

Ana María
Blanco
Nespereira

Xornadas de estudio sobre: “Empresa pública e privatizacións: unha polémica aberta”

Dolseira da
EGAP

A Coruña, 23 e 24 de novembro de 1993

Os pasados días 23 e 24 novembro de 1993 e cunha nutrida asistencia realizáronse, organizadas pola Escola Galega de Administración Pública, unhas “Xornadas de estudio sobre empresa pública e privatizacións: unha polémica aberta”, nas que se presentaron oito relatorios. Os conferenciantes nas súas respectivas intervencións, analizaron unha cuestión que na actualidade se presenta con polémica no noso país: ¿privatización ou reforma da empresa pública?

A primeira intervención correspondeulle ó profesor e coordinador das xornadas Gaspar Ariño Ortiz, catedrático de dereito administrativo da Universidade Autónoma de Madrid, que abordou o tema “O sector público nos 90: crise e reforma”. Comezou a súa exposición manifes-

tando que, fronte ó entusiasmo con que se iniciaba hai cincuenta anos a grande expansión das actividades do Estado, asistimos hoxe a un movemento crítico amplo e diversificado que reformula o seu papel en relación coa sociedade. Pero non estamos unicamente, continúa dicindo, ante unha crise como as que ciclicamente atravesan as economías, senón ante unha creba, tanto en sentido literal –de ruptura– coma xurídico –de incapacidade de pagamento ante as obrigas contraídas– do propio modelo de Estado que coñecemos co nome de Estado do benestar ou “Estado social”.

Agora ben, fronte a esta crise, na súa opinión, non abonda con dicir: volvamos ó Estado liberal, desregulémo-la economía, privaticemos empresas e servicios, cortémo-lo gasto público, regresemos ó Estado mínimo, posto que, isto, á parte de ser irrealizable, sería un simplismo.

A continuación, o relator pasou a referirse á concepción da política liberal, que debe ser entendida como “liberar” o home daquelas necesidades e esixencias máis primarias: a fame, a enfermidade, a ignorancia, a escravitude económica, a pobreza, que lle empecen calquera decisión autenticamente humana ó que as padece.

Resulta claro, na súa opinión, que unha sociedade libre non pode ser unha sociedade con profundas diferencias determinadas polo nacemento. O Estado deberá promover unha real e efectiva igualdade de oportunidades no libre desenvolvemento das posibilidades de cada individuo mediante unha ampla e esixente política de axudas ós que o merezan. É obvio dicir, sen embargo, que esta “igualdade de saída” no desenvolvemento da personalidade de toda a xente nova que accede ós distintos niveis de educación non ten por que desembocar nunha igualdade de resultados ou uniformidade social, calquera que sexa o mérito e o esforzo posto por cada un deles. Así, a experiencia dalgúns países que se puñan como modelos para seguir, demostrou que esa igualación de resultados é letal e mortífera para o progreso da sociedade. A axuda xeral, indiscriminada, para todos, é innecesaria; aínda máis, é prexudicial. A experiencia sueca demostrou que a igualdade, máis aló do razoable, é unha ameaza para a excelencia e o progreso. Pola contra, a liberdade de elección, a responsabilidade persoal e a asunción de riscos para facer fronte ó futuro ou ás necesida-

des do presente, son un estímulo e unha forza creadora capaz de xerar riqueza.

En correspondencia cos dous grandes valores dunha sociedade libre –liberdade e igualdade– hai dous principios esenciais, aparentemente contradictorios, que xogaron sempre como dous polos de tensión na configuración da orde social: un deles é a subsidiariedade do Estado, que inspira e protexe a liberdade individual; e o outro, é o principio de solidariedade que apunta cara a ese obxectivo de igualdade de tódolos homes.

Sentado o anterior é o momento de aborda-lo tema central da exposición. Referímonos á privatización, que constitúe a esencia da polémica en torno ó sector público.

Así, para o profesor Ariño, privatizar é, ante todo, reformular os fins e as tarefas do Estado, reservando para este aquilo que constitúe o seu obxecto esencial e devolvéndolle á libre iniciativa privada –os cidadáns e as organizacións sociais, como un dereito inherente ás súas liberdades económicas– a realización de moitas tarefas e empresas que foron absorbidas por aquel, pero que nada teñen que ver coa soberanía. Polo tanto, privatizar, ó seu xuízo é ante todo e esencialmente, liberalizar, isto é, devolverlle ó ámbito da liberdade o que se lle subtraera. Esta devolución pode ter diferentes graos ou manifestacións: pódese referir á titularidade da actividade ou simplemente a súa xestión; pode ir acompañada ou non da venda ou alleamento das empresas públicas que operaban no sector privatizado; e, pola súa vez, esta venda pode ser total ou parcial, conservando ou non o Estado paquetes de accións de control.

