

Una primera aproximación al problema
de la reforma de la Empresa

El rol de la Empresa y su estructura es una materia que está en discusión desde hace ya largos años tanto en los países de economía libre o mixta como en los de alineación socialista. Y lo ha sido, porque la Empresa es un instrumento clave para el desarrollo económico y la estabilidad social. Y como la Empresa es una entidad en que conviven propietarios, ejecutivos y trabajadores, surgen en ella los problemas propios de toda comunidad; y entre ellos, uno de mucha relevancia y notoriedad porque resulta ser el centro de la discusión: el de la "participación".

El problema de la participación no es otro que el de encontrar las fórmulas adecuadas para promover una convivencia a gusto y una integración plena entre las personas que componen esa comunidad y que otorgan un aporte distinto pero igualmente decisivo para su prosperidad.

Junto a lo anterior, se plantea también el problema de la esfera de acción de la Empresa y el papel que el Estado debe jugar en relación a ella. Se trata en este aspecto de la "libertad" de la Empresa en el desarrollo de su actividad.

Nos proponemos aquí plantear algunas ideas en relación a ambos aspectos de la materia. No se trata de ofrecer fórmulas definitivas (es difícil que las haya en una Sociedad que no es estática sino que por el contrario se desenvuelve en un mundo agitado en busca de crear o consolidar recetas dispares en lo político, económico y social) sino que tan sólo de ubicarnos en el problema y de enunciar algunas orientaciones con espíritu "demócrata" y "cristiano".

La Empresa está fundamentalmente destinada a producir bienes y servicios para la Comunidad. En este sentido se debe a ella. Por tanto su objetivo central es entregar esos bienes y servicios al más bajo costo y de la mejor calidad. Para ello su organización debe encaminarse al logro de la eficiencia, la cual sólo puede lograrse si existe una auténtica integración humana entre sus componentes.

Por otra parte, si el objetivo básico es servir a la Comunidad, ello debe lograrse atendiendo también las necesidades de quienes la componen. En razón de ello es que la Empresa tiene legítimo derecho a obtener beneficios adecuados para recompensar con justicia a quienes en ella participan con su esfuerzo de ahorro (el capital aportado) y con su esfuerzo de trabajo intelectual y físico.

La determinación del lucro legítimo de la Empresa determina normalmente los conflictos de ésta con el Estado, como representante de la Comunidad, en cuanto a la política de control de precios, de costos, de supervigilancia, tributaria, crediticia, etc.

El reparto de ese lucro origina, por su parte, un elemen-

to del conflicto entre sus componentes. A ello se agrega, el problema de la relación humana entre ellos. Ambos conflictos representan en suma el tema de la "participación". La debida armonización de las funciones de cada cual en la Empresa, es la finalidad que debe buscarse al elegir los "mecanismos" para esa participación.

Debemos partir de la base que la Empresa para dar cumplimiento a sus finalidades requiere de una jerarquizada organización. No todos pueden influir y decidir en un nivel de igualdad. No todos pueden participar en todo. No todos tienen derecho a la misma retribución. La regulación de estos factores dependerá de la idoneidad de los mecanismos de participación que se creen.

Estos mecanismos deben determinar la jerarquización de la autoridad; la distribución apropiada de las funciones; los sistemas de remuneración; los beneficios sociales, culturales y de esparcimiento; las fórmulas de información, intercomunicación y de decisiones.

Lograda esta integración interna, la Empresa debe proyectarse hacia la Comunidad, a través también de mecanismos de participación en ella. En este plano, habrá que definir su rol y el de sus componentes en las relaciones con el Estado y las Organizaciones gremiales regionales y nacionales.

Respecto de la integración interna existe una tendencia a orientar la discusión hacia la participación de los trabajadores en el más alto nivel de la Dirección Empresarial. Ello obedece al concepto de que ahí se encuentra la suma y la cima del poder y del control. En una Empresa mal estructurada así es. Pero si pensamos en una Entidad moderna, progresista, con un sistema de administración racional, el poder y el control deben actuar a través de organismos intermedios que reciben delegación de facultades y entregan elementos de decisión, en un accionar descendente y ascendente dentro de la organización jerarquizada que en todos sus niveles debe dar lugar a una auténtica participación. Es por esto que la cogestión o la autogestión no es un problema de quien o quienes "mandan" o "como mandan" sino que es un asunto de "cómo organizarse para integrarse" y lograr una verdadera "comunidad".

