

Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión

Rafael Iturriaga Nieva

Vicepresidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Epaitegia

En los últimos tiempos, nos encontramos ante un fenómeno de creciente huida del Derecho Administrativo por parte de la propia Administración, reiteradamente puesto de manifiesto por la doctrina.

Sobre la base de las modernas técnicas de management y de gestión, y en busca de una mayor eficacia y eficiencia, se considera con frecuencia que el conjunto de requisitos propios de la labor administrativa constituye un corsé que impide, mediante sus burocráticos controles, el pleno triunfo de la acción pública y el alcance de los objetivos programados en condiciones de óptima economía de medios.

Hay varias contradicciones y algo de fraude en este proceso.

En primer lugar, resulta harto curiosa la apelación al criterio de eficacia y al mejor cumplimiento de unos objetivos políticos, cuando la Administración, la misma que desdobra su actividad en múltiples organismos parapúblicos, parece renunciar (según se desprende de las cuentas que se presentan a fiscalización) no ya al cumplimiento de los mismos, sino ni siquiera a su determinación presupuestaria.

En efecto, la ausencia o en el mejor de los casos la expresión puramente litúrgica y vacía de contenido concreto de los objetivos, acciones e indicadores de las Memorias Presupuestarias resulta una práctica lamentablemente constante, a pesar de ser ésta la única vía posible para la comprensión de la acción y del gasto de una entidad

pública, así como una ineludible obligación legal (artículo 43 de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi).

De lo anterior podemos deducir que si una determinada administración pública desconoce oficialmente cuáles son los objetivos cuyo alcance determinará la eficacia de su gestión, malamente podrá siquiera plantearse cuáles han de ser los modos de gestión más eficientes para llevarlos a cabo.

Además, hay que plantearse: ¿Cuáles son, realmente, las trabas administrativas que entorpecen de tal modo la gestión como para justificar esa huida hacia el derecho privado? La nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (de 18 de mayo de 1995) entroniza, pre-

cisamente, el criterio de agilización del procedimiento para lo cual se adoptan, entre otras, las siguientes medidas (recogidas en su Exposición de Motivos):

- * Simplificación del régimen de remisión de contratos al Tribunal de Cuentas.
- * Limitación de la intervención preceptiva del Consejo de Estado y de los informes de la Asesoría Jurídica en los expedientes, así como de la aprobación de los contratos por el Consejo de Ministros.
- * Establecimiento de un procedimiento sumario para la resolución por incumplimiento del plazo.
- * Imposibilidad de declarar desierta la subasta con bajas temerarias cuando existan otras posturas razonables.
- * Utilización del Procedimiento Negociado en prestaciones accesorias o complementarias.
- * Potenciación de los contratos menores.
- * Unificación, en una sola, de las antiguas recepciones provisional y definitiva, etc.

Lo cierto es que se ha realizado un considerable esfuerzo para que la actuación administrativa resulte lo más mínimamente perjudicada en su eficacia, manteniéndose, eso sí, los requisitos de pleno sometimiento (formal y también material) a la Ley y al Derecho, tal y como impone nuestra Constitución al ejercicio de las potestades administrativas. El artículo 4 de la mencionada Ley 13/1995 de Contratos proclama el "liberal" principio de libertad de pactos y condiciones para la contratación administrativa siempre que "no

sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración". ¿Puede alguien sostener, seriamente, que el escenario dibujado por esta disposición resulte una rémora atosigante para la buena gestión? Creo que no.

*Nada habremos
ahorrado si
caemos en la vieja
trampa de las
duplicidades,
trampa en la que
pisan los gestores
públicos*

Si, por tanto, ni los objetivos en cuanto tales ni la gestión, por sí misma, alcanzan a justificar esta actual desbandada hacia la "privatización" ¿qué es lo que puede estar ocurriendo? ¿Resulta, por ejemplo, un modo más barato de alcanzar los mismos niveles de satisfacción de la demanda de actuación pública?

