

II. EXTRANJERO

RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y EMPRESA A TRAVES DE INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS *

SUMARIO: 1. LA PROBLEMÁTICA DE BASE: 1.1 *Las dos caras de la empresa pública.* 1.2 *El tema de la eficacia.* 1.3 *La prevalencia de los intereses colectivos.* 1.4 *La coordinación.*—2. EL CONTROL: 2.1 *Legitimación de los controles.* 2.2 *Organización del control:* 2.2.1 *El control parlamentario;* 2.2.2 *El control del poder ejecutivo;* 2.2.3 *Controles generales;* 2.2.4 *El aparato de los planes económicos;* 2.2.5 *El control de consumidores y de trabajadores.* 2.3 *Técnicas de control:* 2.3.1 *Control nombramiento;* 2.3.2 *Control funcional.*—3. LOS DISTINTOS MODELOS DE INSERCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EL MARCO ORGANIZATORIO DEL ESTADO. 3.1 *Modelo ministerial funcional.* 3.2 *Modelo presidencial.* 3.3 *Entes matriz y vinculación ministerial.* 3.4 *Ente matriz y Ministerio Especial.*—4. LA OPCIÓN POR EL MODELO DE ARTICULACIÓN ADECUADA. LA EMPRESA MATRIZ: *Empresa pública excluyente.* *Empresa pública prevalente.* *Empresa pública competitiva.* *Empresa pública complementaria.* *Empresa pública subsidiaria.* *Organizaciones no personificadas con gestión cuasi privada.* *Entes públicos con gestión privada.* *Entes privados con gestión privada.*

1. LA PROBLEMÁTICA DE BASE

Antes de analizar las concretas manifestaciones institucionales de la empresa pública y las modalidades arbitradas para su conexión con los centros de decisión política, conviene reflexionar brevemente sobre algunos temas cruciales que van a ser obligatoriamente ponderados a la hora de arbitrar las soluciones idóneas.

1.1 *Las dos caras de la empresa pública*

La empresa pública es por naturaleza una entidad bifronte, una especie de Janos empresarial que ofrece dos caras distintas, una, dirigida al mercado y otra al templo. Por una parte debe descender a la palestra de la economía y quizá competir en el mercado con los restantes agentes económicos, pero, por otra, debe tener siempre presente los superiores intereses colectivos y plegarse en consecuencia a los impulsos políticos. Esta dicotomía esencial perfectamente reflejada en el artículo primero de la Ley argentina 13.653, de 1955, da origen a múltiples tensiones y alimenta conflictos a menudo aparatosos entre gerentes y políticos, administradores y directivos.

* Ponencia presentada al Seminario Regional sobre «Relaciones entre Gobierno y empresas públicas», organizado por el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), Caracas, noviembre 1974.

Todo intento de búsqueda de soluciones estructurales o institucionales vendrá a la postre dirigido a conseguir un cierto equilibrio entre estas opuestas direcciones y armonizando en lo posible la lógica de las relaciones económicas con los imperativos público-políticos. Las funciones de la empresa pública y su propia imbricación en el sistema de Gobierno encuentran su natural explicación en una dialéctica de poderes que en definitiva se polariza en dos cuestiones fundamentales: el control y las modalidades de inserción de la empresa en el Estado.

1.2 *El tema de la eficacia*

La empresa pública, en cuanto artilugio organizatorio, tiene su intrínseca justificación en el intento de montar un determinado quehacer público de la manera más idónea. Para llevar a cabo tareas de trascendencia económica, el Estado expropia a los empresarios, según una frase célebre, sus modos operativos. La Administración, que extiende ahora sus cometidos más allá de los tradicionales servicios públicos, desciende a la palestra de la producción, de la transformación o la distribución; lógicamente abandona sus conocidos esquemas burocráticos recurriendo a fórmulas adecuadas para el manejo de los factores económicos.

Aparece así la empresa pública como dispositivo funcional básicamente centrado en torno a una relativa independencia de los sujetos actuantes, prescindiéndose para ello de los lazos jerárquicos y autorresponsabilizándose a los gestores. La búsqueda de la eficacia sólo es posible a partir de una cierta descentralización, sobre la base de una autonomía gestora que dé libertad de movimientos y permita a la postre enjuiciar los resultados, sin que pueda excusar la alegación del cumplimiento estricto de órdenes minuciosamente emanadas.

Sobre todo si la empresa pública juega en un contexto de economía mixta y si adquiere un talante competitivo, es impensable que pueda funcionar con una organización sustancialmente diversa a la que ha probado su éxito en el sector privado para la racional aglutinación de los factores productivos.

1.3 *La prevalencia de los intereses colectivos*

Es claro que el Estado no puede en ningún momento orillar lo que es su única justificación: la defensa de los intereses colectivos. Incluso cuando aparece con veste de empresario, esta sustancial preocupación no puede abandonarle. De aquí la necesidad de sincronizar las aspiraciones de eficacia que el modelo empresarial comporta, con los objetivos del bien común insertos en las motivaciones de todo el aparato público. La búsqueda de un punto de equilibrio entre autonomía y sujeción, entre beneficios sociales y rendimientos económicos y entre éxitos empresariales y logros macropolíticos, se cala así toda la problemática de la empresa pública

El sometimiento a controles de la empresa pública supone un paladino intento de subordinar su gestión a los dictados de los intereses colectivos, evitándose a la par la propia desintegración del Estado en una constelación de entes independientes enfeudados en moldes de Derecho privado, que pueden llegar a olvidar la propia justificación de su creación. Las estructuras jurídicas decididas para las empresas y los cauces de su integración en el complejo público total, son igualmente tributarias de tales preocupaciones.

