

**UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES**

**INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS**

**CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA**

**PROF. DR. SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA**

Working Papers: n° 15

Título: Política de subvenciones  
(La inspección financiera  
en el sector mixto de la  
economía)<sup>1</sup>

Autor: Prof. Dr. S. García Echevarría

Fecha: Mayo 1983



②

Universidad de Alcalá de Henares  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Cátedra de Política Económica de la Empresa  
Alcalá de Henares-Madrid



Working Papers: n° 15

Título: Política de subvenciones  
(La inspección financiera  
en el sector mixto de la  
economía)<sup>1</sup>

Autor: Prof. Dr. S. García Echevarría

Fecha: Mayo 1983

Secretaría de Redacción:

Srta. María Luisa Blasco

Srta. Lucía Juárez

Srta. Maria Luisa Rodriguez Frade



C Dr. Santiago García Echevarría

Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier método del contenido de este trabajo sin previa autorización escrita. Se trata de trabajos de investigación internos de la Cátedra.

-----  
<sup>1</sup>este texto corresponde a la ponencia presentada por el Prof. Dr. D. Santiago Garcia Echevarria en la XXXI Semana de Estudios de Derecho Financiero el 3 de mayo de 1983.

## I. Introducción

Pocos problemas poseen la actualidad y la controversia, en determinadas circunstancias, como en el momento actual tiene el planteamiento de las subvenciones a nivel internacional. Es curioso observar como, por regla general, en la actualidad española, la subvención se acepta como algo "natural", como algo que constituye una realidad en la actividad económica. El problema es aún mucho más grave si se tienen en cuenta dos aspectos fundamentales. Por un lado, el que la subvención se manifiesta en múltiples y diversas formas, perdiéndose por ello precisamente el control de las mismas. Por otro lado, el hecho de que no se percibe y valora, por regla general, la incidencia de la política de subvenciones sobre todo el funcionamiento de un proceso económico.

El primer aspecto afecta sustancialmente a una mejor asignación de recursos y ello tiene un serio impacto en los presupuestos del Estado y en las demás instituciones públicas o casi públicas. La dificultad de medición de la eficacia con que se utilizan los recursos que se facilitan vía directa o indirecta como subvenciones, constituye una seria preocupación y, al mismo tiempo, incide de forma sustancial en el empeoramiento de la situación económica. Y ello frecuentemente con el objetivo de solventar problemas sociales específicos que tienen su causa en la deteriorada situación económica, originando, por otra parte, costes sociales a plazo medio y largo muy importantes.

En cuanto al segundo aspecto, se plantea el problema de que, como mencionaba un conocido Ministro de Hacienda centroeuropeo, las subvenciones constituyen en estos momentos el cancer de la economía, o en las palabras del actual Ministro de Economía alemán "las subvenciones estatales son en una economía de mercado un cuerpo extraño y una droga altamente peligrosa para las instituciones de la economía de mercado sin la cual no se puede estar"<sup>1</sup>. Si bien es cierto que de unos países a otros se produce una valoración muy diferenciada del papel de las subvenciones en el proceso económico, sin embargo, no cabe la menor duda de que en todos constituye una de las preocupaciones fundamentales en el plano presupuestario, en el plano de la utilización de los recursos económicos, en el plano social además de su incidencia en el ordenamiento económico y en la propia gestión empresarial.

En cuanto al concepto de subvención no hay una unidad de definición<sup>2</sup>. Si seguimos a **Schmölders**<sup>3</sup> considera que la subvención, como instrumento de política financiera, viene definida por las transferencias a la empresa, o por las subvenciones en forma de transferencias monetarias o de prestaciones monetarias del sector público, y que en lugar de esperar de las empresas una contraprestación en la economía de mercado, lo que se espera de las mismas es, por regla general, el fomento de un determinado tipo de comportamiento.