Llegados a este punto se nos abren dos posibilidades. Por un lado, que se trate de la realización de alguna actividad innovadora por parte de la entidad pública. Así, pudiera ser que a un nuevo (o ampliado) objetivo programático correspondiera un nuevo instrumento de gestión que, por sus especiales o innovadoras características, se decida articular a través de un organismo de naturaleza jurídico privada: Una Sociedad Pública sujeta en su tráfico contractual al derecho mercantil.

Hasta este momento toda comparación resulta prácticamente imposible puesto que, como hemos dicho, partimos de la idea de que se trata de algo novedoso. El único análisis razonable se establecería comparando sus resultados y costes operativos con los objetivos (una vez más) que, se supone, deberían haber sido previamente fijados (si es verdad que nos estamos refiriendo a la puesta en marcha de una actuación programática innovadora).

Otra posibilidad consiste en que la decisión de acudir a una forma de gestión privada obedezca, exclusivamente, al intento de abaratar el coste de nuestra actividad pública merced a la presunta mayor eficiencia de este tipo de entidades.

Para que esto ocurra así resulta un requisito indispensable, además del buen funcionamiento de la nueva sociedad, la efectiva sustitución del trabajo antaño realizado mediante los recursos propios de la Administración General. Dicho de otro modo, nada habremos ahorrado si caemos en la vieja trampa de las duplicidades, trampa en la que pisamos los gestores públicos más a menudo de lo que aparentemente se podría imaginar.

Pero es que, incluso en la línea de pensamiento que achaca al modo de gestión institucional una larga serie de trabas y burocratismos, todo el mundo está de acuerdo en que si algo, por lo menos, se consigue aquilatar con los viejos sistemas napoleónicos de control es, junto con la legalidad de las acciones, el uso moderado, incluso cicatero, del gasto público por encima de cualesquiera otros aspectos operativos o programáticos. Una fórmula semiprivada de actuación administrativa sólo podrá ser más eficiente que la propia Administración si, al igual que ésta, observa rigurosa-

mente similares limitaciones y requisitos a la hora de gastar, sobre todo en lo referente a capítulos como el de Personal (en un amplio sentido, tanto en lo referente al montante total, determinación de masas salariales, etc., como en lo referido a criterios de crecimiento de plantilla, contratación, altos cargos, etc.)

Si no se produjera una rigurosa observancia de tales requisitos, lo único que habríamos logrado (con evidente injusticia, para empezar, con los propios funcionarios) es sortear las limitaciones presupuestarias políticamente decididas en relación con determinados capítulos (Personal y Gasto corriente, fundamentalmente) para convertirlas en aparentes transferencias o subvenciones al capital con las que alimentar el inevitable déficit de explotación de la sociedad a la que hayamos encomendado el servicio público de que se trate, lo que, no se porqué, parece resultar para muchos "más decoroso" o más fácil de asumir por la opinión pública.

Si, como decía, no se siguen al pie de la letra estas limitaciones que la voluntad del legislador (el general y el presupuestario específico) impone a la Administración, se estará produciendo, bajo la capa de una eventual mejoría de la eficiencia aún por demostrar, un fraude de ley y una malversación teleológica y política de los fondos públicos cuyo único objetivo será eludir los controles y los requisitos legales que, como proclama nuestra ley, orientan la acción administrativa hacia el interés público, así como los principios de una buena Administración.

Este tipo de situaciones ponen de manifiesto la concurrencia de otros intereses, que no tienen que reputarse en principio espúeos, pero que divergen en la práctica del interés público.



La determinación de la identidad y la procedencia de este tipo de objetivos particulares que producen más o menos "interferencias" en el desarrollo de la acción pública sólo puede efectuarse en cada caso. No obstante, de modo indicativo, podríamos señalar como principales "grupos de presión" al propio funcionariado, a los partidos políticos (en cuanto que organizaciones corporativas, no en referencia a su misión política), a las empresas y entidades proveedoras y contratistas de la Administración, a las grandes corporaciones financieras e industriales, a los sindicatos, etc.