Por último, o relator, afirmou que, certamente, hai que axudar sempre o necesitado, pero antes hai que identificar coidadosamente a este. Así, pois, hai que someter a unha estricta peneira, sector por sector, caso por caso, as axudas e gastos que o Estado lles proporciona ás empresas, ós individuos, ás institucións ou a calquera proxecto nacional ou internacional.

O que ha de interpretarse no sentido de que as reformas estruturais que iso esixe son numerosas. E así, a primeira é comezar a separar coidadosamente financiamento público de xestión pública.

Para concluír, dixo que nalgúns eidos como a educación, o deporte ou a cultura, a reforma é máis sinxela; noutros como a sanidade ou a asistencia ós anciáns, o cambio estrutural é máis complicado.

O segundo relator foi **Juan José Fernández Cainzos**, catedrático de Facenda pública da Universidade da Coruña, que se referiu a: “Empresa pública e control do gasto público”.

Para Fernández Cainzos, o novo control do gasto forma parte dunha nova política pública impulsada polos gobernos conservadores e socialdemócratas que desexan pórllles fin ás tendencias antes observadas e que conduciron á sobreexpansión orzamentaria, á ausencia de toda noción de límites fiscais e a todo tipo de implicacións negativas para o crecemento económico dos seus respectivos países, entre elas, as derivadas da persistente crise fiscal que manifesta un déficit público tenaz e duradeiro.

Búscase, en esencia, unha nova definición das actividades adecuadas do sector público, frea-la súa expansión incontrolable, decidir sobre os seus métodos de financiamento máis ortodoxos e mellora-la xestión dos programas públicos de acordo coa lóxica da eficacia antes citada, a través fundamentalmente da xeneralización de métodos empresariais de xestión e dun vasto programa de privatizacións no sector público, tanto empresarial coma administrativo.

A continuación, o relator, propuxo os tres obxectivos que os novos métodos de control do gasto público tratan de alcanzar:

1. Traspasar parte da carga do financiamento do gasto público ó sector privado.
2. Conte-lo gasto nos programas públicos que se manteñen.
3. Aumenta-la eficiencia destes programas, diminuindo os custos correntes e aumentando ó mesmo tempo as súas prestacións.

Así, as políticas de empresas e servizos públicos teñen unha estreita relación con esta clase de obxectivos de control do gasto. Os gobernos británicos da última década foron pioneiros neste tipo de actuacións. E así, nos últimos anos sumáronse a elas os sectores públicos de nu-

merosos países, afectándolles ós sectores máis diversos: bancos, liñas aéreas, transporte, telecomunicacións, seguros, empresas industriais e comerciais, e mesmo a imprenta nacional ou unha ponte.

Por outra parte, pasou a referirse ás liñas seguidas nas principais accións privatizadoras:

1. Unha política de traspasos, tanto directamente de empresas ou servicios coma de cargas financeiras, ó sector privado. Isto, naturalmente, non sempre supón contención do gasto público, senón ás veces precisamente o contrario. As empresas ou servicios non lucrativos dificilmente se poderán traspasar ó sector privado de non ser co apoio público, o cal no beneficia, en principio, unha política de control de gasto.

2. O fomento de todo tipo de esforzos voluntarios altruístas (membros gratuítos de xurados, pagamentos tipo *PAYE* por parte das empresas, forzas armadas non profesionais, etc).

3. A prol da eficacia no control do gasto público demándase unha política de contención do gasto ou de moderación do seu crecemento futuro; por exemplo, evitando as desviacións de certos tipos de gasto sobre o previsto, fixando límites de caixa, etc. Trátase ademais, de favorecer los servicios de bienestar complementarios que garantan un nivel adecuado de oferta privada utilizando para iso tanto a vía das desgravacións fiscais coma a das subvencións monetarias. Os métodos de control do gasto deberán centrarse nos grandes servicios, educación e sanidade e seguridade social, ademais da defensa en certos casos, que son os que empregan os maiores fondos públicos de todo o sistema.

