

## CODELCO: Falta de Liderazgo

LUIS HERNAN PAUL

- Prácticamente todos los chilenos coinciden en que CODELCO está enfrentando problemas serios y requiere de cambios profundos. Pero todavía existe una dura polémica respecto de cómo y quién debe llevar a cabo dichos cambios: el Estado, los privados o ambos.
- El proyecto de una nueva Ley de CODELCO que ingresó recientemente al Parlamento entrega la solución que ha diseñado el Gobierno para resolver los problemas de institucionalidad de la empresa. En lo medular éste postula la transformación de CODELCO en un conglomerado de empresas encabezado por una empresa matriz bajo la cual se crean tres tipos de empresas: filiales estatales, sociedades de propiedad mixta estatal-privada y subsidiarias estatales.
- El mensaje que acompaña al proyecto refleja que el Gobierno tiene un diagnóstico acertado sobre los problemas de la empresa; sin embargo, los mecanismos que propone en el proyecto para solucionarlos son insuficientes y no los resuelven en forma definitiva. En otras palabras, el paso propuesto va en la dirección correcta, pero no a la velocidad necesaria.
- Para dar una solución de fondo a CODELCO se debe entender que esta empresa no podrá funcionar correctamente mientras su dueño, o dueños, sean en la práctica los gobiernos que se suceden en el poder. Los gobiernos no son buenos administradores de empresas estatales porque tienen un *timing* y una forma de operación que no se adaptan en absoluto a los requerimientos de la administración moderna de empresas
- Hay que destacar, eso sí, que lo que el proyecto del Gobierno propone hacer en forma puntual con las divisiones de Tocopilla y Talleres —la creación de sociedades anónimas donde se permita la participación de terceros en la propiedad— resulta ser una solución que podría ser profundizada y aplicada en todas las divisiones y yacimientos, independientemente que sean o no de reposición. Pero a la Concertación le falta liderazgo para incluir cambios de este tipo que apunten a resolver el fondo de los problemas de CODELCO.

---

Luis Hernán Paúl es Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Administración de Empresas de Massachusetts Institute of Technology (MIT). Profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador del Centro de Estudios Públicos. Socio de Fontaine y Paúl Consultores Asociados.

## Diagnóstico de CODELCO

1. A estas alturas, después del largo tiempo en que se ha discutido sobre la necesidad de efectuar cambios profundos en CODELCO, se puede decir que existe un relativo acuerdo a nivel de la mayoría de los grupos técnicos y políticos que han participado en el debate de que los principales problemas que enfrenta esta empresa son:<sup>1</sup>

- a) La existencia de objetivos múltiples y contradictorios

Este problema surge porque CODELCO recibe múltiples presiones de diversas autoridades y organismos públicos y privados por tratarse de una empresa estatal que afecta profundamente los intereses económicos y políticos de varios sectores, producto del impacto que tiene en el presupuesto fiscal, balanza de pagos, economías regionales, mercado laboral, etc.

Luego, aunque se diga que el único objetivo de CODELCO es maximizar los excedentes y aportes que entrega al Fisco, en la práctica la empresa persigue objetivos múltiples y a veces contradictorios, producto de las severas restricciones que debe enfrentar. En particular, las restricciones de inversión que limitan sus posibilidades de desarrollo; restricciones para liquidar activos prescindibles que dificultan la correcta asignación de sus recursos y restricciones para resolver su problema de sobredotación de personal que le impiden alcanzar niveles de productividad como los de sus principales competidores.

- b) La escasa autonomía de la administración

El segundo problema, muy relacionado con el primero, es el reducido nivel de independencia que tienen los ejecutivos de la empresa respecto del poder político y la escasa autonomía para adoptar decisiones con implicancias sociales. En este sentido representa una handicap importante el hecho que las decisiones de endeudamiento e inversión de la empresa sean coordinadas con las resoluciones que adopte el Estado al respecto, el que enfrenta múltiples necesidades de tipo social que resultan más prioritarias que las de CODELCO a la luz pública.

