

Funciones y límites de las empresas públicas en una economía desarrollada

CRISTOBAL MONTORO ROMERO
Doctor en Economía. Profesor de Hacienda
Pública de la Universidad Autónoma
de Madrid

LA CRISIS DE LA FISCALIDAD COMO FÓRMULA DEL INTERVENCIONISMO PÚBLICO MODERNO

Si existe una característica que define el funcionamiento de una economía de mercado moderna, ésta es la importante intervención pública que se registra sobre sus mecanismos básicos (1).

A la situación actual se ha llegado a través de un proceso histórico largo y complejo, en el que han intervenido decisivamente razones de orden político, social y cultural, junto a las motivaciones de naturaleza estrictamente económica.

Hoy día, los diversos indicadores encargados de mostrar el peso de la presencia pública en los sistemas productivos parecen corroborar el acierto de las formulaciones que A. Wagner hiciera hace ya más de un siglo (2). En ocasiones con mayor rapidez que en otras, lo cierto es que los niveles considerados «razonables» para la participación pública en el mundo occidental han quedado inexorablemente superados con el paso del tiempo. Lejos queda ya aquel 25 por 100 de que hablara Colin Clark al final de la segunda gran contienda mundial. Aunadas en el recorrido de una senda de crecimiento económico sin precedentes, las más significadas naciones del orbe occidental han visto aumentar el peso del gasto público en sus respectivos Productos Nacionales Brutos des-

(1) Vid., R. MUSGRAVE, P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw-Hill, 1980.

(2) Vid., H. TIMM, «La Ley del Crecimiento de los Gastos Públicos», en el libro *La Dinámica del Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

de un 10-15 por 100 en que se encontraba situado a comienzos de siglo, hasta el 35-50 por 100 de mediada la década de los setenta (3).

Pero si Wagner acertaba en la predicción final, no ocurría así con los argumentos sobre los que había construido su teoría. Concretamente, el científico alemán pensaba que la figura de la empresa pública ocuparía una posición central en la construcción del creciente protagonismo administrativo en la vida económica.

Por el contrario, no sería el Estado patrimonial, sino el Estado fiscal la fórmula intervencionista sobre cuyas espaldas descansaría el crecimiento del sector público en el seno de las economías industrializadas (4). En otras palabras, la Administración ensancha su campo de actividad haciéndole descansar fundamentalmente en la corriente de ingresos y gastos públicos, cuya característica es la coactividad que introducen en las relaciones económicas de la sociedad.

Con independencia de otras consideraciones, el relativo aislamiento a que históricamente va siendo sometida la figura del Estado empresario es perfectamente coherente con un modelo de producción basado en la propiedad privada de los factores que intervienen en el ciclo productivo.

La esencial aportación teórica contenida en la obra de John M. Keynes (5) vendría a influir decisivamente sobre la formulación de la intervención pública en el proceso corrector de las crisis económicas. Tal y como el profesor Lagares señala: «la Hacienda pública keynesiana y neokeynesiana ha venido elaborando un conjunto de prescripciones orientadas al logro de un aumento automático o discrecional de la demanda global» (6). La nueva filosofía arraiga, socavando incluso algunos de los principios base del que hasta entonces había constituido el normal funcionamiento de las economías de mercado.

El cambio está en marcha y su aplicación práctica transforma no poco las premisas sobre las que se asienta el universo económico occidental.

(3) Vid., R. MUSGRAVE, «Crecimiento del Sector Público», en el libro *El Futuro de la Política Fiscal*, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

(4) Vid., J. R. ALVAREZ RENDUELES, *Introducción al libro «La Dinámica del Gasto Público»*, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

(5) Vid., J. M. KEYNES, *Teoría General de la Ocupación y el Dinero*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1943.

(6) Vid., M. LAGARES, «Política Fiscal y Crisis Económica», *Rev. Papeles de Economía Española*, núm. 1, 1980.

El hecho es que, finalizada la Segunda Guerra, y transcurrido un cierto tiempo de recuperación, los sistemas de economía de mercado van a conocer el mayor crecimiento de su historia. Son tiempos de una bonanza tal que incluso permiten dejar atrás la amenaza de la sucesión de baches depresivos, inevitables en la comprensión tradicional de las economías capitalistas (7).

Desde luego, el creciente intervencionismo público merece considerarse como uno de los elementos propiciadores de esa época de auge económico, de tan enorme vitalidad, sirviendo como eficaz amortiguador de las fases depresivas, además de evitar las tensiones sociales propias de éstas.

Ahora bien, resultaría excesivamente simplista entender este proceso como una sucesión de hechos estrictamente económicos. El cambio, a menudo sustancial, que se introduce en los mecanismos de las economías de mercado, responde a una exigencia más amplia y concreta. Muy cerca, el sistema económico socialista, con una personalidad crecientemente definida y con un área de influencia política extendida a partir del resultado de la Segunda Guerra Mundial, se ofrece como una alternativa accesible en la evolución de las sociedades modernas. Y no debe olvidarse que la base de producción del sistema socialista es la empresa pública.

Aun sin marginar los importantes condicionamientos de índole política y cultural, puede afirmarse que la competencia entre los dos grandes sistemas productivos, capitalismo y socialismo, ha estado centrada largo tiempo en el terreno estrictamente económico (8).

En respuesta a esa competencia, el hecho es que, frente al igualitarismo a ultranza como principio inspirador del modelo colectivista y su axioma económico de la planificación central, el sistema de economía de mercado vendría a mostrar la capacidad suficiente como para avanzar con rapidez por el camino del desarrollo, consiguiendo crecientes cotas de bienestar para todo su tejido social.

En el origen de esa extraordinaria vitalidad, se encuentran factores como la expansión del comercio internacional. Junto a ellos, hay que situar a la política económica de estímulo a la demanda global, situándola en niveles suficientes como para lograr el di-

(7) Vid., M. DOBB, *Capitalismo, Crecimiento Económico y Subdesarrollo*, Ed. Oikos, 1967.

(8) Vid., M. DOBB, *op. cit.*

námico progreso industrializador característico de las décadas cincuenta, sesenta y comienzos de los setenta. Y precisamente esa actuación de la política económica ha traído, o ha sido acompañada en la mayoría de los casos, por un crecimiento imparable del tamaño del sector público.

Pero si los resultados positivos son la mejor prueba de la bondad de todo proceso, la compleja crisis atravesada hoy por la economía mundial constituye motivo suficiente de reflexión sobre la validez de algunas de sus premisas más características, entre las que desde luego se encuentra la importante presencia de la Administración en la vida económica.

La profunda crisis económica que se cierne sobre la práctica totalidad de la economía mundial a finales de 1973, supone un importante jalón en la trayectoria de los sistemas capitalistas avanzados. Las acusadas alzas de los precios energéticos, que estuvieron en el origen de la crisis, han empeñado a las diversas economías en la difícil tarea de conseguir un nuevo equilibrio, en un ambiente de agudos y mal repartidos desajustes de las balanzas de pagos, flujos monetarios internacionales escasamente controlados y elevados niveles de paro, problema, este último, que rivaliza con la inflación en la cabecera de las preocupaciones de los responsables económicos de los países más desarrollados (9).

El momento se ha mostrado propicio para que las posturas críticas, desde los más diversos puntos de vista, hagan su aparición, a menudo de forma espectacular. Muchas de ellas se han dirigido a poner en tela de juicio la efectividad de una política económica basada en el control de la demanda global del sistema, auténtico pasaporte teórico para la ascensión del sector público en el conjunto del sistema económico (10).

Desde planteamientos de inspiración liberal, lo sucedido a partir de 1973 se explica, en buena parte, por la realidad del mito de la improductividad del gasto público. Así, serían los crecientes gastos estatales, y sus cada vez mayores necesidades de financiación, los que se introducen entre las ruedas del carro del desarrollo, impidiendo su buena marcha.

(9) Vid., J. MEADE, «On Stagflation», *Rev. Bancaria*, julio, 1979.

(10) Vid., R. CALLE, *Política Fiscal y Empleo*, Ed. Institutos de Estudios Sociales, 1981.

Otros enfoques críticos, supuestamente explicativos del acontecer económico actual, continúan señalando a una demanda insuficiente para cubrir una oferta cada vez mayor como origen de las dificultades que aquejan a los modernos sistemas productivos. De aquí a postular el crecimiento cero de la producción hay ciertamente poco margen.

Frente a tales opiniones, se encuentran quienes piensan que nada esencial ha cambiado, en un intento de desdramatizar la gravedad de los problemas. Que la naturaleza de éstos resulte en efecto preocupante, no justifica el arrojar por la borda el armazón teórico con que se cuenta, al considerarlo la única arma disponible. Desde esta perspectiva, los esquemas de política económica siguen siendo válidos en sus fundamentos básicos; si bien en ellos han de introducirse ciertas correcciones de importancia, como es el reconocimiento de la acusada interrelación existente entre las diversas economías nacionales.

El hecho es que la vuelta a ritmos de crecimiento como los conseguidos en la década de los sesenta o en el bienio 1972-73, se presenta prácticamente imposible en estos comienzos de los años ochenta. Así lo reconocen prácticamente todos los analistas económicos, incluyendo los grandes organismos de ámbito internacional. Expresivo botón de muestra lo constituye el informe *Interfuturos*, de la OCDE (11).

Las características de la crisis actual, tan precisamente descritas por el profesor Fuentes Quintana (12), elevan su nivel de dificultad a cotas hoy insalvables desde las formulaciones ortodoxas de la política económica.

Así las cosas, la pregunta inevitable es hasta qué punto las dificultades actuales influyen en el tamaño del sector público, alterando las funciones que le son propias en el marco de actividad económica de un país desarrollado.

Lo cierto es que, en alguna de las principales economías del mundo, opciones electorales basadas en la reducción de la actividad financiera pública han resultado claras vencedoras en sus respectivas confrontaciones electorales. Tal es el caso de la señora Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

(11) OCDE, *Interfuturos*, París, 1980.

(12) Vid., E. FUENTES QUINTANA, «La Crisis Económica Española», *Rev. Papeles de Economía Española*, núm. 1, 1980.

Con todos los matices que se quiera, ambos triunfos constituyen síntomas inequívocos del agotamiento de un sistema intervencionista, incapaz de afrontar con éxito el desafío que supone la actual situación económica mundial.

Y cuando se analizan las consecuencias desde un planteamiento normativo, las dificultades actuales revalorizan el esquema de funciones que corresponde al sector público en una economía moderna.

La convicción de que las elevadas tasas de crecimiento tardarán en volver a ser realidad obliga a volver la cabeza hacia otros objetivos sociales, como pueden ser la consolidación del bienestar conseguido y una más adecuada distribución de sus beneficios entre las capas sociales (13).

En este sentido, si, por ejemplo, se introduce un mayor énfasis en los temas redistributivos, con el propósito de elevar los aspectos cualitativos del desarrollo, se potencia la preocupación por problemas como la corrección de los desequilibrios regionales, un más adecuado ordenamiento de la vida en las grandes concentraciones urbanas, la mejora de los diversos aspectos de la calidad de vida, el medio ambiente y, en definitiva, una más equitativa distribución personal de la renta.

A su vez, todas esas cuestiones tienen traducción inmediata en el terreno de la asignación óptima de los recursos en la economía, desde el momento en que dan lugar a la creación de lo que, en terminología de R. Musgrave (14), son necesidades preferentes: educación, sanidad, cobertura de riesgos físicos y económicos, vejez, etcétera. En estos capítulos, la intervención pública se hace necesaria desde el momento en que la demanda privada no expresa correctamente la exigencia social al respecto.

Pero incluso la actuación contra las manifestaciones de la crisis económica que aqueja al sistema productivo constituye misión básica para la Administración. La inflación, el desequilibrio de la balanza de pagos y el paro que resulta de un crecimiento insuficiente de la actividad económica, constituyen sendos problemas cuya solución no pasa por un aumento lineal de la actividad pre-

(13) OCDE, «Quelle est l'Origine des Desaréglements Economiques? Une Analyse des Recomendations pour l'Avenir Faites par le Groupe Mc Crocken», *Rev. L'Observateur de l'OCDE*, junio, 1977.

(14) Vid., R. MUSGRAVE, *Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, 1969.

supuestaria, pero a los que tampoco el libre juego del mercado, por sí solo, puede aspirar a solventar de forma definitiva (15).

Algunos de los aspectos más característicos del mundo moderno, como es la interdependencia de la actividad económica a nivel supranacional, coadyuvan igualmente a justificar una presencia importante de la Administración. El fenómeno de la internacionalización se refiere no ya tan sólo a la estrecha relación existente entre las diferentes economías, sino a la necesidad de conseguir un equilibrio más razonable entre las naciones con diversos grados de desarrollo. El encarecimiento del petróleo, iniciado desde una posición monopolista por los países productores, y las fluctuaciones en la cotización de algunas de las principales materias primas han alterado algunos de los supuestos básicos del comercio mundial. Conceptos como «nuevo orden económico internacional», objeto de reuniones y conferencias patrocinadas por los organismos internacionales, se encuentran en el primer plano de la actualidad política. Exagerar su capacidad de cambiar la actual estructura económica mundial quizá no sea realista. Pero no es menos cierto que su atención constituye un buen ejemplo de lo que puede considerarse como nueva exigencia para las modernas Administraciones públicas de todos los países, y en especial de los más desarrollados.

Las consideraciones que acaban de hacerse no tienen otro valor que presentar el cuadro de necesidades a las que el sector público tiene que dar cumplida respuesta. Aparte de que su relación podría ampliarse con facilidad, es claro que motivos justificadores para la intervención administrativa, lejos de faltar, sobran, si por tales se entienden las insuficiencias que hoy muestran los sistemas de mercado.

Desde luego, cabe pensar que esos fallos se deben precisamente al hecho de que los sistemas productivos modernos se encuentran regulados e intervenidos en exceso. Para este tipo de interpretaciones, propias de lo que hoy se llama «economía de la oferta», la solución se encontraría en una reducción drástica del tamaño del sector público, cuyo excesivo volumen ahoga la capacidad de utilizar a la iniciativa privada como motor para la superación de las dificultades actuales.

(15) Vid., OCDE, *Les Politiques de L'Emploi, les Revenues, et la Croissance a Moyen Terme*, Paris, 1978.

Es así como, de nuevo, está surgiendo con gran fuerza una polémica tan vieja casi como la Ciencia Económica: los límites de la actuación del sector público.

Anteriormente, ha quedado referida la trayectoria continuamente alcista seguida por la intervención pública en los sistemas económicos. Este avance no se ha realizado sin dificultades, siendo quizá la más importante el incurrir en un déficit financiero, que hoy se caracteriza por su persistencia y profundidad.

