

Distr.

RESTRINGIDA

E/CEPAL/BRAS/Sem.2/R.11

8 de junio de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

Oficina en Brasilia

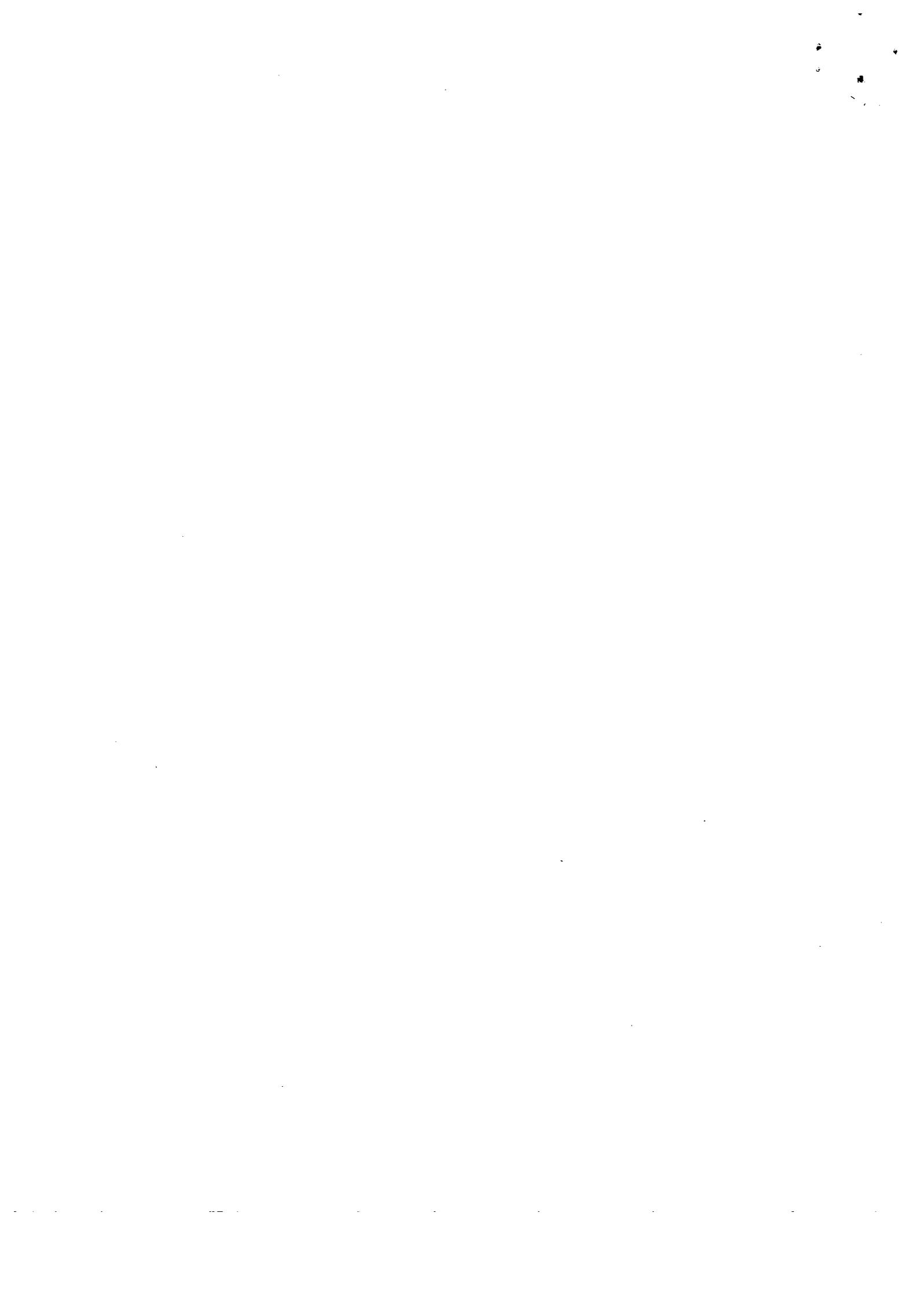
Seminario sobre Planeamiento y Control del Sector de
Empresas del Estado organizado por la Comisión Económica
para América Latina (CEPAL) y el Instituto de Planeamiento
Económico y Social (IPEA) del Brasil a través del Convenio IPEA/CEPAL.

Brasilia, 15 al 17 de junio de 1983



FIJACION DE PRECIOS Y TARIFAS DE LAS
EMPRESAS PUBLICAS

Este documento fue preparado para el seminario por el Sr. Jesús de Ramón-Laca Cotorruelo del Ministerio de Economía y Hacienda de España. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las opiniones de la Organización.



FIJACION DE PRECIOS Y TARIFAS EN EMPRESAS PUBLICAS.

1^a PLANTEAMIENTO GENERAL:

- Sistema de precios y redistribución.
- Medición de la eficiencia.
- Teorías sobre utilización de precios y tarifas basados en:
 - = equilibrio presupuestario, anual y concreto
 - = estudio económico teórico, no cifrado.
- Porqué se elige el equilibrio presupuestario.
- Fines macroeconómicos perseguibles por la fijación de precios y tarifas de Empresas Públicas en base a la teoría del equilibrio -- presupuestario:
 - a) Ordenación de la actividad económica.
 - b) Política redistributiva.
 - c) Política de fomento del empleo.
 - d) Política de estabilización.