-----  
<sup>1</sup>"Wachsenden Subventionen", en Frankfurter Rundschau, 16 Julio 1982

<sup>2</sup>En cuanto a la problemática de las deficiones ver Andel, N, "Subventionen", ob. cit., p. 491

<sup>3</sup>Schmölders, G., "Finanzpolitik", Berlín 1980, p. 232

Las subvenciones son un instrumento estatal para poder realizar determinadas funciones, asumiendo determinados riesgos y cediendo su gestión, en determinadas circunstancias, para una administración privada de los recursos productivos, siendo la característica fundamental el que se mantenga que todas las decisiones sobre la utilización de los factores de producción y del proceso productivo estén caracterizadas, en líneas generales, como decisiones privadas.

Dentro del contexto de esta ponencia nos centramos en el análisis, en todas aquellas prestaciones en forma de transferencias monetarias o bien de las otras prestaciones indirectas que reflejan una subvención, vía fiscal, vía de ciertos privilegios; y ello dentro de un ordenamiento de una economía de mercado y que, consiguientemente, el criterio fundamental es el que se deriva de la existencia de una gestión privada de los recursos que se han puesto a su disposición.

Por lo tanto, y a pesar de que existen muchos aspectos comunes con la exposición que se va a realizar aquí en cuanto a las subvenciones de la empresa pública en si misma, nos centramos básicamente en los presupuestos que plantea el análisis de la política de subvenciones al sector privado en los términos que acabamos de mencionar. A la empresa pública se la debe someter a otro tipo de análisis<sup>1</sup>

-----  
<sup>1</sup>Véase -Blankart. Ch. B., "Ökonomie der öffentlichen Unternehmen", Munich 1980 y "Regulierung öffentlicher Unternehmen", ed. por Ch. B. Blankart y M. Faber, Königstein 1982

## II. Importancia de la política de las subvenciones y su problemática.

Al analizar la evolución económica de los últimos años, vemos que las subvenciones han adquirido de forma cada vez más acelerada una mayor importancia lo que explica, en muchos de los casos, aspectos e incidencias sobre la propia actividad económica y presupuestaria que no han sido suficientemente analizados. No cabe la menor duda de que los procesos de subvención, directa o indirecta, se configuran en forma de una cadena en la que se pudiera decir que una subvención llama a la siguiente.

Prácticamente hay dos enfoques valorativos en la política de subvenciones, entendida en el más amplio sentido, que anteriormente hemos señalado, tanto de prestaciones monetarias directas como de las múltiples formas de prestaciones indirectas por parte del sector público, limitándonos aquí a las empresas de tipo privado y excluyendo aquel tipo de subvenciones que van destinadas fundamentalmente a las economías domésticas.

Algunos consideran que en los actuales niveles y con la actual estructura de la política de subvenciones no solo se han desbordado las posibilidades, sino que trastorna de tal manera el proceso económico que prácticamente elimina la posibilidad de funcionamiento de una economía de mercado. Ya en 1967, el Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la República Federal de Alemania en su Dictamen en torno al problema de

las "subvenciones en la economía de mercado"<sup>1</sup>, señala que "esta evolución pone en peligro el sistema de economía de mercado sobre la que descansa el orden societario y económico de la República Federal de Alemania" <sup>2</sup>.

En esta misma línea se encuentran también afirmaciones muy recientes sobre la necesidad de recortar las subvenciones y al mismo tiempo reducir los impuestos realizados por la propia Federación de Cámaras de Comercio e Industrias Alemanas el pasado año<sup>3</sup>, planteando, fundamentalmente, el distorsionamiento que ocasiona en la capacidad de los procesos económicos el que se incrementen los impuestos para poder incrementar las subvenciones, eliminando la capacidad de gestión empresarial.

En este sentido, en el Dictamen anteriormente mencionado, a la hora de analizar valorativamente la incidencia de una política de subvenciones en la actividad empresarial señala que "el derecho a la libertad empresarial pierde su legitimación en la medida en que se transfiere el riesgo que le corresponde a la Comunidad a través de las subvenciones"<sup>4</sup>. En este sentido, la exigencia que se impone es el que al asumir o no el riesgo se está produciendo un problema importante sobre la legitimación de la libertad empresarial, entendida dentro de una economía de mercado caracterizada por una descentralización de las decisiones económicas.