Se trata de la concreción actual de una antigua preocupación por el déficit, que ya diera lugar a las interesantes reflexiones de autores claves de la sociología financiera, como Goldscheid (16) y Schumpeter (17), o el mismo Puviani (18). La cuestión clave que hoy se plantea es hasta qué punto puede hablarse de crisis fiscal de los Estados modernos. Más recientemente, ha sido James O'Connor (19) quien ha estudiado el tema.

Desde esta perspectiva, la existencia de un considerable y constante déficit en la gestión presupuestaria pública constituye un síntoma inequívoco de que la fórmula intervencionista basada en voluminosas corrientes de ingresos y gastos públicos, o lo que es lo mismo de la actividad eminentemente coactiva de las Administraciones públicas, se encuentra cercana al agotamiento.

El déficit en el saldo de los presupuestos públicos, que hoy tiende a adquirir un carácter crónico, ha de entenderse resultado de la tendencia continuamente alcista registrada por el gasto público. Un somero examen de los componentes de ese gasto muestra que son las transferencias las que explican en buena medida la mencionada tendencia al alza. Este fenómeno, perfectamente identificado por Richard Musgrave (20), es de la mayor importancia a efectos de comprender cuál es la misión fundamental asignada al sector público, y que en definitiva explicaría su casi permanente avance en la actividad económica de los principales países del mundo industrializado. El progreso de las transferencias refleja con

(16) Vid., R. GOLDSCHIED, «Socialismo de Estado o Capitalismo Estatal», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 34, 1975.

(17) Vid., J. A. SCHUMPETER, «La Crisis del Estado Fiscal», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1970.

(18) Vid., A. PUVIANI, *Teoría de la Ilusión Financiera*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, 1972.

(19) Vid., J. O'CONNOR, *The Crisis of Fiscal State*, St. Martin Press, 1973.

(20) Vid., R. MUSGRAVE, «Redistribución Fiscal», en el libro *El Futuro de la Política Fiscal*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, 1980.

notable claridad que la redistribución constituye el objetivo que mejor explica el progreso del sector público en una economía moderna.

Siguiendo la metodología de J. O'Connor (21), de inspiración marxista, sería el gasto público dirigido a legitimar el orden social el que más puja en el avance del sector público sobre la actividad privada. El carácter absolutamente improductivo de estos gastos no deja de pasar una seria factura sobre el conjunto de la actividad económica en donde se produce.

También la segunda gran categoría de gasto público que O'Connos destaca, aquel que servirá de base al proceso de acumulación privada, se ve impelida por la situación económica a un continuo crecimiento. Este tipo de gasto tiene como característica destacada el ser al menos indirectamente productivo, sirviendo normalmente de infraestructura para la realización de las actividades productivas privadas (22).

La rivalidad que se establece entre ambas categorías de gastos, acentuada fuertemente en momentos como los actuales, tiene como consecuencia el empujar al alza el volumen de gasto público.

Como es inevitable, semejante tendencia conlleva un grave problema de financiación. Así, los sistemas impositivos no muestran flexibilidad suficiente como para seguir al gasto en su ascendente trayectoria. Dar vueltas al tornillo de los impuestos arrostra el evidente riesgo de saltar un límite que los ciudadanos, en su papel de contribuyentes, no están dispuestos a atravesar.

De hecho, los sistemas fiscales vigentes se ven contestados diariamente a través de la evasión, el fraude y la continua solicitud de exenciones y bonificaciones de todo tipo.

Frente a tales actitudes, de poco valen modelos de reforma fiscal, basados en modelos arquetipos ideales, bastante alejados de la realidad. Porque, tal y como precisamente ha acertado a expresar el profesor Gabriel Solé: «Reforma fiscal quiere decir —manteniendo un criterio de exposición exigente— reforma de la Administración fiscal y reforma de los contribuyentes» (23).

(21) Vid., J. O'CONNOR, *op. cit.*

(22) Vid., J. O'CONNOR, *op. cit.*

(23) Vid., G. SOLÉ, «A qué llamamos Reforma Fiscal», *Rev. Boletín de Estudios Económicos*, diciembre, 1976.

En consonancia con la necesidad financiera abierta por el crecimiento del gasto público, la presión fiscal ha ido en aumento, de forma que, como ya hace años señalara Musgrave (24), las capas sociales por ella afectadas se han ido ampliando. Ello encierra el peligro de restar votantes a los programas económicos que contemplan o estimulan el crecimiento relativo de la Administración.

Recientemente, se han acentuado las manifestaciones de rechazo popular, no ya a futuros incrementos de las cargas fiscales, sino al sacrificio que los actuales niveles suponen. Una de esas manifestaciones, de *innegable interés*, es la *contestación fiscal* que se produce en el Estado de California en 1978, cuando se aprueba la famosa proposición 13 orientada a reducir el impuesto sobre el patrimonio.

Mayor amplitud e idéntico sentido tienen las victorias electorales de las políticas económicas de Margaret Thatcher, en Inglaterra, y Ronald Reagan, en USA. Aun con sus lógicas diferencias, ambas contienen como puntos fuertes de su formulación la reducción de impuestos y la consiguiente contención de gasto público.

Este tipo de planteamientos responde a una nueva corriente de pensamiento económico, conocida como la «economía del lado de la oferta», entre cuyas aportaciones fundamentales ha de citarse precisamente el reavivar la polémica sobre los límites del crecimiento del gasto público.

En palabras del profesor Fuentes: «la esquizofrenia entre ciudadanos, como demandantes de gasto público, y contribuyentes, que no desean nuevos impuestos, traslada su peculiar vitalidad a la crisis del Estado fiscal en todos los grupos políticos actuales... La crisis estructural del presupuesto tiene, pues, dos fuerzas componentes: la falta de responsabilidad y realismo de los grupos privados y la debilidad de los poderes públicos que, temerosos de la impopularidad que se sigue de una exigencia rigurosa del cumplimiento de las obligaciones fiscales, incurren en déficit crecientes en la liquidación de sus presupuestos» (25).

Una crisis como la iniciada en 1973 en todo el orbe económico, tiene la consecuencia de alimentar la dicotomía de las actitudes sociales. Aun conscientes de la gravedad del problema representado

(24) Vid., R. MUSGRAVE, *Sistemas Fiscales*, Aguilar, 1973.

(25) Vid., E. FUENTES QUINTANA, «La Crisis Económica Española», *Rev. Pa-peles de Economía*, núm. 1, 1980.

por la inflación y los desequilibrios de la balanza de pagos, las autoridades del mundo occidental han temido aumentar el paro y la infrautilización de la capacidad productiva mediante la práctica de una política fiscal de carácter restrictivo. Así, ha dominado el planteamiento de cargar sobre las espaldas de la política monetaria la misión de corte recesivo, mientras que los saldos presupuestarios han aumentado el signo negativo en su liquidación, buscando insuflar un ánimo expansionista sobre la desalentada economía privada.

Sería caer en un eufemismo entender a los déficit actuales de las principales Administraciones públicas como producto de una actuación discrecional de las autoridades económicas. La presencia de déficit tan voluminosos como los que hoy se registran es un problema cuyo origen supera el deseo de expansionar la actividad económica, pudiendo incluso generar el efecto contrario.

Ello dependerá, en última instancia, de la forma en que se solucionen los expedientes financieros derivados de las abultadas necesidades abiertas en las finanzas públicas. Su presencia, en un marco de elevada inflación, no puede por menos de generar importantes problemas. En especial, si se considera que a la política monetaria ha correspondido un papel protagonista en la lucha contra la inflación. Ello hace que la influencia de la financiación del déficit público, haciendo crecer el endeudamiento del sector público con el banco central, haya sido compensada por la autoridad monetaria mediante prácticas que recortan a menudo la concesión de crédito bancario al sector privado de la economía.

Por su parte, el recurso a deuda pública, interior o exterior, tampoco deja de resultar problemática en momentos de dificultad económica, empezando por el subempleo de los recursos productivos que hoy se registra.

Así pues, lo cierto es que la persistencia durante largos años de una tendencia alcista del gasto público, provocando un déficit crónico de los saldos presupuestarios anuales, ha llevado a las Administraciones de algunos de los países más avanzados al borde de un límite cuya superación encierra un enorme riesgo económico (26).

Por otro lado, no es sólo la financiación del déficit el problema preocupante que se deriva del crecimiento del gasto público. También resulta importante la escasa economicidad con que ese gasto

(26) Vid., Informe Económico-Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1982, Ministerio de Hacienda, 1981.

suele ser administrado, mostrando la ineficacia de los mecanismos burocráticos para gestionar los continuamente crecientes volúmenes, de forma que con frecuencia se incurre en un auténtico despilfarro. Son ocasiones en que el mito de la improductividad del gasto público se hace palpable realidad.

Un factor adicional en el capítulo de consecuencias del crecimiento del gasto público es el encerrado en la estructura de los costes inducidos por el mismo. Tal y como el profesor Fuentes (27) recuerda, el sector público es intensivo en factor trabajo, además de contar con una productividad histórica relativamente baja. En esas condiciones, una subida de salarios, no compensada por incrementos de productividad, tiene un impacto inflacionista mucho más acusado en el sector público de lo que sucede normalmente en los restantes sectores productivos.

Y si el crecimiento del sector público en aras a cubrir las insuficiencias del mercado ha engendrado nuevos problemas, no es menos cierto que la complejidad de la crisis atravesada por la economía occidental ha traído como consecuencia abundar en el escepticismo sobre la eficacia de los planteamientos de política fiscal, en especial en su concepción más tradicional.

En acertada expresión del profesor R. Calle: «La política fiscal ha de basarse en unos fundamentos teóricos más complejos, más sofisticados si se quiere, pero en todo caso lejos de planteamientos simplistas. Están en lo cierto Peacock y Shaw cuando señalan que, en gran medida, el declive de la economía fiscal ha sido la consecuencia de la adopción de modelos de comportamiento macroeconómicos que eran extremadamente ingenuos. Y es que, a mayor sofisticación, más elevado realismo en la formulación de la política fiscal y, en definitiva, en su eficacia potencial para el logro de los objetivos que motivan su aplicación» (28).

La exhibición de dificultades que acaba de realizarse tiene la entidad suficiente como para forzar la búsqueda de nuevas salidas.

Así, la década de los ochenta se ha iniciado con el resurgir de la polémica sobre los límites y actuaciones del sector público. La preocupación existente al respecto podría resumirse diciendo que

(27) Vid., E. FUENTES QUINTANA, «La Crisis Económica Española», *Rev. Papeles de Economía Española*, núm. 1, 1980.

(28) Vid., R. CALLE, «Los Recientes Desarrollos en la Teoría Política Fiscal: Una Síntesis», *Rev. Economía Política*, mayo-agosto, 1980.

se trata de armonizar la existencia de un sector público relativamente grande con las ventajas y eficacia que se derivan del funcionamiento de un sistema de mercado amplio y libre.

En semejante ambiente, el estudio de la empresa pública cobra un relieve especial.

Antes que cualquier otra consideración, no debe olvidarse que la figura del Estado empresario ha sido la pariente pobre de las materias objeto de estudio por parte de los economistas especializados en sector público.

Sin duda, caben importantes justificaciones para explicar ese relativo olvido. Sobre todo, la marginación resultaba inevitable en un esquema de avance imparable de las formas más típicas del Estado fiscal, basadas en el ejercicio de una actividad esencialmente coactiva en el establecimiento de la relación económica con los ciudadanos.

Sin embargo, en momentos como los actuales, caracterizados por un importante replanteamiento de la funcionalidad de los grandes Estados modernos, si no se desea reducir los servicios hoy incluidos en el ámbito público, la potenciación de las restantes formas de la intervención administrativa resulta muy necesaria. Este sería el caso de la empresa pública.

En primer término, un cierto relegamiento de la faceta fiscal, que no se tradujera en un claro retroceso del conjunto del sector público (lo cual prácticamente cambiaría el modelo de sociedad), tendría que compensarse con un reforzamiento de su actuación de carácter y esencia contractual. Para su realización, se exigiría de un patrimonio moderno, cumpliendo con el requisito de contar con una elevada productividad, hoy tan necesaria para sobrevivir en mercados fuertemente competitivos y en recesión.

La necesidad de racionalizar y aumentar la eficacia en la asignación de los escasos recursos de cualquier sistema económico anima de hecho el establecimiento de las relaciones contractuales, es decir, el uso de los precios, frente a la provisión de bienes y servicios por el gasto público, y la correspondiente financiación por impuestos. Semejante tendencia equivale necesariamente a una revitalización del papel de la empresa pública.

Quizás, incluso la propia indefinición de los mecanismos de la política fiscal obligue a buscar soluciones alternativas en los instrumentos hasta ahora relativamente menos utilizados.

El análisis de los sucesos más relevantes derivados de la crisis en materia de quiebras y dificultades empresariales resulta en buena medida concluyente acerca de un relativo progreso, por la vía de los hechos, de la figura de la empresa pública, confirmando la idea de que un sistema capitalista moderno a duras penas permite en su seno la aparición de quiebras empresariales de cierta envergadura.

Por último, las fuertes críticas de ineficacia en la gestión del gasto que las Administraciones modernas reciben, hace pensar que se acabe obligándolas a un serio replanteamiento en la estructura del gasto público, reforzándose la inversión y, por tanto, aquellos canales que mejor sirven para conducirla, como sucede con la empresa pública.

Ahora bien, si los anteriores constituyen datos que hablan de un relativo auge de la figura del Estado empresario, incrementando su atractivo al menos para los estudiosos de la Economía, resulta igualmente obligado referirse al hecho de que sus grandes inconvenientes —aquellos que se encuentran en la base de su menor desarrollo— siguen intocados.

En concreto, dista de haberse alejado el sentimiento de prevención que en amplias capas sociales despierta la presencia de la empresa pública. Se trata de una identificación de la figura del Estado empresario con un socavamiento directo de las bases del sistema de economía de mercado, en medida superior a la de cualquier otra de las formas del intervencionismo público. Este recelo social hacia el fenómeno de la nacionalización responde a razones complejas, que serán abordadas en los apartados siguientes. Ahora, interesa resaltar el hecho de que las nuevas circunstancias económicas, lejos de disminuir ese miedo, incluso podría decirse que lo han acentuado, lo cual supone un serio obstáculo para su desarrollo futuro.

El segundo gran obstáculo sería el procedente de la ineficacia, que, con razón, se atribuye al funcionamiento de la empresa pública. La desaparición de buena parte de los indicadores del mercado, y especialmente de las exigencias últimas de éste, traen consecuencias negativas sobre la calidad de la gestión y organización de las empresas nacionalizadas.

