EMPRESAS *«El sector privado se siente discriminado ante el público»*

La difícil gestión de las empresas públicas

JUAN ARAGONÉS SIGNES (*)

La gestión de las empresas e instituciones públicas está caracterizada por la **insatisfacción.** Todos los actores que participan en su desarrollo están insatisfechos: (1) los **gestores** *«quemados»* al constatar las grandes dificultades con que tropiezan para hacer avanzar/cambiar estas grandes y, en ocasiones maniqueas corporaciones públicas; (2) los **políticos,** porque constatan la dificultad que tiene para adecuar sus mensajes de progreso social, con las instituciones que lo deben gestionar; (3) los **usuarios** de los servicios públicos, porque constatan que son públicos pero no *«servicios»;* (4) los **contribuyentes** porque comienzan a evaluar la rentabilidad de sus impuestos; (5) los **directivos,** empresarios e incluso empleados de las empresas privadas porque se sienten discriminados al constatar que continúa habiendo un abismo entre los dos mundos, el público y el privado: (6) los empleados y **funcionarios públicos** se sienten frustrados porque trabajan en un ambiente enrarecido, donde prima la reivindicación, donde es difícil la promoción profesional y donde ocurren cosas que no acaban de entender...

Desde este panorama nada halagüeño es fácil criticar a las empresas e instituciones públicas, a sus gestores y a sus empleados o funcionarios. Sin embargo, comienza a ser un tópico la crítica mordaz que no profundiza en sus causas y que sólo constata los comportamientos o resultados sin considerar, la posición, los recursos y las dificultades para desarrollar una gestión eficaz.

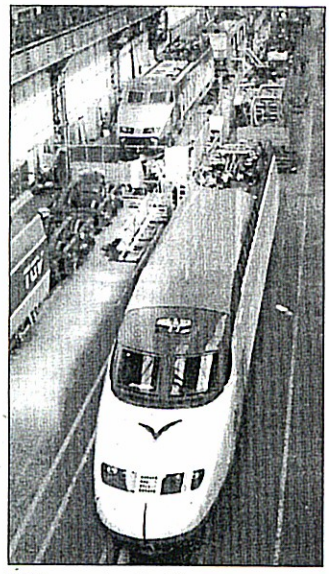
En el presente artículo, deseo hacer unas aportaciones en el proceso de reflexión que en mi opinión debería abrirse para clarificar mejor la posición de la empresa pública, establecer parámetros que permitan evaluar sus acciones, y sobre todo, clarificar mejor las responsabilidades de todos los que participan en su gestión y desarrollo.

Diversos trabajos de investigación han puesto de manifiesto que las empresas e instituciones de titularidad pública suelen presentar estructuras con mayores componentes de *«formalización»*, que aquellas que resultan de las empresas similares del capital privado. Entre ellos, cabe destacar la aportación de Henry Mintzberg, quien afirma que *«cuanto mayor es el control externo de la organización, más centralizada y formalizada resulta su estructura»*.

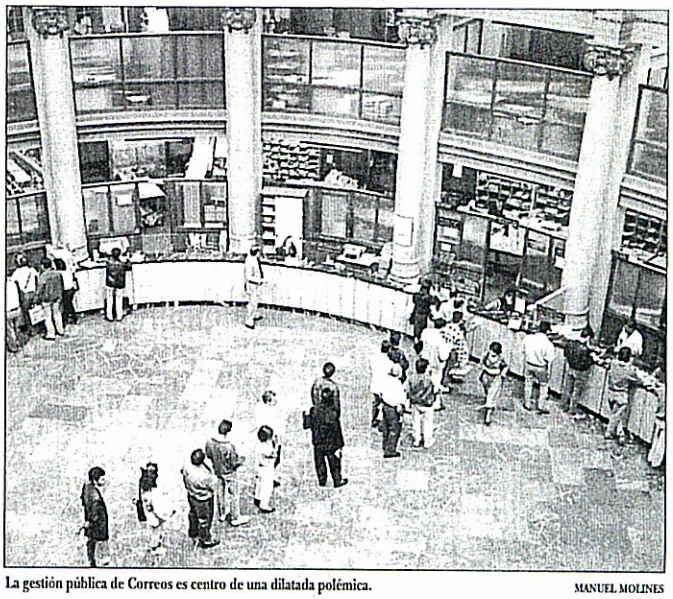
Las empresas públicas son sociedades propiedad del estado y, como tales, *«controladas»* (en el mejor sentido de la expresión) por políticos que, cada cierto periodo de tiempo, deben dar cuenta de su gestión a los ciudadanos, los cuales son sus votantes potenciales a los que *«se deben»* y que les otorgan el poder que tienen a través de la confianza que les merezcan sus actuaciones al frente del cargo público que ostenten. **La empresa pública es, hipotéticamente, una organización regida por los cánones del *management* convencional, y al tiempo está evaluada por los electores, a través de sus representantes políticos.** Es decir, por su naturaleza, funcionalidad y coyuntura, es una organización condicionada por la titularidad pública de sus acciones y por las repercusiones públicas de sus actos.