2^a NECESIDAD DE PLANIFICACION:

- Distintos niveles en función de los sistemas de información.
- Democracia y planificación.
- Mecanismos concretos de la planificación.
- Contratos de crecimiento o Contratos-programa.
- Distribución entre servicio público y empresa pública explotadora de dicho servicio público.
- A modo de conclusión.



FIJACION DE PRECIOS Y TARIFAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS:

PLANTEAMIENTO GENERAL:

Sistema de precios y redistribución.

En una economía de mercado, modelo socio-económico en el que configuramos nuestro análisis, los precios tienen una muy especial significación, por su aspiración a configurar la utilización óptima de los recursos económicos globales de la sociedad. Dicha optimización de la utilidad repercute, a su vez, sobre una variable de especial significación política en las sociedades de nuestros días, cual es la distribución conveniente de la producción resultante.

Por tanto el sistema de precios no se configura únicamente como un mecanismo mediante el cual el consumidor ejerce su soberanía, y explicita así sus gustos o sus repulsas ante el modo y manera de suministrar un bien o servicio por parte de las organizaciones empresariales, sino que el sistema de precios es, a su vez, un medio para llevar a cabo funciones sociales de diversa índole, incompatibles, en ocasiones, con la significación propia de la empresa como tal o de la organización económica general, la cual puede perseguir fines irreconciliables entre sí.

Medición de la eficacia.

El sistema de precios comporta, además, una regla

para la medición de la eficiencia del comportamiento de las empresas, a través del verdadero significado del saldo de la cuenta de explotación, a saber: el Beneficio o la pérdida de la organización, o lo que es lo mismo, la concreción numérica de la cantidad añadida o retirada al o del sistema socio-económico general, siendo así, pues la expresión de la bondad o malicia de esa organización en relación con su entorno. Bien entendido que, al igual que se exige la inclusión total de cuantos costes (directos o indirectos, fijos o variables) pudieran aparecer o ser necesarios para la obtención material del bien o servicio en cuestión, deben incluirse cuantos beneficios (reales o de oportunidad, directos o indirectos) se derivan de la actividad de la que se trate.

Teorías sobre utilización de precios y tarifas -
basadas en: - equilibrio presupuestario anual y concreto
- estudio económico teórico, no cifrado.

Precisamente, los posibles malfuncionamientos de la economía teórica de mercado, así como la inclusión y evaluación de los costes y de los beneficios indirectos o inducidos por toda actividad económica, han dado origen a la pugna de ideas que en el campo de la ciencia económica se ha suscitado en cuanto a la determinación del precio de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas públicas, en el ámbito de la economía de mercado.

Pudieran sistematizarse a este respecto dos corrientes de pensamiento económico, a saber:

a) La basada en la necesidad del equilibrio --

del presupuesto de la nación, del estado o del municipio, y

b) La fundamentada en el análisis económico, cuyo origen es el marginalismo y cuyas derivaciones arriban a la economía del bienestar.

Porqué se elige el equilibrio presupuestario.

Ambas son interesantes, y ambas importantes bajo el punto de vista teórico de la ciencia económica. Mas la aplicación práctica de la segunda, la derivada del análisis marginalista y/o del bienestar, es especialmente difícil -- precisamente 1ª) por estar basada en el análisis económico y no en la contabilidad, aunque fuere la empresarial, y 2ª) porque el análisis económico, aparte de sus explicaciones conceptuales teóricas mediante las que efectivamente sí se logra aprehender el verdadero significado de las cosas y el funcionamiento de los principios básicos de la sociedad en sus vertientes económicas, el análisis económico - decía - en sus aspectos numéricos está fundamentado en las series históricas o en la inferencia estadística, por lo que introduce un relativismo en los juicios sobre el futuro (recorde mos que el problema es la determinación de los precios y de las tarifas de los bienes públicos, semipúblicos o concu-- rrenciales, producidos por las empresas públicas) que exime de prácticas aplicabilidad real en cuestión a la corriente de pensamiento económico basada en el análisis marginalista, llevándolo por tanto al terreno del dogma en función de sí se cumplen o no las condiciones del óptimo paratiano, o de hasta qué punto son relevantes en cada sociedad analizada - las imperfecciones teóricas del mercado, cuyas ponderacio--

nes relativas pueden hacer inaplicables las conclusiones con-
seguidas en unas estructuras sociales, políticas y económi-
cas diferentes.

Por otra parte, la conclusión marginalista de - -
igualdad entre precio y coste marginal, se refiere no a los
costes marginales "del momento", sino al coste marginal a --
largo plazo, una vez que se ha producido el ajuste de la es-
tructura de producción de la empresa, a la demanda. A la vis-
ta de que tanto las economías, en general, como las empresas
públicas, en particular, preferentemente las intensivas en -
capital, han debido adaptarse a las circunstancias económi-
cas derivadas de la crisis iniciada en 1973 mediante un tra-
tamiento teórico basado en la llamada "economía de la oferta",
resulta inútil -aparte de su tratamiento puramente especula-
tivo, siempre aleccionador- hablar de costes marginales a --
largo plazo ya que, salvo en economías maduras tales como --
las de USA, Japón, UK y RFA el proceso de ajuste no se ha --
completado, incluso en ocasiones o sectores ni siquiera ini-
ciado, por lo que no cabe plantearse la igualdad entre pre-
cios y costes marginales a largo plazo, reflejando todo ello,
de hecho, la incidencia del cambio tecnológico en las curvas
de producción de las empresas individuales y en la economía
general, en su conjunto.