El problema de la ineficacia constituye una gran rémora sobre la evolución futura de la empresa pública, y su origen ha de entenderse como resultado, en muchos casos, de haber servido de cemente-

rio a empresas privadas no rentables. Es decir, se habría producido un trasvase de ineficacia desde el sector privado al público, donde normalmente tampoco se da solución a tan complejo problema.

En resumen, pues, la empresa pública tiene hoy a su favor numerosos datos de la situación económica, pero sin duda sigue guardando intactos algunos de sus problemas fundamentales. Es pretendiendo arrojar alguna luz sobre el referido dilema por lo que interesa progresar en el estudio de las características que acotan el concepto y funciones de la empresa pública en un sistema de economía de mercado avanzado, objetivo al que se dirigen las páginas siguientes.

EMPRESA PÚBLICA. ACOTACIÓN DE UN CONCEPTO

No puede afirmarse que exista en la actualidad un concepto de empresa pública lo suficientemente preciso y elaborado como para que se acepte por todos de manera generalizada. Y precisamente esta carencia constituye fuente de numerosos problemas.

Suele ocurrir que los ordenamientos jurídicos de los diferentes países contribuyen a esa ausencia de homogeneidad, al utilizar una terminología muy variada. Así, resulta frecuente oír hablar de empresas nacionalizadas, estatales, paraestatales, de economía mixta, públicas, etc., en una proliferación de expresiones que supone un aditivo más a la desorientación general.

Ahora bien, tan amplia relación de términos no debe su existencia a la mera casualidad. Bien al contrario, los estatutos jurídicos, formas de organización, modos de gestión, vías de financiación, privilegios legales y fiscales y otras varias características, hacen que, en definitiva, el conjunto del sector empresarial y estatal de un país tan sólo pueda ser acotado enumerando la serie de empresas que en él quedan agrupadas (29).

Con todo, recogiendo la opinión de diversos autores y organismos, puede intentarse la fijación de un concepto de empresa pública, recopilador de sus principales características.

En la formulación del profesor Robson: «la empresa pública es una manifestación del colectivismo. Una expresión de la interven-

(29) Vid., M. GARNER, «Governments and Public Enterprises. Their Relationship Abroad», *Rev. The Banker*, marzo, 1980.

ción del Estado en la propiedad, la dirección y el funcionamiento de industrias y servicios, que se encuentra en todas las partes del mundo» (30).

Por su parte, el profesor Elías Hastad concreta los criterios informativos de la empresa estatal del siguiente modo (31):

- Las empresas son poseídas por el Estado o, si lo son parcialmente, están dominadas por él.
- Su fin principal es producir mercancías y servicios para la comunidad.
- Por razón de las circunstancias, deben tender a cubrir completamente los costes.
- La actividad no significa, o significa en medida limitada, ejercicio de poder estatal.

Con el ánimo de subrayar diferencias con el sector privado, François-Marsal señala: «la empresa pública es una unidad de producción tendente a satisfacer el interés general en el marco de una economía de mercado; el Estado es el propietario parcial o total de su capital; el Gobierno controla además su gestión, lo cual conlleva un conjunto de impedimentos a menudo extraños a las exigencias del mercado, tanto si es en el terreno de sus resultados financieros, como si se trata del ejercicio de su poder económico» (32).

La relación de definiciones podría continuar hasta hacerse bastante amplia, dado que los diferentes autores y organismos que se han acercado a su estudio han resaltado uno u otro de los muchos aspectos que conforman la realidad de la empresa pública (33).

Haciendo un esfuerzo de síntesis, no exento de simplicidad quizás excesiva, cabe apuntar como principales rasgos comunes a las diversas definiciones de empresas públicas las siguientes:

(30) Vid., W. ROBSON, «Empresa Pública», *Rev. Información Comercial Española*, marzo, 1964.

(31) Vid., E. HASTAD, «Tipos de industrias nacionalizadas», *Rev. Información Comercial Española*, marzo, 1964.

(32) Vid., F. FRANÇOIS-MARSAL: «El Deterioro de las Empresas Públicas», Ed. Dopesa, 1973.

(33) Una relación de definiciones bastante actualizada es la contenida en el trabajo de los profesores A. CUERVO y W. PERES: «Hacia una Teoría de la Empresa Pública», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980.

- La presencia de la Administración en la propiedad y dirección, cuya manifestación depende del sistema económico observado y de la forma jurídica concreta que haya adoptado.
- El ejercicio de una actividad económica que tiene como misión fundamental la producción y distribución de bienes y servicios en el mercado a cambio de la percepción de un precio por los mismos.
- La satisfacción del interés público, manifestable en un amplio esquema de objetivos de carácter político, social o económico.

Realmente, a la hora de definir a la empresa pública, habría que distinguir, tal y como realiza el profesor César Albiñana, entre la figura que se apoya básicamente en el mercado de aquellas otras empresas de utilidad pública, que, por tener como misión principal la provisión de servicios públicos, se mantienen en la vertiente de la coacción, admitiendo subvenciones presupuestarias para sufragar sus costes (34).

En lo relativo a las empresas públicas básicamente apoyadas en el mercado, el profesor Pedrós realiza una interesante definición en base a las siguientes características (35):

- El sector público actúa más como empresario que como soberano.
- Los usuarios tienden a pagar la totalidad de los costes de los bienes y servicios suministrados.
- El gasto que realice se ajustará a las condiciones de la demanda y no puede mantenerse dentro de los límites típicos que pueda establecer, como en otros casos, la mecánica presupuestaria.
- El mayor gasto realizado para ajustarse a la demanda deberá equilibrarse a largo plazo con los ingresos que genere.
- Su actuación se limitará a sectores mercantiles bien consolidados.

(34) Vid., C. ALBIÑANA, «Empresa Pública y Servicio Público. La Contabilidad de las Empresas Públicas en España», en el libro *La Empresa Pública*, Ed. Verdera y Tuells, Real Colegio de España en Bolonia, 1970.

(35) Vid., A. PEDRÓS, Estudio Preliminar a la Edición Española del libro de Ray Rees, *Teoría Económica de la Empresa Pública*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

Con el ánimo de completar el concepto de empresa pública acotado por las anteriores definiciones, conviene realizar ahora unas breves consideraciones en torno a la amplitud —al ámbito— de la nacionalización. En concreto, este término significa la asunción por parte del Estado del control de la totalidad de un sector industrial, a cuyos efectos se concede la oportuna compensación para los propietarios privados, quedando éstos desplazados por la nueva situación monopolista. La pregunta es si el progreso de la empresa pública debe identificarse con la socialización de los medios de producción, típica de los sistemas colectivistas.

De acuerdo con numerosas opiniones, el análisis de los acontecimientos y de los cambios ideológicos operados en el transcurso del tiempo demuestra que no se debe identificar el fenómeno de la empresa pública con una progresiva nacionalización de los sistemas productivos de las economías asentadas en el mercado.

Es cierto que, después de la Segunda Guerra Mundial, se pensaba que todo aumento del poder del Estado equivalía a un incremento del socialismo en el país, especialmente explícito vía nacionalizaciones, que por cierto se encontraban en auge.

Pero frente a este tipo de argumento, se ha aducido que no sirve nacionalizar por parte, sino el todo. Para algunos autores, el trasvase de privado a público encierra antes un planteamiento de tipo económico que político. Tales creencias se apoyan en la simple consideración del auge del sector privado, a partir de la última gran contienda mundial; por otro lado, el notable desarrollo tecnológico, la importante ampliación de los mercados, la positiva evolución del comercio multilateral y un largo etcétera, constituyen todo un cúmulo de circunstancias que han hecho de estos problemas algo más técnico que ideológico.

En otras palabras, la presencia de empresas públicas en los sistemas de economía de mercado puede atender a un planteamiento bastante estricto de intervención pública, que en absoluto pretenda la socialización total de los recursos productivos (36).

Lejos de tal pretensión, la empresa pública, muy a menudo socializando pérdidas y actuando bajo el principio de subsidiaridad, no sólo no equivale a un cambio de las bases del sistema de pro-

(36) Vid., P. BOCCARA, «Capitalismo Monopoliste d'Etat. Accumulation du Capital et Financement Publique de la Production», *Rev. Economie et Politique*, mayo, 1966.

piedad privada, sino que incluso lo refuerza, evitando tensiones sociales.

No extraña, pues, que, de tiempo en tiempo, se oiga hablar incluso de «socialización» de empresas estatales (37).

LA EMPRESA PÚBLICA EN LAS ECONOMÍAS DE LIBRE MERCADO

La difícil andadura del Estado empresario

La empresa pública es la base de producción del sistema económico socialista. No debe relegarse este hecho cuando se trata de analizar la utilización de la figura del Estado empresario en el seno de las economías occidentales.

Ciertamente, el sistema de economía de mercado ha encontrado suficientes motivaciones para la creación de empresas públicas de la más variada naturaleza, en una compleja mezcla de pragmatismo, caracteres ideológicos y doctrinales, y razones de estricta política económica. El reconocimiento de este fenómeno ha hecho afirmar al profesor Fuentes Quintana: «la vida económica de Occidente está gobernada por un sistema de economía mixta en el que convive un cuerpo numeroso de empresas públicas con un conjunto preponderante en número y actividad de empresas privadas» (38).

Dentro de los sistemas de corte capitalista, la empresa pública está inmersa en un mecanismo de mercado, lo que en la mayoría de las oportunidades equivale a enfrentarse a un ambiente hostil, receloso tanto de su presencia, como de las condiciones de su funcionamiento.

Sin embargo, ese ánimo de enfrentamiento, de disputa, que divide a las organizaciones empresariales públicas y privadas, no debe distorsionar en exceso el análisis del papel de las primeras, pues éstas han existido desde los albores del sistema capitalista.

En definitiva, la concepción de empresa pública aquí abordada se encuentra en estrecha vinculación con los cambios sucedidos en

(37) Vid., M. SLOMILU, *Socializing Public Ownership*, The McMillan Press, 1978.

(38) Vid., E. FUENTES QUINTANA, «El Sector Público en las Economías Capitalistas de Mercado», *Rev. de Economía*, núm. 100, 1968.

la naturaleza del sistema capitalista, siendo resultado de sus necesidades económicas, de la doctrina político-social derivada de tales necesidades, y de las actitudes de los distintos grupos o clases sociales que intervienen en los procesos productivos de los países en que se encuentra implantado (39).

En los primeros tiempos de la revolución industrial, la postura frente al intervencionismo estatal es claramente defensiva. A partir de ella, se desarrolla un fuerte sentimiento proteccionista, desde el cual se exige al Estado que se constituya en guardián del funcionamiento del libre mercado.

Empujada directamente por la creciente complejidad del sistema económico, la actuación administrativa se irá haciendo cada vez más amplia y precisa. La profundidad y rapidez de sucesión de los baches depresivos extienden el reconocimiento de la insuficiencia, en numerosos casos, de la iniciativa privada, de forma que va resultando en una abundante crítica y el consiguiente abandono de las formulaciones neoclásicas, en favor de una creencia menor en la capacidad del mercado (40).

Por supuesto, mientras la ideología liberal se mantiene en auge relativo, a lo largo del siglo XIX, las empresas públicas, a menudo en manos de la Administración local, no tienen como finalidad primordial el ser utilizadas como instrumentos de política económica. Resulta más fácil encontrar motivaciones fiscales (caso del tabaco), intereses políticos (fabricación de moneda o las imprentas nacionales) o simplemente tradiciones artísticas, a la hora de justificar la existencia de empresas estatales. Puede afirmarse que las actividades fundamentales en el campo industrial continúan en manos privadas, de forma que el Estado tan sólo las controlaría si en ello está en juego el interés general. Tal es el caso de una figura de empresas públicas destinadas básicamente a proporcionar servicios públicos (transportes, alumbrado, agua, etc.), cuya presencia se dirige a evitar la ocupación privada de los llamados monopolios naturales (41).

(39) Vid., M.-F. l'HERITEAU, *Pourquoi des Entreprises Publiques?*, Presses Universitaires de France, 1972.

(40) Vid., J. M. KEYNES, «El Fin del *Laissez Faire*», traducido al castellano en *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 9.

(41) Vid., J. VELARDE FUERTES, «Aspectos de la Evolución de las Empresas Públicas en España», *Rev. Información Comercial Española*, marzo, 1964.

Tal situación se vería alterada esencialmente en el siglo xx. La importante evolución de las ideas, el crecimiento de las necesidades sociales, la sucesión de crisis económicas y quiebras empresariales, etcétera, hacen que el Estado pase a garantizar de forma más decidida la producción de determinados bienes, al tiempo que amplía su provisión de servicios, en parte nuevos y en parte sustraídos a la propiedad privada.

En concreto, las dos grandes guerras mundiales acaecidas en nuestro siglo hicieron que la figura de la empresa pública aumentara su importancia. Durante las conflagraciones, en la construcción de armamentos, en el comercio de garantía de las necesidades vitales; a su final, su papel consistía en colaborar activamente en los programas de reconstrucción.

Ahora bien, entre ambas postguerras existieron diferencias notables. Así, en la primera, los cambios ocurridos no serán fundamentales. Tras el período bélico que dura entre 1914 y 1918, la reconstrucción del universo económico no era la de un orden nuevo sino la del preexistente. Debido a ello, se asiste a un cierto aumento del número de empresas públicas, pero no a una alteración importante de sus funciones.

Los años en que se recogen los efectos de la crisis económica comenzada en 1929 incorporaron un cambio de perspectiva importante. Conocido es que, en buena parte, la crisis tuvo raíces financieras, factor que coadyuvaría a teñir la intervención del Estado de un carácter empresarial. Fue relativamente frecuente el caso en que, a fin de evitar caídas excesivas de las cotizaciones bursátiles, la Administración intervino en el mercado comprando participaciones accionariales. Cuando las circunstancias ofrecieron un cariz más favorable, se presentó la disyuntiva de enajenar los valores adquiridos o seguir administrándolos directamente. Al inclinarse en elevado grado por esta última opción, se acentúa la presencia de entes públicos en un terreno que no les había sido propio, como el industrial, revistiéndose de las formas jurídicas características al sector privado.

Con todo, será en la segunda postguerra cuando se produzcan los cambios de mayor relevancia para el desarrollo de la empresa pública. Como es lógico, la imagen depresiva del período inmediatamente anterior no suponía la mejor invitación para su vuelta a escena; las quiebras empresariales, los problemas derivados del

paro y del desajuste continuo de los precios representaron el caldo de cultivo para el advenimiento de los regímenes autoritarios europeos derrotados en 1945.

La política económica, visiblemente influida por la importante aportación de John M. Keynes y sus seguidores, precisó y justificó una creciente intervención estatal que, por supuesto, influiría favorablemente en la evolución del papel del Estado empresario.

