

#### **4.4.- MATERIALES COMPLEMENTARIOS EMPRESA PÚBLICA Julián Sánchez Vizcaino**

##### **1. Tipos de intervención pública**

##### **2. Concepto de empresa pública**

##### **3. Objetivos económicos de las empresas públicas. Conflictos entre objetivos. El control de la empresa pública**

##### **4. Fuentes de financiación de las empresas públicas. Sistemas de fijación de precios. La rentabilidad de la empresa pública.**

##### **1. Tipos de intervención pública**

La Economía del Bienestar, con apoyo fundamental en la teoría de los fallos del mercado, abre la puerta de manera objetiva a la intervención pública para corregir las situaciones en las que el mercado no produce eficientemente, ya sea por no funcionar en competencia perfecta, por generar distribuciones percibidas socialmente como poco equitativas o por producir en niveles inferiores al pleno empleo.

Esta intervención del sector público, ya universalmente aceptada (mucho más en momentos de crisis de los sistemas económicos de libre mercado), se concreta en un abanico muy amplio de actuaciones, que se pueden agrupar en cuatro tipos de intervención: regulación, producción pública, provisión pública y actividades de financiación.

La **regulación** se ocupa desde definir el marco jurídico que garantiza y protege los derechos de propiedad y el intercambio (estructura legal básica de nuestro sistema socioeconómico) a la definición pormenorizada de cada uno de los procedimientos o relaciones que se siguen o se establecen en el mundo en que vivimos: leyes de contratos, jornada laboral, salario mínimo, leyes sobre la competencia, normas de calidad, garantías financieras, publicidad, títulos académicos oficiales y requerimiento de los mismos para la realización de determinadas prácticas, todo tipo de regulaciones sectoriales, etc. Evidentemente, el uso de este instrumento regulador requiere de determinadas instituciones que permitan su efectividad: un sistema político que cree las normas, unos sistemas judicial y policial que permitan y obliguen su cumplimiento, un sistema de protección general frente a injerencias extranjeras, etc.

La **producción pública de bienes y servicios** implica una intervención directa sobre la oferta de los bienes suministrados, puede adoptar distintas formas: producciones no comercializables (los servicios generales: judicial, policial, etc), producciones comercializables (educación, sanidad, transportes, etc.), servicios financieros (prestados a determinadas actividades como la vivienda, sectores en crisis, sectores innovadores, etc.) y servicios de aseguramiento (fondo de garantía de depósitos, fondo de garantía salarial, prestaciones por desempleo, etc.).

Puede ocurrir que el sector público asuma la obligación de proveer los bienes y servicios, pero que renuncie a su producción. Ese es el caso de la

tercera fórmula de intervención, en la cual el sector público asume la obligación financiera pero la acción de producción (económicamente entendida) es realizada por una institución privada, de ahí que se hable de **provisión pública** y no de producción pública. Por ejemplo este es el caso de la enseñanza concertada en España o la atención bucodental a menores en Andalucía.

Finalmente, los gobiernos, en el ejercicio de sus cometidos, pueden optar por utilizar la **financiación de actividades privadas** con dos objetivos básicos: afectar a las decisiones de consumo y producción, alterando las restricciones presupuestarias de estos agentes para con ello modificar la asignación de los recursos productivos, eso sí manteniendo el mercado como mecanismo básico de asignación; o modificar la renta de los sujetos, a fin de garantizar una más justa y equitativa distribución de la misma, fundamentalmente mediante programas de garantía de rentas y subvenciones a bienes preferentes (sanidad, educación, vivienda, etc.).

Una **clasificación más exhaustiva** de los mecanismos de intervención pública es la que ofrece Herber catalogando los instrumentos de intervención pública en la economía atendiendo al grado de uso del poder coactivo inherente al Estado. Según dicho autor, ordenados de mayor a menor grado de intervención, podemos considerar los siguientes tipos de intervención:

- Producción pública completa (financiación con impuestos y control completo de la producción)
- Producción pública parcial (financiación con impuestos y control final de la producción)
- Producción pública financiada parcialmente con tasas
- Subsidio y regulación de las actividades productivas
- EMPRESAS PÚBLICAS
- Subsidio
- Regulación
- Penalización tributaria
- Legislación antimonopolio
- Transferencias redistributivas
- Políticas de estabilización

Dentro de ese conjunto de actividades de intervención pública se incluye en la parte central del listado el mecanismo de empresa pública al que se dedica el resto del presente texto.