En base a todo lo expuesto, y a la vista de la ge-
neralidad mundial de los acuciantes problemas planteados por
la acumulación de déficits presupuestarios, que constituyen
una creciente participación del PIB de cada nación, y cuya -
financiación heterodoxa en términos económicos, pero políti-
camente conveniente bajo una visión coyuntural a corto plazo,
distorsiona el normal funcionamiento de las economías hasta
el punto de tener que obligar a una posible reforma del Sis-
tema Monetario Occidental, en base a todo ello, y a pesar de

la afirmación extendida de que la corriente de pensamiento que basa la fijación de precios y/o tarifas públicas en el necesario equilibrio del presupuesto general, deriva de -- una "escasa comprensión del problema económico" (Profesor Soldevilla, Universidad de Bilbao), nos inclinamos, aquí y ahora en 1983, por la preponderancia de esta tendencia del pensamiento económico para que sustituya a la puramente es peculativa derivada del análisis, que posee escasa capacidad para ofrecer soluciones prácticas a los problemas acuciantes derivados del déficit presupuestario, único medio de financiación permanente de las ingentes pérdidas de las empresas.

Fines macroeconómicos perseguibles por la fijación de precios y tarifas de Empresas Públicas en base a -- la teoría del equilibrio presupuestario.

Más ¿cuáles pueden ser los fines macroeconómicos a alcanzar mediante la fijación de precios y tarifas -- públicas, en base a la corriente de pensamiento que persigue el equilibrio presupuestario?

En resumen, pueden concretarse en las siguientes:

- a) Ordenación de la actividad económica.
- b) Política redistributiva.
- c) Política de fomento del empleo.
- d) Política de estabilización.

Ad a) Ordenación de la actividad económica.

Toda actuación pública en un sistema de economía de mercado debe tender a ordenar la actividad, tanto si se trata de una intervención directa en la producción de bienes y servicios por sustitución de la iniciativa privada en su sector, como si simplemente se trata de concurrir con ésta, sin apropiarse los recursos por imperio de la ley, o bien, de una intervención indirecta induciendo a los agentes económicos a actuar en un determinado sentido. En todo caso, la finalidad primordial siempre es la de "ordenar" la actividad económica.

Salvo cuando esta "ordenación" conduce a una presión al alza sobre el índice de crecimiento de la economía (cual fue el caso español en los años 60 de intensa industrialización aprovechando una coyuntura internacional alcista, que pudo absorber la mano de obra excedente cuya remuneración, junto con el sector exportador y el turístico, financió el desarrollo), salvo ese caso, la mayor parte de las veces ese voluntarismo ordenancista conduce al desorden a medio plazo de la actividad económica ya que, en efecto, si la actividad empresarial pública produce bienes encubiertamente subvencionados, es decir, a precio de venta inferior a la suma total de costes incurridos en la satisfacción de su demanda, se produce una ficción en la orientación del consumidor, que tiende a creer que el coste marginal de cada unidad adicional demandada está próximo a cero. En consecuencia, se produce un despilfarro de recursos por parte del esfuerzo colectivo que los provee, y una utópica sensación de bienestar que refleja la abundancia de dicho bien ineficientemente producido.

Por el contrario, si la actividad empresarial pública por razones de monopolio de hecho, por una excesiva protección arancelaria o no arancelaria, o por cualquier otra razón, produjese bienes a precio superior a la suma de los costes realmente incurridos en su producción, (salvo para el caso de acumulación necesaria de capital en la industria naciente), se estaría provocando una excesiva presión sobre el consumidor, quien desviaría su consumo hacia otros bienes o servicios de menor preferencia real, por tanto se revelaría una ineficiencia del mercado que si no obedece a otro tipo de políticas (tales como la necesaria depresión de los consumos específicos energéticos, o el excesivo uso del teléfono, es decir, la modificación de determinados hábitos sociales no por la vía de la reeducación social sino por la del precio) produce evidentes distorsiones no recomendables a largo plazo para la ordenación racional de la actividad económica.

Se estima, en consecuencia, que la utilización de precios o tarifas artificiales de bienes y servicios - producidos a través de las empresas públicas, salvo casos esporádicos que generalmente obedecen a la aplicación de otro tipo de políticas, no conduce a una sana ordenación de la actividad económica, sino simplemente a una acumulación de ineficiencias que, tarde o pronto, se requerirá deshacer en orden a reorientar el sistema productivo por el camino de la competitividad que redunde en provecho de la menor aplicación de recursos en la producción de la mayor cantidad posible de bienes y servicios.

Ad b) Política redistributiva.

La puesta en práctica de una política redistri

butiva a través de las alteraciones de precios y tarifas de bienes o servicios producidos por empresas públicas - es una de las permanentes tentaciones del gobernante, -- más preocupado por sus electores que por "sus" contribuyentes.

