

EL COMERCIO INTERIOR ANTE LA POLEMICA SECTOR PUBLICO VERSUS SECTOR PRIVADO

Por

Javier CASARES RIPOLL (#)

SUMARIO

I. INTRODUCCION.— II. LA FUNCION DE INTERMEDIACION: LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO INTERIOR EN ESPAÑA.— III. LA POLITICA DE COMERCIO INTERIOR. DIVERSIDAD DE ENFOQUES: III.1. ENFOQUE "IDEOLOGICO". III.2. ENFOQUE GENERAL.— IV. EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN RELACION CON EL COMERCIO INTERIOR.— V. UNA NOTA SOBRE LAS EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS: V.1. CONTINUACION DE LA POLITICA AGRARIA. V.2. PROVISION DE INFRAESTRUCTURAS. V.3. DESARROLLO DE NUEVAS FORMAS Y CANALES DE COMERCIALIZACION. V.4. DISTRIBUCION DE PRODUCTOS BASICOS.— VI. EPILOGO INDUCTIVO.

“En el siglo pasado los capitalistas estaban seguros del triunfo del capitalismo, los socialistas del socialismo, los imperialistas del colonialismo y las clases gobernantes sabían que estaban hechas para gobernar. Poca de esta certidumbre subsiste en la actualidad”.

GALBRAITH, *La era de la incertidumbre*, 1981

I. INTRODUCCION

LA “inmersión” en el campo de la empresa pública en relación con el comercio interior nos produce una inquietante sensación de desasosiego. Parece como si nos introdujera-

mos en un resbaladizo terreno en el que, remedando a Hutchinson, el estudio de la economía se convierte en "cultivo de propagandas rivales sofisticadas".

La huida del enfervorizamiento propagandístico nos puede llevar al encadenamiento de vocablos huecos de tal manera que el trabajo científico se convierta en burda acumulación de lugares comunes que superen la mera función de "tranvías del transporte intelectual" que les asignaba Ortega.

En este contexto de justificación se enraiza el intento de presentar una visión sencilla sobre la problemática del comercio interior ante la dicotomía sector público versus sector privado.

A lo largo de este artículo se van a perfilar las características de la función de intermediación, apartado II, en lo referente en su importancia, eficiencia y análisis de los agentes económicos que la pueden desarrollar con breve consideración de las notas configurantes del comercio interior español.

En el apartado III se diseña un enfoque taxonómico de las diferentes opciones de política económica que se pueden desarrollar según el mayor o menor deseo intervencionista y en el marco de los distintos juicios de valor hegemónicos.

El papel de la empresa pública en las distintas "esferas" de la política económica sectorial se analizará en el apartado IV intentando derivar las principales características y el marco teórico en que se manifiestan sus ventajas e inconvenientes.

Como incardinación del análisis teórico en la realidad española se esbozará, apartado V, una nota sobre las principales experiencias españolas de los últimos años.

Se finalizará con un epílogo inductivo que pretende ejercer un efecto impulsor sobre más amplios trabajos e investigaciones sobre este tema y en el que se recapitula sobre las principales ideas desarrolladas y discutidas a lo largo del artículo.

II. LA FUNCION DE INTERMEDIACION. LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO INTERIOR EN ESPAÑA

Antes de penetrar en el eje del artículo, —la zona interseccional entre empresa pública y comercio interior—, puede

resultar interesante resaltar las principales características de la función de intermediación y las específicas notas que caracterizan al aparato distributivo en España.

La distribución abarcaría la intermediación, en sentido amplio, entre producción y consumo. De esta manera, se incluiría la llevada a cabo por los propios productores y consumidores.

El papel funcional básico de la distribución consiste en la producción de servicios o utilidades desarrollándose una serie de funciones específicas (material, psicológica, económica, espacio-temporal y social) que se concretan en los servicios de transporte, almacenamiento, clasificación, normalización, envase, contacto entre compradores y vendedores, financiación, riesgo, etc. (1).

En cualquier caso debe resaltarse que las propias funciones y servicios de la distribución varían en el transcurso del tiempo y como consecuencia de factores exógenos, producción y consumo, y endógenos, las propias innovaciones de los agentes distributivos, se produce una continua circularidad y trasvase de funciones y servicios prestados por producción, distribución y consumo. La "demanda de intermediación". (2) observa una tendencia creciente como consecuencia del aumento del número de compradores, las mayores distancias a recorrer y la adquisición en pequeños lotes, el acortamiento de los horizontes temporales del comprador, la mayor variedad de productos y la existencia de un sistema de mercado más descentralizado.

La conclusión que se deriva es que la función de intermediación es imprescindible, —alguien debe poner a disposición del consumidor los bienes y servicios en las adecuadas condiciones de lugar, tiempo, calidad y cantidad—, y que lo verdaderamente significativo consiste en optimizar el desarrollo efectivo de la citada función.

En este contexto se podría señalar que la eficacia del aparato distributivo se puede plantear a nivel funcional y a nivel económico. Bajo el primer prisma, las estructuras

(1) Este enfoque se desarrolla más ampliamente en la tesis doctoral del autor de este trabajo: *"La Política de Reforma estructural del Comercio Interior mediante la ayuda a la transformación de la Pequeña y Mediana Empresa Comercial"*, 1981.

(2) En sentido amplio y considerando que, racionalmente, el coste incremental de su presencia debe ser inferior a los ahorros que provoca.

comerciales deben responder al principio de especialización funcional proveyendo los necesarios servicios de comercialización.

Bajo el punto de vista económico, la eficacia del aparato distributivo, a nivel de empresa comercial, se basará en que el margen, —precio de la distribución—, sea menor o igual que el desarrollable alternativamente, y que responda a una adecuada retribución de los factores productivos. La eficiencia económica, a nivel de canales de distribución, se medirá por la capacidad de optimizar la suma de utilidades de los factores distributivos para el sistema económico en su conjunto.

Al nivel de análisis de los beneficiarios del proceso distributivo, producción y consumo, se trataría de comprobar que la suma de servicios comerciales prestados por las empresas comerciales se iguala a la suma monetaria que cuesta el mantenimiento del sector.

El sistema distributivo, en su desarrollo funcional, requerirá una remuneración que dependerá de diversos elementos determinantes. Los costes de distribución aparecerían, de esta manera, como medida del pago efectuado por el sistema económico a la función de distribución de los bienes y servicios producidos.

Dentro de las diversas mediciones posibles de los costes de distribución, tomaremos como valor más ajustado el del valor añadido por incluir todos los costes derivados estrictamente del proceso comercial. Incluye, por lo tanto, los costes de intermediación, costes de capital, de trabajo y los beneficios del sector. Excluye los pagos a otros sectores, transportes y servicios, que estarían incluidos en una consideración global de margen bruto del sector, medido por la diferencia entre el precio pagado por el intermediario y el precio cargado al consumidor. Resulta importante poner claramente de manifiesto que el coste de la distribución no se identifica, por lo tanto, con los costes totales de la actividad comercial, los costes de marketing según Bucklin, que incluirían los costes de comercialización de los industriales, —personal de ventas, publicidad, etc.—, los costes financieros, de servicios, de transporte, etc., y los propios costes de comercialización de los consumidores, —tiempo de compra, transporte, etc.— (3).

(3) En opinión del autor, y supuesta la posibilidad de disponer de estadísticas enriqueci-

El planteamiento expuesto ha configurado la necesidad de la intermediación y "ha apostado" por la eficacia en el desarrollo pragmático de dicha función.

Queda en el aire una pregunta importante ¿Quién puede ejercer la intermediación? Las distintas etapas históricas que en el mundo occidental ha presentado la actividad distribuidora (4) permiten comprobar el predominio de la iniciativa privada, —desde los mercados periódicos capitalistas, el sedentarismo, la fragmentación de mercados hasta la integración vertical—. Sin embargo, el sector público ha incidido, —en el siglo XX frecuentemente—, en la comercialización de productos básicos. Realmente, a nivel teórico, el abastecimiento de bienes y servicios se puede realizar por los propios productores, especialistas privados, los consumidores, el sector público o las entidades institucionales (recuérdese el papel provisorio de productos de subsistencia por parte de iglesias e intancias de corte institucional).

En los países de planificación central, el Estado absorbe la función de intermediación y en algunos países realiza actividades de intermediación en función de pautas económicas y/o sociales.

Pero frenemos el avance del discurso puesto que irremisiblemente nos estamos introduciendo en el "corazón" del trabajo y previamente se debe culminar la tarea de estudiar las vías circulatorias.

Queda fuera de los límites de este trabajo presentar una radiografía del comercio interior en nuestro país. Sin embargo, si puede aceptarse el desarrollo de unos brochazos que permitan perfilar las notas básicas de nuestros sistemas de comercialización y que nos puedan ser útiles, en el apartado V, al analizar las experiencias españolas en el campo de la empresa pública.

Las magnitudes macroeconómicas básicas señalan que el valor añadido bruto del sector comercio (VABC) representó en 1977 el 12,5 por ciento a precios corrientes, y el 11,4 por ciento a precios constantes del año 1970 respecto al valor

das con datos auténticos sobre todos los costes de comercialización, resultaría verdaderamente clarificador conocer los costes totales de distribución, incluyendo todos estos costes que "convencionalmente" no se asignan al sector comercial.

(4) A este respecto puede resultar de gran interés la consulta de la publicación de BUCKLIN, Louis P., *Competition and evolution in the Distributive Trades*. Prentice Hal, New Jersey, 1972.

añadido bruto total. La población activa en el comercio alcanzaba, según datos de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 1979, la cifra de 1.629.400 personas que suponía el 12,4 por ciento de la población activa total. Estos datos se pueden matizar señalando que la población asalariada representa el 52,6 por ciento en relación con la población ocupada en el comercio y que la población activa femenina representa el 42 por ciento de la población activa del sector (frente a un 29 por ciento para el conjunto de la actividad económica nacional).

Los problemas de comercialización se han planteado en origen (especialmente en productos de alimentación y, dentro de ellos, los perecederos) favorecidos por la dispersión de la oferta, la debilidad e insuficiencia de las organizaciones de productores, el elevado peso en relación con el valor de los productos, etc.— y en la extensión y ramificaciones de los circuitos de distribución y en el escalón minorista (5).

