

**INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION  
DE EMPRESAS**

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

**1**

**COSTES Y PRECIOS EN LA  
EMPRESA PUBLICA**

Por

CONSEJO ASESOR DEL MINISTERIO FEDERAL DE ECONOMIA  
DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA



**EDICIONES ESIC (MADRID)**

UNIVERSIDAD DE ALCALA



5904964865

INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION  
EMPRESARIAL

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

1

# COSTES Y PRECIOS EN LA EMPRESA PUBLICA

Por

CONSEJO ASESOR DEL MINISTERIO FEDERAL DE ECONOMIA  
DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA



EDICIONES ESIC (MADRID)

**Título original en alemán: «Kosten und preise öffentlicher unt ernehmen.**

**Autor: Consejo Asesor del Bundesminister für Wirtschaft.**

**© Verlag Otto Schwartz & Co.**

**Traductor: Dr. Santiago García Echevarría, Universidad de Alcalá de Henares.**

**Director de la Colección: Dr. Santiago García Echevarría.**

**Secretaria de Redacción: Dra. María Angeles Gil Estallo.**

**Responsable de Producción: Lic. Harald Milatz.**

**© de la edición española: Santiago García Echevarría.**

**Edita: Ediciones ESIC. Evaristo San Miguel, 10. MADRID-8, 1979.**

**Depósito Legal: M. 21.253-1979.**

**ISBN: 84-7356-020-5.**

**Imprime: Artegraf, i. g., S. A. Sebastián Gómez, 5. Madrid-26..**

## Presentación de los cuadernos

---

*Dentro de las actividades de la Cátedra de Política Económica de la Empresa, el análisis y consideración del entorno constituye una de sus piezas fundamentales. En una organización económica caracterizada por una concentración de poder, que determina en su más amplia expresión las posibilidades de configuración de los procesos e Instituciones empresariales, el papel de la política económica de la empresa es, sin duda, reducido. Pero si se trata de sociedades caracterizadas por un pluralismo en lo político y, por lo tanto, innecesariamente caracterizadas por sistemas y órdenes económicos que descansan en el principio de la descentralización de las decisiones económicas, esto es, descentralización que caracteriza las amplias posibilidades de configuración de los procesos productivos y de las Instituciones empresariales, es cuando el entorno en el que puede desarrollarse la actividad empresarial juega un papel predominante. Esto quiere decir que cuando el entorno de una actividad empresarial es dinámico, es cuando verdaderamente se presentan oportunidades a las Instituciones empresariales para desarrollar aportaciones mejores a las de otras Instituciones y otras organizaciones empresariales, y, al propio tiempo, sin embargo, todas ellas están supeditadas en un grado muy importante a la incidencia de ese entorno. Quiere esto decir que no puede hablarse de dirección empresarial, o de estilo de dirección o de organización, sin considerar que las características de ese entorno determinan e inciden ampliamente en las formas de dirigir, de organizar y de informar.*

*Puede decirse que en una sociedad pluralista, la economía empresarial goza necesariamente de un gran interés y viveza, ya que no se trata solamente de definir aspectos de proceso productivo con un carácter determinista, sino que se trata fundamentalmente de configurar la actividad socioeconómico-técnica que configura en torno a su dimensión la actividad empresarial. Las Instituciones y organizaciones constituyen dos elementos claves para el éxito o fracaso en el funcionamiento de una economía. Las Instituciones, en cuanto a su capacidad de configuración y las organizaciones, en cuanto a la mejor expresión de*

realización, no solamente en cuanto a los aspectos técnico-económicos, sino también en cuanto a los aspectos de sociedad, a la hora de integrar los recursos humanos con los recursos materiales. Del éxito o fracaso del entorno en presionar a estas Instituciones y organizaciones a actuaciones innovativas, a actuaciones creadoras que den mejor solución a los problemas de entorno, dependerá el mejor o menor acierto en la solución de los problemas de una sociedad. Por ello, su importancia es clave, tanto por lo que respecta a la propia sociedad, como por lo que respecta a la capacidad de esas Instituciones para entrar en una dinámica social que haga florecer la eficacia y, sin perjuicio de los aspectos sociales que implica toda organización, busque la mejor solución económico-social a los problemas de la sociedad.

Desde esta Cátedra se ha tratado de comunicar con los distintos destinatarios de sus publicaciones a dos niveles. Desde hace un año y medio se están desarrollando una serie de documentos de trabajo que permiten comunicar a los interesados universitarios y de otras Instituciones empresariales y políticas, las consideraciones que sobre temas vitales de nuestra sociedad debemos realizar, y se trata de difundir conocimientos críticos en cuanto a la defensa de un orden de economía, que asegure no solamente su mayor eficacia económica y social, sino que además se oriente a provocar el desarrollo de nuevos planteamientos empresariales. Con esta serie de cuadernos se trata de buscar un segundo nivel de comunicación, que pudiéramos llamar de contenido doctrinal. Con estos cuadernos se trata de reflejar una serie de dictámenes y documentos básicos que permitan al estudioso de la economía, al político y al empresario, a niveles doctrinales, considerar aspectos fundamentales de la vida económica y social de un país orientado en un sistema de valores en los que descansa una economía de mercado. Esta discusión doctrinal quiere servir al propio tiempo para comunicar los resultados de grupos de expertos que estando asesorando en distintos países sobre problemas específicos de la organización de la vida económica, sin embargo, no son siempre asequibles al estudioso español. Para la Cátedra de Política Económica de la Empresa se trata fundamentalmente de la búsqueda de doctrina para la definición del entorno empresarial y se trata, al propio tiempo, de dar forma, de sistematizar y conseguir una determinada ordenación ante este entorno, que permita el desarrollo de una teoría empresarial más eficaz en cuanto trata de incorporar la institución empresa en la sociedad. El desarrollo de la teoría empresarial a nivel de proceso de producción, en cuanto a niveles altamente eficaces en su configuración teórica, en el plano de la empresa como institución socio-económica, se encuentra todavía con una amplia necesidad de formalizar de forma creciente estas relaciones entre empresa y entorno. Por ello es por lo que esta Cátedra ha considerado importante introducir dentro de sus publicaciones estos cuadernos doctrinales, que se ofrecen al estudioso español y al responsable político empresarial.

*En este sentido queremos agradecer fundamentalmente la ayuda recibida de Ediciones ESIC, que en todo momento apoya las iniciativas de este Cátedra y que, sin perjuicio de los intereses que pudiera representar, se presta a difundir con un verdadero carácter universitario ideas y colaboraciones, de tal manera que se hagan asequibles al estudiante. Al propio tiempo, quiero agradecer al profesor Dürr su interés por aportar en nuestro país las ideas básicas del pensamiento económico alemán, y esperamos que esta serie de cuadernos signifique una aportación importante para esa comunicación que no se acaba de establecer entre Universidad y entorno, entre Universidad y las demás instituciones de la sociedad, en especial por lo que se refiere a las instituciones empresariales y políticas. Si esta aportación significa un acercamiento en estas interrelaciones, creo que se ha alcanzado el principal objetivo. Pero al propio tiempo intentamos, con las mismas, iniciar una invitación a la investigación en nuestro país, pues en materia económica y empresarial deben darse pasos importantes en los próximos años, si queremos estar a la altura de las exigencias de nuestra sociedad. Y es en este sentido en el que la Cátedra de Política Económica como Institución universitaria trata de colaborar humildemente y considera que su obligación es tratar de vincular a nivel nacional e internacional las posibilidades para establecer este diálogo necesario y contribuir críticamente a la comunicación entre los distintos grupos económicos y sociales, además de los propios universitarios.*

Alcalá de Henares, 4 de junio de 1979.

# **I. Objeto y contenido de este dictamen**

---

1.1. En los últimos años pueden observarse déficits en las cuentas de pérdidas y ganancias de muchas empresas públicas con evolución y tendencia creciente a plazo medio. Su crecimiento es frecuentemente superior a la tasa de inflación; se trata, por lo tanto, de un incremento constante por encima de la variación de la capacidad adquisitiva. Pero es que, además, la importancia relativa de los déficits, medida respecto a los gastos de las empresas públicas ha aumentado también tendencialmente.

Si se ajustasen los precios o tarifas de las empresas públicas regularmente a la evolución de los costes, y ello también mediante una adaptación al mismo tiempo de las capacidades a la demanda correspondiente a los precios que cubran costes, este déficit no se produciría. Lo cual no significa, en ninguno de los casos, que no haber realizado la adaptación de los precios o de las capacidades sean las únicas causas del origen de los actuales déficits. Estos déficits se deben, en una parte importante, al hecho de que se debilita la obligatoriedad a una actividad productiva y económica lo más eficaz posible; sobre todo porque se espera que los déficits sean cubiertos por el sector público. Pero es que, además, por último, sobre los déficits ha influido que las posibilidades de la política tarifaria para una mejora de la situación de los resultados no han sido utilizadas totalmente (por ejemplo, mediante una diferenciación de los precios y de la oferta que posibilitará un grado de utilización más elevado de las capacidades). En este dictamen no se trata de plantearse la problemática sobre la forma de determinar las tarifas. Esta investigación se centra, por lo tanto, más en la problemática de los déficits que surgen como consecuencia de las adaptaciones imperfectas de los precios y de las capacidades, así como de los resultados insuficientes de la racionalización.

