

# INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA EMPRESA PÚBLICA\*

**Valentín Andrés Álvarez**

*Catedrático de la Universidad de Madrid*

Quien se enfrenta con una gran institución de su tiempo, para comprenderla o juzgarla, ha de partir de ciertos datos, supuestos o principios que le son impuestos por la época en que vive; porque el investigador del presente se diferencia del investigador del pasado en que aquél ve la época que estudia por dentro y éste por fuera y, por lo mismo, así como el astrónomo refiere la esfera celeste, en cuyo centro está, a ciertas estrellas fijas fundamentales, aquél toma como puntos de referencia fijos las ideas vigentes en su tiempo. Pero es un hecho cierto y bien conocido el de la coexistencia en todo tiempo de dos sistemas de ideas: uno en que pervive la inercia de lo que queda atrás y otro en que se quiere ya advertir el movimiento hacia adelante; aunque es siempre difícil juzgar desde el presente si pasó, definitivamente, el pasado o va a seguir viviendo en el futuro.

En la explicación del hecho que vamos a considerar aquí, la intervención creciente del Estado en la actividad económica, o más concretamente, el gran desarrollo de la «Empresa Pública» en nuestra época, la división es clara: para unos se trata de un hecho perfectamente engranado en la lógica del proceso histórico que vivimos; para otros es una desviación desorbitada y absurda del desenvolvimiento normal de ese proceso, al que se considera encauzado, no por un camino nuevo, sino por una vía muerta. Analicemos rápidamente el contenido de estas dos opiniones para fijar el punto de arranque de la nuestra. La primera posición contiene una afirmación única: históricamente el presente y el futuro proceden del pasado; pero que *procedan históricamente* no significa que *deriven lógicamente*, pues esto último supone un salto ilícito de la Historia a la Teoría. La segunda opinión, en cambio, contiene dos afirmaciones: una lo

---

(\*) Publicado en *Revista de Administración Pública*, n° 3, 1950, pp. 41-52.

de «desorbitado y absurdo» del proceso, afirmación falsa, pues en la Historia no puede haber nada absurdo, porque cuando es auténtica, todo, en ella, es verdad; y en cuanto a la «vía muerta» debe objetarse que en la vida colectiva, como en la individual, –no hay ninguna vía abierta previamente y ella, como el constructor de un camino, tiene que ir abriéndolo para avanzar. A la Historia se la debe dejar en su sitio; lo que es Historia hoy terminó ayer.

El problema que nos plantearemos aquí sobre la Empresa Pública no es cuál será su futuro, sino intentar comprenderla con las ideas del presente.

La palabra «empresa» nació en el campo de las actividades colectivas. Cuando se dice «las empresas de Colón» o del «Gran Capitán» se da al vocablo su primitiva significación; *Empresas Políticas* tituló Saavedra Fajardo el libro donde expone su «idea de un Príncipe político cristiano». Fue a mediados del siglo XVIII cuando introdujo Quesnay, en el artículo de la Enciclopedia «Grains», la palabra «entrepeneur» para designar al que «gobierna y dirige su empresa»; esta «empresa» era privada y con este sentido, que debía ya predominar entonces, se mantuvo después. Y lo mantuvo con un carácter casi tan exclusivo que cuando al final del siglo XIX, o principios del XX, retornó la voz «empresa» al campo político era tan intenso su matiz privado que la frase «empresa pública» parecía encerrar una contradicción en los términos; chocaba tanto, entonces, con la buena Gramática como con la buena Economía, es decir, la liberal. Pero las palabras toman su sentido de las cosas; en la época de Fajardo predominaban las «empresas políticas», en la de Quesnay las privadas, y en la nuestra la empresa ha vuelto a su lugar de origen, con parte del bagaje adquirido en la economía privada, para ser «empresa pública».

No vamos a exponer aquí el proceso histórico de estas ideas y retornos, de esas oscilaciones del centro de gravedad entre lo «público» y lo «privado»; nuestro propósito no es contar la Historia de cómo han acontecido esos vaivenes, sino encontrar los fundamentos de una teoría que nos ayude a comprenderlos. Veremos en seguida que el intento es mucho menos ambicioso de lo que pudiera creerse.