El político en la medida en que tiene que dar cuenta de sus actos a los electores, procurará que la organización por él controlada tenga sumo cuidado respecto del cumplimiento de todas las normativas y reglamentos que garanticen que sus acciones y decisiones buscan el interés común. Para conseguirlo: (1) por una parte, intentará establecer muchos procedimientos y normativas que garanticen —al menos teórica o legalmente— la imparcialidad de la gestión: y (2) por otra parte, pretenderá responsabilizar a *«alguien»* de lo que ocurra en la empresa. En el primer supuesto, se estará formalizando la estructura de la empresa hasta llegar, tal vez, a burocratizarla en exceso, y en el segundo caso, se estará centralizando la toma de decisiones en la figura de un único responsable, el director general, en quien se delega el máximo poder, para que actúe y pueda *«responder»* personalmente de todo lo que ocurra en la empresa o institución pública.

El consejo de administración no deseará alentar formas participativas de gestión, que puedan significar una mayor delegación de responsabilidades desde el director general hacia el resto de la estructura directiva o de gestión. Pues este proceso dificultará la búsqueda del responsable que, en ocasiones, la opinión pública suele demandar. Por la misma razón, el director general —en la medida en que es responsable último de las acciones— tampoco será partidario de una delegación de responsabilidades a ultranza, característico de la gestión con una orientación más participativa.



El AVE, una gran inversión pública. LEVANTE-EMV



La gestión pública de Correos es centro de una dilatada polémica. MANUEL MOLINES

«Nadie, ni políticos ni gestores ni usuarios ni contribuyentes, está satisfecho con el funcionamiento de la Administración y las empresas públicas»

Se nos podría argumentar que estas situaciones también se pueden dar en la empresa privada, hecho cierto, no cabe la menor duda. Sin embargo, una diferencia fundamental estriba en que el contenido de **los parámetros que evalúan la eficiencia,** lamentablemente, no suelen ser los mismos para la empresa pública que para la privada.

En las empresas privadas, por lo general, los parámetros de la eficiencia giran en torno a factores de supervivencia, rentabilidad y desarrollo. Mientras que en las empresas públicas, los parámetros de eficiencia reales se adecuarán a lo que los políticos *«perciben»* que desean realmente sus electores; ya que estas organizaciones disponen de recursos suficientes para no preocuparse por su supervivencia, rentabilidad o desarrollo. Y así podremos constatar cómo en más ocasiones de las necesarias, los criterios de eficiencia responden a las llamadas del *«último»* —y principal— evaluador: los votantes, o sea, la comunidad en general.

En EE UU los electores valoran mucho la eficiencia y la rentabilidad; por eso muchas empresas e instituciones públicas desarrollan programas de gestión más avanzados que los que se implantan en las empresas privadas. En España, en cambio, los electores valoran otras cosas, como son: la igualdad en el trato social; la inexistencia de conflictos y problemas de orden social; la buena imagen; etc. El ciudadano español, por lo general, no valora con fuerza suficiente aspectos relacionados con la rentabilidad, control del gasto público, eficiencia de los recursos invertidos, etc. Entre otras razones, porque no existe conciencia ciudadana suficiente de que todos forman parte del Estado (o como dice el lema publicitario *«que todos somos Hacienda...»)* Situación comprensible, pues hasta hace unos años estas instituciones públicas no estaban bajo el control del ciudadano. Constituían una de las fuentes del poder franquista al que se le tenía respeto y temor. Por estas y otras razones, los ciudadanos no acaban de *«ver»* que las inversiones mal desarrolladas, o el excesivo gasto público, o las pérdidas acumuladas de algunas empresas públicas, las pagan *«ellos»* de un modo directo; y en consecuencia no tiran del político para que controle el gasto público y la actuación de las empresas e instituciones públicas.

