

WORKING PAPER N°8

**DE LA EMPRESA PÚBLICA A LA EMPRESA CON
PARTICIPACIÓN PÚBLICA:
¿Privatización o reforma?
Quizás ambas cosas**

Madrid, junio de 1995

**DE LA EMPRESA PUBLICA A LA EMPRESA CON PARTICIPACIÓN
PUBLICA: ¿PRIVATIZACIÓN O REFORMA?. QUIZÁS AMBAS COSAS.**

por

Gaspar Ariño Ortiz
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Madrid, 1995

SUMARIO

I. Presentación.

II. De la empresa pública a la empresa con participación pública. Nuevas formulaciones para una empresa pública "privatizada":

- 1) En su status jurídico general
- 2) En sus objetivos
- 3) En sus modos de gestión
- 4) En su régimen patrimonial y financiero

III. ¿Es viable y deseable este "nuevo comienzo" de la empresa con participación pública?.

IV. Excurso sobre el carácter nacional de las empresas y el efecto sede.

V. Liderazgo industrial y necesidad de reforma.

VI. Algunos vicios institucionales de la empresa pública tradicional.

- 1) El problema de las relaciones de agencia
- 2) Dilución de la responsabilidad
- 3) La movilidad de sus dirigentes

- 4) El síndrome de la imagen
- 5) Falta de incentivos
- 6) Lo importante no es hacerlo bien, sino cumplir las reglas
- 7) Más síndrome de la imagen: la manipulación de las cifras
- 8) El reino de los "buscadores de rentas": exceso de plantillas, el poder sindical en la empresa pública
- 9) Otras características inquietantes: restricciones presupuestarias blandas, tendencia al expansionismo

VII. El proceso de reforma. Elementos básicos de la misma

- 1) Despolitización de la empresa pública
- 2) Remedios a la ineficiencia organizacional

VIII. Conclusión.

DE LA EMPRESA PÚBLICA A LA EMPRESA CON PARTICIPACIÓN PÚBLICA: ¿PRIVATIZACIÓN O REFORMA?. QUIZÁS AMBAS COSAS¹

Por Gaspar Ariño Ortiz
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

I. PRESENTACIÓN

Cuando hace unos días, los organizadores de este encuentro me invitaron a participar en él y me pidieron una ponencia escrita con el contenido de mi intervención, pensé, inicialmente, hacer una síntesis de alguno de los estudios recientemente aparecidos, en los que yo mismo he intervenido como autor o coordinador de los mismos². Después, circunstancias varias me han impedido hacer esa tarea y, para cumplir con este compromiso, me pareció que podía servir este papel que aquí ofrezco, en el que se contiene una larga reflexión sobre la empresa pública en el umbral del siglo XXI y sus posibles salidas.

¹ Este trabajo ha sido especialmente escrito y se publicará próximamente como homenaje al Profesor Dr. D. Aurelio Menéndez, Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad Autónoma de Madrid, con motivo de su jubilación.

² Son tres los volúmenes colectivos aparecidos en las últimas semanas, en los que el tema de la empresa pública y su futuro ha sido estudiado ampliamente por varios autores: así, por orden de aparición "Las Privatizaciones en España", Boletín del Círculo de Empresarios, nº 59, Madrid, (2º semestre 1994), 368 págs.; EGAP y Fundación Cánovas del Castillo, "Empresa Pública y privatizaciones. Una polémica abierta", Colección Veintiuno, Madrid, febrero 1995, 348 págs.; finalmente, "Privatización y desregulación en la economía española", en Revista del Colegio de Economistas de Madrid, nº 63 (1995), 146 págs.

Algunas ideas aquí contenidas fueron objeto de exposición oral hace ya más de un año, en Sevilla, con ocasión del Congreso del CEEP. Después, fueron puestas por

escrito para el homenaje académico a un gran maestro³ y hoy -con el permiso de los editores de este último- se presentan a este distinguido foro, como modesta aportación al debate nacional que está teniendo lugar en estos días sobre el sector empresarial público español.

Es ciertamente un tema actual en esta encrucijada histórica de nuestro país (y de otros muchos, en Europa y América) pues no parece exagerado decir que nos encontramos en este punto -papel del Estado en la economía y dimensión del sector empresarial público en una economía de mercado global- en un cierto "tournant de l'histoire". Y el título mismo con el que este trabajo se presenta así lo revela. Está inspirado en lo que fué el lema de la convocatoria a las últimas Jornadas del Centro Europeo de Empresas Públicas, CEEP, celebradas en Sevilla a comienzos de este año. Era el XIII Congreso del CEEP y en lugar de conservar la expresión tradicional de "Empresa Pública" -que había sido lo habitual en convocatorias anteriores-se adoptó esta nueva denominación: "Empresas con participación pública".

El cambio no era sólo semántico. En él se quería mostrar, quizás, que lo esencial en la institución era su naturaleza de empresa mercantil o industrial, y lo accidental, casi secundario, la titularidad del capital (público o privado, quizás mixto, que es ahora lo que se quiere). Pues bien, la cuestión a que quiere responder este estudio-homenaje a un gran maestro del derecho de la empresa es la siguiente: ¿puede algo ser, al mismo tiempo, *empresa y pública*?. ¿Es irrelevante o, al menos, es poco importante para un funcionamiento eficiente de la misma la titularidad del capital?. ¿Puede, en verdad, una empresa pública modificar su régimen y

³ Estudios-Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez, Catedrático de Derecho Mercantil, con motivo de su jubilación en la Universidad Autónoma de Madrid, a cargo del Profesor Iglesias.

convertirse en una empresa "de verdad"?. En definitiva, ¿qué debemos hacer con ella, hoy y ahora, en nuestro país?.

Se ofrecen a continuación algunas conclusiones a las que el autor de estas líneas ha llegado, después de trabajar en los últimos años sobre este tema⁴.

II. NUEVAS FORMULACIONES PARA UNA EMPRESA PÚBLICA "PRIVATIZADA"

Desde las justificaciones formuladas para las grandes nacionalizaciones francesas a comienzos de los años 80, se ha venido elaborando en algunos países del sur de Europa una nueva filosofía para la empresa pública que ha encontrado entre nosotros gran acogida.

Ciertamente, nadie defiende hoy -ni siquiera los socialistas franceses-una política de nacionalizaciones. Al contrario, estamos en la era de las privatizaciones y a ella se pliegan hoy los Gobiernos socialdemócratas de toda estirpe, desde el laborismo inglés al peronismo argentino, pasando por la socialdemocracia sueca o el socialismo griego. La idea de la empresa pública como brazo armado de la política industrial está hoy bastante abandonada y únicamente algunos naufragos de los viejos partidos comunistas -hoy disfrazados de no se sabe qué- siguen manteniendo posiciones de mayor protagonismo para la empresa pública.

Pero si las nacionalizaciones -y la clásica "empresa pública"- han pasado a la historia, no por ello la "empresa con participación pública" ha dejado de tener una

⁴ Me remito para una consideración más amplia de algunos de los aspectos aquí desarrollados, a un libro mío anterior, *"Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público"*, Madrid, Pons, junio de 1993; y a otro de próxima publicación, que he realizado bajo los auspicios de la Fundación BBV, hacia la que hago pública mi gratitud, con el título: *"El futuro del sector público en España"*.

presencia y un papel importante en las economías nacionales, encontrándose hoy para ella otro tipo de razones.

Desde un puro planteamiento intelectual se han revisado en nuestros días muchas de las causas de justificación clásica de la empresa pública (fallos de mercado, externalidades, monopolios naturales, razones de redistribución de rentas, etc.). En casi todos los casos, se llega hoy a la conclusión de que, entre los distintos medios de actuación del Estado (ayudas, subvenciones, regulación económica, arancelaria o fiscal) el recurso a la empresa pública puede no ser la mejor forma de intervenir para conseguir ganancias de eficiencia⁵. El propio Presidente del INI (Salas) reconoce que "desde un puro planteamiento intelectual, no se ve la ineludible necesidad de un sector empresarial público, *a priori*, para satisfacer los objetivos que tradicionalmente se le han asignado...".

Ahora bien -se dice- si el debate intelectual sobre empresa pública o privada resulta "obsoleto e ideológico", no puede desconocerse el dato de que las empresas públicas están ahí, y en países de tipo medio y escasa concentración de capital como España, el sector público constituye un elemento fundamental de cualquier política industrial, tanto interna como externa. No discutamos, pues -concluyen- si "caso de que el INI no existiera debería crearse, ni cómo habría sido la industria española si el INI no hubiera existido..."; discutamos sólo "si puede servir para algo, porque éste es el único tema relevante" (Segura). En tales términos, el nuevo papel que se asigna al sector público empresarial español es, sencillamente, el de asumir el liderazgo industrial y la presencia española en el mercado único europeo (más aún, en los mercados mundiales) mediante la consolidación de "un gran grupo empresarial español estable a largo plazo, que asegure, directamente, o por su

⁵ Vid. recientemente GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M., "*¿Es necesariamente ineficiente la Empresa Pública?*", Ponencia a Jornadas de Estudio sobre *Empresa Pública y Privatizaciones: una polémica abierta*, Escuela Gallega de Administración Pública, La Coruña, noviembre de 1993, págs. 3 a 12 del texto mecanografiado.

colaboración con otros socios, la participación nacional en la estructura empresarial europea de la industria y los servicios" (Salas).