Muy al contrario, la opinión ampliamente extendida ^{es}/ni la desigualdad ni menos el monopolio son base suficiente para argumentar en pro del crecimiento de la Empresa Pública, ni para distorsionar el esquema de precios relativos al que pueda llegar el mercado. Los monopolios, (Nota 1) "aportan efectivamente, o pueden hacerlo, males al sistema social que sustenta las relaciones económicas. Pero creemos que dichos males no son mayores que los atraídos por la falta de recursos y la escasez de producción"... "Conviene recordar a los gobernantes que cuando aducen motivos "coyunturales" o "razones de conveniencia" para intervenir en la economía, ampliando así el grado de poder y de discrecionalidad de los burócratas, únicamente están convirtiendo en permanente el carácter transitorio de algún "monopolio inevitable" reduciéndose así de forma coactiva el nivel de libertad del individuo en general, por mucho que ello redunde en la tranquilidad material de un reducido número de posibles votantes".

En resumen, cabe afirmar que ni la desigualdad ni el monopolio son, en principio base suficiente para implorar por una política redistributiva instrumentada a través de los precios de los bienes públicamente producidos.

Nota 1: Ver "Reflexiones sobre la empresa pública española" en nº 78 de la revista "Hacienda Pública Española" del Ministerio español de Economía y Hacienda.

Por lo general, dicha redistribución a través del gasto produce efectos económicos adversos vía ingresos de las empresas públicas, que deben completarse, en consecuencia, con financiación adicional a través del déficit presupuestario. Es difícil para el gobernante, sometido por lo general a la regla democrática de la periódica contrastación con su electorado, impedir el abuso - que provoca la malformación de precios públicos, generalmente en favor de ciertos grupos de presión, dándose así una injusta financiación de los grupos no organizados -- (agricultores, pequeños pueblos, consumidores) en favor de agrupaciones sólidamente establecidas para la defensa de sus derechos (sindicatos, grandes urbes, colectivos - de altos funcionarios, etc.).

En términos económicos, por tanto, la política distributiva mediante técnicas de transferencias de consumo (gastos) de niveles elevados de renta hacia los más bajos, provoca excedentes de consumo en los bienes y servicios producidos por empresas públicas cuyos precios han sido artificialmente trastocados. De esta forma, y - ante la posible afirmación de que las pérdidas ocasionadas por estas técnicas redistributivas en unas empresas deben compensarse mediante los beneficios recibidos en - otras por la existencia de unos monopolios estatalmente protegidos, la pregunta surge rápidamente en cuanto a -- qué nivel debe producirse el equilibrio entre subvenciones y exacciones extraordinarias vía precios, si es 1) a nivel de empresa, o si 2) por el contrario, debe serlo a nivel de sistema.

Ad. 1) Equilibrio a nivel de empresa entre - subvenciones por bajos precios, y mayores ingresos por artificial elevación de otros dirigidos a determinados grupos sociales privilegiados.

Determinado grupo de estudiosos de las distorsiones del mercado recomiendan la utilización política - de los precios diferenciados de los bienes y servicios públicamente producidos, de manera que se consiga equilibrar los ingresos y los costes de cada empresa, favore--ciendo así la no intervención directa del Presupuesto -- del Estado (Nación), del Gobierno autónomo (Estado) o -- del municipio, según el nivel de intervención pública del que se trate.

De esta manera se introduce, dicen, un compo--nente social en la producción pública que justifica la - injerencia de nuevos agentes económicos (los de persona--lidad pública) con diferentes motivaciones y distinto -- proceso de toma de decisiones en el campo económico, teó--ricamente reservado para agentes y actividades caracte--rizadas por la asunción consciente del riesgo.

Nuestra posición es que, si bien esta solu--ción de equilibrio a nivel de empresa es superior a la - que a continuación abordaremos, de equilibrio a nivel de sistema, por mantener la disciplina del agente económico empresarial público haciéndole responsable permanente de los resultados de su cuenta de explotación, no lo es, sin embargo, de manera completa precisamente por camuflar los verdaderos costes, o quizá en ocasiones los beneficios, -

de una política pretendidamente social o de otra índole cuya tendencia será la de perpetuarse, y cuya motivación y -- punto de partida recaen en ambitos de fuera de los empresariales. La utilización de la discriminación de precios es -- una técnica adecuada para el cumplimiento de los fines empresariales (p.ej. la maximización de las ventas, la optimización del beneficio etc.), pero nunca introduciendo esquemas de razonamiento político distinto, cuando no opuesto, -- al puramente económico del empresario. A medio plazo, y sobre todo en países menos desarrollados, los objetivos de política social impuestos por el Gobierno a determinadas empresas públicas no son sino una pobre excusa para esconder la ineptitud y el clientelismo político de sus dirigentes.

Por todo ello, se estima que, la transparencia -- de la información así como la de los medios aplicados a la consecución de los fines propuestos, requiere que todos los costes de la política pública figuren en el "Debe" del Presupuesto en su correspondiente nivel federal, ^{como} también se -- abre paso la obligatoriedad de presentación en los países -- menos desarrollados, junto con los Presupuestos Generales, de un estado que explicita los Gastos Fiscales evaluados, -- según las correspondientes exenciones, no sujeciones o deducciones propias de cada impuesto.