## **2. Concepto de empresa pública**

Una primera aproximación al estudio de las empresas públicas nos lleva a la propia expresión, donde se incluyen los dos rasgos fundamentales que definen el instrumento. Por un lado hablamos de una empresa, es decir un

agente económico-social que a través de la combinación de factores productivos (trabajo, capital y recursos naturales) se ocupa de la obtención de utilidades (bienes y servicios) y que los ofrece en el correspondiente mercado. Desde un punto de vista jurídico, la empresa pública se caracteriza porque el ánimo de lucro se encuentra presente en sus objetivos y por ser sujeto de derecho privado y no de derecho público, y desde un punto de vista económico se caracteriza por su objetivo de organizar y emplear eficientemente los factores productivos y por poner la producción a disposición de la sociedad a través del mercado, lo que conlleva que la fuente ordinaria de financiación sea el precio recibido por la venta de la producción. No obstante también puede ocurrir que la empresa suministre gratuitamente los bienes y que sea el Estado quien asuma el pago de los gastos de producción. Como veremos más adelante esto último depende de los objetivos y funciones de la empresa en cuestión.

En segundo lugar, la empresa pública es “pública”. Aunque en apariencia obvio, debemos tener en cuenta que la atribución de la condición de pública se ha ido adaptando con el transcurso del tiempo y el desarrollo de las sociedades. Inicialmente, al hablar de un organismo empresarial público nos referíamos exclusivamente a aquellos en los que la propiedad correspondía íntegramente al sector público. Más tarde con las intervenciones parciales y las privatizaciones también parciales el calificativo de pública se extendió a todas aquellas en las que control quedaba en manos del sector público. Esta idea también se ha ido adaptando a las nuevas circunstancias socio-económicas y mientras en una primera etapa era necesaria la posesión de más del 50% de la propiedad para considerar que el control era público, en la actualidad se acepta que el control de las organizaciones puede estar en manos de un agente que posea un paquete accionarial muy inferior a ese 50%.

Atendiendo a todo cuanto acabamos de señalar podemos elaborar una definición extensa para la empresa pública: Instrumento de intervención del poder público en la economía, mediante la producción de bienes y servicios, en cualquier sector de actividad, organizado en forma de empresa, que en principio se financia con las contraprestaciones recibidas de sus clientes en forma de precios y en la que la participación del Estado en su propiedad le otorga el control de la misma.

El actual Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) no obstante introduce una consideración adicional al respecto de las empresas públicas. Para la Unión Europea es relevante la condición de empresa pública por dos razones: en aras de garantizar el libre mercado, no debe haber empresas compitiendo en el mercado que a la par reciban subvenciones pública para financiarse; y a fin de conocer el déficit y endeudamiento real del sector público, si las empresas se financian mayoritariamente con recursos públicos su endeudamiento y su déficit ha de computarse en las cuentas públicas. Desde el punto de del SEC 95 la economía queda dividida en tres grandes sectores: productores de mercado, productores para uso final propio y otros productores no de mercado.

Originariamente las empresas públicas se encuadrarían en el grupo de productores de mercado y cumplirían tres requisitos: ser unidad institucional

(goza de autonomía de decisión en el ejercicio de su función principal y dispone de un conjunto completo de cuentas), ser pública (cuyo control reside en las administraciones públicas, en el sentido que puede determinar la política general de la unidad a través del nombramiento de sus administradores) y ser de mercado (la unidad obtiene más del 50% de sus ingresos de la venta de su producción al sector privado de la economía). No obstante pueden existir empresas públicas en las que esta última condición no se cumpla, es ese caso las empresas se asimilan en su tratamiento a administraciones públicas y se les considera empresas públicas no de mercado.