Pero las inevitables injerencias externas deben modularse cuidadosamente para evitar el que se sofoque la responsabilidad gerencial, eliminándose las ventajas que la solución empresa pública comporta. El establecimiento de una armadura jurídica especialmente rígida puede volatilizar también los beneficios que se pretendía conseguir de la agilidad y el dinamismo gestor.

1.4 *La coordinación*

Las empresas públicas distan hoy de ser un fenómeno aislado. Sin excepción aparecen en todos los sistemas políticos, aun los más apegados a los moldes liberales de la economía de mercado. La proliferación de empresas dependientes de las distintas administraciones públicas territoriales y no territoriales hace surgir el tema de la coordinación, materia ésta nada fácil para los Estados modernos y cuya dificultad lógicamente se acentúa a medida que expanden sus tareas.

El dispositivo de control sobre las empresas trata, por tanto, también de aunar las políticas parciales intentando establecer su disciplina sectorial, sometiendo finalmente todo el complejo público económico a una cierta unidad de dirección de acuerdo con preocupaciones nacionales plasmadas posiblemente en un plan a medio plazo indicativa o imperativamente establecido.

2. EL CONTROL

2.1 *Legitimación de los controles*

La Administración que crea empresas parece debe venir autorizada para fiscalizar sus resultados y orientar sus actuaciones. Sin embargo, los títulos que se ostentan a este respecto son distintos de acuerdo con el estatuto de las empresas en particular. Si éste responde al tipo societario privado, el Estado o la Administración Pública de que se trate vendrá legitimado para intervenir en su condición de propietario. Si, por el contrario, prima el componente público en las relaciones empresa-Administración, los poderes directivos se aproximarán a las clásicas relaciones jerárquicas.

Pero además resulta habitual que los Estados adopten un conjunto de normas singulares específicamente dirigidas a ordenar las relacio-

nes de la Administración tradicional con las empresas y aclimatando los controles públicos generales a las peculiares características del dispositivo empresarial.

2.2 Organización del control

2.2.1 El control parlamentario

Uno de los temas clásicos del Derecho constitucional contemporáneo es el de las dificultades que enfrentan a los supremos órganos políticos nacionales para disciplinar las actuaciones públicas de carácter económico. Efectivamente, el carácter técnico de las materias implicadas, el volumen de la documentación producida, la propia estructura parlamentaria y la formación de sus componentes, hacen surgir serios escollos para la efectiva disponibilidad de los órganos situados en la pirámide del poder sobre las competencias públicas de naturaleza económica.

Como remedio a tal situación y concretamente en el campo de las empresas públicas se ha recurrido a la integración en el seno de los parlamentos de Comisiones especializadas, como la Comisión de Finanzas y Asuntos Económicos, las Comisiones Especializadas del Sector nacionalizado, la Comisión de Participaciones Estatales, etc., que funcionan en los Parlamentos italiano, francés e inglés. Pero el control efectivo dista de haberse conseguido, y sobre estas Comisiones se descargan tareas que exceden de sus posibilidades reales, con lo que o bien se demoran sus informes o bien éstos tienen escasa precisión y simplemente el control es más aparente que real.

Quizá sea en Inglaterra donde se ha logrado una mayor eficacia, pese a que las empresas no responden directamente ante el Parlamento de su gestión día a día, siendo el único interlocutor de la Cámara el ministro de quien dependen. Pero a través del juego de las interpelaciones y, sobre todo, del funcionamiento permanente de un *Select Committee* en el sector nacionalizado, el Parlamento ha conseguido, si no un conocimiento simultáneamente panorámico del funcionamiento y resultados de las empresas nacionalizadas, sí al menos una visión en profundidad de las empresas en que periódicamente se concentra la actividad del Comité.

Ello, no obstante, puede apuntarse como constante, junto a la sujeción teórica de las empresas públicas al control de los órganos legislativos, las dificultades prácticas para la efectividad de tales controles.

2.2.2 El control del poder ejecutivo

Los cauces claves para el control, donde éste realmente existe, son los que enlazan las direcciones de las empresas con los Ministerios de quien dependen. Por estas vías se hace efectivo el denominado

control técnico, que se manifiesta no sólo a través de las potestades de dirección y nombramiento, que luego veremos, sino además mediante la presencia *in situ* en el seno de la empresa de Comisarios de Gobierno, caso francés, delegados en algunas empresas españolas o sindicaturas, en algunas naciones latinoamericanas.

Además de estos controles técnicos, debe aludirse a los controles financieros también realizados interiormente y a lo largo de la gestión ordinaria por órganos como los interventores del Estado y las Comisiones de Control en Francia o los delegados del Ministerio de Hacienda y Finanzas de otros países.

2.2.3 *Controles generales*

Debe aludirse aquí a la intervención en las empresas públicas de los órganos generales que permanentemente tienen encomendado el control de toda la Administración, lo que es el caso de los Tribunales de Cuentas, Contralorías y Procuradorías Generales. Este tipo de organizaciones extiende también sus competencias a las empresas públicas si bien cuando éstas adquieren un cierto volumen suelen incorporar un aparato especial como sucede con la Comisión de Verificación de Cuentas de las Empresas Públicas en Francia, o adoptar ciertas cautelas para evitar que trasciendan ciertos aspectos de la gestión de las empresas públicas que podrían hacerlas vulnerables frente a otras empresas.

