

# Economía social de mercado: Actividad privada y pública (\*)

---

DR. SANTIAGO GARCÍA ECHEVARRÍA

*Catedrático de Política Económica  
de la Empresa de la Universidad  
de Alcalá de Henares (Madrid).*

## I N D I C E

- I. Introducción.
- II. Orden económico: economía social de mercado.
- III. Actividad pública y actividad privada en el sistema económico.
- IV. Campos de la actividad de la empresa pública.
- V. Conclusiones.

## I. INTRODUCCION

El momento actual de la evolución española presenta oportunidades y riesgos que son, en primer lugar, en una gran medida irreversibles y, en segundo lugar, irrepitibles. Irreversibles porque la vida de la Sociedad la configuran procesos sociales, procesos en los que participan diversos grupos sociales con determinados sistemas de valores y objetivos, que difícilmente propician una revisión de planteamientos realizados. Irrepitibles, porque en cada momento histórico de una Sociedad las oportunidades y riesgos son algo más que la mera expresión de un cálculo económico; reflejan todo un complejo marco de refe-

---

(\*) Esta aportación recoge el contenido de la conferencia pronunciada el día 17 de abril de 1978 en Seminario organizado por la CEDE y la Fundación Konrad Adenauer.

rencia en el que se apoyan o definen tales oportunidades y riesgos. España se encuentra en uno de esos momentos, en los que se procede a configurar un determinado orden tanto en el plano de la Sociedad, como en el plano económico y en el social. Además, esta configuración parte ya de unas amplias dimensiones, tanto en los planos institucionales como en los procesos sociales, cuya ordenación exige cambios en los comportamientos y actitudes de grupos y de personas, que exigen además de tiempo y, principalmente, el disponer de *leitbilder*, de marcos de referencia, claros, ordenados y aceptables con los principios básicos en los que debe regirse una Sociedad pluralista.

Y es básicamente en estos momentos en España donde se sitúa a la persona o a los grupos sociales ante la falta de marcos de referencias claros y convincentes. La idea de ordenación que es a nuestros efectos tanto como la de aclarar y precisar las distintas interdependencias que reflejan la complejidad de una sociedad y de una economía, constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales elementos que provocan desconcierto e incertidumbre. Cada persona o grupo social, para que defina sus actuaciones y sus comportamientos, precisa que se le ayude a definir cual es el *leitbild* al que debe orientarse con el fin de conocer su grado de adaptación o no, tanto de sus propios sistemas de objetivos como de su actuación dentro del conjunto.

No pueden pretenderse ordenaciones parciales, ordenaciones en organizaciones económicas y sociales, sin conocer cuál es la incidencia de tal ordenación en los otros subsistemas, en las otras organizaciones que configuran una sociedad. Las múltiples organizaciones precisan de un marco y de unos principios que sirvan de guía para ordenar su actuación y su comportamiento. La coherencia, el efecto sinérgico, sólo se producirá, incluso en cuanto a los conflictos de intereses entre personas o grupos sociales, cuando ese marco de referencia, cuando los principios de actuación sean la base común para todos ellos, y éste es precisamente el gran momento que presenta España.

Por las características propias del sistema "administrativista" en el que se ha producido el desarrollo económico de los años sesenta y hasta nuestros días, el esquema de interdependencia de los procesos sociales y económicos estaba muy definido y poseía muy poca intensidad. Con la evolución hacia una sociedad pluralista se modifica el marco político-social y con ello el esquema de interdependencias entre los distintos grupos sociales e instituciones se intensifica, exige de una nueva ordenación. Y esta nueva ordenación debe ser expresión del propio pluralismo, pero también y, predominantemente, de las exigencias funcionales-organizativas que exige inexcusablemente toda Sociedad moderna que oriente sus miras hacia las libertades, justicia social y eficacia económica. Por ello, esta ordenación no se improvisa, no puede ser la primera expresión o reflejo, ni debe ser la que en un momento coyuntural busque o trate de imponer un grupo social determinado. Debe ser, eso sí, la expresión de la forma de vivir que desea una Sociedad, lo que exige la acertada combinación de los dos grandes componentes: la concepción política de la sociedad y la adecuada organización de la vida económica y social. La interdependencia y mutuo apoyo de ambos componentes determinará el éxito o fracaso.