- c) El bajo nivel de inversiones

Como consecuencia de lo anterior no resulta extraño que CODELCO tenga niveles de inversión menores que el de las empresas competidoras, en circunstancias que tiene proyectos muy rentables para desarrollar.

Este problema tiene un grave impacto en materia de asignación de recursos a nivel del país, en la medida que significa que se dejan de realizar o se postergan proyectos con rentabilidades superiores al 30%, mientras que el sector privado está llevando a cabo proyectos con rentabilidades sustancialmente menores. Por otra parte, la menor inversión hace que CODELCO vaya perdiendo gradualmente su capacidad competitiva. En efecto, la empresa, que antes era reconocida como una de las con más bajos costos, se ha transformado en un productor cuyos costos se acercan cada vez más al promedio de la industria.

- d) Gigantismo

CODELCO es una empresa demasiado grande. Basta notar que, aun cuando su

<sup>1</sup> Una descripción más acabada de algunos de estos problemas aparece en Paúl, Luis Hernán, *Puntos de Referencia* N° 105, "Codelco: Menos política y más desarrollo empresarial", octubre de 1992.

importancia relativa ha venido decreciendo en el tiempo, en 1993 generó poco menos del 20% de las exportaciones y cerca del 4,0% del producto.

Además, la empresa posee una estructura organizacional inadecuada para su tamaño. Tiene una división (Chuquicamata) cuyo tamaño es similar al de los conglomerados de empresas privadas más grandes del país (los cuales tienen estructuras empresariales compuestas por más de 50 empresas) y el grado de independencia de las divisiones está lejos de permitir el desarrollo autónomo de cada una de ellas.

### Contenido del proyecto del Gobierno

2. Consciente de los problemas anteriores, una de las primeras iniciativas que ha emprendido el Gobierno es la preparación de un proyecto de una nueva Ley de CODELCO que acaba ser entregado al Congreso, el que básicamente postula:

- i) Que CODELCO se transforme en un conglomerado de empresas dirigido por una empresa matriz, bajo la cual se crean tres tipos de empresas filiales: sociedades colectivas del Estado sociedades anónimas de propiedad mixta estatal-privada y sociedades subsidiarias estatales.
- ii) Que se conforme un directorio de la casa matriz compuesto por nueve integrantes designados en su totalidad por el Presidente de la República (no incluyendo a Ministros de Estado), sin necesidad de ratificación por parte del Senado. Se propone, además, que el presidente del directorio y al menos cuatro directores tengan dedicación exclusiva. Este directorio contaría con la mismas atribuciones que se entregan a los directorios de las sociedades anóni-

mas y quedaría sujeto a las mismas responsabilidades e inhabilidades que se establecen en la Ley de Sociedades Anónimas. Entre sus facultades estaría la de nombrar al gerente general de la matriz y a los directores de las empresas filiales; aprobar los presupuestos, planes operacionales y balances del holding completo, de la matriz y de cada una de las filiales con mayoría estatal, además de controlar su ejecución.

- iii) Que las actuales divisiones mineras de Chuquicamata, El Salvador, El Teniente y Andina y las empresas que puedan constituirse para explotar los yacimientos de reposición sean transformadas en sociedades colectivas del Estado con 100% de participación estatal.
- iv) Que las actuales divisiones de Tocopilla y Talleres sean transformadas en sociedades anónimas, quedando facultado el directorio (de la matriz) para incorporar a terceros a la propiedad de estas empresas, por la vía del aumento del capital o enajenación de acciones. Esta decisión debe contar con la ratificación posterior del Ministro de Minería, del Ministro de Hacienda y del Presidente de la República. También tendrían el carácter de sociedades anónimas las sociedades que se creen para la explotación de yacimientos no definidos como de reposición, la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos y las actividades y servicios relacionados al giro.
- v) Que se puedan constituir empresas subsidiarias entre la casa matriz y una o más filiales estatales para desarrollar actividades tales como ventas y comercialización del metal.
- vi) Que los directorios de las filiales estatales estén compuestos por 5

miembros, 4 de los cuales serían designados por el directorio de la casa matriz y el quinto tendría el carácter de director laboral, el que sería elegido en votación universal y secreta por los trabajadores de la respectiva filial.

