGANIZACION DE LA ACTUAL REGULACION DE LA COGESTION EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

Para unos 20 millones de trabajadores en la República Federal Alemana existen actualmente 6 variantes legales de la cogestión institucionalizada. Distinguiremos en principio entre los derechos de participación de los trabajadores a nivel de la explotación y los derechos a nivel de empresa, la participación en los consejos de explotación, y gremios de representación parecidos, dentro de la actual ley constitucional de la explotación, la representación de los trabajadores en los órganos directivos de las empresas, en los consejos de supervisión y en los consejos ejecutivos según la legislación de la constitución empresarial (5).

---

(5) En cuanto al tema de la Constitución de la empresa, ver W. OHM, Unternehmensrecht und Mitbestimmung, en: Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft (Köln 1973).

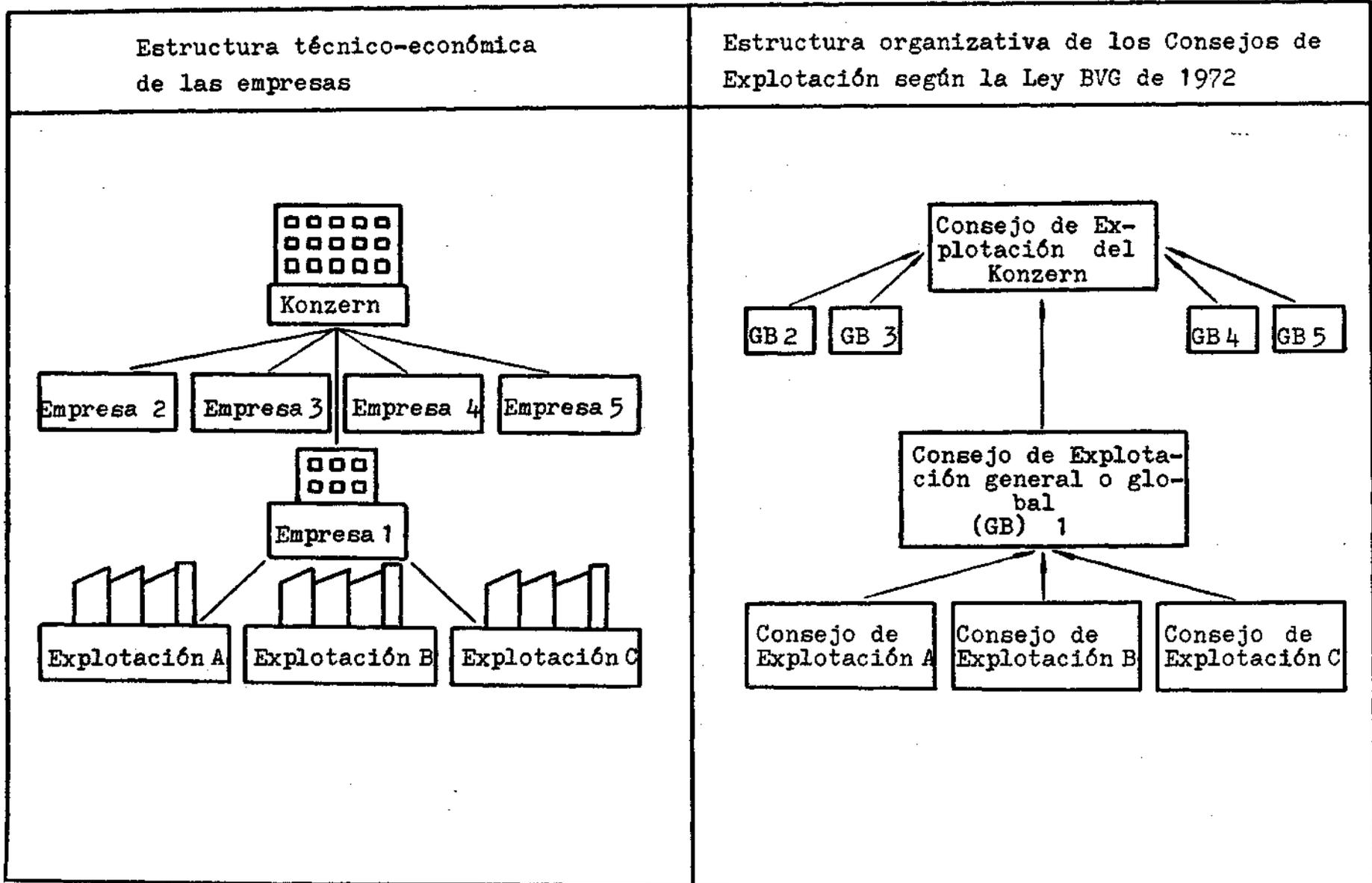
## 1. La nueva Ley Constitucional de la Explotación (BVG) de 1972

La nueva Ley Constitucional de la Explotación, que existe desde 1972 y que obliga a todas las empresas privadas que tengan 5 o más personas ocupadas, se basa en el derecho de la Ley de 1952 que ha sufrido algunas importantes modificaciones complementarias. El Consejo de Explotación es el órgano de representación legal del personal (ver el cuadro 1 en la página siguiente). El catálogo de los derechos de cogestión y colaboración del Consejo de Explotación alcanza desde los asuntos sociales (artículo 87) la configuración de los puestos de trabajo (artículo 90) y los aspectos de personal (artículo 92 y siguientes) hasta aquellos asuntos económicos de interés que se tratan en el Comité Económico (artículo 106); se debe destacar la ampliación de los derechos de los trabajadores individualmente (artículo 81 y siguientes) y las prescripciones para asegurar la presencia de los Sindicatos en las explotaciones.

Una excepción de esta ley se tiene en aquellas explotaciones de carácter de "tendencia", esto es, aquellas explotaciones cuyo objeto es la información o la expresión de opiniones. Por lo que respecta al sindicato de la industria del papel y artes gráficas se tantean actualmente experimentos de una cogestión mediante la combinación de dos tipos de contratos tarifarios. El Consejo de Explotación y un Comité elegido por la redacción se vinculan entre sí de tal manera que la participación del Consejo de Explotación se limita a los asuntos personales y económicos en favor de una independencia de prensa.

## 2. La nueva ordenación de la cogestión de 1976

La nueva Ley de cogestión en la República Federal Alemana ha entrado en vigor el 1 de julio de 1976. Afecta principalmente



a aquellas sociedades que tienen una forma de sociedad anónima, de una sociedad comanditaria por acciones, de una sociedad de responsabilidad limitada y también aquellas cooperativas de compras y económicas que tengan en plantilla más de 2.000 personas. Las empresas de tendencia se exceptúan igualmente. Para las empresas con una plantilla inferior sigue vigente la Ley Constitucional de la Explotación de 1972 según la cual la participación de los trabajadores en los Consejos de Supervisión afecta a un tercio de los puestos existentes (ver el cuadro 2 en la página siguiente).