4. Para mellora-la eficiencia do sector público puxéronse en funcionamento, entre outras, medidas tales como: cambia-la cultura, desenvolvendo a cultura da xerencia neste sector; crear incentivos para que esa mellora de eficiencia se produza; introduci-la competencia para diminuír custos e reforma-la estrutura administrativa, principalmente a través de sistemas de licitación exterior; medi-los resultados, establecendo indicadores ou medidas do rendemento dos servicios públicos alí onde sexa posible; reduci-los custos de adquisición das subministracións do sector público, etc.

Para concluír, o profesor dixo que, o esforzo global por reduci-lo recurso ó presuposto público é notorio e, polo tanto, non se lle pode apoñer á empresa pública, no seu conxunto, a responsabilidade do crecemento do gasto público e o seu pretendido descontrol. Outra cousa é que se impoña a idea de reduci-lo tamaño do sector público, e en particular do subsector empresarial, de desprenderse de responsabilidades difíciles de manter ou de que preveza a opinión, ó seu entender totalmente falta de fundamento, de que a empresa privada é máis eficaz/eficiente cá pública e, polo tanto, conveña privatizar por simple economía.

Alberto Alonso Ureba, catedrático de dereito mercantil da Universidade Complutense de Madrid, que falou sobre “Empresa pública e mercado: nova filosofía e novo estatuto xurídico para a xestión empresarial”, centrou a maior parte da súa exposición na mutación sufrida, nos nosos días, polo concepto de dereito privado-económico.

Así, afirma que, se está a producir unha mutación substancial no que se coñece como dereito privado, mutación esta que vén determinada polo cambio de concepción das liberdades fundamentais e dos dereitos fundamentais económicos. O dereito privado, continúa dicindo, non se pode concibir como un dereito ligado exclusivamente a intereses privados.

A continuación di que, nos nosos días aparece unha concepción nova de contrato, que non é de ningún xeito a que está latente nos códigos decimonónicos. Así, por exemplo, os contratos que os particulares subscriben con Telefónica, contratos de adhesión, o contido dos cales é obra dunha única parte e a outra non toma parte na súa formación e limítase á aceptación do esquema redactado unilateralmente.

Doutra banda, o profesor referiuse á función que ocupa ou debe ocupa-lo Estatuto do empresario na empresa pública. E así, ó seu xuízo, non é admisible excluír do concepto de empresa as empresas públicas utilizando como argumento o non sometemento destas ó Estatuto xurídico propio do empresario, posto que, o feito de que teña unha forma xurídica pública non empece que teña elementos comúns co *holding* privado.

Por exemplo, afirmase que Correos non ten personalidade xurídica individualizada e que por iso non é empresa. O cal, dixo, non é certo de ningún xeito.

Por último, pasou a referirse á normativa comunitaria, dicindo a este respecto que os modelos constitucionais europeos na actualidade son abertos e sono porque hai un debate ideolóxico sobre o modelo social de sociedade que debe rexer. E así, o dereito comunitario supuxo unha concreción do modelo económico constitucional.

En definitiva, dixo, non é posible considera-la problemática do sector público económico, senón que se ten en conta a transformación de que está a ser obxecto o dereito privado-económico.

O cuarto relator foi Javier Rojo Sánchez, profesor titular de economía aplicada da Universidade de Santiago de Compostela, que falou sobre "O financiamento da empresa pública española". Comezou a súa intervención ofrecendo unha definición de empresa pública, afirmando que, dous son os elementos determinantes na súa concepción: a dimensión empresarial, isto é o desenvolvemento dunha actividade económica para o mercado e co obxectivo de alcanzar un excedente. E a segunda dimensión é a pública, é dicir, o seu vínculo cos poderes públicos, coas administracións públicas. Dado que a intervención na economía española por medio de empresas non é unha actividade restrinxida unicamente á Administración do Estado, senón que as administracións territoriais, no ámbito das súas propias competencias, actúan tamén neste campo, faise imprescindible en calquera estudio, tratar de delimitar este colectivo.

Agora ben, o concepto de empresa pública recollido no relatorio que nos ocupa, limítase ás empresas estatais non financeiras, isto é, aquelas unidades con participación directa e maioritaria da Administración do Estado, que ten unha función principal que consiste en producir bens e servizos non financeiros destinados á venda.

A continuación, o relator referiuse ó tema central da súa exposición, o financiamento das empresas públicas, afirmando que as citadas empresas se financian con cargo a fondos propios ou acudindo ó financiamento externo. E así, o grao en que unha empresa acuda a ca-

da unha destas fontes depende de múltiples factores, tanto de carácter estrutural, coma de natureza transitoria.