-----  
<sup>1</sup>"Subventionen in der Marktwirtschaft", ob. cit., p. 496

<sup>2</sup>Ib.

<sup>3</sup>"Subventionen kürzen....", ob. cit.

<sup>4</sup>"Subventionen in der Marktwirtschaft", ob. cit., p. 496

Frente a esta línea que considera que con la política de subvenciones se han rebasado los límites que pueden garantizar junto con la descentralización de las oportunidades, también la descentralización de la asunción de riesgos en una economía de mercado y no de la colectivización de los mismos, existe otros grupos que consideran que la política de subvenciones es, hoy en día, una pieza importante en la política económica y societaria de un Estado moderno y que, por lo tanto, lo que hay que considerar es su ordenamiento, muy en especial lo que afecta a la medición de la eficacia de estas prestaciones conforme a los objetivos perseguidos. Con ello entraríamos en el tema que aquí se plantea: el contenido y posibilidades de la inspección financiera en torno a las subvenciones.

En esta misma línea el actual Ministro liberal de Economía de Alemania reconoce que "todos exigen la reducción de las subvenciones, pero sin embargo, en la realidad estas son buscadas tanto por empresarios como por sindicatos". Para Lambsdorf dominan los aspectos negativos y se pronuncia por una reducción de las subvenciones estatales, pero desde el punto de vista político y económico no puede defenderse el recortarlas en un 5%, por ejemplo, en todos los casos y por regla general.<sup>1</sup>

Considerando el peso que ha adquirido la política de subvenciones y la necesidad de un replanteamiento de las mismas, en las diversas dimensiones que afectan, tanto por su número como

-----  
<sup>1</sup>"Wachsende Subventionen", ob. cit.

por su volumen y estructuración, así como en lo se refiere a los círculos de perceptores, esta exigencia del análisis de las subvenciones constituye una de las facetas más significativas en el ordenamiento económico actuando, sobre todo lo relativo a su incidencia presupuestaria.

No cabe la menor duda de que es fácil, relativamente accesible, el crear subvenciones, pero es muy difícil, y en muchos casos prácticamente imposible, el reducirlas sin graves dificultades políticas y sociales.

Por ello, debe verse en la política de subvenciones un instrumento en el que si bien, en principio, puede plantearse una disposición de recursos públicos para resolver o promover determinados procesos económicos y/o sociales, estas prestaciones crean en muchas de las circunstancias, un **status quo** inamovible con un deterioro muy grande no solamente para la flexibilidad del propio Estado a la hora de configurar sus presupuestos, sino también en cuanto a exigir eficacia en estas prestaciones de bienes públicos. Porque la permanencia de una política de subvenciones lleva, en la mayoría de los casos, a que los objetivos iniciales en los que se centró esta política de subvenciones se vean desplazados en el transcurso de muy poco tiempo por nuevas exigencias y, sin embargo, se mantengan estas prestaciones empeorando de forma radical las posibilidades de una adecuada política de subvenciones.

### III. Repercusión de la política de subvenciones

Toda política de subvenciones tiene, además de la dimensión presupuestaria y de la dimensión política -porque significa una pérdida de capacidad de acción política para poder plantearse y resolver nuevos problemas-, una dimensión de ordenamiento económico de suma gravedad con sus secuelas también de incidencia social y, no por último, de incidencia sobre el propio ordenamiento empresarial.

En este último sentido existe un claro peligro de que en el ordenamiento empresarial se traten de alcanzar los objetivos empresariales no mediante una mejor prestación de sus bienes o servicios en el mercado, sino a través de subvenciones<sup>1</sup>. Ello implica, además, que la concesión de una subvención repercute en cadena en otros grupos sociales y, por lo tanto, se entra en un proceso donde prácticamente es difícil preveer, según las estructuras y contextos políticos y sociales existentes, la valoración completa de esta política de subvención.