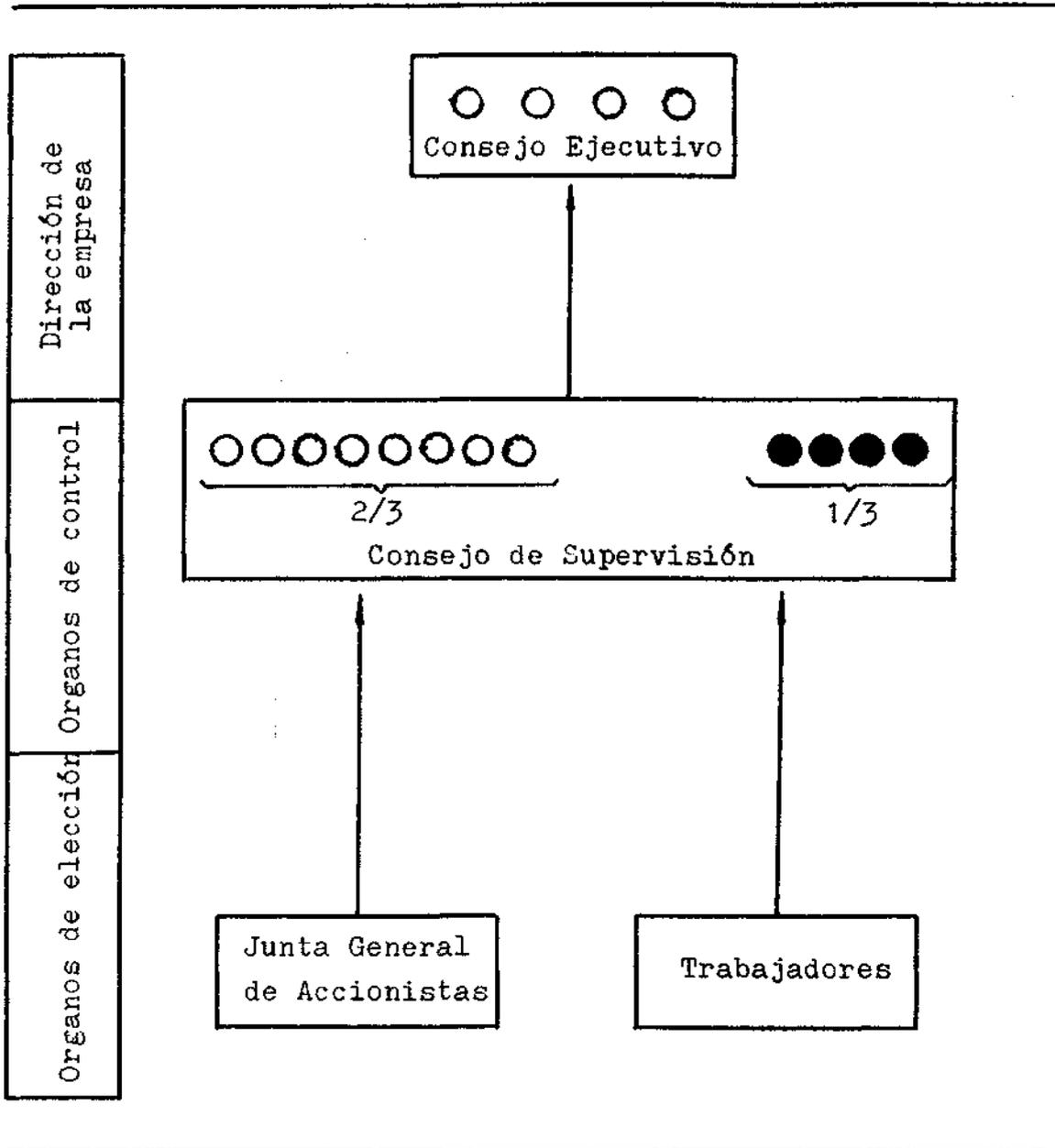
El Consejo de Supervisión se compone, según la nueva Ley y ello según la dimensión de la correspondiente empresa, de 12, 16 o bien 20 miembros de los cuales la mitad han de ser representantes del capital.

La otra mitad se compone de dos o tres representantes de los sindicatos representados en la empresa, de acuerdo con su participación en el total de la plantilla de trabajadores empleados, así como altos directivos de la empresa. Las necesarias modificaciones que como consecuencia de esta Ley se tengan que realizar en el nombramiento de los miembros del Consejo de Supervisión, se realizarán en el plazo de dos años después de haber entrado en vigor la ley. Los trabajadores y empleados con derecho a elección en la explotación pueden decidir de forma secreta y separada los compromisarios en aquellas elecciones comunes -solamente cuando exista un 20% de la plantilla que esté de acuerdo y siempre y cuando en la votación hayan participado al menos la mitad de los que tienen derecho a voto-.

Si para una elección existe solamente una propuesta entonces los trabajadores propuestos serán elegidos en la sucesión prioritaria señalada.

Cuadro 2

COGESTION SEGUN LA "VIEJA" LEY CONSTITUCIONAL DE LA EXPLOTACION DE 1952. (ELECCION DEL CONSEJO DE SUPERVISION) (\*)



(\*) Esta forma de elección tiene actualmente validez para las S.A. con menos de 2.000 personas ocupadas.

Los necesarios reglamentos para el orden electoral con el fin de nombrar los representantes empresariales dejan nuevamente entrever la contrariedad de los intereses políticos. La posición de los altos directivos en el Consejo de Supervisión ha planteado nuevamente la discusión en cuanto la paridad por lo que ha afectado al Ministro de Trabajo que ha dimitido como consecuencia de este problema.

Desde un punto de vista de la perspectiva técnica legal en la delimitación de la cogestión económica en cuanto a los círculos de personas afectadas pueden distinguirse dos planteamientos. Mientras que los altos directivos en la Ley Constitucional de la Explotación de 1972 no se definen dentro del grupo de trabajadores y empleados (artículo 5), la Ley de Cogestión de 1976 en su artículo 3, apartado 3, incluye a los altos directivos.

La posición jurídica de los altos directivos dentro de la Ley Constitucional de la Explotación renuncia tanto a su representación legal por medio de órganos propios, como a su consideración dentro de las funciones del Consejo de Explotación. Consiste meramente en una determinación conceptual (artículo 5, apartado 3), según la cual la función directiva existe cuando los empleados, por su posición y contrato, tienen el poder dentro de sus funciones de participar y desarrollar la empresa, esto es, tienen poderes.

Esta definición de alto directivo es la que sirve de base para la Ley de Cogestión de 1976. Según ésta está previsto que por parte del trabajador en los Consejos de Supervisión estarán representados también los altos directivos en la proporción en que se encuentren con respecto al total de la plantilla, pero siempre y en cualquier caso considerando la protección de las mineras por lo que al menos deberán tener un puesto.

Desde la perspectiva económica empresarial, como económica en general, se ha de investigar además cuál es la consecuencia de la participación institucional de los altos directivos en los procesos de decisión empresariales. Hasta este momento no existen experiencias comparables en cuanto a la cogestión de altos directivos.

Una delimitación del concepto de alto directivo es desde un punto de vista económico y de decisión mucho más diferenciado que lo que ha realizado el legislador. Se diferencian diversos criterios; por un lado, según los niveles de competencia entre altos directivos, por ejemplo, miembros del Consejo Ejecutivo y altos directivos, a nivel superior y medio según el tipo de las funciones directivas que realizan, según la importancia y según también los conocimientos y capacidades necesarias. Una característica básica sigue siendo la actividad directiva, esto es, la formación de decisiones y su implementación. Los intentos de delimitación se centran fundamentalmente en la dimensión del campo de decisión, así como el grado de libertad de decisión y la responsabilidad que lleva implícita.

