

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS EMPRESARIALES

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Y EMPRESARIALES**

WORKING PAPERS Nº 3

**ANALISIS DE LA EXPERIENCIA ALEMANA EN
TORNO A LA COGESTION EMPRESARIAL**

DR. S. GARCIA ECHEVARRIA

1976

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES



D.

Cátedra de Política Económica de la Empresa
Universidad Complutense
Campus de Alcalá
Alcalá de Henares
Madrid

UNIVERSIDAD DE ALCALA



690090502X

Working Papers núm. .3.....
Autor: Dr..S..García.Echevarría.....
Título: "Análisis.de.la.experiencia.....
.alemana.en.torno.a.la.gestión.empresarial"
Fecha. 12.11.76.



Dr. Santiago García Echevarría
Se prohíbe la reproducción total o parcial por
cualquier método del contenido de este trabajo
sin previa autorización escrita. Se trata de
trabajos de investigación internos de la cátedra

1-a-3

I. Introducción

Con la entrada en vigor el pasado 1 de julio de la nueva ley de cogestión alemana se ha producido sin duda un paso muy significativo e importante tanto por lo que se refiere al proceso empresarial como tal, como por lo que afecta a su incidencia en el orden económico de la Economía Social de Mercado y en el orden de Sociedad. Esto es, se trata de analizar si todo el proceso que se ha seguido por el legislador alemán ha significado en el orden interno de la empresa una acentuación dentro de los objetivos empresariales de una mayor humanización del trabajo, y por otra parte, cual ha sido la contribución como elemento estabilizador en lo económico y en lo social.

La problemática general que se abarca bajo la denominación de "Reforma de la Empresa" no solo implica una variedad de contenido, sino que además se parte de muy distintas concepciones. Ciertamente que toda "reforma de la empresa" tendrá que considerar o afectará a muy diversos sectores de la actividad científica y de la praxis. No solo se trata de una innovación jurídica, en sus diferentes leyes, sino que afecta a la propia empresa en cuanto a su funcionamiento y resultados, al orden económico, social y político de un país. Sin querer entrar aquí en polémica no se puede esperar demasiado en una valoración o acentuación o una confianza demasiado acentuada de las regulaciones jurídicas. Estas poseen unas funciones en la Sociedad que pueden llevar a canalizar ciertas situaciones facilitando la instrumentación más adecuada.

Al analizar el planteamiento de las relaciones de la empresa con el orden de Sociedad en los distintos países se aprecian tanto en su enfoque filosófico como en el político puntos de partida diferentes. Y ello es natural por las diferentes estructuras socio-económicas y políticas con las que cada país se enfrenta. Precisamente esta aportación tratará de presentar analíticamente cual ha sido la evolución de un país, cómo se puede analizar esta evolución dentro de su propio marco y cuales son los conocimientos que pueden deducirse de estas experiencias. El planteamiento alemán de lo que pudieramos entender por "Reforma de la Empresa" ha seguido ha partir de la segunda guerra mundial una trayectoria fuertemente diferenciada de la de los restantes países europeos. Y aquí es donde nos centramos y concretamente buscando respuesta a las siguientes preguntas:

- (1) ¿Cual ha sido la evolución del proceso de "reforma de la empresa" en la República Federal Alemana?
- (2) ¿Cual ha sido el impacto de esta evolución en el orden de Economía Social de Mercado?
- (3) ¿Se ha producido el deseado objetivo de una mayor integración del factor humano?
- (4) ¿Cuales son los límites y dificultades que pueden producirse con el actual proceso?

Realizado por:

Revisado:

II. Determinación del marco en el que se desarrolla el proceso de cogestión en la República Federal Alemana

En la presentación de la nueva ley de cogestión el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales señala que el objetivo del Gobierno consiste en "crear una regulación jurídica por la cual los representantes de los trabajadores participen como socios en principio con igualdad de derechos y responsabilidad en los procesos de planificación y de decisión en las grandes empresas de todos los sectores económicos". (1)

Con esta presentación queda claro que no se trata ya en la regulación de la cogestión de una colaboración o derechos de cogestión en los sectores sociales y de personal, sino que se refiere al contexto del campo de las decisiones económicas de la empresa, esto es, en la gestión empresarial estructural, en las decisiones empresariales de planificación de actividades, objetivos y medios.

Con el fin de aclarar la localización de esta problemática empresarial en el sistema jurídico - económico alemán es preciso que nos detengamos previamente en una serie de aclaraciones

1. Relación entre la empresa y el orden de Sociedad

La teoría económica clásica parte en su interpretación de la empresa como un subsistema cerrado en el que ni existe la problemática interna de la organización de los hombres y equipos y solamente considera la relación de la empresa con el orden econó-

mico en base de "un" comportamiento económico. El comportamiento de las personas que integran la actividad económica no entra en sus planteamientos. En la Teoría Económica de la Empresa entra el factor humano como factor de costes en sus consideraciones teóricas. En la moderna interpretación teórica se ha pasado a analizar la empresa como un sistema abierto y social. Abierto en cuanto que constituye un subsistema dentro de otro más amplios con los que mantiene una interdependencia. Y social en cuanto que el factor humano que actúa en el proceso económico empresarial no es solo un factor de costes, sino que constituyen individuos y grupos de individuos con objetivos y valores individuales y colectivos que se reflejan en sus comportamientos. Por ello, la consideración teórica de la maximización del beneficio o bien de la rentabilidad, debe ser, dentro del sistema de objetivos empresariales, uno de ellos, sujeto a las más diversas restricciones. Sin duda, la rentabilidad, en su más amplia acepción, constituye una condición sine qua non para la supervivencia de toda empresa en una economía de mercado, pero no es el único de los objetivos que puede perseguir. Y precisamente aquí es donde se centra uno de los problemas claves de toda política empresarial moderna:

- (1) De que principios se parte para desarrollar la actividad empresarial
- (2) Cuales son los objetivos que se persiguen, su relación, ponderación y calendario de realización y
- (3) De que medios se disponen y cómo se asignan de manera que se alcancen de forma óptima tales objetivos

Realizado por:

Revisado:

Si consideramos que el contenido del factor dispositivo de toda actividad económico-empresarial contiene precisamente estos tres complejos, esto es, deben planificarse objetivos y medios, deben organizarse y deben implementarse, vemos que el objetivo que persigue el legislador alemán entra de ello en la actividad empresarial por excelencia: en la configuración e implementación de la actividad futura de la empresa. Y aquí se debe considerar hasta qué punto es indisoluble o no el principio de unidad en las decisiones empresariales en cuanto a su responsabilización.