La situación puede llegar a complicarse todavía más cuando, como ocurre tan a menudo en la CAPV, este tipo de empresas o sociedades

públicas gestoras de determinadas parcelas administrativas no están constituidas al cien por cien (o mayoritariamente) por una concreta Administración, sino que son fruto de la agrupación de dos, tres, cuatro o más administraciones territoriales distintas (Gobierno, Diputaciones y Ayuntamientos, por ejemplo), de modo que ninguna de las instituciones públicas resulte suficientemente mayoritaria en el capital social. Si en tales circunstancias pueden llegar a alcanzarse de un modo más o menos satisfactorio los objetivos programáticos de todas ellas es algo que no puedo aventurar, pero lo que resulta a todas luces evidente es que se produce una notoria disolución del control y de la responsabilidad presupuestaria, política y de gestión.



AZTI-Instituto Oceanográfico. Sukarrieta-Bizkaia.

Cualquier organismo (público o privado) que se halle en tales condiciones tenderá a desarrollar objetivos corporativos propios cada vez más alejados de los intereses de aquéllos que los pusieron en marcha. El conocido caso del Consorcio de Aguas del Gran Bilbao resulta paradigmático en este sentido.

No es necesario insistir en la observación de que el germen de la corrupción, cuya tentación anida como el pecado original en el fondo del corazón de cualquier gestor por honrado que sea, encuentra un especialmente favorable caldo de cultivo en el seno de una organización que, disponiendo de fondos presupuestarios para la realización de sus fines, se vea graciosamente aligerada de buena parte de los controles inherentes al uso de caudales públicos.

Siendo, por lo tanto, tan delicada la cuestión y teniendo tantos riesgos que difícilmente podrían ser compensados por unos esperados ahorros provenientes de su mayor eficiencia, ¿por qué se ha generalizado tanto esta práctica?

Se me antoja que, además de la evidente moda que estos procedi-

mientos de gestión tan anglosajones disfrutaban en estos momentos (privatización de los servicios públicos y atracción de las técnicas de *management* privado hacia la esfera de la Administración), nos enfrentamos también a una manifestación de la desconfianza entre la alta dirección (política) de la Administración Pública y la burocracia funcional.

Cuando tras un proceso electoral se procede a integrar los máximos órganos de dirección de una determinada administración, los responsables políticos encuentran una plantilla funcional que puede sintonizar más o menos con su sensibilidad, pero a la que no pueden sustituir. Que la herramienta obedezca al artesano depende, la mayoría de las veces, más de la pericia de éste que de la propia herramienta.

Desde la perspectiva de las organizaciones políticas, sin embargo, las posibilidades que la ley otorga para introducir en la estructura administrativa de gestión esos "*terminales de dirección política*" que representan los cargos públicos (absolutamente necesarios, todo sea dicho de paso), resultan insuficientes. Ante tal situación, la tentación inmediata será frecuentemente

la de argumentar (e incluso, creer de buena fe) que la solución ideal consiste en trasladar la gestión desde una administración tildada de "*burocrática*" e "*inoperante*" (o sea, llena de funcionarios no demasiado productivos y, sobre todo, poco adictos) hacia un organismo "*flexible, ágil y eficiente*"; es decir, realmente, poco controlado pero de total confianza.

Merece la pena no olvidar el hecho de que la selección de gestores públicos funcionarios resulta difícil debido, precisamente, a los rigurosos mecanismos legalmente establecidos que obedecen a los conocidos principios de *igualdad, mérito y capacidad*, mientras que la contratación de personal por parte de este tipo de sociedades puede verse libre de tal suerte de "*trabas*".

Entre todos debemos hacer lo posible para que la síntesis de esta dialéctica no oscile entre la politización (en el peor sentido del término) de la gestión y la profesionalización (en idéntico tenor) de la política. En todo caso, malo. ■

*El germen de la
corrupción
encuentra caldo de
cultivo en el seno
de una
organización que
se vea aligerada
de los controles
inherentes al uso
de caudales
públicos*