Para intentar centrar la problemática básica a nivel mayorista y minorista se pueden analizar los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1

CARACTERISTICAS BASICAS DEL COMERCIO DETALLISTA

Alimentación (<i>porcentaje</i>)	42,5
Independientes (<i>porcentaje</i>)	94,2
Superficie media de venta	53 m ²
Número medio de empleados por establecimiento	2,2
Establecimientos familiares (sin ningún asalariado) <i>porcentaje</i>	62
Antigüedad media de los establecimientos	39,4 años
Edad media del comerciante	47 años
Formación elemental o menos (<i>porcentaje</i>)	84,6
Establecimientos con menos de 40 m ² de superficie de venta (<i>porcentaje</i>)	60
Establecimiento con una persona empleada a tiempo total (<i>porcentaje</i>)	49

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio *Características estructurales del Comercio en España* IRESO 1983.

(5) Un análisis pormenorizado de estas características lo desarrollé en la tesis doctoral que anteriormente he citado

Cuadro 2

CARACTERISTICAS BASICAS DEL COMERCIO MAYORISTA

Alimentación (porcentaje)	38
Independientes (porcentaje)	81
Superficie media de venta	984,6 m.
Número medio de empleados por establecimiento	17,1
Formación elemental o menos (porcentaje)	64,0
Establecimientos con menos de 10 empleados (porcentaje)	58

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio *Características Estructurales del Comercio en España* IRESCO 1983.

Debe destacarse la relativamente reducida dimensión de las empresas comerciales con un esquema dualista (6) de pervivencia del comercio tradicional junto a un sector moderno en evolución en el que la superficie de ventas supera los 400 m², más del 80 por ciento de los establecimientos superan la cifra de 10 empleados asalariados a tiempo total, el porcentaje de pertenencia a una organización sucursalista, cadena, etc., es superior al 25 por ciento y desarrolla tecnologías de venta y sistemas de gestión modernos.

Este marco genérico nos permitirá contemplar la actuación de la empresa pública en España y su análisis específico en las coordenadas estructurales que la limitan. Una vez superado este encuadramiento del área en donde se desenvuelve el análisis se puede entrar a circular libremente en el eje del artículo.

III. LA POLITICA DE COMERCIO INTERIOR. DIVERSIDAD DE ENFOQUES

La actuación del Sector Público en el comercio interior puede responder a una doble intención clasificatoria.

Por un lado se podría establecer una clasificación básica que contemplaría la acción coyuntural, la reforma de estructuras, la distribución de subsistencias, —en general la absorción de la función comercializadora por parte del Estado—, y la protección al consumidor.

(6) Esta idea del dualismo en el comercio interior, se expone de manera más amplia en mi artículo "Dualismo en el Comercio Interior. Alternativas futuras", que se ha publicado en el n.º 582 de *Información Comercial Española*.

Por otro lado, y con un enfoque ideológico subyacente, se podría distinguir entre política liberal, proteccionista, compensatoria y estatalizante.

Lógicamente estos enfoques pretenden centrar el área de desenvolvimiento de la política de comercio interior, pero suponen una esquematización un tanto artificial del amplio espectro de políticas y planteamientos a desarrollar.

Estos dos enfoques tienen diversos puntos de confluencia y —en última instancia— el esquema valorativo hegemónico condicionará la especificidad de las diversas actuaciones realizadas.

Con objeto de perfilar un marco de cierta claridad puede resultar conveniente el desglose de los enfoques mencionados.

III.1. ENFOQUE "IDEOLOGICO"

La forma y el tamaño del sector público y la política económica general del Estado se enmarcan en un esquema de valoraciones sobre las clásicas cuestiones de ¿Qué bienes producir? ¿Quién y cómo los produce? y ¿Cómo se distribuyen?

En principio, los modelos "ortodoxos" corresponden a la economía de mercado (propiedad privada de los medios de producción, lógica del beneficio, decisiones acordes con la soberanía del consumidor y libertad de precios), la economía de planificación central (decisión planificada sobre precios y remuneraciones, propiedad pública de los medios de producción) y la economía mixta (decisión individual y estatal y propiedad pública y privada).

Desde 1940 se acrecienta la intervención del Sector Público en la actividad económica y las formulaciones intermedias se desarrollan progresivamente.

El comercio interior se ve envuelto, como sector clave, en el torbellino de decisiones de la política económica según los esquemas ideológicos prelaventes. Puede recordarse, homenajeando a Ortega en sus *Apuntes del Pensamiento*, que "ninguna actividad humana es inteligible si no se analiza ese subsuelo de creencias incuestionadas que operan tácitas a espaldas del hombre".

Veamos, por lo tanto, los cuatro enfoques "ideológicos" que pueden ser aplicados al comercio interior.

a) *Liberal*

Los planteamientos más o menos liberales (friedmanitas, "nuevos economistas", etc.) abogarían por la libertad estricta de mercado ya que al ser el óptimo asignador de recursos se encargaría de "seleccionar lo rentable" y expulsar las actividades extramarginales.

Dentro de este esquema ideológico el Estado debería limitarse a establecer las "reglas del juego" y regular los aspectos coyunturales en lo referente a Sanidad, Disciplina de Mercado, etc. La libertad de entrada de outsiders (agentes externos) y el anquilosamiento de parte del comercio establecido, favorecería a corto plazo, el desarrollo del dualismo (tradicional-moderno) hasta que terminaran por desaparecer los ineficientes.

Este planteamiento, en su contorno ideológico, puede ser válido para una estructura competitiva del comercio pero no afrontaría los problemas derivados de las especiales características del comercio en lo referente a la existencia de competencia monopolística, monopolios espaciales limitados, comprador desinformado, etc. de diversos autores (Stuart Mill, Marshall, Wiecksell, Smith, Lewis, Hall, Adelman, Holton, etc.) han planteado a lo largo del tiempo. Recuérdese con Smith (7) que "tomando en cuenta todos los hechos parece que hay algo extraño en la competencia en el mercado detallista".

Sin embargo, aceptando los esquemas schumpeterianos de la competencia innovadora según los cuales la competencia surge de nuevos tipos y formas de comercialización (competencia intertipos) y no de añadir establecimientos al montante existente (8), se podría implementar una política

(7) Frase recogida de la publicación de SMITH, Henry, *Retail Distribution*. Oxford University Press, 1948

(8) En esta línea de razonamiento, Mc Naire apunta la idea del "giro de la rueda del detallista" ("wheel of retailing") según la cual un nuevo tipo de comercio provocaría una cadena de efectos circulares. La "nueva idea" originaría precios más bajos hasta que se produjera la asimilación de los mismos por otros establecimientos que buscarían obtener las economías de costes y de escalas del "adelantado". Por otra parte, este "low margin retailer" se asimilaría poco a poco a las características de servicios y surtidos tradicionales. La experiencia americana corroboraría este proceso en la transposición del "departamento store" a los "supermarkets" y de estos a los "discount houses".

absolutamente liberal que supondría, hipotéticamente, un mayor desarrollo del capital extranjero y de las grandes empresas sectoriales con predominio de la estructura dualista antedicha.

b) *Proteccionista*

El planteamiento proteccionista, —barreras a la entrada de nuevos comercios, prohibición o limitación de grandes superficies, restricciones no técnicas al capital extranjero, subvenciones para “defensa de lo ineficaz, etc.”—, pretende la perpetuación del “statut quo” sectorial y termina por repercutir negativamente tanto sobre la propia población hipotéticamente “beneficiaria” —subempleo, paro encubierto, “vivir quebrado”, etc.— como sobre, fundamentalmente, la población consumidora afectada.

El desarrollo de esta postura puede justificarse en el mantenimiento del nivel de empleo en el sector —¿O desempleo encubierto?— y en el hipotético apoyo político de los “favorecidos”. Obviamente esta política proteccionista puede alcanzar diversas gradaciones y constituir desde un mero “filtro” de la innovación tecnológica hasta convertirse en barrera infranqueable.

c) *Compensatoria*

Este enfoque político se basa en la actuación complementaria y de compensación del Sector Público para cubrir las deficiencias del mercado y estimular la reconversión sectorial. De esta manera se apoyaría a los agentes económicos que estuvieran dispuestos a dar “el paso adelante” en la renovación dimensional, tecnológica, organizativa, etc. (9). Desde esta misma óptica, podría configurarse un intervencionismo selectivo estatal en el desarrollo de la función de intermediación.

d) *Planificación Central*

En los sistemas de economía centralmente planificada la

Véase especialmente la obra de Mc NAIRE, M. “Significant Trends and Development in the Postwar Period”. *Competitive Distribution in a Free High Level Economy and Its Implications for the University*, Edited by Albert D. Smith (Pittsburg 1958).

(9) Este planteamiento se puede condensar en la extendida frase de Luis Gamir de “ayudar al que se ayuda a sí mismo”.

intermediación responde, generalmente, a planes previamente elaborados teniendo en cuenta que los medios de producción no pueden comprarse y venderse libremente. Sin embargo, fundamentalmente a partir de 1964, las reformas económicas producidas en los países del Este de Europa han favorecido el desarrollo de las técnicas de marketing. Puede recordarse que el comercio interior soviético, y en general de los países del llamado "telón de acero" presenta diversas modalidades (10).

1) *Estatal*.— El comercio estatal distribuye a precios oficiales los artículos producidos en las industrias, explotaciones del estado (soyjoses) y explotaciones colectivas (koljoses) sujetas al régimen de comercialización estatal. El aparato oficial comercializa alrededor del 70 por ciento de las mercancías vendidas al público.

2) *Comercio cooperativo*.— Se desarrolla a través de las Cooperativas de Consumo coordinadas por la Unión Central de Cooperativas de Consumo de la URSS (Centro Soyuz).

Realmente se trata de una comercialización para-estatal ya que las cooperativas de consumo están sometidas a la planificación referente a la compra-venta de productos y materias primas y se insertan en el sistema de precios oficiales. Porcentualmente suponen alrededor del 28 por ciento del total de ventas al público.