Tal es la nueva función o nueva "filosofía" inspiradora de la empresa pública en España⁶, que es la resultante del siguiente planteamiento:

a) En España han sido escasas las concentraciones de capital industrial; por razones que no es del caso analizar ahora, los grupos industriales españoles con dimensión adecuada son escasos y los únicos relevantes son públicos. El INI constituye la concentración de capital industrial mayor del país, junto con el INH y el *holding* de la Dirección General del Patrimonio, con Argentaria, Telefónica y Tabacalera a la cabeza. Lo demás, o no existe o está en liquidación, como algunas corporaciones bancarias que eran, según se ha demostrado, más financieras que industriales.

b) Un mercado europeo abierto y transnacional exige dimensión y capacidad de competir, cosa para la que se encuentra en general mal preparada la empresa española. El sector empresarial público dispone de esa oportunidad y puede consolidar un proyecto industrial de gran importancia. En primer lugar, por su dimensión. El tamaño no es suficiente, pero es una condición ineludible para la internacionalización de los negocios, pues ello permite aumentar la capacidad de interlocución y negociación con clientes, proveedores, gobiernos o multinacionales;

⁶ Vid. por todos SEGURA, JULIO, "El INI como corporación empresarial". Diario EL PAÍS, de 13 de septiembre de 1991. Y sobre todo, más ampliamente, en "Política Microeconómica, Política industrial y el Instituto Nacional de Industria", Conferencia, Madrid, septiembre de 1991, págs. 17 y ss. Vid. también, en el mismo sentido CUENCA VALDIVIA, MIGUEL, "La empresa pública", en el libro colectivo Los Retos del 93, Madrid, 1992, págs. 113 y ss. Coincidentes con los anteriores son los testimonios reiterados de los últimos años por los hombres del INI (Salas, Castresana, etc.) coincidentes, como es natural, con las manifestaciones del Ministro Aranzadi, del Secretario de Estado, Espina, el Ministro Eguigaray y, en general, la política del Gobierno sobre el sector público. En la exposición que sigue en el texto recogemos las posiciones básicas mantenidas por todos ellos en diferentes "papers", discursos, comparecencias en el Congreso y en el Senado, artículos y declaraciones en la prensa, etc.

permite también la internacionalización y da al grupo una capacidad de desarrollar actividades que requieran una cierta masa crítica (I + D).

c) Desde esta perspectiva, lo de menos es que se trate de un grupo público o privado, lo importante es -dicen- "apostar por una de las escasas oportunidades de nuestra economía de concentración de capital industrial en un contexto de eficiencia y rentabilidad". Se postula "la necesidad de una conjunción de capital público y privado en nuestro país", la colaboración en proyectos comunes que no se vean perturbados por "posiciones ideológicas". Se predica una mayor flexibilidad de la estructura accionarial de la empresas, superando el "criterio patrimonialista" que ha venido presidiendo hasta ahora el sector público (control de la totalidad del capital o al menos de una mayoría absoluta para reconocer una empresa como propia). Para ello, se ofrecen a los mercados bursátiles paquetes importantes de acciones, lo que presenta múltiples ventajas: integración de nuevos capitales en un proyecto nacional, garantía de una gestión disciplinada y eficiente, la defensa frente a interferencias políticas en el futuro, y la aplicación del mejor test que cabe -el del mercado de capitales- a la libre competencia con las empresas privadas en la captación de recursos, sin acudir a los Presupuestos Generales del Estado ni gozar de privilegios respecto de las privadas (avales del Estado, líneas de financiación preferente, etc.)⁷.

Tal es la nueva misión de la empresa pública española. Desde 1985 se argumenta una y otra vez, por estos nuevos teóricos de la institución, que ninguna diferencia tiene que haber entre los comportamientos de las empresas públicas y privadas. Se trata de convertir a la empresa pública -vienen a decir- en una empresa "de verdad". Para ello lo que se quiere es "despolitizarla", alejarla del derecho público, de la influencia política, de los privilegios y de las discriminaciones que a veces la han acompañado, asimilándola todo lo posible a la empresa privada.

⁷ Vid. ESPINA, ÁLVARO, *"El futuro de la empresa pública"*, Instituto de Empresa, Madrid, 1992.

Esa asimilación se quiere hacer realidad en todos los aspectos; muy especialmente en los siguientes:

1) En cuanto a su status jurídico general.

La empresa pública -se dice- no debe gozar de privilegios, pero tampoco de cargas: hay que liberarla de las servidumbres que a veces se le imponen en cuanto a deberes informativos, exigencias de control, limitaciones a su capacidad de actuar y, en general, de cuantas discriminaciones le impone el derecho público. La consigna es: privatizar la gestión y los sistemas de actuación, liberarla de las ataduras del derecho administrativo y someterla en su integridad a las reglas del derecho privado (autonomía de la voluntad, libertad para contratar, disponibilidad sobre su patrimonio, posibilidad de quebrar, etc.). Este cambio de *status* se ha plasmado ya en algunas reformas legislativas: Estatuto del INI, del INH y del Grupo bancario ARGENTARIA, entre otros, a todos los cuales se les configura hoy como entidades de derecho público que por Ley ajustan sus actividades al ordenamiento jurídico-privado. Ello significa que gozan de amplias facultades para tomar sus decisiones sin tener que sujetarse (salvo en lo expresamente previsto para ellas) a las normas del derecho público (ley presupuestaria, ley del patrimonio, régimen de ordenación del gasto, contratación, función pública, etc....).

2) En cuanto a sus objetivos

Los objetivos de la empresa pública eran siempre fines de interés público o utilidad general, y por ellos se justificaba su creación; no eran fines puramente empresariales, económicos o patrimoniales (vender más, ganar dinero, maximizar el valor de la empresa). Pues bien, la nueva "idea" de la empresa pública supone un cambio radical. Su asimilación a las privadas lleva a la afirmación de que los objetivos permanentes de toda empresa pública son, como en aquéllas, la rentabilidad, la maximización de su valor, la eficiencia económica en la asignación

de los recursos, para lo cual tiene que esforzarse en mejorar su competitividad, ampliar sus mercados, innovar en sus actividades y, en general, cuantas actuaciones contribuyan a añadir valor a la empresa y aumentar el beneficio de sus accionistas. Se trata, en palabras de un ex-Secretario de Estado de Industria, de una especie de *privatización general de los objetivos* perseguidos por el INI⁸. Por tanto, cuando la autoridad política entienda que la empresa debe cubrir determinados fines u objetivos de interés general, debe pagar por ellos el coste de los mismos sin interferir la gestión "empresarial" ordinaria con actuaciones que serían más propias de una labor asistencial o fundacional⁹.

3) En cuanto a los modos de gestión

Después de muchos años de discusión, en los que se han intentado toda clase de fórmulas para articular la relación Gobierno-empresas (autorizaciones, tutela directa, *holdings* interpuestos, directrices de carácter general, etc....)¹⁰, hoy se proclama la necesidad de que las empresas públicas gocen de una completa *autonomía de gestión*, con las mínimas interferencias posibles. Naturalmente tendrá los condicionamientos y límites normales de un administrador o gestor de una empresa perteneciente a un holding o a una matriz, pero sin interferencias políticas en temas concretos. Ello plantea problemas sobre la legitimación de las decisiones,

⁸ ESPINA, ÁLVARO, "El futuro de la empresa pública", Instituto de Empresa, marzo de 1992.

⁹ Entre los múltiples testimonios que podrían ser citados, consignaré sólo los más recientes: ARANZADI, J.C., "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", respuesta a una pregunta del Diputado B. Camacho, nº 209, 16 de septiembre de 1992, págs. 10208-10209; SALAS COLLANTES, Presidente del INI, en su testimonio ante el Senado, 7 de marzo de 1991, Comisión de Industria; pág. 24 del Diario: "en cuanto al empleo -decía- no es al INI al que corresponde hacerlo. Si hay otro criterio, tienen que ser mandatos específicos que naturalmente también los puede desarrollar el INI, pero tiene que ser contratados: haga usted esto y si tiene tales costes, yo los pagaré".

¹⁰ Sobre el tema, *vid.*, un trabajo mío anterior en el que se explica esta historia: ARIÑO, G., "El control del Gobierno sobre las empresas públicas (Autonomía versus Dependencia)", en RICA, Vol. XLVI, 1980, nº 1, págs. 69 a 89.

pues equivale, de facto, a hacer a sus gestores "propietarios de las organizaciones públicas", ya que detrás de ellos no existe ninguna Junta General de Accionistas, ni operan los mecanismos de censura de cuentas, ni sistema de impugnación de los actos societarios, al no existir personas legitimadas para ello¹¹.