Ello implica, por consiguiente:

- (a) una clara incidencia en los procesos empresariales internos, tales como localización, dimensión, organización, etc. y
- (b) implica una modificación entre el subsistema empresa y los demás subsistemas, esto es, por ejemplo, el orden económico, orden de sociedad, política sindical, etc.

Con lo que se trata de resaltar ya que una mayor o menor intensidad en la cogestión no solo puede llevar a modificaciones en aspectos internos de la empresa, sino que puede incidir sensiblemente en el orden económico y de Sociedad de un país. Lo que quiere decir que el legislador y el político no solamente deberán considerar el impacto en las relaciones internas en la empresa, en el proceso de "humanización del trabajo", sino también el impacto sobre el orden de Sociedad.

Realizado por:

Revisado:

Por último, dentro de estas breves consideraciones teóricas, debemos diferenciar claramente entre

- (a) el proceso de formación de producto y
- (b) el proceso de distribución de estos productos.

La empresa como tal no tiene una función de distribución de los "productos". Si bien es cierto que ambos procesos no solo no son una continuación el uno del otro, sino que se solapan frecuentemente, puede, sin embargo, plantearse que el proceso de distribución de productos no se realiza por la empresa sino por el Estado a través de la configuración de un sistema fiscal, de la política salarial, de la política de precios y del mercado de capitales y de la política social. La política de rentas y la política patrimonial constituyen dos planteamientos supraempresariales. La empresa puede dentro de determinados límites muy reducidos actuar como una unidad económica singular sobre precios y salarios, pero en ninguno de los casos pueden aceptarse la interpretación de que la empresa posee en su poder la función de distribución del producto.

Por consiguiente, y a los efectos de nuestro planteamiento, la cogestión trata el primero de los procesos, la configuración de la actividad económico-productiva dentro de la empresa y no trata la distribución del producto. Esta es una función supraempresarial, además que en cualquier otro caso llevaría a tales desigualdades que provocaría claras injusticias sociales.

Realizado por:

Revisado:

2. Estructura jurídica de la empresa alemana

Dentro del análisis del marco en el que se mueve la empresa alemana deben señalarse varios aspectos que se diferencian de la situación española.

En primer lugar en la República Federal Alemana existe una mayor diversificación en la praxis en cuanto a las formas jurídicas de las empresas (2). La Sociedad de Responsabilidad Limitada es una forma jurídica ampliamente extendida incluso para grandes Sociedades. Ciertamente con la nueva ley de Sociedades Anónimas (3) se han visto obligadas algunas de estas sociedades a constituirse en S.A. pero aún hoy día su peso es muy significativo. Lo mismo sucede con otras formas jurídicas comanditarias que abarcan amplios campos de la actividad económica.

En segundo lugar, dentro de la ley de Sociedades Anónimas, se distingue claramente de derecho y de hecho, una separación clave en los órganos responsables de la empresa. Precisamente esta estructura es una de las condiciones a mi entender sine qua non para la introducción de la cogestión en la empresa. Los órganos directivos de la empresa alemana son:

(a) Junta General de Accionistas, la cual es fundamentalmente competente para las funciones siguientes:

- elevación o disminución del capital
- transformación, fusión o liquidación
- modificación de los estatutos
- modificación del objeto de la sociedad
- elección y destitución de los miembros del "Consejo de Supervisión"

Realizado por:

Revisado:

- distribución de los beneficios
- aprobación de las actuaciones del "Consejo de Supervisión" y del "Comité Ejecutivo".

(b) El Aufsichtsrat (Consejo de Supervisión), cuyas funciones fundamentales son:

- nombramiento y destitución de los miembros del "Comité Ejecutivo" o "Comité de Dirección".
- supervisión de la gestión de la empresa
- además, según las empresas, se vinculan a una decisión de este "Consejo de Supervisión", determinadas decisiones tales como inversiones importantes, así como decisiones financieras de trascendencia, problemas de alto personal directivo, entre otras
- la frecuencia de sus sesiones oscilan entre 2 y 4 veces al año

(c) El Vorstand ("Comité Ejecutivo") que es el órgano propiamente directivo de la empresa, es el que realiza la actividad empresarial bajo su propia responsabilidad, realizando las funciones empresariales en su más estricto sentido y actúa como "empresario" en cuanto se refiere a las relaciones con las personas empleadas. Dentro de este "Comité de Dirección" se reparten las distintas funciones entre los distintos miembros del Vorstand. Aparte de sus funciones individuales cada miembro del "Comité de Dirección" es responsable de la política empresarial en su conjunto frente a la empresa y frente a terceros.

La distinción entre el "Consejo de Supervisión" y el "Comité de Dirección" constituye la base jurídica

Realizado por:

Revisado:

que permite compaginar la participación de los representantes del trabajo sin incidir en la gestión continuada o "diaria" de la empresa, no interfiriendo en su marcha. Quizá la representación más simbólica a este respecto la dió en 1949 Erich Hessing (4) al señalar: "En un tren en marcha no puede jugar todo el mundo a ser maquinista. Lo cual no quita de que de vez en cuando se puede tener un intercambio y entendimiento sobre la dirección a seguir".