En los hechos históricos, como en todo lo que sigue una trayectoria, hay, además de los puntos de una línea, las fuerzas que impulsan a lo que se mueve y que explican la forma de aquélla. La Historia es movida por impulsos originados en el seno de la Sociedad de cada época. Por esto, si queremos explicarnos las vicisitudes de la «empresa pública» en el pasado y su realidad presente, hemos de fundar la explicación en consideraciones sociológicas. Ahora bien, ¿disponemos hoy de una teoría de las relaciones económico-políticas con generalidad suficiente para comprender las que se establecen entre los individuos y entre éstos y el Estado? Creemos que sí, pues aunque diseminada por diversas disciplinas basta, quizás, un simple trabajo de ensamblaje para armar el instrumento que aquí necesitamos.

Aristóteles, en el Libro I de su Política, al tratar de la organización familiar hace el deslinde de dos campos de actividades, que denomina «oikonomía» y «crematística». Resumiendo y esquematizando los conceptos podríamos decir que la «oikonomía» doméstica se caracteriza, en primer lugar, porque en ella es todo natural; las necesidades que satisfa-

ce son naturales, como la de alimentos, vivienda, etc.; la producción natural también, como el pastoreo, la caza y la labranza; el cambio, cuando existe, es igualmente natural, pues se trata de trueques o permutas de sobrantes, sin intervención del dinero. En la «crematística», que comprende las actividades en que el dinero interviene, es todo, por el contrario, artificial, o diríamos mejor «social», que es lo opuesto, en este caso, a «natural»; las necesidades que crea son artificiales, o sociales, como el lujo; el cambio es artificial también, porque el uso que en él se hace de las cosas no es el que corresponde a su naturaleza, pues los zapatos, por ejemplo, sirven, naturalmente, para calzarlos, pero no para venderlos y hacer dinero con ellos; el dinero mismo es un bien, o una riqueza, completamente artificial, sin sustantividad propia, como lo prueba, con la leyenda del Rey Midas, el mismo Aristóteles. Este da, todavía, otra distinción muy importante: en la «oikonomía» todo es *limitado*, lo son, sin duda alguna, las necesidades naturales (Adam Smith diría muchos siglos después que la necesidad de alimentos está limitada por la capacidad del estómago); la producción está limitada también por las mismas necesidades a que atiende, e igualmente el cambio. En la «crematística», por el contrario, es ilimitado todo; el deseo de lujos no conoce límite; si la necesidad de alimentos se sacia, la de muebles, carruajes y adornos –dice también Smith– es insaciable; si en el cambio natural sólo se llega al límite de lo necesario, en el cambio artificial «crematístico» no hay límite alguno para el lucro que resulta de él.

A estas distinciones aristotélicas, pueden añadirse otras, no indicadas por el filósofo, pero que hemos de tener en cuenta también. La «oikonomía» familiar, la administración doméstica, es una organización jerárquica, regida por la autoridad de un jefe: el del grupo familiar; en las relaciones crematísticas, de puro cambio lucrativo, no existe autoridad ni jerarquía. La distinción aristotélica entre «oikonomía» y «crematística» corresponde, pues, a la muy moderna entre relaciones de poder y relaciones de cambio.

Los conceptos sociológicos modernos permiten desenvolver y precisar, todavía más, la oposición señalada. Si las necesidades naturales son limitadas, como observaron Aristóteles y Smith, los recursos naturales que las satisfacen son limitados también; la naturaleza nos limita, además, con sus leyes de cumplimiento ineludible. Y si las necesidades sociales no tienen límites, los recursos de la técnica, que es una creación social, no los tiene tampoco, pues con ellos se puede incluso, si no evitar el cumplimiento de una ley natural, anular, al menos, con otra sus efectos, como anula la fuerza ascensional del globo los efectos de la gravedad. Por eso define Ortega, muy exactamente, la técnica «como la reforma que el hombre impone a la naturaleza en vista de la satisfacción de sus necesidades». La naturaleza limita al hombre y la sociedad lo libera. Donde la naturaleza domina, como en la agricultura, las limitaciones imponen la ley del rendimiento decreciente; no se puede aumentar la producción, intensificar o extender el cultivo, sin que aumenten las dificultades que hacen disminuir la productividad del trabajo; donde domina la técnica, como en la industria, cuando la producción aumenta la explotación se concentra y aparecen las ventajas de la producción en gran escala, la ley del rendimiento creciente. Cuando la agricultura se extiende las nuevas tierras roturadas son cada vez peores; cuando la industria se expande las nuevas instala-

ciones creadas son cada vez mejores. Las dos leyes del rendimiento, decreciente y creciente, son la expresión real y tangible de lo que la naturaleza limita y la sociedad libera.