3) *Comercio Koljosiano*.— En el mercado koljosiano se produce la venta directa del agricultor al consumidor. Se trata de vender los productos de las parcelas privadas de los agricultores, que de forma independiente obtienen ingresos de la propiedad colectiva, y generalmente se realiza a precios sensiblemente más elevados que en los circuitos estatales pero con calidades superiores. Normalmente se comercializan productos de carácter perecedero con acusada dependencia de las leyes de oferta y demanda.

En torno a estos cuatro focos se podría concretar el análisis

(10) A este respecto puede resultar de gran utilidad la consulta de la obra de BÉGIN, J. Comercio en la URSS. *Economía Soviética*, Editorial Progreso, Moscú 1977. Es particularmente interesante la descripción de la comercialización en los países del Este de Europa es el de JESUS MAROTO de las Heras "La comercialización de productos alimentarios en los países de economía centralmente planificada" *Revista de Estudios Agro-Sociales* n.º 115, 1981.

“ideológico” en torno al intervencionismo estatal en el comercio interior.

Como se señalaba al principio de este apartado III se puede configurar una clasificación básica referente a las distintas esferas de actuación de la política económica sectorial y que constituirían un enfoque general.

III.2. ENFOQUE GENERAL

Dentro de este enfoque se podrían considerar las siguientes áreas de actuación pública:

- Actuación coyuntural y de fijación de “reglas del juego”.
- Distribución de “subsistencias”.
- Reforma de las Estructuras Comerciales.
- Protección al consumidor.

A.— *Actuación coyuntural y regulación jurídica*

La política de actuación coyuntural incluiría el estudio y normativización de los distintos aspectos que conforman la realidad sectorial (11).

Con independencia de las disposiciones de ámbito general que inciden sobre el comercio en lo referente a Urbanismo, Seguridad Social, Fiscalidad, Arrendamientos Urbanos, Concentración de Empresas, etc., se pueden considerar tres áreas de materias específicas de la actividad comercial que afectan a los agentes operantes, la estructura y los procesos y que pueden abarcar alguno de los aspectos que se esquematizan a continuación:

A.1) *Regulación de los agentes económicos*

1.1. *Áreas reservadas al Estado*

1.2. *Entrada en el mercado*

- *Estatuto de la función comercial*
- *Fijación de mínimos dimensionales según ramas de actividad*
- *Pautas de urbanismo comercial*

(11) Este análisis se basa en los planteamientos del capítulo III de la tesis doctoral del autor de este trabajo que fue citada anteriormente.

- *Excepciones, por la gama de productos comercializados, al principio de libertad de entrada: productos farmacéuticos, tabacos, bebidas alcohólicas, etc.*
 - *Condiciones de higiene y seguridad*
 - *Conocimientos específicos o formación profesional requerida*
- 1.3. *Condiciones de permanencia*
- *Regulación de la profesión de comerciante: Estatuto del comerciante.*

A.2) Regulación de la estructura

- 2.1. Disciplina del Mercado**
- 2.2. Control de relaciones horizontales y verticales defensa de la competencia**
- 2.3. Restricción prácticas fraudulentas**
- 2.4. Regulación de economatos (12)**
- 2.5. Regulación de las inversiones extranjeras en el sector.**

A.3) Regulación de los procesos

- 3.1. *Regulación formas de venta*
- *A plazos*
 - *Con rebaja*
 - *Con pérdida*
 - *Con regalo*
 - *Saldos*
 - *Liquidación*
 - *Ofertas conjuntas de bienes y servicios*
 - *Compras forzadas*
 - *Ventas en cadena*
 - *Venta ambulante y en ferias*
 - *Por correo o catálogo*
 - *Domiciliaria*
 - *Venta automática*
 - *Venta con cobro previo de cuotas a los consumidores.*
- 3.2. *Localización y accesos, aparcamientos, etc.*
- 3.3. *Horarios*

(12) Tanto la regulación de los economatos como la de inversiones extranjeras son temas muy polémicos con gran carga socio-política en su valoración. La actual regulación de los economatos laborales tiende a favorecer su reconversión en cooperativas de consumo mientras que sobre la inversión extranjera se acepta la misma como posible impulsora del proceso tecnológico y se señala la actuación compensatoria de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Comercial (P.M.E.C.).

- 3.4. *Relaciones laborales*
- 3.5. *Controles de precios, promociones y publicidad*
- 3.6. *Libros de Contabilidad y de gestión*
- 3.7. *Regulación de servicios post-venta.*

B. *Distribución de subsistencias*

Los productos básicos pueden ser distribuidos directamente por el Estado —en situaciones de escasez, bélicas, en áreas de pobreza, etc.—, o bien respondiendo a planteamientos políticos de nacionalización de la red de distribución (en cuyo caso la gama de productos comercializados alcanzaría a la totalidad de los productos).

Puede recordarse que la Constitución Española de 1812 planteaba inicialmente la intervención estatal en el comercio a través de la distribución de subsistencias, medida acompañada de la abolición de los gremios y el establecimiento de la libertad de comercio.

Este mismo planteamiento fue desarrollado en el período posterior a la Guerra Civil Española por la Comisaría de Abastecimientos y Transportes en un contexto difícil y de escasez generalizada de productos básicos.

C. *Política de protección al consumidor*

La política específica de protección al consumidor se plantearía, en términos de Galbraith, como fomento de un "poder compensador" de los consumidores y se establecería en torno a la información-formación del consumidor, defensa jurídica con posibilidades de reclamación, estudios sobre productos y formas de comercio, regulación de las formas de comercio "molestas", etc. Por otra parte, la política de transformación del sector sería la mejor política hacia el consumidor al incrementar la relación "cesta de características ofrecidas"/precio.

Debe señalarse la progresiva incidencia de la política "ad hoc" de protección al consumidor en base al desarrollo de movimientos consumidoristas, iniciados por Ralph Nader en Estados Unidos, y el interés por el objetivo "calidad de vida" en la política deconómica.

D. *Política de reforma de las estructuras comerciales*

La política de transformación estructural se plantearía con fines a medio y largo plazo intentando coadyuvar a la modificación de las formas de comercialización maximizando la eficacia de la función distributiva. En esta línea se implementarían medidas de apoyo al comercio para facilitar la innovación tecnológica y organizativa.

De forma resumida se podrían considerar diversos ámbitos de esta actuación pública:

- 1.— Política de investigación y difusión de tecnología en el sector.
- 2.— Política de urbanismo comercial.
- 3.— Política de creación directa de equipamientos comerciales.
- 4.— Política de apoyo a la transformación de la Pequeña y Mediana Empresa Comercial.

Lógicamente esta división tiene un cierto grado de artificio estando las diversas áreas estrechamente vinculadas. En cualquier caso, se trataría de "empujar el progreso comercial" a través de diversos instrumentos con posibilidad de desarrollar un intervencionismo selectivo.

Una vez que se han perfilado las diversas esferas de la política de comercio interior debemos intentar encajar en el "puzzle" a la empresa pública para analizar sus posibilidades, ventajas, inconvenientes, problemas, etc.

IV. EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN RELACION CON EL COMERCIO INTERIOR

En este apartado se intentará operar en el centro neurálgico del análisis teórico: el conjunto intersección entre el comercio interior y la empresa pública. El tema, en sí mismo, se presenta como un pozo sin fondo y sin embargo hay que intentar realizar una laboriosa tarea de "pocero" para obtener un esquema de ideas útiles.

Con objeto de iniciar el enfoque "espeleólogo" puede resultar de interés señalar algunas características de las empresas públicas que sintonicen con su incorporación al

comercio interior en las distintas pautas ideológicas señaladas en el apartado III.

La empresa pública en el comercio interior se inscribe en las coordenadas polémicas que caracterizan al campo del sector público. Recordando la precisa frase de Romaní (14) se podría señalar que "Al contemplar la incesante atención que los investigadores de varias ramas de la Ciencia, los políticos, las fuerzas sociales y poderes fácticos y los medios de comunicación social prestan a la empresa pública, nos parece ver una oscilación entre dos focos o polos de tensión: en un extremo, una luz brillante, cegadora que presenta a la empresa pública como un ser vivo, en constante superación y con una vitalidad o exuberancia que puede arrasar, para bien o para mal, según las opiniones, en el panorama económico. En el otro la apagada claridad que aún proporciona una institución mortecina, o llamada a recibir el tratamiento de cirugía que el salvamento de sus fibras válidas requiere".

En muchos casos, la mayor o menor luminosidad con que se vislumbra el tema de la empresa pública dependerá del "fondo de ideas" y juicios de valor del análisis (15).

En lo referente a la Constitución económica, —que enmarca "la decisión total sobre el orden de la vida económica de una comunidad" según Eucken—, debe "asegurar el orden de competencia" y llevar a cabo las intervenciones estatales con "actuaciones conforme al sistema" (16). La Constitución española tiende a la neutralidad en lo referente a la "Ordoeconomía" señalando como derecho fundamental en el capítulo II (Derechos y libertades) del título I (Derechos y deberes funda-

(14) Vid ROMANÍ Biescas, Arturo. "La Empresa Pública Española". Texto recogido en el libro *Empresa Pública Española*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. 1980. Pág. 7.

(5) Se puede recordar el planteamiento del dramaturgo alemán Hebbel cuando señalaba que "ese fondo de ideas sería como la cadena de montañas que cierra el paisaje". El excesivo subjetivismo en el tratamiento del tema lleva a una polarización ideológica que puede dar lugar a opiniones tan tajantes como la del especialista Robson, que afirma que "la empresa pública es uno de los temas en los que con mayor frecuencia se detecta la ignorancia, la irreflexión y hasta la falsedad".