3. Orden Económico en el que se desenvuelve el proceso de cogestión

Sin duda, es conveniente precisar cual es el marco en el que ha tenido lugar el proceso de gestación e implantación de la cogestión en la República Federal Alemana. La experiencia de la cogestión alemana arranca, como más adelante veremos, de principios de los años cincuenta, esto es, inmediatamente después de decidirse en 1948 por la reforma monetaria y la sucesiva implantación de una Economía Social de Mercado. Sobre el verdadero contenido de un sistema de Economía Social de Mercado existen en nuestro país las más dispares e inexactas interpretaciones. Hace solamente unas semanas el Prof. Dörr, (5) asesor del Ministerio Federal de Economía, exponía en Madrid de forma precisa el contenido del Orden Económico, Economía Social de Mercado acentuando los siguientes componentes:

(1) Se trata de un sistema en el que juegan básicamente las fuerzas de mercado

(2) El Estado debe intervenir en el sistema con dos tipos de actuaciones

Realizado por:

Revisado:

- (a) garantizando que esas fuerzas "puras" del mercado no sean modificadas
- (b) introduciendo todos aquellos componentes que son ajenos a las fuerzas de mercado

En cuanto a (a) intervendrá el Estado con la política de Cárteles evitando toda concentración de poder económico que lleve a una falsificación de las fuerzas del mercado, evitando monopolios, acuerdos, concentraciones y demás formas que disminuyan la intensidad de la competencia y actuando de forma que sea posible a toda persona que se considere con capacidad empresarial para entrar en el juego del mercado. Y ello, sobre todo, a nivel de empresario pequeño y medio. Esto es, garantizar, por un lado, el máximo grado de competencia y asegurando la entrada de nuevos empresarios en el proceso competitivo y ello en todos los sectores de la vida económica.

En segundo lugar, deberá el Estado intervenir con una política coyuntural para regular las oscilaciones en la actividad económica de manera que se asegure un crecimiento a largo plazo y ello sin intervenciones que destruyan el funcionamiento de una economía de mercado.

En cuanto a (b) deberá el Estado intervenir introduciendo todos aquellos componentes que son imperativos de una Sociedad moderna y que no constituyen elementos propios de una economía de mercado. Se trata de todos los componentes integrantes de una Política Social, Educativa, Sanitaria, Fiscal y Patrimonial. Ahora bien ,

Realizado por:

Revisado:

todo ello dentro de unas reglas de racionalidad tanto en cuanto a la gestión como a los límites de tales actuaciones. La intervención estatal ni debe limitarse a garantizar los mínimos de supervivencia ni debe pasarse a garantizar niveles que pueden realizarse por instituciones no estatales. La fijación de límites inferiores y superiores, estos ahora más que nunca, constituyen el centro de las consideraciones actuales en la República Federal Alemana.

Dentro de este Orden Económico en el que se ha tratado de compaginar la libertad individual con las posibilidades de entrada en el proceso de la actividad económica, acentuando constantemente la más alta intensidad de la competencia y llevando la política social no como aditamento o floreteo sino como un pilar clave integrante del orden económico, constituye el marco en el que ha tenido lugar la realización de la cogestión.

A nuestro entender solamente con un marco semejante pueden valorarse las posibilidades de este tipo de cogestión.

III. Fases de la cogestión en la República Federal Alemana

El intento de introducir al trabajador en el acontecer empresarial encuentra, sin duda, en la nueva ley de cogestión alemana un punto álgido. Sin embargo, este proceso ha sido bastante largo. (6). Si bien lo fue en otras dimensiones merece destacar que ya en 1849 se discutió en la Paulskirche de Frankfurt el proyecto de una nueva legislación industrial, la cual

Realizado por:

Revisado:

preveía la creación de Comités de Fábricas. En 1905 la ley minera prusiana prescribió la creación de Comisiones de Trabajadores en todas aquellas empresas mineras con más de 100 personas ocupadas. En 1916 se prescribió que en todas aquellas empresas con más de 50 personas ocupadas se crearán Comisiones de Trabajadores y de Empleados las cuales deberán ser escuchadas en los problemas empresariales sobre todo sociales. Es en 1920 cuando se promulga la "ley de consejos de empresa" según la cual en todas las empresas con 20 o más de 20 personas ocupadas se deben constituir los "consejos de empresa" los cuales poseen derechos de colaboración y de cogestión en determinados asuntos sociales, de personal y económicos. Fundamentalmente y, por primera vez incluye la representación de trabajadores en el "consejo de Supervisión", debiendo existir un representante al menos de los trabajadores.

En 1946 los aliados reimplantaron los "consejos de empresa", pero es en 1951 cuando se configura la nueva legislación sobre cogestión. Se trata de la "ley sobre cogestión de los trabajadores en los Consejos de Supervisión y Comités de dirección de las empresas de la minería y del hierro y el acero" (21.5.1951), legislación que se completó en 1956 con la ley de los Konzern regulando en éstos la cogestión. En 1952 sigue la "ley de Empresa", (Betriebsverfassungsgesetz) (11.10.1952) en la que se incluyen los derechos de colaboración y de cogestión en asuntos sociales, personales y económicos. En 1955 es cuando entra la cogestión en el sector público. Con esto termina una fase en el desarrollo de la cogestión que acompaña a todo el

Realizado por:

Revisado:

crecimiento económico de los siguientes 15 años.

La siguiente fase se produce en 1972, 17 años después, con la entrada en vigor de la nueva "ley de Empresa", (Betriebsverfassungsgesetz) en la cual se refuerza la cogestión. Esta ley sustituye a la de 1952. En 1974 entra en vigor la nueva ley de representantes de personal en el sector público.