Lo que acabamos de exponer puede resumirse diciendo que hay dos sectores de actividades económico-políticas en las que se contraponen estas dos series de conceptos: lo natural y lo social, lo limitado y lo que no tiene límites, el principio de necesidad y el del lucro, las relaciones de poder y las relaciones de cambio. Este antiparalelismo es el instrumento que habíamos postulado antes, pues del modo como se articulan en una época los elementos enumerados depende, como vamos a ver, el engranaje económico-político que se advierte en ella entre lo «público» y lo «privado».

Al comenzar la Edad Moderna nace un ente histórico nuevo: el Estado Nacional, cuya organización requirió un sistema económico adecuado para salvar las primeras etapas de su existencia; este sistema fue el Mercantilismo. Es fácil de deslindar, en esta época, los campos «oikónómico» y «crematístico»; el primero corresponde a las actividades interiores del país y el segundo a las exteriores. Vamos a ver, en efecto, cómo el Mercantilismo es una «crematística» hacia afuera y una «oikonomía» hacia dentro.

Entre las varias características del Mercantilismo hay una que nos interesa destacar aquí: la de ser un sistema de poder. El Estado Nacional, en sus comienzos, tuvo que luchar para existir y necesitó ser fuerte política y económicamente. Ahora bien, el poder tiene determinadas características sociológicas que modelan todo el sistema donde se destaca su predominio. El poder político es, fundamentalmente, social; pero esto no excluye el que posea ciertos atributos naturales y presente, por esto, analogías, con el patriarcalismo familiar. Los ingleses del siglo pasado sentían a la Reina Victoria como una gran «madre nacional» y los rusos de hoy, según se cuenta, llaman a Stalin «el padrecito». En la época mercantilista el poder tenía, hacia fuera, las características de lo social y crematístico, es decir, la limitación; porque no tenía límites morales, hacia fuera, creó el maquiavelismo, y porque sentía las fronteras geográficas como una mutilación aspiraba a una expansión infinita, que se revela bien en aquella frase de nuestro Felipe II de que «en sus Estados no se ponía el Sol». El lucro, crematístico e ilimitado, aparece, hacia fuera también, en la teoría y la práctica de la Balanza de Comercio, consecuencia de la apetencia insaciable por el oro, tan característica de la época, y de las relaciones de cambio, únicas posibles en el exterior; y si con las colonias eran en parte de cambio y en parte de poder, era porque ellas, sobre la linde de los dos campos y con vertientes hacia los dos, estaban geográficamente fuera y políticamente dentro de la esfera metropolitana. Hacia el interior, por el contrario, el poder actuaba dentro de una unidad, de un todo limitado, como una familia, y aunque fuese, en la época mercantilista, un poder absoluto reconocía los límites impuestos por la moral, el derecho, y sobre todo por el bien común, a su jefatura patriarcal; y como dominaba en todas las actividades, al regular la industria, reglamentar el trabajo y encauzar el comercio, no dejaba, apenas, espacio para el cambio lucrativo libre; casi todas las relaciones eran de poder, y encaminadas hacia las necesidades e intereses comunes. El predominio de lo «público» sobre lo

«privado» era tan completo que un gran apologista del Mercantilismo, Adam Müller, pudo decir, en su *Theorie des Geldes*: «La idea justa, no entorpecida por ninguna teoría deformadora, que tenían nuestros antepasados de la estructura esencial de la vida política, se manifiesta en que, frente a toda la división de las actividades ciudadanas, cuidaban siempre de que en ellas reinase una fuerte unión. Las artes, las ciencias, se separaban, pero sólo en tanto que se unían gremialmente en corporaciones tanto más estrechas. Cuanto más se dividían, entre diversas manos, las funciones de un asunto ciudadano, tanto más fuertemente reunía en un todo el maestro los hilos separados; pero él mismo... era un trabajador individual en la corporación de su gremio; y, a su vez, cada gremio vivía en una especie de matrimonio con la corporación de actividades urbanas; a su vez, las actividades urbanas aspiraban a compenetrarse con las rurales... y, aunque esta suprema relación de dependencia económica con el Estado no se haya conseguido. . plena y perfectamente, todas las funciones económicas se encaminaban decididamente hacia ella.» Y en otra de sus obras dice, también Adam Müller, que cada fuerza productiva sólo puede producir en tanto que es, ella misma, el producto de una fuerza más elevada; si el Estado cesa de producir, cesan todas las producciones menores por sí solas; y el «producto de todos los productos» es el Estado<sup>1</sup>.