4) En cuanto al régimen patrimonial, financiero o fiscal

Las empresas públicas han sido hasta ahora creadas (o adquiridas) con fondos públicos, dotadas con patrimonio del Estado (edificaciones, instalaciones, terrenos y bienes puestos a su disposición), financiadas cada año con dotaciones presupuestarias de considerable cuantía y avaladas en sus préstamos por el Estado, directamente (como ocurre con RENFE) o indirectamente (a través del INI, o del INH, que a su vez son avalados por el Estado). Obviamente, todo esto le ha dado a la empresa pública una notable facilidad de financiación (de ahí, su excesivo endeudamiento) y una tendencia a no retribuir adecuadamente su capital (todos los intentos de establecer una tasa de retorno han sido teóricos, sin demasiada aplicación a la práctica). Naturalmente, todo ello implicaba el reconocimiento de una realidad que era obvia: la situación de meros titulares fiduciarios, esto es, aparentes, ficticios, no reales, que las empresas públicas tenían sobre "su" patrimonio. De ahí, la necesidad de autorizaciones gubernamentales (a veces, incluso legislativas) para sus operaciones o actos de disposición sobre los bienes y también la exigencia de previa autorización para aquellas operaciones financieras que pudieran comprometer el patrimonio social.

Pues bien, hoy se quiere cambiar este estado de cosas (aún diría más: este modo de pensar) y así se ha tratado de consagrar legislativamente. Frente al principio de unidad *patrimonial del Estado* (que preside la Ley del Patrimonio, la Ley de Entidades Estatales Autónomas, la Ley General Presupuestaria, etc., etc.) se

¹¹ DEL SAZ, SILVIA, "Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional", Cívitas, Madrid, 1992, págs. 104 y ss.

han producido en los últimos años una serie de reformas legales con las que se creaban verdaderos *patrimonios separados*, afectos a Entes públicos y/o empresas públicas que, a partir de ahora, tienen verdadera y auténtica titularidad sobre los mismos, y, por tanto, capacidad de disponer (de comprar, vender, hipotecar, gravar o dar en garantía, aportarlos a nuevas sociedades, etc., etc.). Además, se ha autorizado en muchos casos a los Entes públicos a realizar cualquier tipo de operación financiera con la única limitación de que encaje dentro de los extremos establecidos para cada ejercicio en la Ley de Presupuestos Generales del Estado¹².

III. ¿ES VIABLE Y DESEABLE ESTE "NUEVO COMIENZO" DE LA EMPRESA CON PARTICIPACIÓN PÚBLICA?

Ante la formulación que acaba de ser expuesta conviene hacer algunas precisiones.

Lo primero que hay que decir es que hay en él una parte de verdad: aquélla que se refiere a la inexistencia en España de empresas privadas o grupos industriales con dimensión suficiente. Cuando uno examina los diversos *rankings* empresariales que se publican anualmente (Fortune, Financial Times, etc.) comprueba que no tenemos en España ninguna empresa a nivel mundial y apenas unas pocas -la mayoría públicas y un par de

bancos-, entre las 100 primeras europeas (INI, Repsol, Telefónica, Endesa, Iberdrola el BCH y el BBV). Estas son las que aparecen en el último Survey del FT 500 (por capitalización bursátil) y en el FT 200 (por cifra de ventas), a los que habría que añadir el Corte Inglés; a mucha distancia de éstas -ya en torno a la posición 200- se encuentran Pryca (con un 70 por 100 de capital francés), CEPSA

¹² Sobre esta "huida" en desbandada al derecho privado, me remito a un reciente trabajo mío, en colaboración con LUCÍA LÓPEZ DE CASTRO, bajo el título: "*¿Privatizar el Estado?. Un retroceso en el camino de la historia*", Cuadernos de Economía Pública, Fundación BBV, junio de 1994, 73 págs., con todas las referencias allí contenidas.

(con un tercio de su capital en manos de Elf) y Gas Natural de España (otra empresa con una participación pública dominante).

Pero no es sólo el reducido número de nuestras empresas, sino su orientación casi exclusiva hacia el sector servicios: todas ellas son "utilities", bancos o herencias de viejos monopolios fiscales (como Repsol y Tabacalera) y algunas han disfrutado hasta ahora de situaciones "singulares" como las de Endesa o Telefónica, que no pueden durar mucho tiempo. No existe en España otra gran empresa industrial. Ahora bien, tan pobre representación de la empresa española en el contexto europeo y mundial no se corresponde con la importancia, tamaño y tradición cultural de nuestro país. Otros países con menor tamaño y un PIB más reducido tienen grupos empresariales más importantes (Suiza tiene Nestlé o Roche; Holanda tiene Shell o Phillips; Suecia tiene Volvo, ABB o Astra; Bélgica, Electrabel y Societé General, etc.). Verdaderamente éste es un tema que bien merecería una profunda reflexión, que no es del caso hacer ahora.

Todo ello es muy cierto. Pero de ahí a pensar que nuestra "redención" puede venir a través de la empresa pública -al menos, de la empresa pública que hasta ahora conocemos- hay un largo y arriesgado camino. La experiencia que de ella tenemos, en España y fuera de ella, no permite tanto optimismo. La oferta que desde el sector público se hace, tanto de cooperación como de integración, al capital privado, está muy lejos de los procesos de privatización llevados a cabo en otros países. Como ha escrito el gran maestro del derecho público español, Prof. Villar Palasí, "privatización es pasar a manos privadas, no a *formas* privadas de actuación"¹³.

¹³ J.L. VILLAR PALASÍ, "*Tipología y Derecho Estatutario de las Entidades Instrumentales de las Administraciones Públicas*", en Libro-Homenaje a Manuel Clavero, Cívitas, Madrid, 1993.

En todo este planteamiento subyace la idea, no confesada abiertamente pero muy real, de que el Estado conserve en todo momento el control y dirección del grupo, en garantía de la "identificación" nacional del mismo. No está muy clara la justificación de tal poder de control. Unas veces se dice que "bastaría con asegurar un control suficiente para la continuidad de la gestión" (SALAS), otras que hay que tener en las empresas una "presencia significativa" que acredite "la identidad pública del grupo, para garantizar la transparencia en las relaciones con el poder político" (A. ESPINA); otras finalmente, se confiesa que hay "una ventaja -y media- proveniente de su naturaleza pública. La media ventaja... consiste en que la presencia pública en actividades estratégicas garantiza una mejor defensa de los intereses nacionales...". La "gran ventaja derivada de la titularidad pública -o mixta con control público- de una gran corporación industrial, como es de hecho el INI, radica en la posibilidad de evitar ciertas pérdidas de riqueza nacional" (SEGURA).

IV. EXCURSO SOBRE EL CARÁCTER NACIONAL DE LAS EMPRESAS Y EL EFECTO SEDE

La conveniencia de mantener determinadas empresas (o sectores) bajo "bandera nacional" y el famoso *efecto sede*, al que tantas veces se acude para justificar la necesidad de la empresa pública en esos campos, es, sin duda, un factor a considerar. Recientemente se ha referido a él Oscar Fanjul en un lúcido trabajo con cuyas tesis coincido plenamente¹⁴. Según él, la creciente movilidad del capital y de mano de obra muy especializada (incluidos los altos directivos) de un país a otro, no han conseguido superar el concepto de "nacionalidad empresarial" que está básicamente definida por la localización de su *sede central* y el *grupo de control* del capital. La importancia que ello tiene es difícilmente exagerable: en el país que acoge la sede "es donde se desarrollan un conjunto de actividades de alto valor añadido, consideradas como más deseables y nobles por nuestras sociedades" (las

¹⁴ OSCAR FANJUL, "¿Es necesaria la existencia de empresas industriales españolas?", I y II, en CINCO DÍAS, 26 y 27 de julio de 1994.

de dirección estratégica, las financieras, legales, de investigación, la política de directivos, etc...); es donde se diseñan e instrumentan, a alto nivel, los servicios que todo gran grupo industrial necesita (servicios bancarios, seguros, publicidad, auditorías); y, finalmente, es donde las empresas ejercen en grandes dimensiones su labor de mecenazgo con Universidades, Centros de investigación y cultura, deporte y otras áreas en las que se manifiesta el compromiso de las empresas con la sociedad.

En la vieja "Europa de las naciones" -a diferencia de lo que ocurre en USA- este efecto sede de las grandes empresas sigue siendo importantísimo para aquellos países en las que éstas se asientan. Como observa Fanjul, no existen hasta el momento compañías que puedan calificarse de "europeas": "las compañías siguen siendo francesas, inglesas o alemanas... y éstas, en época de dificultad económica abandonan sus inversiones foráneas con una expeditividad con la que ni remotamente se atreverían a actuar en su propio país" (el comportamiento de Volkswagen ha sido muy diferente en Cataluña que en la Baja Sajonia).

Así pues, las "privatizaciones" no pueden plantearse en el vacío, sino en el hoy y ahora de la España actual, con su actual capacidad de ahorro, compra y gestión de los grandes grupos públicos industriales que hoy tenemos, con una cuidadosa previsión de a qué manos van a ir a parar las empresas privatizadas.