(16) Según señala Santiago GARCÍA ECHEVARRIA en su artículo "El Orden Económico en la Constitución" *Libre Empresa* n.º 8 año II. Septiembre-octubre 1978. Págs. 7 y siguientes. Los temas de Empresa Pública, Constitución y modelo económico, pueden ser analizados, —aparte de la visión de otros capítulos de este libro—, en los magníficos trabajos de —entre otros—, GARCÍA PELAYO "Consideraciones sobre las Cláusulas Económicas de la Constitución". *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza, 1979. GARRIDO FALLA y otros. "El modelo económico en la Constitución Española". Instituto de Estudios Económicos 1981. (Dentro de este libro es de imprescindible consulta el capítulo sobre empresa pública de Gaspar ARIÑO) y el capítulo de Eduardo SERRA "La Empresa Pública en la Constitución" incluido en el libro *Empresa Pública Española. Ob. cit.*

mentales) del artículo 38 "la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado" mientras que en el título VIII (Economía y Hacienda) del artículo 128 "Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en casos de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general".

La Ley General Presupuestaria distingue entre Organismos autónomos administrativos, Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, sociedades mercantiles con participación mayoritaria del Estado y Entidades de Derecho Público. Según Gaspar Ariño (17) las formulaciones segunda, tercera y cuarta constituirían las "formas" de la empresa pública.

Con independencia de la formulación jurídica pueden admitirse, siguiendo las líneas diseñadas por Tomás-Ramón Fernández (18) tres niveles en la organización del sector público español:

— *Nivel de ejecución*: empresas — realización de tareas concretas.

— *Nivel de entes de gestión*: holding públicos

- asegurar coherencia del grupo
- apoyar gestión empresas
- evidenciar resultados

— *Administración de tutela*: responsable de la dirección.

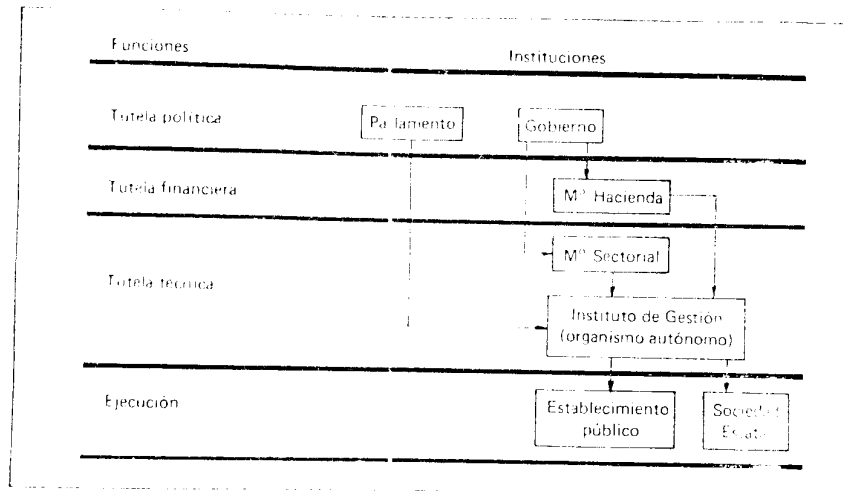
Dentro de las mismas coordenadas se podría incluir el planteamiento de Miguel BOYER (19) que respondería al esquema de la siguiente página.

Una vez perfiladas estas ideas nos interesaría centrarnos en los posibles campos de incidencia teórica de la Empresa Pública en el comercio interior y su incardinación en las hipotéticas alternativas de política sectorial diseñadas en el apartado III.

(17) Vid. Gaspar ARIÑO, "La Empresa Pública" en *El modelo económico de la Constitución Española*. Ob. cit. pág. 129.

(18) Vid. FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. "Reflexiones sobre la Empresa Pública española" capítulo del libro *Empresa Pública Española*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1980.

(19) Vid el capítulo de Miguel BOYER "La reforma de la empresa pública española y la crisis económica" incluido en *El Estado y Sector Público en España*. Fundación Hogar del Empleado. 1981. Esta publicación es de obligada consulta para el análisis del sector público español.



A nivel ilustrativo pueden explicitarse los criterios de la F.A.O. sobre la conveniencia de desarrollar programas directos de intervención estatal en la comercialización ante determinadas anomalías que se pudieran producir en el sistema distributivo y que agrupa en torno a los siguientes puntos:

1.º— *Fluctuaciones violentas en el abastecimiento a consecuencia de influencias climáticas.*

Se plantearía la necesidad de asegurar el suministro nacional a precios asequibles de aquellos bienes clásicos. Ejemplo: el trigo para hacer pan, que puede verse afectado por la variabilidad de las precipitaciones pluviales.

2.º— *Servicios de comercialización inadecuados*

Los problemas de inadecuación de la estructura de transportes entre los centros de producción y los de consumo, el almacenamiento y elaboración excesivamente costosa de los productos, la carencia de crédito en condiciones asequibles y de información sobre precios y cantidades suministradas, deben inducir a la provisión gubernamental de una infraestructura de transporte, almacenamiento, crediticia, informativa, etc., que permita desarrollar los procesos de comercialización pudiendo, temporal o definitivamente según los esquemas políticos vigentes, ser absorbidas estas funciones por una entidad oficial de comercialización.

3.º— *Reducido nivel de competencia.*

El desarrollo de prácticas fraudulentas, especulativas,

monopolísticas o ineficaces que agraven los déficits de productos y supongan, "antiintermediación" puede ser combatido por el Estado o bien a través de una disciplina rigurosa de mercado o bien interviniendo directamente en el proceso comercializador para asegurar los abastecimientos y las condiciones económicas, espaciales, temporales, etc., adecuadas de los mismos.

4.º— *Estabilización de los precios de producción y consumo*

Las excesivas fluctuaciones de precios, las prácticas especulativas y las tensiones inflacionistas pueden impeler a los gobiernos a la participación activa en el sistema comercial con objeto de controlar y estabilizar los precios.

5.º— *Desarrollo económico que excede la capacidad de las empresas comerciales*

La inadecuación de las empresas comerciales existentes en lo referente a su formación de capital, capacitación humana, dimensión empresarial, etc., respecto al grado de desarrollo socio-económico y las tensiones de producción y consumo pueden inducir al Estado a desarrollar infraestructuras de comercialización que, al menos, contribuyan al pilotaje del proceso de cambio.

6.º— *Consideraciones no económicas de carácter social*

En este apartado se podrían incluir las posibles presiones derivadas de la "colonización" del sector por el capital extranjero, grandes empresas oligopolíticas, o empresas vinculadas a instituciones financieras, etc.

Teniendo en cuenta los diversos aspectos señalados vamos a centrar nuestro análisis en cuatro áreas de introducción de la empresa pública en el comercio interior:

- 1.— Continuación de la política agraria
- 2.— Provisión de infraestructuras comerciales para cubrir las insuficiencias de dotaciones y/o fomentar la competencia
- 3.— Favorecer el dinamismo tecnológico y el desarrollo de nuevas formas y canales de comercialización
- 4.— Distribución de los bienes de primera necesidad, establecimiento de indicadores zonales de precios, obtención de precios-testigos, etc.

1.º— *Continuación de la política agraria*

Se puede considerar que parte de la intervención estatal

para la regulación y ordenación de los mercados agrarios resulta continuación de la política agraria al tratar de fijar las políticas de precios, utilización de excedentes, etc.

El fin de esta intervención estatal es la estabilización de precios y la regulación de mercados afectados por variables aleatorias como la mayor o menor intensidad pluviométrica, etc., conjugando estos aspectos con la obtención de unas adecuadas remuneraciones para los agricultores. Este tipo de intervención se desarrolla en casi todos los países, piénsese en la importancia de organismos como el FEOGA en la Comunidad Económica Europea, y debe resaltarse que supone un intento de evitar fluctuaciones violentas, especulaciones, prácticas oligopolísticas de oferta o demanda, etc.

2.º—Provisión de infraestructuras comerciales para cubrir las insuficiencias de dotaciones y/o fomentar la competencia

En este punto se plantearía el tema de proveer de las adecuadas infraestructuras comerciales ante la carencia de las mismas o ante la existencia de prácticas monopolísticas u oligopolísticas que impidan la competencia.

Este tipo de equipamientos comerciales se puede plantear en los diversos escalones del proceso de comercialización: origen, mayorista y minorista.

En lo referente a la comercialización en origen, aparte de la intervención como continuación de la política agraria señalada anteriormente, se puede realizar la provisión de centros de contratación en origen que concentren las ofertas diversas, permitan el almacenamiento de productos, faciliten la tipificación de los mismos y contribuyan, en general, a la prestación de los adecuados servicios de comercialización incluyendo la información sobre calidades y precios. Esta provisión de un marco concurrencial debe favorecer la transparencia del mercado y evitar los monopolios de demanda en las zonas de producción atribuibles a la dispersión y microdimensión de las explotaciones (20).

Parecidas argumentaciones pueden establecerse en lo referente al establecimiento de mercados mayoristas —donde debe darse opción a las asociaciones agrarias de comercialización y a las cooperativas y organizaciones de detallistas y

(20) Esta intervención puede ser mayor o menor según el tipo de política económica: liberal, proteccionista, compensatoria o de planificación central, que implementen los decisores de política económica.

consumidores—, donde se concentren las ofertas, se establezcan servicios de comercialización y se dote, en definitiva, de un marco concurrencial en el que se alcance un adecuado grado de competencia viable (21).

En ocasiones la propia expansión de empresas públicas fomentadoras de estos equipamientos comerciales termina por favorecer su multiplicación funcional autoinducida en lo referente al desarrollo de empresas "ad hoc" comercializadoras con la participación, o sin ella, de productores y distribuidores privados. Esta actuación "locomotora" del sector público en la comercialización de productos puede tener una importante vertiente exportadora y nos introduciría en el punto 3.º de próxima consideración.

En el campo minorista se desarrolla el doble enfoque de proveer infraestructuras en zonas insuficientemente dotadas, —barriadas nuevas, ciudades en expansión, áreas rurales, etc.—, y de establecer mercados concurrenciales que favorezcan la competencia y transparencia comercial. Esta acción pública se suele instrumentar a través de las corporaciones locales. En esta línea se inscribiría el desarrollo de modernas formas de comercialización, aspecto que se contemplará a continuación.