Como la organización familiar es una pequeña «oikonomía» doméstica la organización mercantilista fue una gran «oikonomía» nacional, donde todas las actividades privadas se desarrollaban dentro de una gigantesca y única «empresa pública».

En el seno de esta organización, tan fuertemente articulada, se incubó, sin embargo, una fuerza nueva, dotada de gran poder expansivo, es decir, de poder de destrucción primero y de creación después. Las mallas de la red intervencionista, aun siendo muy estrechas, dejaban algún margen a la actividad económica libre y privada, al capitalismo naciente. No interesa aquí cómo surgieron los primeros capitales, sino el hecho del antagonismo radical entre los principios en que se fundaba el Mercantilismo y los que propugnaba el nuevo ente histórico y que acabaron por sustituir la organización tradicional por la basada en ellos.

El factor económico que domina en la época mercantilista es el trabajo; su eficacia depende del conocimiento de un arte tradicional, de cuyas reglas técnicas se hicieron las Leyes que regulaban el aprendizaje y la producción; la eficacia y el éxito del factor capital, por el contrario, no depende del conocimiento de un arte, de una técnica, sino del espíritu de empresa y de iniciativa, del temple para asumir el riesgo y del amor a la aventura, elementos personalísimos orientados exclusivamente hacia el individuo, hacia su interés personal. La relación con otros individuos se establece en el mercado, campo libre de lucha y competencia. Con esto

---

(1) Adam Müller, *Elementos de política: lecciones dadas desde Dresden en el invierno de 1808-1809*, traducción en *Revista Occidente*, Madrid, 1935, p. 215.

se introduce dentro de la organización mercantilista, dentro de la «oikonomía» del trabajo, la «crematística» del capital. El principio de necesidad será sustituido por el del lucro, las fuerzas limitadas del hombre por las ilimitadas de la máquina, las relaciones de poder por las de cambio. El interés se traslada del grupo al individuo; si antes todo era «público», después será todo «privado». La igualdad esencial al cambio se sobrepone a la jerarquía inherente al poder, y hasta tal punto se lleva el imperio del contrato sobre el mandato que incluso el «imperium» mismo del Estado, el origen de todos sus mandatos, se funda en un contrato previo que lo justifica: el Contrato Social. El sistema político económico era un sistema lógico radical; no podía haber «empresas públicas», ni siquiera «propiedades públicas», y las que el Estado poseía tradicionalmente se enajenaron en una liquidación general y gigantesca: la Desamortización Civil.

Pero el mismo movimiento desamortizador comenzó a plantear problemas ineludibles, cuya solución era incompatible con la pureza lógica del sistema que lo impuso. Por ejemplo: ¿debían enajenarse todos los montes del Estado o de Corporaciones públicas?...; porque las talas de bosques, puramente lucrativas, pueden ocasionar, y han ocasionado, daños económicos y sociales gravísimos; el monte, a los pocos años de la destrucción forestal, se convierte en peña desnuda, en amenazadoras torrenteras, etc., etc. Por otra parte, la formación de bosques centenarios no es empresa que estimula la iniciativa del propietario particular, a causa de la limitación de su vida y la de sus descendientes inmediatos; la economía pública, en cambio, actúa no sólo en interés de la generación presente, sino de las futuras, puesto que se perpetúa en la sucesión ininterrumpida de las generaciones. Hubo que reconocer este hecho: podía haber, por excepción, propiedad pública; pero la empresa tenía que ser, sin excepción, privada.

