

José Manuel Prado Lorenzo
Catedrático de Universidad
Doroteo Martín Jiménez
Catedrático de Escuela Universitaria
Isabel María García Sánchez
Profesora Ayudante Doctor
Universidad de Salamanca

El proceso de corporatización en España: evolución y factores explicativos

En las últimas décadas hemos acudido a la corporatización creciente de las administraciones públicas españolas. La razón para la utilización de este tipo de proceso hay que buscarla en el amplio espectro de posibilidades operativas, económicas y de limitación de los mecanismos de control público que facilita.

El presente trabajo ha tenido como objetivo determinar si dicho proceso se debe a un intento de mejora de la gestión de los servicios públicos o a un intento de evitar las limitaciones presupuestarias que se imponen a los organismo públicos, tratando de identificar los factores que contribuyen a generar el proceso de corporatización.

Los resultados muestran que son los partidos de tendencia progresista que no gobiernan en mayoría los que más utilizan la corporatización como recurso, incidiendo en algunos ámbitos factores económicos como el nivel de vida y el tamaño.

Recent years have seen the increasing corporatisation of Spanish public administrations. The reason for implementing this type of process is the extensive range of operational and economic possibilities that this provides, as well as the limitation on public control mechanisms.

The objective of the present study has been to determine if this process is due to an attempt to improve the management of public services or to avoid the budgetary limitations imposed on public bodies and to identify the factors that contribute to generating the corporatisation process.

The results show that it is the more progressive parties that did not win absolute majority who mainly use corporatisation as a resource, with economic factors such as standard of living and size affecting certain areas.

Palabras claves: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CORPORATIZACIÓN, CONTROL PÚBLICO, GESTIÓN PÚBLICA, EMPRESAS PÚBLICAS.

Keywords: PUBLIC ADMINISTRATION, CORPORATISATION, PUBLIC CONTROL, PUBLIC MANAGEMENT, PUBLIC COMPANIES

INTRODUCCIÓN

Tratando de lograr una actuación de las administraciones públicas más eficaz y eficiente, se han ido introduciendo mecanismos de competencia en su gestión que promueven el desarrollo de servicios de mayor calidad (García Sánchez, 2007) con los que poder satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible. Estos cambios, desde el punto de vista teórico, se explican y se encuadran bajo el denominado enfoque del paradigma de la Nueva Gestión Pública (James, 2005, pág. 289) y dan lugar a la aplicación de mecanismos de mercado dispares, entre los que destacan los procesos de corporatización y comercialización de las principales áreas de actividad del sector público (Hood, 1991; Guthrie, 1993).

Los procesos de comercialización exigen el equilibrio coste-precio, ya que consisten en ofrecer un servicio público al ciudadano a cambio del pago de un precio público equivalente a su coste real (Bozec and Breton, 2003), sin que se requiera la creación de ninguna estructura paralela; sin embargo, el proceso de corporatización de las organizaciones públicas es sustancialmente distinto, ya que exige la creación de nuevas personas jurídicas (sociedades mercantiles u organismos autónomos), total o parcialmente controladas por la administración correspondiente, pero con autoridad y responsabilidad autónomas.

Ambos procesos mantienen una relación estrecha, ya que son convergentes en los fines, puesto que ambos persiguen el objetivo de prestación de servicios a los ciudadanos, aunque sea mediante personas jurídicas y procedimientos diferentes. Esta convergencia de fines ha provocado que hayan sido en algunos casos tratados erróneamente como un mismo fenómeno. A la confusión de términos también contribuye, como indican Rubin (1988) y Molinari y Tyler (2003), que la presencia de sociedades mercantiles esté asociada a la prestación de servicios financiados, básicamente, a partir de las tasas y precios públicos cobrados a los usuarios.

Entre las razones que podrían esgrimirse para la corporatización de las administraciones públicas no

estatales, cabría plantear básicamente tres: la situación económica de estas administraciones; la mejora en la eficiencia en la gestión de los servicios públicos; y la posibilidad de ludir los mecanismos de control público.