En 1974-75 se prepara la nueva ley de cogestión que fué aprobada el 8 de mayo de 1976 y que ha entrado en vigor el pasado 1° de julio.

De todo ello se deduce

en primer lugar, una evolución en tres fases:

- (a) la primera hasta los años treinta
- (b) la segunda en los primeros años cincuenta
- (c) la tercera en los años setenta

en segundo lugar, la existencia de las leyes siguientes,

- (a) "ley sobre la cogestión de los trabajadores" del 8 de mayo 1976
- (b) "ley sobre la cogestión de los trabajadores en los Consejos de Supervisión y Comités de Dirección de las empresas mineras, del hierro y del acero" del 21 de mayo 1951
- (c) "ley de empresa 1972" del 15 de enero 1972 (Betriebsverfassungsgesetz)

Lo que implica, por tanto, una separación entre la "ley de empresa" que regula todos los aspectos de

Realizado por:

Revisado:

los "comités de empresa" que se refieren a todos los aspectos sociales, jurídicos, personales y económicos (con incidencia en los trabajadores) y la ley de co-gestión que se refiere a los aspectos económicos empresariales. Quiere esto decir que en la República Federal Alemana hay tres cuerpos legislativos referentes a la empresa:

- (a) la ley de sociedades anónimas (artículos 96-97-98), así como la legislación regulando las otras formas jurídicas
- (b) la "ley de empresa"
- (c) la "ley de co-gestión"

aparte naturalmente de la legislación laboral, social, etc.

IV. Aspectos fundamentales de la nueva legislación sobre co-gestión

Los objetivos perseguidos por el legislador alemán pueden recogerse en los siguientes (7):

- (a) participación del trabajador en las decisiones empresariales que afectan a sus intereses vitales
- (b) humanización del trabajo como objetivo empresarial
- (c) elemento estabilizador del orden Económico y de Sociedad, considerando que es el instrumento para lograr una colaboración fair entre trabajadores, sindicatos y empresas

Como puede verse inciden tanto en la esfera interna de la empresa como en su interdependencia con los otros subsistemas económico y de Sociedad. El problema se

Realizado por:

Revisado:

centra en que la estabilidad se consiga en las interdependencias con los dos subsistemas, pues si se consigue el objetivo de que la cogestión contribuya a una estabilidad del Orden de Sociedad a costa de un empeoramiento de la contribución de la empresa al sistema económico llevaría a continuación a una inestabilidad consecuente en el sistema de Sociedad. La interdependencia entre empresa-orden económico y orden de Sociedad constituye el triángulo básico del planteamiento de la cogestión.

Pero antes de analizar esta problemática analicemos a grandes rasgos cual es la estructura de la nueva ley de cogestión.

La nueva ley de cogestión comprende 41 artículos clasificados en cinco partes que son:

1. Campo de aplicación
2. Consejo de Supervisión. Formación y Composición. Nombramiento de los Consejeros representantes del capital y del trabajo.
3. Organo de representación legal
4. Empresas de navegación
5. Clausulas transitorias

Los componentes más destacables a nuestros efectos de la nueva ley de cogestión son los siguientes:

- su campo de aplicación se extiende a todas las empresas con personalidad jurídica propia con más de 2000 personas ocupadas abarcando a distintas formas jurídicas.

Realizado por:

Revisado:

- por lo que respecta a las empresas con menos de 2000 personas sigue siendo de aplicación la "ley de empresa" que regula la participación en 1/3 de los trabajadores en el Consejo de Supervisión.
- se estima que la nueva ley de cogestión afecta a unas 650 empresas
- la composición del "Consejo de Supervisión" se realizará en la misma proporción de representantes del capital y representantes del trabajo. Las relaciones son las siguientes:
 - empresas hasta 10.000 personas 6:6
 - empresas entre 10.000 y 20.000 personas 8:8
 - empresas con más de 20.000 personas 10:10

pudiendo ampliarse estatutariamente en los dos primeros casos a 20 personas.

La innovación más peculiar de la nueva ley de cogestión es a este respecto que se reservan varios puestos en el "Consejo de Supervisión" a representantes sindicales de los sindicatos representados en la empresa o Konzern. Se trata de 2 o 3 puestos según se componga el Consejo de 12-16 o de 20 personas. Los restantes puestos se repartirán entre los representantes de trabajadores, empleados y altos directivos de acuerdo con su participación en el total de personal, estando representado cada uno de estos grupos al menos con un puesto.

Realizado por:

Revisado:

- la elección de los representantes de los trabajadores se realizará o

- bien en forma de elección directa o

- bien mediante compromisarios

La primera forma de elección se impone a las empresas de hasta 8000 personas ocupadas, pudiendo utilizarse la segunda cuando lo solicite 1/20 parte y participe 1/50 en la elección. La segunda forma será utilizada en empresas con más de 8000 personas pudiendo, sin embargo, realizarse por elección directa cuando lo solicite 1/20 parte y participen al menos el 50% de los electores.

- los obreros y los empleados (incluyendo los altos directivos) realizan por separado sus elecciones para cubrir los puestos que les corresponden, pudiendo realizarse, sin embargo, conjuntamente cuando participen igualmente el 50% y lo solicite 1/20 partes de cada grupo

- en la elección directa cada 100 votantes o bien 1/5 de trabajadores o de empleados pueden proponer un candidato, siendo en cuanto a los altos directivos, el candidato elegido previamente por estos. Los altos directivos propondrán un candidato por cada 50 o 1/20

- en cuanto a la elección de los representantes sindicales se realizará en una votación conjunta realizándose las propuestas solamente por parte de los sindicatos representados en la empresa

- con lo que la elección de los miembros representantes del trabajo se realiza en cuatro procesos de elección:

Realizado por:

Revisado:



- el primero de los trabajadores
 - el segundo de los empleados
 - el tercero de los altos directivos
 - el cuarto de los representantes sindicales
- cuando la elección se realiza en base de compromisarios la técnica de elección es la siguiente:
- por cada 60 obreros hay un compromisario
 - los puestos de compromisario se reparten entre obreros, empleados y altos directivos de acuerdo con su relación numérica en la empresa, considerando una protección de minorías

Por su parte, los compromisarios de los obreros eligen los representantes de los obreros y lo mismo los representantes de los empleados, pudiendo sin embargo realizar conjuntamente la elección cuando participan el 50 % de los compromisarios de cada grupo y que lo hayan solicitado 1/20 parte de los compromisarios de cada grupo.