A ello se podría contestar que siempre es buena (a falta de inversión propia) la inversión extranjera para el país que la acoge, si el Estado Nacional es "independiente y fuerte" (Pedro Schwartz)¹⁵, especialmente cuando esa inversión va acompañada de tecnología y redes comerciales internacionales (así las recientes "invasiones" de nuestras industrias automovilística, alimentaria, cementera o de seguros, que han ido a parar a manos extranjeras). Ahora bien, estos ejemplos que

¹⁵ En *"Vender la plata y los cuadros"*, CINCO DÍAS, 8 de agosto de 1994.

siempre se citan, lamentándonos de lo ocurrido, no están siempre bien elegidos, pues más bien demuestran lo contrario de lo que se pretende. El caso de SEAT y ENASA son un ejemplo. Ambas empresas eran una máquina de perder dinero, un pozo sin fondo que podía tragarse cuanto en él se pusiera. Al final se vendieron a precio negativo, con unos desembolsos previos de saneamiento empresarial cuantiosísimos, en el caso de SEAT, y un precio de venta ridículo, en el caso de ENASA. Pero... ¡menos mal que se vendieron!. Porque de lo contrario el dinero del contribuyente hubiera tenido que afrontar, una vez más, los gravísimos problemas por los que ambas empresas han pasado después (esperemos que, en medio de la confusión reinante, el dinero público no sea una vez más quien acuda en su auxilio).

Respecto a la industria alimentaria, la historia es verdaderamente ilustrativa. Allá por los años 70 alguien descubrió que la industria agroalimentaria resultaba en España un sector "estratégico", en el que el INI debía intensificar su actuación, porque, por un lado, era un sector con futuro y, por otro, de no hacerlo, seríamos colonizados. Y así, a partir de 1974 el INI se lanzó a una ampliación de su división de alimentación adquiriendo la mayoría de LESA (Lactaria Española, S.A.), creando CARCESA y fundando ENDIASA y su grupo (Empresa Nacional de Alimentación) en la que se integraban desde las compras en origen (actividad agraria y pesquera) a la industrialización y comercialización de toda clase de productos (su objeto social fue definido tan ampliamente como esto: "la realización de cualquier actividad económica relacionada con la industria alimentaria"). En el grupo se integraron cerca de una docena de empresas de alimentación en los más diversos campos¹⁶. Se entendía que en España este sector debía ocupar un lugar preferente y de gran entidad, y ante el minifundismo y heterogeneidad reinante en este campo, la deficiente estructura productiva, su bajo nivel tecnológico, y el escaso valor añadido que se obtenía en él, la Administración se decidió a intervenir con fuerza empresarialmente.

¹⁶ Vid. MARTÍN ACEÑA Y COMÍN, *"INI: 50 años de industrialización en España"*, Espasa Calpe, Madrid, 1991.

Pues bien, los resultados del INI en este sector fueron progresivamente empeorando y al final el Gobierno, ante el clamoroso fracaso de su gestión, decidió el traspaso del mismo a Tabacalera, que por entonces buscaba su diversificación, por un precio muy superior a su valor. Pero con ello no se solucionó ningún problema sino que se trasladaron a ésta. La historia del sector de la alimentación en Tabacalera no ha corrido mejor suerte y sus actuaciones han sido un continuo tejer y destejer. Y todavía no hemos llegado al final.

Por ello, cuando se critica el abandono de la iniciativa pública en este campo y se dice que "el capital privado nacional ha preferido en muchos casos vender el negocio al extranjero porque carecía del espíritu empresarial para hacer frente al cambio", se está haciendo un perfecto ejercicio de *wishful thinking*. La verdad es que se intentó y se fracasó. De nuevo se escucha hoy el lamento de que "excelentes recursos naturales españoles son explotados por capital extranjero en beneficio de la empresa matriz". Pero, ¿qué hay que hacer?. ¿Volver a crear un holding alimentario?. La realidad es bien distinta. Lo que ha ocurrido es que la iniciativa pública ha sido y, muy posiblemente, será siempre incapaz de competir en estos campos con las empresas y grupos multinacionales de carácter privado, nacionales o extranjeros, que son los únicos capaces de gestionar con precisión y rigor el sector de la alimentación-distribución. Porque al fracaso del INI hay que añadir los de MERCOSA, MERCASA, y TABACALERA, que no saben que hacer con LESA, CARCESA, ELOSUA, EBRO AGRÍCOLAS y demás empresas de alimentación en las que se han metido. Algún día habrá que contar esta larga historia, que le ha costado al ciudadano un dineral.

V. LIDERAZGO INDUSTRIAL Y NECESIDAD DE REFORMA

Así, pues, no es tan clara esa solución de liderazgo empresarial público que ahora se pretende. En esta nueva "teoría" de la empresa pública subyace una idea mesiánica y salvadora que los creyentes en el sector público asignan siempre al

Estado como un ser inteligente y bueno, capaz de gestionar las organizaciones empresariales con la misma eficacia y acierto que lo puedan hacer los privados y, además, con la mirada puesta en el bien público. Pero esto es algo que está por demostrar. Antes bien, con todas las excepciones que se quiera -y algunas son, en España, especialmente notables por su éxito- la experiencia general que hasta ahora se tiene del sector público, tanto en nuestro país como fuera de él, es la contraria.

En cualquier caso, lo que hay que preguntarse es esto: si en países como España, con poca capacidad de ahorro y poca concentración de capitales privados, la empresa pública está llamada a seguir desempeñando un gran protagonismo industrial en aquellos sectores estratégicos en los que está asentada, ¿cuál tendría que ser el nuevo marco jurídico-político en el que aquélla debe moverse y cómo podría asegurarse, en lo posible, el respeto de los Gobiernos hacia ella?.

Parece hoy opinión unánime que la empresa pública sólo podrá responder con eficiencia a los objetivos que de ella se esperan -unos objetivos específicos y concretos, empresariales, no genéricos ni benéfico sociales-si se le permite actuar como tal: como verdadera empresa. De otro modo, la institución que hasta ahora conocemos con el nombre de "empresa pública" no sería instrumento adecuado para realizar la inmensa tarea que se le quiere encomendar. Porque, cualquiera que sea la "teoría" que en torno a ella se diseñe, no podemos ignorar cómo es la empresa pública en la realidad, cuáles son sus pautas de comportamiento, cuál es, en definitiva, no la teoría, sino la "práctica", habitual, de la empresa pública (Insisto: con todas las notabilísimas excepciones que se quiera).

VI. ALGUNOS VICIOS INSTITUCIONALES DE LA EMPRESA PÚBLICA TRADICIONAL

Hace bastantes años, en 1981, afirmé que la empresa pública corría siempre el riesgo de ser como "una casa sin amo"¹⁷, una empresa sin empresario, en la que las decisiones se generan a través de un confuso proceso con múltiples interferencias políticas en el que la responsabilidad se diluye. De entonces a acá han sido bastantes los análisis que sobre este tema se han llevado a cabo dentro y fuera de España y, con excepciones, la coincidencia de los análisis teóricos con la constatación de la evidencia empírica ha venido a confirmar mucho de lo que entonces dije. Veamos algunos de esos vicios institucionales, que se reiteran una y otra vez, de empresa a empresa, de país a país.

1) El problema de las relaciones de agencia

Resulta claro para mí el diferente planteamiento que el problema de las relaciones de agencia recibe en la empresa pública y en la privada. En la empresa privada la divergencia entre las funciones de utilidad u objetivos de propietarios y gestores puede manifestarse durante algún tiempo, pero al final los primeros impondrán su ley a los segundos, que obedecen o se marchan. Y si ello no ocurre así, antes o después se producirá un cambio de propietarios. Por el contrario, en la empresa pública surgen nuevos intereses en conflicto. Por un lado, la propiedad es tan difusa que deviene inexistente en la práctica. Los propietarios son los electores, cuya capacidad de elección y control es nula. Así pues, no hay propietarios, todos son "agentes" y lo que legitima la actuación son unos títulos políticos de ocupación de las empresas derivados del proceso electoral. Junto a los intereses teóricos de los propietarios o de los managers, en la normal relación de agencia, se interponen aquí unos intereses de nuevo cuño, que son los de los burócratas y políticos. Los

¹⁷ GASPAR ARIÑO, "La empresa pública, una casa sin amo", en Moneda y Crédito, nº 152, marzo de 1980, págs. 3 a 35.

primeros buscan ante todo maximizar su influencia, el tamaño y amplitud de sus departamentos (ya que no pueden elevar mucho sus salarios, amplían su influencia). Los políticos, sobre todo, lo que quieren es ser reelegidos y mantenerse en el cargo o posición que ocupen, para lo cual necesitan desesperadamente cultivar sus clientelas y asegurar votos para el futuro.

Los intentos de armonizar, con una cierta coherencia, los intereses de unos y otros han resultado hasta ahora imposibles, como lo pone de manifiesto las docenas de libros blancos, rapports, informes y declaraciones de todo tipo que no han podido, hasta el momento, cambiar nada.