En esta aportación nos centraremos en el análisis de este segundo componente: el orden económico y social por lo que se refiere a la división de funciones entre la actividad privada y la actividad pública en concreto.

## II. ORDEN ECONOMICO: ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO.

No se puede plantear cuál debe ser la división de funciones en la actividad económica y social de una Sociedad pluralista, si no se define tanto el marco que regula la actividad económica como los principios por los que se rige. Y esto no sólo interesa al político, sino de forma directa e inmediata al empresario. Precisamente éste trata de distanciarse de este problema como algo lejano a sus preocupaciones y responsabilidades. No existe posición más errónea desde el punto de vista empresarial.

Acaba de fallecer uno de los pensadores económicos más insigne, Alfred Müller-Armack, impulsor y protagonista de la idea del orden económico de una economía social de mercado a partir de su obra de 1945, el cual señala que "el empresario tradicional se ha inclinado frecuentemente a distanciarse de las cuestiones fundamentales de política económica para adaptarse con demasiada facilidad a las corrientes anti-economía de mercado... El empresario moderno, el que piensa en el futuro, no puede liberarse de una corresponsabilidad con respecto al sistema global. Esto es, tiene que adoptar una opción de política económica, opción que le asegure sus posibilidades de actuación en la Sociedad". Considero que esta referencia de uno de los hombres más significados, como pensador y como político, cuya memoria quiero honrar públicamente con estas líneas, constituyen la base argumental para recordar al empresario que su función no se cifie al éxito o fracaso en la empresa, sino a la aportación responsable de la empresa a la Sociedad. Esto es lo que debe entenderse por responsabilidad social de la empresa, que es tanto como contribuir con su actividad empresarial responsable a la configuración de los procesos económicos y sociales. Su compromiso con la Sociedad, su compromiso empresarial, implica una abierta contribución a la creación y desarrollo del orden económico más adecuado que exige una Sociedad pluralista.

Existen muy diversos tipos de ordenación de la organización económica y social de un país. Esta tipología se mueve dentro de dos tipos clásicos: el de una economía centralizada, esto es, en la que las decisiones económicas se forman y deciden en un órgano estatal tanto para las unidades económicas productivas como para las de consumo, y el de una economía de mercado en la que tales decisiones se adoptan de forma descentralizada en cada una de estas unidades. A la hora de configurar el ordenamiento económico y social de una Sociedad pluralista debe buscarse aquel que mejor contribuya a los objetivos de tal sociedad, esto es, aquel orden económico, cuyas posibilidades de actuación económica de las personas, refleje los criterios de libertades individuales, justicia social y eficacia económica.

El único sistema económico que ofrece tales posibilidades, y que además permite la evolución adaptativa con la Sociedad, es el de una economía social de

mercado. La vinculación de una economía social de mercado con un orden democrático constituye la solución institucional que refleja los criterios mencionados.

¿Cuál es el contenido, la estructura y principios en los que descansa tal orden económico?

Sobre la economía social de mercado se realizan frecuentemente afirmaciones o gestos que denotan más un desconocimiento de la misma que una posición crítica sobre su capacidad para resolver los problemas económicos y sociales de nuestra Sociedad. Descansa en su funcionamiento, por un lado, en el "neoliberalismo" tal como se planteó por la escuela de Freiburg con las aportaciones de Walter Eucken y Franz Böhm entre otros. El objetivo principal de este pensamiento económico es el de asegurar el orden de competencia. Junto a este concepto económico, la economía social de mercado considera la actividad de la política económica estatal y la configuración de la protección social, completando ambos elementos en la economía de mercado con actuaciones "conformes al sistema".

Para Müller-Armack la economía social de mercado no representa, como muchos quieren entender, una forma intermedia entre capitalismo y socialismo, sino que integra un sistema de competencia económica con el progreso social. Se trata de una unidad de pensamiento, de actuación y comportamiento, en la que se vincula la libertad de la competencia con la garantía de la propiedad privada y de la libre iniciativa empresarial para participar en el intercambio económico. La eficacia económica de este sistema es sin duda superior a la de cualquier otro sistema, pero, además, en una economía social de mercado esta eficacia económica es componente inseparable de las exigencias sociales. Una parte no puede separarse de la otra; no puede realizarse una sin la otra. Constituye esta concepción la alternativa humana y eficiente, exigente y flexible, para adaptarse a la evolución de la Sociedad constituyendo todo un reto a cualquier otra ordenación económica y social.