3.º— Favorecer el dinamismo tecnológico y el desarrollo de nuevas formas y canales de comercialización

El desarrollo de proyectos de tecnología avanzada y de nuevas formas comerciales así como la búsqueda de nuevos canales de comercialización más eficientes puede conllevar riesgos importantes y una inhibición o incapacidad del sector privado para afrontar estos proyectos. Esta apreciación ha sido la justificación de la introducción del sector público en el comercio interior como "locomotora" para introducir nuevas tecnologías y formas comerciales o desarrollar sociedades de

(21) El análisis de la competencia viable (Workable competition) se basa en el estudio de la estructura, conducta y resultados (performance) de los mercados con el objeto de favorecer el desarrollo de diversos grados de competencia a través de la eliminación de las taras que "cortocircuitan" el cumplimiento del proceso competitivo. Los planteamientos iniciales de esta teoría corresponden a BAIN, J. S., *Industrial Organization*. John Wiley and S. 2.ª Edición, New York, 1968. En esta obra se recogen las diversas aportaciones de Bain sobre el tema, con posteriores implementaciones de CLARK, MARKHAM, SOSNICK, SCHERER, GRONER, etc. Debe destacarse la realización de una tesis doctoral sobre la aplicación del concepto de competencia viable al mercado de frutas y hortalizas de Madrid: Vid. LOPEZ GARCIA, José Luis, *Modelos de competencia viable para el mercado de frutas y hortalizas de Madrid*. Universidad de Córdoba. Tesis doctoral mecanografiada. Un resumen de este trabajo puede encontrarse en el artículo de J. LUIS LOPEZ GARCIA y PEDRO CALDENTEY: "El mercado de frutas y hortalizas de Madrid: una aplicación del concepto de competencia viable". *Revista de Estudios Agrosociales* n.º 108. Julio-septiembre 1979.

comercialización integrada de origen a destino. Esta actuación catalizadora se justificaría en la complementariedad de la actuación estatal y se suele implementar a través de sociedades mixtas de capital público y privado, establecimiento de centros pilotos por la empresa pública que posteriormente son cedidos al sector privado o modelación de infraestructuras modernas con alquiler o cesión de los puestos a la iniciativa privada. Estas ideas suelen ser defendibles desde ópticas de conjunción de esfuerzos del sector público con agrupaciones de productores, comerciantes y/o consumidores para el pilotaje de la innovación tecnológica y organizativa.

4.º— *Distribución de bienes de primera necesidad, establecimiento de indicadores zonales de precios, obtención de precios-testigos, etc.*

En economías de guerra, en reconstrucción, con “bolsas de pobreza”, etc., el sector público puede intervenir con objeto de proceder a la distribución de subsistencias —recuérdese, por ejemplo, la Constitución de 1812 planteaba este tipo de intervención estatal en el comercio—. Ante la carencia de un aparato distributivo, la existencia de racionamientos, “mercados negros”, etc. surge la intervención estatal para intentar racionalizar el mercado de escasez. Esta intervención se proyecta a los productos de primera necesidad y puede abarcar desde el reparto de raciones diarias, semanales, etc. de diversos productos hasta el aprovisionamiento regular posterior desde centros comerciales estatales o camiones (piénsese en la experiencia de los camiones-tienda de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (C.A.T.) española o de las “tiendas sobre ruedas” mejicanas). En países pobres o con importantes bolsas de pobreza suele coexistir el sistema público de comercialización para la distribución de bienes de subsistencia a los perceptores de rentas bajas con un sistema privado, con mayor o menor grado de modernización, para las capas de rentas altas. (No debe olvidarse que la “filosofía” inicial de los economatos españoles, —muchos de ellos de “holdings” o empresas públicas (INI, Telefónica, etc.)—, responde al principio de abastecer a los mineros, obreros, empleados, etc. con rentas bajas de los bienes de primera necesidad a precios subvencionados).

Una vez sistematizadas estas alternativas de intervención pública en el sistema de comercialización, debemos intentar

insertarlas en las pautas de política económica sectorial diseñadas en el apartado III.

La política liberal se manifestaría críticamente respecto al desarrollo del sector público en el comercio interior. En su opinión el Sector Público es el moderno Leviatán más ineficaz que el sector privado y atrozante de la libertad.

Podría pensarse que un planteamiento extremadamente liberal reduciría la importancia del sector público —Hayek decía que el culpable de nuestros males es Keynes—. Como señala Gaspar Ariño (22), no caben criterios generales sino juicios ad casum y habría que “precisar el entorno metodológico para tomar decisiones racionales” (23).

Se puede pensar que, desde este enfoque, se aceptarían, excepcionalmente, empresas públicas provisionales de marcos concurrenciales, —en los diversos escalones del proceso distributivo—, que mantuvieran el equilibrio financiero y se ajustaran a una rentabilidad normalizada.

La política proteccionista intensificaría la intervención estatal en los diversos niveles señalados según la intensidad de las previsiones de los distintos grupos hegemónicos. Se podría llegar, quizá, a una situación similar a la que Jean Marie Auby denominaba como “Democracia ferial” en la que “los partidos políticos y los grupos de presión producen presiones políticas que dan lugar a transacciones, a modo de tratos entre mercaderes, entre órganos estatales y grupos de intereses”. El esquema predominante podría tender al establecimiento de “jaulas de oro” para mayoristas, el proteccionismo agrario sin análisis de costes comparativos con otros países y de la necesidad de adecuación de oferta y demanda y el mantenimiento del detallista ineficiente en base a ayudas que permitieran el “apuntalamiento de la ineficacia”, según la expresión de Luis Gámir (11). De esta manera se anquilosarían las estructuras oligopolísticas y las empresas extra-marginales con la pretensión de evitar su hundimiento, obtener votos en el campo de la política, evitar explosiones

(22) Vid. el capítulo citado en “*El modelo económico de la Constitución*”, *ob. cit.*, pág. 207.

(23) Como señalaba Buchanan. Recogido por Gaspar Ariño en *El modelo económico de la Constitución ob. cit.* pág. 207. Buchanan se muestra especialmente corrosivo con las empresas públicas y crea la expresión “buscadores de renta” para definir a sus ejecutivos y dirigentes.

(11) Vid. Gámir Luis, *Política Económica de España*, Alianza Universidad, 4.ª Edición Madrid, 1980.

sociales por el paro, etc. En mi opinión este esquema supone el "encubrimiento" oficial del paro encubierto y rompe con el dinamismo tecnológico confinando al sector comercial al "ghetto" de lo improductivo y basándose en planteamientos "neoautárquicos".

La política de reforma de las estructuras comerciales basada en el apoyo compensatorio del sector público aceptaría la intervención selectiva de la empresa pública para establecer los marcos competitivos necesarios, evitar las prácticas monopolísticas y contribuir de forma locomotriz al desarrollo de nuevas formas comerciales y nuevos circuitos de comercialización. El grado de monopolio, de incapacidad, inhibición, minifundismo, etc., del sector privado induciría la mayor o menor intervención selectiva del sector público, y dentro de él de la empresa pública. Una primera vía de apoyo compensatorio se realiza a través de créditos preferenciales, transferencias de capital finalistas para formación, orientación, etc. Una segunda vía sería la creación de empresas públicas que regularan los mercados de origen, mayorista de destino y minorista y que eventualmente participaran en sociedades mixtas de comercialización integrada de origen a destino, de exportación, de introducción de nuevas formas comerciales, de abastecimiento en zonas insuficientemente abastecidas, etc. La participación conjunta con organizaciones comerciales de agricultores, detallistas, etc., para el desarrollo de experiencias piloto puede ser defendible desde esta óptica de política económica.

El reto para estas empresas públicas estaría en la conjugación de la rentabilidad social y privada. A este respecto resulta muy ilustrativa la siguiente afirmación de Gasóliba (24): "Si persiguen unos objetivos no económicos, se las critica para no alcanzar unos rendimientos equiparables a los del sector privado, distorsionando la correcta asignación de recursos impuesta por una economía de mercado. Por el contrario, si se atiende a unos criterios de explotación estrictamente económicos, son acusados de no cumplir los objetivos de tipo político y social que motivaron su creación. La contradicción es inherente a la naturaleza misma de las empresas nacionalizadas, por lo que resulta imposible superarla".

La rentabilidad social vendría dada por la eficacia del

(24) Vid. GASÓLIBA *Plan para la implantación del Balance Social en el Instituto Nacional de Industria (INI)*. Madrid 1 977 m

servicio prestado y la repercusión en costes, precios, calidades, por la tipificación de productos, evitación de ruidos, malos olores, etc. La rentabilidad privada debe reclamar la obtención de beneficios, la autoliquidación de operaciones y el equilibrio financiero.

Finalmente, la planificación central absorbería mayoritariamente, —como se señaló anteriormente—, la función de intermediación con lo que, —salvo ciertos "islotos" de comercialización privada—, las empresas públicas abastecerían al consumidor de acuerdo con las directrices del Plan.

En el esquema planteado, se han indicado las políticas de distribución de productos básicos y de reforma de estructuras comerciales —correspondientes a la clasificación básica establecida en el apartado III, mientras que la política de establecimiento de reglas de juego determina, en cualquier caso, la "Constitución" comercial y la política directa de protección al consumidor, —apoyo a sus organizaciones, etc.— no enlaza inmediatamente con el análisis de la empresa pública en el comercio interior.

De forma sintética, —se puede inflar este apartado con una profundización detallada de las diversas opciones—, se ha perfilado la interrelación comercio interior-empresa pública, sus características y las posibles alternativas a desarrollar. Pasemos el listón y llegaremos al breve análisis de algunas experiencias españolas.

V. UNA NOTA SOBRE LAS EXPERIENCIAS ESPAÑOLAS

Para analizar las experiencias españolas puede resultar interesante utilizar el esquema clasificatorio planteado en el apartado IV en el que señalábamos cuatro áreas referentes a la continuación de la política agraria, provisión de infraestructuras, desarrollo de nuevas formas y canales de comercialización y distribución de productos básicos.