2) *Dilución de la responsabilidad*

El resultado de todo ello es una gran confusión de responsabilidades. Hay, naturalmente, excepciones, pero la práctica diaria demuestra que esa inextricable relación entre Gobierno y empresas diluye el poder de decisión y, con facilidad, como dijo DREYFUS, unos tienen el poder (los Ministros) y otros la responsabilidad (agentes, directivos, supuestos empresarios). Esto en España ha tenido ejemplos clamorosos como lo fue en su día el caso MATEA¹⁸ o lo ha sido hace poco el caso IBERIA, en el que no parece creíble que esas imprudentes inversiones y ambiciosas estrategias de actividad transoceánica, hayan sido la decisión exclusiva del cesado Presidente Aguiló. Sin embargo, ahora resulta que el único responsable de la desastrosa situación de la Compañía es el Sr. Aguiló, cuando en el camino, el Gobierno ha autorizado con este objeto, una ampliación de capital de 120.000 millones de pts. y el propio Presidente ha intervenido personalmente, con el del INI, en la toma de algunas decisiones de la llamada "estrategia americana".

¹⁸ Me referí a él, ampliamente, en otra ocasión: vid. G. ARIÑO, "La Empresa Pública", en Vol. Colectivo "El Modelo Económico en la Constitución Española",

3) *La movilidad de sus dirigentes.*

La empresa pública es un sorprendente caso de rápida sucesión de sus máximos responsables. La ocupación de éstas por las fuerzas políticas y la incorporación a ellas de algunos de sus más destacados actores (de las Presidencias de las empresas fácilmente se pasa a ser Ministro y/o Secretario de Estado y a la inversa: Croissier, Aranzadi, García Valverde, Boyer, Pedro Pérez, Roberto Dorado, Arévalo y otros) hace que, incluso sin cambios de régimen o de Gobierno, los Presidentes tengan una vida corta al frente de las organizaciones. Son casi siempre gente que se mueve rápidamente de un cargo a otro, que saben desenvolverse en los pasillos del poder y que, conscientes de su carácter efímero, tampoco entran seriamente en los problemas de las empresas. Por supuesto esta movilidad es incompatible con cualquier estrategia a medio o largo plazo, aunque cada Presidente -es inevitable, si quiere quedar bien- venga con nuevos objetivos, nuevas "visiones" de la empresa y nuevos equipos. Esto no es una opinión, sino un dato: la media de vida en la Presidencia del INI en los últimos 20 años ha sido de 1'6 años. En TABACALERA ha habido cuatro presidentes en 10 años, en Iberia otros cuatro en 11 años, y otro tanto ha ocurrido en HUNOSA, MERCASA, INESPAL O AESA. ¡Y esto, en años de continuidad gubernamental poco común!.

4) *El síndrome de la imagen, un extraño estilo de gestión*¹⁹.

Los Presidentes de las empresas públicas acreditan frecuentemente un síndrome extraño: están tan preocupados por la imagen como por la realidad y, por ello, dedican largo tiempo (y dinero) a sus relaciones con los medios de

Madrid, 1981, Tomo II, *Vid.* también el testimonio de uno de sus protagonistas, M. NAVARRO RUBIO, "*El caso MATESA*", Ed. Dossat, Madrid, 1978.

¹⁹ Utilizo la expresión feliz de GARCÍA FERNÁNDEZ ("síndrome de la imagen") en "*Política empresarial pública 1973-1988*", pág. 217 en "*Empresa pública e*

comunicación, a crear opinión en su entorno, a cuidar la información que sale de la empresa²⁰. Rápidamente aprenden que esto es decisivo para su continuidad. Por ello, lo primero que hacen, nada más llegar, son solemnes declaraciones y formulaciones estratégicas, diseño de nuevos planes o criterios de actuación y, con frecuencia, cambios organizacionales. Todo ello sin que hayan tenido demasiado tiempo para estudiar seriamente la empresa, para identificar sus problemas, sus potencialidades, sus recursos humanos o sus mercados.

Esto del "cambio organizativo" es algo verdaderamente notable. En lugar de reformas sustanciales de comportamiento, el asunto es cambiar la organización y el logotipo, con gran contento de quienes se dedican a estas cosas, que cobran por ello minutas increíbles.

5) *Falta de incentivos.*

Como se ha dicho reiteradamente, en el sector público no es fácil establecer un sistema de incentivos a los agentes, que esté objetivamente definido. Al no existir una precisa definición de objetivos y al ser éstos, en ocasiones, dispares y contradictorios, no es fácil emitir un juicio sobre la buena o mala gestión, el grado de eficiencia obtenido y la valoración de los resultados finales. Los incentivos económicos pueden, cuando existen, convertirse fácilmente en una forma de patronazgo. Sin duda, a medida que se flexibiliza el estatuto jurídico de las empresas públicas, puede llevarse a cabo con cierta amplitud una retribución discrecional entre los cuadros directivos, pero también es muy fácil caer en un

industrialización en España", P. MARTÍN ACEÑA Y F. COMÍN, Editores, Alianza ed., Madrid, 1990.

²⁰ Hay que reconocer que esto es hoy un mal generalizado, también entre las grandes empresas privadas, especialmente aquéllas que dependen más de la relación y la confianza del público (bancos, utilities, etc....) o que por la difusión de su accionariado y la poca representatividad de sus Consejos (en términos de participación en el capital) éstos tienen que mantener una "buena imagen" para evitar la "huida" del accionista. Por estas y otras razones la esclavitud de la imagen que hoy padecen algunos empresarios es sorprendente. Y el dineral que se gastan en "agentes" y "relaciones públicas" resulta increíble (los accionistas deberían pedir cuentas de ello en las Juntas Generales).

arbitrismo que no tenga nada que ver con los resultados, sino con la mayor o menor generosidad y/o buena voluntad de los dirigentes. Esto en el mejor de los casos, porque en el peor, ello deja a los managers y subordinados a merced de jefes sin escrúpulos.

6) *Lo importante no es hacerlo bien, sino cumplir las reglas.*

En efecto, al no haber objetivos definidos, ni riguroso control de los resultados, lo importante en las empresas públicas es cumplir las reglas, hacer papeles y transferir a la dirección -o a quien corresponda- la decisión sobre los temas. Quienes cumplen las reglas son recompensados y quienes crean problemas o dificultades son amonestados. Por ello, no hay nunca gran interés en desvelar con franqueza y objetividad los grandes problemas que a veces afectan a las organizaciones, hasta que éstos son ya inevitables y requieren alguna decisión. Con frecuencia la rendición de cuentas y la responsabilidad personal no se valora, se buscan acuerdos, consensos, o como se quiera llamar; las decisiones se adoptan siempre en comités. Lógicamente, en tal modelo de organización los niveles o estratos se multiplican, hay multitud de unidades de coordinación, poca libertad para innovar y excesiva reglamentación. En lugar de claridad, hay disimulo; en lugar de transparencias, lo importante son las formas.

7) *Más síndrome de la imagen: la manipulación de las cifras.*

Manifestación concreta, muy característica, de lo que se acaba de decir, es la dificultad de saber, realmente, cuál es la marcha de la empresa. Como fácilmente prevalecen en ellas las formas sobre el fondo, los gestores tratan de justificarse haciendo papeles y presentando los datos de tal modo que, a corto o medio plazo (el tiempo que puede durar su mandato), las cuentas queden presentables. La tentación de desplazar pérdidas hacia el sucesor es grande.

Naturalmente, esa manipulación política de las cifras, antes o después, acaba apareciendo y ello ocurre, bien cuando la empresa se tiene que vender (el ejemplo más patente de esto fue SEAT, cuyo coste de saneamiento cuando fue comprada por Volkswagen alcanzó una cifra cercana a 300.000 millones, siendo así que lo declarado como pérdidas acumuladas eran 100.000), o cuando cambia de Presidente y el recién llegado no quiere asumir pérdidas incurridas por el anterior (esto ocurrió en RENFE, cuando en 1982 el Sr. Boixadós llegó a la presidencia; lo más sorprendente es que tres años más tarde, en 1985, un nuevo Presidente volvió a formular la misma acusación respecto a él: que los resultados de 1984, triunfalmente anunciados estaban falseados y podían variar en unos 50.000 millones).

En otras ocasiones el ingenio se agudiza para que los resultados que llegan al público sean los más presentables. Así suele ocurrir con algunos casos como HUNOSA o RENFE en los que se presenta eso que llaman "déficit de gestión", que quiere decir el dinero que se ha perdido *además de la subvención recibida* o sin contar gastos financieros (como si estos no fueran un gasto como otro cualquiera). Muy recientemente también, y en esa especie de ángel exterminador que ha entrado en la Compañía IBERIA, se denunciaba hace ahora un año que en las cuentas de la Compañía del año 1992, se habían ocultado pérdidas por valor de 17.000 millones (figuraban como beneficios provisiones que no se pueden retirar del balance)²¹ y hace unos meses se anunciaba que el "déficit de gestión" de IBERIA eran 14.000 millones (el verdadero, el real, estaba en torno a los 55.000 millones)²².

Estas situaciones, que resultan a veces un tanto grotescas, se han producido incluso en el Parlamento, donde no hay coincidencia en los números "oficiales" que aportan unos y otros. Pueden recordarse aquí las diferencias numéricas que en las

²¹ Vid. Diario EL MUNDO, 14 de junio de 1993.

discusiones de Presupuestos de 1985 y 1986 se producían entre Lasuén y Pedro Schwartz, por un lado, y el Presidente del INI, Sr. Croissier, por otro. No se trata ahora de dar la razón a nadie, sino de constatar tan extraña realidad. Schwartz entendía que a las pérdidas declaradas por el INI en 1984 (185.000 millones) había que sumar las subvenciones a la explotación (36.000 millones) que aquél había recibido, Croissier decía que no compartía ese "criterio contable" y que las pérdidas eran las declaradas²³.