¿Por qué crear una empresa pública? La creación de una empresa pública conlleva la adopción de una doble decisión. Por un lado, debemos identificar la conveniencia o necesidad de la intervención pública. Tal como señala la economía del bienestar a partir de la teoría de los fallos del mercado tres son los motivos que justifican la intervención pública en economía: la eficiencia económica (bienes públicos, externalidades, industrias con costes decrecientes, información incompleta y asimétrica, mercados no competitivos, etc.), la mejora en la distribución de la renta y la riqueza y la consecución del desarrollo económico dentro de un marco de estabilidad anticíclica (teorías del desarrollo, teorías keynesianas, etc.).

Una vez tomada la decisión de intervenir, el siguiente paso consiste en seleccionar el instrumento a utilizar. En principio la decisión de actuar en forma de empresa pública es una opción política, no obstante existen algunas características que podrían favorecer en determinados casos el uso de empresas públicas como instrumentos de intervención. Así, por razones de equidad se puede optar por la forma de empresa pública, ya que si se pretende aplicar el principio del beneficio (que cada cual pague en función a la utilidad que le reporta el bien o servicio público consumido) es factible y probablemente preferible crear una empresa pública para que produzca el bien o servicio y lo venda a cambio del pago de una cuantía en forma de precio. Eso sí, para ello sería necesario que el bien fuese apropiable en gran parte por el sujeto consumidor, por lo que estaríamos hablando de un bien de tipo privado o cuasi privado al modo de un servicio educativo o sanitario o la provisión de servicios de residencia. Evidentemente el hecho de que un bien o servicio de este tipo fuese suministrado por una empresa pública no impediría la aplicación de un sistema de subvenciones para garantizar el nivel de provisión que internalizase los efectos externos o alcanzase el nivel de provisión de bien preferente decidido por el Gobierno.

Otro supuesto que favorece la creación de empresas públicas es la aceleración de los procesos de producción. Las administraciones públicas están sometidas al derecho público donde los procedimientos de contratación suelen estar mucho más reglados que en el derecho privado, a fin de garantizar la transparencia y el trato igualitario, y ello conlleva unos tiempos más dilatados en el proceso de producción y en general unos mayores costes de transacción. Con objeto de evitar esta rigidez y cuando existe una presión temporal que exige el cumplimiento de plazos, por ejemplo la organización de unas Olimpiadas o una Exposición Universal, puede ser conveniente la creación de una empresa pública.

También puede ser apropiada la creación de una empresa pública cuando lo que se pretende es hacer partícipe a la iniciativa privada de un proyecto de la Administración. En ese caso la creación de la empresa pública permite que los agentes privados, empresas o familias, puedan formar parte del accionariado de la empresa teniendo incluso representación en los órganos de dirección.

En algunos casos también se pueden crear empresas públicas con el ánimo de medir las posibles mejoras de eficiencia que la gestión cuasiprivada podría introducir en la prestación de servicios públicos, como ha ocurrido con los hospitales públicos en algunos lugares, o incluso para crear un sistema de competencia interna que favorezca una mejora de la gestión o el ahorro en costes.

Del mismo modo, es factible el uso de empresas públicas para la gestión de monopolios dedicados a la producción de bienes y servicios. Este es el caso de los tradicionales monopolios de tabacos, de ánimo principalmente recaudatorio, o el de emisión de moneda, que aún perdura en la totalidad de los países. También es común que en los países menos desarrollados, ante la imposibilidad de que el sector privado pueda acumular el ahorro necesario para dotar de capital a este tipo de empresas, se confíe la producción de sectores estratégicos, como los de la siderurgia, electricidad, naval, aéreo, minería, etc. a empresas públicas.

En general las motivaciones relacionadas con el desarrollo y la estabilidad económica suelen ser justificación de la existencia de gran parte del sector público empresarial: estímulo y reorganización de sectores productivos, sustitución de importaciones, falta de empresariado autóctono, salvar actividad productiva y empleo, etc.

Finalmente, también es común que la elección del instrumento empresa pública esté fundada en razones de naturaleza política. Así, la existencia de secretos de estado o de secretos de guerra suelen avalar la creación de empresas públicas en el sector de la industria bélica.

Del mismo modo, la ideología de los gobiernos de turno, unas veces por el lado del nacionalismo estatalizador y otras por la lógica de la propiedad pública de los recursos productivos derivada de las posiciones marxistas, pueden llevar a la proliferación de empresas públicas.