Las características fundamentales que definen el marco y principios a los que deben ajustar sus actuaciones los distintos grupos sociales son las siguientes:

- 1) En una economía social de mercado las decisiones económicas se forman y deciden de forma descentralizada por cada una de las unidades de producción y consumo. (Principio de descentralización de decisiones, de oportunidades y de riesgos).
- 2) La coordinación de las decisiones económicas se realiza en el mercado. Esto es, las decisiones descentralizadas en producción y consumo confluyen en el mercado, el cual sanciona el valor de tales aportaciones. Los instrumentos que aseguran este poder sancionador, que al propio tiempo es de control del poder económico son dos:
  - a) el mecanismo de los precios y
  - b) la intensidad de la competencia.
- 3) Aquí es donde se produce la intervención de la política económica estatal no para regular precios como norma, sino para asegurar y fomentar

la competencia. Esta tiene que ser muy cuidada y en los casos en los que el mercado no pueda lograrlo, es cuando el Estado deberá intervenir. Esta intervención no es bipolar, esto es, nacionalizaciones o no, sino que existen múltiples formas de tal intervención, debiendo buscarse aquella que sea la más conforme al mercado.

- 4) Además debe asegurarse por el Estado la aplicación de una Política Social que garantice a las personas y grupos de personas aquellas necesidades vitales en una Sociedad moderna que difícilmente puedan satisfacerse a través del mercado, al menos, para grupos concretos de la población. Esta política social ha de ser coherente, justa y eficaz, tanto desde el plano político-social como en el de su gestión económica. Y en este último aspecto es donde el Estado debe considerar la supremacía de los sistemas empresariales y su valor para tal gestión.
- 5) El Estado debe actuar en aquellas actividades en las que la actividad privada no pueda actuar, bien como consecuencia del largo plazo que implica, por su largo horizonte económico, bien por el elevado grado de riesgo que supone. Aquí se plantea el hecho de que para resolver multitud de funciones lo que debe buscarse es una colaboración entre Estado y economía privada. No debe plantearse la resolución de estas funciones en base a intervención total o no, sino que debe establecerse la colaboración de ambos buscando la mayor eficacia político-social como económica. La vinculación entre ambos campos será cada vez ineludiblemente más necesaria, así por ejemplo, en los campos de la energía, ecología, investigación, entre otros. No existe una línea de separación clara, sino que es muy fluida. Dentro de una economía social de mercado debe plantearse esta colaboración con lo que se aseguran las ventajas de ambas formas y se garantiza mejor una actuación más conforme al mercado, además de realizarse estas funciones que la economía no puede resolver directamente.

Sin embargo, dentro de esta colaboración deberán fijarse cuáles son las obligaciones y derechos de cada una de las partes con el fin de facilitar el "cálculo" socio-político y económico y poder definir responsabilidades.

- 6) Existen una serie de actividades que solamente pueden resolverse por una política económica estatal. Me refiero a la "política coyuntural" que trata de frenar los "booms" económicos y las depresiones, regulando o tratando de garantizar de que la actuación económica de las unidades productivas y de consumo se efectúe dentro de unas franjas de incertidumbre sobre la evolución económica, evitando situaciones extremas. La política coyuntural solamente puede realizarse por el Estado y constituye, junto al marco normativo que regula las posibilidades de actuación de los individuos, un segundo componente estabilizador en el mantenimiento de una cierta constancia en la evolución económica.

Se centra la política coyuntural fundamentalmente en las actuaciones del Banco Emisor, en las presupuestarias y fiscales. Debe evitarse toda

Intervención directa sobre el circuito real de bienes, bien estableciendo contingentes, bien actuando sobre los precios. Debe retenerse que toda intervención provoca la siguiente. Es una cadena imparable, por lo que las actuaciones estatales deben centrarse más en el circuito financiero en su más amplio sentido.

Si fuera necesaria una intervención concreta deberá ser considerada no sólo desde un plano político-social, sino de su incidencia en el sistema económico.