Pudierámos señalar que toda política de subvenciones, independientemente de la forma en que se expresa, bien por transferencias monetarias, bien por concesiones fiscales, reducción de tipo de interés, etc., trata sustancialmente de contribuir a soportar un riesgo determinado. Por ejemplo, si una empresa trata de iniciar un nuevo

---

<sup>1</sup>"Subventionen in der Marktwirtschaft", ob. cit., p. 496

proceso, y este proceso es de interés para el Estado o para el Colectivo, y los riesgos que implican son considerables, se trataría, con la subvención, de provocar la realización de ese proceso, asumiendo en parte esos riesgos.

Lo mismo sucedería si por motivos sociales se trata de dar prestaciones en precios o cantidades que no pueden ser realizadas con cargo al riesgo empresarial y el Estado, vía subvenciones de precios o bien vía subvenciones de cualquier otra índole, trata de dar esas prestaciones sociales.

Por consiguiente, el problema fundamental de toda política de subvenciones está en que implica la centralización de todo o parte del riesgo que corresponde a decisiones privadas descentralizadas. Y aquí es donde se plantea, en primer lugar, el problema de cuál debe ser la parte de este riesgo que debe asumirse, y en segundo lugar, de cómo medir las prestaciones realizadas con respecto a los objetivos que el Estado se ha propuesto con las mismas y, además, conocer la dinámica de ese propio objetivo en el transcurso del tiempo; pues lo que pudiera haber sido eficaz en el primer año de subvenciones, no tiene porqué serlo en el tercer año, como consecuencia de una variación del objetivo que se había propuesto en cuanto a la intensidad del cumplimiento del mismo, en cuanto a la calidad y estructuración del mismo. Además, en la valoración de una política de subvenciones se plantea otro aspecto fundamental. Las subvenciones pueden contribuir, con la asunción del riesgo, a lograr una serie de capacidades que van a repercutir con utilidades no solo al Estado, sino también

a las empresas: ¿cuál debiera de ser el soporte de la carga para cada uno de los que se han favorecido con la misma? Este es el problema típico en las subvenciones de investigación, de grandes proyectos, etc.

#### **IV. Elementos configuradores de una política de subvenciones**

Por consiguiente, en una política de subvenciones debieran considerarse, al menos, tres elementos fundamentales:

1. la definición, lo más clara y cuantificada posible de los objetivos que se pretenden alcanzar y la variación de esos objetivos en el transcurso del tiempo, estableciendo, cosa que no se hace por regla general, un proceso de reducción paulatina de esa política de subvenciones, esto es, el equivalente a un plan financiero,
2. la clarificación del grado de riesgo que acepta el sector público al asumir una determinada función dentro de un órgano empresarial al que, al ceder capacidad financiera directa o indirecta, facilita la modificación, promoción o alteración de sus procesos productivos,
3. la incidencia de esa subvención con respecto a la eficacia de la misma dentro del contexto de las posibilidades del Estado para que, por lo tanto, la asignación de esos recursos financieros sea la que mayor eficacia proporciona, no sólo económica, sino también social,

4. necesariamente toda política de subvenciones implica, por su propia naturaleza, y sobre todo al configurar los procesos empresariales mediante este soporte externo financiero, el que prácticamente se incida en la gestión empresarial, pudiendo afectarle de manera que estos procesos productivos de distribución se estructuren contando con este elemento financiero que en el transcurso del tiempo se hacen insustituibles, lo que hace que la subvención sea un elemento vital para que pueda funcionar ese proceso productivo.