Los organismos intermedios variarán en número y competencia según sea el tipo de organización jurídica de la Empresa y la magnitud de sus actividades. Serán diferentes en las Sociedades Anónimas, en las Sociedades de personas (colectivas o limitadas) en las Cooperativas, en el negocio unipersonal. Serán distintos si la Empresa, por el monto de los capitales invertidos, el número de su personal, el ámbito de sus actividades, se ubica en uno de los tramos de la clasificación clásica de grande, mediana, pequeña o artesanal.

En cuanto al número de "comités de empresa" no se puede ser dogmático; como tampoco respecto de si la participación es necesaria en todos los niveles. Ello dependerá en gran medida de los distingos recién planteados, y sobre todo, del grado de madurez logrado en la intercomunicación entre los diferentes componentes de la comunidad empresarial.

¿Cumple la Empresa en Chile plenamente su rol?
¿Existe un esquema ideal de organización empresarial en Chile?

La respuesta es negativa. Por eso es necesario innovar. Es tarea nuestra proponer orientaciones y modelos que puedan servir de pautas de solución. Pero no hablemos de reformas de la Empresa en términos genéricos, vagos, sin señalar soluciones específicas. Ello da la impresión de que queremos el cambio por el cambio; y la falta de contenido en nuestros enunciados provoca desorientación, inestabilidad, y desalienta el espíritu creador, la iniciativa, el ahorro y la inversión, con graves consecuencias para nuestro desarrollo económico.

Detectemos ahora algunas de las fallas en nuestra estructura Empresarial. Veremos más adelante las medidas que proponemos. Nos estamos refiriendo sólo al problema de la participación.

87 En las grandes Empresas, generalmente constituidas como Sociedades Anónimas, no existe una verdadera democracia ni siquiera respecto de los dueños del capital. Su estatuto jurídico, creado hace ya más de un siglo con el despertar de la revolución tecnológica, se mantiene estático y no obedece a las exigencias del convulsionado mundo de hoy. Minorías de control, asambleas de accionistas huecas, consejos de administración ceremoniosas y ausentes de las realidades de la Empresa, ejecutivos con poderes abusivos, controles inadecuados de la gestión, información insuficiente a los accionistas, concentración de capitales, inautenticidad del mercado de valores, generación distorsionada del mandato de los directores mediante poderes en blanco, régimen de sanciones inoperante, son algunas de las deficiencias que se advierten en la participación de la masa de tenedores de títulos en su Empresa. Estas fallas alcanzan también en cierta medida a las grandes organizaciones cooperativas, donde se han generado centros de poder en los organismos de administración; e incluso a las Sociedades familiares en donde mayorías asumen el control y sus ventajas económicas, marginando al resto de los propietarios.

En las Empresas del Estado, en donde éste es el dueño único, se producen también contradicciones de participación. O se ejerce respecto de ellas un control excesivo que desnaturaliza la libertad de manejo inherente a la naturaleza de una Empresa, y se resiente así su eficiencia, o, por el contrario, se le libera de amarras y surgen los burócratas que amparados en la protección económica y en la estabilidad funcionaria que les brinda el aparato administrativo del Estado abandonan las normas de eficiencia y visión creadora que la competencia de una economía de mercado exige.

Estos son problemas de participación que tocan a uno de los componentes de la comunidad empresarial: el aportante del capital, sea este el Estado o los particulares.

En las relaciones de la Empresa con su personal los problemas de participación son más agudos y son valederos para los países socialistas y no socialistas. El cambio de patrón, no ha hecho variar ni los problemas de organización interna para hacer más eficiente a la Empresa (aquí radica uno de los puntos de de-

bate en el mundo socialista en lo que se ha dado en denominar el proceso de "liberalización") ni los problemas de tensión entre los que mandan y obedecen, entre los que deciden en última instancia la distribución de los beneficios y aquellos que aspiran a obtener la más alta porción de éstos. Este es un conflicto inherente al carácter colectivo de la producción de la Empresa, en que colaboran el capital, la técnica y el trabajo. Cada uno hace valer sus mejores derechos para una mayor retribución. Aquí, el problema de la participación, es que nadie puede quedar al margen de la información y de la decisión. Hay que brindar un cauce a las reivindicaciones económicas las que deben otorgarse después de un proceso de participación interna que conduzca a una resolución que pueda ser "aceptada" y no resulte "impuesta".