V.1. CONTINUACION DE LA POLITICA AGRARIA

Siguiendo el planteamiento de Candentey (25) se podría

(25) Vid. CALDENTY, Pedro. *Comercialización de productos agrarios*. Editorial Agrícola Española, S. A. Madrid, 1.979

hablar de regulación estatal de los mercados de productos agrarios persiguiendo la estabilización y el mantenimiento de ciertos niveles en los ingresos de los agricultores y el fomento o desincentivación de las diversas producciones agrarias. En este sentido, —de acuerdo a un apunte histórico remontándonos a los años 30—, se puede citar la intervención en superficies de remolacha y viñedo, la creación en 1934 de la Federación Sindical de Agricultores Arroceros, la aprobación del Estatuto del Vino en 1932, la creación del SOIVRE en 1934, etc.

El período autárquico posterior a la Guerra Civil se basó en un modelo intervencionista de autoabastecimiento. El Decreto-Ley de Ordenación Triguera de 1937 incluyó la creación del Servicio Nacional del Trigo que se configuró como único comprador de la producción a los agricultores y único vendedor a las industrias harineras con precio fijo de compra y venta. Posteriormente el Servicio Nacional de Trigo se convirtió en Servicio Nacional de Cereales (1967) y en el actual Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA, 1971) con funciones ampliadas, —intervención en cereales, vino, etc., y según el reciente Real Decreto 2924/1981 de 4 de diciembre asumiendo las funciones de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (C.A.T.)—. Asimismo el tabaco de la península y Baleares responde a un planteamiento similar siendo el único comprador el Servicio del Cultivo y Fermentación del Tabaco (1944) con distribución y elaboración monopólica a través de Tabacalera Española, S. A. Durante la época de los racionamientos hubo asimismo un importante intervencionismo en diversos productos: arroz, aceite de oliva, algodón, remolacha azucarera, etc.

La creación en 1968 del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) supone un importante punto de inflexión en la idea de coordinar las actuaciones de regulación de los mercados agrarios y de producir la integración de los sectores afectados. El FORPPA se configura como eje de la "continuación de la política agraria" en lo referente a precios de intervención (de garantía, indicativo, de intervención superior, etc.), el comercio exterior, etc. Sin embargo, la ejecución de medidas de comercialización directa se ha desarrollado principalmente a través del SENPA y la CAT.

Siguiendo la línea marcada por el FORPPA, —de hecho la

terminología usual suele utilizar la expresión "FORPPA Pesquero"—, se creó el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM) con funciones de promoción de productos, evitar prácticas monopolísticas, fomentar la acción exportadora, orientar y regular el mercado interior, facilitar créditos, subvenciones, etc.

En general se puede juzgar que la continuación de la política agraria se incardinó en la política autárquica del período 1939-1959, —con un fuerte intervencionismo—, que dio paso, —con el Plan de Estabilización del 1959 como fecha clave—, a una menor participación directa en la función comercializadora actuando en mayor medida en la fase arbitral de regulación de mercados. En cualquier caso este tipo de política pretende evitar las bruscas fluctuaciones de los precios y rentas agrarias actuando con los excedentes, precios, etc. y colocando los bienes básicos en disposición de ser comercializados por los circuitos existentes (26).

V.2 PROVISION DE INFRAESTRUCTURAS

Los Planes de Desarrollo constituyeron la vía de implementación de la intervención estatal en el comercio interior a través de la provisión de infraestructuras de mercados físicos en origen y a nivel mayorista y minorista. En lo referente al Programa de Inversiones Públicas se recogen algunos datos en el cuadro n.º 3.

Cuadro n.º 3

PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS (en millones de Ptas).			
PLANES DE DESARROLLO	I PLAN	II PLAN	III PLAN
Mercados Mayoristas	780	3425 (1)	4.481 (1)
Mercados de origen		200 (2)	1.020 (2)
Mercados minoristas		—	1.031 (3)

(1) Incluye la aportación de las Corporaciones Locales. 1.725 millones de pesetas en el II Plan y 2.881 millones en el III Plan.

(2) Incluida la aportación del Ministerio de Agricultura que asciende a 102 millones de pesetas en el II Plan y a 520 millones en el III Plan.

(3) Incluida la aportación de las Corporaciones Locales que se estima en 919 millones aproximadamente.

(4) Incluye la aportación de las Corporaciones Locales, cifrada en 400 millones de pesetas.

Fuente: MERCASA *Mercados centrales de abastecimiento* Marzo, 1976. Pág. 47.

(26) Un reciente exponente de la tendencia a evitar la dispersión de competencias en los temas de producción y distribución alimentaria se encuentra en el Real Decreto 2.924/1981

En general, los Planes de Desarrollo no profundizaron en el tema comercial y se basaban en una cierta estrategia de previsión general de inversiones enmarcadas en el esquema teológico que se diseña en el *cuadro n.º 4*.

De forma sucinta se pueden reseñar las principales acciones en materia de mercados de origen, mayoristas y minoristas y las posteriores tendencias en la funcionalidad y eficacia de las empresas públicas creadas.

A.— *Mercados en origen*

a) Normativa

— Decreto 2.916/1970 de 12 de septiembre. Sobre Ordenación de mercados en origen de productos agrarios.

— Decreto 3.178/1970 de 15 de octubre. Creación de MERCORSA.

— Decreto 1.015/1975 de 17 de abril. Plan Nacional de Mercados de Ganado.

b) Características de MERCORSA

MERCORSA se constituyó como Empresa Nacional con caracterización de "holding" y con participación en el capital de los Ministerios de Agricultura y Comercio en un 51 y 49 por ciento respectivamente.

En lo referente a sus instalaciones y servicios deben citarse:

1.— Lonja de contratación. Incluye:

— Sala de contratación para las operaciones de compra y venta.

— Zona de exposición de muestras.

— Cabinas telefónicas y de telex.

— Oficinas bancarias o de entidades de crédito.

— Cuadro de cotizaciones.

— Agencia de transportes.

— Centros de manipulación y conservación de productos.

— Locales de administración y gestión.

— Salas de reuniones.

— Oficinas de alquiler.

— Bar-restaurante.

2.— Servicios prestados.

— Comercial.

de 4 de diciembre en el que se suprime la CAT, transfiriendo sus funciones al SENPA y se transfiere la titularidad de las acciones de la Empresa Nacional de "Mercados Centrales de Abastecimiento, S. A." (MERCASA) al FORPPA.

Cuadro No 4. (A*)
Directrices y objetivos

Planes de Desarrollo	Marco General	Principio General respecto al sector	Generales	Específicos
	-Hallarse ligados al entramado de los objetivos Generales de los diversos planes	-Optimizar la eficacia de la función comercial a través de: Finalidades matrices 1) Mejora de la empresa comercial 2) Saneamiento de los canales de comercialización 3) Reordenación global del sector	-Aumento de la productividad y eficacia del sistema y de las empresas comerciales -Aumento en la fluidez de los canales de distribución -Mejorar la posición relativa del consumidor	-Creación de mercados nacionales (En origen y destino) -Incrementar el grado de tipificación, normalización, control de calidad y sanitarios de los productos alimenticios -Impulsar las cooperativas y diversas formas de asociación en los distintos escalones de la comercialización -Fomento de canales cortos y paralelos -Desarrollo de una red frigorífica y de transportes frigoríficos e isotermos -Incrementar el grado de información de los productos -Conocimientos más profundos del sector y divulgación -Ordenación legal de diversos aspectos
	-Intentar ser realistas y compatibles con las posibilidades económicas de la nación			
	-Centrarse principalmente en las empresas y circuitos de comercialización de productos alimenticios, dado su carácter primario			

(*) Este cuadro se recoge en la tesis doctoral, anteriormente citada, del autor de este artículo.

- Información de mercados.
- Peritaje.
- Control de calidad.
- Contratos y arbitraje.
- Asesoría técnica.
- Información de precios.

El "holding" MERCORSA ha intentado implantar Centros de Contratación de Productos Agrarios en cabeceras de zona o comarca, —existen asimismo mercados promovidos por particulares (alhondigas, etc.) (27)—, para posteriormente ir ampliando sus áreas de actuación participando en la comercialización directa de productos, ocupando puestos en la Red MERCASA, aprovisionando de semillas y materias primas a los agricultores, participando en operaciones de exportación etc.

B.— *Mercados mayoristas* (28)

a.— Normativa

- Decreto 975/1966. Creación de MERCASA
- Decreto 1.560/1970 de 4 de junio. Ordenación de mercados mayoristas.
- Real Decreto 2924/1981 de 4 de diciembre por el que se reestructuran determinados Organos de la Administración del Estado.

En este Real Decreto se produce la transferencia de la titularidad de las acciones de MERCASA de la CAT al FORPPA.

b.— Características de MERCASA.

Se configura como Empresa Nacional, con caracterización de "holding", con participaciones de capital en los mercados en destino de un 51 por cien por parte de las Corporaciones Locales, un 26 por 100 de MERCASA y un 23 por cien de la iniciativa privada.

(27) A este respecto, puede resultar de utilidad la consulta del libro de CALDENTY *Comercialización de productos agrarios. Ob. cit.* Capítulos IV y V.

(28) Puede recordarse que el mercado central es una institución muy extendida para el abastecimiento de las grandes ciudades. Los planteamientos iniciales en casi todos los países se basaron en el mercado municipal sufriendo una progresiva evolución hacia un ámbito mayor. En este sentido se puede citar la experiencia en Francia de los Mercados de Interés Nacional (M.I.N.) a partir de 1953 que son administrados por sociedades de Economía Mixta o por Organismos departamentales. En Brasil se desarrolla (1962) la Compañía Brasileña (COBAL), en Colombia la Corporación de Abastos de Bogotá (CORABASTOS), etc. Debe resaltarse la progresiva inserción de estos mercados centrales en las nuevas pautas de renovación tecnológica y de nuevos sistemas de distribución (Ej. Rungis en París, etc.).

El planteamiento de MERCASA surge ante los problemas que presentaban los mercados en destino de productos alimenticios en España y que eran de los siguientes órdenes:

- físicos: escasez de espacio.
- técnicos: obsoletos para la realización de operaciones comerciales (de transporte, etc.).
- económicos: elevados costes de manipulación y transporte, cuantiosas mermas, etc.
- comerciales: desarrollo de oligopolios.
- "Calidad de vida": emplazamiento en el centro de las ciudades o en barrios populosos, erigiéndose en focos de infecciones, de ruidos, etc. y provocando una gran densidad de tráfico.