- 7) Existen además una serie de actividades que por su carácter infraestructural de una Sociedad no puede realizarla más que el Estado. Tales son las actuaciones en el campo educativo, infraestructura, etc.
- 8) Las actuaciones reguladoras o las actuaciones directas del Estado deben atenerse al principio de la "conformidad del mercado", de manera que su actuación no desvirtúe su funcionamiento. Este principio de "conformidad al mercado" debe ser la base de la actuación de todos los grupos que intervienen. Sin embargo, como tendrán que adoptarse medidas que no sean "conformes al mercado" en determinadas circunstancias, deberá procederse de manera que además de valorarse la justificación política de tal actuación, se fijará su duración, su coste y utilidad, de manera que se trate de determinar su valor o aportación al funcionamiento del sistema.

El propio Estado en sus actuaciones presupuestarias y fiscales debe observar y cuidar la incidencia de tales actuaciones en los mercados, de manera que ajuste su actuación a tal principio.

Con esta breve exposición sobre los elementos constituyentes de una economía social de mercado se ha fijado ya un primer marco de la actividad pública y privada en la Sociedad. Puede resumirse la concepción de una economía social de mercado en los siguientes puntos:

- 1) Economía social de mercado es en primer lugar "economía de mercado", esto es, un orden económico en el que los individuos de una sociedad planifican y deciden sus actuaciones de forma descentralizada.
- 2) Economía social de mercado es, en segundo lugar, "social" por dos aspectos: el funcionamiento adecuado del mercado asegura las libertades del individuo y el control del poder económico a través de la competencia, sanciona socialmente si la aportación de la empresa es real o no; además, asegura una justicia social dirigida a garantizar a los individuos y, en particular, a los sectores más débiles de la población, la disposición de bienes y servicios vitales. Con ambas actuaciones asegura las libertades individuales, es el eje de un ordenamiento económico y social, ya que crea las condiciones para que exista libertad, para limitar el poder económico y facilita la movilidad social.
- 3) Economía Social de Mercado no es una repetición de la economía *laissez-faire*. La intervención del Estado es pieza importante en su funcionamiento.

- 4) Lo que la economía social de mercado no es, es una economía intervencionista; esto implica que no funcionará una mezcla de elementos de dirección centralizada del Estado con elementos de economía de mercado.
- 5) La economía social de mercado es un sistema abierto, lo mismo que la empresa, que poseen una gran capacidad de adaptación a los nuevos problemas de la Sociedad, sin caer en un peligroso pragmatismo. Su actuación se centra en la aplicación adecuada del principio de conformidad al mercado a las nuevas situaciones.

### III. ACTIVIDAD PUBLICA Y ACTIVIDAD PRIVADA EN EL SISTEMA ECONOMICO.

Definido el marco del orden económico en el que una Sociedad pluralista puede realizar verdaderamente sus objetivos, se plantea cómo se deben dividir las funciones a realizar en una Sociedad moderna. Ya se ha presentado, en la misma enumeración de la configuración del orden económico, una serie de funciones que debe realizar el Estado. Sin embargo, deben precisarse criterios que sirvan para delimitar, dentro de la fluidez que caracteriza a la división de funciones. En primer lugar deben quedar claros los siguientes aspectos deducidos del orden económico descrito:

- 1) En la economía social de mercado el Estado no debe renunciar a diversas actuaciones en la economía. No es una economía sin Estado.
- 2) Las líneas de separación entre la actividad pública y la actividad privada en la economía no son únicas ni definitivas. Son más bien fluidas según la realidad económica.
- 3) La colaboración entre ambos sectores constituye la tendencia actual combinando la eficacia del sector privado con las posibilidades del sector público. Una clara especificación de las implicaciones de cada una de las partes constituye su elemento fundamental.
- 4) Este sistema presenta una prioridad para que sea el sector privado frente al público el que resuelva los problemas.
- 5) El Estado en su actuación no debe considerar sólo sus objetivos políticos y sociales, sino que debe analizar cuándo y en qué medida sus actuaciones atentan contra el ordenamiento económico.

En una Sociedad moderna existen, pues, tres vías para solucionar sus problemas, a saber:

- a) El mercado (economía privada fundamentalmente).
- b) El Estado (actuación pública).
- c) "Management Social System" o Sistema de actuación empresarial responsable para la Sociedad, realizando funciones que no se pueden realizar vía mercado y que actúan con aportaciones que en otro caso las

realizaría el Estado. Esto es, el traspasar funciones "sociales" del Estado a la empresa, en la medida en la que la eficacia de este último sistema contribuya a resolver adecuadamente los problemas planteados. Por ejemplo, determinadas actuaciones en el plano ecológico.