Pois ben, os fondos propios das empresas públicas, continúa dicindo o profesor, proceden de dúas fontes: das achegas dos accionistas (Estado, sector público territorial) e do autofinanciamento.

A seguir, o conferenciante expuxo unha visión global da contía dos medios financeiros que, partindo dos orzamentos xerais do Estado, se destinan ó financiamento das empresas públicas españolas.

Nuns casos, as administracións públicas están destinadas a cubri-lo déficit de explotación derivado das prestacións de determinados servicios públicos, cando, pola súa propia natureza, as tarifas ou prezos ós que as empresas facturan os seus servicios non cobren o custo de prestación dos mesmos. Desde esta perspectiva, a subvención non supón, necesariamente, un dispendio de recursos, senón unha forma adicional de gasto do sector público.

O concepto contable que recolle este fenómeno denomínase subvencións de explotación. A contabilidade nacional de España defíneo como "as transferencias correntes que as administracións públicas lles entregan ás unidades residentes que producen bens e servicios destinados á venda, co fin de influír nos prezos e/ou permitir unha remuneración suficiente dos factores de produción".

Para finalizar e a modo de conclusión, o conferenciante afirmou que as empresas públicas españolas, recorren ó endebedamento externo, xa que o seu accionista maioritario non achega capital abondo.

É urxente, continúa dicindo, pór orde neste campo. Sería preferible encontrar unha solución global, no canto de buscar respostas individuais. Parece aconsellable que o Estado asuma dunha vez a totalidade da débeda financeira viva que se está a reciclar permanentemente, e que non poderá ser devolta polas empresas públicas acreedoras.

Por último, dixo, non debemos esquecer que como consecuencia da adhesión de España á Comunidade Europea, as axudas do Estado ás empresas públicas deben ir desaparecendo de forma paulatina e, en consecuencia, debe producirse a adaptación do ordenamento xurídico

español ó marco comunitario nun determinado prazo de tempo.

O seguinte conferenciante foi Xaime Rodríguez-Arana, catedrático de dereito administrativo na Universidade da Coruña e director da EGAP, estudou "O sector público económico galego, novas perspectivas".

O sector público económico, como ámbito de operatividade da actividade da Administración pública galega no mundo económico, debe ter en conta, como é lóxico, os principios e obxectivos estatutarios.

En fin, o Estatuto, como elemento integrante do bloque de constitucionalidade e como norma institucional básica dunha Comunidade Autónoma, dispón dunha serie de obxectivos, chamémoslles estatutarios, que se explican no marco do Estado social e do principio de promoción dos poderes públicos en relación, como é lóxico, cos intereses propios que xustifican a existencia da Comunidade Autónoma de Galicia.

Os denominados obxectivos estatutarios son esas orientacións xerais que marcan, por unha parte o contido típico do que deben se-los parámetros do Estado social, e por outra, expresan categoricamente as liñas xerais que deben anima-los poderes públicos para alcanza-la finalidade estatutaria. Esta dobre funcionalidade aparece, en opinión do profesor, claramente reflectida nos estatutos.

A continuación, o relator pasou a se referir ó sector público galego e ó sector público estatal en Galicia. Afirmando a este respecto que o artigo 128.2 da Constitución é predicable tanto do Estado coma das comunidades autónomas, pois cando a Constitución se refire á lei, entende que tanto ten presente a lei das Cortes Xerais, coma a lei emanada dos parlamentos ou asembleas lexislativas das comunidades autónomas. Do mesmo xeito, cando a propia perspectiva finalista de servicio ós intereses xerais, auténtico obxectivo constitucional da Administración pública, esixirá nuns casos que a Administración actúe baixo o sistema de dereito privado e noutras ocasións baixo a forma pública. O importante, insisto, é a caracterización teleolóxica ou finalista da propia actividade administrativa.

Por tanto, Galicia ten iniciativa pública e económica e, por iso, dispón dun sector público propio. Sector que analizou a continuación.

En primeiro lugar, podemos falar do IGAPE (Instituto Galego de Promoción Económica). Este instituto, tal e como sinala o lexislador galego no preámbulo da lei, concíbese como “instrumento que permite o máximo desenvolvemento da actividade económica” e como un ente de dereito público que “concentra a iniciativa e os programas de promoción e fomento do desenvolvemento rexional, e en cooperación coas administracións comunitaria, central, autonómica e local e con outros entes públicos de Galicia, e impulsa a capacidade de innovación, a explotación das vantaxes propias dos factores endóxeos, a atracción de investimento, a competitividade da economía e o conxunto das actuacións de asesoramento, promoción, información e apoio que esixa o cumprimento dos seus obxectivos”.