Además posee gran interés para el proceso de formación de decisiones empresariales el sistema de objetivos de los altos directivos. Estos pueden ser a corto o largo plazo referidos a personas individuales o a grupos. Una estimación objetiva de la cogestión de los altos directivos puede, por tanto, realizarse en el sentido de si se orientan al capital o se orientan hacia el trabajo o si representan un grupo de intereses independientes dentro de la empresa. Según el legislador la representanci3n de los altos directivos constituye en el Consejo de Supervisi3n paritario un grupo de intereses relativamente aut3nomo por parte de los trabajadores.

Además se pueden realizar investigaciones sobre las modificaciones en el proceso de decisi3n empresariales seg3n que en una cogesti3n los altos directivos se pongan de parte del capital o de parte del trabajo, en que se localicen en el Consejo de Supervisi3n o se lo-

calicen a nivel de explotación. Además se ha de considerar igualmente que los altos directivos poseen ya una cogestión económica aunque frecuentemente sólo se refiere a sectores parciales de la empresa, lo que se acentuará con la representación legal de los altos directivos en el Consejo de Supervisión (6).

Una paridad absoluta en los derechos de cogestión entre capital y trabajo sobre el capital invertido en la empresa y el trabajo realizado en la misma se ha tratado de evitar conscientemente. Al factor capital le deja la última decisión en los casos críticos: al Presidente del Consejo de Supervisión, para el caso en el que se repita una igualdad de votos, se le concede un voto doble o preferente. Y puesto que como el Presidente del Consejo de Supervisión en base a la segunda vuelta siempre será un representante del capital o puede serlo y dado su voto cualificado a la hora de nombrar los miembros del Consejo Ejecutivo, incluyendo el director de personal y a pesar de introducir el comité de negociación, el peso decisivo se encuentra por parte de los representantes del capital.

Además de esta nueva Ley de cogestión, la cogestión en el sector de la CECA de 1951 y la Ley complementaria de cogestión en 1956 siguen teniendo validez para las empresas del sector del hierro y el acero y de la minería y también para todas las agrupaciones de empresas de este sector. El número de las empresas a las que afecta la cogestión CECA se ha reducido en el transcurso de los últimos años como consecuencia de la creciente concentración empresarial, debida a reestructuraciones en la producción, pero

---

(6) En cuanto a las perspectivas económicas y de decisión, ver K. ALLEWELL - D. HAHN, Mitbestimmung leitender Angestellter, en: ZfB (1972) 871 ss.

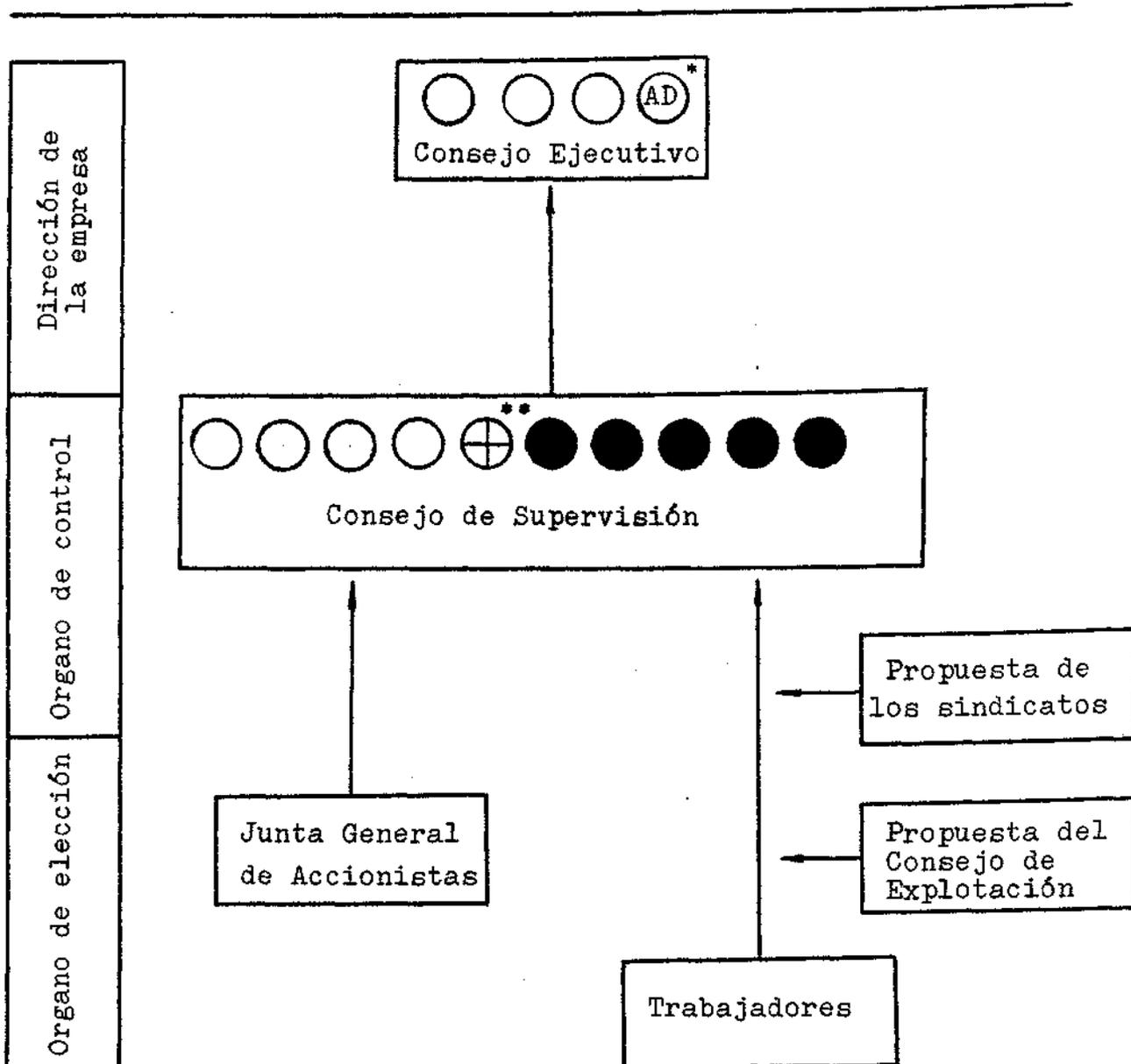
también como consecuencia de la transformación de pequeñas empresas en empresas individuales. La Ley de cogestión en el sector de la CECA afecta después de la constitución de la Sociedad Ruhrkohle-AG solamente a unas empresas mineras y a unas 20 empresas del sector del hierro y del acero. La Ley prevee una ocupación paritaria del Consejo de Supervisión y un director de personal que con categoría de Miembro del Consejo Ejecutivo su nombramiento, al contrario de lo que sucede en la ley de cogestión de 1976, dependerá de si tiene la mayoría de los representantes de los trabajadores en el Consejo de Supervisión (ver el cuadro 3 en la página siguiente).