Los entes públicos no estatales españoles atraviesan una situación económica delicada crónica, pues la presión fiscal, el nivel de gasto y el endeudamiento están situados casi de forma permanente en su límite superior (Domínguez Calvo, 1997, pág. 73 y García Alegre, 2000, pág. 13). Como consecuencia, han de buscar nuevas formulas que les permitan satisfacer las necesidades de los ciudadanos, manteniendo el volumen y la calidad de los servicios prestados, sin recurrir a una mayor presión fiscal.

La fórmula elegida mayoritariamente ha sido el proceso de corporatización que, como señalan Molinari y Tyler (2003) y Utrilla de la Hoz, A. (2007), ha ido adquiriendo especial importancia en los últimos años. La razón hay que buscarla en que la utilización de sociedades mercantiles por parte de las administraciones públicas abre un amplio espectro de posibilidades operativas, económicas y de limitación de los mecanismos de control público.

En general, se suele asumir que serán los partidos de tendencia conservadora los que se erigirán en defensores de la utilización de los mecanismos empresariales de mercado en sustitución de los de gestión presupuestaria para incrementar la eficiencia. La idea de partida sería sustituir la habitual actitud funcional por otra fundamentada en la medición de las actuaciones y la generación de incentivos a la prestación del mejor servicio a los ciudadanos a un coste razonable, de forma similar a como lo hacen las empresas privadas con sus gestores y trabajadores.

Además, basándose en los argumentos de autores como Boyne (1996), la desagregación de una organización mediana/grande en organizaciones más pequeñas, controlables y manejables permitiría alcanzar mayores niveles de eficiencia en la consecución de los objetivos de los previamente establecidos, tanto

a nivel de la organización general como a nivel de cada una de las microorganizaciones generadas. Las razones habría que buscarlas en la reducción de los comportamientos burocráticos que pueden generar los incentivos a la buena gestión; la disminución de los problemas de coordinación y control mediante la aplicación de técnicas de gestión de las organizaciones privadas y la agilidad que se deriva de la oportuna detección de las necesidades para la prestación eficaz de los servicios.

Respecto a la última de las razones, la posibilidad de eludir los mecanismos de control público, los gobiernos de los países desarrollados siguen una clara tendencia de control del gasto y estabilidad presupuestaria, estableciendo, para ello, limitaciones al endeudamiento de las unidades de administración pública de ámbito regional y local. En los países de la Unión Europea, es la propia organización la que ha fijado, hasta la flexibilidad admitida a partir de la acutal crisis, un límite máximo de endeudamiento del 3% del PIB. El objetivo de los límites al endeudamiento es preservar la equidad intergeneracional y el equilibrio financiero a largo plazo.

Sin la existencias de límites al endeudamiento, los gobiernos de cualquier ámbito público podrían sentirse tentados a proporcionar servicios sin que fuesen soportados directamente por los beneficiarios de los mismos. Ello implicaría que los actuales líderes políticos disfrutaran del beneplácito de los contribuyentes actuales, trasladando la responsabilidad de soportar los gastos a las generaciones de líderes políticos y contribuyentes futuras (Estévez, 1992 y Monasterio y Suárez, 1993).

La posibilidad de trasladar los costes de los servicios actuales al futuro puede convertirse en una tentación tan fuerte que puede conducir a que el endeudamiento y el nivel de gasto en el sector público se alejen del nivel óptimo, pero para ello se requiere eludir los controles existentes a los límites de endeudamiento.

Para la elusión de los controles a los límites de endeudamiento, las administraciones públicas no

estatales han procedido, entre otros sistemas, a la creación de sociedades mercantiles, ya sea de titularidad exclusivamente pública o mixta y trasladando a ellas parte de sus gastos y deudas (Marlow y Joulfaian, 1989 y Escudero Fernández, 2002), lo que permite un amplio margen operativo a los gestores (Arnau y Guerrero, 1995; Valdés, 1995; Torres y Pina, 1999; Santos, 1999).