Así, pois, o IGAPE é un ente de dereito público que, pola propia natureza das súas funcións, actúa segundo o ordenamento xurídico privado. Deste xeito combinará as garantías públicas coa eficacia e optimización productiva dos recursos económicos e humanos de que vai dispor.

Así mesmo, existen outros organismos que integran o sector público empresarial de Galicia tales como son: a Sociedade Galega de Medio Ambiente, ou os diversos XESTUR, AFILAL SGR, Parque Tecnolóxico de Galicia-Ourense S.A., no que a Xunta ten unha participación do 49%, etc.

Por outra parte, e para concluír, afirmou que o estudo, caso por caso, do chamado sector público económico galego demostra que non se distinguiu entre sector público industrial ou comercial e sector público de xestión de servizos públicos.

En fin, o estudo especial do IGAPE, entidade que acaba de nacer, supón, en por si, unha determinada concepción do sector público e, polo tanto, da intervención dos poderes públicos na vida económica. A súa funcionalidade, a súa operatividade e a súa compatibilidade con SODIGA, constitúe un botón de mostra máis dunha determinada política económica que, hoxe en día, parece non ter xa moitos seguidores.

José Manuel Sala Arquer, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Burgos, referiuse a: “A privatización do Estado: formas privadas para a xestión pública, pros e contras”.

O relator comezou a súa exposición precisando que é recomendable partir da distinción entre dous grandes procesos de privatización en relación co Estado como tal.

O primeiro deles ten moito que ver coa crise do Estado do benestar. Ese impresionante conglomerado de servicios de asistencia, sociais, culturais, etc., que se viña configurando desde a segunda posguerra, estase revelando, dixo, como un inviable xigante de pés de barro. Xa non se trata de que as administracións públicas se achen mergulladas nunha situación de profundo déficit estrutural. E así, esa situación xerouse en grande medida por un desmesurado gasto, necesario para soste-lo conxunto de servicios e, en especial, os gastos burocráticos daqueles que se prestan en réxime de xestión directa.

Así, a asunción polo Estado dunha infinidade de prestacións e servicios ós cidadáns levou á expansión incontrolada do sector público. Fronte a iso, hoxe postúlase a actuación a través de empresas privadas e organizacións non gobernamentais, capaces de asumiren con maior flexibilidade, con maior eficacia e con maior calidade, a satisfacción das necesidades sociais.

Mais xunto a este proceso privatizador, que na súa opinión debe ser estimulado e alentado, nestes últimos anos asistimos a outro de signo moi distinto. A doutrina describiuno como a “fuxida da Administración cara ó dereito privado”. Esta é, por tanto, a outra forma posible de entende-la privatización do Estado.

A continuación, o profesor Sala Arquer expuxo as causas que ó seu xuízo levaron a esta situación de fuxida:

a) Razóns presupostarias: os entes públicos suxeitos ó dereito privado, de acordo coa Lei xeral presupostaria, limítanse a elaborar un programa de actuación, investimentos e financiamento que en última instancia, é aprobado polo Goberno. Deste xeito, subtráese ás cámaras o control xurídico e político sobre a aprobación dos presupostos destes entes públicos. Pero, na práctica, na tramitación parlamentaria, limítanse a presentar un resumo do presuposto de explotación e gastos, o contido do cal non admite un auténtico control.

b) A ruptura da unidade patrimonial do Estado, provocou un proceso de alleamentos en masa que se podería cualificar de “nova desamortización”. Así, o caso RENE ou o da Xerencia de Infraestrutura da Defensa.

c) En estreita conexión co anterior encóntrase a fuxida da lexislación de contratos do Estado. Toda unha serie de entidades de dereito público, de recente creación, quedaron excluídas da Lei de contratos do Estado. Outras veces recórrese á creación de sociedades mercantís interpostas ás que se lles atribúe a xestión de obras, servizos e infraestructuras. Este é o caso de HOLSA ou EXPO '92. E noutras ocasións recórrese á creación de sociedades de obxecto indeterminado. É o caso de "Iniciatives" de Cataluña.

d) A crise financeira na que se achán hoxe inmersas as administracións públicas.

e) Finalmente, unha razón de política de primeira magnitude: a posibilidade de eludi-lo control parlamentario e, en concreto, as facultades de información que os regulamentos parlamentarios lles atribúen ós membros das cámaras.

