

4-2

EL PAPEL DE LA EMPRESA PÚBLICA

25/06/2019

*

4.2.- Discusión sobre el papel de la empresa pública para las políticas de la izquierda

Se puede definir la empresa pública como una entidad sometida al derecho empresarial común, que produce bienes o servicios para sus clientes (privados u otros organismos públicos), con una participación del Estado en su propiedad suficiente para su control efectivo.

1- Objetivos posibles para las empresas públicas

Los objetivos por los que un Estado puede contar con empresas públicas pueden ser diversos:

- Proporcionar bienes o servicios cuya disponibilidad se considere un derecho de los ciudadanos o una necesidad de la sociedad en general. Ejemplos de esto se dan en terrenos como la defensa de la naturaleza, la movilidad, la vivienda, la cultura, y otros.
- Actuar desde las políticas públicas ante los llamados fallos de mercado: desarrollo de monopolios u oligopolios, ocultaciones o asimetrías en la información económica, y externalidades positivas o negativas de las actividades particulares.
- Asegurar el buen funcionamiento de sectores cuya actividad afecta al conjunto de la economía, como ocurre por ejemplo con las finanzas, la energía, las comunicaciones, y otros.
- Disponer de capacidad para influir en la economía nacional, facilitando políticas de planificación, de mejora de los tejidos productivos, de crecimiento del empleo, o de promoción de innovaciones técnicas, organizativas o comerciales.
- Recoger en beneficio del conjunto de la sociedad rentas de capital (o, en términos marxistas, “plusvalías”). En este sentido, un crecimiento de la proporción del capital público en cualquier sector económico supone un retroceso similar en la proporción de capital total en manos privadas, o sea del capitalismo.

2- Alternativas y prioridades

La existencia de estas empresas se integra en procesos de intervención y regulación públicas que cuentan asimismo con otros medios:

- El Estado puede legislar regulando las actividades de las empresas privadas para imponer obligaciones respecto a la prestación de bienes o servicios que afectan a derechos sociales. Es posible actuar contra fallos de mercado con leyes de competencia y antimonopolio, de transparencia informativa, de estímulo a las externalidades positivas y de restricción de las negativas. Las políticas de planificación indicativa pueden orientar a la cooperación de empresas por su propio interés, y el riesgo de las innovaciones puede incentivarse mediante ayudas equitativas para los agentes implicados, públicos o privados.
- La cobertura de derechos y necesidades sociales puede realizarse pagando las instituciones públicas del nivel que corresponda a empresas

privadas o de carácter social (cooperativas, asociaciones, fundaciones...) mediante concursos para la producción y provisión de los bienes y servicios necesarios.

- Alternativamente, las instituciones públicas pueden también asegurar la provisión de esos bienes y servicios mediante fórmulas de gestión directa, como ocurre actualmente con la enseñanza y la sanidad públicas no concertadas.
- El objetivo de avanzar hacia una mayor igualdad en la distribución de las rentas puede activarse a través de las políticas fiscales de impuestos progresivos, subvenciones y prestaciones sociales.

El debate sobre las empresas públicas plantea por lo tanto cuestiones relativas a los objetivos que se busquen y a las diferentes opciones para perseguirlos. Estos dos tipos de cuestiones están relacionados, porque las opciones no son excluyentes y pueden combinarse en la práctica con muy diversas políticas complementarias. Así, teniendo en cuenta las alternativas, las políticas de creación y desarrollo de empresas públicas tienen que fijar criterios de prioridad entre los distintos objetivos.

Una prioridad a considerar es la prestación de servicios cuando la acción de las empresas privadas puede dar lugar a situaciones de especulación que obstaculicen el beneficio social, como por ejemplo en la protección del derecho a la vivienda. También la realización de actividades socialmente útiles pero difícilmente comercializables por empresas privadas, como por ejemplo las de protección ambiental o de "economía circular", que podrían constituir en el caso español un auténtico proceso de revitalización de la iniciativa económica pública.

Sin embargo, la competencia empresarial, incluso con la participación de empresas públicas en los mercados, no garantiza la cobertura de derechos fundamentales cuya realización no pueda reducirse al simple ajuste entre ofertas y demandas. El Estado tiene que garantizar expresamente la financiación y las instituciones adecuadas, con criterios de eficacia y eficiencia basados en los resultados sociales, antes que en las cuentas de beneficio empresarial. Así ocurre claramente en lo que afecta las condiciones de igualdad y equidad en la utilización de la sanidad y la educación a lo largo de la vida, para toda la ciudadanía.

Otra prioridad a valorar es la implantación de empresas y sociedades públicas en sectores estratégicos para el funcionamiento general de la economía, como el financiero, el energético o las comunicaciones, sobre todo cuando en esos sectores la competencia es deficiente, con riesgos de centralización y concentración de capital, y de abuso de poder monopolístico sobre el mercado en manos de unos pocos agentes privados. La realidad, tras el auge de las políticas neoliberales desde los años 80, ha venido siendo la contraria en todas estas áreas y en todos los niveles estatales (local, autonómico y central), con numerosas privatizaciones de funciones y de empresas públicas, tanto bajo administraciones del PSOE como del PP.