### **3. Objetivos económicos de las empresas públicas**

A la hora de marcar objetivos a la empresa pública parece lógico atender, por un lado, a la situación que ha provocado su creación (la justificación de su existencia) y por otro a la relación jurídica-económica que se establece entre la empresa (consejo de administración) y la administración pública responsable (gobierno), que siempre conlleva una relación agente principal. La toma de decisiones por parte del consejo de administración (agente) que se realiza en un contexto de elección delegada siguiendo una serie de directrices generales (objetivos) fijadas por el Gobierno (principal).

Las directrices marcadas por el gobierno definen los objetivos a seguir por la empresa pública que se fijan entorno a los siguientes parámetros:

eficiencia económica, rentabilidad, incidencia sobre la distribución de la renta e incidencia sobre distintas variables macroeconómicas.

En cuanto a la eficiencia económica hay que distinguir entre la eficiencia tecnológica y de gestión y la eficiencia asignativa.

La primera exige, al igual que para la empresa privada, la adopción de las medidas necesarias para que el proceso productivo sea lo menos costoso posible (organización y gestión eficientes). La segunda va más allá, la empresa pública debe contribuir a la asignación óptima de los recursos productivos de un país, por ejemplo contribuyendo a solucionar fallos del mercado como la existencia de externalidades o de bienes públicos.

El segundo de los parámetros que debe valorarse como objetivo de una empresa pública es el de la rentabilidad. En el caso de la empresa pública dicho objetivo debe ser matizado, ya que mientras para la empresa privada la rentabilidad en estricto sentido viene dada por el beneficio antes de impuestos, para una empresa pública la referencia se traslada al excedente comercial bruto, es decir la diferencia entre los ingresos totales de la empresa y sus costes de explotación, entre los que no se incluirán ni los intereses ni la depreciación o amortización, lo que en la actualidad se viene denominando EBITDA. Este es un indicador de rentabilidad operativa, claramente más aplicable a las empresas públicas dado que en muchos casos la atención de las necesidades de capital físico y financiero tienen un tratamiento diferenciado por parte de los presupuestos públicos.

A pesar de que el objetivo político o económico de la mayoría de las empresas públicas no se fija en la obtención de beneficios, ni incluso cuando gestionan un monopolio natural, es deseable incorporar la rentabilidad como parámetro de su función objetivo ya que orienta la producción hacia la eficiencia. La obtención de un excedente comercial bruto positivo permitirá que la empresa pueda financiar sus inversiones, al menos en parte, con recursos propios, o incluso contribuir a la financiación de la hacienda pública, además la fijación de un objetivo de rentabilidad exige esfuerzos en la mejora de la gestión de la empresa e induce a reducir los costes de explotación. Podemos entenderlo, por tanto, como un incentivo para la búsqueda de la eficiencia tecnológica y de gestión.

El tercer parámetro a tener en cuenta es la incidencia en la distribución de la renta. Un repaso del sector público empresarial en los países desarrollados nos permite ver que gran parte de las empresas tienen un tamaño importante y desarrollan su actividad en condiciones de ausencia de competencia. Si estos mercados fuesen explotados por monopolios privados como consecuencia de la aplicación del principio de maximización del beneficio nos encontraríamos con subidas considerables de precios y reducciones en las cantidades producidas.

El hecho de ser empresas públicas induce por tanto a una redistribución a favor de los consumidores y si además las empresas utilizan inputs nacionales, los mayores niveles de producción se traducen en incrementos en la actividad y en la renta del territorio de implantación.

El primero de los efectos se da en el caso de empresas como RENFE o las compañías públicas de transporte metropolitano, entre cuyos objetivos se encuentra la vertebración e integración territorial y el favorecer la movilidad de grupos sociales poco favorecidos, y el segundo es claramente perceptible en casos de empresas públicas que tienen como objetivo mantener la actividad y la renta de la región en la que se implantan sus centros de producción, como es el caso el sector público minero en Asturias o León, del naval en Galicia o Cádiz o del automovilístico en Jaén, entre otros.