Pero aún existe otro factor histórico que vendría a reforzar ese papel. Al término de la contienda, el ideario socialista se encuentra fuertemente anclado en las clases trabajadoras, al tiempo que su espectro político se desarrolla y amplía en los países de la Europa del Este. Además, había que intervenir para frenar la proliferación de empresas en manos de los obreros, tras el desorden propio de la salida de una guerra de la magnitud de la acaecida a comienzos de los años cuarenta. La recuperación de empresas en manos del enemigo, y la penalización de aquellos empresarios acusados de colaboracionismo, constituyeron otras dos grandes fuentes de ampliación para la empresa pública (42).

Así, cabe diferenciar en el conjunto de motivos que desendenaaron las modernas olas nacionalizadoras en Europa entre los de carácter netamente político, como sucede en los casos de Francia (1936 y 1945) y gran Bretaña (1946 y 1948) de aquellos otros de talante más concretamente económico, que explicarán la creación del IRI italiano, en 1933. Ahora bien, la utilidad de presentar el nacimiento de la empresa pública clasificada como acaba de hacerse, no debe impedir la apreciación de una cierta artificiosidad en esa división, pues todo proceso nacionalizador aúna siempre la adopción de ambos tipos de decisiones, económicas y políticas (43).

Modernamente, han sido varias las circunstancias que han venido a colaborar, si no en un auge, sí en un desarrollo que puede calificarse de notable para la empresa pública. Una de esas circunstancias ha sido precisamente el ya aludido cambio de su naturaleza.

(42) Vid., P. TUROT, *Les Entreprises Publiques en Europe*, Ed. Dunod Economie, 1970.

(43) Ello puede comprobarse cuando se examina el excelente trabajo de C. A. GASOLIBA, «Las Nacionalizaciones en Europa: Desarrollo Histórico, Consecuencias y Situación Actual», *Rev. Libre Empresa*, núm. 9, 1978.

Muy sintetizadamente y sin ánimo de ser exhaustivos, los elementos explicativos de las páginas más recientes de su historia pueden resumirse como sigue:

1) El aumento de las que pueden considerarse obligaciones sociales (44). Es un hecho que el proceso de desarrollo económico lleva consigo la elevación de la demanda por parte de la población de una serie de servicios y bienes, que difícilmente pueden ser provistos por la iniciativa privada, dadas las especiales características que en ellos confluyen. Al tiempo, también los países menos evolucionados asisten a un incremento de las exigencias sociales, que, en su caso, pueden acabar propiciando el desarrollo.

Sin embargo, no siempre resulta fácil concretar la categoría de bienes y servicios a considerar públicos. Estos varían de un país a otro, según sus niveles de desarrollo, el volumen de sus poblaciones, la orientación de sus actividades, etc., hasta el punto de que, incluso dentro de un mismo Estado, los especialistas polemizan con frecuencia sobre si tal o cual actividad debe ser incluida en este grupo.

Siguiendo a Robson (45) se encuentra una clara referencia a las actividades de carácter social que, para constituirse en típicos campos de actuación para las empresas públicas, han de ajustarse a las dos condiciones siguientes:

- A) El carácter esencial del bien o servicio, que impone la necesidad de evitar el fraude en su producción o la insuficiencia en su aprovechamiento, por no ser acumulable.
- B) La producción del servicio en cuestión ha de hacerse en régimen de monopolio; con ello, se pretende evitar despilfarros generados por la ampliación de esa producción o, simplemente, hacerla más económica y, por tanto, más asequible al conjunto de la comunidad.

Los ejemplos más típicos de tales bienes y servicios son el agua, el gas, la electricidad, correos, telégrafos, puertos, ferrocarriles, transportes aéreos, sanidad y educación. En la mayoría de los paí-

(44) Vid., D. COOMBES, *State Enterprise, Business or Politics?*, Ed. George Allen and Unwin, 1971.

(45) Vid., W. ROBSON, «La Eficacia de la Empresa Pública como una Función del Desarrollo Económico y Social», en el libro *Empresa Pública versus Empresa Privada en Economías en Proceso de Desarrollo*, Ed. Dopesa, 1973.

ses, estas actividades son efectivamente realizadas por empresas públicas de uno u otro tipo, con algunas excepciones más o menos notables. Además, suele suceder que algunos de estos servicios, o bien otros relacionados con el campo de la comunicación y el transporte, no ejercidos en régimen de monopolio, se provean por empresas controladas por la Administración (46).

2) El cada vez mayor tamaño y la creciente complejidad de los proyectos industriales (47). Es un hecho que la naturaleza de las modernas inversiones requiere, a la hora de emprenderlas, de grandes empresas, capaces de afrontar elevados costes iniciales, cuantiosos gastos de mantenimiento y la aceptación de que, en los primeros tiempos, la rentabilidad será escasa. Lógicamente, ante tal perspectiva, no siempre resultará fácil contar con la iniciativa privada suficiente para acometer la empresa.

Especial mención merece, volviendo a la clasificación de Robson (48), la realización de proyectos de desarrollo con fines múltiples. Tales proyectos suelen tener un empaque, en el sentido de requerir grandes volúmenes de capital y llevar implícitos altos niveles de riesgo, razones que justifican el escaso atractivo que ejercen sobre la iniciativa privada. Ejemplos típicos de estas realizaciones son el Tennessee Valley Authority que, con el propósito de controlar el caudal del río, fomentar la navegación por el mismo, la producción de energía eléctrica, el aprovechamiento de las tierras ribereñas, la repoblación forestal, actividades recreativas, etc., sirvió de modelo para aprovechamientos integrales de valles fluviales en Asia y Africa; en este mismo sentido, son reseñables el Plan del río Volta en Ghana, la Panama Canal Company o las Development Corporations británicas. En esta misma línea habría que incluir la mención de las Sociedades de Desarrollo Regional en España.

3) Las grandes necesidades financieras derivadas de las características de los proyectos industriales. Se trata de un aspecto inmediatamente derivado del apartado anterior. Así, son voluminosas las cantidades de recursos financieros requeridos para la puesta

(46) Un expresivo y actual resumen de los campos de actividad de las empresas públicas puede encontrarse en *The Economist*, «The State in the Market», diciembre 30, 1978.

(47) Vid., J. K. GALBRAITH, *El Nuevo Estado Industrial*, Ed. Ariel, 1968.

(48) Vid., W. ROBSON, *Industrias Nacionalizadas y Propiedad Pública*, Ed. Tecnos, 1964.

en práctica de los modernos programas de inversión, inherentes a las exigencias del desarrollo económico. De esta forma, se somete al conjunto del sistema financiero a una tensión creciente, no siempre respaldada por el proceso de generación de recursos en la comunidad.

Junto al incremento de la demanda de recursos financieros derivado de la complejidad del desarrollo, hay que anotar la desfavorable evolución del ahorro de las empresas inversoras. La inflación, la persistencia de los baches depresivos con bajo nivel de actividad económica y el avance tecnológico hacen que la evolución de la capacidad de ahorro de las empresas más netamente inversoras se vea seriamente deteriorada. De esta forma, el motor del desarrollo del sistema de economía libre se ve amenazado.

4) Finalmente, la difícil coyuntura económica atravesada por el mundo occidental, que ha venido a resaltar la figura de la empresa pública por un doble motivo:

- Como instrumento colaborador en el control y superación de las dificultades; y
- Como vía de salida para numerosas empresas, e incluso sectores productivos, aquejados de problemas que hacen inviable su permanencia en manos privadas, y cuya desaparición acarrearía una tensión social de relevante magnitud.

Naturalmente que los factores anteriores no constituyen una relación exhaustiva de motivos explicativos del moderno desarrollo de la empresa pública. Con su exposición, se ha pretendido tan sólo dar una impresión general de los caminos por los que ha discurrido el fenómeno de la intervención administrativa bajo la forma del Estado empresario.

Al término de estas breves notas sobre la historia de la empresa pública interesa resaltar una idea, a modo de conclusión, que ha estado presente en la argumentación hasta aquí presentada: la aparición de empresas públicas a lo largo y ancho del mundo industrializado ha respondido a una amplísima gama de motivos que se deben antes a respuestas frente a actuaciones presentadas en la práctica que a la fría aplicación de unos ampulosos objetivos teóricos.

EMPRESA PÚBLICA FRENTE A EMPRESA PRIVADA

En el epígrafe anterior se describieron algunos de los principales rasgos de la evolución de la empresa pública. Una impresión clara destaca en la argumentación expuesta: la dificultad que ha jalonado casi constantemente esa andadura.

No podía, en definitiva, ser de otra forma. La figura del Estado empresario, base de la producción socialista, se encuentra en un marco incómodo, a menudo hostil, cuando funciona en el sistema de economía de mercado.

Así, no resulta extraño que sean varias las fuentes de críticas suscitadas desde el sector privado ante la simple amenaza de la creación de la empresa estatal, al igual que, posteriormente, sobre su funcionamiento (49).

Un primer punto de conflicto, no por evidente menos interesante, se refiere al fundamento ideológico de la empresa pública. En este sentido, conviene recordar que la base teórica del comportamiento de los modernos sistemas capitalistas sigue siendo el modelo de competencia perfecta. En su esquema, el sector público es un elemento alterador de los resultados, intentando acercarlos a un óptimo social que, por una serie de circunstancias, no ha sido alcanzado por el libre juego de las fuerzas del mercado. El proceso de asignación de recursos llevado a cabo desde el sector público no cuenta con un modelo teórico de similar prestancia científica; por el contrario, su conducta se dirige a cubrir las insuficiencias del sector privado. Presentándose como corrector de insuficiencias, el volumen de su actuación vendrá dado por la magnitud de aquéllas.

Es en este contexto, esencialmente dinámico, donde ha de entenderse la actuación de la empresa pública. A partir de las insuficiencias observadas en el modelo de mercado, ¿es razonable la existencia de empresas públicas, o bastarían otros instrumentos administrativos para optimizar una intervención estatal, prácticamente indiscutida hoy día?

Aun en el supuesto de que la respuesta fuera favorable a la creación de empresas estatales, ¿equivale su presencia a un soca-

(49) Aunque la bibliografía al respecto es amplia, dos interesantes trabajos son los de J. JEWKER, *Public and Private Enterprise*, The University of Chicago Press, 1965, y el debido a N. KALDOR, *Public and Private Enterprise, The Issues to Be Considered*, C.I.D.E., México, 1978.

vamiento de los fundamentos de la economía de mercado, o, por el contrario, resulta compatible con el funcionamiento de sus mecanismos vitales? No cabe duda de que tales cuestiones tienen complejas respuestas; sin embargo, no por ello han de dejar de plantearse, pues se encuentran en el fondo de todas las críticas que a su figura se dirigen desde el sector privado (50).

Una advertencia clara ha de realizarse sobre el peso de la empresa pública en el conjunto de la actividad empresarial de un país: constituye un mal indicador del grado de intervencionismo estatal existente en dicha economía. Fiel contraste de esta afirmación es el caso de España, en la etapa que comienza con el final de la guerra civil; son años en que el sector público empresarial crece, pero sin llegar a alcanzar, salvo contadas excepciones, la importancia cuantitativa propia de la CEE. Sin que de ello se derive que la empresa privada española disfrutara de unas condiciones cercanas al libre mercado, entorpecida por la competencia de las públicas.

En estrecha relación con la problemática de su creación, se encuentra la siguiente fuente de discordia entre ambas organizaciones empresariales: los fines de la empresa pública. Es éste un tema a ampliar más adelante, interesando su mención ahora únicamente en cuanto origen de abundante polémica, pues, además de la dificultad de explicitar los objetivos concretos, hay que preguntarse si existen formas alternativas de alcanzar esos fines y cuál es el coste de oportunidad de optar por la creación de empresas públicas.

Los privilegios que, de forma más o menos amplia, disfruta la empresa estatal en materias tan diversas como la legislación reguladora, los recursos financieros, incentivos fiscales, etc., constituyen, asimismo, manzana de continua discordia. Estos privilegios resultan bastante frecuentes, desde el momento en que se presentan como colaboradores eficaces para los fines pretendidos por la empresa pública; fines que suelen contar con una dimensión social.

La discriminación que la existencia de tales factores supone para las restantes unidades productivas privadas constituye fuente de innumerables quejas por parte de estas últimas.

(50) Vid., W. FRIEDMAN, «A Theory of Public Industrial Enterprise», en el libro *Public Enterprise*, de A. H. Hanson, International Institute of Administrative Sciences, 1955.

Uno de los privilegios más llamativos es el financiero, en el cual se suscitan preguntas como: ¿por qué las empresas públicas reciben fondos con cargas financieras menores?, ¿por qué los créditos del Tesoro a esas empresas se transforman en dotaciones o fondos de carácter permanente y no exigible? Tales cuestiones pueden y deben ser respondidas con base en diversas argumentaciones, pero con el denominador común de la atención al interés público, razón última de la creación y extensión del sector empresarial estatal. Además, en el campo financiero, la empresa pública cuenta con el siempre decisivo respaldo de la garantía estatal, con lo que ello supone a la hora de acudir no ya a los mercados nacionales, sino a los exteriores.

También el tema de la medida de la eficiencia suscita innumerables cuestiones de gran importancia: ¿es conveniente utilizar el criterio del beneficio?, ¿resulta asumible el beneficio empresarial o hay que pensar siempre en términos de beneficio social?, ¿qué grado de atención otorgar a la productividad?, ¿y a la atención al cliente?, ¿cuáles son los *ratios* del balance más apropiados para reflejar la eficiencia?, ¿resulta significativo fijarse en el volumen de ventas?, ¿es lógico pensar en fines como mantener los precios a niveles más bajos? Como se ve, es amplia la serie de baremos que pueden utilizarse a efectos de comparar la eficiencia de las empresas públicas con las privadas (51).

Pues bien, es en este nivel donde interesa situar el polémico concepto de rentabilidad en las actuaciones empresariales del Estado, siempre con la certeza de que, para éstas, la rentabilidad adquiere una dimensión diferente a la estrictamente privada. Más adelante se volverá a insistir sobre este importante tema.

Un último grupo de polémicas se refiere a los límites que la empresa pública no debe rebasar en sus actividades. También aquí se parte de la aceptación generalizada de su existencia, sin que ello signifique que exista un apoyo incondicional a sus posibilidades de desarrollo. Bien al contrario, se encuentra extendida la opinión de que su actividad ha de permanecer dentro de unos márgenes, no demasiado amplios. Lo contrario sería defender una competencia excesiva con la empresa privada, introducirse en demasía en terrenos que son propios de la iniciativa de ésta.

(51) Vid., R. PRYKE, *Public Enterprise in Practice*, Mac Gibbon and Kee, 1971.

Una muy clara exposición de las ventajas e inconvenientes de la empresa pública frente a la privada fue realizada por el profesor Jané Solá (52), donde concluye mostrando las ventajas de la pública en el campo social y político, mientras que en lo económico resulta netamente ganadora la privada.