Objetivos más ambiciosos, como los de una planificación pública más eficaz y eficiente o de mayor igualdad en la distribución de las rentas utilizando empresas públicas, sólo pueden impulsarse, dentro de un marco democrático, de modo gradual mediante políticas de medio y largo plazo. Un progreso sostenido en esta dirección supondría orientar la economía hacia escenarios de tipo socialista.

3- Marcos normativos de actuación para las empresas públicas

En cualquier caso las políticas relacionadas con las empresas públicas tienen que tener en cuenta las posibilidades y las limitaciones derivadas de los marcos fijados por la Constitución Española y las normas acordadas por nuestra pertenencia a la Unión Europea:

- El artículo 33 de la Constitución Española reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, y nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.
- En el artículo 38 se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y se estipula que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.
- El artículo 40 proclama que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica, y de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.
- En el artículo 128 se establece que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general, se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, y se indica que mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.
- El artículo 131 dispone que el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, y que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas.
- Las directivas europeas marcan una línea que se traslada a la ley española de Defensa de la Competencia, en cuyo preámbulo se pone de manifiesto “cómo la existencia de una competencia efectiva entre las

empresas constituye uno de los elementos definitorios de la economía de mercado, disciplina la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos en favor de los operadores o las técnicas más eficientes. Esta eficiencia productiva se traslada al consumidor en la forma de menores precios o de un aumento de la cantidad ofrecida de los productos, de su variedad y calidad, con el consiguiente incremento del bienestar del conjunto la de la sociedad”.

- Un aspecto importante de las medidas establecidas en la ley de la competencia es su papel restrictivo para el Estado, el cual deja de disponer de un poder discrecional, desvinculado del control de los organismos de defensa de la competencia, para subvencionar actividades empresariales.

Así pues, dentro de estos marcos normativos y de sus restricciones derivadas de la legislación española, el establecimiento y desarrollo de empresas públicas es una capacidad propia del Estado, pero no puede basarse en confiscaciones arbitrarias o sin justa indemnización de propiedades privadas, ni ir contra un buen funcionamiento del mercado y de la libertad de empresa, ni beneficiarse de privilegios o ayudas públicas contrarias a la competencia.

A menudo se cita a este respecto el principio de subsidiariedad. Este principio se consagra en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea referido a las relaciones entre la Unión Europea y los países miembros, estableciendo que, en áreas que no caigan bajo su competencia exclusiva, la Unión sólo actuará en tanto los objetivos pretendidos no puedan ser más eficazmente cubiertos por los estados miembros. Una extensión de este criterio al ámbito de las relaciones entre lo público y los privado dentro de un Estado vendría a suponer que las empresas públicas sólo actuarían para objetivos que puedan cubrir con mayor eficacia que la alcanzable por empresas privadas, lo que en economías de mercado como las establecidas en nuestros marcos legales exigiría la comprobación real de su eficacia y eficiencia competitiva para los objetivos buscados. La interpretación del principio de subsidiariedad para este ámbito se inscribe así en la pugna ideológica y política entre las corrientes neoliberales privatizadoras y las defensoras de un desarrollo de las iniciativas públicas en la economía.

4- Otros aspectos a considerar

Por otro lado, la puesta en marcha de empresas públicas y la defensa del papel del sector público en la iniciativa económica y social deben contar con un enfoque que aborde los problemas y complejidades que puedan derivarse de su materialización efectiva. Desde las políticas de recursos humanos, a la cuestión del riesgo empresarial, pasando por la inviabilidad de las ayudas públicas o la imputación de pérdidas al presupuesto público, los diferentes escenarios que implica la toma de partido por este modelo han de contemplar un marco teórico de solución que no transija con la asunción de ineficiencias o la patrimonialización de recursos por grupos o sectores concretos de influencia política o corporativa.

Asimismo la financiación del capital para empresas públicas tiene que encajarse en las políticas económicas y fiscales del Estado a todos los niveles (local, autonómico y central) teniendo en cuenta su traducción en términos de equilibrios presupuestarios y deuda pública.

Por último hay que contar con la pugna con los poderes económicos que llevaría consigo una apuesta por las empresas públicas, toda vez que un aumento del peso de las empresas públicas en el conjunto de la economía induce cambios en la inversión privada, tanto interna como extranjera. El llamado efecto *crowding out* supone disminuciones y desplazamientos de esas inversiones al reducirse sus áreas de negocio. La posibilidad de que los desplazamientos de capital, facilitados además por la libertad de movimientos establecida dentro de la Unión Europea, se traduzcan en fugas a mercados exteriores es un factor a tener en cuenta, así como las tensiones políticas inevitablemente derivadas de los intereses nacionales e internacionales puestos en juego.

Mayo de 2019