Finalmente, hay que considerar los efectos sobre distintos agregados macroeconómicos. Como ya hemos dicho las empresas públicas suelen ser empresas de gran tamaño en sectores estratégicos por lo que, por ejemplo, el peso de su gasto de inversión tiene efectos sobre la demanda agregada nacional y el PIB (ferrocarriles, aeropuertos, etc.).

La actividad de las empresas públicas también tiene impacto en variables como el salario. El alto grado de afiliación sindical de los trabajadores de este tipo de empresas permite negociar sistemas retributivos muy favorables que pueden ser utilizadas como ejemplo en otros sectores de la economía.

### **Conflictos entre objetivos**

El principal problema al que se enfrenta la empresa pública es la existencia de conflictos entre los diversos parámetros que se tienen en cuenta al definir sus objetivos. Ello obliga a identificar una prelación o cierto grado de compromiso entre los mismos.

Por ejemplo, cuando se decide intervenir en una industria con rendimientos crecientes a escala que lleva a la existencia de un monopolio natural, la búsqueda de la eficiencia asignativa obliga a establecer precios según su coste marginal, lo que conlleva producir con pérdidas. En este caso sería absurdo fijar para la empresa, junto al de eficiencia, un objetivo relacionado con la rentabilidad. También nos podemos encontrar con que se ha creado una empresa pública (o se han nacionalizado empresas privadas) para mejorar la distribución de la renta entre los territorios, o simplemente para no empeorarla (consecuencia de una reducción de actividad). En este sentido, en España podríamos hablar del sostenimiento de la minería asturiana o el sector automovilístico en Jaén. Parece claro que para estas empresas, cuyo principal dificultad estriba en producir ineficientemente (costes por encima del mercado), sería inviable plantearles su funcionamiento siguiendo cánones mínimamente razonables de rentabilidad o de eficiencia.

Finalmente, por no extendernos más en el tema, ha habido ocasiones en que la consecución de determinados objetivos macroeconómicos, como el control del déficit público, que han requerido la asunción de políticas de contención del gasto que a su vez han hecho que se reduzcan las transferencias que recibían las empresas públicas para acometer sus inversiones, han dejado sin utilidad algunos gastos previos.

En empresas de gran tamaño, como habitualmente han sido las empresas públicas nacionales, los gastos de inversión requieren de una planificación y ejecución en varios años, por lo que claramente estas actuaciones implican alejar a la empresa de su objetivo de eficiencia tecnológica y de gestión.

### **El control de la empresa pública**

Como se puede deducir de lo que acabamos de señalar, el adecuado funcionamiento de la empresa pública requiere de una clara y correcta definición de sus objetivos acompañada, como no, de un adecuado sistema de control que obligue a su cumplimiento.

Un sistema de control podemos entenderlo, grosso modo, como un conjunto de reglas y procedimientos que permite alcanzar la consistencia entre preferencias y decisiones, y en un nivel más exigente en términos económicos, con los resultados obtenidos por la acción empresarial. De nuevo, se ponen de manifiesto las dificultades inherentes a una situación de relación de agencia.

El gobierno podría optar por definir un sistema de control riguroso que requiriese de la justificación documental de cada decisión adoptada por la empresa. Sin duda sería un sistema costoso, aunque se evitarían los riesgos de que las decisiones adoptadas por la empresa no se correspondan con las preferencias definidas por el Gobierno para la creación de la empresa pública. En el otro extremo nos encontraríamos con un sistema descentralizado en la toma de decisiones. En este caso los costes de funcionamiento serían mínimos pero los riesgos de no correspondencia con los fines marcados a la empresa serían máximos.

La creación de un ente del tipo empresa pública implica una elección previa entre los distintos sistemas de organización de la producción pública: la creación de un departamento ministerial con una organización y control íntegramente burocráticos; la creación de un organismo autónomo en el que se mezclan dosis de descentralización en la toma de decisiones con organización y control burocráticos; y la creación de una empresa pública. Si se opta por esta última implica una apuesta por la descentralización y la autonomía y por un control que se practica en parte por la vía de la persuasión (pérdida de confianza en la dirección de la empresa si no actúa según las directrices marcadas por el gobierno) y en parte por otros instrumentos como son el control financiero, la definición de reglas económicas y la inspección externa.