La empresa pública debe organizarse en este aspecto de forma tal que su capital pudiese ser teórica pero inmediatamente transferido a la propiedad privada, sin -- por tanto -- tener que estar anualmente pendiente de mas aportaciones de capital procedente de los fondos públicos, que -- restituya su equilibrio patrimonial como consecuencia, no -- sólo de la política social o de otra índole, asumida por la empresa, sino de la incompetencia por tendencia a la comodidad que esta forma de proceder engendra.

Ad. 2) Equilibrio a nivel de sistema entre subvenciones por bajos precios, y mayores ingresos por artificial elevación de otros dirigidos a determinados grupos sociales.

Este tipo de equilibrio a nivel de sistema puede referirse al Estado (Nación) en su conjunto, al Gobierno autónomo (estado) o al municipio (ente local), y, dentro de cada nivel, puede llevarse a cabo mediante la unificación de las empresas en un "holding", o considerando el presupuesto individualizado de cada sistema (Nación, Estado o municipio) que actúa él mismo como "holding".

Es cierto que los grupos empresariales, en general y los públicos en particular, ofrecen mayores oportunidades "per se" de solucionar problemas que atañen al conjunto social que la mera dispersión empresarial.

Pero no es menos cierto, por otra parte, que cuando la crisis (general, sectorial, o de ciertas empresas concretas) es prolongada, el político o técnico que actúa como gestor del grupo de empresas tiende 1ª) a presentar sus resultados de manera diferenciada, ya que tanto sus jefes como su posible clientela política esperan resultados favorables, 2ª) tiende a dividir el grupo, en su caso, con motivaciones estrictamente técnicas, amparadas en la promesa futura de mejores resultados, en aspectos puramente profesionales, y basados sin duda en cualquier comparación "ad hoc" con cualquier país avanzado, y 3ª) tiende, por la propia configuración del grupo empresarial, a no poder aportar una mayor disciplina a las empresas críticas, precisamente por la dilución de sus resultados en los del grupo.

Por este cúmulo de razones, que se refieren al equilibrio a nivel de sistema entre subvenciones por bajos precios y mayores ingresos por elevación artificial de -- otros, considerando el sistema como equivalente a "grupo - empresarial", no se estima aconsejable la adopción de este esquema teórico en aplicación de una teoría redistributiva que no explicita en su totalidad los costes y los benefi-- cios que originan las actuaciones públicas.

En resúmen y en base a lo anteriormente expues-- to, nos reafirmamos en que "ni la desigualdad ni el monopo-- lio pueden servir, en principio, como justificación de la actuación de las empresas públicas" como medio para llevar a cabo una política redistributiva. La discriminación de - precios, la doble tarifa etc. son técnicas de validez em-- presarial para la consecución de los objetivos dictados -- por el instinto de los empresarios o por sus órganos de go-- bierno; pero, si conviniera imponer a la empresa pública - la discriminación de precios en función de una decisión po-- lítica, deben subvencionarse directamente por los Presu--- puestos Generales los costes extraordinarios que ello re-- presenta, al igual que debe exigirse una accisa adicional, cuando se eleve el precio de bienes y servicios dirigidos a grupos especiales privilegiados, sin que este esquema -- llegue a ser de administración tan compleja, que sus cos-- tes sean superiores a los posibles beneficios que por trans-- parencia en la toma de decisiones, pudiere aportar al cuer-- po social. El Estado, como conductor último de la economía tiene medios (los tributarios y los presupuestarios) para lograr un razonable grado de equidistribución que influya sólo ligeramente sobre los incentivos personales para -- - crear riqueza.

Ad. c) Política de fomento del empleo y d) Política de estabilización.

Aunque el objetivo del pleno empleo debe serlo dentro de un contexto de política económica a largo plazo, la fijación de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por empresas públicas puede tener importante influencia sobre el empleo, aunque al mismo tiempo lo tenga, y en sentido contrario, sobre la estabilidad de los precios razón por la que se considera conveniente glosar estos dos efectos de manera conjunta.

En períodos de aguda inflación, el gobernante - está tentado con frecuencia a utilizar los precios y tarifas de empresas públicas como moderadores del alza de precios, sometiéndolos no sólo a la decisión empresarial, que obviamente es pública, sino también a una superior regulación administrativa que, políticamente, contrapesa los sacrificios que se exigen en otros campos, tales como la política de rentas. Estas prácticas, cuyos efectos son escasamente medibles, se consideran incorrectas bajo el punto de económico, aunque inevitables bajo la perspectiva política.

La administración política de los precios y tarifas públicas puede tener un coste mucho más elevado que el que se piensa, incluso para la obtención del objetivo - estabilizador, dado que los déficits que se ocasionan presionando a la baja o simplemente conteniendo dichos precios, repercuten en el desequilibrio presupuestario cuya financiación ocasiona peores males inflacionarios que aquellos que

se pretendían erradicar, debiéndose por tanto evitar el efecto aceleración de los índices de precios provocado por el déficit presupuestario que financia las pérdidas de las empresas públicas cuyos ingresos se han estabilizado como falso medio de contención inflacionaria. Aunque en el caso español de la última década no existen datos fiables totales al respecto, si se pueden inferir afirmaciones en este sentido a la vista de la cuantía que representan las pérdidas de las empresas públicas en relación con el déficit presupuestario total, a la par de enmascarar el verdadero contenido inversor de los Presupuestos Generales que dedican cantidades interesantes de los capítulos considerados de inversión, a la reposición del capital de las empresas, erosionado por pérdidas de explotación, sin que ello influya de manera directa sobre la Formación de Capital.