Chegados a este punto, o profesor formula dúas cuestións: ¿ata que punto é lexítima a liberdade de elección de formas xurídicas por parte do lexislador, ou da Administración? e ¿non existe ningún límite a esas facultades de configurar libremente o estatuto dos organismos dependentes do executivo?

Na súa opinión, desde o punto de vista doutrinal e de *lege ferenda*, débese rexeita-la posibilidade de que a Administración, ou o lexislador, configuren arbitrariamente o estatuto xurídico de tal ou cal ente ou organismo, prescindindo do contido e características da súa actividade e dos fins que persegue.

Para concluír, o relator afirmou que, se se desexa somete-la actuación administrativa a formas privadas, no campo dos servizos públicos ou en calquera outro ámbito, existe unha vía clara: a liberalización do sector, competindo o Estado –a través das súas empresas– cos particulares. De non ser así, fronte ó monopolio estatal destas actividades, a única garantía reside na súa consideración como Administración pública e o conseguinte mantemento no ámbito do dereito administrativo.

O sétimo relator foi José Manuel González Páramo, catedrático de facenda pública na Universidade Complutense de Madrid, tratou o tema "A eficacia na empresa pública e na empresa privada: análise comparativa".

En primeiro termo, o profesor González Páramo refiriuse ás razóns aducidas a prol da actuación da empresa pública, razóns que pasamos a expor:

1) Monopolio natural. De acordo coa definición tradicional, existe monopolio natural en industrias que presentan custos medios decrecentes para calquera nivel de produción, debido á existencia de fortes custos fixos, boa parte deles irrecuperables. Así, as empresas produtoras de enerxía eléctrica, os servicios de telecomunicacións, o abastecemento de auga, etc.

Sen lugar a dúbidas, estes son casos nos que a xustificación da empresa pública parece ser máis clara. De feito, é frecuente que as empresas que presten estes servicios sexan públicas. Sen embargo, cómpre insistir en que a existencia dun monopolio natural non necesariamente exige o carácter público da produción.

2) Promoción da competencia. A defensa da competencia é un obxectivo desexable, dado que o mercado só garante bos resultados no tocante ó prezo e á asignación, se os distintos axentes que nel participan o fan sometidos a regras competitivas. A existencia de monopolios e oligopolios pode conducir a situacións que se afasten do óptimo. Desde esta óptica, os poderes públicos poden amosar interese en preservar as condicións competitivas. Sen embargo, di o relator, esta liña argumental presenta serias deficiencias no que se refire á súa solidez e operatividade, xa que non se toman en consideración os esquemas de incentivos que xustificarían a bondade relativa deste xeito de intervención pública. Por outra banda, os custos de intervención poden resultar moi superiores ós da simple lexislación directa.

3) Información imperfecta e asimétrica. A información espallada no mercado é imperfecta, e en moitos casos, asimétrica. O fundamento da actividade aseguradora é diversificar riscos comúns, non relacionados entre si, que afectan a un conxunto de individuos. Neste sentido, poderíase pensar na empresa pública como un instrumento de diversificación e compensación de riscos. Non obstante, en moitos casos o propio sector privado ten incentivos para crear as súas propias institucións aseguradoras, e noutros o sector público pode ofrecer seguro sen necesidade de crear empresas, repartindo o risco por medio do sistema impositivo.

4) Industria incipiente. A protección da industria incipiente é un dos argumentos máis antigos e utilizouse con profusión. Pero non é preciso dicir que a defensa da industria incipiente está ligada necesariamente á empresa pública.

5) Producción estratéxica. O abastecemento de produtos estratéxicos foi outro argumento utilizado para defende-la existencia de empresas públicas non competitivas. Pero non é necesario, dixo, que a empresa pública acometa directamente a produción en sectores estratéxicos, posto que o mesmo obxectivo se pode acadar ofrecéndolle incentivos á iniciativa privada.

6) Redistribución. Unha última xustificación é a redistribución da riqueza.

A continuación o conferenciante, e en contrapartida, pasou a expo-las razóns que xustifican a non eficiencia relativa da empresa pública:

1) Obxectivos e criterios de comportamento. A empresa pública ten a súa razón de ser no interese público da súa actividade. En moitos casos, este é un concepto multidimensional, de xeito que á empresa pública se lle asignan obxectivos variados e cambiantes. E así os obxectivos asignados a unha organización só poden adquirir operatividade de se traduciren en metas ben definidas e especificadas de antemán. Isto é especialmente difícil no caso de empresas públicas, sometidas a presións contradictorias e cambiantes, ó mesmo tempo que tratan de acadar metas vagamente definidas a través do proceso político.