Bajo la propuesta de un orden económico de economía social de mercado deben, pues, establecerse diferentes niveles en la actividad pública, a saber:

- 1) Aquellas funciones ya enumeradas que una tal constitución económica le asigna al Estado como regulador de su funcionamiento: intensidad de la competencia, política social, política estructural, política patrimonial, instancia de arbitraje entre coaliciones sindicales y empresariales, política monetaria y crediticia, política presupuestaria y fiscal.
- 2) Aquellas funciones que posee como Administración.
- 3) Aquellas funciones que realiza en el campo económico directamente para satisfacer necesidades de productos o servicios.

Aquí dejamos a un lado las dos primeras funciones y nos limitamos a la tercera, esto es, a la actividad directa del sector público en los procesos productivos. Sin duda, las dos primeras actuaciones son claves en la Sociedad, pero no constituyen objetivo de esta exposición.

Al contemplar las formas y campos de actuación del sector público, entendiéndolo éste a su vez en sus más diversas instituciones del más diferente rango, se observa su amplia diversificación y complejidad. Considero que a estos efectos es de primordial necesidad la distinción de la actividad pública en dos niveles:

- 1) Todas las actuaciones que están orientadas a prestar a la Sociedad bienes o servicios con un carácter comunitario, esto es, se prestan de forma localizada, en y por instituciones de carácter local. Es lo que denominaríamos "economía comunitaria", en la que el portador y receptor de estos bienes o servicios es una comunidad limitada, por ejemplo, un municipio.
- 2) Todas las actuaciones que significan una actividad productiva mercantil que ofrece productos y servicios, lo que definiríamos como "empresa pública" en sentido estricto.

Esta diferenciación, que como toda tipología de actividades no pretende trazar una línea unívoca de separación, se justifica a mi entender plenamente por dos causas:

- 1) Por criterios político-sociales.
- 2) Por criterios de gestión empresarial.

Por criterios político-sociales en el sentido de que suponiendo una descentralización de las funciones estatales en órganos de carácter local o regional, estas actividades se encuentran cerca de las personas implicadas en tales procesos de prestaciones, bien como receptores de sus bienes o servicios, bien como contribuyentes para que puedan realizarse. Ello implica un mayor y más directo



compromiso de las personas de esa comunidad, al tener que valorar directamente las prestaciones (producto o servicio en cantidad, calidad y precio) con su coste (pago y subvenciones a cargo de impuestos locales). En una empresa pública a nivel nacional se trata de planteamientos más lejanos al individuo, más abstractos, más globales, diluyéndose las posibilidades de percepción directa de los individuos como tales de una Sociedad y diluyéndose el peso de su funcionamiento, vía precio, vía impuestos.

Por criterios de gestión empresarial, se trata en ambos casos de instituciones con sistemas de objetivos en líneas generales diferentes. Las actuaciones empresariales se pueden orientar a alcanzar objetivos de prestaciones o a alcanzar objetivos financieros. Constituye esta la forma de medir tales actuaciones. A nivel de "economías comunitarias" y con todas las garantías de objetivos financieros que consoliden tales economías, se orientan principalmente a alcanzar prestaciones satisfactorias predominantemente. A nivel de "empresa pública" la medición en prestaciones reales es, sin duda, un elemento de medición importante. Sin embargo, no puede prescindirse por sus propias estructuras empresariales, de la medición financiera, de su rentabilidad económica y social. Además la propia gestión y órganos de gobierno presentan características particulares. En la "economía comunitaria" será preciso considerar en los órganos de gobierno los grupos sociales directamente implicados. En la "empresa pública" estarían representados órganos más abstractos de la organización político-social.

En cualquiera de los casos y en ambos tipos de actividades, deberán distinguirse necesariamente en los órganos de gobierno dos instituciones: una la que recoja los grupos sociales que representan sus intereses en esa actividad. Su intervención es la de canalizar sus intereses e integrarlos en el sistema de objetivos de la actividad empresarial que es preciso desarrollar para alcanzar las prestaciones: Un "Consejo de Supervisión". En segundo lugar debe crearse la institución que soporte y sea responsable de la gestión y actividad empresarial. Sus criterios de eficacia en la gestión deben constituir la base de sus actuaciones: Un "Consejo de Dirección" en el que de forma directa no pueden intervenir los grupos sociales para imponer sus intereses. Su actuación debe canalizarse vía "Consejo de Supervisión".