Por otra parte, igualmente aunque de forma contradictoria, puede predicarse la necesidad de las modificaciones al alza de los precios de bienes y servicios públicos aún en períodos de aguda inflación, aunque no sea más que para disminuir los déficits que deben financiar a esas empresas de no consentir la modificación, o con la finalidad de deprimir la demanda saneando a la vez el sector público empresarial.

Cuando se pretende fomentar el empleo utilizando el arma de la empresa pública, lo que por principio no debe darse en economías maduras en las que la oferta responde con los debidos estímulos a la demanda, la obtención de dinero por debajo de su precio normal, -es decir a través de un circuito privilegiado-, con la finalidad -

de financiar inversiones creadoras de puestos de trabajo, puede tener consecuencias inflacionarias que anulen, a ni vel de economía general, los aludidos efectos positivos - para el empleo.

De igual forma, la financiación adicional del esfuerzo inversor de las empresas públicas por la vía de forzar al alza sus precios y tarifas por encima del movimiento general del Índice de Precios al Consumo (o de los correspondientes índices de precios de productos industria les, de alquileres, etc.) presiona sobre la composición - de la demanda económica total, y repercute negativamente sobre la posible generación de puestos de trabajo de la - economía privada, de manera que anula o puede llegar a -- contrarrestar sus efectos p^ositivos sobre el empleo p^ubli co, como componente del total.

El refuerzo de las tendencias inflacionarias - que, directa o indirectamente, arrastran las medidas de - fomento del empleo en el Sector Público Empresarial, pue- de verse impulsado mediante la subida de los salarios p^u- blicos por encima de los crecimientos normales del merca- do y de los incrementos de la productividad. Estas técni- cas, que permiten dirigir el empleo hacia un sentido u -- otro, es decir, hacia el sector público o hacia la econo- mía privada, salvo que se enmarquen en un contexto gene- ral de Política de Rentas para hacer frente a la ordena- ción total de la economía en cada momento, son claramente perjudiciales para encarar, científicamente y a medio pla- zo, las variables de cada economía en orden a conseguir - unas más elevadas tasas de desarrollo.

NECESIDAD DE LA PLANIFICACION:

Niveles en función de los sistemas de información.

Los conflictos ente los objetivos del Estado y -- los de la Empresa Pública, que se han señalado líneas arriba y que se refieren a las divergencias que, en aplicación de -- unas decisiones racionales de carácter empresarial atañen a la fijación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos pudiendo surgir en orden a la estabilización de la economía y a la redistribución de la producción y del empleo, tienen un atisbo de solución en el reconocimiento de la necesidad de planificación.

Pero ¿qué clase de planificación? ¿Cómo puede, -- además, compatibilizarse con un normal funcionamiento del -- sistema de precios?

Los precios, como se ha apuntado anteriormente, -- son la espina dorsal del funcionamiento económico de occidente, incluso en aquellos sistemas de economías mixtas con una importante presencia del sector público empresarial en el -- que la toma de decisiones tiene un gran ingrediente administrativo. El sistema de precios cumple una triple finalidad, absolutamente irremplazable en igualdad de eficiencia, a saber:

1º Indicar a las empresas productoras, públicas o privadas, qué bienes o servicios deben producir ya que si los precios suben en unos bienes respecto de otros, las empresas, que persiguen la maximización de los beneficios o de las ventas, moverán sus decisiones en orden a conseguir una

mayor producción de los bienes de mayor precio relativo.

2ª La organización de la producción se guía y se estimula en función de los precios de los factores de producción, ya que se trata de obtener una determinada producción al mínimo coste.

3ª Por último, el sistema de precios influye decisivamente en la forma de distribución de la producción dado que los presupuestos de las economías familiares, destinatarias del producto de empresas públicas o privadas, son forzosamente limitados y persiguen la maximización de su satisfacción, independientemente de cual sea el sistema económico en el que están inmersos.

Pues bien, si estas funciones del sistema de precios parecen insustituibles, y en condiciones económicas no bélicas puede afirmarse que consigue sus objetivos ¿qué clase de planificación puede aplicarse a la solución de los posibles conflictos entre los objetivos del Estado y los de la Empresa Pública en relación con la fijación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos, que no distorsionen la estabilidad económica ni afecten sensiblemente a la redistribución de la producción o del empleo?

Podríamos sintetizar los niveles de planificación en tres, en función de cual sea el correspondiente requerimiento de información que necesita para llevarlo a cabo, a saber:

a) Planificación que llamaremos "administrativa", que sustituye por completo al sistema de precios en las tres funciones anteriormente expuestas. Requiere, por tanto, del racionamiento ya que decide por el consumidor (o más bien por el agregado de consumidores) la cantidad

total a producir, que lógicamente se iguala a la cantidad demandada.