Muchas fórmulas se han ensayado para obtener ese resultado. Ahí están los programas de "relaciones humanas", los "incentivos de productividad", los "delegados del personal", el accionariado obrero", los comités de empresa, la "cogestión", la "autogestión o comunitarismo", los "consejos del proletariado, en los países socialistas", "el cogobierno ejecutivo-sindical.

Después de las experiencias que a través de estos mecanismos se han vivido en Europa, en Norteamérica, en los países socialistas, ¿puede alguien sostener que se ha encontrado ya la fórmula ideal? ¿Se han agotado ya esas experiencias? ¿Han fracasado o tenido éxito? No hay una respuesta categórica. Todas nos dejan enseñanzas, todas son válidas en la búsqueda de soluciones maduras, que no serán únicas sino que distintas y adecuadas a las realidades económico-sociales de los países en que se pongan en práctica.

Es útil si, dejar esclarecidos algunos de los obstáculos que algunas de estas fórmulas han encontrado, y particularmente respecto de aquellas en que el debate en nuestro país tiende a centrarse: los comités de Empresa y la cogestión.

Los Comités de Empresa, de aplicación generalizada en Francia, comenzaron a languidecer cuando disminuyó el interés por entregarles informaciones oportunas y frecuentes, se dejaron de tomar en cuenta las sugerencias que formulaban, y sus representantes perdían influencia por la falta de preparación suficiente, especialmente en los temas económicos. Por otra parte, los personeros sindicales introdujeron en los debates planteamientos políticos y utilizaron los comités como instrumentos de acción y disputa.

En el sistema de cogestión alemana, uno de los puntos críticos ha sido el papel disminuido y equívoco del "director de trabajo", cuya dualidad como gobernante y representante de los gobernados lo ha hecho moverse en un terreno falso. Su incorporación al más alto nivel de las decisiones, ha debilitado el papel de los cuerpos intermedios en donde éstas deben gestarse con más libertad y fuerza.

No corresponde en este documento delinear soluciones a los problemas que plantea la participación del capital en la Empresa. No es propósito tampoco abordar la forma de partici-

pación de la Empresa en la Comunidad ni la acción que ésta debe ejercer, a través del Estado, en o sobre ella. Sin embargo, en este último aspecto deberemos referirnos más adelante al grado de intervención del Estado cuando sea preciso señalar las formas que pueden adoptar y las esferas de acción que correspondan a las Empresas dentro de la Comunidad.

Nos ocuparemos ahora de indicar las soluciones que a nuestro juicio son viables al problema de la participación de los trabajadores.

411 La forma de ingerencia de los trabajadores en los asuntos de la Empresa, así como la de los aportantes de Capital como la del Estado, no puede ser paralizante. En otras palabras, los jefes de Empresa, o los administradores, como quiera llamárseles, deben tener cierta libertad de movimientos. Muchos pueden y deben participar en las deliberaciones, en los consejos, en la vigilancia; pero el poder de decisión cuando llega a ser necesario ejercerlo para dirimir situaciones conflictivas o no aceptadas unánimemente por todos los que aconsejan, deliberan y supervigilan, debe quedar radicado en quién está ubicado en la cúspide de la pirámide jerarquizada propia de la estructura de toda Empresa. Alguien en definitiva debe resolver, o de lo contrario la autoridad de dirección se diluye y desmorona.

Pero, precisamente, para que esa autoridad no sea arbitraria ni dictatorial, se requiere la participación previa de los integrantes de la Empresa, entre los cuales ocupan un papel preponderante los trabajadores. Y éstos, en las experiencias puestas en marcha en diversos países, han demostrado que no desean captar el poder para sí, aceptan y están concientes de la necesidad del mando, pero desean influir y vigilar en una participación responsable que surga no como "un mal menor" sino que de la conciencia que ello es necesario para la unidad, eficacia y desarrollo de la comunidad empresarial.