- la elección del presidente y vicepresidente del "Consejo de Supervisión" se eligen por el Consejo con una mayoría de 2/3. Si no se alcanza esta mayoría para cualquiera de ambos puestos, entonces los miembros del "Consejo de Supervisión" representantes del capital eligen el Presidente y los representantes del trabajo eligen el Vicepresidente de entre sus representantes, con lo que por lo general será presidente un representante del capital

Realizado por:

Revisado:

- en caso de empate en las votaciones primera y segunda el presidente personalmente dispone de dos votos
- el "Comité de Dirección" lo elige el "Consejo de Supervisión" con una mayoría de 2/3, que si no se alcanza se creará un "comité de negociación" que quedará constituido dentro del "Consejo de Supervisión" y que se compone del Presidente, Vicepresidente, un representante del capital y otro del trabajo. La propuesta de este "comité" podrá aprobarse por mayoría simple.
- la figura del "Arbeitsdirektor", Director de Asuntos Sociales, se incluirá en el "Comité de Dirección" recogándose lo legislado en 1956. Se elegirá de la misma manera que los restantes componentes del "Comité de Dirección" y será responsable de los aspectos de Personal y Social debiendo ocupar tal puesto una persona que "goce de la confianza de los trabajadores".
- por último, si bien la ley entra en vigor a partir del 1° de julio de 1976, se ha previsto su aplicación en el plazo de dos años, debiendo en este plazo examinar el "Comité de Dirección" si la empresa cae dentro de esta ley; si así fuera darlo a conocer, debiéndose modificar el "Consejo de Supervisión" en la segunda junta general lo más tarde (30.6.1978).

Realizado por:

Revisado:

V. Análisis valorativo de la cogestión

La literatura y los comentarios sobre la cogestión es hoy casi incontrolable y constituye uno de los temas más polémicos. Sin embargo, a nivel de programas políticos se ha producido un consenso que quizá no se encuentre en esta dimensión, o en los protagonistas directos de la cogestión. Así, el partido Cristiano-Demócrata en su "Berliner Programm" (8) considera que "la cogestión de los trabajadores es una expresión del pensamiento cristiano social y un fundamento de la Economía Social de Mercado" (9). En su programática exposición señala el CDU que el nuevo derecho de la empresa debe considerar

- a los trabajadores como miembros del conjunto social empresa y no como elementos externos contratados
- de la igualdad paritaria entre trabajadores, capital y dirección empresarial
- asegurar la libertad de coalición, con la propiedad privada y la autonomía empresarial dentro de la Economía Social de Mercado.

Existen, sin embargo, opiniones encontradas de los partidarios de una Economía Social de Mercado de que consideran que es muy difícil compaginar dentro de este orden económico la cogestión. Y ello debido básicamente porque contribuye a una limitación en la intensidad de la competencia e induce y limita la diferenciación en las condiciones directivas de las empresas. Por otra parte, los sondeos de opinión realizados (10) señalan un porcentaje bajo de interés por la cogestión en los

Realizado por:

Revisado:

obreros. Para Welty (11) el problema radica en la dificultad de aunar las consideraciones sociales y humanas con los objetivos económicos y de sociedad de la empresa, pudiendo llevar un abuso de la co-gestión a eliminar el sistema de la Economía Social de Mercado sustituyéndola por una dirección planificada. La tendencia innata por su organización a trasladar el control económico a instituciones no empresariales de las organizaciones obreras puede llevar a un colectivismo y a un dominio funcional. Sin duda, la co-gestión constituye un elemento extraño dentro de la concepción de una Economía Social de Mercado, (12) pero en palabras de uno de sus representantes más preclaros, ahí se tiene una muestra de la solidez de tal orden económico.

Tratemos de sistematizar y ordenar los componentes más destacables de la experiencia de la co-gestión alemana (13). La incidencia de la co-gestión puede nuevamente considerarse en las dos esferas sobre las que actúa:

- 1ª) en el campo interno de la empresa y la
- 2ª) en el orden de sociedad

1ª) En el campo interno de la empresa

En esta área se analizan por la Comisión Biedenkopf una serie de aspectos internos que solamente esbozan algunos de los problemas planteados. Otros problemas aún no se han planteado, debiendo además considerarse que se trata solamente de experiencias en el sector de la CECA (Minería, hierro y acero). Tres son las premisas que condicionan la co-gestión (14):

Realizado por:

Revisado:

- (a) que la cogestión sirva y justifique una incorporación del trabajador al conglomerado social empresa más allá del contacto de trabajo
- (b) que no limite en su funcionalidad el proceso de dirección y organización de la empresa, respetando la propiedad
- (c) que la cogestión y sus consecuencias sean compatibles con el orden de economía de mercado.