Parece innecesario añadir que este tipo de planificación ^{es opuesto a cualquier optimización} de las variables macroeconómicas en un sistema social próximo al occidental. Es bastante evidente, en -- cualquier caso, que, con carácter general y en un contexto no bélico, la burocracia toma peores decisiones y menos eficientes, que el empresario, incluso aunque no sea propietario.

b) La "Planificación financiera general" permite el funcionamiento del sistema de precios bajo condiciones no discriminatorias, pretendiendo armonizar a través de los mismos el interés del individuo o de la empresa, o particulares, con el de la comunidad. A nivel de ejemplo, este tipo de planificación se lleva a cabo cuando se pretende deflactar la economía para conseguir un mayor equilibrio de la balanza de pagos deteriorada por presiones inflacionarias internas. Este tipo de planificación sí es -- aplicable para la solución de los conflictos originados en la fijación de precios de las empresas públicas al igual que la siguiente, la indicativa.

c) La "Planificación indicativa" no está claro si sustituye o suplementa al mecanismo de los precios. Se argumenta que al resolver el inconveniente que presenta la falta de información sobre el contexto general de la economía, la planificación indicativa "ayuda" al mejor funcionamiento del sistema de precios. No obstante, presenta otra cara de la moneda en tanto que reduce el grado de competencia de la economía, fundamentalmente en determinados secto

res que por su poder de arrastre sobre las variables globales se especifican con mayor profundidad en el planteamiento planificador. Este tipo de planificación, igual que el anterior, sí es aplicable a la cuestión que nos ocupa.

La diferencia histórica entre el b) y el c) ha sido la de que en tiempos en los que se requería promover la estabilidad económica de los precios, de la producción o del empleo se utilizó (período entre guerras) la planificación financiera, mientras que, cuando se requirió incrementar los medios para aumentar el tipo de crecimiento económico, (período de los 60) se utilizó la planificación indicativa.

Hoy día, a nuestro entender, se requiere complementar la planificación indicativa con la general financiera. En períodos de cambio tan importantes como los acaecidos en la economía mundial a partir de 1973 parecía que todo intento planificador, de cualquier índole, era baldío -- por estar de antemano abocado al fracaso y verse arrollado por la rapidez de los acontecimientos. Una vez que las estructuras de las principales economías de Occidente han asimilado, aunque sea parcialmente, las modificaciones en los precios relativos experimentados desde entonces, parece imponerse a nivel mundial, junto con ciertos posibles retoques al Sistema Monetario, un énfasis sobre la estabilidad compatible con el crecimiento sostenido, para lo cual se hace indispensable una planificación general de tipo financiero, que incluya otra de carácter indicativo, donde las empresas públicas tengan definido su lugar y las peculiaridades de su actuación, dentro de un sistema compatible con el modo --

de ser occidental, que es el democrático.

Democracia y planificación.

El sustantivo "democracia" es el único que, - hoy día, conforma un sistema capaz de hacer frente con éxito a los requerimientos tan rápidamente cambiantes de la civilización actual. Y por ello, no es baladí que su adjetivo "democrática" se añada al tipo de planificación que se necesita en el próximo futuro.

Y cuando decimos planificación democrática no significamos, junto con el Dr. Bennis (1) ningún tipo de permisividad o de abandono, sino un sistema de valores - que incluyen los siguientes:

- 1^º Comunicación libre y total, independientemente del rango y del nivel de poder. Dentro de este "valor", la información debe circular -- con libertad total, razón por la que el sistema de precios deviene imprescindible.

- 2^º El conflicto debe resolverse con consenso, - más que por medios consuetudinarios o por la fuerza, es decir de una manera consciente y - negociada. De esta forma, la sociología económica, la "teoría económica de la democracia o del voto" entra de lleno en los hábitos socia

(1) Warren G. Bennis: "Changing Organizations", Mc Graw-Hill Book Company.

les y en la propia estructura económica, mediante la planificación.

- 3^a La influencia sobre las decisiones, y en concreto sobre la determinación de los precios relativos de los bienes pública o privadamente producidos, debe basarse junto con el respeto al mercado, en la competencia técnica, y en el conocimiento o demostración de lo que va a suceder en el futuro, y no en ocurrencias personales o prerrogativas de poder, como en muchas de las actuales ocasiones.
- y 4^a Un ambiente básicamente humano que, aunque acepte la inevitabilidad del conflicto entre organizaciones, y entre éstas y el individuo, provea normas para hacerle frente imponiendo unas bases racionales.

De esta manera, la democracia, y en nuestro caso la planificación democrática, se convierte en "una necesidad, cuando el sistema social compite por su supervivencia bajo condiciones de cambio continuo" no siendo por tanto en adelante, "a nice way of life, for nice people", sino un requisito indispensable para la salvaguarda de nuestra libertad.

Mecanismos de la planificación.

¿Porqué medios de la vida política de cada día - puede incidir la planificación en la eliminación de los conflictos mencionados entre los objetivos del Estado y los de la Empresa Pública?

Siguiendo la sistematización de R. Keller (1) - son cuatro los mecanismos que por tender a hacer explícitos los problemas, nos ponen en vías de solucionarlos, a saber:

- a) La transparencia informativa.
- b) Comisiones "ad hoc".
- c) Control económico del conjunto de las Empresas.
- d) Contratos-programa.