El control financiero aplicado a las empresas públicas tiene mucho que ver con la forma de organización de la misma, sin embargo es práctica habitual que se ciña fundamentalmente al control de los gastos de inversión, ya que son estos los normalmente requieren y aglutinan la mayor parte de los préstamos y subvenciones concedidas por el gobierno a las mismas. En ciertas ocasiones el control se extiende a la política de endeudamiento seguida por la empresa pública, fundamentalmente la que se deriva de déficits de gasto corriente.

Además del control financiero existe la posibilidad de definir reglas económicas. Este proceder contribuye de manera destacada a la



descentralización en la toma de decisiones por parte de la empresa, al permitir un mayor nivel de autonomía, y suele ser un elemento incentivador para la consecución de mayores niveles de eficiencia y rentabilidad.

Dichas reglas pueden ser: fijar precios atendiendo al coste marginal, establecer objetivos financieros anuales o plurianuales (fijación de excedentes), marcar criterios técnicos para la asunción de proyectos de inversión (valor actual neto, tasa interna de retorno, análisis coste-beneficio), etc. Finalmente otro sistema de control es la inspección o auditoría externa. Según su procedencia podremos encontrarnos con inspecciones realizadas por el propio gobierno, realizadas por organismos autónomos como puede ser el Tribunal de Cuentas, procedentes de comisiones parlamentarias, o auditorías realizadas por entidades privadas contratadas por la propia organización.

#### **4. Fuentes de financiación de las empresas públicas. Sistemas de fijación de precios. La rentabilidad de la empresa pública.**

La empresa pública, como empresa que es, debería tener como fuentes de financiación las ordinarias de las empresas privadas. Sin embargo, como ya hemos visto a lo largo del capítulo, las particularidades que derivan de su carácter público producen esquemas de valoración alternativos a los de las empresas privadas que también se materializan en los aspectos financieros. Así, partiendo del sistema tradicional de contabilización pública podemos distinguir entre gastos de consumo, aquellos que se encargan de retribuir los medios de producción, y gastos de inversión, los dirigidos a la renovación y ampliación de dichos medios de producción.

Para los primeros, los de consumo, podemos diferenciar dos fuentes de financiación. Los precios, o ingresos por ventas, que son obtenidos de los compradores a cambio de los bienes y servicios ofrecidos. Y las transferencias, ingresos sin contraprestación. A su vez, estas pueden ser explícitas, todas aquellas subvenciones a la explotación y transferencias corrientes recibidas por la empresa, o implícitas, como reducciones o exenciones en la imposición indirecta, intereses bonificados, exenciones en la tributación de los beneficios obtenidos, etc. Los gastos de inversión pueden ser financiados tanto por fondos propios como ajenos. Los primeros son canalizados a través del ahorro bruto obtenido por la empresa y, como hemos visto, está muy condicionado por los objetivos exigidos a la empresa. Los segundos pueden ser tanto públicos, transferencias de capital y préstamos realizados por instituciones públicas, como privados, préstamos de todo tipo obtenidos de instituciones privadas. En muchas ocasiones la financiación exterior obtenida para empresas públicas ha tenido cierta importancia en el marco internacional, unas veces como muestra del respaldo político a determinadas actuaciones nacionales (créditos del Banco Mundial o del BEI), en otras ocasiones para equilibrar la Balanza de Pagos y en otras simplemente porque se obtenían con mayor facilidad.

Una de las maneras más sencillas de poner de manifiesto las particularidades en la financiación de las empresas públicas es recurrir al caso de la fijación de precios en industrias con costes decrecientes (monopolio natural), ya que gran parte de las empresas públicas tienen su

origen en este tipo de fallo de mercado. En un monopolio natural la dimensión del mercado no es suficiente para que el equilibrio del mercado se alcance en el tramo creciente de la curva de costes medios. De este modo, la primera empresa que alcance el tamaño necesario de planta como para abastecer a todo el mercado acabará quedándose con el mismo al completo. El problema en este caso es que si la empresa sigue la regla de optimización que obliga a que el precio se iguale al coste marginal, irremediablemente producirá con pérdidas.