Y aquí está, quizá, uno de los aspectos más graves de la política de subvención. El que existan grandes dificultades para delimitar las subvenciones en el tiempo, para ir rebajándolas en el tiempo, de tal manera que los procesos vuelvan a entrar en la vía de la asunción del riesgo en su totalidad por parte de los entes privados descentralizados y que, consiguientemente, se devolviese al presupuesto y al Estado la flexibilidad que necesita para poder, desde el punto de vista político, social y económico, dar respuesta a nuevas necesidades. Una política de subvenciones no puede acumular las nuevas subvenciones junto con las viejas y que, por lo tanto vaya deteriorando la eficacia de las transferencias públicas, de manera que el Estado no logre los grados necesarios de eficacia para poder realizar las tareas que le imponen.

## V. Planteamiento para una inspección financiera

Dentro del planteamiento de esta ponencia, en la que se trata de la inspección financiera de las subvenciones, y partiendo de lo anteriormente mencionado, se debe señalar que las fases que deben considerarse en una política de inspección financiera deben basarse en dos aspectos fundamentales como puntos de referencia:

1. El que deben dejarse muy claros, o lo más claro posible, los criterios por los cuales se conceden esas subvenciones, criterios de eficacia política, económica y social, y criterios temporales, esto es, su evolución en el tiempo.
2. El que debe hacerse una selección muy rígida y seria, de manera que todo proceso de política de subvenciones pueda llevar a una clarificación delimitadora entre las exigencias de los distintos grupos sociales.

Para una política de la Inspección Financiera ello significa, al menos, tres fases a considerar en la misma:

1. El conocimiento de todas y de cada una de las subvenciones concedidas, procediéndose a su seguimiento.
2. La valoración de la eficacia prevista y realizada.

3. La revisión permanente de la necesidad de estas subvenciones, con el fin de que se pueda dar la elasticidad y flexibilidad que el sector público necesita.

Todas ellas son fases importantes en una inspección financiera que no quiera limitarse, y esta es una alternativa, a una mera inspección formalista de si el gasto ha permitido al Estado el dar una mayor eficacia al gasto público, y sobre todo trata de dar una dinámica a los procesos económicos que permita satisfacer mejor sus propias funciones y objetivos políticos.

Con ello se trataría de conocer, fundamentalmente, las posibilidades de una nueva reordenación de la política de subvenciones de forma permanente y de seguir su realización con respecto a los objetivos perseguidos, facilitando no sólo los informes adecuados, sino también una selección de las posibilidades de subvención del Estado a aquellas que los responsables consideran que deben ser ejercidas con mayor eficacia. Todo el problema de la política de subvenciones contiene, consiguientemente, problemas políticos, problemas técnico-económicos y problemas de inspección y valoración que deben ser considerados a la hora de configurar y resolver una inspección financiera.

Y esto, sobre todo, plantea problemas y graves dificultades cuando la cuota de participación estatal en la economía es muy elevada y cuando, como en las circunstancias actuales, esta tendencia coincide con el crecimiento de la cuota estatal en la economía con una reducción del crecimiento de los ingresos por motivos del propio

estancamiento económico y las exigencias crecientes y adicionales que se le plantean al sector público.

## VI. Las subvenciones en el ordenamiento económico

### (a) Consideraciones doctrinales

Para poder considerar los planteamientos señalados para la Inspección Financiera, es necesario retener fundamentalmente, y en primer lugar, las características e incidencias de las subvenciones en el ordenamiento económico. En el transcurso del tiempo todo el proceso de subvenciones es prácticamente lo que pudiéramos denominar todo el proceso del acontecer intervencionista del Estado, sobre todo, en una economía de mercado. Dejando aquí a un lado toda la historia de este proceso intervencionista, que arranca de la época cameralista-mercantilista, y pasando por el proceso que desde comienzos del siglo XIX implica la utilización de las subvenciones dentro de los planteamientos liberales, se llega a la época de una fuerte protección económica y a las exigencias autárticas previas a la II Guerra Mundial, que no solamente hacen imposible la reducción de las subvenciones, sino que incluso exigen mayores prestaciones financieras<sup>1</sup>. En los años 50, como consecuencia de la evolución de la postguerra, se produce un nuevo requerimiento a una actividad de subvenciones, alcanzando cifras que desbordan, en

---

<sup>1</sup>Para un análisis histórico véase Hansmeyer, K.H., "Transferzahlungen....", ob. cit. pp. 960 ss.

su conjunto, en grados muy importantes, los crecimientos de la capacidad de gasto del propio Estado.