2.2.4 *El aparato de los planes económicos*

En los países socialistas con planes imperativos este circuito es el decisivo en materia de control. Por el contrario, en las naciones con planificación meramente indicativa, aunque ésta sea vinculante también para el sector público, los controles son más problemáticos. Suelen, no obstante, establecerse mecanismos que procuran acomodar la política de las empresas públicas a la política general que los planes incorporan, bien mediante la creación de Comisiones Interministeriales Especiales, caso italiano, bien supeditando la aprobación de los Programas Anuales de Inversión de las empresas y su financiación a cargo del Tesoro, a la adecuación de sus objetivos a las previsiones del plan.

2.2.5 *El control de consumidores y de trabajadores*

El auge de la empresa pública europea coincidió, en la segunda posguerra mundial, con un período de exaltación de los valores sociales y participativos como consecuencia del aniquilamiento de regímenes autoritarios por naciones que habían suscitado entre sus ciudadanos al hilo de la contienda un fuerte espíritu comunitario.

Ello explica el que se hiciese especial hincapié en la democracia económica y en la nacionalización de ciertos sectores de la economía

aunque descartándose el término estatizador. Por otra parte se pretendió que en el regimiento de las empresas públicas se concitase los intereses implicados: el de los trabajadores, el de los usuarios o consumidores y los del propio Estado en cuanto tal.

Sin embargo, este tipo de experiencias no dio a la larga buenos resultados, por lo que hubo de rectificarse el estatuto inicial de las empresas públicas consolidándose definitivamente la prevalencia del Estado. Aunque subsisten los Consejos de Trabajadores y consumidores en Inglaterra y existe una composición tripartita en las Asambleas generales de las sociedades públicas francesas, de hecho la Administración mantiene definitivamente un predominio justificado. La reunión de dispares representaciones en los órganos colegiados directivos condujo a un cierto desinteresamiento por la empresa en sí que se propendía a sacrificar a las ventajas parciales y a la vez antagónicas de los grupos implicados.

2.3 *Técnicas de control*

2.3.1 *Control nombramiento*

Esta es habitualmente la técnica más simple y también la más eficaz para orientar el comportamiento de la dirección de las empresas conforme a los propósitos del estamento político. Pero ello implica a la vez sensibles riesgos en cuanto que un manejo arbitrario y caprichoso de estos poderes puede arruinar la estabilidad de la empresa, privar a sus directores de la posibilidad de desarrollar programas a medio y largo plazo y permeabilizar sus cuadros a influencias políticas excesivas, convirtiendo a las empresas, lo que no es infrecuente, en destinatarios de clientelas políticas, premiándose lealtades y servicios con sus cargos, lo que además hace que sus recursos puedan estar disponibles para la financiación del aparato del grupo dominante.

Para evitar tales excesos, algunos ordenamientos prevén que los nombramientos habrán de recaer en personas con cualificaciones profesionales, e incluso se ha solicitado una cierta estabilidad para los directivos de las empresas públicas. Pero es lo cierto que los riesgos existen y no es posible, sin convertir a la empresa en un ente rigurosamente autónomo, privar al Consejo de Ministros o a los ministros responsables de las posibilidades de nombramiento y remoción del personal directivo. Sólo un clima de madurez y estabilidad política, un sólido componente ético colectivo unido a un afianzamiento de la empresa pública como tal, puede conjugar tales peligros.

2.3.2 *Control funcional*

Este tipo de controles incide en la propia mecánica operativa de la empresa sometiendo a autorización actos de cierta trascendencia como por ejemplo la enajenación de acciones, la adquisición del control de

otras empresas, la contratación de créditos y empréstitos, etc., o incidiendo en determinadas decisiones con posibilidades prohibitivas como sucede con los derechos de veto de los comisarios, síndicos y delegados gubernativos.

En otras ocasiones los controles operan *a posteriori* sobre las cuentas, balances, inventarios, distribución de resultados y otros actos obligatoriamente sometidos a la aprobación de los órganos de control.

Mucho menos formalizados pero particularmente vigorosos son los controles previos establecidos a partir de las directrices e instrucciones que emanan de los titulares de los ministerios de tutela o de sus entes intermedios. Con base estatutaria o como consecuencia de los poderes de nombramiento y cese, se consigue así una influencia capital sobre los directivos de las empresas, lo que contradice los postulados teóricos de la autonomía y contrarresta la autorresponsabilidad.