LAS GRANDES CRÍTICAS A LA EMPRESA PÚBLICA

Una vez presentadas las grandes áreas de polémica que genera la existencia de la empresa pública, interesa pasar a concretar cuáles son las mayores críticas que su funcionamiento provoca desde el sector privado.

No es difícil entender que se trata ésta de una cuestión vital para la temática central abordada en este trabajo. Las consideraciones generales que ahora se hagan servirán de base para valorar cualquier propuesta correcta sobre nacionalización.

Pues bien, las grandes críticas a la empresa pública en funcionamiento pueden agruparse en dos grandes apartados, según se refieren a:

1. *El tamaño de la empresa pública*

Se ha afirmado que tiene un volumen excesivo en numerosas oportunidades, o, lo que es lo mismo, que absorbe muchos recursos que, de otra forma, serían utilizados por la empresa privada, ocurriendo que ese abultado tamaño excede al que vendría justificado por los objetivos que tiene asignados. Sin entrar en la valoración de tales planteamientos, sí debe apuntarse la diferencia existente entre tamaño grande y excesivo.

Con tal distinción, es cierto que la empresa pública suele tener grandes dimensiones; así lo requiere el tipo de bienes y servicios de cuya provisión se encarga, por lo cual ha de contar con un abultado volumen de capital fijo. Además, la estructura y tamaño son conceptos dinámicos, a menudo establecidos en función de la planificación y programas multisectoriales relativos a la in-

(52) Vid., J. JANÉ SOLÁ, «La Empresa de Servicios Públicos: ¿Pública o Privada?», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 23, 1973.

versión pública. Incluso puede ocurrir que políticamente interese una cierta dimensión excesiva respecto a los servicios y bienes que habitualmente necesita prestar, cara a futuras ampliaciones de la demanda.

Estrechamente relacionado con el tema del coste de oportunidad de los recursos utilizados, se encuentra el reconocimiento de la facilidad —relativa, por supuesto— con que se realiza el trasvase desde el sector privado al público mientras que el flujo contrario, una vez pierde sentido la actuación de la empresa pública, resulta bastante más problemático. Son diferentes los sistemas utilizados para evaluar la convivencia de que el sector público siga participando en determinados sectores o actividades; pero lo cierto es que tales métodos no son muy eficaces y, cuando un sector se nacionaliza, se requiere un cambio político muy marcado para que esta situación vuelva a sus antiguos fueros. Quizá una excepción significativa pueda ser la de Inglaterra, con un trasvase del sector público al privado, y viceversa, bastante continuo en los años sesenta (53).

2. *Uso ineficiente de los recursos*

Se trata de la piedra angular de todo el proceso de crítica. A consecuencia de su propia incompetencia, una empresa que opera en libre mercado y que utiliza ineficazmente sus recursos está destinada a desaparecer, al menos a medio plazo. La acusación de ineficacia que se hace al Estado empresario es importante, pues con ella se está diciendo que el mantenimiento de este tipo de empresas se debe especialmente a su condición de públicas, negando en definitiva que se atengan, ni medianamente, al juego del mercado.

En cuanto a la procedencia concreta de la ineficiencia, son varias las causas aducidas. Así, se les acusa de contar con un nivel de gestión basado en técnicas relativamente atrasadas (54); la situación de la empresa estatal en sectores con poca o nula competencia acentúa la necesidad de contar con un control de eficiencia real-

(53) Vid., B. MEDEL, «Síntesis de la Situación de las Empresas Públicas en la CEE», en el libro *La Empresa Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

(54) Vid., M. BOITEAUX, «On the Management of Public Monopolies Subject to Budgeting Constraints», *Rev. Journal of Economic Theory*, núm. 3, 1971.

mente útil; pero también esos controles parecen esenciales para empresas actuando en sectores competitivos, pues se corre el peligro de que las sociedades privadas se adapten a las prácticas acomodaticias de las públicas.

La baja productividad y el absentismo constituyen sendos orígenes del problema que se está comentando. El porqué aparecen con especial crudeza en la empresa pública es algo complejo de responder. Pero al menos, citar a las excesivas influencias políticas sobre la gestión de la misma, la burocratización o el simple hecho de que sirve como refugio para políticos gastados, entre los principales motivos que los provocan (55).

Otro factor a señalar es la política de precios, a menudo excesivamente rígida; a modo de ejemplo, puede citarse la tendencia a igualar precios a costes medios, sin precisar suficientemente las variaciones diferenciales de los mismos (56).

En estrecha relación con el punto anterior, se encuentra la posibilidad de cubrir costes a lo largo de varios años, que permite mantenerse en situaciones deficitarias, haciendo desaparecer el control de costes estricto, incluso cuando se hacía más necesario en virtud de la situación coyuntural (57).

La política general de la empresa pública, al dedicar un especial énfasis a la fase de producción y no a la distribución y venta, ha constituido igualmente un factor generador de ineficacia. Este hecho se explica porque, históricamente, los mercados estaban asegurados al tratarse de bienes de utilidad pública, con gran estabilidad de la demanda, al tiempo que gozaban de un monopolio de oferta.

Los cambios de tales circunstancias no han sido debidamente considerados por las empresas públicas, en un olvido justificado en parte por la situación de dominio del mercado disfrutada, y por el hecho de que, si había pérdidas, no se le acabarían exigiendo responsabilidades. Tal actitud parece haberse ido modificando con la entrada en sectores competitivos y su paso desde el sector servicios

(55) Vid., G. ARIÑO ORTIZ, «La Empresa Pública», en el libro *El Modelo Económico en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, 1981.

(56) Vid., J. CAMPO SAINZ DE ROZAS, «La Financiación de la Empresa Pública: Criterios y Objetivos», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 41, Madrid, 1976.

(57) Vid., R. TURVEY, *Empresa Pública*, Ed. Tecnos, 1972.

a la producción típicamente industrial (58). De esta forma, se asiste a un cambio progresivo de actitud, aunque permanezca el freno constituido por el favor discriminatorio que reciben de la Administración.

Si bien la doble división anterior facilita una idea suficientemente gráfica de la naturaleza de las críticas más frecuentemente recibidas por la empresa pública, interesa incorporar algunos de los aspectos no incluidos en esa perspectiva. Siguiendo a Hous sieaux:

- a) Las empresas públicas no tienen en cuenta las reacciones de los empleadores privados en el mercado laboral, incluso cuando ello pueda suponer pérdida de técnicos y trabajadores especializados; esto tiene mucha importancia, pues los costes de adiestramiento del personal suelen ser elevados.
- b) Han tendido a asignar los aprovisionamientos mediante subastas, concursos, etc., en lugar de estimular la competencia continua entre los proveedores.
- c) No han intentado, en las negociaciones colectivas, promover la competencia entre los factores, fomentar inversiones que ahorren trabajo, etc. No han acabado de comprender la especialización de los diversos factores productivos y las necesidades de estimular la competencia entre ellos.

De esta forma, pueden considerarse presentadas algunas de las principales críticas a la intervención estatal vía constitución de empresas públicas. De su lectura, se desprenden las más que importantes diferencias existentes con las entidades privadas. En definitiva, los aspectos que son reprochados a la empresa pública constituyen un modo de frontera limitadora de su campo de acción con el sector privado. Traspasar esa frontera, ampliando el campo de las nacionalizaciones, equivale a incurrir en todos o algunos de los defectos anteriormente señalados, a no ser que se ofrezca la suficiente garantía de que tales insuficiencias o no existirán, o serán ampliamente compensadas por las ventajas aportadas.

(58) Vid., KEYSER, W., y WINDLE, R., *Public Enterprise in the EEC*, Sijthoff and Noordhoff.

Sin embargo, aun reconociendo la importancia de las críticas, su planteamiento quedaría incompleto sin al menos reseñar una cuestión igualmente interesante: la posible convergencia entre empresas públicas y privadas.

Ciertamente, se escucha con relativa frecuencia la opinión de que existen factores en la evolución de ambas figuras que hablan de una cierta coincidencia entre ellas (59). Algunos de los argumentos más destacados en este sentido podrían ser los siguientes:

- a) La ética de la empresa pública ha sufrido una importante transformación desde una postura muy restrictiva de sumisión al interés general (satisfacción de la demanda de productos básicos, igualdad de trato a usuarios y clientes, regularidad en el abastecimiento, venta al coste mínimo, etcétera). La empresa pública ha superado la esfera de actuación más tradicional, para entrar en el campo de la competencia en la producción de bienes y servicios de carácter no tan esencial (60).
- b) En cuanto a la gestión, puede afirmarse que la figura del Estado empresario está asumiendo, cada día más, los criterios de rentabilidad y eficacia. Ello ha hecho que se produzca una cierta adaptación de las remuneraciones salariales de la empresa pública a la situación del mercado de trabajo.

Tanto en materia de gestión comercial como industrial, se ha ido produciendo un acercamiento bastante notable a los métodos típicamente privados (61).

- c) Observando determinadas características de la empresa privada, se aprecia, igualmente, el fenómeno de la coincidencia, aquí comentado. Qué duda cabe que el funcionamiento de las entidades en manos particulares se ve sometido a muy serias restricciones, como son de tipo jurídico (obligaciones en materia de construcción, urbanismo, descentralización, aportaciones estadísticas, etc.), de tipo económico

(59) Vid., A. ROMANÍ, «El Nuevo Papel de las Sociedades del Estado en España», *Rev. Presupuesto y Gasto Público*, núm. 6, 1980.

(60) Vid., Centro Europeo de la Empresa Pública: *Public Enterprise in the European Economic Community*, Bruselas, 1978.

(61) Vid., A. ROMANÍ, «La Privatización Técnica del Sector Público Empresarial», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 64, 1980.

y financiero (cuestiones fiscales, créditos, contabilidad, etc.), de tipo organizativo (distribución del poder en la empresa, participación de los trabajadores, etc.) (62).

La coincidencia entre ambas figuras da pie a opiniones sobre si las empresas públicas habrían perdido su razón de ser. Sin embargo, son muchas las voces alzadas en contra de tales conclusiones, afirmando que no sólo no debe ponerse en tela de juicio su existencia, sino que resulta evidente que las empresas públicas no pueden funcionar exactamente como las privadas. Y ello, por una larga serie de razones, entre las cuales destacan las siguientes:

- a) Si bien su obtención no debe resultarles totalmente ajena, las empresas públicas no tienen como objetivo primordial de persecución del beneficio financiero, como sucede en el sector privado de la economía.
- b) No existe posibilidad alguna de que la empresa de propiedad pública quiebre o sea liquidada. El concepto de insolvencia ha de plantearse en términos diferentes que para la empresa privada.
- c) Cuando una empresa pública toma prestado en el mercado libre, suele ocurrir que los plazos y condiciones del endeudamiento son diferentes que para la privada.
- d) Aunque muchos economistas expresen que la empresa pública debe ser llevada estrictamente con arreglo a principios comerciales, hay, inevitablemente, grandes intereses públicos que deben ser tenidos en cuenta en su funcionamiento normal. Ejemplos tales como precios especiales para la energía eléctrica destinada al consumo por ciertos sectores prioritarios, o el mantenimiento de líneas de transporte antieconómicas pero política y socialmente deseables, resultan bastante frecuentes en las economías de libre mercado actuales.

En definitiva, si bien con anterioridad se apuntaron algunas semejanzas destacadas en el funcionamiento de las empresas públicas y privadas, se mantienen diferencias sustanciales en campos como

(62) Vid., G. STIGLER, «El Proceso de Regulación Económica», *Rev. Información Comercial Española*, núm. 557, 1980.

los objetivos, sistemas contables utilizados, prioridad del interés nacional, etc. Parece claro, pues, que ambas figuras poseen las suficientes características peculiares como para que resulte inadecuado hablar, no ya de una identificación total entre ellas, sino incluso de un terreno de actuación estrictamente común.

Esta conclusión resulta perfectamente lógica en el seno de unos sistemas económicos fundamentalmente basados en la iniciativa privada. La creencia en la utilidad del mecanismo de mercado requiere necesariamente de la existencia de empresas de propiedad privada con fines, gestión, mercados, recursos financieros, etc., netamente alejados de la concepción propia al Estado empresario.

LOS FINES DE LA EMPRESA PÚBLICA

Un tema tan complejo como los fines de la empresa pública necesita abordarse con una importante carga de humildad. Porque, desde luego, resulta difícil diseñar una relación completa que contuviera todos los objetivos en cuya consecución es utilizada la figura del Estado empresario.

Como dice Robson: «Los fines de las empresas públicas no pueden englobarse en una fórmula válida para cualquier tiempo y lugar» (63).

Como referencia última, los países de economía mixta suelen dotarse de una gama de objetivos que definen la orientación de sus esquemas de política económica, de aplicación práctica en plazos temporales más o menos largos.

Sirviendo en último término a la política económica, es claro que la intervención empresarial del sector público posee un carácter abierto (64). Su definición depende de las circunstancias y condiciones reinantes en un país concreto. La empresa pública lo que ha venido haciendo es adaptarse al servicio de la política económica general, cambiante según el signo de la coyuntura.

(63) Vid., W. ROBSON, «La Eficacia de la Empresa Pública como una Función del Desarrollo Económico y Social», en el libro *Empresa Pública versus Empresa Privada en Economías en Proceso de Desarrollo*, Ed. Dopesa, 1973.

(64) Una formulación actualizada de objetivos puede encontrarse en el libro de R. REES, *Teoría Económica de la Empresa Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

En la determinación de unos fines concretos está la fuente de servidumbre para la figura de la empresa pública, así como la justificación última de las ventajas y tratos de favor que, en compensación, disfruta.

Existe una amplia polémica sobre la posible incompatibilidad entre los fines de política económica a cuya consecución atiende (65). Es un hecho que el enfrentamiento entre objetivos suele presentarse con cierta frecuencia, y en términos más graves de lo que ocurre en el sector privado. En efecto, en este último cabe hablar de alternativas, pero difícilmente de incompatibilidades.

De hecho, puede resultar inconveniente maniar a la empresa pública exigiéndole objetivos múltiples, ya que habrá más posibilidad de conflictos, corriéndose el riesgo de paralizarla. En este sentido, conviene limitar los fines, además de explicarlos muy claramente (66).

Por supuesto, en el grado de cumplimiento de los objetivos asignados por la política económica es donde debe medirse la eficiencia de la empresa pública. El beneficio empresarial no sirve, por sí solo, como guía de valoración de los resultados (67). Esto no quiere decir que se haya de renunciar inexcusablemente a su consecución; caso de incurrir en cuantiosas pérdidas de forma sistemática, será el conjunto de la comunidad la que cargue con sus consecuencias.