Esta actividad pública en el campo económico existe en todas las economías occidentales pero presentan

- grandes diferencias en cuanto a sectores y actividades y ello como consecuencia del diferente origen y momento en el que se procedió a tal actuación
- diversas intensidades
- un mayor o menor ajuste a las reglas de mercado.

La referencia que se realiza frecuentemente a que debe realizarse mediante la actividad pública toda aquella función que sea de "interés general" no es válida. Este criterio de "interés general" no puede ampararse ni en planteamientos científicos, ni en experiencias existentes. No es un criterio válido, puesto que no está definido que es "interés general". Lo que hay son "intereses parciales" que se expresan en objetivos concretos.

Las actividades del sector público han sido originadas por los más diversos planteamientos políticos y económicos. Hay, sin embargo, dos componentes importantes que definen su planteamiento: aspectos ideológicos y los crecientes déficits de la actividad pública. En las sociedades occidentales pesa sobremanera la tendencia a incrementarse de estos déficits como consecuencia tanto de la menor eficacia como de la creación de precios y demanda política. A esta problemática es a la que dedicaremos nuestra actuación.

La empresa pública, que no debe definirse solamente por el criterio de propiedad, pudiera éste incluso ser secundario, sino más bien por el grado de intervención del sector público en los procesos de configuración de decisiones y planificación empresarial, es un subsistema u organización que está implicado con sus actuaciones en el funcionamiento económico. No es un ente "neutral", sino que incide en la actividad económica y en el orden económico.

Esta incidencia en las interdependencias y en la actividad económica puede producirse de muy diversas maneras. Puede ir desde una actuación normativa hasta la política de subvenciones. El problema que en especial preocupa es el de los crecientes déficits y ello debido a tres aspectos:

- 1) El primero, de carácter inmediato y concreto que es el de carácter presupuestario y fiscal. Esto es, la financiación de esos crecientes déficits y su peso en las cuentas estatales.
- 2) El segundo, de carácter indirecto, pero decisivo, que es su incidencia en el funcionamiento del sistema económico. La modificación del orden económico puede, sin duda, plantearse a nivel ideológico, la lucha contra el sistema económico de una economía social de mercado, o por la erosión de este sistema vía crecientes déficits de la empresa pública. Por ello no puede ni debe tratarse de reducir la problemática de la empresa pública a referencias de "interés general", cuyo contenido no puede ser otro que el ideológico, ni a contemplarla en base a sus prestaciones "sociales".

Es bastante más. Es un componente clave en el ordenamiento económico y de Sociedad.

- 3) El tercer elemento lo constituyen los problemas que plantea tanto en el plano de la distribución de rentas como en su contribución a la estabilidad.

Los crecientes déficits de la empresa pública llevan, sin duda, a una reestructuración del sistema productivo y, como lo demuestra la experiencia, a una considerable reducción de la eficacia del conjunto económico. Y ello no sólo por lo que respecta a la aportación económica, sino por lo que afecta a su aportación social. Esta incidencia es muy importante en el ordenamiento de la vida económica y de Sociedad del país por producir un "incremento político" de la demanda perturbando el funcionamiento del mecanismo de precios como elemento coordinador de una economía de mercado.

Debe señalarse que una expansión de la empresa pública en base a crecientes déficits en su actuación, a una menor eficacia económica y a actuaciones po-

líticas más o menos justificadas, lleva a una modificación del sistema de economía de mercado y ello por su célula más sensible, por su nervio principal: el mercado y la incidencia en el mecanismo de precios.

Frecuentemente se plantean intervenciones parciales que sin esperar mucho provocan las siguientes y alteran totalmente el funcionamiento del orden económico.

Por todo ello es necesario que se delimite de forma clara, no ya los sectores de la actividad pública, sino las formas y criterios de tal actuación, y ello, como primera expresión normativa, definiendo el orden económico, su marco y principios.