### ¿Es ésta una solución definitiva?

3. Para determinar lo adecuado que resulta el proyecto del Gobierno lo mejor es ver en qué medida éste resuelve los problemas indicados inicialmente.
  4. Respecto del tema de los objetivos múltiples y contradictorios, el proyecto no aporta una solución integral, ya que con la estructura propuesta la casa matriz continuaría recibiendo presiones de parte de entidades públicas y privadas, y las filiales controladas por el Estado seguirían teniendo restricciones de inversión, de liquidación de activos y de manejo de recursos humanos.
  5. El avance en materia de autonomía de la administración también es parcial. Si bien cada filial contaría con sus propios ejecutivos y directores, las facultades que se les asignan a éstos últimos son muy limitadas. Por ejemplo, todas las deudas de las filiales deben ser aprobadas por el directorio de la casa matriz. Parece más lógico que a las filiales se les defina una política de endeudamiento y un nivel de endeudamiento máximo y que cada filial vea cómo se endeuda respetando estos parámetros. A su vez, no resulta claro por qué se instaura en las filiales estatales la figura del director laboral. Hubiera sido preferible permitir la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas, para que su opinión no sólo refleje la visión de los trabajadores sino que también la de los dueños.
- Por su parte, los directores de la casa matriz tampoco contarían con la debida autonomía si su permanencia depende de la voluntad del Presidente de la República y está acotada a su período presidencial. Para dar un mínimo de continuidad a la dirección de la casa matriz y de las filiales sería mejor establecer un sistema de rotación de los directores con el objeto de que cuando se termine un período presidencial (dejando la facultad al Presidente de la República de solicitar la renuncia a cualquier director) no cambien todos los directores y algunos de los ejecutivos. De todos modos, la idea no sería la de utilizar el esquema de independencia del Banco Central, sino sólo la de establecer un mecanismo que permita la continuidad en la dirección de la empresa.
- Finalmente, hay que tener presente que los directores y los ejecutivos van a continuar teniendo problemas para desarrollar su labor porque el aparato estatal y el poder político continuarán influyendo en las iniciativas que se desarrollen en la casa matriz y en las filiales mientras éstas sigan siendo empresas estatales.
6. El proyecto del Gobierno, al permitir la participación de terceros sólo en la propiedad de algunas filiales actuales y futuras, resuelve exclusivamente el problema de las inversiones de dichas filiales. Sin embargo, permanecen las restricciones para las inversiones que requieren efectuar las filiales de Chuquicamata, El Salvador, El Teniente y Andina y las empresas que puedan constituirse para explotar yacimientos de reposición.
  7. El tema del gigantismo es el que aborda más directamente la propuesta del Gobierno, ya que efectivamente una empresa del tamaño de Codelco requiere filializarse para efectos de lograr una administración eficiente. Sin embargo, la

filialización es una condición necesaria pero no suficiente. Es decir, es necesario permitirla, pero no basta para que la empresa funcione bien.

Además, hay que hacer presente que la filialización que se propone efectuar tiene restricciones que limitan su beneficio. Por ejemplo, pareciera que las filiales estatales no podrían dividirse para crear empresas productoras de concentrado de cobre, fundiciones y transformadoras de cobre refinado, lo cual podría ser conveniente en algunas de las filiales.