En esta línea, el presente trabajo ha tenido como objetivo determinar si el proceso de corporatización experimentado en los últimos años en nuestro país, a nivel de las distintas administraciones públicas, se debe a un intento de mejora de la gestión de los servicios públicos o a un intento de evitar las limitaciones presupuestarias que se imponen a los organismos públicos. Para ello, se ha tratado de identificar los factores que contribuyen a generar y fomentar el proceso de corporatización.

Los resultados muestran que son los partidos de tendencia progresista que no gozan de mayoría los que más utilizan la corporatización como recurso, incidiendo en el volumen de empresas factores económicos de la autonomía como el nivel de vida y el tamaño.

1. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE CORPORATIZACIÓN EN EL ÁMBITO ESPAÑOL

En la Tabla 1 se refleja la evolución de los principales tipos de entidades creadas por el conjunto del sector público para la prestación de diversos servicios, clasificadas atendiendo al ámbito geográfico que posee una mayor participación en su capital.

Dentro de las entidades creadas mediante el proceso de corporatización predominan, principalmente, las sociedades mercantiles, seguidas de los consorcios y las fundaciones.

Respecto a su evolución, se comprueba que se producen variaciones escasamente relevantes en el sector estatal, el cual incluso reduce su peso relativo en el ámbito de las empresas públicas, mientras que existen importantes aumentos en los ámbitos autonómico y local.

Tabla 1. Evolución del proceso de corporatización español					
Ámbito	Tipo de Ente	2002	2006	Variación	
				Absoluta	Relativa
TOTAL	Empresas	1530	2255	725	47,39%
	Fundaciones	106	491	385	363,21%
	Consortios	-	920	920	
ESTATAL	Empresas	284	283	-1	-0,35%
	Fundaciones	51	55	4	7,84%
	Consortios	-	10	10	
AUTONÓMICO	Empresas	542	787	245	45,20%
	Fundaciones	47	316	269	572,34%
	Consortios	-	587	587	
LOCAL	Empresas	704	1185	481	68,32%
	Fundaciones	8	120	118	1475%
	Consortios	-	323	323	

La Tabla 2 muestra la estructura de capital del sector público empresarial para el ejercicio 2006.

En conjunto, el 99,9% de las sociedades mercantiles vinculadas a la administración pública están participadas mayoritariamente por el sector público, siendo prácticamente el 82% de ellas totalmente de titularidad pública.

El grado de participación nominal pública más elevado se encuentra en el ámbito municipal, con el

100% de situaciones de participación mayoritaria, mientras que es el sector estatal el que presenta un menor nivel de dominio público, aunque con una diferencia muy reducida. La mayor diferencia se plantea en cuanto a las sociedades en las que se posee el total del capital, ya que oscila entre el 70,32% estatal y el 86,13% local.

Tabla 2. Grado de participación pública en las sociedades mercantiles en 2006						
Ámbito	100%	< 100% y ≥ 90%	< 90% y ≥ 70%	< 70% y ≥ 60%	< 60% y > 50%	≤ 50%
TOTAL	81,46%	4,43%	4,17%	2,35%	7,49%	0,09%
ESTATAL	70,32%	4,59%	2,12%	3,89%	18,73%	0,35%
AUTONÓMICO	80,94%	4,83%	5,97%	2,80%	5,34%	0,13%
PROVINCIAL	75,79%	5,26%	6,84%	4,74%	7,37%	-
LOCAL	86,13%	3,92%	2,81%	1,11%	6,03%	-

Atendiendo a su ámbito de operación y considerando el número total de sociedades mercantiles y el porcentaje de participación pública en las mismas,

se observan diferencias estadísticamente significativas entre los distintos grupos establecidos, según muestran los datos reflejados en la Tabla 3.