3. LOS DISTINTOS MODELOS DE INSERCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EL MARCO ORGANIZATORIO DEL ESTADO

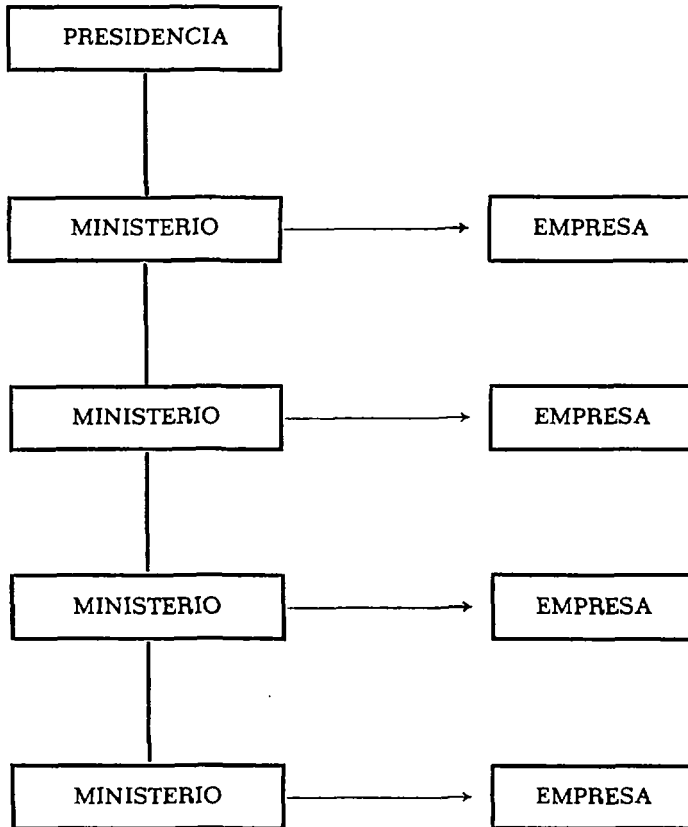
Vamos a examinar ahora las soluciones adoptadas para engarzar las empresas públicas con el aparato general del Estado. Prescindimos aquí de las empresas de dependencia municipal por tener una importancia secundaria y venir a la larga reconducidas al dispositivo administrativo central. Debe advertirse además que el presente estudio está centrado lógicamente en el denominado ámbito occidental, dado que la problemática de los países socialistas tiene un carácter bien distinto, tanto por la propia generalización de la empresa pública, como por la existencia de instrumentos de articulación y control mucho más contundentes.

3.1 *Modelo ministerial funcional*

Este sistema es el más clásico y posiblemente el más generalizado. Supone simplemente la incorporación al esquema ministerial tradicional de las empresas públicas que han venido surgiendo en los últimos tiempos confiándolas a la tutela del ministerio que se ocupaba ya de materias conexas. Tal solución se emplea además con plena lógica a los supuestos de empresas públicas no creadas *ex novo*, sino que constituyen una reestructuración bajo esta forma de servicios públicos de antiguo gestionados por la Administración, directamente o a través de su concesión, como los transportes por ferrocarril, el servicio de Correos y Telecomunicaciones, etc.

De esta forma se consigue sin duda una cierta racionalidad en la distribución competencial en cuanto que si el reparto de competencias entre los ministerios es correcto se evita duplicidad de responsabilidades y diversificación de esfuerzos. Los ministerios pueden contar además así con medios poderosos para implementar sus políticas específicas.

MODELO MINISTERIAL FUNCIONAL



Este sistema ha funcionado bien en algunas naciones como Francia, y sobre todo Inglaterra, y desde luego es el adecuado, como se ha dicho, en el caso de empresas gestoras de servicios públicos tradicionales. Pero en determinadas circunstancias puede suponer sensibles distorsiones si la gestión de las empresas queda excesivamente mediatizada por los distintos departamentos ministeriales, los cuales las trasladan además modos operacionales más propios de la Administración interventora en el sector privado que de una Administración directamente responsabilizada en las tareas de la producción.

Puede suceder, por otra parte, que en lugar de situarse en la órbita de los ministerios respectivos, sólo una o unas pocas empresas poderosas se propenda a crear un gran número de unidades relativamente desconexionadas y de escaso volumen, que sirven a objetivos políticos de estrechas miras, siendo muy vulnerables a la colonización

de sus cuadros directivos por personas sin adecuada preparación empresarial, de la confianza política o personal de los ministros responsables o simplemente recibiendo al trasvase de funcionarios que aspiran a puestos mejor pagados, pero para cuyo desempeño carecen de suficiente experiencia o preparación.

Existe además el riesgo de la descoordinación entre las distintas unidades empresariales celosamente defendidas quizá por los ministerios de su dependencia y que operan al margen de una estrategia común. Pero, como decimos, si el clima político es propicio, si funcionan los mecanismos de control y las empresas son poco numerosas y lo suficientemente grandes como para operar en su seno una cierta coordinación sectorial, el sistema puede funcionar y es quizá, también con las debidas matizaciones y ajustes, el único viable cuando la acción pública a través de empresas es excluyente o tiene un volumen considerable.