La armonización de estos tres criterios debe servir de base para el enjuiciamiento de la cogestión

(1.1) Rentabilidad y cogestión

Partiendo de que no puede renunciarse a la rentabilidad como punto de referencia básico para enjuiciar a la empresa en un orden de economía de mercado junto con el riesgo puede verse aquí el primer conflicto entre los representantes del capital y los del trabajo. Sobre la incidencia del riesgo sobre los sectores del capital y del trabajo puede discutirse ampliamente. La introducción de la paridad lleva sin duda a la introducción de restricciones "sociales" a la rentabilidad, sobre todo en los casos que se tratan de medidas racionalizadoras, ya que por parte de los representantes obreros se buscará mantener el status quo existente. Sin duda, asegurar la intensidad de la competición en el mercado, sería un instrumento clave para que la rentabilidad, dentro de los

Realizado por:

Revisado:

distintos grados que puede adoptarse en cada empresa -pues no puede hablarse más que de una relativa maximización de la rentabilidad- , siga valorando económicamente a la actividad empresarial a través del mercado .

(1.2) Rentabilidad y Dividendos

De la experiencia obtenida se deduce que en muchos de los casos se ha producido en el seno de los Consejos de Supervisión una tendencia a vincular el reparto de dividendos a gratificaciones al factor trabajo. Esta política se acentuará, sin duda, con la composición paritaria y el problema se centrará hasta qué medida se respeta la propiedad privada de los medios de producción. Un segundo aspecto es el reforzamiento de la autofinanciación como consecuencia de la cogestión. Sin duda, la representación obrera busca el asegurar los puestos de trabajo o bien la ampliación de los mismos, además de la mejora de las condiciones. Una regulación de los grados de autofinanciación deseable a nivel nacional puede regularse por el sistema fiscal, de manera que los efectos de un reforzamiento excesivo de la autofinanciación no lleve a distorsiones en el mercado de capitales. En cuando al límite inferior en la política de dividendos vendrá dado por aquella remuneración

Realizado por:

Revisado:

que cubra el "coste de oportunidad" del capital y el "riesgo", Asegurar en toda empresa este mínimo constituirá la base para su futura financiación y en resumen su política de crecimiento y estabilidad financiera.

(1.3) Planificación e inversiones

La gestión de la empresa se realiza a través de la dirección la cual a su vez se apoya en la planificación y en la organización. Por consiguiente, planificar significa una de las funciones cumbres de la actividad empresarial. La intervención en esta actividad que debe ser realizada, mejor dicho sancionada en el Consejo de Supervisión, implica una seria intervención en la autonomía empresarial. La fijación de objetivos en la empresa se deriva del "credo empresarial", de la filosofía empresarial la cual no solamente está anclada en los componentes internos de la empresa sino que fundamentalmente lo está en planteamientos metaempresariales. Por ello las interpretaciones serán diferentes necesariamente entre los distintos miembros del Consejo de Supervisión. Lo mismo sucederá con la elección de los medios.

La experiencia obtenida parece que no ha interferido la cogestión en la normalidad del proceso de decisión de las empresas del sector de la CECA y que la intervención de los representantes obreros se ha limitado

Realizado por:

Revisado:

a "correcciones sociales". Aquí, sin embargo pueden surgir al menos dos problemas fundamentales

- cuantas iniciativas empresariales no se han realizado
- como puede influir una cogestión paritaria en el "Comité de Dirección" que oriente su política empresarial a satisfacer intereses del Consejo de Supervisión

(1.4) Desarrollo de los procesos de decisión

Sin duda, los procesos de decisión en la empresa sufrirán una mayor demora en diversos casos debido a una mayor complejidad de los procesos de decisión. Sin embargo, es cierto que muchas actuaciones empresariales exigen una gran rapidez en sus decisiones, pero otras quizás se adoptan demasiado apresuradamente. Dos son los criterios sobre los que se debe analizar todo proceso de decisión: tiempo necesario y bondad o calidad de la decisión. A mi entender debe esta segunda ser dominante y la verdad es que no existen trabajos de investigación que informen sobre las consecuencias de la cogestión. Un último aspecto es, sin duda, el encarecimiento de la toma de decisiones, factor menos significativo en cuanto a su coste directo, pero sí clave en cuanto a lo que pudieramos aquí definir como el "coste de oportunidad".

Realizado por:

Revisado:

De mayor interés dentro de los procesos de decisión ha sido el desplazamiento en los centros de poder. El pleno de los Consejos de Supervisión apenas tiene significado en la praxis habiéndose desplazado el peso a la distintas fracciones que se forman dentro del Consejo, (organización informal) a las Comisiones creadas (organización formal) y a la Presidencia. Con la introducción paritaria a los restantes sectores económicos este desplazamiento será aún más incisivo. Y aquí es donde el peligro de una dirección de la empresa por instituciones extraempresariales, como organizaciones sindicales, puede ser más considerable. Sin embargo, la Comisión Biedenkopf señala que hasta ahora no se ha producido.

(1.5) Condiciones salariales y de trabajo

Se entra aquí para la representación obrera y sindical en el dilema de las fijaciones salariales como parte de la empresa y como parte negociadora de las tarifas. Hasta ahora los Consejos de Supervisión han relegado esta problemática a las negociaciones Sindtarif. Donde se ha intervenido ha sido más en los casos específicos de reestructuraciones, etc.

(1.6) Información y su secreto

Uno de los aspectos más discutidos ha sido si se puede aceptar con la nueva estruc-

Realizado por:

Revisado:

tura la discreción necesaria en la actividad empresarial al ampliarse el esquema de composición de los Consejos de Supervisión. Para la Comisión Biedenhopf existe la convicción de que esta necesidad ha sido vista y valorada convenientemente por los representantes del trabajo, considerándose la necesidad de que sería frecuentemente más interesante una participación en las primeras fases de desarrollo de una política empresarial.