1.2. El sector en el que surgen tales déficits abarca, por ejemplo, desde las empresas de transportes y, en este sector, desde las grandes empresas federales

(ferrocarril y correo), hasta las empresas de transportes municipales. En las empresas municipales y en las empresas fiscales, así como en los demás oferentes de servicios públicos, la relación del déficit con respecto a los gastos de explotación es incluso tan alta o más alta que en la de las grandes empresas federales, de tal forma que los déficits se adicionan desde el punto de vista de la economía general en magnitudes considerables. Aquí no se trata tampoco de entrar en detalles de cada una de ellas.

A título de ejemplo pueden plantearse, en primer término, las consideraciones referentes a las empresas federales que son independientes, tanto desde el punto de vista institucional como desde el punto de vista presupuestario. En cuanto a la problemática en sí, poseen estas empresas una semejanza muy grande con otras instalaciones de aquellas corporaciones públicas independientes, que desde el punto de vista organizativo y de presupuesto solamente están parcial o condicionadamente separadas, pero que realizan aportaciones y prestan servicios contra una remuneración. Los resultados del dictamen son también de importancia para estas empresas.

1.3. El Consejo Asesor se ha ocupado fundamentalmente de la problemática de los déficits de la empresa pública por dos motivos:

Por una parte, la tendencia creciente de déficits tiene consecuencias complejas en el ámbito fiscal (1), en la composición del producto nacional bruto y en el funcionamiento del sistema económico en su totalidad. Por otra parte, se plantean en la discusión para la elevación de tarifas y para la financiación del déficit argumentos de política de estabilidad y de rentas que no pueden quedar sin contestar, ya que su programación y observación a largo plazo lleva a una distorsión funcional considerable del sistema económico.

1.4. Las consecuencias fiscales de una creciente carga del presupuesto público para cubrir los déficits de las empresas públicas son conocidas de sobra. De las ayudas a este sector, especialmente al ferrocarril, a correos y a las empresas de transporte municipal, se ocupó ya el Consejo Científico del Ministerio de Economía Federal en su dictamen del 7 de agosto de 1975. A este respecto se agrava el problema aún más como consecuencia de las crecientes dificultades generales del presupuesto público y la necesidad de consolidar a plazo medio la situación, en la que también insiste el Consejo de Expertos en el enjuiciamiento de la evolución económica global (2). En las tendencias deficitarias también se reflejan, sin duda, en última instancia, las crecientes exigencias al Estado, que

---

(1) Las prestaciones del Estado Federal para el ferrocarril y correos, en 1974, alcanzaron el 8 por 100 de los gastos del presupuesto federal.

(2) Ver el dictamen especial sobre la situación política coyuntural, agosto, 1975, apartado 47 y sigs.



consideran que se deben sostener prestaciones de las empresas públicas cada vez más baratas. En su dictamen del 10 de marzo de 1973 sobre problemas fundamentales de la política de estabilidad, el Consejo Asesor se refirió ya a esta inflación de exigencias al Estado; precisamente, por lo que respecta a la subvención —en el caso planteado por parte del consumo individual—, podía ser determinada ya una tendencia expansiva (3).

1.5. La aceptación de déficits crecientes lleva a una distorsión de la producción que seguramente no se corresponde con un concepto válido previsto. Esta distorsión lleva en muchos de los casos, de forma deseada o indeseada, a restringir la eficiencia económica general. Además, la falta de obligatoriedad en cubrir los costes favorece una actuación económica irracional. Las consideraciones del Consejo Asesor a este respecto se refieren principalmente a una configuración de datos de política económica erróneos. Asimismo, sólo se consideran al respecto las medidas más importantes de explotación empresarial que pudieran llevar a un ahorro de costes, en la medida que puedan depender de consideraciones de política económica en general. Pero más importante que la defectuosa eficiencia parcial debía ser el nuevo aspecto de política de orden. Sobre una creciente «demanda» no se decide más, según las medidas de las que podría manifestar en el mercado de deseos del consumidor, sino a través de justificaciones jurídico-políticas de déficit, que ya han surgido frecuentemente —«ad hoc»—; con ello se distorsiona cada vez más la función del precio como parte constituyente de una economía de mercado.

1.6. Estas evoluciones fácticas plantean preocupaciones sobre la situación actual; así tiene esto validez por lo que respecta a las «doctrinas» de las justificaciones jurídicas de principios de estos déficits y rechazando el principio de cubrimiento de costes como arbitrario. Es cierto que estas ideas se plantean en conexión con acciones políticas en contra de adaptaciones tarifarias; también están ampliamente irreflejadas, ya que las consecuencias de una aportación de medios a través del presupuesto público y de sus consecuencias sobre la distribución de rentas y la utilización de los factores de producción no se consideran; por ello, se reflejan tales ideas sólo en exigir decisiones a muy corto plazo. Sin embargo, exigen para sí la validez como principio y se declaran cada vez más sectores de producción en los casos de utilización de precios que no cubren los costes. El Consejo Asesor, por lo tanto, se plantea a continuación tanto las consecuencias económicas de las evoluciones deficitarias y las posibles soluciones al respecto, como también lo que se refiere en estos planteamientos a las ideas expuestas de política económica.

---

(3) Ver dictamen del Consejo Asesor del 28 de febrero de 1967, sobre subvenciones en la economía de mercado.

## **II. La magnitud de los déficits, así como sus consecuencias, en la asignación y distribución de recursos.**

---

2.1. En cuanto a los déficits planteados en este dictamen se trata, concretamente, del encubrimiento de los costes necesarios para la producción mediante los resultados conseguidos por los ingresos por las ventas de una empresa pública o de uno de sus sectores de producción; esto es, pérdidas de explotación, que surgen como tales en la correspondiente actividad económica. Concretamente nos planteamos aquí la no cobertura de los costes. En la discusión pública se utiliza frecuentemente un concepto de déficit mucho más amplio, de manera que en los gastos se incluyen las cargas de terceros y en la parte de los ingresos se incluyen las aportaciones de los portadores de esas empresas. El importe calculado de esta manera está claramente en función de las decisiones del portador de esa actividad sobre la compensación o no del déficit en el sentido más estricto, y se eliminan, por lo tanto, las consideraciones del dictamen. Lo mismo se plantea en cuanto a las pérdidas reflejadas en las cuentas de pérdidas y ganancias de las empresas públicas, siempre y cuando en sus cálculos no consideren de forma completa los costes necesarios para la producción (por ejemplo, las amortizaciones del patrimonio necesario para la explotación o los intereses del capital ajeno), o bien se incluyen resultados o cargas que, por otra parte, son ajenas a la explotación.

El no cubrir los costes, no poniendo en peligro la liquidez de la empresa, e incluso considerando las adquisiciones de sustitución más necesarias, es soportable a corto plazo. A plazo medio pueden adquirirse los medios financieros necesarios más urgentes también mediante créditos o por la venta de elementos patrimoniales no necesarios para la explotación. A largo plazo desaparecen estas posibilidades de adquisición de medios productivos, como inversiones, que son necesarias para los procesos de adaptación estructural y para la adaptación al proceso técnico, de manera que no pueden ser financiadas en una situación de costes permanentemente en descubierto. Ello lleva a la limitación o a la paralización de las empresas deficitarias. Los descubiertos de costes son tan grandes

que ni pueden cubrirse los gastos corrientes («cash flow» negativo); así es inevitable una discriminación inmediata de la explotación, cuando el propietario de la empresa no está dispuesto a aportar las subvenciones y cuando no pueden facilitarse medios financieros provenientes de créditos.

2.2. Las empresas públicas singulares informan generalmente de manera amplia y exacta sobre los déficits y superávits de costes de sus explotaciones o bien de su servicio (así, por ejemplo, el correo alemán). En otras, es apenas posible calcular la cuenta de pérdidas y ganancias, los importes de costes en descubiertos, porque la denominación y fundamentación de los pagos realizados por el portador a la empresa no facilitan ninguna situación válida sobre su carácter económico.

En cuanto a la magnitud en que se mueven los déficits y cuál es la evolución, citemos algunos ejemplos:

— En la cuenta de pérdidas y ganancias del ferrocarril alemán se plantean déficits de 100 millones de marcos (1962) a 1.000 millones de marcos (1969), a casi 2,8 mil millones de marcos (1974). Este déficit corresponde a la pérdida después de considerar los ingresos provenientes de las ayudas federales. Si se consideran los «pagos efectivos» del Estado Federal al ferrocarril, estos déficits alcanzan los siguientes niveles: 900 millones de marcos (1962), 2.000 millones de marcos (1969), o bien 6,1 mil millones de marcos (1974). Solamente una parte muy reducida de estos pagos corresponde, sin error, a una compensación por cargas ajenas a la explotación (por ejemplo, prestaciones a los fugitivos); la parte principal sirve, o bien para disminuir los déficits arrojados (4), o para equilibrarlos (5). Para 1975 se prevén unas subvenciones de 10.000 millones de marcos; de ellos, 3,7 mil millones de marcos para compensar las pérdidas arrojadas, y 6,3 mil millones de marcos, por aportaciones del Estado Federal con incidencia en los resultados (6).

El pago, sin duda, más importante, «cargas por transporte de cercanías» (1974=2,3 mil millones de marcos), se basa en una exigencia legal del ferrocarril frente al Estado Federal para compensar (parcialmente) el déficit de esta actividad. La determinación del déficit se realiza según procedimientos de cálculo unitarios de la CEE (7).

---

(4) La justificación de los pagos empresariales se nombra ciertamente con otros contenidos; por ejemplo, compensación de cargas excesivas de aprovisionamiento estructurales (1974, 1,4 mil millones de marcos); pero se trata, sin embargo, en realidad en este caso de subvenciones para descargar la cuenta de resultados.

(5) El importe reflejado por el Estado en las cuentas de 1974 incluyen los importes que faltaron en 1972, que alcanzaron la cifra, por ejemplo, de más de 2,4 mil millones de marcos.