La solución más sencilla a esta situación de pérdida de bienestar social es la nacionalización de la industria, ya que en esta situación no resultaría efectiva ninguna medida incentivadora de la competencia privada. Adicionalmente, si el sector está nacionalizado y se sigue la regla de la competencia perfecta para la búsqueda del equilibrio del mercado (con la que se genera el mayor bienestar total en un mercado), las pérdidas serían cuantiosas y se perpetuarían en el tiempo. En este supuesto una solución fácil de implementar para evitar una sangría continua de recursos sería establecer como norma de comportamiento igualar el precio al coste medio, de forma que la empresa trabajaría sin pérdidas (ni beneficios).

Más allá de reglas sencillas en relación a la fijación de precios, las empresas públicas suelen enfrentarse a tipos de producciones y demandas con características muy particulares que conllevan el empleo de sistemas complejos de fijación de precios. Así es posible que la empresa se enfrente a demandas del tipo pico-valle, en las que se puede dividir el período de referencia en dos subperíodos, uno en el que se concentra un porcentaje muy elevado de la demanda del servicio y otro en el que prácticamente no se consume nada del mismo. Ese es el caso del suministro de energía o de los servicios de telecomunicaciones. Una solución trivial para este tipo de mercados es fijar la capacidad productiva según las características de la demanda pico y fijar un precio para esta demanda que permita financiar el stock de capital, mientras que la demanda valle se atendería a un precio que cubra los costes variables. Lo normal, sin embargo, es que la capacidad sea determinada por ambos tipos de demanda y que las reglas de fijación de precios sean más complejas, como los sistemas de precios no uniformes o los llamados precios Ramsey.

Los precios no uniformes son comunes en las economías avanzadas. El más sencillo es la tarifa en dos partes. Una de ellas será fija e igual a todos los consumidores, que toma la forma de cuota de entrada en el mercado o de enganche y que financia los costes de capacidad o fijos, y otra variable en proporción a la cantidad consumida por cada usuario. En España este sistema es común en la tarificación de los suministros de agua, electricidad, gas natural, etc. En determinadas ocasiones, cuando el coste de capacidad es muy elevado, hay consumidores que no pueden hacer frente a la alícuota asociada a los costes fijos. Si esta situación no es aceptable por razones de equidad se suelen fijar dos tipos de tarifa: una primera, para los grandes consumidores del producto, sería una tarifa en partes en la que se diferenciaría la cuota fija y la cuota variable, y una segunda, para pequeños consumidores, con un precio uniforme que se calcula teniendo en cuenta tanto los costes de capacidad como los de explotación.

Al margen de los ingresos vía precios, y dada la habitualidad con la que las empresas públicas explotan servicios donde se cumplen las condiciones técnicas del monopolio natural o en las que sus producciones responden a la definición de bienes preferentes o generadores de externalidades, es común que funcionen con pérdidas y por tanto en su financiación cumplan un papel destacado las transferencias del Gobierno matriz. El problema de subvencionar costes de producción es la necesidad de establecer estrictos controles de gestión, ya que aceptar como habitual que una actividad se desarrolle con pérdidas podría incentivar la relajación en el cumplimiento de los objetivos de eficiencia en la producción (y en consecuencia a mayores pérdidas).

Es precisamente esta cuestión la que obliga a plantear la conveniencia de incorporar la rentabilidad como objetivo de las empresas públicas. Al respecto hay que señalar que en los últimos tiempos han prevalecido las posturas defensoras de la primacía del objetivo de rentabilidad económica sobre cualquier otro, en el entendido de que rentabilidad implica eficiencia. Sin embargo, tal como se ha señalado más arriba esa asociación no sólo no es automática sino que incluso en las actividades donde se concentra la actividad de las empresas públicas es normal que existan contradicciones entre ambas. De hecho la sintonía sólo se da en mercados donde imperan condiciones de competencia perfecta, donde por cierto no parece razonable que proliferen este tipo de empresas. Es precisamente esta razón la que lleva a la conclusión de que en la mayor parte de las empresas públicas prime la percepción de servicio público y en consecuencia no sea determinante la rentabilidad.