8) *El reino de los "buscadores de rentas": exceso de plantillas, el poder sindical en la empresa pública.*

La empresa pública, por su propia vulnerabilidad a las presiones de todo tipo, resulta fácil campo de actuación para los llamados "buscadores de rentas". Ya hemos visto que algunos buscan en ellas rentas políticas; otros, pura y simplemente un buen sueldo, un trabajo seguro y colocación para los amigos. Dado el carácter "explotable" que tienen las empresas públicas y la falta de vinculación a objetivos y resultados medibles, pocos se sienten vinculados a las mismas y todos buscan sacar de ellas el máximo provecho durante el tiempo que las disfruten.

Algunas de las manifestaciones más llamativas de este fenómeno son la inflación de plantillas, el alto nivel salarial que de ordinario tienen sus empleados y trabajadores (aunque en este punto se han aminorado las diferencias) y, sobre todo,

²² Vid. la "doble" información, el mismo día, en GACETA DE LOS NEGOCIOS (14.000) y diario LAS PROVINCIAS, de Valencia (55.000).

²³ Asimismo, Schwartz denunciaba el maquillaje contable, constante en años pasados: después del trámite presupuestario, cuando ya se había desviado la atención de los medios de comunicación sobre esas cuestiones, se producían revisiones en las cifras de pérdidas. De esta manera, la cifra oficial de 102.000 millones en 1982 se substituyó por la cifra revisada de 137.943 millones; y los 161.000 millones de pérdidas oficiales en 1983 se revisaron posteriormente, alcanzando los 204.000 millones.

el gran número de directivos que en ellas existen (estos van creciendo en cada reorganización y éstas, como hemos visto, son frecuentes).

En la empresa pública se produce con facilidad la explotación de ésta por sus agentes. Como su propietario es poco exigente en la retribución del capital y como la financiación con fondos ajenos es relativamente fácil (por la garantía del Estado), una vez practicadas las correctas tasas de amortización, el resto de los ingresos pueden derivarse con facilidad al consumo inmediato en rentas presentes, en lugar de reinvertir y aumentar rentas futuras. Al Gobierno, al directivo o al trabajador de la empresa pública, el aumento del capital o el valor de ésta no le supone beneficio alguno (a diferencia del accionista de la empresa capitalista, para el que la reinversión, en lugar del dividendo, supone un aumento del valor de sus títulos, que puede realizar en cualquier momento). Sólo si el trabajador de una empresa autogestionada es joven y piensa permanecer en la empresa durante largo tiempo (no si se retira, o se muere, o cambia de empleo) puede esperar disfrutar de los beneficios a los que ahora renuncie, lo cual introduce un grado de inseguridad que hace poco atractiva la decisión de invertir.

Junto a todo lo anterior la empresa pública genera en su seno un gran poder sindical que impide o hace dificultosísima cualquier operación de ajuste o reducción de plantillas²⁴. La conflictividad laboral en las empresas públicas es temible para el poder político y ello por dos razones: primera, porque actúan muchas veces en sectores estratégicos, muy sensibles para la población; pero segunda, y sobre todo, porque los efectos que en el proceso político pueden tener tales conflictos son nefastos para los políticos, éstos procuran evitarlos y los sindicatos lo saben²⁵. En estos días han tenido lugar, precisamente, dos fenómenos paralelos, de desarrollo

²⁴ Aunque hay que reconocer que éstas se han reducido considerablemente en los últimos años (eso sí, a un gran costo).

²⁵ Hay que decir, no obstante, que en este punto los Gobiernos de Felipe González han sido más duros y exigentes que sus predecesores, los de la UCD.

simultáneo, en que la dinámica de las fuerzas en conflicto se ha manifestado de modo muy diferente: los dos supuestos son la crisis de Volkswagen y la de Air France. En la primera la empresa actúa con dureza y consigue de los sindicatos y aún de los propios Gobiernos (nacional y regional) comprensión y pacto; por el contrario, en Air France el Presidente de la Compañía, un empresario que se creyó realmente tal, en una empresa que pierde este año 150.000 millones de pesetas, ha intentado actuar con firmeza y le ha costado el puesto (¡y esto con un Gobierno de derechas...!). Para mayor inri, el Presidente de la República -que no tiene competencia alguna en la materia-se pone al lado de los trabajadores(?). Otro ejemplo clamoroso en España, es el de la minería del carbón asturiana (en especial, HUNOSA) en la que se pone de manifiesto el carácter "cuasi benéfico" de la empresa pública en estos casos. Contra toda lógica económica y empresarial, desde hace veinte años se mantienen en pie unas explotaciones absolutamente ruinosas, pero que políticamente no hay más remedio que mantener por la fuerza sindical (y política) que detrás de ellas existe.

9) *Otras características inquietantes: restricciones presupuestarias blandas, tendencia al expansionismo*

Podríamos referirnos a otras características que con frecuencia acompañan a la empresa pública y que se han manifestado especialmente en los últimos tiempos. Me referiré brevemente a dos:

- *restricciones presupuestarias blandas*: la cuestión es conocida y ha sido destacada recientemente por la doctrina: "las decisiones de la dirección (en el caso de las empresas públicas) no se ven restringidas por el imperativo de equilibrar ingresos y gastos ante la amenaza de dificultades financieras y quiebra"²⁶. La

²⁶ GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M., "¿Es necesariamente ineficiente la empresa pública?", Jornadas sobre Privatización, la Coruña, noviembre de 1993, con todas las referencias allí citadas.

financiación (propia y ajena) de las empresas públicas es menos rígida que en las privadas, no existe -hoy por hoy- el riesgo de quiebra y todos saben que el Estado acudirá en su ayuda en caso de dificultad. Las consecuencias de la blandura son múltiples (escasa sensibilidad para los gastos, realización de inversiones con elevado riesgo, falta de espíritu de innovación y una aletargadora "seguridad", especialmente cuando la empresa se desenvuelve en un entorno no competitivo).

- *tendencia al expansionismo*: quizás la consecuencia más grave a medio plazo de esa situación de "blandura" es la tendencia que genera en los empresarios públicos -a poco éxito e imaginación que tengan, en momentos de expansión- a llevar sus actividades a campos, sectores o mercados en los que nunca debieron entrar (en algunas ocasiones porque estaban fuera de su objeto social y en otras porque desbordaban con mucho sus posibilidades reales). Tal ha sido el caso, en los últimos años, en España, de empresas como TABACALERA, MERCASA, RENFE, ALDEASA, IBERIA y algunos proyectos empresariales desmedidos de los años 80. No es este momento adecuado para hacer un mínimo análisis de este fenómeno²⁷. Solo diré que es un tema preocupante que ha generado un inmenso coste -y escasos beneficios- al sector público.

Hasta aquí algunos de los que hemos llamado "vicios institucionales de la empresa pública". Ninguna empresa tiene, como es lógico, todos estos vicios, juntos -sería demasiado- pero es lo cierto que aparecen con mayor o menor extensión en muchas de ellas, dando lugar a una evidente "ineficiencia organizacional", gravemente lesiva para su actuación en el duro entorno competitivo en el que -cada día más- están llamadas a vivir.

Parece claro que para eliminar estos rasgos de ineficiencia interna, arraigados en el fondo de la empresa pública como institución, es necesario un proceso radical

²⁷ Me remito a una próxima publicación, que recoge ampliamente una descripción del mismo en nuestro país.

de *desburocratización y cambio cultural*. A estos efectos, la cuestión que se plantea en España es la siguiente: ¿conviene ir más allá en el proceso de *privatización* -vendiendo todas aquellas que sea posible vender- o, por el contrario, lo procedente es una *reforma en profundidad de la institución*?. En tal caso, ¿cuáles serían los elementos básicos de la misma?.

VII. EL PROCESO DE REFORMA. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA MISMA

Ante el cuadro que acaba de ser descrito, parece sensato proponer, de entrada, una cierta limitación en el uso de la empresa pública. Frente a lo que parece una tendencia creciente -que es la de convertir en empresa pública cualquier actividad administrativa: los correos, puertos y aeropuertos, la antigua dirección general de carreteras, la inspección fiscal, las olimpiadas o la exposición universal-, mi opinión es que resulta necesario *minimizar la utilización de esta figura*, limitándola exclusivamente a actividades industriales de carácter estratégico y devolviendo la gestión de muchas actividades, bien al sector privado, bien a las AAPP. En este último caso habría que acometer paralelamente la necesaria reforma del Derecho de la gestión pública económica, ya que ha sido justamente la rigidez del Derecho Administrativo tradicional lo que frecuentemente ha provocado el uso indiscriminado de la figura "empresa pública" en vez de otras figuras de régimen jurídico público.