Ante esta situación, los principios básicos de los nuevos mercados son:

- 1.— Incremento de la competitividad. Se pretende facilitar el libre acceso de productores, disponer de Centrales de Información, Zonas de Actividades Complementarias, etc.
- 2.— Polivalencia. Comercialización de frutas y hortalizas, carnes, pescados, etc.
- 3.— Funcionalidad. Disponer de frigoríficos, pabellones de envases vacíos, bancos, etc.
- 4.— Flexibilidad. Posibilidad de reconversión de las Unidades Alimentarias ante los condicionantes de producción y consumo.

En lo referente a las instalaciones y servicios de una Unidad Alimentaria deben citarse:

- Mercado de frutas y hortalizas para los mayoristas, disponiendo de "situados" para los productores donde puedan comercializar directamente sus productos.
- Matadero y mercado de carnes. Realización del sacrificio del ganado y sala de despiece.
- Mercado de pescados.
- Pabellones de polivalencia para productos no perecederos.
- Zona de actividades complementarias.
- Zona administrativa y comercial.
- Frigoríficos de reserva.
- Zona de aparcamiento.

C.— *Mercados Minoristas.*

La concepción del mercado minorista como centro físico

concurrencial se remonta al desarrollo de los "zocos" y "sukus" orientales y los mercados fijos periódicos de la época, según la definición de Gras (29) precapitalista. Estos mercados surgieron como intento de superación del nomadeo tradicional.

Acercándonos a la situación actual, los mercados minoristas se han basado en una infraestructura física con unos puestos para los comerciantes y una organización que establece la concesión de los puestos, horarios, servicios, etc.

En España los mercados minoristas se han incluido generalmente en el ámbito municipal (30), respondiendo al principio de la máxima competencia a través de un gran número de pequeños puestos uniseccionales.

Gran número de problemas se abatían sobre el mercado municipal tradicional entre los que se pueden citar:

- Obsolescencia de sus instalaciones físicas.
- Falta de higiene.
- Localización en centros históricos-comerciales de las ciudades.
- Reducida dimensión de los puestos y carencia de equipamiento moderno.

Por otra parte, las nuevas áreas residenciales, "ciudades dormitorio" etc. manifestaban una clara infradotación comercial fomentándose el auge de monopolios zonales. *El informe General sobre el Comercio Interior en España*, de 1978 detectó estos problemas y planteó las bases para el desarrollo del *Programa de Reforma de las Estructuras Comerciales* en donde se instrumenta la actuación pública a través, fundamentalmente, de las Corporaciones Locales y de MERCASA como entidad ejecutiva del IRESCO. De esta forma, se prevé un plan trienal (1979-81) de construcción y modernización de mercados minoristas y de acomodación y remodelación de cascos antiguos y calles peatonales y asimismo la creación de centros comerciales de barrio con características de tecnología y equipamiento modernas. La posterior creación de la Gerencia de Dotaciones Comerciales IRESCO-MERCASA en 1979 enraiza con el deseo de fomentar nuevas formas

(29) Vid. GRAS, N.S.N., *Business and Capitalism*. New York: F.S. Crofts, Inc. 1939.

(30) En el marco de la progresiva importancia de los ayuntamientos en la política de abastos.

comerciales y proveer centros físicos de concurrencia, aspectos que se analizarán a continuación.

V.3. DESARROLLO DE NUEVAS FORMAS Y CANALES DE COMERCIALIZACION

En el apoyo de nuevas formas y canales de comercialización debe destacarse la labor del IRESCO en lo referente a estudios y difusión de tecnología, orientación y asistencia técnica a los agentes de comercialización, subvención de intereses de préstamos de instituciones financieras con finalidad de inversión física modernizante, informes para el crédito oficial a través del Banco Hipotecario y para los Préstamos de Regulación Especial de las Cajas de Ahorros, ayuda financiera a las Corporaciones Locales para la creación y modernización de mercados detallistas y centros comerciales del barrio, ayudas para la formación profesional del comerciante etc. (31). Todas estas acciones persiguen el fomento de las actividades modernizantes del sector privado y de los Ayuntamientos con un enfoque de "ayudar al que se ayuda a sí mismo" pero sin intervención directa en el proceso de comercialización. Asimismo, el IRESCO participa en el capital de algunas Sociedades de Garantía Recíproca, —debe citarse especialmente el caso de SONAVALCO de la que fue principal impulsor con una participación de 200 millones sobre un total de 310 millones de capital inicial—, para permitir el acceso al crédito y la mejora de las condiciones del mismo para los empresarios comerciales (32).

(31) Esta visión a vue la pluma puede ser ampliada a través del análisis de la siguiente normativa

- Decreto-Ley 13/1973 de 30 de noviembre de creación del IRESCO.
- Decreto 3.067/1973 de 7 de diciembre por el que se desarrolla las funciones del IRESCO.
- Real Decreto 1887/1978 de 26 de julio por el que se encomienda al IRESCO determinados objetivos contemplados en el programa de reforma de las estructuras comerciales.
- Orden de 5 de diciembre de 1978 sobre normas para la concesión de subvenciones a Corporaciones Locales para la construcción y modernización de equipamientos comerciales de carácter social.
- Real Decreto 418/1979 de 20 de febrero "por el que se establece el procedimiento para la concesión de subvenciones y préstamos del Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales, IRESCO, a Corporaciones Locales para la construcción de mercados minoristas y centros comerciales de barrio".
- Orden de 14 de enero de 1980 "por la que se regula la realización de estudios y la prestación de Asistencia Técnica por parte del IRESCO".
- Orden de 18 de marzo de 1981 "por la que se establece el procedimiento y características de la financiación para la modernización y racionalización del sector de la distribución comercial".
- Orden de 13 de abril de 1981 "para el establecimiento del marco de actuaciones del IRESCO en relación con la Formación Profesional en el Sector Comercio".
- Orden de 13 de abril de 1981 "por la que se regula la concesión de subvenciones por parte del IRESCO en materia de Orientación Comercial".

(32) EL IRESCO participa asimismo en el Capital de la Sociedad Mixta de Segundo Aval que tiene una participación mayoritaria del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

La CAT fomentó al desarrollo del régimen de autoservicio, —a partir de 1957—, en colaboración con la Comisión Nacional de Productividad y las Cámaras de Comercio. Se puede hacer referencia al montaje de un supermercado tipo americano en la Feria del Campo de Madrid, en el marco de un Programa de Cooperación con Estados Unidos en el que el especialista americano Sventor desarrolló una serie de conferencias. Posteriormente el papel de la CAT y de CABSA permaneció, en mayor medida, en el terreno de la distribución de productos básicos y de estabilizador zonal de precios según se analizará en el punto 4.º.

La Gerencia de Dotaciones Comerciales IRESCO-MERCASA suponen un intento de contribuir a la expansión de nuevas formas comerciales con dimensionamiento y tecnología modernos y que puedan servir de pilotaje en el proceso de reforma de las estructuras comerciales. Esta línea de actuación se concreta en la promoción, —en colaboración con Corporaciones Locales, Asociaciones de Comerciantes, etc.— de centros comerciales de barrio, grandes superficies (con participación de pequeños y medianos empresarios), mercados minoristas, etc.

En lo referente a nuevos canales de comercialización, MERCASA creó la Sociedad COMALSA con objeto de integrar a los productores hortofrutícolas en el proceso comercial. Esta experiencia ha resultado fallida debido, fundamentalmente, a la carencia de "clientes" por lo que esta Sociedad se ha visto impedida a la transformación integrando a las cadenas y asociaciones de distribuidores.

Por otra parte se están impulsando Centrales de Compra y Distribución de organizaciones detallistas (Alicante, Barcelona, Granada, Madrid, Málaga, Palma de Mallorca, Las Palmas, Pamplona y Santander) proporcionando suelo en los Mercas, financiando la obra civil en régimen similar al leasing inmobiliario y promoviendo la comercialización directa. Deben citarse asimismo, las acciones en materia de sociedades integradas de comercialización de ganaderos entradores y detallistas en productos cárnicos.

Finalmente, puede citarse el papel desempeñado por la "Compañía de Abastecimientos, S. A." CABSA) cuya vida lánguida de los últimos años —sin conexión en la política de reforma de las estructuras comerciales—, debe sufrir un cambio en el Instituto Nacional de Industria a través de la

Empresa Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria, Sociedad Anónima" (ENDIASA) (33).

V.4. DISTRIBUCION DE PRODUCTOS BASICOS

Las situaciones bélicas o postbélicas, las "bolsas de pobreza", las dificultades de aprovisionamiento, etc, condicionan la intervención estatal para distribuir las "subsistencias" especialmente a los segmentos de población de rentas bajas. Típicos ejemplos corresponden a países iberoamericanos como Brasil, —donde la Superintendencia Nacional de Abastecimiento (SUNAB) subordinada al Ministerio de Agricultura, desarrolla la oferta de productos esenciales a través de COBAL aunque su importancia comparativa no sea excesiva. En Méjico, CONASUPO, "macroempresa" estatal de alimentación, gestiona "supermercados para pobres" en zonas y colonias donde residen las capas de población de rentas más bajas, suministrando un relativamente reducido surtido de productos a precios más bajos a los beneficiarios locales. Debe destacarse asimismo la experiencia mejicana de los "mercados sobre ruedas", —camiones con rutas de reparto ajustadas a las necesidades de población—.

En España, el período inmediatamente posterior a la Guerra Civil se puede decir que supuso la continuación de la economía de guerra en la actividad distributiva. La preferencia política, articulación de la política económica en torno a "fines no económicos", por el intervencionismo estatal para controlar y ordenar el abastecimiento de la población se organizó en torno a la Comisara de Abastecimientos y Transportes creada por la Ley 24/6/41. De esta manera se intervenía y controlaba la distribución de productos de la alimentación con el objeto de evitar especulaciones y asegurar los suministros mínimos.