Una cogestión en el sector público se regula dentro de la ley de representación de personal de 1955. Además realizaciones legales de proyectos de cogestión por lo que se refiere a las empresas comunitarias, por ejemplo hospitales, instituciones de la seguridad social, se encuentran recogidas en otras leyes de representación de personal de los países federados de Niedersachsen y de las empresas pertenecientes al Estado de Berlín. En lo que respecta a las cajas de ahorros existe una regulación de cogestión dentro de la ley de cajas de ahorro de 1971 que afecta al Land de Nordrhein-Westfalen.

La cogestión paritaria afecta también a la mayoría de aquellas empresas dominadas por los sindicatos desde 1971 por ejemplo al Bank für Gemeinwirtschaft y a la Co-op-AG. Otros modelos de cogestión muy diferenciados se han aplicado y se aplican por empresas singulares en bases de una regulación privada; ejemplos de este tipo son el modelo Ahrensburger y el modelo del grupo Porst.

Cuadro 3

COGESTION CUALIFICADA EN EL SECTOR DE LA CECA SEGUN LA LEY DE COGESTION DE 1951. (ELECCION DEL CONSEJO DE SUPERVISION)



(\*) El Director de Personal (AD) es un miembro del Consejo Ejecutivo con igual rango y derecho.

(\*\*) El miembro 11 se elige a propuesta de los restantes miembros del Consejo de Supervisión.

### III. LA INFLUENCIA DE LA REGULACION DE LA COGESTION EN LAS FUNCIONES Y OBJETIVOS DE UNA EMPRESA SITUADA DENTRO DE UNA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

La diversidad de los argumentos expresados ya en la discusión de la cogestión se trata de exponerlos aquí de una forma sistemática lo que nos permitiría formular resultados o al menos, sin embargo, hipótesis sobre la forma de funcionamiento y las consecuencias de una cogestión de los trabajadores en los procesos de decisión empresariales. La situación de partida socioeconómica y la integración económica de la República Federal en la Comunidad Económica Europea constituyen constantes a largo plazo de este análisis.

Una dificultad que se plantea a la hora de valorar el informe en su parte tercera de la Comisión de Expertos sobre la cogestión consiste en separar las relaciones causales entre las distintas regulaciones legales y sus consecuencias en el sector empresarial. Por ello vamos a intentar, partiendo de esta experiencia, el facilitar enunciados con validez general.

#### 1. Consecuencias en el proceso de decisión institucional

La formación de decisiones en el consejo de supervisión puede influirse notablemente como consecuencia de su poder de control y de confirmación frente al derecho de las sociedades anónimas y la ordenación mercantil en cuanto a los hechos de decisión que afectan a la dirección de las empresas de la que es responsable el Vorstand (Consejo Ejecutivo) y ello tanto en un sentido positivo como negativo; cuando la tensión entre capital y trabajo es muy grande los obstáculos pueden ser insoportables. Hasta ahora las experiencias disponibles en la República Federal Alemana -y esto hay que acentuarlo- son sin excepción positivas. Si es que no se produce un acuerdo puede teóricamente llevar por un lado a con-

flictos que pueden disminuir la capacidad de actividad funcional y, por otro, pueden producirse demoras en las decisiones que en determinados casos lleva a un empeoramiento de la situación competitiva de la empresa. También a este respecto en el desarrollo de la cogestión en las empresas alemanas se han dado casos aislados en los que la incidencia de los órganos de la cogestión han producido retrasos en la toma de decisiones, por ejemplo, en el paro de fábricas como también cuando se trataba de localizar la actividad en otro lugar. Pero en conjunto puede, sin embargo, afirmarse que la posibilidad de que los representantes de los trabajadores y en especial los sindicatos pueden cooperar anticipadamente en la formación de las decisiones, lo cual lleva a que las tensiones que surjan como consecuencia de las mismas no se incrementen si no que en todos los casos se ha alcanzado una solución válida desde el punto de vista de la economía en general sin pérdidas de productividad. Los objetivos de los representantes de cada uno de los grupos en los Consejos de Supervisión han partido de la premisa de que para todos los participantes en la empresa es de interés el mantener hacia dentro y hacia afuera una empresa competitiva. Por lo que una cogestión no se puede contraponer a la toma de decisiones objetivas en principio. Sin embargo, un problema se plantea siempre cuando no se dispone de la información adecuada con respecto a los objetivos alcanzados. La influencia de los sindicatos puede incluso suavizar a la parte empresarial y sirve al mismo tiempo para contrarrestar las tendencias sindicalistas a nivel de explotación. Precisamente en la República Federal Alemana hemos hecho la experiencia de que la cogestión económica es un instrumento apropiado mediante la participación de los trabajadores organizados sindicalmente en los procesos de decisión para lograr la integración de los trabajadores con los sindicatos. Los sindicatos se han convertido en la República Federal Alemana en comparación con la situación en otros países europeos, por ejemplo Italia o Gran Bretaña, en un

factor muy importante de la economía social de mercado, dejando de ser un gremio de lucha y pasando a realizar una importante aportación para el resultado económico del país.

La cogestión en el Consejo Ejecutivo, bien sea en la forma del director de personal recogido en la cogestión del sector de la CECA o bien sea en la forma del miembro del consejo ejecutivo responsable de los asuntos de personal, puede ejercer en muchos casos una actuación previsoramente en defender los intereses de los trabajadores en las decisiones de política empresarial y con ello evitar más adelante conflictos y resistencias que pueden ser intuitas. Esta característica se ha verificado en las decisiones de inversión, en los aspectos de política de ocupación como una gran aportación en el sector funcional del objeto de las inversiones. El dominio de las crisis estructurales en la industria de la CECA se debe fundamentalmente al funcionamiento de la cogestión de los trabajadores. El reducido número de huelgas en la minería y en otros sectores económicos desde 1951 es, sin duda, un claro resultado de la cogestión.

Los derechos de cogestión y codecisión a nivel de los Consejos de Explotación pueden contribuir en el sentido de una autoadministración en determinados sectores a una disminución de los objetos críticos desde el punto de vista de los trabajadores (7). Mediante una política de información apropiada se incrementa la comprensión para las decisiones económicas de la dirección de la empresa. La formación de grupos de trabajo autorregulados autónomos en los niveles de producción puede apoyar, sin duda, este desarrollo, puede mejorar la productividad material y social mediante una disminución de los costes en la administración de las empresas. Estas posibili-

---

(7) Ver en particular J. VANEK, Marktwirtschaft und Arbeiterselbstverwaltung (Frankfurt 1975); F. R. FRITZ ROY - H. G. NÜTZINGER, Entfremdung, Selbstbestimmung und Wirtschaftsdemokratie.

dades de cogestión tropiezan muy pronto en límites que imponen el sentido de responsabilidad y los niveles de formación.

## 2. Consecuencias para el proceso de producción

Las consecuencias de la cogestión en la predisposición de los trabajadores para el proceso productivo se aprecian en una modificación del estilo de dirección y del clima empresarial. Se puede todavía cuestionar el si una satisfacción en el trabajo contribuye de forma positiva al rendimiento. Las consecuencias de la cogestión en la disposición a un mayor empleo de capital son muy diferentes en las sociedades anónimas según la forma en que esté aportado el capital. En aquellos casos en que se trata de socios con pequeñas participaciones lo que esperan son elevados dividendos, mientras que cuando se trata de socios con grandes participaciones se busca más la seguridad a largo plazo y las posibilidades de influir en la empresa a través de su capital. La financiación a través de su capital y consecuentemente también la financiación crediticia son más fáciles en el segundo caso, mientras que una financiación a través del mercado de capitales dificulta. Si se dispone de un mercado de capitales con un alto grado de funcionamiento existe la disposición a la inversión de capital también en una economía co-gestionada, aunque considerando las posibilidades de inversión que se ofrecen como alternativas tanto en el plano nacional como en el internacional.