Dentro de estas consideraciones previas, conviene enfatizar la idea de que no sólo razones de índole económica justifican la utilidad de la empresa pública en los sistemas económicos del mercado. Es por ello por lo que cualquier clasificación de objetivos que pretenda tener validez general debe ser lo suficientemente abierta, incluyendo los fines de carácter político (garantizar la independencia económica, socializar recursos productivos, etc.), junto a aquellos otros de carácter más social (como asegurar o mejorar ciertos servicios).

A nuestros efectos, parece conveniente articular una definición más estricta de objetivos, dentro del planteamiento de utilizar a

(65) Vid., M.-F. l'HERITEAU, *Pourquoi des Entreprises Publiques*, Presses Universitaires de France, 1972.

(66) Vid., F. FRANÇOIS-MARSAL: «Mort ou Resurrection des Nationalisations», *Rev. L'Expansion*, febrero, 1973.

(67) Vid., D. COOMBES, *State Enterprise, Business or Politics?*, P. E. P. George Allen and Unwin, 1971.

la empresa pública como un instrumento más de política económica.

Resulta que es precisamente la concepción de la empresa pública como instrumento de política económica la que ha permitido a este recurso intervencionista de la Administración superar su primitiva esfera de actuación, cuya misión consistía en cubrir aquellas zonas de actividad en las que, por cualquier circunstancia, la iniciativa privada no se encontraba presente (68).

En definitiva, puede sostenerse con toda propiedad que el mayor dinamismo derivado de la concepción de la empresa pública como instrumento de política económica es la gran justificación del relativamente importante papel representado por esta figura en nuestros días.

* * *

A lo largo de estas páginas se ha presentado a la empresa pública como un instrumento más de la política económica, al mismo nivel que el resto de sus medios. Naturalmente, ello significa que el esquema de objetivos a que atiende la formulación de la política económica es perfectamente trasladable a la empresa pública.

Desde esta perspectiva, la eficacia de la empresa pública debe medirse en cuanto contribuyente activo a la consecución de esos fines. Por ello, resulta importante lograr la mayor precisión posible en su definición.

Así pues, un método perfectamente ortodoxo para valorar la misión económica de la empresa pública consiste en examinar su grado de aportación a la asignación óptima de recursos, la redistribución de la renta y riqueza de la comunidad, la estabilidad económica y el crecimiento. Se está cuestionando de esta forma su aportación al esquema más aceptado de objetivos a que atiende la Hacienda pública moderna (69).

En consecuencia, pues, la argumentación que sigue consiste en un apretado recorrido sobre la forma en que la figura del Estado empresario contribuye a la consecución de los tres grandes objeti-

(68) Vid., R. TAMAMES, «Planificación Sectorial y Regional (una nueva estrategia de la Empresa Pública), en el libro *La Financiación del Desarrollo en los Países en Proceso de Crecimiento*, ed. Dopesa, 1973.

(69) Vid., R. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, Mac-Graw-Hill, 1980.

vos sobre los que se asienta el enfoque normativo que explica la intervención pública en una economía moderna.

El comienzo obligado parece la referencia al objetivo de procurar una asignación óptima de recursos en el sistema de economía de mercado.

EMPRESA PÚBLICA Y ASIGNACIÓN ÓPTIMA DE RECURSOS

Pues bien, la intervención pública para el logro del mencionado primer gran objetivo, parte del reconocimiento de una serie de fallos del mercado en este terreno. El procedimiento para evaluar el papel de la empresa pública consistirá en el análisis de su aportación a la cobertura de tales insuficiencias.

Así, como primer fallo reseñable en el funcionamiento del mercado, se encuentran los bienes y servicios públicos puros, esto es, aquella categoría que encierra dos características cuya entidad les aleja de los mecanismos de provisión del mercado: la conjunción en la oferta y la incapacidad de utilizar el mecanismo de precios para excluir su consumo. Naturalmente que no es necesario que tales características se den en puridad para poder hablar de bienes públicos (70).

Resulta misión ineludible del sector público el proveer la oferta de este tipo de bienes y servicios, si bien la producción física del mismo puede correr a cargo de empresas privadas. Cabe, desde luego, la presencia de empresas públicas en la producción, pero dado que tales bienes o servicios no pueden o no deben ser excluidos por el precio, su venta ha de realizarse a la Administración pública y no es ésta la figura de empresa estatalizada de mayor interés dentro de un sistema económico industrializado.

En el caso de que los bienes y servicios considerados no sean públicos puros, la necesaria intervención pública puede canalizarse de otra forma —como la propia a la actividad financiera o regulaciones específicas—, mientras que la producción quedaría en manos privadas. Normalmente, este funcionamiento (híbrido, podría ser denominado) se presenta como sintetizador de las mejores virtudes que adornan a la actividad económica de los sectores público

(70) Vid., R. CALLE, Estudio Introdutorio al libro *El Futuro de la Política Fiscal*, de R. MUSGRAVE, Ed. Instituto de Estudios Económicos, 1930.

y privado. La presencia del primero es necesaria desde el momento en que el bien o servicio privado reúne las características que permiten calificarlo de social o público. Mientras tanto, la producción en manos de empresas privadas, aunque sujeta a un marco legal muy concreto, aportaría su aureola de mayor eficacia en la gestión y administración, colaborando de esa forma a una óptima asignación de recursos en el sistema económico.

La empresa pública necesita, entonces, de argumentos complementarios para hacer su aparición en la escenografía de este objetivo con plenitud, siempre desde el momento en que es posible y deseable la aplicación de los precios para la distribución de los productos y servicios en el mercado.

Una de esas características, propiciadora de su presencia protagonista, es el carácter «esencial» atribuible al servicio público, que, siguiendo la terminología de Robson, ya se utilizó al exponer las razones del relativo auge actual de esta figura. Realmente, tras la nota de esencialidad, se esconde la necesidad de garantizar la provisión de un bien o servicio en cualquier momento y circunstancia, por lo cual la delegación en otras manos siempre conlleva un riesgo. Tal puede ser el caso de la producción de material bélico o de ciertos servicios básicos para la realización del resto de la actividad económica, como serán la provisión de energía, el transporte o las comunicaciones.

La cobertura de las producciones básicas constituye uno de los campos de actuación más típico de la empresa pública, prácticamente desde los albores de las sociedades industriales y, más en concreto, durante el siglo XIX (71).

El hecho de que la empresa estatal se encargara de ese tipo de producciones ha determinado en no poco su estructura y organización, haciendo que su funcionamiento se sitúe con frecuencia en la zona de los costes decrecientes. Y ello, porque ofrecer un tipo de servicios como los de carácter básico exige unas inversiones en capital fijo muy elevadas, capaces no sólo de atender una demanda continuamente creciente, sino incluso de inducir avances de la misma. Operar en esa zona tiene unas consecuencias muy intere-

(71) Vid., C. A. GASOLIBA, «Las Nacionalizaciones en Europa: Desarrollo Histórico, Consecuencias y Situación Actual», *Rev. Libre Empresa*, núm. 9, 1978.

santes para la cuenta de resultados de la empresa, ya que empieza por condicionar su política de precios (72).

Lo que sí interesa resaltar es el hecho de que una actividad en esas condiciones tiene la consecuencia clara de estímulo a la concentración empresarial e incluso de incentivo a actuar en monopolio (73).

La constitución de monopolios, y especialmente la ocupación de los llamados monopolios naturales, es una de las misiones más típicas de la empresa pública en la consecución de una asignación óptima de recursos en la economía. De esta forma, se evita una de las prácticas viciosas del mercado, que tiene como consecuencia la eliminación de la mayoría de las ventajas de este mecanismo.

En este sentido, puede considerarse a la empresa pública como uno de los mecanismos utilizados por excelencia en la corrección del siempre grave problema que supone la presencia de monopolios u oligopolios, por cierto tan frecuentes en un sistema de economía de mercado avanzada.

En concreto, la ocupación por parte de la empresa pública del espacio propio a los denominados monopolios naturales es algo casi comúnmente aceptado por los tratadistas al uso.

Opinión generalizada que en absoluto quiere decir unánime, pues frente a ella se encuentran criterios como el de Harold Demsetz, cuando afirma: «La proposición de que la regulación oficial de los servicios públicos se funda en el temor de los precios monopolísticos, debido exclusivamente a que una sola empresa privada servirá a todo el mercado, no está basado en ningún teorema económico que pueda probarse..., no disponemos de una teoría que a partir del grado de concentración observable en un mercado específico nos permita deducir si el precio y la producción son competitivos o no» (74).

En este sentido, no está demás el recuerdo de que a finales del siglo pasado y comienzos de éste se consideraba normal la competencia entre empresas de servicios públicos, como ocurría en el

(72) Vid., R. COURBIS, «Precios Públicos y Equilibrio Económico», *Revista de Economía Política*, mayo-agosto 1972.

(73) Vid., G. STIGLER, «A Theory of Oligopoly», *Rev. Journal of Political Economy*, núm. 44, 1964.

(74) Cfr. H. DEMSETZ, «Why Regulate Utilities», traducido al español en *Información Comercial Española*, enero de 1980.

abastecimiento de gas, teléfono o luz eléctrica, en numerosas ciudades norteamericanas (75).

Abundando en el propósito de evitar los efectos nocivos del monopolio, puede concebirse un papel bastante activo para la empresa pública en la salvaguardia del ambiente de competencia, necesario para que el conjunto de la economía de mercado funcione con eficacia. La empresa estatal así planteada poco se parece a aquella otra, más típica, que funciona en régimen de monopolio, procurando bienes y servicios estratégicamente básicos para la comunidad. Por el contrario, se trata de una concepción de Estado empresario atomizada en células productivas, contribuyendo en definitiva a generar las condiciones de mercado más similares a la competencia perfecta.

Los instrumentos más utilizados por el Estado para mantener la competencia consisten en instituciones públicas con la misión específica de fiscalizar y penalizar las transgresiones al sistema. A tales efectos, esas instituciones públicas cuentan con poderes bastante amplios, pero no son menores las dificultades que han de afrontar. Así, una primera fuente de problemas para su funcionamiento práctico radica en la ausencia de una información exacta sobre el comportamiento de las empresas, pues, cuanto más se perfecciona el mecanismo revisor, más se especializan las empresas en el encubrimiento de sus prácticas anticompetitivas, escapando así a la tutela pública.

En estos casos, muy frecuentes en la práctica, resulta necesario adoptar medidas de mayor eficacia. El efecto «presencia» de la empresa pública puede jugar un importante papel al respecto. Sin duda, el auténtico conocimiento de un sector tan sólo se logra cuando se viven sus problemas desde dentro; las experiencias que de ello se derivan pueden mejorar otros aspectos de su funcionamiento, además de mantener el adecuado nivel de competencia.

Ciertamente, las empresas públicas con influencia dentro de un sector concreto pueden mediatizar sus resultados a través de una adecuada estrategia de precios, buscando incrementar la competencia; aquellas empresas que no sigan a la «líder» corren el peligro de perder mercado y acabar desapareciendo.

(75) Vid., B. BEHLING, *Competition and Monopoly in Public Industries*, 1938.

Por otro lado, a efectos de evitar políticas empresariales oligopolísticas mediante la diferenciación de productos, el Estado puede diversificar sus empresas y productos.

Sobre el papel, cabe realizar una labor muy interesante en estos terrenos, si bien es cierto que en la práctica no suele resultar fácil encontrar ejemplos de actuaciones destacables al respecto (76).

Otra de las misiones fundamentales de la empresa pública en la asignación óptima de los recursos escasos de una economía se encuentra en lo relativo a la corrección de externalidades.

Cuando existen externalidades en la producción y/o en el consumo de importancia suficiente como para justificar la intervención pública, la nacionalización de una actividad productiva aparece como el último eslabón de la cadena intervencionista; es decir, puede entenderse como una solución extrema al problema de internalizar los efectos externos (77).

Parece lógico que la figura de la empresa pública como correctora de efectos externos tenga especial relevancia cuando éstos se presentan en el proceso productivo, pero también ha de quedar claro que su contribución puede resultar importante en el caso de externalidades en el consumo.

Los elementos a considerar en esta cuestión son la intensidad del efecto externo y la eficacia de los restantes instrumentos en manos del sector público para corregirla. Instrumental que normalmente se concreta en cierto tipo de gastos públicos, algunos de los principales impuestos y una regulación legal correctamente orientada.

De nuevo hay que traer el recuerdo de algunas de las circunstancias sociales y económicas, que propiciaban la creación de empresas públicas, tal y como fueron presentadas en el apartado correspondiente. Allí, se apuntaron claramente las amplias posibilidades que en este terreno ofrecían las inversiones caracterizadas por la multiplicidad de objetivos, caso que, además de la dificultad de evaluar los beneficios de los diferentes proyectos, puede

(76) Vid., Centro Europeo de la Empresa Pública, *Public Enterprise in the European Economic Community*, Bruxelles, 1978.

Vid., Instituto Nacional de Industria: *La Empresa Pública en España*, Madrid, 1978.

(77) Vid., P. BEATO y C. ESCRIBANO, «El Sector Público y la Empresa Pública en una Economía Mixta», en el libro *La Empresa Pública en España*, Instituto de Estudios Fiscales, 1980.

asimilarse a la presencia de externalidades en la producción. Otro tanto ocurre en aquellos supuestos en que la rentabilidad de los proyectos tan sólo se consigue a plazo medio, mientras que su utilidad social resulta inmediata.

Ejemplos de externalidades positivas y negativas en la producción proliferan en el mundo de hoy y la literatura económica ha dedicado magníficas páginas a su estudio (78). Los esquemas intervencionistas correctores parten del juego impuesto-subsidación, combinado o presentado aisladamente de una regulación legal al respecto. Cuando los elementos en que se concreta la intervención resultan insuficientes, es el momento en que la nacionalización cobra sentido, pretendiendo la internalización de costes y beneficios en el proceso económico. Desde esta perspectiva, se plantea el trasvase de ciertos medios de producción a manos públicas como necesario para garantizar que en la producción de determinados bienes y servicios se está logrando una identidad, lo más real posible, entre beneficios y costes privados y aquellos otros de amplitud social anejos al proceso productivo.

Razonamientos muy similares pueden hacerse en cuanto a la externalidad en el consumo. Si en el caso de la producción la postura intervencionista de la Administración se fijaba sobre todo en la manipulación de la oferta, ahora el problema traslada su centro de gravedad hacia la demanda, en cuya regulación la producción pública puede desempeñar un papel importante. Precisamente en la satisfacción de una demanda social que se entiende claramente superior a la privada, la empresa pública encuentra otro de sus típicos campos de actuación. Los ejemplos al respecto vuelven a ser numerosos.