(1.7) Selección del personal directivo

Según la opinión de la Comisión Biedenhopf la participación de los representantes de los trabajadores en la selección del personal directivo constituye una de las principales funciones de la cogestión. Sin embargo, se trata de una de las áreas más complejas y más sensibles hacia dentro y hacia fuera de la empresa que condicionan seriamente el futuro empresarial. El impacto de la cogestión en esta área puede

- primero, influir en la movilidad en el mercado del personal directivo
- segundo, la influencia sobre los ascensos dentro de la propia empresa
- tercero, valoraciones subjetivas, que darían acceso a personas que en otras situaciones no serían candidatos

El peso de la elección del personal directivo es clave en el desarrollo de la empresa

Realizado por:

Revisado:

y no solo para el capital y el trabajo, sino también para todo el país. El impacto es trascendental de que las empresas se doten con las personas más capacitadas para la realización de las funciones directivas.

No existe experiencia válida y constituye este uno de los problemas más importantes en el campo de la cogestión paritaria.

2ª) Incidencia de la cogestión en el campo externo a la empresa

Ya nos hemos referido anteriormente a la conflictividad potencial entre cogestión y economía de mercado. El gobierno Alemán y también los distintos partidos entroncan la cogestión dentro de un marco de Economía Social de Mercado. Lo que significa:

- 1º) que la cogestión no incidirá limitando la actuación del mercado a través de una disminución de la intensidad de la competencia como consecuencia de una mayor cartelización o acuerdos
- 2º) que la cogestión encuentra su límite en el respecto a la propiedad privada de los medios de producción y su adecuada retribución
- 3º) que la cogestión no significa a través de una mayor autofinanciación, a través de una distorsión en la elección del personal directivo, a través de una manipulación por entes extraempresariales, etc.,

Realizado por:

Revisado:

una mayor concentración de poder

- 4°) que la cogestión constituye el centro de la armonía entre capital, trabajo y dirección empresarial sustituyendo la lucha de clases como instrumento social

Las valoraciones más significativas que consideramos fundamentales en torno a la nueva ley alemana de cogestión son las siguientes:

- (1) La nueva ley significa un acercamiento a los límites que hacen compatible la cogestión en un orden de economía social de mercado. Puede decirse que se ha llegado a este límite. Cualquier paso adicional significará una interferencia en el derecho de propiedad y afectaría a los fundamentos del sistema de economía social de mercado.
- (2) En el problema de la cogestión no se trata solo de colaboración y dignidad humana, de democracia empresarial, etc., sino que se trata de una distribución de poder económico sobre todo por lo que afecta a los sindicatos. Un desplazamiento de poder si coincide con una dirección política en este mismo sentido puede incidir seriamente en el orden de Sociedad.
- (3) Será posible la aplicación de esta ley cuando empresarios y sindicatos colaboren
- (4) El problema central entre cogestión y

Realizado por:

Revisado:

el orden de Economía Social de Mercado se sitúa en las normales situaciones conflictivas en la empresa, cuya solución tiene que orientarse al orden de economía de mercado. Sin embargo, en la cogestión paritaria se desligan dos elementos claves: decisión y riesgo. Hasta qué punto se plantearán las decisiones empresariales a la rentabilidad y a la competencia, esto es, disminuirá la agresividad empresarial, constituye el argumento más fuerte en contra de la nueva ley de cogestión. La tendencia a una mayor cartelización de las empresas es componente innato de esta nueva configuración de fuerzas en Alemania.

- (5) A los altos directivos el primer problema que les plantea la nueva legislación es la de determinar que personas pertenecen a este grupo.
- (6) Para la empresa el planteamiento del legislador alemán ha desplazado el conflicto a nivel de aplicación de la ley, planteando una provocación permanente. Una aplicación de la nueva ley bajo la presión de organizaciones obreras sin encontrar una resistencia en la economía llevaría, sin duda, a una modificación muy sensible tanto del orden económico y de sociedad. Schleyer

Realizado por:

Revisado:

como representante empresarial, señala mas concretamente que "la responsabilidad del orden económico se ha desplazado en una parte considerable del parlamento a los Consejos de Supervisión" (15), lo que implica un serio reto al capital y a la dirección de las propias empresas. A la Presidencia de los Consejos de Supervisión con su voto preferente constituye la última defensa de la propiedad. Sin embargo, se acepta que si la cogestión obrera respeta los límites de la propiedad, podrá la cogestión ser compatible en un sistema económico libre y puede constituir un elemento reconocido y aceptado de la realidad social alemana sin debilitar el orden económico liberal.

- (7) El "punto debil" es el **Arbeitsdirektor**. Un paso a favor de los sindicatos al conseguir que el responsable de la política de personal tenga que ser de la conformidad de todos los representantes del trabajo. Lo que implica que el Director de Personal no vea tanto los intereses de la empresa, sino los de los gremios de los que depende su ~~com~~bramiento, concretamente los sindicatos. La experiencia demuestra la incidencia de organismos externos a la empresa sobre una de sus funciones claves, la de personal. El dilema que se presenta a los sindicatos es entre el dominio sobre los

Realizado por:

Revisado:

representantes de personal en las empresas y la política salarial, ya que en esta situación a la empresa no le será posible la negociación salarial si los sindicatos son la otra parte y además dominan al representante de la empresa, el Director de personal (16).