(6) Según datos posteriores al plan económico del ferrocarril alemán para el año 1975.

(7) Ver CEE-VO núm. 1.191/69.

El grado de cubrimiento de los costes del ferrocarril alemán, medido por la relación entre los ingresos de explotación (sin ayuda federal) y los gastos de la explotación, se han reducido del 97 por 100 (1962), al 85 por 100 (1969) y al 68 por 100 (1974).

— En el sector transporte se deben resaltar relativamente elevados déficits en los ferrocarriles de cercanías. En los ferrocarriles de cercanías que no son de propiedad federal y de las empresas de transporte municipales se elevó el déficit de 1,2 mil millones de marcos en 1972, a 1,5 mil millones de marcos en 1974, y llegó a alcanzar en 1974 un grado de cubrimiento de costes —medido por relación entre los ingresos medios de transporte (sin el impuesto de tráfico de empresas) con respecto al gasto total— de sólo el 59 por 100. Incluso más reducido es el grado de cubrimiento de costes de los ferrocarriles de cercanías del ferrocarril alemán, que hasta mediados de 1975 se redujo hasta alcanzar el 25 por 100 (8).

— En el correo federal alemán no poseen los déficits empresariales la importancia que tienen en el ferrocarril. Pero de todas maneras presenta desde 1970 pérdidas constantes, llegando a alcanzar una pérdida anual en 1974 de 800 millones de marcos. Para el año 1975, sin embargo, se espera un beneficio de aproximadamente 300 millones de marcos (9).

En la determinación de los resultados anuales, los gastos considerados comprenden también las aportaciones al Estado Federal (6 2/3 por 100 del volumen de ventas). Se trata a este respecto de una aportación «sui generis», que se puede interpretar como una compensación por licencia de monopolio y/o como indemnización por exención del impuesto sobre el valor añadido de los ventas (en el sector de servicios más importantes) (10). Si se deducen las aportaciones al Estado Federal de los gastos totales, en 1971 hubo un déficit de sólo 400 millones de marcos.

El verdadero problema del déficit del correo federal alemán corresponde, concretamente, al sector de servicios. El descubrimiento en los costes del servicio varió de 700 millones de marcos en 1962 a casi 900 millones de marcos en 1969 y a 2,2 mil millones de marcos en 1974; el descubierto de costes por la actividad de giros postales se elevó, respectivamente, de 150 millones de

---

(8) Ver H. C. Korff: *Die Betriebsverwaltungen der Bundesbahn, Bundespostin der Krise*; Instituto «Finanzen und Steuern», Brief, 155, Bonn, 1975, pág. 46.

(9) El beneficio esperado se puede, entre otros motivos, aclarar porque el 1 de julio de 1974 se decidió una elevación de los derechos y se aplicó en 1975. Ver *Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost*, 1974, pág. 19.

(10) Para el año 1975 se le cedió al correo alemán el importe total de las cantidades a transferir para una elevación de capital (Ver Haushaltsgesetz vom, 16-4-1975, BGBI I, página 917).

marcos a 400 millones de marcos y a casi 800 millones de marcos. Estos descubierto de costes y los de otros sectores de correos (servicio de correos, servicio de telégrafos, entre otros), permanecen en una parte considerable cubiertos por otros sectores; así pudo casi cuadruplicarse, sobre todo, el servicio telefónico, con sus excedentes, al pasar de 500 millones de marcos en 1962 a 1,9 mil millones de marcos en 1974. El servicio telefónico alcanzó en 1974 un grado de cobertura de los costes del 113,7 por 100; el servicio de giros postales, sólo el 51,4. El grado de cobertura más bajo fue el del servicio de distribución de periódicos por correo (el 28 por 100 en 1974).

2.3. La opinión pública se ha interesado principalmente por aquellas cuestiones de política y técnica presupuestaria sobre cómo pueden y deben ser financiados el total de los crecientes déficits. Lo que se puede considerar como la cuestión base para enjuiciar los déficits, y que consiste en el análisis de las consecuencias sobre la asignación de recursos, por el contrario, pasa a un segundo plano, así como el efecto de distribución en la discusión pública.

Si se fijan los precios para las prestaciones de una empresa pública a niveles más bajos de los que exigiría el cubrimiento de los costes necesarios para estas prestaciones, esto significa, en la mayoría de los casos, una demanda mayor de sus clientes. Solamente en casos muy especiales de una demanda respecto al precio completamente rígida que no reacciona al descenso de los precios, no provocó ningún efecto cuantitativo inmediato, sino sólo un efecto de distribución. Para poder satisfacer, por regla general, una mayor demanda requiere la empresa pública disponer de recursos económicos que se utilicen en otras partes. Entonces produce más prestaciones de productos de los que se producirían en una situación en que los precios cubriesen los costes. Esta mayor posición de bienes con precios protegidos se enfrenta a un deficiente aprovisionamiento relativo en aquellos sectores públicos y privados, de los que deben liberarse estos recursos. Decisivo a estos efectos, donde se produce este aprovisionamiento defectuoso, es, sobre todo, la forma de financiación del déficit.

2.4. La aportación de medios para cubrir y superar los costes puede ser realizada de diferentes maneras y conducir necesariamente a las siguientes asignaciones:

Si se trata de sectores de explotación deficitaria de una empresa que trabaja cubriendo costes, los sectores no deficitarios financiarán a los deficitarios. Los precios de los citados sectores son, por lo tanto, más altos que lo que deberían ser en el caso de cubrir costes, y así la cantidad demandada es inferior (a excepción de que exista una demanda rígida). El efecto de asignación afecta, por lo tanto, a aquellos sectores de actividad de la empresa que trabajan con beneficios y a aquellas fases de producción previstas.

— El déficit de una empresa pública puede ser equilibrado con subvenciones públicas que se financian a través de impuestos. En tanto y cuanto eso se produzca por la limitación de los gastos públicos para inversiones o consumo estatal, estos sectores soportan el detrimento de asignación. Esto produce nuevas aportaciones públicas o —acortando subvenciones a las empresas privadas— se produce menos bienes y servicios privados. Si con el fin de obtener medios financieros se elevan los impuestos, se ve disminuido el reparto de beneficios de las empresas —según de qué tipo de impuestos se trate— y/o el ingreso disponible de las economías domésticas. En la práctica es muy difícil, incluso se puede decir que imposible, localizar las incidencias de las cargas fiscales adicionales y sus efectos en la asignación de los recursos.

— El equilibrio entre gastos e ingresos puede realizarse a través de la vía crediticia, lo que desde el punto de vista del efecto de la asignación es irrelevante. Si la empresa pública acude al mercado de capitales o si su aportador adquiere los medios financieros. Lo que es decisivo para este detrimento en la asignación es si la aceptación del crédito se realiza o no libre de inflación. Si domina la situación de plena ocupación y renuncia el banco emisor a toda intervención a favor del solicitante público del crédito, se eleva con ello el tipo de interés con una demanda crediticia adicional para una oferta de crédito elástica, y con ella las condiciones se empeoran para otros demandantes de capital público y privado; quedan sin realizarse inversiones públicas y privadas, y en los sectores afectados son inferiores la producción y la calidad de las prestaciones de lo que serían en otro caso. Si el banco emisor se decide por actuaciones contra esta subida de tipos de interés, actúa entonces de manera inflacionista y pone en marcha otro mecanismo distinto de reasignación.

Si no se produce ninguna aportación de medios financieros de fuentes internas o externas y no pueden adaptarse tampoco los precios, se puede producir una elevación de precios oculta a través de la disminución de las calidades. En otro caso, una reducción cuantitativa de las aportaciones es inevitable, hasta el paro de la propia explotación. En tanto y cuanto una reducción cuantitativa lleve a una mejora de los costes y la reducción cualitativa implique una disminución menor de los ingresos que de los costes, puede llegarse incluso con el tiempo a solucionar el problema del déficit. En otro caso, será inevitable —según la parte de costes no cubiertos— tener que parar a plazo medio e incluso a corto aquellos sectores de actividad empresarial deficitarios o bien la empresa.

2.5. La discusión pública sólo trata incompletamente la problemática de la redistribución de rentas en relación a la asignación de medios financieros de fuentes internas y externas. Acentúa parcialmente la mejor posición inmediata y abierta del transporte de personas favorecidas por tarifas más bajas; pero no se plantea, sin embargo, la peor posición inevitable de aquellas personas afec-

tadas por la aportación de medios financieros, que en gran parte pudieran ser identificados con los primeros, lo que queda fuera de la discusión. Por esto es relativamente fácil en el caso de financiación interna deficitaria definir el grupo de personas que soportan la carga del déficit. Son aquellas personas y economías domésticas que soportan por los precios más elevados en la aportaciones de sectores con superávit de forma mediata o inmediata (a través de precios crecientes de las empresas que disponen de estas aportaciones encarecidas) la carga distributiva de la dotación de medios financieros. En los casos de una adquisición externa de los medios financieros es más difícil, incluso imposible, determinar el grupo de personas que se encuentran en peor situación como consecuencia de una carga adicional o la disminución de las aportaciones públicas (pagos por transferencias, servicios públicos), a través de mayores costes crediticios o subidas de precios detectadas. Lo que sí es seguro, por el contrario, es que la carga de la aportación de los medios financieros no puede ser soportada sólo por los receptores de rentas más elevadas, sino que deben ser soportadas por el conjunto de la población.