Todos ellos hablan, en definitiva, de un intento de establecer y clarificar las relaciones entre los problemas técnicos y, sobre todo, financieros y el Presupuesto General del Estado, ya que mediante los dos primeros, - la transparencia informativa y las comisiones "ad hoc", se estrechan las relaciones de objetivos y medios entre las empresas y el Ministerio de Hacienda y, en su caso, el que ejerza la tutela técnica sobre las mismas, instrumentándose, para una mayor fluidez y transparencia informativas, a través de un documento que requiere aprobación gubernamental, conocimiento del Parlamento y publicidad a través del Boletín Oficial del Estado, llamado Plan de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF). Quedan así especificadas públicamente las relaciones medios-fines para cada empresa, coadyuvando a la repetida transparencia informativa que -- hace más lfuído el proceso general de toma de decisiones económicas, tanto en el ámbito público, como en el privado.

Las llamadas "Comisiones "ad hoc"" se establecen a la vista de problemas especialmente graves o urgen--

(1) Ver "Empresa Pública Española", Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.

tes cuya envergadura rebasa la capacidad de los administradores públicos, tanto a nivel de "holding" como de empresa. Suelen incluir a cuantas instancias nacionales del ámbito económico-laboral pueden aportar soluciones, sean éstas técnicas o políticas.

El tercer mecanismo, que en la actualidad en España se lleva a cabo a través de holdings interpuestos entre los órganos del Estado y las empresas en los ámbitos industrial, energético o de crédito, persigue la "compatibilización de las acciones a largo plazo de las empresas con las exigencias anuales de la política coyuntural y del Presupuesto del Estado".

Por último, los contratos-programa o contratos de crecimiento integran el cuarto mecanismo posible de eliminación de los conflictos entre el Estado y la empresa pública, resultando ser no sólo el más prometedor de cara a la aplicación, arriba desarrollada, de la Teoría del Equilibrio Presupuestario en la fijación de los precios y tarifas del sector público empresarial, sino también históricamente el que ha rendido unos frutos más concretos aunque desiguales.

Contratos-programa.

La experiencia central que, tanto en el caso español como en el francés y, sobre todo, en el italiano, puede derivarse de la historia económica reciente, es que "las empresas públicas y/o cuasi-nacionalizadas manifiestan una

tendencia a convertirse en sociedades de irresponsabilidad ilimitada", razón por la que ambos agentes económicos, a sus niveles respectivos el Estado y la Empresa Pública, deben explicitar sus "condiciones de juego" para, en su día, poder exigir las mutuas responsabilidades políticas que -- sean del caso. Es decir, se supone que "las partes contratantes tienen un comportamiento responsable, tanto del lado de los poderes públicos (Gobierno en este caso) que deben tener una política clara e independiente, como del lado de la empresa" (1).

Aparte las precauciones que se toman y los buenos deseos e intenciones expresados, la experiencia no es siempre halagüeña. Unas veces, como el caso de RENFE (Ferrocarriles Españoles) el Contrato programa, que se adjunta como Anexo informativo, que fué aprobado en una sesión del Consejo de Ministros por representar un compromiso que obligaba a las arcas del Estado durante una serie de años, fue importantemente transgredido tan sólo tres días naturales después de haber merecido la aprobación del Poder Ejecutivo, con lo cual dejaron de considerarse obligadas ambas partes en lo que, tan dura como precisamente, habían negociado durante largos meses.

Por el contrario, el caso de HUNOSA (Minas de Carbón) bien merece el calificativo de "ejemplar", habiendo conseguido cotas de cumplimiento en sus principales variables empresariales, próximas al 100%. Igualmente se adjunta como Anexo informativo.

(1) Ver "Empresa Pública Española", "Empresa Pública: Sus campos de actuación", Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.

Distinción entre servicio público y empresa pública explotadora de dicho servicio público.

Caso diferente, y no propiamente contrato-programa o contrato de crecimiento, es el de Compañía Transmediterránea (Empresa de navegación fundamentalmente de pasajeros que enlaza el archipiélago de Baleares y Canarias, y Ceuta y Melilla con la Península) que mantiene con el Estado un contrato que especifica hasta mínimos - detalles, la delimitación de los llamados "costes impropios del servicio público de transporte marítimo", al -- tiempo que mantiene los incentivos de los ejecutivos y - de la empresa en general para minimizar los gastos generales de los que el Presupuesto del Estado se hace cargo. Se relacionan por tanto de manera biunívoca los benefi-- cios empresariales reflejados como tales por su contabi-- lidad) con la subvención al servicio público, que no a - la empresa, de manera que cuanto más baja sea ésta mayor es el "premio de gestión", que forma básicamente los be-- neficios distribuibles de esta Compañía de capital mixto.

A modo de conclusión.

Se adjunta, como Anexo Informativo, un breve estudio titulado "Autofinanciación de la Empresa Pública" en España, que, aunque realizado en 1980, pudieraser de interés para las materias que nos ocupan, ya que en él - se detallan, para varios casos de sectores deficitarios, el porcentaje de gastos que debe cubrirse a través de in-- gresos provenientes del mercado, y, en consecuencia, el

nivel que, con contrato-programa o sin él, debieran alcanzar los precios o tarifas "de mercado" de bienes o servicios públicos tan relevantes como el teléfono, el ferrocarril, el carbón, la siderurgia y la información.

En dicho estudio se concluye que puede estar -- justificado que "el Estado aporte la financiación necesaria para atender las inversiones que se requieren para determinadas necesidades o servicios públicos, pero que el equilibrio de la explotación de los mismos debe mantenerse, y ser por tanto financiado por los usuarios o consumidores".

Madrid, Mayo 1983.