2) Grupos de interese e contorno sociopolítico. A heteroxeneidade de intereses socioeconómicos presentes na toma de decisións inflúe de xeito determinante na eficiencia do resultado. O control efectivo da empresa pública exérceno forzas sociopolíticas en continuo conflito de intereses sobre a consecución dos obxectivos últimos da empresa. E cando o conflito se pecha con acordos cunha destas forzas, as vantaxes obtidas por estas teñen a súa contrapartida en perdas de eficiencia.

3) Incentivos da dirección. En xeral, os directivos das empresas públicas non participan directamente do excedente como xeito de retribución da súa produtividade. Así, a ausencia dunha relación directa produtividade-re-

muneración, que se pode dar tamén na empresa privada, facilita a promoción das metas propias da dirección e explica a aparición de fenómenos de laxismo organizativo ou ineficiencia.

Así mesmo, é evidente que o mercado de talento directivo non actúa ou o fai dun xeito moi atenuado no sector público.

4) Control dos mercados capitais. Os custos nos que os propietarios das empresas privadas incorren para controla-lo comportamento da dirección tenden a verse limitados pola existencia de mercados competitivos de accións.

5) Restriccións orzamentarias "brandas". A restricción orzamentaria das empresas públicas é "branda", xa que as decisións da dirección non se ven restrinxidas polo imperativo de equilibrar ingresos e gastos ante a ameaza de dificultades financeiras e creba.

Así, tódalas consecuencias da "brandura" dos orzamentos das empresas públicas son negativas para a eficiencia.

En definitiva, e á vista do exposto, o relator chega a unha primeira conclusión: a propiedade pública trae consigo inevitablemente perda de eficiencia. A defensa da privatización é neste caso dificilmente controvertible.

Pero as cousas son algo distintas cando se trata de empresas ou sectores non competitivos. A razón, dixo, é simple. Cando nunha empresa ou un sector existen trazos de monopolio, de economías externas ou doutros fallos do mercado, unha empresa puramente privada é ineficiente. Neste caso, o regulamento pode facer compatible a propiedade privada coa maximización do benestar social. Pero unha vez que unha empresa privada está sometida a un regulamento singular, os factores de perda de eficiencia que acabamos de mencionar tenden a se facer patentes en maior ou menor medida. Por conseguinte, cando se trata de empresas non competitivas, a xuízo do profesor, a privatización podería aumenta-la eficiencia, pero non hai garantía absoluta a este respecto.

Para finalizar, pasamos a expoñer-las conclusións ás que chegou o conferenciante:

a) Cando a avaliación de eficiencia relativa se con-

centra naquelas empresas puramente públicas ou privadas que operen dentro dun réxime competitivo, o veredicto é favorable ó sector privado case sen excepción.

b) As empresas de propiedade mixta non son necesariamente máis eficientes cás públicas, e nalgúns casos funcionan peor.

c) Se o sector de actuación está suxeito a monopolio ou a imperfeccións na competencia dentro dun determinado ámbito xeográfico, os resultados indican que as empresas privadas reguladas non demostran, en xeral, maior eficiencia cás públicas.

d) A evidencia suxire, de acordo coa teoría, que a competencia tende a mellora-los resultados das empresas, calquera que sexa a súa titularidade.

e) Unha regulación axeitada e estable é a base para o éxito da privatización en sectores afectados por fallos de mercado.

O último relator foi Miguel Cuenca Valdivia, vicepresidente do INI/TENEO, que abordou o tema "¿Privatización ou mellora na xestión do sector público? Un dilema para o futuro".

O relator comezou dicindo que desde os parámetros europeos, tomando como referencia o valor engadido, os investimentos e o emprego, o sector público empresarial español sitúase por baixo da media comunitaria. Así, as porcentaxes son, respectivamente, o 12'5% para a media comunitaria e o 9% para España. E en valores absolutos, Francia, Alemaña e Italia significan os dous tercios do total. España tamén é superada por Gran Bretaña, sempre de acordo cos datos dispoñibles polo Centro Europeo de Empresas de Participación Pública relativos a principios de 1992.

No que atinxe á heteroxeneidade, continuou dicindo, do sector público empresarial español, lembremos que as dúas maiores concentracións de capital industrial son o INI e o IMH, que tamén o son da economía española. E a terceira agrupación do capital público empresarial é a do grupo Patrimonio, que recolle un conxunto de entidades entre as que sobresaen Telefónica, Corporación Bancaria de España e Tabacalera.