Tabla 3. Prueba t para Sociedades Mercantiles por CCAA

Tipología Sociedad Mercantil	Diferencia de medias	t
Total por CCAA	115,00	4,009***
Autonómicas	45,24	6,998***
Provinciales	14,12	3,793***
Locales	55,65	2,685**
Estructura dominio		
100%	36,53	6,923***
< 100% y ≥ 90%	2,18	3,953**
< 90% y ≥ 70%	2,71	4,614***
< 70% y ≥ 60%	1,29	2,973***
< 60% y > 50%	2,47	5,250***
< 50%	0,05	1,000
*** p-value < 0.001 ** p-value < 0.05		

2. FACTORES EXPLICATIVOS DEL PROCESO DE CORPORATIZACIÓN

La evolución de la administración pública en los últimos años se ha centrado básicamente en tratar de aplicar incentivos del mercado a la gestión, evaluando los resultados y premiando la gestión de los individuos. El objetivo sería generar modificaciones en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público para mejorar su funcionamiento (Pollit y Bouckaert, 2000). Para ello, bajo el enfoque del paradigma de la Nueva Gestión Pública, se ha acudido a procesos como la corporatización y privatización.

Desde los puntos de vista económico y operativo, la corporatización presenta, entre otras, las siguientes características:

- Creación de personas jurídica con capacidad para operar de forma independiente.
- Traslado de atribuciones de la administración pública a otros entes.
- Aparición de unidades económicas más pequeñas, flexibles y centradas en el servicio a los clientes-contribuyentes con una orientación empresarial.
- Elevado grado de autonomía en la gestión de los recursos y la prestación de servicios, rindiendo cuentas de los resultados obtenidos.
- Elusión de las rigideces y controles del sistema público.

Dadas sus características, cabe pensar que serán los gobiernos conservadores los que hagan mayor énfasis en la defensa y utilización de los procesos de corporatización.

Para contrastar el efecto que la ideología política puede tener en la creación de sociedades mercantiles se utilizará una variable dicotómica que denominaremos DERECHAS, la cual toma el valor 1 en caso de que el partido que gobierna la comunidad autónoma sea de ideología conservadora y 0, en caso contrario.

Por otra parte, al igual que un volumen importante de dinero, sin valorar su poder adquisitivo, crea ilusión monetaria, un volumen importante de gasto público, sin considerar quién debe soportarlo, genera ilusión fiscal. Por esta razón, sobre la base de la teoría de la ilusión fiscal, los gobernantes políticos actúan de forma oportunista, generando y mejorando servicios que se financian con endeudamiento con el fin de aumentar el apoyo que reciben de los ciudadanos en las urnas. Este comportamiento se concreta en un mayor gasto público, en beneficio de los actuales votantes, sin subir los impuestos, lo que lleva a buscar mecanismos que permitan aumentar la deuda pública.

Sin embargo, el aumento de la deuda pública tiene que limitarse para lograr la equidad intergeneracional y mantener los objetivos de equilibrio financiero y macroeconómico a largo plazo. En este

sentido, la Teoría del Federalismo Fiscal exige establecer limitaciones al endeudamiento de las administraciones públicas para evitar la emisión de deuda como mecanismo de ilusión fiscal. Por ello, las administraciones recurren a mecanismos *underground Government* que permiten trasladar los gastos y el endeudamiento a empresas y organismos de titularidad pública.

Para contrastar la posible influencia del nivel de endeudamiento en el proceso de corporatización se utilizará la variable ENDEUDAMIENTO. Esta es una variable de carácter numérico, formada a partir de la relación entre la deuda de la comunidad autónoma y su producto interior bruto.

Para controlar los resultados y evitar sesgos, se ha recurrido a la incorporación de determinadas magnitudes de la comunidad autónoma como variables de control. Las magnitudes seleccionadas han sido la población (POBLACIÓN), el producto interior bruto (PIB), la forma en que se ejerce el gobierno (MAYORÍA) y el ámbito de operación del partido en el gobierno (NACIONALISTAS).

Las variables POBLACIÓN y PIB son de carácter numérico y tratan de identificar el tamaño de la comunidad autónoma y su nivel de renta; mientras que MAYORÍA y NACIONALISTAS son variables *dummies* que identifican dos características del partido en el gobierno, una, la fortaleza de su mandato y, otra, su defensa de la subordinación o no al estado central.