### **III. En cuanto a la crítica de los argumentos actuales en torno a la política de estabilidad y de distribución frente a los precios que cubren costes de la empresa pública.**

---

3.1. La opinión pública no está suficientemente informada sobre las consecuencias mencionadas anteriormente de los costes no cubiertos. Por algunos grupos, por el contrario, se considera de forma consciente su aceptación, e incluso se persigue suando la adaptación de los precios de las empresas públicas a los incrementos de los costes se rechazan y se recomienda, como consecuencia, un incremento o surgimiento de déficits. Los argumentos son, a este respecto, los mismos, tanto si se trata sólo de argumentos contrarios a una política de precios que cubra los costes en general, o contra adaptaciones singulares que traten de evitar los crecientes déficits. Se dice que tales adaptaciones tropiezan contra objetivos de política económica muy importantes, de naturaleza estabilizadora y distributiva. Porque el aumento de una tarifa pública acelera la tendencia al alza de los precios; incluso para niveles de precios relativamente estables implica un peligro para la estabilidad alcanzada. La consecuencia es, por lo tanto, suficientemente acentuada, porque el fondo a cubrir de las empresas públicas exige una parte absoluta elevada del presupuesto familiar típico. Además se plantean consecuencias indirectas por el traspaso de la presión de costes que surge por estas vías en las diferentes fases de producción y el traspaso de los crecimientos de precios a los bienes subvencionados, o bien volver a repercutir los costes de la vida sobre los salarios. Por último, se plantean problemas de vinculaciones institucionales, que vinculan la evolución de otros precios a la elevación de los precios de las empresas públicas, así como procesos psicológicos de imitación, que implican una reducción del comportamiento de instituciones públicas por las empresas privadas.

3.2. En principio, parece evidente a primera vista el argumento de las consecuencias antisociales de tales elevaciones de precios. Una elevación de las tarifas públicas empeora, de hecho —«*ceteris paribus*»— la posición de renta relativa de los grupos sociales más débiles, cuando éstos gastan, en comparación con otros sectores de la población, partes más importantes de su presupuesto en ser-



vicio de la empresa pública. Esta consecuencia es tanto más acentuada cuanto menores son las posibilidades de evitarlo para la satisfacción de estas necesidades. A este respecto se llega a afirmar que los gastos de los trabajadores en medios de transporte pertenecen a los costes de producción inevitables para la prestación de su trabajo. Y puesto que la elasticidad del precio de la demanda es en este planteamiento reducida, tanto más tiene que ser rechazada la elevación del precio.

3.3. Los efectos objetados sobre las consecuencias de las adaptaciones de precios sobre la distribución de rentas y nivel de precios son, sin embargo, insignificantes, y cuando no sea así, el instrumento de los precios públicos es menos eficaz para alcanzar los objetivos de la política de distribución y de estabilidad comparativamente que otras medidas posibles, e incluso su utilización puede poner en peligro el que se puedan realizar otros objetivos importantes. A continuación se trata de investigar las dimensiones de las consecuencias negativas.

3.4. Por lo que se refiere a las consecuencias sobre el nivel de precios, los pesos ponderados con los que están configurados las distintas categorías de gastos dentro del índice del coste de vida no son, en realidad, tan importantes como se afirma. Así, en estos momentos, el cálculo del índice del coste de la vida en cuanto a la parte ponderada de los precios, la aportación de correos en el índice de todas las economías domésticas es del 0,876 por 100; para radio y televisión, del 0,614 por 100. Para el ferrocarril y los medios de transporte locales asciende la correspondiente cifra ponderada alrededor de un 1,4 por 100. Una elevación del 20 po 100 de estas tarifas de transporte solamente implica una elevación directa del precio de los bienes de consumo en un 0,28 por 100. Incluso, si se consideran las consecuencias indirectas sobre la elevación de los precios de los procesos previos de producción, se puede contar con un efecto más reducido de las elevaciones de las tarifas sobre el nivel de precios generales. Hasta qué punto tales elevaciones ejercen un impulso de inflación adicional, depende ampliamente de la influencia del índice de coste de vida, sobre todo cuando los porcentajes son tan reducidos, sobre la implantación en las elevaciones de los salarios nominales.

3.5. La posibilidad de desplazar la demanda a otros bienes implica un debilitamiento, por regla general, del peso fáctico de las aportaciones en las empresas públicas. Se puede considerar que la carga real, como consecuencia de las elevaciones de los precios singulares, es inferior al que se presenta en el nivel de precios. Además, la elasticidad de precios a largo plazo de la demanda se valora frecuentemente por defecto. Si bien se incrementa la demanda, como consecuencia del proceso de sustitución, de los bienes sustitutivos, y con ello, por regla general, su precio; la carga global, sin embargo, disminuye.

Por otra parte, no puede temerse un efecto de imitación en el comportamiento de precios de la economía privada. Las modificaciones de precios en el sector privado como consecuencia de adaptación a las modificaciones de costes o de las zonas de juego supuestas para los precios, se fundamenta, en muchos de los casos, por motivos externos —consecuencia de la reacción del cliente, de la opinión pública y de las instancias de política económica—; como tales pueden suponerse, entre otras, las modificaciones de precios de las empresas públicas. Sin embargo, no existe ningún indicio unívoco para afirmar que las empresas públicas poseen una situación de líder en la determinación de los comportamientos de los precios. En ningún caso se debe entender como una posible señal que marque la dimensión del crecimiento de los precios; más bien puede considerarse en los últimos años que este crecimiento porcentualmente se encuentra en el ámbito público claramente por encima. La opinión pública y, sobre todo, la de la economía privada misma considera que tales evoluciones de los precios de las prestaciones públicas frecuentemente valen más que un barómetro para calibrar el clima de precios en general, un síntoma de una dirección empresarial deteriorada en el sector público.

3.6. Un empeoramiento de la posición de los sectores de población más débiles depende, para el caso de una evolución dada, de los ingresos nominales; de si el incremento de precios de las empresas públicas se encuentra por encima de la media, y si, además, la participación de los gastos para tales prestaciones en todos los sectores con rentas bajas es superior a la media económica global. También depende en la distribución de rentas, de las premisas sobre la financiación de un déficit que surge como consecuencia de una no elevación de precios.

En cuanto al primer punto de la evolución de precios se puede determinar que los índices de precios parciales de los sectores de referencia en realidad se elevan de manera más que proporcional. Mientras que el índice de precios del coste de vida, por ejemplo, en agosto de 1975 ascendía a 135,2 puntos (1970=100), el índice de precios para el sector «transporte e información» llegaba a la cota de 143,9 por 100.

El que exista la segunda condición es dudoso, por lo menos para el conjunto de las prestaciones públicas, cuando no también para cada uno de los sectores. Es cierto que es muy difícil determinar si los grupos de población de rentas bajas gastan porcentajes superiores de sus ingresos en los sectores de gastos de referencia; sobre todo cuando quieren adquirir productos que implica disponer de aportaciones previas indirectas de empresas públicas. Algunas investigaciones parecen demostrar que los gastos de infraestructura del sector público en su conjunto, si se prescinde de su aportación, favorece relativamente a perceptores

de rentas medias de forma más favorable, mientras que las personas con rentas más altas no están situadas en una situación más desfavorable que aquellas otras con rentas más bajas. Pudiera ser que los efectos distributivos vayan en la dirección impuesta, incluso cuando puedan ser compensadas por una evolución contraria de las rentas nominales netas. Pero incluso, en este caso, tiene validez que la medida del efecto de distribución es relativamente pequeño, midiendo la modificación de la relación de los ingresos reales, según la incidencia del crecimiento de los precios de referencia y en qué medida se diferencia el peso —reducido— de los gastos correspondientes entre los diferentes grupos de renta. A excepción de los casos en que los crecimientos de los precios son muy fuertes y para sectores de consumo extremadamente diferenciados, la magnitud de las consecuencias es relativamente pequeña, despreciable.

3.7. Incluso si surgen efectos de distribución, que exigieran correcciones, no puede por ello afirmarse que la política de precios singulares represente el instrumento apropiado; lo mismo puede decirse para su utilización en favor de la estabilización del nivel de precios. Otras medidas son a estos efectos mucho más apropiadas. Así, el efecto de distribución de los impuestos y de las transferencias es más seguro y más importante que la disminución o elevación de precios singulares. Incluso las desventajas de distribución específica como consecuencia de las modificaciones de los precios para cada una de las categorías de gastos, pueden compensarse mediante subvenciones personales. Por el contrario, un mantenimiento de niveles bajos en los precios singulares no es apropiado, desde el punto de vista del objetivo de la política de distribución, y puede favorecer a «beneficiarios» que no debieran; por ejemplo, los que poseen rentas más altas. El método de redistribución fiscal carga al Fisco menos que las subvenciones de precios singulares, ya que pueden realizarse de forma más precisa, y porque desaparece el efecto que ejerce sobre el incremento de la demanda el mantenimiento de precios bajos. Si al que se le ha perjudicado por una elevación de los precios se le realiza un pago de compensación, éste dispone a través de la línea de transferencias de la libre disponibilidad de este importe (y solamente en casos marginales de una demanda totalmente inelástica lo gastará en la compra de cantidades de consumo). Lo que corresponde más bien a las anteriores los criterios formales de la soberanía del consumidor. En cuanto a los efectos de distribución se ha de considerar, además, que el abaratamiento de las prestaciones de las empresas públicas puede incluso orientarse en direcciones indeseadas. Así, significa un abaratamiento del tráfico de cercanías en los centros de aglomeración un favorecimiento de los individuos que, localizados en esa zona, poseen rentas más elevadas o disminuye la diferencia salarial regional, o favorece los beneficios empresariales en aquellas zonas de amplias concentraciones.