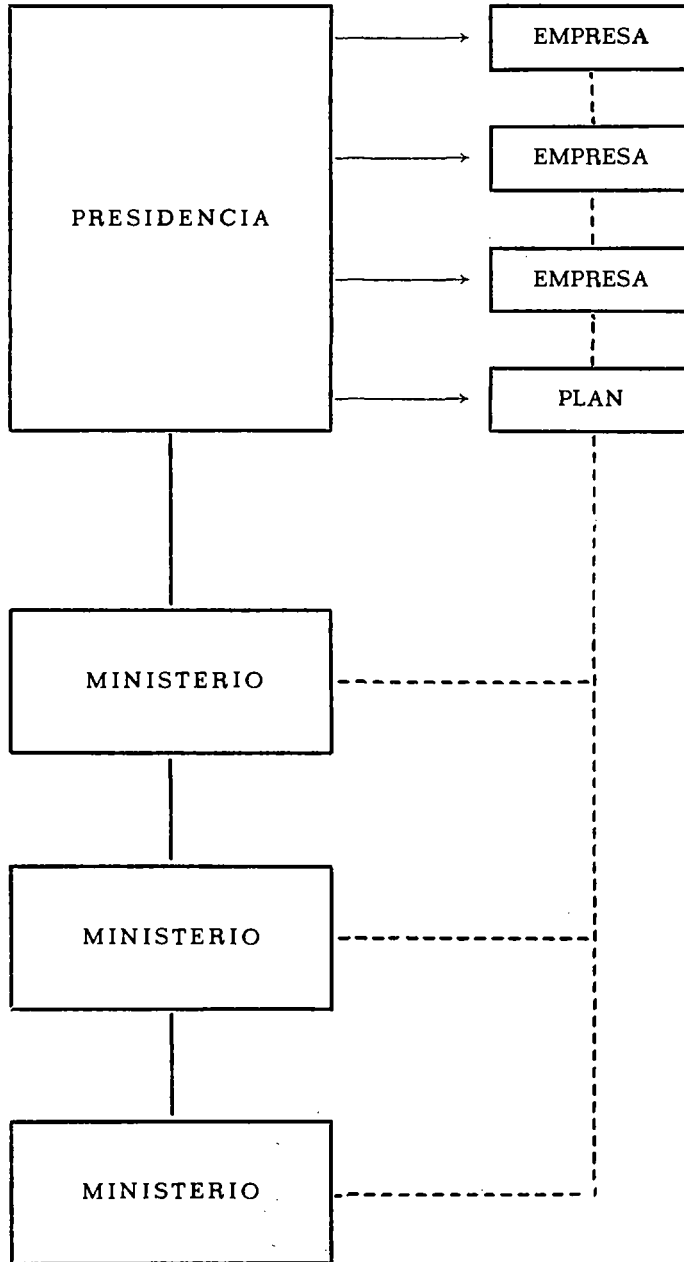
3.2 *Modelo presidencial*

La creación de empresas públicas con una esfera de influencia que abarca de una forma u otra a toda la Administración, o simplemente el deseo de instaurar una política poderosa de promoción económica sobre estas bases, puede hacer que las empresas públicas se ubiquen en la zona política de mayor peso, concretamente la Presidencia del Gobierno o de la República. Sucede además que la adopción de estos nuevos moldes de acción parece puede encajar mal en el dispositivo administrativo tradicional, en unos casos porque sus hábitos gestores no están preparados para recibir estas nuevas formas de actuación y en otros porque desequilibraría el peso relativo de los distintos ministerios.

Es por ello quizá por lo que en algunas naciones latinoamericanas las empresas públicas se vinculen a las presidencias, lo que también ha sucedido en Venezuela por ejemplo con la Corporación Venezolana de Guayana, al menos en lo que a la provisión de los cargos directivos se refiere. Igualmente el INI español ha estado hasta hace poco conectado con la Presidencia del Gobierno.

Es'a solución es ciertamente estimable sobre todo si la estrategia de los impulsos económicos a través de empresas públicas tiene un carácter circunscrito o se la quiera dotar de una mayor contundencia. Las empresas públicas encuentran tras sí el soporte del centro político más vigoroso de la nación, ubicándose en la misma área en que habitualmente se encuentra el aparato de los Planes de Desarrollo a cuyos objetivos pueden servir como eficaces instrumentos. Se las sustrae además a los criterios parciales y funcionalizados de los distintos ministerios. Igualmente el soporte presidencial puede contrarrestar las tendencias ya expuestas hacia una politización indeseable de las empresas públicas y a convertir a éstas en fuente de prevendas. Se favorece con ello una cierta estabilidad y profesionalidad beneficiosa para el desenvolvimiento de programas de largo alcance.

MODELO PRESIDENCIAL



Sin embargo, es impensable que las empresas públicas puedan encajar en el patrón presidencial cuando su dispositivo alcanza gran importancia, no resultando entonces aconsejable concentrar en un solo punto la gestión de la economía, lo que inevitablemente desembocaría en un montaje paralelo al ministerial en el escalón presidencial.

Como alternativa al modelo expuesto se intenta en ocasiones utilizar la palanca presidencial no ya como motor o impulso de las empresas públicas, sino como instrumento coordinador haciendo depender de este centro organismos encargados de armonizar las directrices de las distintas empresas a través de Juntas y Comisiones vinculadas a la vez con el aparato de los Planes de Desarrollo.