Paralelamente, en un país como el nuestro, que no anda sobrado de iniciativa empresarial privada, ni ésta deja de estar exenta de lacras, a veces muy profundas, se ha de afirmar la necesidad y utilidad de la "empresa pública" como instrumento legítimo de los Estados modernos para la consecución de ciertos intereses generales, siempre que se adopten determinadas medidas que garanticen el buen uso de la institución.

Frente a los intentos anteriores de asimilar la empresa pública a la privada en lo *exterior* (régimen jurídico, libertad para disponer, autonomía de gestión), que han tenido hasta ahora escaso éxito²⁸ proponemos un cambio más profundo, una revolución que incida en su *cultura interna*, en su modo de proceder, viciado hoy por la politización y por las "ineficiencias organizacionales". Para ello, hay que actuar sobre aquellos elementos que están en la raíz de tales ineficiencias, como son: la designación y estabilidad de sus dirigentes, el marco regulatorio en el que se mueve, la articulación de un control accionarial efectivo, la liberación de ataduras políticas partidistas y la realineación de los intereses internos de sus agentes (incentivos, problemas de agencia). Vamos a exponer brevemente a continuación algunas ideas en relación con estos extremos.

1) despolitización de la empresa pública.

La raíz de una gran parte de los vicios que acompañan a la empresa pública está en su propia naturaleza de instrumento al servicio del poder político, y éste es juntamente el nudo gordiano que hay que cortar. La empresa pública debe estar al servicio de la nación (del Estado en la medida en que éste personifica a aquélla); al servicio, no del Gobierno, ni -mucho menos- de los gobernantes o de los partidos políticos que los sustentan, sino de la sociedad, de los millones de ciudadanos que usan y disfrutan de sus productos.

El riesgo que acompaña siempre a la empresa pública es que, aun cuando para sus gestores lo importante fuera la cuenta de resultados, para sus "amos" hay siempre, detrás de su actuación, un balance político. A veces -más veces de las deseables- se compran votos con el dinero público, se les obliga a tomar decisiones

²⁸ Los intentos han sido múltiples, en todos los países: desde el famoso Report Nora hasta nuestros días, han sido innumerables los Informes, libros blancos, estudios, reformas de sus estatutos y toda clase de análisis, que han tenido más bien escaso resultado. Como escribí una vez parafraseando una famosa expresión: nunca tantos han conseguido tan poco.

que son antieconómicas, pero políticamente convenientes, se colocan en ellas a los correligionarios, se dan los contratos a los que "ayudan" (de las más variadas formas) al Gobierno y al partido que los sustenta. Y en momentos difíciles, en situaciones de crisis políticas o sociales, cualquier Gobierno, de derechas o de izquierdas, utilizará ese poderoso arsenal de empresas en favor de sus propios intereses (que naturalmente se identificarían con los intereses públicos).

La historia demuestra que con frecuencia en la vida estatal las cosas suceden así. Frente a aquella filosofía que inspiró el Estado de Bismarck o Napoleón, hoy ningún país acepta ese pretendido conocimiento iluminista de lo que sea el bien común, el interés público o como se le quiera llamar. La encarnación de ese interés público en políticos o burócratas es algo que ha ido degradándose progresivamente en la conciencia social de todos los países y no puede subsistir. Con mayor o menor fundamento (casi siempre con bastante) las sociedades ilustradas de nuestros días desconfían de sus gobernantes. Estos no están libres ni mucho menos de intereses personales y -lo que es peor- de intereses del grupo, partido u organización, que les permita conservar el poder; después, en la medida de lo posible, se mueven por una idea casi siempre vaga e imprecisa de lo que pueda ser el interés público.

Pues bien, la opción por un poderoso sector empresarial público, si no se adoptan las garantías necesarias, conllevará siempre el riesgo de que dicho aparato, con su inmenso poder, sea utilizado, no al servicio de la economía nacional (esto es, de la sociedad) sino al servicio de intereses políticos, cuando no personales. Como igualmente el riesgo de que el Estado utilice su poder político -el poder de regular, el poder de recaudar, el poder de gastar- al servicio de "sus" intereses empresariales. Esto no es una hipótesis: la historia económica reciente está llena de estas actuaciones del Gobierno por las que se dispensa protección y trato preferente a sus propias empresas.

¿Es posible articular un sistema de organización, dirección y control del sector público en que se rompa esa vinculación entre poder político y poder económico-empresarial?. Esa es la cuestión.

Algunas medidas que entiendo contribuirían a este "saneamiento" de la empresa pública serían las siguientes:

- * el establecimiento de un debido *procedimiento legal para crear empresas* o entidades que supongan una nueva actividad empresarial para el Estado. Esta es una decisión estructural que debe ser asumida con un cierto grado de consenso. Por eso, requeriría el visto bueno de la Comisión mixta a la que más adelante se aludirá;

- * aprobación por ley de un *Estatuto de autonomía* para los grandes holdings o grupos empresariales del Estado, que asegure el respeto a los fines y objetivos de estos (un Estatuto análogo al que pueda tener el Banco de España), más allá de las conveniencias políticas del momento;

- * en especial, en el marco de dicho Estatuto, establecer un procedimiento de *designación y cese de Presidentes* de grandes empresas y holdings públicos que asegure, en lo posible, su idoneidad, estabilidad e independencia frente a cualquier intento de mediatización política. En todo caso, los nombramientos requerirán ratificación parlamentaria;

- * un sistema de supervisión y control radicado en una *Comisión mixta Gobierno-Parlamento*, no partidista, que con la debida asistencia técnica (IGAE, Comité de Verificación de Cuentas, Tribunal de Cuentas) ejerza, en nombre de sus propietarios -los ciudadanos- la supervisión prudente y periódica de los holdings públicos. Podría estudiarse la creación, en éstos, de un Consejo de Vigilancia dependiente de aquélla, que ejerza el seguimiento continuo de los mismos;

* es preciso desdoblar la *actuación del Estado en su condición de accionista y en su papel de regulador* garante de la prestación de los grandes servicios públicos y actividades de interés económico general en las que la empresa pública tiene básicamente su campo de actuación (energía, transporte, comunicaciones, etc.). Ambas funciones deben estar cuidadosamente separadas y atribuidas a órganos diferentes. El Gobierno como accionista, residenciado en el Tesoro, ha de tener como objetivo la maximización del beneficio. El Gobierno como responsable de la prestación de los servicios públicos y de los objetivos de política a largo plazo, residenciado en el Ministerio sectorial que corresponda, puede imponer a las empresas determinadas prestaciones, pero siempre sobre bases contractuales que aseguren la integridad patrimonial de aquéllas (tanto si son públicas como si son privadas);

* la *regulación económica* de los sectores en que la empresa pública actúe se ha de realizar con completa independencia y separación de los entes empresariales que en él operan. Sus objetivos esenciales no son "proteger" a la empresa pública, sino *defender la competencia* en condiciones de igualdad para todos. Y cuando la competencia sea imposible (monopolios naturales, grandes redes) incentivar la eficiencia mediante los mecanismos adecuados. Ello supone, como ha señalado el Tribunal de Defensa de la Competencia la exclusión de los reguladores, de los Consejos de Administración de las empresas o holdings que están bajo su jurisdicción. Muy probablemente, la mejor solución para la mayoría de los sectores disciplinados en los que la empresa pública actúa, sería la creación de Autoridades Reguladoras Independientes (tanto del Gobierno como de las empresas);

* por último, puede preverse para determinados *supuestos excepcionales*, la adopción de directrices o la *toma de decisiones por el Gobierno* que afecten directamente a las empresas o que se impongan a éstas por razones macroeconómicas o de otro tipo, pero éstas deben verse limitadas al mínimo, deberán adoptarse con la previa aprobación de la Comisión Mixta antes citada,

deberán ser motivadas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Las consecuencias económicas que de ello se deriven, serán asumidas obviamente, por el Estado.

Hasta aquí, algunas medidas que contribuirían, en profundidad, a la proclamada "despolitización" de la empresa pública. Con ello se solucionarían algunos de los problemas anteriormente denunciados (ocupación política de las empresas, movilidad de sus dirigentes, liberación del síndrome de la imagen, limitación al poder sindical, etc.). Veamos ahora algunas otras que podrían corregir las "ineficiencias organizacionales" y provocar esa necesaria revolución *cultural*.

2) *Remedios a la ineficiencia organizacional*

Lo que hemos llamado vicios institucionales o ineficiencias estructurales de la empresa pública tienen como causas determinantes estas tres: inexistencia de control accionarial, especial planteamiento de las relaciones de agencia y garantía de supervivencia (las empresas públicas son inmortales), lo que da lugar a muy viciosas formas de financiación y gestión.