En el terreno de las externalidades, una vez comprobada la ineficacia relativa de los ingresos y gastos públicos, la gran alternativa a la presencia de la empresa pública se presenta en forma de regulación directa sobre los precios de la producción privada que genera los efectos externos a corregir. Y es que, realmente, cabe pensar que si se puede conjugar una política de precios regulados directamente —incorporando los beneficios y costes sociales— con la eficacia organizativa de la empresa privada, la combinación puede resultar óptima. Sin embargo, también es cierto que unos precios de

(78) Vid., E. J. MISHAN, «The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay», *The Journal of Economic Literature*, marzo, 1971.

terminados administrativamente suelen acabar por anular la auténtica razón de ser de las empresas privadas, sobre todo cuando su fijación no respeta un mínimo margen de beneficio. Es entonces cuando se da pie a una nacionalización, que quizá procure mayor flexibilidad a la política de precios, pero que puede acarrear problemas de otra índole.

En orden a completar este apretado repaso sobre la contribución de la empresa pública a una óptima asignación de recursos, queda por abordar la eficacia con que los recursos productivos son utilizados. Se trata del siempre importante tema de la dimensión empresarial óptima o, más sencillamente, necesaria para afrontar la producción desde un plano realmente competitivo.

En ocasiones, el problema puede consistir en la ausencia de un mayor número de empresas. En otras palabras, se requiere una cierta atomización empresarial para contrarrestar los efectos típicos a las producciones monopolistas. En este supuesto, la creación de empresas públicas puede colaborar al estímulo de la competencia tal y como ya quedó apuntado.

Pero tan interesante o más que el caso antes mencionado resulta la necesidad de incrementar la productividad a nivel internacional, en respuesta al desafío propio que toda economía moderna de carácter abierto tiene. En este quehacer, la aportación de la empresa pública puede llegar a ser importante, en el supuesto siempre de que en el sector privado no se den las condiciones suficientes como para que un proceso de concentración empresarial se lleve a cabo. Desde los planteamientos propios a la empresa pública, las dificultades pueden allanarse considerablemente. En la reciente historia de España (79), y en general en toda Europa, se encuentran con frecuencia casos significados al respecto (80).

Y como broche de cierre al siempre importante objetivo de la asignación, se encuentra la consideración de las empresas públicas a nivel supranacional. Por supuesto que la viabilidad de esa figura encontraría su marco más adecuado cuando las organizaciones políticas supranacionales fueran una realidad constatada. Cosa que, hoy por hoy, se antoja muy difícil. De cualquier forma, en un

(79) Vid., M. BOYER, «La Empresa Pública en la Estrategia Industrial Española: el INI», *Rev. Información Comercial Española*, abril de 1975.

(80) Vid., B. MEDEL, «Síntesis de la Situación de las Empresas Públicas en la CEE», en el libro *La Empresa Pública Española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

mundo económico con la fuerte interdependencia que muestra hoy en día, el concepto de empresa pública supranacional puede alcanzar cotas bastante superiores a las experiencias actuales (81).

EMPRESA PÚBLICA Y REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA

La colaboración de la empresa pública al objetivo del logro de una más equitativa distribución de la renta y la riqueza, además de menos tratado por los investigadores, quizá encierre un contenido menos complejo que el de los otros dos grandes fines de la intervención administrativa en un sistema de economía de mercado, asignación y estabilidad.

Es significativo al respecto recordar que, desde los planteamientos propios a la izquierda política, el camino hacia una sociedad asentada sobre unas bases más justas pasa por la socialización de los medios de producción.

Esta adscripción política contribuye a la concepción de la empresa pública como un «elemento radical» de la distribución, en el sentido de constituir el último escalón de los instrumentos redistributivos susceptibles de uso por los poderes públicos.

Resulta cierto que una mayor equidad en el seno de los países desarrollados —realmente elevado en algunos casos— se ha conseguido gracias a los impuestos —renta personas físicas, transmisiones patrimoniales y consumos específicos, especialmente— y merced a cierto tipo de gastos, como transferencias y subvenciones. Mientras tanto, el recurso a nacionalizaciones se ha mantenido en una relativa marginación, quizá por temor a su capacidad de socavar los principios de la economía de mercado.

Siguiendo básicamente la aportación del profesor Medel, podrían resumirse las posibilidades de actuación de la empresa pública en este terreno de la forma siguiente (82):

- a través de su política de precios;
- al realizar el trasvase de propiedad privada a pública;

(81) Vid., E. VERSILLIER, *Economie Publique. Les Bases d'un Social Capitalisme a la Française*, Masson, París, 1977.

(82) Cfr. B. MEDEL, «Empresa Pública y Hacienda Pública: una Nota Metodológica», *Rev. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 1, octubre de 1977.

- en los apoyos financieros que puede recibir por parte del Estado;
- en la estructura organizativa y de bienestar para sus trabajadores.

En lo relativo a su política de precios, cabe observar una doble perspectiva: la remuneración de costes y la fijación de precios venta de sus productos.

La remuneración de los costes puede realizarse de forma que altere la demanda relativa de los factores productivos, o eliminando obstáculos institucionales que dificulten una mayor competencia en el mercado de los mismos.

Por su parte, la concreción de los precios de venta de su producción es un tema bastante sugestivo, sobre el cual se han emitido muy variadas opiniones (83). No se trata aquí de entrar en el detalle de las mismas, sino en aquellos aspectos referidos a la distribución. A tales efectos, lo importante es si la empresa pública percibe una remuneración monetaria por la venta de sus productos suficiente para cubrir la totalidad de sus costes, o, por el contrario, su gestión anual finaliza con un saldo deficitario.

Caso de que la empresa pública cobre un sobreprecio, los efectos económicos se asemejan bastante a los de la imposición sobre consumos específicos, puesto que el ámbito de la actividad de aquélla son, casi siempre, colectivos específicos de consumidores y tan sólo raramente el conjunto de la comunidad.

En el supuesto de que el precio percibido por la venta de sus productos sea inferior a los costes medios, la situación resultará similar al establecimiento de un subsidio para los beneficiarios directos del consumo de tales bienes y servicios.

Desde el momento en que la empresa pública suele asentarse sobre producciones básicas para la comunidad, su política de precios puede resultar influyente en la formación del nivel general de precios de la actividad económica, alterando el circuito de generación de rentas y las posibilidades adquisitivas de los consumidores.

(83) Vid., J. Olfu, «Sobre las Teorías de Determinación de Precios y de Financiación de las Empresas Públicas», *Rev. Hacienda Pública Española*, núm. 64, 1980.

Precisamente en la atención de esa responsabilidad, es como mejor se justifica la relativamente frecuente práctica de discriminación de precios por parte de la empresa pública (84).

Las consideraciones anteriores dan entrada a un concepto de rentabilidad social para algunas secciones de las empresas estatizadas absolutamente distinto al beneficio privado.

En este sentido, cuando se valoran los problemas generados por los déficit de las cuentas de resultados de algunas grandes empresas públicas, no debe perderse de vista los efectos sobre la redistribución, como tampoco los que posiblemente se ejercen sobre los otros grandes objetivos.

Ahora bien, hay que cuidar igualmente que las valoraciones sociales no justifiquen una ineficacia en la gestión o en la organización de la empresa bajo control gubernativo, capaz incluso de desvirtuar su razón de ser. Tal y como advierte Walter Eltis, una situación como ésa lleva el peligro de que «las empresas públicas se conviertan en un gasto social más... el déficit de una industria nacionalizada absorbe así los recursos del gasto social, en lugar de, como debería, contribuir al mismo» (85).

Así, en definitiva, la influencia del precio aplicado por las empresas públicas en la redistribución de la renta y la riqueza de la comunidad resulta bastante elevada, dentro de una actuación selectiva sobre ciertos campos de actividad y determinadas capas sociales. Desde luego, el interés de este tipo de acciones depende de la posición estratégica ocupada por la empresa pública, pues una estructura de ésta, diluida en los diversos sectores de la economía, difícilmente colabora en este sentido.

Otra importante contribución a la cuestión redistributiva se produce cuando cambia la titularidad de los medios de producción entre los sectores público y privado. La magnitud de esa contribución dependerá de la fórmula nacionalizadora que se adopte (86).

Puede ocurrir, en primer término, que no haya transferencia «cuantitativa» entre ambos sectores, al ser remunerados los pro-

(84) Vid., R. TURVEY, *Empresa Pública*, Ed. Tecnos, 1972.

(85) Vid., W. ELTIS, «La Experiencia de Nacionalización en Gran Bretaña», en el libro *El Sector Público en las Economías de Mercado*, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

(86) Vid., B. MEDEL, «Empresa Pública y Hacienda Pública: una Nota Metodológica», *Rev. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, número 1, octubre de 1977.

pietarios iniciales mediante una compensación monetaria equivalente al valor real de su propiedad. Aun así, hay que reconocer que se ha operado un cambio importante sobre el control social de los medios de producción, en general, y sobre algunos estratégicos —capaces de aportar un mayor bienestar en términos de seguridad, solvencia, prestigio, poder, influencia política, etc.— tal y como señala el profesor Medel (87).

Otro caso, de resultados bien distintos, se presentaría cuando el propietario privado es remunerado por debajo del valor real, o incluso no percibe compensación alguna. Este procedimiento equivaldría a una leva sobre el capital de carácter discriminatorio —afecta sólo a los activos que pasan a propiedad del Estado—, presentando todos los defectos de esa figura. En definitiva, su empleo sería justificable solamente en situaciones muy excepcionales.

En el supuesto, bastante normal por cierto, de que en la creación de la empresa pública, o durante la vida de la misma, se reciban apoyos financieros procedentes del sector público, puede generarse un interesante circuito redistributivo, cuyos efectos dependerán del origen de los fondos monetarios.

En este sentido, se encuentra la propuesta del profesor J. E. Meade de procurar los recursos necesarios para la constitución de empresas públicas por medio de un impuesto progresivo sobre el patrimonio (88). Además, de esta forma se asegura que el principal efecto negativo de este gravamen, el desincentivo para el ahorro privado, se ve compensado mediante la utilización del ahorro público con él generado en inversión en activos productivos.

Otro aspecto destacado sería el logro de un mayor bienestar para los trabajadores, no recogido en la renta real convencional, mediante la introducción de nuevas relaciones y condiciones de trabajo dentro de la empresa. En este sentido, las empresas públicas pueden utilizarse como una especie de «empresa-piloto» o «empresas experimentales». Una advertencia sobre los riesgos de estos ensayos es la realizada por Gaspar Ariño, en el sentido de ser «una

(87) Vid., B. MEDEL, *op. cit.*, pág. 210.

(88) Vid., J. MEADE, *Eficiencia, Justicia y Propiedad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1972.

vía que conduce fácilmente a la explotación de la empresa por sus agentes» (89).

Recogiendo textualmente a Braulio Medel: «En conclusión, puede afirmarse que la empresa pública es un instrumento 'radical' con notable potencial redistributivo, aunque también es un medio menos neutral y general que el proceso de ingresos y gastos presupuestarios...

... La conveniencia de acudir en mayor o menor medida a la empresa pública con fines distributivos dependerá de la situación que se pretenda afrontar:

- Cuanto mayor sea el grado de desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza, sin que se observe tendencia alguna que pueda corregir esa situación.
- Cuando existan grupos, sectores o zonas geográficas especialmente desfavorecidos, en cuyo caso los medios redistributivos selectivos y 'radicales', como puede serlo la empresa pública, tienen un importante papel que jugar. Las economías 'duales', con un sector avanzado y relativamente rico y otro atrasado y relativamente pobre, pertenecen a esta clase de situaciones.
- Cuanto más imperfecto sea el funcionamiento del mercado, de suerte que el libre intercambio de bienes y factores entre los individuos dista de conducir a una asignación óptima de los recursos, ya que, en este marco, la amenaza de 'no rentabilidad' que encierra la empresa pública deja de ser un inconveniente importante» (90).

EMPRESA PÚBLICA Y ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

La capacidad de la empresa pública de contribuir a la lucha contra los avatares del ciclo económico debe superar la perspectiva de su utilización como instrumento de política económica a corto plazo, para convertirse en una de las bases del crecimiento a medio y largo.

(89) Vid., G. ARIÑO, «La Empresa Pública», en el libro *El Modelo Económico de la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

(90) Vid., B. MEDEL, *op. cit.*, págs. 216 y 217.

En principio, se registra un amplio consenso sobre la oportunidad de la intervención de la empresa pública con efectos fundamentalmente estabilizadores a corto plazo, tanto a través de su estrategia de precios como de inversiones. Sin embargo, existe un acuerdo menos generalizado sobre la frecuencia de estas acciones, la forma en que deben realizarse y su relación con los restantes objetivos.

Respecto a la función estabilizadora, se pronuncia Gaetano Stamatí: «La regulación de los plazos de actuación de los planes de ampliación o de modernización de las empresas públicas, puede ser, precisamente, un medio para romper el círculo vicioso anejo a la caída de las inversiones generales» (91).

Si bien esta opinión resulta plenamente favorable a la utilización de la empresa pública para el propósito aquí abordado, no todos los autores piensan lo mismo. A modo de significativo ejemplo, Frederic François-Marsal habla de las consecuencias nefastas derivadas de estos empleos, pues: «se la obliga a menudo a romper el equilibrio entre precios o tarifas y sus costes con lo que resulta un déficit de explotación que, si se prolonga, puede hacer difícil la elaboración de un cálculo económico racional... y puede amenazar su crecimiento en volumen y ritmo» (92).

Dos polos extremos de una polémica que conviene situar en su auténtica dimensión.

Así, puede aceptarse «a priori» que las empresas públicas son capaces de realizar, a través de sus precios y del volumen de su inversión, cuidando la armonía con otros instrumentos, una función estabilizadora a corto. La influencia sobre las expectativas inter e intrasectorial de los empresarios privados y también sobre los precios, conteniéndolos, puede ser importante. No obstante, su uso debe limitarse si se desea que no se planteen contradicciones entre fines a corto y planteamientos a más largos plazos, igual o más importantes que los primeros.

Interesa tener en cuenta que la empresa pública suele ser bastante sensible a las evoluciones de la coyuntura, con el inconveniente de que su reacción frente a la misma resulta lenta.

(91) Vid., G. STAMMATI, «La Empresa Pública en el Marco de la Acción Económica del Estado», en el libro *La Empresa Pública*, Verdera y Tuells, 1970.

(92) Vid., F. FRANÇOIS-MARSAL, *El deterioro de las Empresas Públicas*, Dopesa, Barcelona, 1973.

Abundando en la línea anterior, ha de resaltarse la amenaza de incurrir en efectos claramente negativos, cuando desde las empresas públicas se pretende ejercer un efectivo control del ciclo; por ejemplo, las congelaciones de precios acostumbran a ser duraderas y drásticas, haciendo que la empresa, una vez superado el problema, tienda a elevarlos en exceso, propiciando una nueva fase inflacionista.