En síntesis, las estructuras distributivas se basaban en el intervencionismo estatal y en la autosuficiencia y el autoconsumo en amplios sectores y zonas del país, en un contexto en

(33) No se introduce en el análisis la consideración de la industria agroalimentaria porque el término "industria" nos libera de tal cometido aunque exista un importante contenido de comercialización. En cualquier caso, hay que fijar "límites" y debe destacarse que la División de Alimentación del INI, —que representa el 2,5 por ciento de la producción y comercialización de alimentos en España—, concreta gran parte de su actividad en la transformación de productos básicos del campo. Para una visión panorámica y muy interesante de este tema puede consultarse el artículo de Pedro MARTOS GAMIZ "Actuación de la Empresa Pública" en el informe sobre Industria Agroalimentaria de *Nueva empresa* n.º 136. 1981.

que la mayor parte de los productos obtenidos utilizaban técnicas intensivas en trabajo.

En los años 50 y 60 continuó el papel de la CAT a través de la formación de stocks estratégicos, importaciones de choque, camionestienda, etc.

A este respecto deben destacarse los planteamientos de los Planes de Desarrollo en cuyos Programas de Inversiones Públicas se establecen determinadas cuantías para la creación de supermercados de carácter social y de camionestienda con la clara finalidad de abastecer zonas infradotadas comercialmente y de servir de estabilizadores zonales de precios. CABSA es la empresa pública, —con capital 100 por cien de la CAT hasta la supresión de ésta que ha provocado la transferencia de la titularidad de las acciones al INI a través de ENDIASA (34) encargada de gestionar los supermercados de carácter social. En general, las acciones se han orientado en las siguientes direcciones:

— Construcción de supermercados en los barrios de residencia de capas de población de rentas bajas donde el número de establecimientos era insuficiente.

— Instalación de supermercados en los nuevos barrios y zonas residenciales donde la iniciativa privada inicia precariamente su actuación.

— Instalación de supermercados en ciudades que sirven de puntos de apoyo para acciones de camionestienda con objeto de cubrir déficits de oferta coyunturales (acumulación de demanda debida al turismo, etc.) o donde existe permanente falta de instalaciones modernas en los establecimientos (instalaciones frigoríficas, etc.), es decir, en zonas rurales con pequeños núcleos urbanos.

Los supermercados se suelen construir bien en terrenos o parcelas que vende el Instituto Nacional de la Vivienda en barrios en construcción, bien en bajos comerciales que adquiere CABSA a la Comunidad de propietarios del inmueble.

El prototipo de supermercado es de entre 800 y 1.000 metros cuadrados, de los cuales 600 son de superficie de venta y 400 de almacenamiento.

(34) Vid Real Decreto 2924/1981 de 4 de diciembre por el que se estructuran determinados órganos de la Administración del Estado.

El número de empleados de cada supermercado oscila entre 10 y 15: Director, Inspector de ventas y contable, mozos y personal vendedor.

El planteamiento tradicional de CABSA en lo referente a distribución de productos básicos en zonas insuficientemente abastecidas comercialmente e intentando actuar de estabilizador zonal de precios, fijación de precios-testigo, etc., empieza a entrar en crisis como consecuencia del fuerte desarrollo socioeconómico con desarrollo de nuevas tecnologías y formas comerciales y la no sintonización de los esquemas prevalentes de CABSA con la reforma de las *estructuras comerciales* (35). De hecho parece llevar una "vida paralela" al resto de las actuaciones estatales.

En realidad, parecería defendible imbricar los planteamientos de CABSA en el fomento de nuevas formas comerciales y tecnología "punta" en cooperación con asociaciones de comerciantes, —recuérdese la Gerencia de Dotaciones Comerciales IRESCO-MERCASA—, asociaciones agrarias de comercialización, MERCASA, etc. El control de CABSA por parte del INI abre una incógnita sobre el desarrollo futuro de esta empresa pública.

VI EPILOGO INDUCTIVO

Parece obligado cerrar este capítulo con unas conclusiones. Sin embargo, en la palabra "conclusión" subyace un cierto aire carcelario que no concuerda con el planteamiento científico, —según Platón el científico era un "venator" (que iba de caza)—, abierto y sugerente de nuevas ideas. Por lo tanto, —ante la inevitable pretenciosidad de intentar zanjar la polémica sector público versus sector privado en relación con el comercio interior—, pero con el interés de INDUCIR nuevos análisis e investigaciones de mayor entidad, se puede elaborar un epílogo inductivo en el que se van a resaltar las limitaciones, —las detectadas por el autor—, de este trabajo, y las principales ideas decucidas del análisis, las "conclusiones" personales cayendo en la "trampa" y poniendo vallas al

(35) De hecho, no se incluyen sus actuaciones en el *Programa de Reforma de las Estructuras Comerciales de 1978*.

campo—, en el marco de incertidumbre en que nos desenvolvemos (36).

En lo referente a los límites de este trabajo resulta difícil autoestablecerlos aunque se pueden concretar en torno a los siguientes puntos:

1.º Se ha intentado perfilar el análisis del sector público en relación con el comercio interior y se ha centrado el trabajo en la vertiente de empresa pública.

2.º Se ha realizado una división, un tanto artificial, entre actuaciones que suponen la continuación de la política agraria, la provisión de infraestructuras físicas comerciales, el fomento de nuevas formas comerciales y la distribución de "subsistencias". Las interrelaciones y ramificaciones entre las diversas partes son evidentes.

3.º No se ha penetrado en la convergencia industria-comercio analizando, por ejemplo, la industria agroalimentaria.

4.º No se ha profundizado en la estructura de las diversas empresas públicas españolas ni de los diversos organismos públicos de apoyo.

5.º No se ha penetrado en la consideración del crédito oficial y su incidencia sobre el comercio interior.

De cualquier manera se pueden sintetizar las principales ideas deducidas del análisis.

En primer lugar, —apartado II—, se analizó la importancia de la función de intermediación y su eficiencia con específica consideración de los agentes económicos que la pueden desarrollar. Asimismo se delimitaba someramente la situación actual del comercio interior en España con objeto de disponer de un marco de referencia válido, especialmente a la hora de analizar las experiencias españolas en el capítulo V. En el apartado III se enfocaban las posibles políticas de comercio interior llegándose a una clasificación básica, — fijación de reglas del juego, política de reforma de estructuras comerciales, distribución de productos básicos y política de apoyo compensatorio directo al consumidor—, inserta en una subdivisión "ideológica": política liberal, proteccionista, de apoyo compensatorio y de planificación central.

(36) Marco de incertidumbre que estimuló la colocación de la cita de GALBRAITH previa al Capítulo.

En el apartado IV se interrelacionaba el papel de la empresa pública con el comercio interior llegándose a una delimitación de posibles políticas de actuación: continuación de la política agraria, creación de centros físicos concurrenciales, fomento de nuevas formas y canales de comercialización y distribución de productos básicos. Asimismo se analizaba el reducido papel del sector público en el planteamiento liberal, su beligerancia "pro statu-quo" en el proteccionismo, su impulso modernizante en el compensatorio y su función de "esponja" que absorbe los servicios de comercialización en la planificación central.

En el apartado V se esbozaba una nota sobre las experiencias españolas al hilo de la clasificación establecida en el apartado IV, y encuadradas en el paisaje pergeñado en el apartado II. En general se podría aceptar el desarrollo, —en los últimos años—, de una política de modernización con actuaciones en el campo de la política agraria, de la provisión de áreas comerciales, fomento de nuevas formas y canales de comercialización. —con cierta intensificación desde 1979—, y distribución de productos básicos. Asimismo, se detectaban ciertos problemas e insuficiencias en las acciones de casuística muy diversa y que podrían dar lugar a críticas de mayor o menor "ácidez" según la lupa ideológica del vidente.

Sin embargo, estas "conclusiones" ortodoxas del análisis realizado deben enmarcarse en el ambiente de incertidumbre futura y la progresiva supeditación de la economía a los fines no económicos de la política económica.

El papel de la empresa pública, —y en sentido más amplio—, del sector público en relación con el comercio interior puede verse sometido a diversos vaivenes en la medida en que varíen los intérpretes del devenir económico. El mundo económico de nuestros días está sometido a continuos trasvases geopolíticos de rentas, —verbigracia: crisis del petróleo—, en función de análisis no económicos de la actividad socio-político-económica mundial. La propia teoría de la Elección Pública brindaría un amplio campo de análisis sobre nuestro eje de investigación. La Teoría Económica de la Burocracia, el ciclo político electoral, etc., abrirían sus propios cauces de investigación sobre la empresa pública y el comercio interior.

Estas ideas nos llevan a la interpretación de este apartado VI como un epílogo inductivo que pueda despertar interés por

la zona de intersección entre el sector público y el comercio interior y se puedan desarrollar investigaciones extensas o intensas, —por supuesto que desde cualquier rama del árbol hermeneútico—.

Enlazando con el comienzo de este capítulo debemos señalar que continuamos con esa sensación de desasosiego que nos producía el contenido de este trabajo. Sin embargo, dentro del "naufragio" se han intentado perfilar unas ideas que nos sirven de acicate para intentar avanzar en el proceso científico. Como calmante nos puede servir la imperecedera filosofía de Ortega para quien "Estas son las únicas ideas verdaderas: las ideas de los naufragos".

La controversia sector público versus sector privado conlleva una cierta situación de "Agonía" científica puesto que en la trastienda se encuentra, —al menos bajo el punto de vista económico—, el modelo de sociedad. El estudiante del tema, —que no parte de un preanálisis ideológico rígido—, se siente tentado a dejarlo. Le gustaría vivir fuera del dintorno de esta polémica. Baudelaire contestaba a la pregunta: ¿Dónde le gustaría vivir?, señalando que "En cualquier parte con tal que sea fuera del mundo!".

El señuelo para el investigador consistiría en desenvolverse en un mundo irreal, —especialmente en la ciencia económica—, aceptando la contestación de Baudelaire. La réplica debe basarse en la aceptación de la situación de naufragio. Desde esta posición se ha podido escribir este artículo.