(8) Los peligros que se señalan con más insistencia son los siguientes:

- (a) con la paridad se produce la neutralización y luego la eliminación de la capacidad de decisión de la propiedad
- (b) se ha pasado de la ley antigua de la "cooperación" (1/3 participación) a la "confrontación", a la obligatoriedad de "ponerse de acuerdo", y ello con tres alternativas:
 - la solución de "ponerse de acuerdo razonable"
 - la capitulación
 - la confrontación
- (c) peligro de politización de los "Consejos de Supervisión" con la consiguiente
 - mayor complejidad de los procesos de decisión
 - demora en las decisiones
 - influencia de los representantes externos de los trabajadores y una mayor ideologización
 - necesidad de proteger a la empresa de la politización

Realizado por:

Revisado:

- (d) peligro de eliminar el sistema de Economía Social de Mercado sustituyéndola por una economía planificada y con fuerte influencia de una centralización de las inversiones

VI. Conclusiones

Aunque en este último apartado se han señalado ya una serie de posiciones críticas se deben señalar algunas conclusiones que permitan deducir las experiencias alemanas:

- 1°- Al hacerse más complejo el proceso de decisiones empresariales las exigencias a la dirección empresarial y a su organización son mayores. La preparación de los altos directivos en los modernos sistemas de dirección, la utilización de las técnicas adecuadas, la búsqueda de los estilos de dirección pertinentes constituye la primera de las exigencias de la cogestión.
- 2°- En segundo lugar los niveles de formación general y empresarial de todas las personas implicadas y en especial de los representantes en el Consejo de Supervisión constituye una condición previa para su funcionamiento
- 3°- La cogestión en una economía social de mercado solo es realizable cuando las organizaciones extraempresariales asumen las funciones que les corresponden en la Sociedad y no se desplazan a la empresa sus problemas

Realizado por:

Revisado:

- 4°- La falta de interés en los trabajadores por la cogestión constituye uno de los límites más significativos para su buen funcionamiento
- 5°- La búsqueda de una armonía entre capital y trabajo a través de la cogestión puede constituir un nuevo tipo de "contrato social" que sustituya a las luchas de clases. La experiencia alemana sin conflictos sociales desde la implantación de la cogestión junto con una adecuada política de rentas y patrimonios presentan fundamentos para una tal interpretación. Sin embargo, la cogestión puede llevar a situaciones muy difíciles a las empresas y al país si se desplaza la "lucha de clases", posición conflictiva a los "Consejos de Supervisión" en lugar de las organización-político-sociales.
- 6°- En las dimensiones alcanzadas con la actual ley de cogestión alemana la interferencia en el funcionamiento de una Economía Social de Mercado es tan significativa que todo dependerá de un tratamiento correcto por todos los participantes. Se puede decir que se ha llegado a una situación extrema que sus resultados están por comprobarse.
- 7°- Para una aplicación de la cogestión como en Alemania debe darse la separación entre poder económico y poder político, ya que en otro caso será muy difícil alcanzar situaciones favorables. Por ello el temor principal se centra en que en el seno de las organizaciones sindicales se concentra más poder económico que junto con el político pueden desequilibrar la situación

Realizado por:

Revisado:

8°- Para la Economía Social de Mercado la actual regulación de la cogestión puede llevar a acuerdos sectoriales y entre empresas a través de canales de las organizaciones empresariales y obreras que conduzcan a una limitación seria de la competencia y a una dirección controlada de las inversiones, y con ello se llegaría a intervencionismos con lo que pondría en peligro la existencia del sistema económico de Economía Social de Mercado.

9°- Sin embargo, la búsqueda de nuevas formas de incorporación del trabajador al conglomerado social "empresa", pasando de ser un factor de coste a ser un componente humano vital, no solo constituye un reto para los políticos sino también para los hombres de empresa, lo que forzará a una de las mayores y más productivas de las innovaciones Schumpeterianas: nuevas concepciones de la empresa, de su gestión, de su filosofía y técnicas, en una palabra, un reto a la razón y al intelecto humano.

Realizado por:

Revisado:

- 1) "Mitbestimmung", Ed. por Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, mayo 1976, p.11.
- 2) Ver los informes mensuales del Statistische Bundesamt, Wiesbaden
- 3) Ver, García Echevarría, S. "La reforma de la legislación de Sociedades Anónimas en la República Federal Alemana" en Técnica Económica, 1965
- 4) Hessing, E., "Mensch und Arbeit in evangelischer Sicht", en: "Mensch und Arbeit", año 1º (1949), p. 102.
- 5) Dörr, E., "Condiciones y Premisas para el funcionamiento de una Economía Social de Mercado", Conferencia pronunciada en la Cámara de Comercio e Industria de Madrid el día 23.9.1976 (Manuscrito)
- 6) Ver, "Mitbestimmung", ob. cit., pp. 41-48
- 7) Ib., pp. 12-13; Haberland, J./Seiler, D., "Mitbestimmungsgesetz", Leverkusen 1976
- 8) "Das Berliner Programmen mit Beschlüssen des Hamburger Parteitages.1973", CDU, Bonn
- 9) Ib., p.36
- 10) Encuesta realizada por el Allensbach Institut, FAZ, núm. 257 del 31.X.1974
- 11) "Aeusserungen evangelischer und katholischer soziaethiker und -politiker zur Mitbestimmungsdiskussion", ed. por Fritz Arlt, Colonia 1965, pp.86-87
- 12) Gutenberg, E., "Economía de la Empresa", 3ª edición, Bilbao 1976
- 13) Ver García Echevarría, S., "Condicionamientos para que la cogestión constituya un factor positivo de desarrollo y crecimiento de la empresa", en "La evolución de la estructura en la empresa", Vol. XXX de anales de Moral Social y Económica, Madrid 1972
- 14) "Mitbestimmung im Unternehmen", Bericht der Sachverständigenkommission", Kassel 1970, de donde se toman las informaciones que se reflejan en este apartado

Realizado por:

Revisado:

Prohibido todo uso indebido y reproducción de este manuscrito sin autorización del autor

- 15) Schleyer, H.M., "Ein Gesetz zwingt zum Konflikt",
en FAZ del 28/8/1976, núm. 191.
- 16) Vetter, E.G., "Mitbestimmung kontra Marktwirtschaft"
en FAZ, 2/12/1968



NOTA: Agradecemos a ESIC, ESCUELA SUPERIOR DE GESTIÓN COMERCIAL Y MARKETING la gentileza en reproducir este Working Paper.

Realizado por:

Revisado:

Doc 1-A-3