3.8. En sectores concretos puede ser necesario favorecer de forma concreta, delimitada y vinculada a determinados gastos, a aquellos individuos de rentas más bajas que soportan cargas que implican «necesidades» adicionales. Lo que sucede en aquellos casos en los que tiene que garantizarse que se han de realizar los servicios o bienes de una forma directa, ya que en otro caso existe el peligro de que los que se encuentran favorecidos pueden utilizar los medios designados para salvaguardar sus intereses reales de forma inadecuada. Aquí se tiene, junto a la técnica de las transferencias complementarias de renta (por ejemplo, subvención para el alquiler de viviendas), también la consideración de las prestaciones con tarifas preferentes (por ejemplo, tarifas especiales). El último de los casos se puede plantear cuando las necesidades específicas se satisfacen en su totalidad o en forma generalizada a través de empresas públicas. Las prestaciones de servicios o de bienes abarataados por las empresas públicas puede ser, desde el punto de vista administrativo, más barato que el pago de las correspondientes subvenciones por el departamento de la Administración social. Pero solamente bajo condiciones extremas irreales ascienden los costes para la exclusión de los que no deben de ser beneficiados a cifras tan importantes que hagan necesario considerar la aplicación de unas prestaciones libres para todos («tarifa cero»). Por lo general, debe diferenciarse la técnica de la política social de las prestaciones favorecidas o las prestaciones sin remuneración monetaria vinculadas a las personas específicas de un nivel general de precios bajos. También pueden determinarse las cargas que son ajenas a la explotación y que se producen como consecuencia de esas actuaciones en las empresas públicas.

3.9. Por lo que afecta a la estabilización del nivel de precios no debe pensarse solamente en el pequeño peso de los precios singulares; más bien no puede conseguirse una estabilización permanente a través de un mantenimiento de precios bajos de las tarifas de prestaciones de las empresas públicas, sino solamente mediante una política fiscal y monetaria consecuente. Sin una expansión monetaria superior a los incrementos de producción, se compensarían, por ejemplo, las elevaciones tarifarias singulares mediante tendencias a la reducción de precios en otros sectores, de manera que el argumento de estabilidad para los que recomiendan una tarifa baja se basa en determinadas suposiciones en cuanto al comportamiento del sector monetario. La consecuencia político-psicológica de los precios de las empresas públicas se valora, por lo general, mucho más alta de lo que en realidad es, tal como se refleja en la ponderación del índice de precios, y ello como consecuencia de la discusión pública sobre las adaptaciones de tarifas. Sin embargo, debe de contrarrestarse con los medios apropiados en especial, con una aclaración sistemática sobre las magnitudes reales. De una crítica de la política de estabilidad y de distribución en cuanto a la formación de los precios singulares, se llegará a propuestas de otros ins-

trumentos más apropiados, y con ello a una consideración del instrumento global de la política económica.

3.10. Hasta ahora no se ha considerado el aspecto planteado de la ordenación básica entre objetivos e instrumentos. Para esta decisión fundamental se ha de considerar, junto al objetivo de una utilización total de las posibilidades de producción y de la distribución equilibrada de los bienes entre los distintos grupos (aspectos de estabilización y de distribución), la orientación de la producción a las necesidades de los ciudadanos como individuos y como conjunto para una distribución dada de renta (aspectos de asignación). Según el tipo de orden económico, existen para una dirección de los recursos mecanismos muy diferenciados: en un orden de economía de mercado, el mecanismo de precios está previsto como el mecanismo de descentralización que dirige la producción, más o menos de forma perfecta o imperfecta, hacia los deseos del consumidor. Su funcionamiento depende ciertamente también de que se quieran alcanzar otros objetivos; por ejemplo, funciona defectuosamente tanto en los períodos de inflación como también en los períodos de estancamiento; sin embargo, asigna a los precios singulares funciones de dirección, de manera que una no consideración de esta función empeora su función de asignación en interés de otros objetivos.

Los errores de este tipo en la asignación de los recursos son, sin embargo, innecesarios, ya que para alcanzar los objetivos de distribución se dispone de medidas, especialmente de política fiscal redistributiva, y para los objetivos de estabilidad medidas como la política monetaria. Las consecuencias negativas en la formación de precios para otros objetivos no significan un fracaso en la validez de este mecanismo de asignación, sino que solamente dicen que deben adoptarse otras medidas para corregir la evolución. Casi siempre estas otras medidas, por ejemplo, la redistribución fiscal en el apartado 3.7, pueden hacer mejores aportaciones en sus campos de actuación. Si se asigna a los precios sus funciones propiamente dichas, se hará mucho más eficaz la política económica. Sobre todo porque no se llega a asignaciones erróneas de recursos o a distorsionar la organización, fenómenos que surgen como consecuencia de que los efectos asignativos indeseados tengan que aceptarse o se intente compensarlos mediante medidas adicionales menos aptas; por ejemplo, de tipo administrativo. Y puesto que el mecanismo de precios como otros instrumentos trabaja solamente de forma imperfecta, ello no quiere decir que a efectos de correcciones de pérdidas insignificantes en los objetivos, pérdidas ocasionadas en el sector de distribución de estabilidad como consecuencia de las elevaciones de los precios singulares de las empresas públicas, tenga que renunciarse a la política de precios.

3.11. Una consideración parcial de cada una de las medidas es, de todas maneras, mucho más normal. En ese análisis se debieran ponderar las desven-

tajas, a estos efectos: la aplicación de los precios de las empresas públicas como medida de política de distribución y de estabilidad. Puede suceder que los perjuicios de asignación que surjan puedan estar más que compensados como consecuencia de una gran estabilidad del nivel de precios y una mejor distribución. Estas consideraciones llevan, en el mejor de los casos, a un resultado sub-óptimo, ya que se consideran de forma muy parcial los planteamientos de política económica. Las alternativas de que se dispone son mucho más enriquecedoras en cuanto se consideren otros instrumentos, y en el caso concreto, se ofrecen otras medidas como más eficaces, más concretas y más adecuadas organizativamente a un orden económico de economía de mercado. Por ejemplo, se liberan de evitar los déficits crecientes de las empresas públicas fondos presupuestarios que pueden disponerse para compensar desventajas de rentas que surjan en aquellos sectores de población socialmente más débiles. Esto significa que la utilización de la política de precios puede mejorar, en los sectores adecuados para la asignación, también la eficacia de otros instrumentos. De estas consideraciones recomienda este Consejo Asesor que las adaptaciones de precios de las empresas públicas deben de adoptarse garantizando los principios tarifarios específicos; pero sin considerar los puntos de vista que implican adicionalmente la política de la distribución de rentas y de estabilidad.

3.12. Las consideraciones aquí expuestas contra la eliminación del mecanismo de precios en favor de efectos más reducidos en los sectores de estabilización en los niveles de precios o de política de redistribución de rentas y patrimonios, tienen aún más importancia cuando se trata de eliminar sectores totales de los procesos de economía de mercado, tal como se está recomendando por algunos representantes de un planteamiento de política de redistribución de rentas a través de la política de precios. Esta argumentación se basa en la «demanda» mencionada y se la declara como necesidades vitales.

En este tipo de demandas no solamente es deseable que los grupos de la población dispongan de un potencial de compra que pueda ser suficiente para la satisfacción de estas necesidades, sino que, además, debe, de forma directa, hacer posible el que se logre que determinados grupos sociales puedan alcanzar un nivel satisfactorio de aprovisionamiento de estos bienes. Condición previa a estos efectos es un precio bajo que atraiga la utilización de estas aportaciones; un precio que se imponga sin tener en cuenta los costes de producción reales.

Una oferta suficiente para estos niveles de precios tiene que realizarse mediante el abandono del principio de cubrimiento de costes y asegurar correspondientemente las subvenciones estatales necesarias para la producción.

El cubrimiento de esta «demanda» constituye, por lo menos en parte, objeto de decisiones políticas. En casos marginales se produce la regulación de la pro-

ducción y la distribución a los efectos de consumo en lugar de a través del precio por la vía administrativa. Puede ser que en el propio interés de los ciudadanos pueden asignarse bienes por esta vía; sin embargo, debe quedar claro que no es posible ampliar los sectores en los que se produce tales bienes en una economía de forma continua sin destruir este orden de economía de mercado; y es que tampoco coinciden con las aportaciones de la empresa pública. Estas solamente sirven como puntos de referencia, ya que en la configuración de sus tarifas de precios son instancias políticas las que la definen (en un principio como consecuencia de la supervisión de monopolios o en otros casos con el fin de alcanzar ingresos públicos). Aparte de estas situaciones, en los casos en los que se produzcan abaratamientos extremos de los precios, puede producirse una tal sobrecarga del aparato productivo, que hacen imposible aprovisionamiento ordenado y excluye el aprovisionamiento con otros bienes que no son precisamente los que se persiguen. De los argumentos «ad hoc», para omitir la adaptación de los precios debe diferenciarse principalmente la decisión de una tarifa cero (ver 3.8). Esta tarifa cero se deduce de consideraciones sistemáticas sobre los costes excluyentes y el carácter público de las aportaciones afectadas, y exige, además, un cubrimiento adecuado de los costes en lugar del precio.