La participación de los trabajadores debe hacerse a partir del reconocimiento y fortalecimiento de la directiva sindical, la cual debe estar informada apropiadamente y tener oportunidad de ser escuchada con frecuencia antes de la toma de decisiones. El sindicato, para ello, debe actuar con independencia (sin interferencias políticas o gremiales ajenas) y con la responsabilidad que emane de una adecuada formación de sus cuadros dirigentes.

♦ Enseguida la participación debe ejercerse a través de un mecanismo estable de sugerencias, impugnaciones, reclamaciones y control, que opere en forma permanente y orgánica. La fórmula más apropiada pareciera ser la constitución para estos efectos de comités de empresa. Si las cuestiones tratadas tocan al interés directo de los trabajadores, es necesario que se cree también algún sistema de arbitraje obligatorio permanente que cuente con la confianza de todos.

Si la cogestión que involucra esta forma de participación es algo que deba operar mediante una representación permanente u ocasional del personal en la dirección superior, o a través de comités de consulta y/o decisión, dependerá de las materias que haya que tratar. El grado y nivel de participación será distinto según se trate de asuntos que afecten a las remuneracio-

nes, el bienestar, la vivienda, la planificación económica, la organización administrativa, las necesidades de personal, la introducción de nuevas técnicas; para citar, sin orden, de un modo meramente enunciativo, algunos de los puntos sobre los cuales debe recaer dicha participación.

Para que la representación sindical en la Empresa cobre eficacia es indispensable que ésta venga de una elección democrática en la cual no haya interferencias de grupos políticos ni de la dirección de la Empresa. A ello debe agregarse una sólida formación de esos representantes sin la cual no hay posibilidad de influencia en las reuniones que deben orientarse al debate técnico, lo que sólo puede lograrse si el Estado, las Universidades, los organismos sindicales y la Empresa promueven cursos amplios e intensivos de adiestramiento. La representación sindical debe gozar de fuero efectivo, independencia económica, posibilidades de consagración plena a su labor.

Por último, la participación debe abarcar la totalidad de los problemas de la Empresa, con la sólo limitación de que los procedimientos de que se valga no sean, como ya dijimos de efectos paralizantes. No debe coartar la iniciativa, invadir las áreas necesariamente reservadas para la subsistencia de la Empresa, entorpecer la rapidez de las decisiones, romper la unidad y organicidad jerárquica, ni diluir las responsabilidades de la Jefatura. Pero, repetimos, debe ser amplia. Comprender la elaboración de los proyectos, los sistemas de organización, la verificación de los resultados, la distribución de los beneficios, el manejo de ciertas acciones específicas dentro del ámbito de operación de la Empresa. La frecuencia de los métodos de participación, como la información y la consulta es otro punto importante de determinar.

Deberá tenerse en consideración, finalmente, que las formas de participación deberán también adecuarse a las diversas estructuras jurídicas y financieras de las Empresas. Por ello no pueden plantearse estatutos únicos. Habrá diversidad, habrá aplicación facultativa de modelos de acción, habrá finalmente que prever diversas alternativas para casos idénticos pero que tocan a tipos de Empresas diferentes.

La instrumentación legal del sistema de participación propuesto requiere una acuciosa revisión de las experiencias registradas en otros países. Con todo, un esquema de estatuto puede ser elaborado, con la información ahora disponible. Obviamente ese esquema debiera referirse a la estructura de la Empresa tanto en los aspectos que aquí se han desarrollado, como en aquellos que, según dijimos, quedaron al margen de este trabajo, como lo son la participación del capital y la del poder público en la Empresa.

Nos ocuparemos ahora del segundo punto de análisis de este documento: la esfera de acción de la Empresa y su mayor o menor libertad respecto del Estado.

En primer lugar, es necesario afirmar, sin eufemismo, que concebimos a la Empresa como una entidad fundamentalmente libre en la que el hombre pueda volcar su espíritu creador, su inteli

gencia, imaginación, afán de superación, iniciativa, audacia y deseo de progreso. Creemos firmemente que la Sociedad no debe entorpecer las iniciativas individuales, sino que estimular las a la vez que adecuarlas a los intereses generales de la Comunidad. Tenemos fe en el hombre, y en que su espíritu empresarial constituye un motor vitalizador de la economía. No es que seamos devotos irrestrictos del principio de la subsidiaridad de la intervención estatal. Es preciso no confundir los conceptos. Según veremos, el Estado tiene un rol vital, directo e indirecto, en la actividad Empresarial. Pero debe quedar claro, desde un principio, que nuestra posición no es la del socialismo de Estado, que busca asumir el poder político monolítico y abarcar la totalidad de la actividad económica, sustituyendo el régimen de iniciativa privada.