El grado de tecnicidad de una empresa, por lo que se refiere a la política de producción, aprovisionamiento y política de ventas, esto es, por ejemplo, en cuanto a los programas de producción o bien a la configuración de los precios, según las experiencias disponibles, no se ven influidas por la

cogestión (8).

Los representantes de los trabajadores se inclinarán, sin embargo, a definir políticas de elevación de precios cuando éstas sean instrumentos apropiados para ampliar la zona de juegos salariales en las negociaciones tarifarias, sin que ello perjudique la situación de ventas de la empresa. En cuando a la cogestión y su incidencia en las decisiones de inversión limitan el campo de actuación en lo que se refiere a las exigencias de política de ocupación y a aquellos defectos negativos que pudieran surgir por los trabajadores, lo que hubiera de compensarse con medidas adicionales sociales, por ejemplo, los denominados planes sociales.

Precisamente la política de ocupación de las empresas que ha sido oscilante en los últimos años con nuevos empleos o con horas extraordinarias o bien con despidos o reducción de la jornada de trabajo en la industria del automóvil o más reciente aún el problema de los despidos en la AEG y en la Siemens como consecuencia de medidas de racionalización, han provocado el que desde muy distintas partes se planteen exigencias de ampliar el derecho de cogestión del Consejo de Explotación en los casos de despido. Sin embargo, queda planteado todavía en términos discutibles cuáles son las consecuencias de una disminución en la flexibilidad de la política de ocupación en lo que se refiere a las decisiones empresariales o si este desarrollo no se debe de contrarrestar mejor desde un punto de vista de la economía global.

Sin embargo, a las desventajas de una inflexibilidad en la evolución de la política de ocupación deben de considerarse también las ventajas de una mayor capacidad de rendimiento al disminuirse las tensiones e incertidumbres. Precisamente estas ventajas no deben de olvidarse en una economía con alto grado de división de trabajo. La economía social de mercado gana con ello en productividad

---

(8) Un análisis detallado de los aspectos económicos empresariales se tiene en H. U. KUEPPER, Grundlagen einer Theorie der betrieblichen Mitbestimmung (Berlin 1974).

además de considerar simultáneamente las exigencias sociales. A través de la investigación empírica de la comisión de cogestión se puede también afirmar, por último, que dentro de la institución cogestión se han conseguido mantener los objetivos de elevada tecnicidad y la obtención de fuertes superávits pero, sin embargo, ello considerado como aportación neutral con respecto a los grupos de interés de la empresa.

#### IV. LA COGESTION DE LOS TRABAJADORES Y SUS CONSECUENCIAS EN EL CAMPO DE LA ECONOMIA GLOBAL Y EN EL CAMPO DE LA SOCIEDAD

##### 1. Análisis económico

Hasta aquí hemos planteado fundamentalmente aspectos que se refieren a la incidencia de la cogestión en la economía empresarial, a los procesos de decisión institucionales dentro y entre el consejo ejecutivo, el consejo de supervisión, la junta general de accionistas, el personal y los consejos de explotación, así como a los niveles de realización productiva de la explotación y de la empresa lo que por su parte constituyen los fundamentos para un análisis de las consecuencias económicas globales de la cogestión.

Además de los problemas ya tratados de la política de ocupación, de la política de financiación y de la política de inversiones y puesto que la cogestión institucionalizada que se aplican a grandes empresas tiene la mayoría de las veces también una fuerte influencia en los aspectos económicos globales, se han de considerar además, por lo tanto, también aquellas consecuencias que surgen como consecuencia de la cogestión en el plano de la competencia, en el plano de las tendencias a la concentración, en el crecimiento económico,

en el progreso técnico y en los niveles salariales.

Especialmente la investigación de los procesos de concentración en la industria del acero y la posición adoptada por los representantes del personal dentro de estos procesos, ha permitido apreciar que los representantes de los trabajadores en los Consejos de Supervisión a la hora de enjuiciar los problemas de poder económico se rigen básicamente por los mismos puntos de vista o criterios que son los que sirven de base a la dirección empresarial. Sin duda el principal motivo de este comportamiento se encuentra en el objetivo de mantenimiento de los propios puestos de trabajo. Los continuos y fuertes efectos de la cogestión en el crecimiento interno de la empresa también se reflejan a nivel de la economía global como consecuencia de los acuerdos empresariales y con ello como consecuencia también de las inversiones que buscan la realización del progreso técnico. Sin embargo, puede producirse un efecto demorador en cuanto a la introducción del progreso técnico por parte de la cogestión, cuando en los procesos de adaptación de la empresa a los nuevos niveles técnicos acarrear modificaciones, especialmente cierre de explotaciones o una disminución de la oferta de puestos de trabajo. Pueden además considerarse sin fundamento las afirmaciones de que peligra, a la hora de querer implantar la política económica estatal, como consecuencia de una ampliación de los procesos de formación de decisiones a nivel de empresas en lo que respecta a una más fuerte posición de negociación de las empresas mismas. Las incidencias sospechadas de la cogestión en los niveles salariales no pueden confirmarse según los diferentes resultados obtenidos de las investigaciones realizadas. Sin embargo, en algunos sectores singulares la evolución de los salarios tarifarios y los efectivos, el desarrollo de la productividad del trabajo y los costes de trabajo, por ejemplo, en la industria del hierro y del acero, se aprecia una mayor inflexibilidad en el sentido de una política salarial y tarifaria neutral en lo que respecta a los costes de trabajo. No pueden determinarse a este respecto

interdependencias causales únicas. La cogestión de los trabajadores es, sin embargo, apropiada en el caso de discrepancias tarifarias para considerar los salarios cada vez más bajo los puntos de vista de costes. Con lo que se puede llegar antes a la solución de los conflictos salariales, sin luchas de clases, lo que a su vez contribuye seriamente a una estabilidad económica global. Sin duda, el principio económico como medida fundamental para la investigación de las interdependencias económicas, por ejemplo, del crecimiento económico de las grandes empresas, la importancia de sus decisiones económicas o el efecto de las decisiones regionales, presenta, sin duda, serios defectos que desde el punto de vista de las medidas de política económica estatal tienen que ser equilibrados. La cogestión económica a los niveles de explotación y de empresa no constituye, sin lugar a dudas, un instrumento suficiente en cuanto a la incidencia en los efectos externos, por ejemplo, en el mercado del trabajo o en el desarrollo tecnológico para la correspondiente empresa, sino que solamente puede contribuir a remitir la racionalización económica a grupos de la Sociedad más amplios. Sin embargo, los problemas que se han de dominar exigen, por su complejidad, una transformación de información suficiente para que puedan determinarse las relaciones sociales y económicas. Precisamente en los últimos años se ha planteado esta situación en torno a las discusiones de las centrales atómicas que en los Consejos de Explotación se argumenta sobre la nueva aportación de puestos de trabajo y que por lo menos lo que hacen es garantizar los puestos de trabajo existentes. Las implicaciones de política de ocupación que puede tener un incremento en el suministro de energía induce a una elevación de la intensidad del capital en las empresas.