3.13. La exclusión de un sector, en el que está totalmente eliminada la interdependencia entre precios y costes, se plantea, al mismo tiempo, determinados intereses comunes entre management y personal. El mantenimiento de los puestos de trabajo allí existentes, no sólo como tales, sino a ser posible con todas las características de actividad, se consigue más fácilmente con el traspaso de las empresas de los sectores que se encuentran sometidos al mercado a sectores bajo régimen de administrativos, con lo que los niveles de actividad son independientes de la evolución de los costes, cubriendo los déficits a través de las subvenciones estatales que aseguran la existencia de la empresa. Es demasiado conocido que tales instituciones burocráticas persiguen frecuentemente otros objetivos que una producción racional y que, incluso, se invita precisamente a perseguir objetivos que son contrarios a unas prestaciones económicas, ya que sus resultados no se miden por el superávit conseguido. Se puede observar cómo en el sector de las empresas públicas, a pesar de la racionalización técnica, se aprecia una llamativa expansión de la evolución de los costes de personal, lo que no es solamente consecuencia de la intensidad de trabajo de determinados procesos de producción, sino que está vinculado con un alcance de los tipos salariales con los de otros sectores y a la falta de posibilidades de una elevación de la productividad. Dentro de la protección de un traspaso de una actividad a una producción no sometida básicamente a la función de los precios, se consiguen implantar —frecuentemente—, en vinculación con una burocratización (la mayoría de las veces en forma de paso del estatus de trabajador y empleados a fun-

cionario) y modificaciones de categorías, incrementos salariales para las diferentes categorías salariales, que no serían posibles en otras situaciones.

3.14. Además hay que añadir que en estos sectores puede registrarse una movilidad muy reducida de la mano de obra, tanto dentro de la empresa (como consecuencia de un despido imposible) como entre diferentes empresas. Esto acentúa aún más la inflexibilidad de una dirección burocrática de la empresa por lo que se refiere a la capacidad de adaptación cuantitativa y para adaptaciones internas de la empresa. Una mera adaptación de los precios a los incrementos de costes de tipo inflacionario o motivados por otras causas, no solucionan por sí mismos estos problemas, aunque sí provocan, al menos, una presión para la adaptación de las capacidades (una adaptación que se dificulta por la rigidez del potencial de trabajo hacia la salida natural). Esto último puede ser que contribuya a que se tengan adaptaciones tarifarias y que se prefieran mantener, como mal menor, los déficits. Desde el punto de vista de la política de ocupación, el mantenimiento de los puestos de trabajo en la forma existente puede representar, en el mejor de los casos, una solución transitoria; pero a la larga debiera de ser sustituida por un fomento activo de los procesos de transformación, con lo que se empezarían a disminuir también los déficits. Estas consideraciones no se orientan contra actuaciones de política social, especialmente contra una configuración social del proceso empresarial y de la constitución empresarial de la empresa pública. Si se produjera por estos motivos el que las prestaciones o servicios están vinculados a desventajas, debieran de exponerse de forma abierta «estos costes sociales»; esto es —como también en otros sectores económicos—, debieran reflejarse en el precio de las aportaciones de los bienes que se producen. Los costes en favor del factor trabajo, que surgen en toda sociedad socialmente progresista y en el transcurso del tiempo, no deben ser motivos, por sí mismos, para motivar subvenciones sectoriales especiales.



## **IV. Argumentos de política de asignación de recursos para admitir el déficit de las empresas públicas.**

---

4.1. Siguiendo las consideraciones hasta ahora expuestas, puede señalarse que los motivos de estabilidad y de política de distribución de rentas y patrimonios no implican que pueda hacerse caso omiso a la adaptación permanente de los precios de las empresas públicas a la evolución de los costes. Por el contrario, los objetivos de política de asignación y de política de seguridad deben de considerarse en la fundamentación de los precios que no cubren sus costes. Sin embargo, debe examinarse en estas situaciones cuidadosamente cada uno de los casos, si y en qué medida tales justificaciones son suficientes y cuáles son las normas que se han de adoptar para cuidar que las desviaciones deseadas en los precios como consecuencia de la política de asignación, por lo que respecta a los costes, puedan ser consideradas ex-ante en las disposiciones de las empresas públicas.

4.2. Puede demostrarse que para alcanzar una asignación óptima del conjunto económico, los precios de las empresas públicas —bajo condiciones de que todos los demás precios y la distribución de la economía sean óptimas— deben corresponderse con los costes marginales a largo plazo (esto es, incluyendo los elementos de coste correspondientes a la utilización y capitalización del capital propio necesario).

Y puesto que los costes marginales en el óptimo empresarial coinciden con los costes medios, y éstos son superiores, una vez que se ha revasado esta situación no tiene por qué surgir, si se sigue la regla de la formación de precios bajo condiciones normales, déficit alguno. Solamente cuando a corto plazo se tiene que seguir produciendo en la fase previa al óptimo empresarial, o cuando las posibilidades de ventas no permiten una ampliación de la capacidad hasta el óptimo empresarial, se reducen los costes medios y los costes marginales se encuentran por debajo; pero incluso en tales condiciones de la medición óptima de los precios, los costes marginales llevarían a un déficit. Este caso no posee

actualmente una importancia significativa para las empresas públicas; en cualquier caso no puede plantearse este argumento para fundamentar los déficits.

Puesto que las condiciones para la optimalidad de los precios no se dan siempre en los niveles de los costes marginales, existen casos en los que la asignación puede mejorarse mediante una desviación de estas reglas para la formación de precios. Aquí interesan solamente aquellas desviaciones en las que los precios de la empresa pública se encuentren por debajo de los costes marginales, ya que solamente entonces surgen déficits que son indeseables desde el punto de vista del conjunto económico. En este sentido debe tratarse de grandes desviaciones, en las que se encuentran por debajo no solamente los costes marginales, sino que también —en condiciones normales— se encuentran por debajo los costes medios.

4.3. Bajo los puntos de vista de la política de seguridad y de asignación de recursos se trata de justificar y fundamentar la existencia de déficits de la empresa pública, porque bajo consideraciones de punto de vista económico global, sería más deseable una mayor oferta que la que se llegaría si se configuran los precios según los costes marginales. A estos efectos se utiliza, por regla general, el concepto de los efectos externos, que se producen siempre que surgen ventajas o desventajas como consecuencia de la producción en una empresa o mediante el consumo en una economía doméstica, en otras empresas o bien en otras economías domésticas que no están incluidas en las relaciones de mercado entre los diferentes partícipes. La importancia de este concepto se deduce de los ejemplos que se exponen a continuación, deteniéndose solamente en aquellos casos más importantes y considerando que el concepto de las externalidades frecuentemente se utiliza de forma muy amplia.

4.4. Un argumento muy simple, pero que, sin embargo, apenas se ha utilizado en la discusión pública hasta ahora, en favor de la aceptación de los precios que no cubren los costes del ferrocarril, se puede deducir de las necesidades de seguridad en el caso de que se estableciese un embargo de petróleo contra la República Federal de Alemania. El mantenimiento de determinadas vías del ferrocarril, cuya explotación se puede considerar necesaria para el caso en el que se interrumpiese el suministro de petróleo que facilita el tráfico por carretera, se tendría aquí un efecto externo político que justificaría el déficit en determinados trayectos, que en el caso de que orientase su funcionamiento en precios que cubriesen los costes, habría que cerrarlos. Argumentos parecidos pueden exponerse con respecto a la política regional, con el fin de justificar los déficits de las empresas de transportes. Si, por un ejemplo, se desean formentar nuevas áreas regionales con una estructura defectuosa y, con ello, al propio tiempo, evitar las desventajas de una aglomeración constante en las zonas ya ampliamente superpobladas, en este caso puede defenderse una tarifa relativa-

mente baja que no cubra los costes de explotación. Y puesto que las empresas de transporte no pueden transformar los efectos positivos de la recuperación de áreas con una estructura débil en ingresos, puesto que este efecto suele ser poco representativo para las decisiones individuales de sus clientes, los precios conseguidos no pueden reflejar la utilidad (marginal) creada por las aportaciones de transportes.

Las referencias globales en cuanto a los efectos externos de la política regional y de seguridad no son suficientes para justificar los déficits de las empresas públicas; más bien es necesaria una valoración detallada de los costes y utilidades que se producen por el mantenimiento de las prestaciones de transporte y su utilización, debiendo examinarse en cada situación, si el efecto deseado no puede alcanzarse de forma más favorable, en cuanto a costes, mediante otras medidas. En el caso de la política regional, por ejemplo, se tendría que investigar si los defectos relativos de la región a fomentar no se pueden eliminar mejor mediante una reducción de apoyos públicos a aquellas zonas regionales que hacen la competencia (por ejemplo, mediante subvenciones del tráfico de transporte de mercancías).

4.5. De los ejemplos que se acaban de exponer se puede deducir una conclusión general. En el caso de que se puedan apreciar efectos externos positivos se deben crear las condiciones que pueden considerarse en las disposiciones de las empresas públicas (por ejemplo, que lleve a una producción más elevada que la que se diese para el caso de los precios en el importe de los costes marginales), independientemente de que surjan déficits. Por lo tanto, no puede quedarse en una justificación «a posteriori» de los déficits; más bien, para aquellos casos en los que existan argumentos defendibles de política de asignación de recursos deben valorarse los efectos externos por las instancias responsables «a priori» y deben de presupuestarlas como subvención a la empresa pública (por ejemplo, dentro de un programa de fomento regional). Al mismo tiempo se debería de perseguir que las subvenciones se refieran a la unidad de prestaciones, o servicios o productos para asegurar que solamente se utilicen servicios o productos que verdaderamente ejerce un efecto positivo real externo la empresa pública con su aportación y suministro. Las empresas que se subvencionan de esta manera están obligadas a cubrir totalmente sus costes. Hasta qué punto este procedimiento puede utilizarse para subvenciones federales singulares del ferrocarril, por ejemplo; para las subvenciones registradas en el ferrocarril bajo la denominación de «fomento económico regional», debe quedarse planteado aquí como una pregunta abierta.