Así, os tres grupos referidos, INI, INH e Patrimonio, ex-

plican o 77% das vendas e o 68% do cadro de persoal do sector público empresarial español. E así, dos tres, o único diversificado cunha xestión corporativa é o INI.

A continuación o vicepresidente do INI, pasou a referirse ó tema central das presentes xornadas, a privatización.

Produciuse, comezou dicindo, un proceso privatizador no noso país que, por circunscribírmonos ó grupo de empresas INI, levou a unha diminución en termos de emprego de 84.470 traballadores entre 1981 e 1992, se ben este proceso tivo como obxectivo, fundamentalmente, conseguir un grupo empresarial con capacidade de competir no mercado internacional.

E a miña posición é que este é o ámbito relevante hoxe en España con respecto á discusión da empresa pública: ¿que achega máis valor ó noso tecido empresarial, o seu mantemento e desenvolvemento ou a súa privatización?

Os últimos datos dispoñibles das comunidades europeas, referidos a 1988 e publicados a finais de 1992, amóstranos que máis do 94% das nosas empresas teñen menos de 10 traballadores fronte ó 92% que corresponde á media comunitaria, e só o 0,4% son empresas de 100 ou máis traballadores, fronte ó 0,6% da media comunitaria.

Con estas referencias, vemos que temos un condicionante negativo moi acentuado para acceder á tecnoloxía e para expandirnos nos mercados, porque se necesita unha mínima escala para poder tomar decisións estratéxicas cruciais para mellorar posicións no mercado e gañar competitividade. Esa mínima escala –100 traballadores–, de fixarse en 200 traballadores, como fai unha parte da literatura económica, dependendo do sector analizado, acentúa aínda máis a debilidade da nosa estrutura empresarial.

Por iso, non podemos permitírno-lo luxo de desaproveita-lo que temos, senón, pola contra, aplica-la nosa imaxinación e ben facer en capitaliza-las oportunidades empresariais de que dispoñemos.

Así, se ben a grande empresa industrial do INI ten máis de 500 traballadores, ten un emprego medio equivalente ó 61% da media que ofrece a grande empresa industrial europea, para o total de empresas o emprego me-

dio por empresa no sector industrial español é do 33,4% do comunitario.

E sumando o total de empresas industriais, de construcións e servicios, o emprego medio da empresa española só representa o 51,4% da media comunitaria. Estamos, polo tanto, en termos de emprego por empresa, máis afastados da media europea.

Igualmente, o relator chamou a atención sobre o dato de que en España hai escasos exemplos de empresas grandes que non sexan de capital público ou filiais de multinacionais.

En segundo lugar, e en resposta ó segundo inciso do título do seu relatorio, o relator pasou a referirse ó futuro.

A oportunidade de futuro pola que está apostando o INI está representada por TENEO, sociedade anónima constituída por aquel, achegando a carteira de tódalas súas sociedades caracterizadas por concorrer en condicións normais de mercado. E así, a súa finalidade é maximizalo valor do propio INI e do seu grupo de empresas, que ten dúas vertentes:

- Aproveita-la capacidade de xestionar procesos de reestructuración empresarial en sectores como a minería do carbón, defensa, siderurxia e construción naval.

- Facer realidade a oportunidade de consolidar un grupo de empresas español con dimensión internacional, que ten tamén un valor estratéxico para reforzalo tecido empresarial tendo en conta o xa sinalado.

Así, aplicando un criterio de racionalidade á xestión do grupo de empresas, diferenciámo-lo grupo homoxéneo de empresas caracterizadas por concorrer en condicións normais de mercado, que deu lugar á constitución de TENEO.

Pola súa banda, como grupo público, o desenvolvemento da tarefa de TENEO implica:

- Clarifica-la xestión naquelas empresas que actúan en sectores con insuficiencia estrutural, ós que a comunidade lles dá resposta a través de réximes especiais que posibilitan procesos prolongados de adaptación a condicións de competencia ou conceden un marco específico de funcionamento continuado.

■ Conseguir unha ganancia de eficiencia desde a perspectiva orzamentaria.

■ Seguir un enfoque que permite xuntar esforzos públicos e privados, tanto para dar saída a determinados activos, como para fortalecer as posicións industriais tecnolóxicas, comerciais, así como financeiras, ou facilitar proxectos de alcance nacional ou europeo que lles dean resposta ós requirimentos do mercado, en termos de competitividade. 