Por el momento, en este documento, intentaremos dejar esclarecido cómo es posible definir las reglas de intervención del Estado y de los particulares en la actividad económica, en cuanto a labor empresarial se refiere.

En primer lugar, es preciso dejar planteado que las actividades de la Empresa, sea esta privada, pública o mixta, deben adecuarse a una planificación nacional y regional de desarrollo, incluso por ramas de actividad. El concepto y aplicación de la planificación en el mundo moderno ha probado que ésta no sólo no se opone a la libre empresa, sino que, por el contrario, promueve la necesaria coherencia para el éxito económico de la misma y para el debido cumplimiento de su finalidad última que es el servicio de la comunidad. En la elaboración del Plan Nacional deben participar las organizaciones gremiales empresariales y de trabajadores. Esto tiene la doble ventaja que por una parte compromete y hace solidaria a las partes en las decisiones, y, por otra, les da estabilidad de trato, lo que les permite planificar a su vez sin sobresaltos.

La Planificación debe ser la normativa general del desarrollo y la fijación de políticas en lo económico, como lo son la orientación de la inversión y el gasto público, las normas sobre remuneraciones, control de precios, tributos, previsión, crédito, comercio exterior, ahorro, etc..., cuya determinación precisa resulta vital para el buen desempeño de la Empresa. De ahí la importancia del establecimiento de un plan nacional o una ley programa de alcance general obligatorio. Fijado éste, procede respetar la autonomía de la empresa y el juego de los mecanismos de mercado, lo que está siendo válido hoy incluso en las economías colectivizadas.

La cuestión de cual es el campo de acción para las Empresas privadas, del Estado y Mixtas, no es fácil de dilucidar, porque intervienen en la decisión innumerables factores. Aquí se entrelazan los principios con lo pragmático. Los requerimientos de capital o de financiamiento; la posición estratégica o la prioridad de la actividad dentro del plan nacional; las implicancias en las relaciones internacionales; las concesiones, privilegios o tratamientos de excepción que sea necesario otorgar; la influencia de una determinada actividad en los problemas sociales y económicos de una región, constituyen el tipo de asuntos que determina el grado de intervención del Estado en la actividad Empresarial, a través de Empresas propias o participando con el sector privado en la constitución de entidades mixtas.

No pueden determinarse con exactitud "a priori" aquellas actividades en que el Estado debe actuar como Empresario. Pero es posible en un Plan Nacional establecer las áreas en que se estima necesaria dicha actuación.

Lo que sí es necesario aclarar de un modo definitivo es que a las Empresas Estatales deberá exigírseles un grado de eficiencia en su operación que pueda medirse con los mismos padrones objetivos utilizados para el sector privado. Debe aplicarse o evaluarse respecto de ellas los mismos gravámenes que pesan sobre la empresa privada, a fin de colocarlas en un plano de competencia leal y de impedir que encubran su ineficiencia con subsidios y protecciones que no habrían sido otorgados a aquel sector. Es obvio sí, que deberá cuantificarse en cada caso la ayuda que el Estado debe proporcionar a la Empresa cuando ésta deba asumir tareas u obligaciones que son antieconómicas desde un punto de vista de mercado pero necesarias desde el ángulo social; pero una vez decantado este aspecto, la Empresa no puede gozar de privilegio alguno.

Si se concuerda con lo expuesto en términos generales precedentemente, correspondería avocarse a elaborar un esquema jurídico de la nueva estructura empresarial para los efectos de la "participación" y hacer una enumeración lo más exhaustiva posible de las actividades que entrarían en las áreas de dominio del Estado o en la mixta o exclusivamente privada. En este último aspecto será necesario definir los criterios de decisión, con la debida flexibilidad, porque esta es una materia en que lo pragmático debe muchas veces primar sobre las formulaciones apriorísticas.

JFGC. 8/4/1969.