En definitiva, como instrumento de política económica a corto plazo, la empresa pública tiene tan sólo una validez parcial, y, de cualquier forma, su utilización ha de ir presidida por una gran cautela, buscando, eso sí, un efecto de «ejemplaridad» sobre la conducta del sector privado.

A este respecto, conviene recordar que los pretendidamente efectos psicológicos son usados con relativa frecuencia por los Gobiernos actuales, mediante la orquestación de las correspondientes campañas, como, por ejemplo, las continuas llamadas a la austeridad por parte de los políticos, o declaraciones sobre la oportunidad de realizar ciertas inversiones. En este tipo de planteamientos, la empresa pública puede realizar un interesante papel, precisamente por estar situada en tramos estratégicos de la economía nacional.

Dejando ya la valoración de los esfuerzos por controlar los problemas de la coyuntura inmediata, es en enfoques más a medio y largo plazo donde la utilización de la empresa pública adquiere mayor relevancia, sin que ello suponga menoscabo de los objetivos a corto plazo.

Desde la sujeción de un esquema de objetivos planteados a más dilatados plazos, las principales aportaciones de la empresa pública pueden resumirse siguiendo el esquema de Stuart Holland (93):

1. *Obtener una tasa de inversión que acerque el crecimiento real al potencial de la economía*

Este primer propósito, de particular importancia, puede articularse de muy variadas formas:

- a) Realizando aquellas inversiones socialmente necesarias, pero cuya rentabilidad a largo les hace poco atractivas para la empresa privada.

(93) Vid., ST. HOLLAND, *The State as Entrepreneur*, Werdeinfeld and Nicolson, London, 1973.

- b) Acometiendo inversiones cuyos beneficios vayan a referirse al conjunto de la comunidad. Previamente, al no ser identificable el beneficio social con la rentabilidad privada, conviene no confundir este tipo de inversiones con el mero suplantar de la iniciativa privada en aquellas actividades poco rentables, socializando de hecho las pérdidas.
- c) Orientando su política de inversiones hacia sectores de tecnología avanzada, como electrónica, informática, nuclear, etcétera, sirviendo de «punta de lanza» en la introducción del progreso técnico necesario para el desarrollo económico.
- d) Garantizando la provisión de aquellos bienes y servicios considerados como básicos para la realización de la actividad económica.

La idea de que la política económica basada en la manipulación de la demanda global necesita ser complementada para aumentar su eficacia ha ganado mucho terreno en los últimos tiempos. Puede decirse que no podía ser de otra forma, dada la naturaleza de los problemas que en la actualidad aquejan a las economías occidentales.

Algo que no resulta suficientemente considerado en los modelos de determinación de la renta son las expectativas empresariales, generadas a partir de la estimación del crecimiento de la demanda de sus productos, además, claro está, de otros numerosos factores.

Si se parte de una situación de auge en el crecimiento, las empresas se sienten estimuladas a la expansión y, dado que las expectativas son buenas, se arriesga más en las inversiones, obteniéndose boyantes beneficios y elevada autofinanciación, y reduciendo los períodos de amortización; de esta forma, se liberan recursos para nuevas inversiones de carácter innovador. Pero se puede suponer, de igual modo, que se está en una situación de bajo crecimiento general, cortos beneficios, inversiones meramente defensivas, etc. Las medidas fiscales y monetarias —como créditos baratos— pueden, en semejantes circunstancias, conseguir tan sólo apuntalar viejos sistemas de producción y, en definitiva, no incentivar nuevas inversiones.

De esta forma, se justifica una intervención del Estado de carácter microeconómico, orientada hacia el logro de un volumen suficiente de inversión para garantizar el crecimiento.

Un segundo tipo de razones descansa en el hecho de que la inversión a largo plazo necesita varios años desde su planificación hasta obtener aumentar la producción. Así, estimular la demanda mediante, por ejemplo, una medida de política fiscal puede provocar tensiones inflacionistas antes de que la inversión a largo, realizada para atenderle, haya madurado en la producción subsiguiente.

La corroboración de la importancia de este tipo de razones la encontramos en la opinión de ciertos autores que, como hace ya tiempo Harrod, admitieron la necesidad de dotar de instrumentos adicionales a la política fiscal y monetaria de cara a incrementar su eficacia (94). Un a modo de plan o programa nacional se presenta así necesario para que comunique a los empresarios, a la vez que sea informado por éstos, de la medida en que la tasa de crecimiento real se acerca a la potencial de la economía.

2. *La empresa pública como instrumento de política regional*

Es un hecho demostrado que las empresas privadas tienden a instalarse en regiones, o simplemente en zonas, donde ya se encuentran establecidas otras, donde se hallan funcionando complejos industriales de las que se van a derivar economías externas; también saben que en dichos emplazamientos encontrarán una población con el suficiente poder adquisitivo para demandar sus productos. De esta forma, sus ventas serán mayores y sus costes menores, pues evitan en gran medida, entre otros, los de transporte (95).

El papel de la empresa pública en este terreno resulta ciertamente importante. Por un lado, canaliza el beneficioso impacto cuantitativo directo de la inversión estatal en áreas menos desarrolladas, y, por otro, se encuentra el efecto que esa actuación ejerce indirectamente sobre las restantes empresas (96).

(94) Vid., R. F. HARROD, «Are Fiscal and Monetary Policies Enough?», *Rev. The Economic Journal*, 1964.

(95) Vid., I.N.I., Dirección de Estudios, *Datos, Dilemas y Opciones para una Política Empresarial Pública de Ambito Regional*, Madrid, 1978.

(96) Sobre el planteamiento de esta cuestión en España, vid., J. L. MARRÓN, «Empresa Pública y Desarrollo Regional», *Rev. Boletín de Estudios Económicos*, 1977.

Uno de los principales beneficios que se derivan de la localización en esas áreas es la de mayor disponibilidad de mano de obra a menor coste, así como terrenos más baratos. Estas ventajas llegan a compensar los incrementos en los costes de transporte, lo que puede traducirse en precios menores, mayor capacidad de autofinanciación, etc., colocándose en mejor situación que otras empresas del mismo sector, que se verán estimuladas a instalar plantas en esas zonas menos desarrolladas.

3. *Empresas públicas y compañías multinacionales*

La actividad de las multinacionales ha generado efectos, tanto de carácter beneficioso como desfavorable para la economía de los países en los que se han instalado (97).

Entre los positivos, destaca la inversión en plantas nuevas, así como sus aportaciones de técnicas y productos, siendo en general buenas exportadoras. Además, introducen técnicas modernas de administración empresarial y adiestramiento de personal.

Por supuesto, también son numerosos los inconvenientes derivados de la presencia de multinacionales. Por ejemplo, sus mecanismos de fijación de precios las permiten funcionar, en sus relaciones intraempresariales, con precios bajos en zonas de elevados impuestos y con altos allí donde los impuestos son menores. Igualmente, sucede que si una compañía teme una devaluación, congela los pagos dentro de la empresa a la planta del país con problemas en su balanza de pagos hasta que la devaluación de la moneda tenga lugar, con lo cual estará propiciando el evento. De muy delicada puede calificarse la política de absorciones por las multinacionales de empresas del país, de moderna y avanzada tecnología; con ello, se entorpece, o al menos se hipoteca, el futuro desarrollo y la autonomía económica y tecnológica del Estado en cuestión.

Pues bien, en estos terrenos, las empresas públicas pueden realizar una gran labor, mediante la adopción de diversas medidas: 1) El respaldo financiero del Estado favorece las inversiones en investigación y de tecnología avanzada. 2) Por otro lado, cuentan con una ventaja relativa para establecer plantas de tamaño óptimo

(97) Vid., H. S. ELLIS, «El Papel de la Empresa Multinacional en el Desarrollo Económico», en *IV Semana Económica Internacional*, Dopesa, Barcelona, 1974.

en productividad y competencia. 3) También pueden asociarse para formar un plan común con empresas privadas que en determinados momentos se encuentran amenazadas por las multinacionales.

4. *Instrumento al servicio de la planificación indicativa*

En la medida en que las empresas públicas participan activa y eficientemente en la consecución de los objetivos anteriormente expuestos, ya están en línea de servir a los programas económicos que las diferentes Administraciones establecen a medio y largo plazo.

Sin embargo, es preciso añadir algo más sobre la importancia de las empresas públicas en los esquemas de planificación gubernamentales, aceptando previamente la validez de tales esquemas.

Como todo el conjunto de la intervención pública, la planificación surge ante una insuficiencia del mecanismo de mercado. Será basándose en una idea de señalado cariz socialista, como los Gobiernos de algunos países occidentales acometen serios intentos de planificación. Determinar las metas del conjunto económico nacional e instrumentar los medios para conseguirlas será la difícil misión de la planificación indicativa. Con ella, se pretende regular lo que no se controla: la fluctuación del sector privado.

Sin duda, existen motivos más que sobrados para avalar la eficacia de la planificación indicativa dentro del marco general de la economía de mercado. Tres son las grandes solicitudes que demandan los expertos económicos a la planificación: primero, crear un mercado de futuros —cuando éste no exista— que disminuya la incertidumbre empresarial; segundo, incrementar la coordinación entre las distintas medidas de política económica de los diferentes Departamentos, y tercero, obtener planteamientos más a medio plazo de los problemas de un sistema económico.

Desde luego, las dificultades que jalonan el presente económico del mundo occidental no constituyen, precisamente, el ambiente óptimo para la eficaz aplicación de los esquemas planificadores. Como ya se comentó anteriormente, la explosión del precio de las materias primas, el encarecimiento de la energía y, en especial, de los productos petrolíferos ha alterado no pocas premisas básicas de funcionamiento del mundo occidental, aquejándole de una fuerte inflación coincidente con un elevado nivel de paro. En momentos

en que los datos externos cambian con notable rapidez, parece lógico que la planificación no se encuentre precisamente en su momento álgido. No puede extrañar que la política económica puesta en práctica recientemente por la mayoría de los Gobiernos se base en actuaciones eminentemente a corto.

El papel de la empresa pública dentro de la planificación puede resultar francamente interesante.

Por supuesto, se trataría, esquemáticamente, de que su aportación a los niveles de inversión en determinados sectores sea la adecuada para el logro de un crecimiento equilibrado y, en definitiva, de un mayor bienestar social.

Cabría preguntarse, en primer lugar, si no sería suficiente una intervención administrativa sobre la iniciativa privada. Con objeto de que inviertan en sectores poco atractivos, el Estado puede garantizarles una cierta rentabilidad a base de primas, préstamos con intereses reducidos, desgravaciones fiscales, etc. En el caso de que el Gobierno coordinase sistemáticamente sus intervenciones en materia de impuestos, créditos y gastos públicos, este tipo de actuaciones podrían alcanzar un cierto grado de eficacia, aunque es difícil tener la garantía de que las empresas privadas le secunden en la medida deseada. Y, ciertamente, cabe la posibilidad de que los fondos públicos sean empleados para lograr un beneficio privado, más que para cumplir con los programas señalados.

Por todo ello, la empresa pública posee ventajas específicas de cara al crecimiento armónico de la economía y para instrumentar eficazmente la planificación o programación económica nacional, facilitando la adaptación de los sectores en decadencia y permitiendo la expansión también allí donde la rentabilidad es baja.

CONCLUSIONES

En el ambiente de dificultad económica que caracteriza al mundo actual, el estudio de la empresa pública cobra un relieve especial. Hay que considerar al respecto que la figura del Estado empresario ha sido la cenicienta de las materias abordadas por los economistas especializados en sector público.

Sin duda, la relativa marginación era lógica en un planteamiento de imparable avance de las fórmulas típicas del Estado fiscal, ba-

sadas todas ellas en la coactividad cuando de establecer las relaciones económicas con el resto de los agentes se trataba.

En la actualidad, existen síntomas inequívocos de que la tendencia está cambiando. Así, se acusa en primer término un relativo agotamiento de la fiscalidad pública en cuanto contribuidora a la asignación óptima de recursos en el sistema económico. Y es posible que ella se traduzca en un potenciamiento de las formas de intervención administrativa hasta ahora marginadas; caso contrario, se produciría un retroceso en el conjunto de la actividad pública equivalente a una transformación del modelo de sociedad.

En consecuencia, pues, es de esperar una revitalización de las relaciones contractuales entre el sector público y el resto de la economía que, naturalmente, encuentran su mejor expresión en la empresa pública.

Otro factor que abunda en el mismo sentido es la urgente necesidad de incrementar la inversión pública, para hacer frente a la paralización en el crecimiento que sufre el mundo industrializado.

También por la vía de los hechos, la proliferación de quiebras empresariales alimenta al sector empresarial público, desde el momento en que un sistema capitalista moderno a duras penas puede permitirse la desaparición de empresas de gran tamaño o enclave básico.

Pero si los argumentos anteriores hablan a favor de un auge relativo de la empresa pública, al menos para los estudiosos de la Economía pública, han de considerarse igualmente que ninguno de sus graves inconvenientes parecen superados en la actualidad.

La abundancia y seriedad de las críticas recibidas por la empresa pública otorgan un especial relieve a la cuestión de definir los objetivos que justifican la presencia de empresas públicas en una sociedad de libre mercado.

El análisis funcional de la empresa pública puede y debe llevarse a cabo aplicando la metodología más ortodoxa en la valoración del resto de la intervención pública. En otras palabras, se trata de examinar su aportación a los grandes objetivos de asignación óptima de los recursos, estabilidad económica y redistribución de la renta y la riqueza.

Pues bien, a partir de la argumentación anteriormente expuesta, se deduce que existe una misión económica de gran trascendencia a cargo de las empresas públicas en términos de lograr la estabilidad

económica a medio y largo plazo, y especialmente en el estímulo de la inversión, desarrollo regional y competencia frente a las compañías multinacionales.

Igualmente, resulta importante la contribución de la empresa pública a la asignación óptima de recursos, asumiendo la provisión de necesidades básicas en determinadas circunstancias, evitando las prácticas monopolistas e incluso en una estrategia de estímulo a la competencia.

De más problemáticos resultados sería su utilización para corregir las dificultades de la coyuntura económica. Asimismo, es menos clara su aportación al objetivo de redistribuir la renta y riqueza, empleo en el que debe considerarse un elemento radical y de ámbito más concreto que la actividad presupuestaria.

Finalmente, tan sólo reseñar que las grandes críticas a la figura del Estado empresario continúan intactas a partir de las experiencias modernas. La más importante de ellas, la referida al ineficaz uso de los recursos productivos, es capaz de invalidar no pocas de las ventajas que, teóricamente, la empresa pública puede aportar al sistema económico en el que actúa.