Es típico para el efecto de la cogestión de los trabajadores en la República Federal el reducido número de huelgas y la inexistencia de luchas laborales. Es cierto que en las nuevas

negociaciones salariales y como consecuencia de las tendencias inflacionistas surgen dificultades en cuanto a la fijación de los salarios tarifarios, pero esto afecta fundamentalmente a aquellas industrias que hasta ahora no se han visto sometidas a una cogestión paritaria, en las que se hacen huelgas con mayor frecuencia, pero en ninguno de los casos alcanzan las dimensiones que se aprecian en otros países industriales.

Sin embargo, las tensiones que surgen de los conflictos internos de la explotación se suavizan mediante la cogestión de los trabajadores.

Al investigar las experiencias que se han hecho con la cogestión de los trabajadores nos hemos ocupado ampliamente del sorprendente reducido interés de la masa de trabajadores en cuanto al funcionamiento de la cogestión. En diferentes períodos se han realizado encuestas a los trabajadores y siempre se ha obtenido la mayoría de las veces la contestación de que una ampliación de la cogestión de los trabajadores interesa muy poco a los encuestados. Incluso se llega a determinar que existe un complejo de envidia por lo que se refiere a la relación entre el personal y los representantes que han elegido en las posiciones del Consejo de Supervisión. Sin embargo, podemos siempre llegar al convencimiento de que si se produjese una disminución de los derechos de los trabajadores, éstos irían a las barricadas. El reducido interés de los trabajadores es quizá la mejor confirmación de que la cogestión funciona en un grado sorprendente.

Interesante siempre ha sido en las investigaciones en torno a la cogestión la comparación de los climas empresariales entre los distintos países europeos y el mundo. En cualquiera de los casos podemos afirmar que el clima empresarial en las empresas alemanas en las que funciona bien la cogestión de los trabajadores ha mejorado en forma considerable este clima empresarial. Precisamente

ese valor del ser humano que denominamos dignidad humana se acentúa actualmente de forma considerable en la vida empresarial; el hecho mismo de que en las elecciones de los representantes en los consejos de explotación cualquier alteración o irregularidad se plantee de forma inmediata y el hecho de que los problemas sociales de la plantilla obligatoriamente se planteen y se discutan en los Consejos Ejecutivos, es una buena muestra de la concienciación que se ha producido. El atractivo más destacable se encuentra en la obligatoriedad de que cada miembro del Consejo Ejecutivo tenga que ser elegido cada cinco años. Todo miembro del Consejo Ejecutivo tiene interés en ser elegido por unanimidad, esto es, tanto por los representantes del capital como por los representantes de los trabajadores ya que en caso contrario su posición pública es muy sensible. Aquellos problemas que en el pasado constituían los puntos más incidentes en un empeoramiento del clima empresarial, encuentran hoy un planteamiento y soluciones a tiempo, al considerar los intereses de los trabajadores en los Consejos Ejecutivos.

Uno de los mayores defectos que tiene la cogestión vigente en la República Federal Alemana es la falta de un órgano que represente el interés público en las decisiones empresariales. En el proceso de industrialización se han configurado grandes empresas que en muchos de los casos, desde el punto de vista financiero y económico, son más poderosas que las comunidades en las que se albergan. Así los problemas de tráfico que provocan las empresas, los problemas de pulición, las necesidades de construcción de escuelas y hospitales son elementos claves para el funcionamiento y el bienestar de la calidad de vida del medio en el que esas empresas actúan. Mientras que las empresas eran unidades pequeñas se podía partir del hecho de que las comunidades y aquellas autoridades regionales superiores eran capaces de configurar los asuntos públicos para que

todos los habitantes tuvieran las ventajas correspondientes. Pero cuando por el contrario una empresa que opera desde el punto de vista del criterio de maximización del beneficio, de la minimización de costes, es más poderosa que estas instituciones comunales no se tiene ya la garantía de una consideración óptima de las funciones públicas de la Comunidad. Las empresas hasta ahora actuaban con cierta ligereza en cuanto al problema de la purificación de aire y aguas, el problema de los transportes, la frecuencia de accidentes, etc. El legislador alemán no ha conseguido encajar en la institución de la cogestión de los trabajadores la representación de los intereses de la comunidad.

Actualmente se discute este problema pero se teme fundamentalmente que como miembros de los Consejos de Supervisión pudieran proponerse por el sector público a alcaldes retirados o políticos actualmente también retirados que no tienen utilización en otros campos. Sin duda no se ha querido crear aquí una reserva para jubilados políticos. Desgraciadamente con ello ha quedado el problema de representación de este grupo de intereses sin solución.

## 2. Consideraciones de política de orden

Mientras que en el pasado siglo los científicos y políticos estaban convencidos de que la economía de mercado constituía el sistema económico muy superior a todos los demás, en los últimos años han surgido unas series de posiciones críticas frente a esta economía de mercado. Sin duda, nadie puede discutirle a la economía del mercado el gran éxito económico del sistema que jamás se hubiera pensado anteriormente a la vista del creciente nivel de vida en todos los sectores de la población de los países altamente industrializados.

Los estados socialistas que pretenden esgrimir la exigencia de que

una vez que se hayan eliminado los daños producidos por la segunda guerra mundial el producto nacional per cápita de la población será superior a aquel de los países industriales más ricos, hasta ahora no lo han podido realizar. Según la teoría del marxismo-leninismo el capitalismo acabará como consecuencia de sus propias contradicciones internas. Lo que aquí se entendía por capitalismo, esto es, la economía de mercado, se ha evolucionado en una forma sorprendente en cuanto a su grado de adaptación. Sobre todo, se debe al capital privado y a la iniciativa de un elevado número de empresas que han conseguido introducir la competencia, elevar la cota de ahorro privada y la obligatoriedad a introducir las más modernas técnicas, lo que han hecho que estos elementos lleven a una superioridad de una "moderna" economía de mercado social.

La economía de mercado social es una concepción de política de orden que como todo orden global se afianza o se basa en ideas básicas sobre la configuración de las relaciones inter-humanas dentro de una Sociedad. Müller-Armack fue quien imprimió el concepto de Economía Social de Mercado ya al final de los años 40; la idea fundamental de esta concepción consiste que en la base de una economía competitiva de libre iniciativa y concediendo el mayor grado de libertad individual se debe de vincular dentro de este orden la justicia social y la seguridad social.

Los elementos constitutivos de una economía de mercado para su caso ideal son la aportación de la competencia como contribución a un equilibrio de precios en las relaciones de escasez real de los bienes, la existencia de un sistema de precios de libre juego para el equilibrio de oferta y demanda, la libertad de decisión de los empresarios y de las economías domésticas así como las instituciones de la propiedad privada, de la libertad de contratación y de la libertad profesional.

En una economía de mercado social se complementan estos elementos constitutivos mediante una política de competencia y social activa del Estado con el fin de eliminar todo abuso de estos factores de orden que permitan asegurar la utilización correcta de las libertades económicas en cuanto a reflejar las ventajas competitivas.