Ahora bien, la empresa privada se sirvió, en el curso de su desenvolvimiento, de elementos que se rebelaron contra ella, como ella se había rebelado contra la organización mercantilista, cuando ésta necesitó los servicios del capital privado. Muchos de los cambios profundos de la Historia se promueven cuando algo que entra en ella como servidor comienza a imponerse como señor. La empresa se sirvió, desde sus comienzos, de un elemento indispensable para su lucha en el mercado libre: la técnica productiva. La técnica introdujo en el capitalismo una de las más importantes características de la «crematística», pues si con el lujo entró en el campo del consumo la ilimitación, con la técnica entró en el de la producción. La ley del rendimiento creciente, consecuencia, como vimos, de las posibilidades ilimitadas de la técnica, impulsó la concentración industrial y con ella la tendencia al monopolio. Desde este instante mismo el gran capitalismo moderno comenzó a socavar las bases del pequeño capitalismo primitivo, es decir, los fundamentos de la organización postulada primero y creada después por el propio capitalismo. El monopolio era la negación de la competencia; el precio no se formaba ya sin intervención de ninguna voluntad, sino por voluntad de quien domina el mercado; la igualdad de las relaciones de cambio se transformó en el dominio absoluto de un poder, y de un poder en manos privadas. Se incubó así la gran contradicción que resultó de mezclar elementos incompatibles, de introducir en la «crematística» elementos de la «oikonomía». El lucro, lógico y lícito, en las

puras relaciones de cambio, se produce en relaciones de poder, a las que es contrario por esencia; se impone, además, con toda su ilimitación por algo que ha de tener limitaciones, pues no debe existir ningún poder sin ellas. Además, el monopolio, por ejercer, en general, su dominio por toda el área de la nación, aun siendo privado tiene volumen público.

En la tendencia monopolista existe, pues, una razón suficiente para transformar en actividades públicas las empresas privadas donde la técnica productiva impulsa aquella tendencia. Sin embargo, *razón suficiente* no significa *causa eficiente*. Para que una actividad pase del sector privado al público tiene que haber en ella algo que no sea indiferente a los fines del Estado. Pero esto, que parece de una evidencia deslumbrante, enfoca nuestra atención hacia nuevas cuestiones que no podemos eludir. Porque en nuestra pintura del monopolio hemos, quizás, recargado las sombras para hacer más vivos los contrastes, y no podemos olvidar la doctrina clásica de la no ingerencia del poder público en la economía privada, fundada en la armonía entre el interés particular y el beneficio común. Tenemos, por lo tanto, que abordar la cuestión de si esa armonía puede ser articulada y valorada dentro de las ideas directrices de esta exposición.

Acaso se habrá advertido ya que desde el comienzo de este ensayo se arrastra latente una contradicción que vamos a hacer patente ahora. Para Aristóteles la oposición entre lo «oikonomico» y lo «crematístico» se fundaba en la oposición entre lo natural y lo artificial, o «social», según nosotros; también, por nuestra propia cuenta, hemos identificado el sector «oikonomico» con el «público» y el «crematístico» con el «privado». Con estos añadidos parece que no podemos evitar algunas contradicciones manifiestas.

Comencemos por la menos grave. ¿Es que la «oikonomía», entendida como la organización político-económica de una comunidad, es «natural» en el sentido que lo era la organización familiar primitiva?; ciertamente no; es indudable, sin embargo, el que se mantiene en ella el principio de necesidad, mucho más natural y primitivo que el de lucro, y las relaciones de poder, más naturales y primitivas también que las de cambio. Pero donde la contradicción parece evidente es al considerar fuera del sector social al poder público y dentro a las actividades individuales y privadas; contradicción que se manifiesta con toda su crudeza en lo que entendemos por «socializar», que es, justamente, el paso de una actividad de nuestro sector social o «crematístico» al «oikonomico» o público. Ahora bien, una palabra, por sí misma, no dice nada si no está fuertemente vinculada a una cosa real o a un concepto preciso. Se puede, en efecto, poner otro ejemplo donde la aplicación del vocablo «socializar» al paso indicado antes sería de gran violencia para su sentido. Cuando un precio, que se formaba antes en un mercado libre, se fija después por el Estado, ¿puede decirse que se ha «socializado»?; ¿es más «social» el precio impuesto por la voluntad del que manda que el formado dentro de un gran grupo social, con intervención de todos y sin imposición de nadie?; ¿es más «social» lo que impone uno solo que lo que surge de las interconexiones múltiples de una colectividad? Lo «social» –Ortega ha expuesto con gran exactitud y brillantez esta idea– es lo que se forma, espontáneamente, dentro de una agrupación de hombres, como los usos, las cos-

tumbres, el lenguaje, el precio de libre competencia, y también la organización espontánea que se crea en una economía libre.