8. En definitiva, se puede decir que el proyecto tiene pocos elementos positivos y muchos negativos. Lo positivo es que refleja que el Gobierno tiene un diagnóstico medianamente claro sobre los problemas de la empresa. Lo negativo es que los mecanismos que propone son absolutamente insuficientes y no resuelven en forma definitiva dichos problemas. En otras palabras, el paso sugerido va en la dirección correcta pero no a la velocidad necesaria.

### La solución de fondo

9. Para dar una solución de fondo se debe entender que CODELCO no podrá funcionar correctamente mientras su dueño, o dueños, sean en la práctica los gobiernos que se suceden en el poder. Los gobiernos no son buenos administradores de empresas estatales porque tienen un *timing* y una forma de operación que no se adaptan en absoluto a los requerimientos de la administración moderna de empresas.
10. No basta con darle a CODELCO una estructura empresarial y una plana ejecutiva adecuada. Se requiere, además, que exista un dueño o dueños que tengan los incentivos necesarios para que la empresa se desarrolle al máximo. Y el Estado, por más que algunos quieran,

no tiene los incentivos requeridos para tal efecto, ya que sus prioridades están en otras áreas. Por ello es que resulta poco serio que se diga que se espera hacer de CODELCO una empresa eficiente y líder dentro de su sector. Los eventos ocurridos en el mundo durante los últimos años hacen que dicho planteamiento sea una burla.

11. Sin embargo, hay un camino que se plantea en el proyecto del Gobierno que puede ser interesante explorar más a fondo. En efecto, lo que propone hacer en forma puntual con las divisiones de Tocopilla y Talleres —la creación de sociedades anónimas, en las que se permita la participación de terceros— resulta ser una solución que podría ser profundizada y aplicada a todas las divisiones y yacimientos, independientemente que sean o no de reposición. Eso sí, el exigir la aprobación del directorio de la matriz más la ratificación del Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Ministro de Minería para permitir la participación de terceros resulta ser un mecanismo absolutamente inadecuado. Lo que parece más recomendable es que se den instrucciones o bien se faculte al directorio de la matriz a traspasar parte o la totalidad de la propiedad de estas sociedades a terceros (privados y trabajadores).

### Comentarios finales

12. Un aspecto que resulta muy molesto a esta altura es la doble postura que asume la mayoría de los técnicos y políticos de la Concertación en las discusiones sobre CODELCO. En conversaciones privadas manifiestan estar de acuerdo desde el punto de vista técnico con la idea de permitir la participación de terceros en la propiedad de toda la empresa. No obstante, dicen que desde la perspectiva política la situación es más

compleja y que hay que ver esto como un proceso que tomará tiempo en madurar. Luego, cuando hablan públicamente, omiten su visión técnica y acomodan las palabras con el objeto de no asumir riesgos en materia política.

13. El problema es que el dar más tiempo resulta una solución costosa, en la medida que los retrasos en las inversiones y las ineficiencias existentes en CODELCO le cuestan al país una cifra del orden de los US\$ 400 millones cada año. En particular, el costo del retraso en las inversiones se puede estimar en una cifra cercana a US\$ 100 millones anuales.<sup>2</sup> Además, las ineficiencias existentes tienen un costo estimado de US\$ 300 millones y se reflejan en el hecho de que la productividad por trabajador en CODELCO es cercana al 50% de la de otros productores extranjeros con minas similares a las de la empresa chilena, según lo indicado por el propio presidente ejecutivo de CODELCO.
14. En conclusión, creo que existe un serio problema de liderazgo en la forma como la Concertación está enfrentando la situación de CODELCO. Los verdaderos líderes son personas que tienen una visión de lo que se debe hacer para construir un futuro mejor y arrastran a la gente a compartir esa visión. Los falsos líderes son personas que no saben bien qué hacer para construir el futuro y se dejan arrastrar por la gente sin una dirección clara.

---

<sup>2</sup> Véase Rolf Lüders, "La imprescindible modernización de Codelco: Un enfoque económico", mimeo Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, noviembre de 1992.