La Política Social como componente de una economía social de mercado abarca además de la política de distribución de rentas y de la distribución de patrimonios todo el sistema de seguridad social que asegura la aplicación de las libertades individuales aseguradas en las Leyes Constitucionales del país. Esto significa que para el sector de decisión de las grandes empresas económicas -y solamente son estas las que nos interesan en nuestro análisis- la inclusión de los trabajadores en la cogestión económica constituye un elemento clave de la Economía Social de Mercado. Con ello la cogestión en la economía social de mercado constituye un elemento básico para fundamentar la capacidad productiva y asegurar la estabilidad de un orden democrático.

#### V. LA DIMENSION EUROPEA DE LA PROBLEMÁTICA DE LA COGESTION

Sin duda durante más de 20 años la institución de la cogestión de los trabajadores en las empresas de la República Federal Alemana ha sido contemplada con fuerte escepticismo por parte de los sindicatos extranjeros e incluso, en muchos de los casos, se ha visto como un elemento extraño.

Se acentuó frecuentemente de que no surgen en una empresa las necesarias contradicciones entre capital y trabajo y que lo único que hace es tapar las tensiones existentes. Partiendo de este rechazo de la cogestión de los trabajadores afianzaban en su política de convencimiento de que a las empresas se les puede arrancar más

mediante una lucha de clases, especialmente huelgas, con la consiguiente ventaja para los trabajadores que lo que puede deducirse de una política de cogestión de los trabajadores dentro de la explotación. Además, una de sus preocupaciones justificadas ha sido siempre que los sindicatos pierden su fuerza como institución de lucha al aceptar, por la cogestión de los trabajadores, el que éstos entren a formar parte en los procesos y se responsabilicen de las decisiones que se adoptan en la empresa.

El éxito indiscutible que se ha conseguido con la institucionalización de la cogestión de los trabajadores en la República Federal Alemana ha llevado a que cada vez mayor número de sindicatos, también en el extranjero, lleguen al convencimiento de que la economía de mercado es muy superior a toda planificación burocrática estatal y que puede incorporar de manera más eficaz los elementos sociales que lo que hasta ahora se le asignaba.

Como consecuencia de este giro se aprecia desde hace años dentro de la Comunidad Económica Europea una nueva ordenación de la estructura de la empresa que se está discutiendo y que prevee la consideración de una cogestión de los trabajadores de forma obligatoria a partir de una determinada dimensión.

Incluso algunos sindicatos singulares en el país en el que hasta ahora había una mayor oposición contra la cogestión de los trabajadores, esto es, Gran Bretaña, se trabaja en estos momentos en planes para la nueva ordenación de la estructura empresarial, incluyendo la institucionalización de la cogestión de los trabajadores (9). Una comisión específica, la denominada

---

(9) No corresponde esto en Gran Bretaña a los sindicatos del metal. Tienen más interés en conseguir salarios más elevados y mejores condiciones de trabajo que a través de nego-

Comisión Bullock, trabaja en un concepto según el cual el Consejo de Administración de las 600 empresas británicas más grandes con más de 2.000 obreros se han de reestructurar de forma que agrupen a representantes del capital y a representantes sindicales de la plantilla de personal. Además de la consideración de los grupos representantes de capital y trabajo representados con el mismo número de vocales, se prevé un tercer grupo pequeño que se compone del presidente del consejo de administración, de los directores de la empresa honoríficos, los cuales se elegirán conjuntamente con los dos grupos anteriores. Se piensa en una estructuración de los tres grupos en la relación 5 : 5 : 3 ó 8 : 8 : 5. Se prevé que los representantes de los trabajadores se compongan de miembros pertenecientes a los sindicatos. Dentro de la comisión Bullock existen, sin duda, aún diferencias. La mayoría de los miembros de la comisión parecen aceptar y consideran adecuado el mantener el actual sistema de la empresa inglesa de una sola fase de dirección: el consejo de administración. Un grupo minoritario, sin embargo, desea que se establezcan dos niveles de administración, esto es, la separación entre un consejo de administración de supervisión y un consejo ejecutivo. Este grupo último preferiría además el que los representantes de los trabajadores en el consejo de supervisión se mantengan en una estructura minoritaria. Además desea este grupo el que los representantes de los trabajadores se elijan entre los miembros de la plantilla de la empresa y no necesariamente que sean sindicalistas.

Las tendencias en la configuración de una cogestión económica de los trabajadores dentro de los distintos países europeos presentan matices y posiciones muy encontradas. Mientras que en Gran Bretaña, además de la gran influencia de las organizaciones sindicales,

---

.../... ciaciones salariales colectivas y medidas de lucha. Temen que los representantes de los trabajadores en los consejos de administración debiliten las posiciones de negociación de los sindicatos.

solamente las denominadas shop stewards han podido mantener un cierto grado de libertad, en las decisiones económicas en la empresa en Francia, donde los representantes de los trabajadores ocupan puestos en los consejos de administración desde 1945, sin derecho de voto en las sociedades anónimas, en Bélgica y en medida semejante en Holanda se rechaza la institucionalización de una cogestión al estilo alemán. El modelo yugoslavo de la autogestión empresarial que se orienta fundamentalmente a una cogestión directa a niveles de empresa no puede considerarse como institución comparativa dadas las diferentes situaciones de propiedad.

La idea de una autogestión o cogestión económica de los trabajadores y la necesidad de su realización dentro de sus distintas posibilidades y formas que quedado reflejada en múltiples investigaciones que se refieren a la reforma de las constituciones empresariales (10) y que se considera cada vez más en creciente medida en las consideraciones de política económica en las tendencias de armonización dentro de la propia Comunidad Económica Europea. Así el Parlamento europeo ha decidido con amplia mayoría un estatuto para la forma jurídica de una Sociedad Anónima Europea. Esta forma jurídica afectará o estará a disposición de aquellas empresas cuya actuación se produzca dentro de los límites de la Comunidad Económica Europea (por ejemplo, mediante la fusión o fundación de sociedades que afecten a varios países de la Comunidad).

Las empresas que puedan elegir esta forma jurídica tendrían que estructurar sus consejos de supervisión con los tres grupos en condiciones paritarias: un tercio de los representantes de los accionistas, un tercio de representantes del personal