Sería absurdo negar el papel y la existencia de la empresa pública en una economía social de mercado, pero esta existencia y actuación debe regirse por los criterios de:

- una eficiencia social y económica
- una descentralización de las decisiones y no una concentración de poder; deben ser unidades con decisiones descentralizadas para que tengan cabida en una economía social de mercado
- una exacta determinación de su incidencia en el funcionamiento del sistema económico
- una organización empresarial, para lo que se diferenciarán los dos órganos mencionados: el que recoge los intereses políticos y el que recoge los intereses empresariales
- fomento de una mayor colaboración para realizar determinadas funciones entre el sector público y el privado delimitando claramente derechos y responsabilidades.

#### IV. CAMPOS DE ACTIVIDAD DE LA EMPRESA PUBLICA

Este tema contiene una gran dimensión política y desde el punto de vista científico no son suficientes los múltiples argumentos. Con carácter general pudieran recogerse los siguientes criterios:

- 1) Aquellas actividades necesarias las cuales presentan un horizonte económico muy largo hasta que existan perspectivas de beneficio, por lo que en principio no le son asequibles al sector privado.

Sin embargo, puede plantearse una solución de colaboración en dos formas:

- a) estableciendo una colaboración en la que se regule la aportación pública y la aportación privada, de manera que se haga viable
- b) realizando el sector privado funciones que al realizarlas el Estado tendría que recaudar medios de éste. Esto es, que el sector privado realice estas funciones, por ejemplo, en el campo ecológico, etc.

- 2) Aquellas actividades cuyos niveles de riesgo son de tal magnitud que no atrae al capital, por ejemplo, en los campos de graves mutaciones estructurales tecnológicas.
- 3) Cuando se dan estructuras de monopolio. En este caso puede realizarse la actividad pública en muy diversas formas y grados de intervención buscando aquel que mejor satisfaga los objetivos económicos y sociales.
- 4) Cuando se dan situaciones de mercados oligopolistas deberá intervenir la actividad pública para asegurar e intensificar la competencia. Puede esta actuación realizarse creando una legislación e instituciones de control; puede realizarse creando empresas públicas; puede realizarse con intervenciones directas en las empresas. La elección de la vía más adecuada depende de múltiples factores que no es del caso entrar aquí.
- 5) La empresa pública puede ser un interesante instrumento de política económica, de desarrollo regional, infraestructural, etc., siempre que su aportación y actuación considere su incidencia en el orden económico y su eficacia social y económica.

## V. CONCLUSIONES

A título de mera recopilación de lo expuesto podemos señalar como los aspectos más significados de la división de funciones en una economía social de mercado los siguientes:

- 1) Una economía social de mercado acentúa el carácter prioritario de la actividad privada.
- 2) Dentro de este orden económico el componente social es parte integrante e inseparable. Son las dos partes de un conjunto. Lo social en cuanto se deriva de lo económico: el poder sancionador de la Sociedad a través del funcionamiento del mercado valorando las aportaciones reales, y lo social como expresión política, el poder de configuración del Estado de la política social.
- 3) Constituye este orden económico la única alternativa válida que garantice los principios de libertades, justicia social y eficacia económica de una Sociedad pluralista.
- 4) No se trata de un sistema económico sin Estado. El Estado juega un papel predominante:
  - regulando el instrumento del mercado: la competencia. Con ello actúa limitando el poder económico
  - creando y aplicando el sistema de política social
  - realizando la política coyuntural
  - realizando las políticas estructurales

- actuando allí donde las funciones no pueden resolverse vía mercado o bien creando las condiciones para que éstas funciones
  - realizando una política de rentas y patrimonial.
- 5) La actuación de los distintos grupos que actúan en el sistema económico, incluido el Estado, debe ajustarse al principio de conformidad al mercado. Cuando ello no sea posible delimitando en el tiempo, área y coste tal actuación.
  - 6) Debe fortalecerse la búsqueda de actuaciones de mayor colaboración delimitada entre sector público y privado.
  - 7) La empresa pública es un instrumento para la realización de tales actividades.
  - 8) En la empresa pública, como la expresión de la actividad pública directa en el sistema económico, deben configurarse dos órganos de gobierno: uno que recoge el pluralismo de los grupos sociales implicados; otro, que recoge la exigencia empresarial.
  - 9) En una economía social de mercado las actuaciones y disposiciones directivas de la empresa pública no deben diferenciarse de la empresa privada. La empresa pública no debe convertirse en "Administración", sino que debe ser "empresa".
  - 10) La empresa pública es compatible con una economía social de mercado cuando:
    - no interfiere en los mercados desvirtuándolos,
    - sus decisiones sean descentralizadas y no se sometan a una dirección central; esto es, cuando no concentren el poder en un órgano que le lleve más cerca de una economía centralizada.
  - 11) En la empresa pública debe diferenciarse claramente sus componentes
    - políticos
    - de gestión
    - de control
 y ello diferenciando las peculiaridades de la "empresa pública comunitaria" y la "empresa pública nacional".
  - 12) La actividad de la empresa pública deberá orientarse más, en una política real, a la eficiencia empresarial, con el objeto de que realice las mejores prestaciones reales a la Sociedad, que en utopías o ideologías.
  - 13) El tema de la actividad pública en el sistema económico empieza ahora a adquirir una nueva dimensión, decisiva en el ordenamiento económico y en su funcionamiento. Es preciso dedicar mayor esfuerzo científico, político, formativo y empresarial para configurar el sistema de sociedad pluralista que se persigue. Sin el adecuado ordenamiento eco-