3. ANÁLISIS EMPÍRICO

Para contrastar si los factores de mejora de la gestión y las limitaciones al endeudamiento de las administraciones públicas justifican el nivel de corporatización alcanzado por las administraciones públicas autonómicas, se ha procedido a la estimación de un modelo econométrico de dependencia, cuyo objetivo es explicar el comportamiento de la variable dependiente a partir de un conjunto de factores explicativos.

De acuerdo con el objetivo establecido para el estudio, se ha seleccionado como variable dependiente

el número de sociedades mercantiles de titularidad pública (SM). El modelo que refleja la relación existente entre esta variable, de carácter numérico, y los factores explicativos o variables independientes se establece mediante la estimación de una regresión lineal cuya formulación matemática sería la siguiente:

$$SM_i = \beta_0 + \beta_1 DERECHAS_i + \beta_2 ENDEUDAMIENTO_i + \beta_3 POBLACION_i + \beta_4 PIB_i + \beta_5 MAYORIA_i + \beta_6 NACIONALISTAS + \varepsilon$$

Para tratar de detectar comportamientos desiguales a nivel de las administraciones de los distintos ámbitos – cabe esperar que el comportamiento de la administración estatal frente a los límites sea distinto al del resto de las administraciones–, el modelo se ha aplicado para el número de empresas de titularidad estatal, autonómica, provincial y municipal. Los resultados aparecen reflejados en la Tabla 4.

De los resultados se deduce que el modelo de dependencia propuesto para determinar los factores explicativos del nivel de corporatización de las regiones españolas, medido a través del número de sociedades mercantiles creadas, tiene una capacidad explicativa superior al 80% para un nivel de confianza del 99% (p-value < 0,01). Únicamente en el modelo explicativo del número de sociedades provinciales el nivel de confianza está por debajo del 95% (p-value < 0,1).

La variable DERECHAS tiene un efecto negativo en el número de sociedades mercantiles de titularidad pública, pero sólo es estadísticamente significativo en el ámbito autonómico, mostrando una relación no-significativa con el resto de variables dependientes. Estos resultados indican que son los partidos con ideología progresista los que más utilizan la creación de sociedades como instrumento de gestión pública.

La variable ENDEUDAMIENTO es estadísticamente significativa y tiene signo negativo para

todas las estimaciones, excepto para la correspondiente a las empresas autonómicas en las que es positivo. Esta última relación parece confirmar que los gobiernos autonómicos acuden a la corporatización como medio para aumentar el endeudamiento de la región de forma ajena al presupuesto.

La variable PIB solo tiene efecto estadísticamente significativo, de carácter positivo, en el número de sociedades mercantiles públicas creadas a nivel autonómico.

La variable MAYORÍA tiene una relación inversa y estadísticamente significativa con el número de sociedades mercantiles creadas en todos los ámbitos, excepto en el municipal. Esto parece indicar

que la corporatización es un proceso especialmente atractivo para los gobiernos que se sienten menos seguros, al tener que gobernar en minoría o en coalición. La razón es que permite manejar recursos sin tener que acudir a la negociación y el consenso previos.

La variable POBLACIÓN tiene una incidencia positiva, estadísticamente significativa, en el número de empresas públicas creadas, excepto en las de titularidad autonómica.

La variable NACIONALISTAS no tiene efecto estadísticamente significativo en el grado de corporatización público en ninguno de los ámbitos analizados.

Tabla 4. Efecto de la ideología y el endeudamiento en el nivel de corporatización

VARIABLES	TOTAL CCAA	Autonómicas	Provinciales	Municipales
	β (estandarizado)	β (estandarizado)	β (estandarizado)	β (estandarizado)
DERECHAS	-0,119	-0,183***	0,049	-0,116
ENDEUDAMIENTO	-0,410**	0,133**	-0,683**	-0,410**
POBLACIÓN	1,584***	0,041	1,945**	1,773***
PIB	-0,497	0,608***	-1,103	-0,697
MAYORÍA	-0,430*	-0,249***	-0,880**	-0,302
NACIONALISTAS	-0,150	0,117	-0,443	-0,121
	R ² = 0,936 F = 11,842***	R ² = 0,82 F = 55,806***	R ² = 0,808 F = 3,145*	R ² = 0,941 F = 12,874***