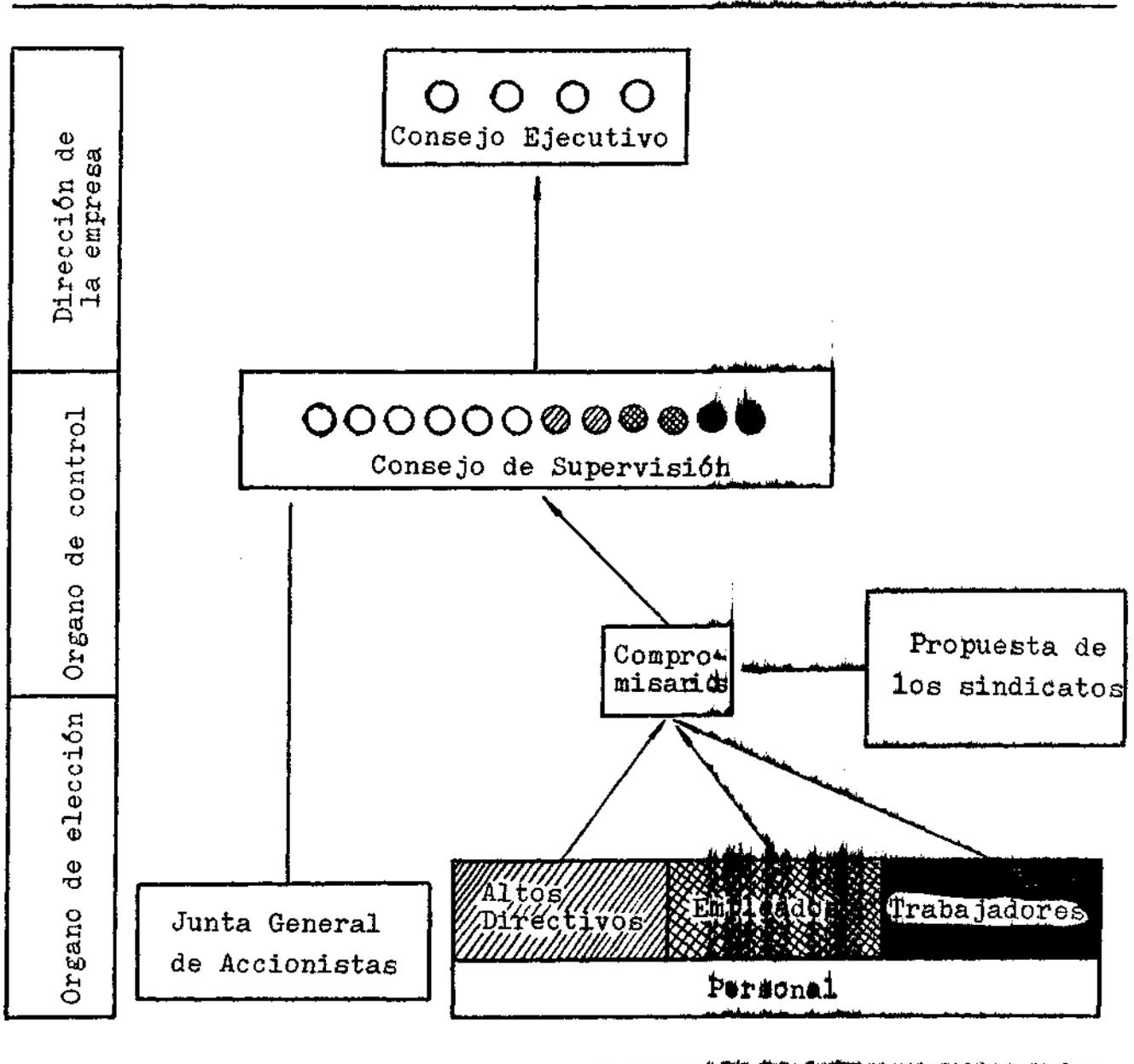
---

(10) Por ejemplo, en Francia, el informe sobre la reforma de la empresa: cfr. P. SUDREAU, La réforme de l'entreprise. Rapport d'un comité d'étude (Paris 1975).

y entre estos dos grupos elegirían el otro tercio. Los intereses de todos los trabajadores de estas empresas encontrarían y tendrían garantizados sus actuaciones a través de la constitución de un consejo de explotación europeo.

Cuadro 4

COGESTION SEGUN LA LEY DE COGESTION DEL 4.9.1975 APLICADO COMO EJEMPLO A UNA S.A. CON 2.000 A 10.000 PERSONAS



BIBLIOGRAFIA

- ALBACH, H. - SADOWSKI, D. (Hrsg.), Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, en: Schr. V. f. Soc. Pol., N. F., Bd. 88 (Berlin 1976).
- ALEWELL, K. - HAHN, D., Mitbestimmung leitender Angestellter, en: ZfB (1972) 871 ss.
- BDA, Stellungnahme des Arbeitskreises Mitbestimmung zum Mitbestimmungsgesetz (Köln 1976).
- BDA, Stellungnahme des Arbeitskreises Mitbestimmung zum Bericht der Sachverständigenkommission (Köln 1970).
- Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung (Stuttgart 1970).
- BRINKMANN HERZ, D., Die Unternehmensmitbestimmung in der BRD (Köln 1975).
- CHRISTMANN, A. (u. a. Hrsg.), Sozialpolitik (Köln 1974).
- Diskussionsbericht zu Mitbestimmung in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, en: Schriftenreihe d. Ges. f. öff. Wirtschaft u. Gemeinwirtschaft e. V., 12 (Berlin 1976).
- FABRICIUS, F., Mitbestimmung in der Wirtschaft (Frankfurt 1970).
- GRAETZ, Demokratizierung der Wirtschaft durch Mitbestimmung, Diss. St. Gallen 1974.
- KOERNER, M., Mitbestimmung der Arbeitnehmer als Instrument gesamtwirtschaftlicher Einkommenspolitik (Göttingen 1974).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bulletin, Beilage 8/1975: Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Struktur der Gesellschaften.
- KUEPPER, H. U., Grundlagen einer Theorie der betrieblichen Mitbestimmung (Berlin 1974).
- LEIPOLD, H., Betriebsdemokratie - ökonomische Systemrationalität, en: Schr. zum Vergl. von Wirtschaftsordnungen, hrsg. von K. P. Hensel - K. Pleyer (Stuttgart 1974).
- MARTENS, K. P., Allgemeine Grundsätze zur Anwendbarkeit des Mitbestimmungsgesetzes, en: Die Aktiengesellschaft (1976) 113 ss.

- MINKNER, M., Propiedad Social. Das peruanische Modell der Arbeiterselbstverwaltung, Hrsg. Institut für Iberoamerika-Kunde (Hamburg 1975).
- MUSZYNSKI, B., Wirtschaftliche Mitbestimmung zwischen Konflikt- und Harmoniekonzeptionen, en: KAACK (Hrsg.), Studien zum politischen System der BRD (Meisenheim am Glan 1975).
- NIEDENHOFF, H. U., Mitbestimmung in der BRD (Köln 1976).
- OHM, W., Unternehmensrecht und Mitbestimmung, in: Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft (Köln 1973).
- RAISER, Th., Grundgesetz und paritätische Mitbestimmung (Berlin 1975).
- SUDREAU, P., La réforme de l'entreprise. Rapport d'un comité d'étude (Paris 1975).
- STEIN, E., Qualifizierte Mitbestimmung unter dem GG (Köln 1976).
- TEGTMEIER, W., Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer, en: Wirtschaftspolitische Studie, Nr. 30, hrsg. von H. JÜRGENSEN (Göttingen 1973).
- VANEK, J., Marktwirtschaft und Arbeiterselbstverwaltung (Frankfurt 1975).
- VOIGT, F., Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Unternehmungen, en: W. WEDDIGEN (Hrsg.), Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung (Berlin 1962).
- , Die Mitbestimmung - Ein sozialer Fortschritt?
- VOIGT, F. - CZYPIONKA, N., Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der BRD, en: Schriften d. Ges. für Wirtschafts- und Verkehrs wissenschaftliche Forschung e. V., Nr. 17.