En nuestro entorno económico actual son los políticos quienes determinan en base a sus criterios exclusivos el marco operativo de la eficiencia, que deben tener las empresas públicas. No se sienten presionados por los electores. Y en consecuencia definen objetivos de *«rentabilidad, racionalidad en la gestión y desarrollo,* **pero sin problemas...»** de esta forma, **ante cualquier situación anómala «sacrificarán» las metas de rentabilidad en beneficio de aquellas que tienen interés y «compran» realmente sus electores:** claridad en la gestión; inexistencia de conflictos; buen servicio público; calidad del contenido del producto a cualquier precio o coste; etc.

El carácter público de la empresa hace que la participación del colectivo humano se restrinja hacia el cumplimiento de la normativa previamente establecida. A nivel directivo existirán mayores dificultades para implantar sistemas coherentes de gestión participativa; consecuentemente, el grado de participación de los trabajadores en la gestión tenderá a ser menos que el que se manifiesta en otro tipo de empresa *«similar»* de carácter privado.

La empresa pública, como organización, tiende a adecuarse a su entorno particular, que, como hemos visto, determinan en gran medida su «modus operandi»; forzando a la sociedad a establecer más reglas y procedimientos de los necesarios y a centralizar la toma de decisiones en la persona de su director general. Por tanto es difícil que puedan desarrollarse empresas públicas con los parámetros clásicos de eficiencia que utilizan las empresas de capitales, mientras no se realice un cambio simultáneo en una parte importante de su entorno, operante; a saber, en los ciudadanos y, a través de ellos, en los políticos que los gobiernan.

En unas jornadas de formación en Barcelona coincido con el director general de una empresa pública que estaba intentando salirse del *«marco público de su empresa»*. Y para conseguirlo, defendía a ultranza el modelo de eficiencia que usualmente utiliza la empresa de capitales; pretendiendo, al mismo tiempo, desarrollar un ambicioso programa de participación entre el colectivo de empleados. En las diversas conversaciones informales que tuvimos a lo largo del congreso, pudimos comprobar que se trataba de un programa serio, y que el director general estaba muy comprometido con el mismo. También nos transmitía las grandes dificultades de funcionamiento que el proyecto estaba teniendo; pues de una forma permanente, recibía *«ingratitudes»* de los miembros del consejo, de algunos colaboradores inmediatos y de los trabajadores. Estos últimos *«no entendían bien»* qué estaba ocurriendo en la empresa.

(*) Director de Grupo Consultor Corporación G & C.

«El cambio es complicado»

J. A.

¿Qué hacer en una situación como la descrita? El cambio es muy difícil de ejecutar, porque el mismo debe acomodarse a los cambios que se produzcan en la sociedad, y más concretamente a la evolución que se origina en la Administración Pública; y este proceso resulta ser extremadamente lento... En caso contrario, un cambio *«fuera de tiempo»* es una empresa pública, tendrá enormes *«presiones»* por parte de la diversidad de colectivos que la integran: los empleados; los directivos; los ciudadanos; las estructuras de poder de la clase política; etc. En el fondo, **hacer funcionar con eficiencia a una empresa pública supone una forma indirecta de «descalificar» al resto de la Administración Pública y, en suma, a los políticos que la controlan;** y esto, evidentemente, no sentará bien y será difícil de mantener...

Implementar sistemas de participación en la empresa pública más allá de los tradicionalmente conocidos demanda un proceso de cambio muy difícil de llevar a cabo en la actualidad, el cual deberá acompasarse con la evolución gradual que tenga su entorno particular, y muy especialmente con los cambios que se produzcan, de un modo lento y evolutivo, en las mentes y sentimientos de los ciudadanos que los condicionan. Por eso es necesario diseñar programas de gestión a largo plazo. El tiempo es factor relevante de la gestión en ese tipo de empresas.