Algunos remedios para alejar tales vicios podrían ser:

* Una *privatización sustancial de su capital* mediante la salida a los mercados bursátiles de paquetes importantes de acciones, tal como se ha venido haciendo en España en los últimos años con los más grandes grupos empresariales (ENCE, ENDESA, REPSOL, ARGENTARIA, TABACALERA, y otras que puedan hacerlo en el futuro). La disciplina que los mercados de capitales imponen sobre las empresas es bien conocida y la presencia *sustancial* (no puramente simbólica) de capital privado en las empresas son el mejor escudo protector frente a eventuales interferencias políticas en el futuro. Dentro de este fenómeno, debería incrementarse la participación accionarial de directivos y trabajadores;

* la plena sumisión a las reglas del mercado empresarial y en especial a la lucha por la supervivencia, mediante la *admisión de la quiebra de empresas públicas*. Este régimen, común a toda empresa, tendrá, como ha destacado Segura²⁹, múltiples ventajas:

- rompería esa implícita garantía pública del endeudamiento que es una de las fuentes principales de la que se ha denominado "restricción presupuestaria blanda, la cual a su vez motiva una relativa insensibilidad frente a la rentabilidad del capital y estrategias de inversión ineficientes

- los bancos serían financiadores más estrictos;

- el accionista tendría que aumentar su sensibilidad hacia el rendimiento del capital invertido;

- los sindicatos tendrían comportamientos más realistas, frente al actual vicio de la ocupación sindical, paradigma de los buscadores de rentas;

- y a los gestores se les impediría la huida hacia adelante, hoy presente en lo que hemos denominado síndrome de la imagen, maquillaje contable", y tendencia al expansionismo incontrolado.

Por supuesto, en la articulación concreta del principio de posible quiebra de las empresas públicas habrá que distinguir entre las empresas públicas *concurrentiales* (podrían someterse a la legislación ordinaria sobre quiebra) y las empresas de *servicio público*. En este caso, para garantizar la continuidad en el servicio se puede

²⁹ *Política Microeconómica, Política Industrial y el Instituto Nacional de Industria*, Madrid, 1991, y también en *La Industria Española y la Competitividad*, Madrid, 1992.

evitar la disciplina de la quiebra en sí misma. El incentivo necesario, entonces, es aquél que motive a los individuos a evitar su despido (o la reducción de su renta) *en condiciones equivalentes a la quiebra*. Por ejemplo, en tales situaciones la Autoridad competente podrá destituir al equipo directivo y reducir el capital, de forma que se discipline:

- a trabajadores y directivos, con pérdida en su participación accionarial en la empresa;

- al Estado, principal accionista de la empresa, que no utilizó sus poderes de control para evitar la quiebra.

* Pero quizás una de las claves en la reforma de la empresa pública estaría en el diseño de un sistema de incentivos, capaz de realinear en una misma dirección los objetivos de las personas relacionadas con la empresa. Libre de interferencias políticas y reconducida la empresa pública hacia el objetivo del beneficio empresarial -mediante la espada de Damocles de la quiebra- el siguiente paso es el establecimiento de un sistema de incentivos que realinee los objetivos de directivos y trabajadores -"buscadores de rentas"-en una misma dirección: la búsqueda de la renta de la empresa.

Los mecanismos posibles de incentivos son múltiples: pueden premiar la lealtad (esto es, la antigüedad), la innovación, el trabajo en equipo, el ahorro de costes, el cumplimiento de objetivos de ventas y tantas otras insuficiencias detectadas en la cultura de la empresa pública. En todo caso, un sistema de incentivos ha de partir del establecimiento de un sistema de dirección por objetivos. La identificación de éstos se deberá acompañar de una atribución clara de competencias y responsabilidades, tanto individuales como, en su caso, colectivas. Con ello terminaría la nociva *separación de poder y responsabilidad* en la empresa

pública, que, en definitiva, constituye una verdadera dilución de responsabilidades que incapacita cualquier tipo de control.

Obviamente, el incentivo por excelencia es la retribución y para que ésta pueda jugar como tal, la parte variable de ella debe ser considerable y ha de estar relacionada con objetivos en cuya consecución pueda contribuir el esfuerzo del directivo o trabajador. Pero en el caso de la empresa pública, tan importante como éste puede ser la participación en los beneficios, materializada incluso por la vía de la participación accionarial de directivos y trabajadores en la empresa pública. Además del esfuerzo en evitar la quiebra de "su" empresa -se traduciría en una reducción o pérdida total de capital-, esta participación accionarial ejercería otros efectos beneficiosos sobre la eficiencia institucional. En concreto la tentación del "expansionismo" se limitaría al mínimo, ya que los directivos notarían en sus bolsillos las decisiones de inversión ineficientes. Para la correcta toma de decisiones es fundamental que éstas se sitúen en el nivel de quien soporta todo o parte del riesgo. Por ello, si el propio patrimonio del directivo no está en juego, es conveniente que las decisiones -siempre arriesgadas- de diversificación o internacionalización sean tomadas por quien tiene la condición de accionista, no por directivos.

* Queremos insistir, para terminar, en la importancia radical de eliminar el vicio de la "restricción presupuestaria blanda". Es un círculo vicioso tremendamente peligroso: la garantía pública del endeudamiento de las empresas públicas supone un reconocimiento de que la disciplina financiera, interna y externa de la empresa pública no es suficiente para garantizar la rentabilidad de la empresa pública; pero la misma existencia de dicha garantía pública deteriora dicha disciplina. Como hemos comentado anteriormente, la única forma efectiva de romper esta cadena es permitir de hecho la quiebra de las empresas públicas.

VIII. CONCLUSIÓN

Este tema de la reforma de la empresa pública bien merecería en nuestro país una atención detenida. Aquí no se ha hecho más que apuntar algunas cuestiones. Permítanme, para concluir, recapitular las ideas clave:

- En el actual debate sobre privatizaciones o reforma de la empresa pública hay que insistir que los factores decisivos de la eficiencia no están en la titularidad del capital, sino en la *competencia y la regulación*; pero la titularidad no es algo indiferente: el capital público tiene unos comportamientos distintos, a veces perversos, que conviene prevenir y -en su caso- corregir.

-Por otra parte el dualismo excluyente entre privatización o reforma de la empresa pública no responde a las exigencias de nuestra economía: ambos procesos son imprescindibles.

-Hay que replantearse la presencia empresarial del Estado en toda una serie de actividades o sectores, como el turismo, la construcción, el transporte por carretera, la ingeniería, la hostelería, la alimentación, el comercio, los seguros, la artesanía y otras, en que no tiene hoy razón de ser. En lo posible, hay que terminar la reconversión y salirse de sectores como la minería, la siderurgia o la construcción naval en los que la presencia del Estado, si un día fué conveniente, hoy no tiene razón de ser. Finalmente, hay que establecer un procedimiento legal, riguroso, que asegure la no ampliación incontrolada del sector empresarial público.

-La necesaria reforma de la empresa pública ha de orientarse en la eliminación de sus *ineficiencias internas*, organizacionales. hoy, ni es "empresa", ni es "pública".

- * No es "pública", es "política". No es "de todos", es "de unos pocos", fundamentalmente los políticos triunfantes en el proceso electoral. Se hace imprescindible sustituir la politización partidista, por una dirección nacional, integradora, acompañada de regulación independiente y un Estatuto profesional adecuado.
- * No es "empresa", es otra cosa, con una cultura absolutamente anti-empresarial. El cambio cultural es *conditio sine qua non* para la eficiencia. Aunque difícil, es posible conseguir dicho cambio cultural y consiguiente desburocratización, si los Gobiernos (es decir los partidos mayoritarios) aceptan llevar a cabo una reforma que permita, cualquiera que sea el color del Gobierno, las siguientes medidas:
 - * designar a las personas adecuadas, dotándolas de una cierta estabilidad, en función de los resultados;
 - * darles objetivos apropiados, libertad (con la consiguiente responsabilidad) e incentivos a sus gestores;
 - * establecer un sistema verdaderamente "estatal" (no sólo gubernamental) de supervisión y control de las empresas, que al mismo tiempo les respalde frente a la interferencia política.

-El resultado de la reforma de la empresa pública sería una verdadera revolución en muchos órdenes: en la redistribución del poder político, en la eficiencia económica empresarial, en el funcionamiento de los mercados. Aparecerán ganadores y perdedores y sin duda provocará una gran resistencia por parte de muchos intereses creados (sobre todo, los sindicales). Pero sólo en momentos de crisis económica y de gran crisis de las finanzas públicas, como es el actual, se deciden los Gobiernos a acometer reformas tan a gran escala.

-En momentos como el actual, de elevado déficit público y lucha anticorrupción, la privatización total también tiene sus partidarios (es una forma de recaudar y combatir el déficit, es una muestra de regeneración), pero los verdaderos motivos, las causas profundas que pueden apoyar una política de privatización no son ni financieras -obtención de ingresos- ni de moralidad -combatir la corrupción-, sino de eficiencia económica, incrementando la competencia y ofreciendo mejores y más baratos servicios a los ciudadanos. Junto a estas dos razones, puede haber otras motivaciones ideológicas, que se insertan en una diferente concepción del papel del Estado y del protagonismo del individuo y de la sociedad en la comunidad política de nuestros días. Pero esto, más que afectar a la privatización de empresas en cuanto tales, debe plantearse en un debate sobre el sistema de fines del Estado social y en una reconsideración crítica del Estado del Bienestar y de los modos y formas de realizarlo. Obviamente, este debate está abierto, es uno de los temas de nuestro tiempo, pero es ajeno a la finalidad de este trabajo.

Madrid, 22 de junio de 1995