En negrita los valores significativos
 ** p-value < 0.05 *** p-value < 0.01

A la vista de los resultados del análisis y de las características de las variables de partida, se puede concluir el proceso de corporatización que ha experimentado la administración pública española en los últimos años no está justificado estadísticamente en ningún caso por la búsqueda de la mejora en la gestión pública. Su causa parece estar más vinculada, al menos a nivel autonómico, por el intento de los dirigentes políticos de eludir las limitaciones al endeudamiento de las administra-

ciones públicas establecidas por la Unión Europea, buscando la obtención de beneficios políticos oportunistas.

Desde el punto de vista de los factores que inciden en el proceso de corporatización se configuran como especialmente relevantes, la ideología política progresista, el endeudamiento, la población y la forma en que el gobierno ejerce sus funciones, si bien el efecto no es coincidente en los distintos ámbitos de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnau, V.J. and Guerrero, A.** (1995): “Las empresas del sector público local del ayuntamiento de Madrid”, *Presupuesto y Gasto Público*, 16, p. 165-184.
- Boyne, G.A.** (1996): “Scale, Performance and the New Public Management: An emirical analysis of local authority services”, *Journal of Management Studies*, 33 (6), p. 809-826.
- Bozec, R. and Breton, G.** (2003): “The impact of the corporatization process on the financial performance of Canadian state-owned enterprises”, *The International Journal of Public Sector Management*, 16 (1), p. 27-47.
- Domínguez Calvo, M.J.** (1997): “Las administraciones locales ante el reto de la Unión Monetaria Europea. Una nueva situación para los sistemas de información contable”, *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 7 (1), p. 69-85.
- Escudero Fernández, P.** (2002): *Descentralización de servicios y endeudamiento. El caso de los ayuntamientos catalanes*, Trabajo de Investigación, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Estévez, E.** (1992): “El crédito local: Régimen comparado”, *Presupuesto y Gasto Público*, 7, p. 85-102.
- García Alegre, E.** (2000): “La determinación de los costes de los servicios público locales”, *Auditoría Pública*, 20, p. 13-22.
- García Sánchez, I.M.** (2007): “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público*, 47(2), p. 37-64.
- Guthrie, J.** (1993): “Australian public enterprises: analysis of changing accounting, auditing and accountability regimes”, *Financial Accountability and Management*, 9(2), p. 101-114.
- Hood, C.** (1991): “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69, p. 3-19.
- James, W.** (2005): “The impact of corporatization and national competition policy”, *Leadership & Organization Development Journal*, 26 (3/4), p. 289-309.
- Marlow, M.L. and Joulfaian, D.** (1989): “The determinants of off-budget activity of state and local governments”, *Public Choice*, 63, p. 113-123.
- Molinari, J. and Tyer, Ch.** (2003): “Local goivernment enterprise fund activity: Trends and implications”, *Public Administration Quarterly*, 27 (3/4), p. 369-391.
- Monasterio, c. y Suárez, J.** (1993): *El endeudamiento autonómico: Teoría y evidencia empírica*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya.
- Pollitt, L. and Bouckaert, L.** (2000): *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Rubin, I.S.** (1988): “Municipal enterprises: exploring budgetary and political implications”, *Public Administration Review*, 48 (1), p. 542-550.
- Santos, J.F.** (1999): “Justificación de la consolidación y delimitación del perímetro del grupo”, *Auditoría Pública*, 18, p. 39-48.
- Torres, L. y Pina, V.** (1999): “El control público local en el contexto del new public management”, *Auditoría Pública*, 19, p. 53-59.
- Utrilla de la Hoz, A.** (2007): *El sector público empresarial autonómico y local*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- Valdés, J.L.** (1995): “Las sociedades mercantiles de las corporaciones locales: Un modelo de fiscalización”, *Auditoría Pública*, 3, p. 72-79.