4.6. Los efectos externos positivos, en cuanto se refieren a la política de información, tienen validez para los servicios postales de periódicos y revistas, que ocasionan al correo alemán grandes déficits. Este argumento, que a primera

vista parece muy pausable, se demuestra que es necesario delimitar exactamente el efecto externo deseado. ¿Qué publicaciones (periódicos, revistas, etc., pero también material de publicidad) deben divulgarse y en qué cantidad por el correo? ¿Qué tipo de publicaciones son las que por esta forma de distribución consiguen los efectos externos deseados, que se eliminarían y que tendrían que garantizarse por un camino más caro por el sector público cuando los costes de los demás servicios de correos tuvieran que ser soportados por el receptor de este servicio? ¿Y en qué consisten estos efectos externos de una distribución subvencionada de periódicos y revistas en concreto? Aquí son posibles diferentes contestaciones, como, por ejemplo, el facilitar estos servicios en regiones muy poco pobladas, en las que no merecería la pena una distribución privada, y ello vinculado con una medida mínima de formación político-cultural o el mantenimiento de periódicos diarios que facilitasen en un orden de sociedad pluralista con opiniones competitivas. Solamente cuando se considere que los efectos externos son ventajosos de una manera exactamente especificada pueden realizarse las valoraciones necesarias en el sentido del apartado 4.5.

4.7. En la argumentación con los efectos externos para justificar los déficits de las empresas públicas se plantean otros problemas cuando se refiere a aquellos sectores como, por ejemplo, el de transporte. Frecuentemente se afirma que el tráfico de autobuses pudiera limitar el tráfico de cercanías, de manera que el tráfico individual no llevara a una saturación y estrangulamiento de las carreteras; este efecto externo negativo implica un encarecimiento indeseado del transporte en autobús y exige, por lo tanto, subvenciones. Otro argumento parecido, y que se utiliza frecuentemente para los precios que no cubren los costes del ferrocarril, suele ser: éste no debiera elevar sus precios para disminuir sus déficits porque se desplazaría al tráfico individual, que, por su parte, crea efectos externos negativos muy amplios en forma de sobrecarga del medio ambiente y pérdida de tiempo, y con ellos costes económicos.

En ambos casos se trata, en última instancia, de que la relación entre esos precios de transporte en la empresa pública y los correspondientes de un déficit en el tráfico individual, no corresponden a la relación real de los costes económicos de ambos medios de transporte, y que no deben modificarse en el interés económico global mediante los precios que no cubren los costes para las prestaciones de tráfico públicas en el sentido de un orden económico general. En ambos casos sería deseable que el transporte público no se limite o incluso se amplíe para que no se traspasase, o bien se limitase su incidencia de los efectos externos negativos del transporte individual al transporte colectivo. A pesar de que este objetivo de política de asignación es apreciable, y se sabe valorar, no es apropiado un abandono del principio del cubrimiento de costes por los por-

tadores del transporte público para alcanzar una mejor asignación de los recursos.

4.8. En líneas generales —y no sólo con motivo de corregir las relaciones entre los diferentes precios de transporte— se olvida, al argumentar con tales fundamentaciones, el principio según el cual las correcciones en las relaciones de precios se han de realizar allí donde se encuentra la causa de la distorsión; en los ejemplos que aquí se han utilizado se trataría, por lo tanto, de elevar el coste del transporte individual en la medida que corresponde a los costes marginales económicos ocasionados.

El sentido de este principio se puede demostrar fácilmente. Tal como se ha mencionado en ambos ejemplos, se trata de corregir las relaciones entre los precios de los dos sistemas de transportes en conflicto, y, por lo tanto, en ninguno de los casos es indiferente el que la aproximación a la relación de precios deseada tenga lugar mediante la disminución de un precio (aquí mediante la aceptación de precios que no cubren los costes para los servicios de tráfico colectivo), o bien mediante la elevación del otro precio (aquí mediante la elevación del coste de transporte individual con sus costes económicos globales). Aparentemente sería el nivel de ambos precios de transporte considerados, en el primer caso, demasiado bajos, considerando el punto de vista económico global; porque no solamente no se cargaría al tráfico individual, sino tampoco al tráfico colectivo con sus costes económicos, con lo que se producirían demasiadas prestaciones de transporte y se vincularían demasiados recursos en el sector de transporte. Una tal asignación errónea no se produciría si la demanda fuera completamente inelástica con respecto a las prestaciones de transporte y sólo se tratase de una distribución entre el tráfico individual y el tráfico colectivo. Pero incluso cuando esto tuviera validez a corto plazo, las adaptaciones a largo plazo (por ejemplo, las localizaciones de viviendas y de lugares del trabajo, así como la elección del puesto de trabajo) llevaría, en la mayoría de los casos, a que la demanda de prestaciones de transporte, más pronto o más tarde, reaccionase de forma normal al nivel de los precios de tráfico.

Una corrección de las cargas del transporte individual pudiera plantear dificultades desde el punto de vista organizativo a corto plazo. Entonces se debe reconsiderar si se puede aportar, a través de los precios de las empresas públicas que no cubren los costes, una mejora de la estructura dentro del sistema de transportes, aportación que se pueda valorar de forma más elevada que el empeoramiento de la estructura de producción económica global como consecuencia de la ampliación del sector de transporte en su conjunto. Si en base a estas consideraciones se llega al conocimiento de que deben aceptarse déficits en las empresas de transporte público durante un período de transición, su aceptación debería estar vinculada a las condiciones expuestas en el apartado 4.5.

4.9. A estos argumentos con los que se tratan de justificar los déficits en base de planteamientos teóricos de asignación, no deben de añadirse un argumento que se defiende últimamente con motivo de los ingresos que no cubren, ni siquiera, los costes de personal. Según este argumento, las empresas públicas no deben de realizar, en los períodos de paro, reducciones de personal; el personal afectado debe seguir realizando aportaciones en su ocupación y con ello realizar una aportación positiva al producto nacional bruto mayor que el que se realizaría si se le despidiese. Con ello se trata de evitar la pérdida de los puestos de trabajo y se acepta en compensación el correspondiente déficit.

Esta argumentación es errónea por dos motivos. Por un lado, la mera ocupación continuada del personal para un mantenimiento de los precios en las prestaciones no lleva a una elevación de la demanda de los productos de las empresas públicas, sino que implica en un retroceso de demanda una adaptación de capacidad y, con ello, la necesidad de menos personal. Por otro lado, se ha de plantear siempre la pregunta de en qué parte pueden las personas afectadas realizar mayores aportaciones reales al proceso productivo para un mayor bienestar social. De la contestación de esta pregunta se puede deducir que los programas de creación de puestos de trabajo fundamentados y planteados desde el punto de vista de una política ocupacional no solamente evitan el paro, sino que la mayoría de las veces llevan a una mejor utilización de la mano de obra, desde el punto de vista económico global, que la mera continuidad de la ocupación en los puestos de trabajo anteriores. Los medios que se precisarían a este respecto para cubrir los déficits de las empresas públicas se utilizarían de forma óptima en otra manera de resolver el problema en el conjunto económico.

4.10. Todas estas consideraciones (apartado 3.9) demuestran que los argumentos reales de asignación en favor de una fijación de los precios de las empresas públicas por debajo de los costes marginales no son tan numerosos, y que es muy difícil justificar con ellos el que se mantengan los precios, no ya sólo debajo de los costes marginales, sino incluso de los costes medios, ya que, además de los efectos externos aquí discutidos (negativos), exigiría en el interés de una asignación óptima una desviación de los precios de los costes marginales en sentido contrario. Los elevados déficits, mencionados al principio, especialmente los del ferrocarril alemán y de sectores de servicios singulares del correo, apenas pueden justificarse por exigencias de política de asignación de recursos. Mucho menos es todavía el caso cuando se considera su crecimiento en los últimos años. Este déficit se debe, seguramente, en gran parte, a que se temen, por motivos de política de distribución de rentas y de estabilidad, nuevas elevaciones de precios. Pero, por otro lado, estos déficits se deben a la elevación de los costes de personal, de la ineficacia económica, de la producción a la que nos hemos referido en el apartado 3.13. La desvalorización del dinero

como tal no puede justificar en ninguno de los casos, de forma directa, la elevación y evolución de los déficits a medio y largo plazo, a pesar de que ha contribuido esta desvalorización de forma indirecta a conceder entidad con gran insistencia para los argumentos de estabilidad y de política de distribución, al objeto de mantener precios bajos y elevados los salarios en el sector de las empresas públicas.

## V. Conclusiones

5.1. Las recomendaciones del Consejo Asesor de no admitir los déficits de las empresas públicas por motivo de política de estabilidad y de distribución de rentas y patrimonio y de asegurar solamente en casos excepcionales y alejados cuando son inevitables para alcanzar la mejor utilización económica posible de los recursos estatales, se fundamentan principalmente en las empresas de transporte. Las argumentaciones referentes a razones de equidad se refieren a la política de la industria de las empresas públicas en las que se cobra por sus prestaciones, pero éstas también calientan por ejemplo para todas las empresas de suministro de agua y otros servicios públicos y energía de hecho como para el ferrocarril. Por ello es por lo que tiene una amplia importancia.