Podemos, pues, añadir a las características de los dos sectores aristotélicos el que uno es el de la organización impuesta y el otro el de la espontánea, característica que va a suministrarnos la conclusión final sobre las relaciones y los límites entre lo que puede ser «empresa privada» y lo que debe ser «empresa pública».

Los filósofos del siglo XVIII afirmaban que la sociedad tiene sus leyes propias, no impuestas por autoridad alguna, pues se cumplen sin ella y aun en contra de ella, porque son *leyes naturales*; además, la organización que crean es la que cumple mejor los fines colectivos. En esta doctrina se mezclan verdades y errores. Es cierto, en nuestra opinión, el que la sociedad tiene sus leyes, que se cumplen sin mandato de la autoridad; no lo es el que estas leyes sociales sean naturales, pues lo «social» es, para nosotros, lo opuesto a lo «natural»; es también erróneo el que la autoridad no puede corregir o evitar su cumplimiento, porque esta afirmación implica la negación de toda política económica y social, cuya realidad es innegable; no es admisible tampoco que la organización, creada por la actuación automática y libre de aquellas leyes sea, en todo caso, la más beneficiosa para la colectividad. Pero este último punto necesita ser esclarecido, porque la afirmación de Adam Smith de que cuando alguien busca su beneficio propio beneficia también a la comunidad, pues «una mano invisible le conduce a favorecer un fin que no entra en su propósito», es decir, su doctrina de la armonía entre el interés privado y el público, no ha sido, a nuestro juicio, contradicha por ninguna teoría tan rigurosa como la suya, sobre todo después de ser reelaborada por Walras y Pareto.

La cuestión puede ser considerada dentro del marco de conceptos en que estamos desarrollando esta exposición. Que el principio del lucro, las relaciones de cambio y la organización espontánea creada por ellas, armonizan el interés de cada uno con el de los demás, es algo que se cumple dentro de un vastísimo sector de actividades privadas; porque, en general, el único procedimiento normal de obtener algún beneficio de otros es servirles, proporcionarles algo útil; beneficio tanto mayor cuanto más y mejor se sirva. Esto es certísimo dentro del campo «crematístico», del que jamás se salen Smith y sus continuadores; el error está en prescindir en absoluto del campo «oikónómico», que pudo haber tomado el padre de la economía política de Aristóteles, como tomó de éste la distinción entre «valor de uso» y «de cambio», cuyo fundamento está, precisamente, en la distinción previa de los dos sectores aristotélicos, ya que el «valor de uso» es la faceta «oikónómica», y el «de cambio», la «crematística» del valor. Para Smith y sus continuadores, toda la Economía era «crematística»; pero tuvieron que admitir, en el Estado, la Hacienda, que era «oikónómica». Es sobradamente conocido el porqué y el cómo la admitieron: era un mal necesario y que, por lo mismo, había que reducirlo al *mínimum indispensable*. Con el tiempo ese *mínimum* se ensanchó enormemente; si bien, para los partidarios de la Escuela, ese ensanchamiento era pura «desorbitación». ¿Lo era realmente?



El campo investigado por la Economía clásica era un campo de fuerzas económicas privadas, donde se producían automáticamente todos los equilibrios y movimientos; resultaba, además, de este mecanismo, el funcionamiento óptimo de la organización económica, pues si podía ocasionar, a veces, daños, cuando éstos no se corregían, automáticamente también, eran irremediables. Esta doctrina, como hemos indicado ya, contiene, sin duda alguna, verdades generales e indiscutibles, excepto lo de ser irremediables los daños; lo que es cierto también en el supuesto, por ellos admitido, de actuar únicamente fuerzas privadas; pero no lo es cuando actúa, además, la fuerza del Estado, por ser ésta de muy distinta naturaleza y de mucho mayor poder. Podemos verlo en algunos casos típicos.