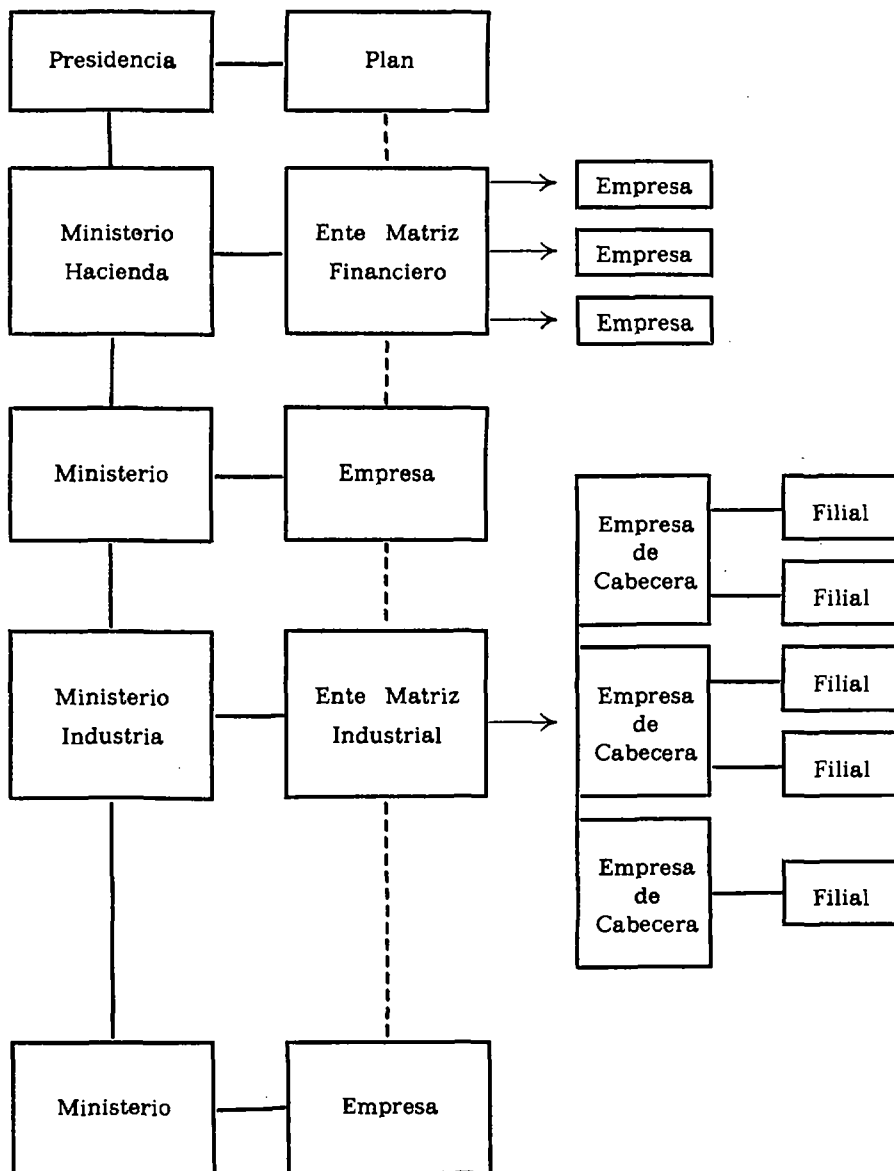
3.3 *Entes matriz y vinculación ministerial*

Cuando las empresas públicas son numerosas y abarcan amplios campos de la vida económica es imprescindible reagruparlas de alguna manera en evitación de conflictos entre sus respectivos fines. Aparecen entonces obligadamente ciertos entes interpuestos entre la gestión operativa de las empresas y los centros políticos de dirección que aúnan criterios y establecen una dirección común. Tales entes pueden tener un carácter de Derecho público o de Derecho privado funcionando como auténticas empresas matrices, *holdings* o sociedades de cartera.

Si el conjunto de empresas públicas es numeroso y abarca varios sectores económicos, lo normal es que por debajo de estos entes niveladores aparezcan bien otros *sub holdings*, bien grandes empresas que concentran la acción pública en el sector. En el modelo aquí contemplado partimos de esta última hipótesis: en lugar de entes matrices de segundo grado aparecen empresas poderosas producto de una política de concentración de empresas dentro del sector público. Por debajo de estas grandes empresas se sitúan sociedades filiales controladas por ellas. A este modelo responde sustancialmente el INI español vinculado al Ministerio de Industria y en cierto sentido también el *Statsforetag* sueco.

En la solución aquí analizada, el grueso de la actividad empresarial del Estado se conecta con el Ministerio más significativo al respecto, ministerio que puede ser el de Industria, el de Economía u otro cualquiera, según los criterios y denominaciones de las naciones respectivas. En ocasiones existen además otros entes matrices que se sitúan bajo la dependencia de distintos Ministerios y concretamente del de Hacienda en cuanto a la Banca oficial y a los entes financieros públicos, mientras que ciertas empresas quedan al margen de esta política de reagrupación, dependiendo aisladamente de Ministerios como los de Obras y Servicios Públicos, en el caso de los ferrocarriles, viviendas populares del Ministerio de la Vivienda si éste existe, mercados agrícolas, en su caso, del de Agricultura, hostelería del de Turismo, etc. La solución, pues, no suele ser integral.

ENTE MATRIZ - MINISTERIO DE INDUSTRIA



Las tendencias a la reagrupación sin duda comportan un cierto grado de racionalidad y una estimable concentración de energías. Además los entes intermedios constituyen una alternativa sumamente útil no sólo para coordinar los distintos sectores de economía pública, sino también para filtrar adecuadamente la inevitable, y por lo demás imprescindible, influencia política. De esta forma los controles de resultados pueden ser operativos en términos de valorar la eficacia sin perjuicio de que las empresas se aparten de las puras consideraciones de mercado. Las directrices emanadas de los más altos centros del poder decantadas a través del escalón intermedio no deberán comprometer la gestión ordinaria, favoreciendo la profesionalización del estamento gerencial a través de una adecuada política de personal.

En un estadio progresivo de la expansión del sector público, esta solución puede ser la aconsejable, aunque si la expansión continúa y el número de las empresas públicas aumenta, surgirán los desequilibrios ya apuntados en cuanto que el Ministerio que controla las empresas públicas puede adquirir un peso desproporcionado.