nómico, basado en la división de funciones entre economía privada y Estado, no se alcanzará tal objetivo de Sociedad.

- 14) Uno de los criterios más destacables de la actuación privada y pública en una economía social de mercado es la de una clara separación e independencia del Estado de las fuerzas económicas. El Estado debe garantizar, en base a su poder, el establecer una clara separación entre economía y estado, debe diferenciar entre poder político y poder económico, de manera que pueda asegurar su función primordial de garantizar el orden de Sociedad y económico.

## BIBLIOGRAFIA

- Thiemeyer, Th.: «Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe», Hamburgo, 1975.
- «Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen», BMWI, diciembre 1975.
- Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, número 5 (1976), dedicado a la empresa comunitaria y pública.
- Berthomieu, C.: «La gestion des entreprises nationalisées», París, 1970.
- Reed, P. W.: «The Economics of Public Enterprise», Londres, 1973.
- Weisser, G.: «Wirtschaft», en *Hb. der Soziologie*, Stuttgart, 1956, págs. 970 y sigs.
- Weisser, G.: «Gemeinnützigkeit heute», Gotinga, 1968.
- Wenger, K.: «Die öffentliche Unternehmung», Viena, 1969.
- Turvey, R.: «Economic Analysis and Public Enterprises», Londres, 1971.
- Gutenberg, E.: «Grundlagen der Betriebswirtschaft», tomo I, 20 ed., Heidelberg, 1975.
- Schmidt-Sudhoff, M.: «Unternehmerziele und unternehmerisches Zielsystem», Wiesbaden, 1976.
- Riebel, P.: «Deckungsbeitragsrechnung», en *HdR*, Stuttgart, 1970, col. 383 sigs.
- Ritschl, H.: «Unternehmungen, öffentliche», en *HdSw*, tomo 10, Stuttgart, 1959, páginas 506 y sigs.
- Potthoff, E.: «Öffentliche Betriebe, organisatorische Sonderformen», en *H.d.O.*, Stuttgart, 1969, col. 1045 y sigs.
- Püttner, G.: «Die öffentlichen Unternehmen», Bad Homburg, 1969.
- Lösenbeck, H. D.: «Die Preisbildung der öffentlichen Unternehmen», Berlín, 1963.
- Hesselbach, W.: «Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen», Frankfurt, 1971.
- Hax, K.: «Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft», en *Finanzarchiv*, tomo 27 (1968), págs. 37 y sigs.
- Albach, H.: «Die optimale Tarifstruktur Öffentlicher Versorgungsunternehmen», en *Unternehmensforschung*, tomo 10 (1966), págs. 152 y sigs.

- Morgan, V. E., y Morgan, A. D.: «The economics of Public Policy», Edinburgo, 1972.
- Chase, St.: «Government in Business», 1935, reimpresso en 1973.
- Yoshitake, K.: «An introduction to public enterprise in Japan», Londres, 1973.
- Friedmann, W.: «Public and Private Enterprise in mixed economies», Londres, 1974.
- Wallraff, H. J.: «Artuell-funktionale Gemeinwirtschaft», Frankfurt, 1971.
- Weisser, G.: «Logische Worfragen von Theorie und Politik der Gemeinwirtschaftlichen Unternehmen», en *Annalen der Gemeinwirtschaft*, 1976.
- «La empresa pública en España», Madrid, 1972.