5.2. Estos argumentos a favor de todas las razones se refieren a las empresas de transporte, con mayor fundamento que hacen que las recomendaciones del Consejo Asesor puedan mantenerse de forma relativamente general. Es cierto que pueden deducirse de ellas, en relación de los casos excepcionales antes de forma general, pero también puede tenerse en cuenta el hecho de que para una política estable de precios y patrimonio se requiere una política de precios y patrimonio de la industria de las empresas públicas y con el fin de evitar males irreparables, el Consejo Asesor propone las siguientes reglas y la observación de los siguientes principios:

5.3. Las recomendaciones del Consejo Asesor de adoptar los precios de las empresas públicas a la evolución de los costes tiene solamente sentido para aquellos casos en los que pueden fundamentarse un déficit o la renuncia directa a la adaptación de precios con argumentos de política de estabilidad o de distribución de rentas y patrimonio. No es interpretable para aquellos casos en los que el déficit sea consecuencia de una dirección económica débil y en los que el déficit sea consecuencia de una dirección económica débil con formas de trabajo improproductivas. Si en este caso se consistiera como dadas

## V. Consecuencias.

---

5.1. Las recomendaciones del Consejo Asesor de no admitir los déficits de las empresas públicas por motivo de política de estabilidad y de distribución de rentas y patrimonios, y de aceptarlos solamente en casos concretos y singulares cuando son inevitables para alcanzar la mejor utilización económica posible de los recursos escasos existentes, no se limita solamente a las empresas de transportes. Las argumentaciones expuestas, a manera de ejemplo, se pueden aplicar más bien en su fundamento a la mayoría de las empresas públicas en las que se cobra por sus aportaciones. Así tiene también validez, por ejemplo, para todas las empresas de suministros de aguas y otros servicios, piscinas y recogida de basuras como para el ferrocarril. Por ello es por lo que tiene una amplia importancia.

5.2. Estos argumentos, a pesar de todas las referencias a las empresas de transporte, constituyen fundamentos que hacen que las recomendaciones del Consejo Asesor puedan mantenerse de forma relativamente general. Es cierto que pueden deducirse de ellas, en muchos de los casos, actuaciones unívocas de forma directa; pero frecuentemente será también difícil determinar el volumen «de déficit calculable» con ayuda de los argumentos expuestos y, como consecuencia, de la fijación de las tarifas. A este respecto, y con el fin de evitar malas interpretaciones, el Consejo Asesor propone las siguientes reglas y la observación de los siguientes principios:

a) Las recomendaciones del Consejo Asesor de adaptar los precios de las empresas públicas a la evolución de los costes tiene solamente validez para aquellos casos en los que puedan fundamentarse un déficit o la renuncia directa a la adaptación de precios con argumentos de política de estabilidad o de distribución de rentas y patrimonio. No es interpretable para aquellos casos en los que el déficit sea consecuencia de una dirección económica defectuosa y con formas de trabajo improductivas. Si en este caso se considera como dada



la evolución de los costes y se consigue una eliminación de los déficits mediante elevaciones tarifarias, llevaría a una asignación errónea de los recursos escasos, especialmente en los sectores con un elevado grado de monopolio, y se encontraría en una posición contraria a las intenciones del Consejo Asesor. Donde sea posible una reducción del déficit mediante incrementos de productividad, no debe de plantearse una elevación tarifaria, sobre todo cuando es muy débil la competencia a la que está expuesta la empresa.

b) Con el fin de llegar a alcanzar un ordenamiento de las competencias que garantice una asignación eficiente, se deben de configurar los datos de decisión de manera que sirvan de base para los responsables de los sectores de producción singulares en cuanto a la utilización de los recursos, de manera que consideren todos aquellos elementos que influyen directa o indirectamente en el cálculo de los efectos relevantes de la asignación, desde el punto de vista de la economía general. Este principio obliga a corregir los precios allí donde se encuentran las causas de una dirección errónea de los recursos. Los déficits de una empresa pública no deben, por tanto, fundamentarse con los efectos externos negativos que provienen de otros sectores de producción. Excepción son aquellos casos donde tales efectos no pueden ser cargados al causante, por ejemplo, debido a los elevados costes que ello exigiría.

c) No puede defenderse que surjan sencillamente déficits y que «a posteriori» se busquen posibles fundamentos que traten de justificar y se trate de traspasar al contribuyente sin un intento de cuantificación. Si se quiere admitir, como consecuencia de efectos externos y otras causas justificadas de los déficits en las empresas públicas, estos efectos deben de ser planteados antes del comienzo del año presupuestario de forma unívoca y deben de valorarse cuando se pueda, e incluso esta actuación sea difícil, y por muy complejos que pudieran ser los juicios de valor que implicasen desde su punto político a considerar en el cálculo. Una contribución para cubrir costes, por regla general, por unidad producida, puede plantearse para las empresas públicas por parte del Estado y pueden retirarse por el mismo como consecuencia de los procesos de producción. Los déficits que se produzcan entonces (por ejemplo, después de haber recibido las correspondientes subvenciones), deben desarrollar un mecanismo de sanción que se tratará bajo el planteamiento que se presenta en (f). Una tal actuación tendría la ventaja que tiene que imponer a la Sociedad una valoración cualificada de los efectos externos y no pueden ser ocultados despilfarros de recursos escasos a través de una posible necesidad. Por este motivo, la fundamentación y las estimaciones para justificar los déficits no deben de partir de la correspondiente empresa, sino de una comisión gubernamental-comunal y deben ser tratadas por el Parlamento correspondiente. Estas empresas deben facilitar meramente las informaciones necesarias para la decisión, en cuanto se le exija, y tienen que

ser examinadas por terceros (por ejemplo, una sociedad de censura de cuentas). De esta manera se puede limitar el peligro de que las empresas exijan injustificadamente subvenciones elevadas y que para su cálculo esgriman costes fuera de todo lugar.

Si no se consigue un cálculo o valoración de los efectos externos y otros fundamentos que justifiquen los déficits en las empresas públicas, puede suceder que la obligatoriedad de evitar los déficits pueden conducir a precios relativamente altos, y con ellos desviaciones en una utilización óptima de los recursos económicos. Sin embargo, tales desviaciones son el mal menor frente a los déficits que se autorizan sin una justificación positiva. Para ello, parte el Consejo Asesor del hecho de que en los efectos externos más significativos, cuando existen, debe de realizarse un esfuerzo intensivo para su evaluación.

d) La recomendación de que se alcance el cubrimiento total de los costes y de que solamente en casos singulares, suficientemente fundamentados, pueda prescindirse de este principio, no se refiere en ninguno de los casos a las pérdidas totales de una empresa pública. Tiene también validez lo mismo en cuanto a los sectores parciales de la actividad de una empresa. Las consecuencias de esta recomendación pueden verse claramente en el ejemplo del correo federal. Su estructura tarifaria puede considerarse como problemática desde el punto de vista de la función que deben realizar los precios en una economía de mercado. En estos momentos subvencionan los usuarios del servicio de teléfonos a los usuarios del servicio de correos. A este planteamiento pudiera vérsese un efecto positivo de redistribución con el que se rechaza una elevación tarifaria relativa en el servicio de correos. Pero a este respecto se olvida que esta elevación relativa tarifaria frenaría la transferencia de noticias del servicio de cartas, de trabajo intensivo, en favor del servicio telefónico. Y puesto que el servicio de teléfonos se considera como el sector de servicios más racional y más progresivo de todos los servicios del correo alemán, este desplazamiento llevaría a una menor utilización de los recursos económicos escasos, y con ello a una mejora de la estructura de producción en la transmisión de noticias.

e) Cuando aquellos que tienen que tomar decisiones de producción —tal como se ha señalado en (b)— incluyen de forma indirecta las consecuencias de la asignación de estas decisiones o responden de ellas de forma directa, no deben de ser limitadas estas decisiones mediante regulaciones legales rígidas sin necesidad. Ni se debe enumerar mediante una contabilidad cameralista una revisión de la efectividad y ni deben de dificultarse, mediante prescripciones rígidas de servicio y una estructura administrativa-burocrática una adaptación económico-empresarial adecuada a las situaciones cambiantes económicas (por ejemplo, una demanda cambiante). Se ha de asegurar, especialmente, que es posible una adaptación de las capacidades de acuerdo con las elevaciones de las tarifas, lo

que conduce a una reducción de la demanda en el sector de servicios afectados, y que no fracasen por el hecho de que las prescripciones legales del servicio público se hagan valederas frente a una ocupación de personas en otra actividad o, en caso necesario, en la reducción del personal. Y, por último, se ha de asegurar que en el caso de un incremento de salarios y sueldos, en tanto y cuanto conducen al déficit, deben de obligar a la dirección empresarial a incrementar los ingresos. En cualquiera de los casos las federaciones de funcionarios y los sindicatos deben de partir del hecho de que los portadores de las empresas públicas tienen que financiar los déficits ocasionados por este motivo.

f) No es suficiente considerar como inaceptable un déficit que desborda la misma medida justificada. Deben de adoptarse más bien medidas de procedimiento institucionales con el fin de crear la obligatoriedad de que no surjan tales déficits. A este respecto deben establecerse sanciones adecuadas frente a los responsables. En un aspecto positivo pudiera tratarse de mejoras en los ingresos para una dirección eficiente de las empresas; en sentido negativo, en la reducción de tales mejoras. En los casos más duros pueden llegar tales sanciones a una pérdida del puesto de trabajo mediante la no prolongación de los contratos.

En este sentido puede plantearse fundamentalmente la pregunta decisiva sobre una privatización de las empresas públicas o de parte de esas empresas, que en determinadas circunstancias pueden plantear posibilidades adicionales u otras sanciones contra una dirección ineficiente de la empresa.

En el dictamen que se presenta, que se ocupa de la adaptación de los ingresos a los costes y también con la necesidad de una reducción de costes a efectos de eliminar los déficits no justificados de las empresas públicas, no puede, sin embargo, entrar en este complejo problema.