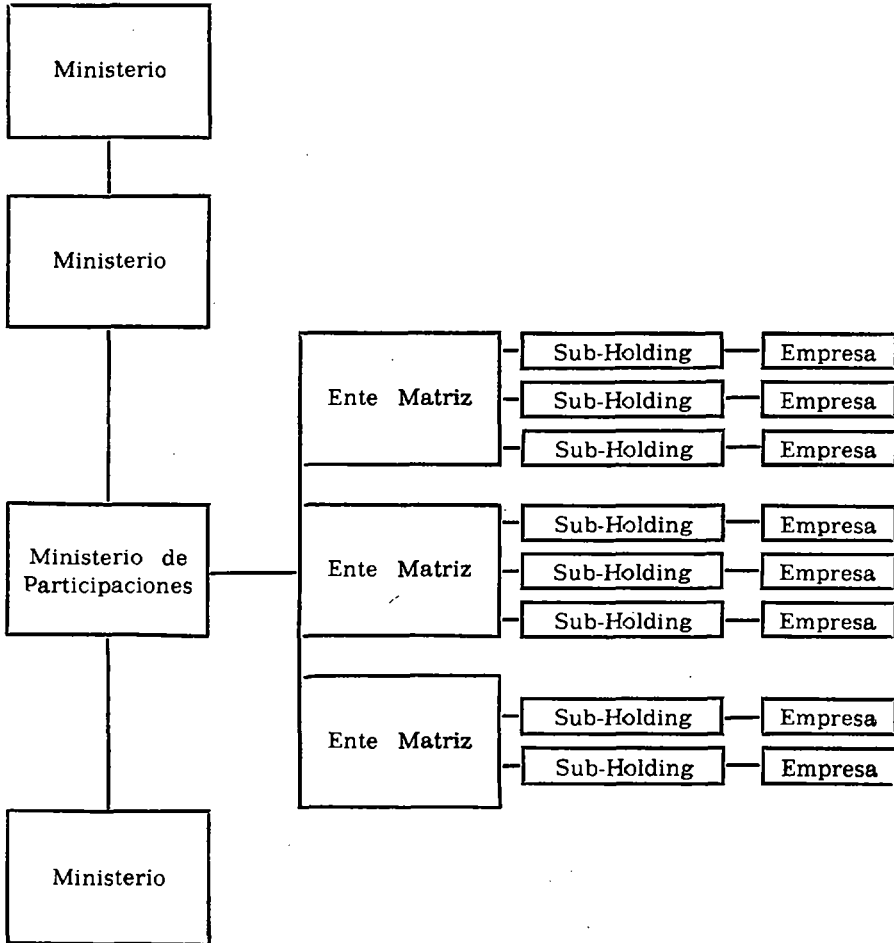
Pero no siempre resulta satisfactorio el vincular a un ente común subgrupos sectoriales muy diversos sin más justificación que la identidad en cuanto a la titularidad de la empresa. Debe tenerse en cuenta además la dimensión significativa del Ministerio escogido para tutelar el ente interpuesto, que tendrá habitualmente una vocación tradicional específica. Si se trata, por ejemplo, de un Ministerio de Industria, cuya clientela abarca también el sector privado, es inevitable que o bien éste considere sacrificado a los intereses empresariales del Estado o bien, por el contrario, lo que es un peligro más real, se ponga a la postre el dispositivo público al servicio del sector privado o simplemente se le sitúe en un plano de rigurosa competitividad con olvido de que la entrada del Estado en la economía no le convierte sin más en un empresario privado ordinario.

3.4 *Ente matriz y Ministerio Especial*

Quizá para salvar algunos de los inconvenientes apuntados y deslindar clientela concentrando a la par al máximo el patrimonio empresarial del Estado, se ha decidido crear en algún caso un Ministerio de participaciones estatales, como ha sucedido concretamente en Italia. Este Ministerio actúa a través de entes interpuestos, los más importantes de los cuales el IRI y el ENI a su vez se desdoblan en *sub holdings*; en el caso del IRI aparecen Finisider, Finmeccanica, Finmare, etc., y en el caso del ENI, AGIP, SNAM, ANIC y AGIP Nucleare. Se trata de sociedades financieras que funcionan como cabeceras de grupo constituyendo un escalón directivo considerablemente activo.

Esta experiencia ha dado sin duda buenos resultados, pero tiene intrínsecos muchos de los riesgos contemplados para el modelo anterior. Su eficacia se constriñe también a un cierto estadio de desen-

ENTE MATRIZ - MINISTERIO ESPECIAL



volvimiento de las empresas públicas; más allá del cual el modelo no es operativo y siempre conlleva la desventaja de introducir en el mismo cajón de sastre, aunque con ciertas compartimentaciones, actividades económicas del más diverso cuño. Por último, no debe desdeñarse el peligro que supone la creación de ciudadelas económicas enormemente poderosas en el seno del propio Estado inunes prácticamente a los controles formales y capaces de imponerse a la Administración ordinaria, sobre todo cuando ésta está sometida a frecuentes cambios y la influencia de frecuentes alteraciones políticas que dejan vacíos de poder fácilmente aprovechables por los grandes complejos relativamente autónomos.

4. LA OPCIÓN POR EL MODELO DE ARTICULACIÓN ADECUADA. LA EMPRESA MATRIZ

No es fácil ni siquiera aconsejable zanjar definitivamente la problemática apuntada aconsejando con validez general una u otra de las fórmulas propuestas. La decisión dependerá de las circunstancias históricas de cada nación, y muy especialmente del sentido de la empresa pública en su contexto económico. En este sentido, y muy esquemáticamente podríamos distinguir los siguientes supuestos:

Empresa pública excluyente.—Es el caso de los países socialistas en los que, al menos en el campo industrial y comercial, se descartan las empresas privadas.