En los movimientos cíclicos de la coyuntura económica, con sus crisis periódicas, con el terrible paro extendido a grandes sectores de la población, aparece con gran claridad cómo se origina una gran perturbación y cómo se corrige, automáticamente, *después que se han ocasionado todos sus tremendos males*, pues las fuerzas económicas privadas son impotentes para prevenirlos; cuando se advirtió la concordancia de esos movimientos con los monetarios y crediticios, que el Estado puede regular, apareció la Política Coyuntural correctora del ciclo; los perjuicios que un monopolio lucrativo puede ocasionar, los evita su transformación en «empresa pública», que es ajena al lucro; cuando una producción, como la minería en Inglaterra, aun no estando monopolizada, es base y sostén de una gran organización industrial, no puede dejarse abandonada al «laissez faire» lucrativo; hay, además, ciertos fines públicos que pueden encauzarse dentro de fines lucrativos de entidades privadas, que actúan en régimen de competencia, como los Seguros Sociales; pero en tanto que esa actividad puede ser, en manos del Estado, un medio para que se cumpla mejor la finalidad pública, tenderán a ser substraídos de la empresa privada; aunque la emisión de billetes por Bancos privados hubiese mantenido en todo momento la seguridad y fijeza en el valor del dinero fiduciario, el Estado hubiera reclamado también esa actividad, porque en su poder es un instrumento efficacísimo para cumplir fines muy importantes de la política económica, etc., etc.

Parece, pues, justificada ampliamente la existencia de una economía del Estado. No hemos de olvidar tampoco que ésta tiene, además, sustantividad propia; porque hay actividades, servicios públicos, ligados originariamente, por su propia naturaleza, al mismo ser del Estado, y que no consideramos aquí por haber circunscrito nuestro tema a la «empresa», y como esta palabra pasó al dominio público con un sentido procedente del privado, nos parece lógico excluir del concepto todas las actividades originariamente públicas.

Dentro, pues, del terreno fronterizo y litigioso, las consideraciones anteriores contienen esta conclusión: una actividad económica debe, y sólo debe, pasar de privada a pública cuando dentro de la economía libre contraría o es indiferente a fines económicos, sociales, etc., que el Estado considera imprescindible cumplir, y la actividad es, además, en manos de éste, un instrumento que permite cumplirlos o mejorar su cumplimiento. Estos son los límites lógicos entre lo público y lo privado en el campo de la empresa; sobrepasarlos en uno u otro sentido es caer en excesos igual-

mente perturbadores: el del individuo contra el Estado o el del Estado contra el individuo.

No queremos, o, mejor dicho, no podemos afirmar nada sobre el futuro, pues hemos advertido ya, al comienzo de este trabajo, que la vida colectiva, como la individual, no avanza por caminos abiertos previamente; tiene que ir abriéndolos al avanzar. Puede decirse algo, sin embargo, de las fuerzas que los abren, y es que si dan una resultante bien determinada y ésta impulsa, en un momento, hacia una dirección, en el siguiente pueden impulsar hacia la dirección opuesta. Si la perfección y rapidez de las comunicaciones ha reforzado la unidad y cohesión del espacio, y con ellas la extensión y eficacia de un poder centralizado; si la técnica favoreció la concentración de actividades y con ello reforzó también la tendencia antes indicada; si el Estado fue ensanchando el sector público a costa del privado, se produjo todo ello porque la resultante social de las fuerzas originadas en el seno de la sociedad misma empujaba en esa dirección a todas las actividades. Pero aquel impulso ha cambiado varias veces de sentido en el curso de la Historia, y puede cambiarlo una vez más; entonces la unidad y cohesión del espacio moderno puede favorecer, igualmente, el que se fraccione lo centralizado, pues cada una de sus partes podrá actuar con la misma eficacia desde cualquier punto; si la técnica sirvió a la orientación concentradora, puede servir también a la contraria, porque sus posibilidades no tienen límite en ninguna dirección, y como creó la radio-emisora, un «gramófono colectivo» que impone a todos los discos elegidos, por uno o unos pocos, puede perfeccionar el «gramófono individual» primitivo, hasta el punto de que venza el aparato privado a su enemigo público y nos libere del poder musical absoluto; si la industria eléctrica, centralizando aún más la producción de luz y de energía, puede, por un conflicto social o una simple avería técnica, condenar a paralización y obscuridad a una nación entera, la pila atómica pudiera proporcionarnos, dentro de nuestra propia casa, toda la fuerza y la luz que necesitamos, etc., etc.

Todo depende del impulso que para avanzar la sociedad incube en su seno, porque ella fue siempre a donde quiso ir.