Empresa pública prevalente.—En esta dirección parece que apuntan algunos sistemas políticos de naciones en trance de desarrollo que centran sus esperanzas de promoción en torno a una progresiva responsabilización, económicamente activa, del Estado.

Empresa pública competitiva.—Supone la consolidación de la empresa pública en un medio neocapitalista en la que ésta aparece en un pie de igualdad con la empresa privada, normalmente tras una fase de subsidiariedad o complementariedad.

Empresa pública complementaria.—La empresa pública cubre campos ajenos a la empresa privada, habitualmente por haberlos atraído el Estado a su esfera de influencia. Tal es el supuesto de los denominados monopolios naturales: transportes, energía, comunicaciones, etcétera, que implican la infraestructura general del sector privado.

Empresa pública subsidiaria.—En regímenes en los que constitucionalmente se sanciona el predominio de la economía de mercado y de la libre empresa, la empresa pública sirve para canalizar iniciativas no atractivas para el sector privado, pero imprescindibles en el contexto económico general o simplemente para tomar el relevo de empresas privadas que han fracasado en sus empeños dando lugar a lo que se ha denominado nacionalización de pérdidas.

Es evidente que la solución a adoptar dependerá de la posición de la empresa pública dentro del cuadro de relaciones que, con las obligadas simplificaciones se ha intentado exponer. Si la empresa pública está generalizada, o en el otro extremo, es meramente subsidiaria la agrupación de todas las empresas de esta naturaleza no sería razonable en el primer caso, ni tendría mayor trascendencia en el último. En el supuesto de empresa pública complementaria tampoco aparecería como inevitable aunque pudiera ser conveniente.

Habrá de tenerse en cuenta además otros aspectos de indudable trascendencia al optar por una u otra solución, me refiero a la forma jurídica de las empresas. También procediendo a una extrema simplificación podemos aislar los siguientes grupos:

Organizaciones no personificadas con gestión cuasi privada.—Aquí encajan las denominadas empresas propias que sirven internamente

a la Administración y algunos antiguos servicios a los que se dota de cierta sustantividad, tipo Correos, Radiodifusión o Televisión, pero sin concederles personalidad jurídica. No se trata a mi juicio de auténticas empresas públicas, aunque presenta ciertos rasgos coincidentes como las denominadas *Régies* francesas.

Entes públicos con gestión privada.—Se trata de auténticas empresas públicas que actúan externamente como empresas privadas y sometidas al Derecho mercantil, pero que tienen un estatuto de Derecho público como las «Public Corporation» y «Government Corporation» anglosajonas, los establecimientos públicos de carácter industrial y comercial franceses, los organismos autónomos, fundaciones e institutos industriales y financieros, etc., de otros países.

Entes privados con gestión privada.—Constituyen el prototipo de las empresas públicas y adoptan formas societarias de carácter anónimo o cooperativo similar al de las restantes empresas, estando en estos casos el control de la sociedad en manos de la Administración por detentar la mayoría o la totalidad de las participaciones sociales o reservarse para sus representantes poderes especiales en las Asambleas y Consejos de Administración.

La agrupación de empresas públicas sobre la base de un ente matriz común sólo encaja plenamente en el último supuesto, aunque quepa arbitrar algún mecanismo sustitutorio para el segundo grupo de empresas, si bien con el evidente riesgo de que se trate de simples Comités interministeriales, Juntas de Coordinación, etc., cuya ineficacia práctica está más que probada.

Pero si median las circunstancias propicias tanto en el contexto económico en que se inscribe la empresa como en su naturaleza jurídica, la solución reagrupadora a través de empresas matrices desagregadas a su vez en *sub holdings* o en grandes empresas cabeceras de grupo, parece ser la idónea para la mayor racionalización de la acción empresarial pública, en cuanto que permite la dosificación de los elementos políticos y gerencial, la coordinación de las actividades intra e inter sectorial y la combinación de la misión rectora del Estado con la agilidad y dinamismo empresarial, impidiendo que en un extremo las empresas sean un ente productivo más sometido exclusivamente a las normas del mercado y en el otro que se conviertan en unos entes burocratizados desprovistos de preocupaciones operativas de eficacia.

Esta fórmula ha tenido pleno éxito en los países en que primeramente se ha aplicado, y buena prueba de su idoneidad es el hecho de que las naciones en las que las empresas públicas han adquirido una cierta importancia se orienten hacia su adopción. Así por ejemplo en Suecia se creó en enero de 1970 un complejo de empresas nacionales bajo la dependencia del Ministerio de Industria al que se transfirió titularidades anteriormente dispersas entre siete Ministerios y que afectaban a 24 empresas. En Alemania occidental se lanzó por las mismas fechas un proyecto similar, avalado por el Ministerio de

Hacienda. En estos momentos el nuevo Gobierno laborista inglés contempla la creación de un *National Enterprise Board* de características en alguna manera similares, aunque con las peculiaridades propias de las empresas inglesas.

Por último conviene hacer constar que la solución aquí propugnada difiere de la representada por organizaciones del tipo del Instituto de Desarrollo Industrial francés o de la *Industrial Reorganisation Corporation* inglesa, cuyas preocupaciones primordiales son más que la concentración de participaciones estatales empresariales la reestructuración de las unidades empresariales del país con el fin de mejorar la productividad y reactivar la industria.

Ramón MARTÍN MATEO