Ciertamente, la aplicación de este instrumento en la política económica está ampliamente extendido, puede señalarse que son muy pocos los sectores de la actividad empresarial donde, en un sentido o en otro, las subvenciones no tengan una incidencia. Desde el punto de vista teórico, existe un amplio rechazo de la política de subvenciones, desde el punto de vista práctico, existe una amplia aplicación de las mismas. Lo que está claro es que ante el hecho concreto de la existencia de las mismas, y dada su importancia cuantitativa, es necesario regular de forma normativa la política de subvenciones.

Desde el punto de vista del ordenamiento **neoliberal**, domina la idea del mecanismo de mercado como instrumento fundamental de coordinación de una economía descentralizada, por lo que al instrumentario de la política de subvenciones se le señala un campo muy reducido de actividad. Desde el punto de vista de una teoría de la **economía social de mercado**, en la que se admite la necesidad, especialmente a través de una política social estatal, de la participación del Estado en el ordenamiento económico, se admite una posición limitada, de manera que se trate de incluir medidas sociales que sean conformes al mercado. Con este criterio de conformidad al mercado, que dentro de una política económica se relativiza, se

plantea el problema de los criterios de elección para poder aplicar este instrumento de la política económica<sup>1</sup> .

(b) Tipología de las subvenciones

En todo ordenamiento económico el problema de clasificar las posibles formas de subvención no permiten llegar a una sistemática suficiente para poder establecer una tipología adecuada, que pudiera ser suficiente como base para una Inspección Financiera. Así, se habla en la literatura de subvenciones de tipo global, o subvenciones de tipo singular, según se trate de transferencias sin asignaciones a entidades, o bien destinadas a proyectos concretos. Muy en especial, se identifican dos tipos de subvenciones en casi todos los planteamientos neoliberales: se refieren a las que se denominan **subvenciones de mantenimiento y subvenciones de fomento**.

Las primeras se vienen a interpretar en un juicio valorativo como subvenciones no conformes con el mercado, puesto que tratan de mantener un **status quo**, mientras que todas las subvenciones de fomento o de procesos, en principio, son conformes con el mercado si al mismo tiempo introducen cláusulas delimitadoras en el transcurso del tiempo. Con ello, se trata de fomentar la capacidad del mercado para coordinar los procesos de decisión descentralizados. Se supone que en una subvención de fomento trata de mejorar esta capacidad de

-----  
<sup>1</sup>Véase en cuanto a los criterios de conformidad o conformidad al mercado "Economía Social de Mercado", ed. por Instituto de Dirección y Organización de Empresas, Madrid 1980; y Hansmeyer K.H., ob. cit., p. 962 en su posición crítica, así como la literatura allí recogida.

---

coordinación del mercado, mientras que en el caso de subvenciones de mantenimiento se trata de asignar funciones de privilegio y, por lo tanto, se trata de restar capacidad de coordinación al mercado, introduciendo un factor de descoordinación significativo.

En primer lugar, si la política de subvenciones se entiende como la política dedicada a corregir los resultados de distribución y asignación que realiza la economía de mercado, y ello según los objetivos políticos, se está asignando a la política de subvenciones un carácter instrumental con el fin de influir en el comportamiento de los agentes económicos bajo otros criterios políticos, sociales y económicos. Y esto se puede hacer, por una parte, en sustitución de la contraprestación que la empresa tendría que dar al mercado cuando éste le transfiere unos recursos, y por lo tanto, la empresa está disminuyendo su capacidad de riesgo, puesto que no necesita ofrecer la prestación que el mercado le exigiría y, con ello, la política económica hace que el agente económico ajuste su comportamiento a los objetivos políticos y sociales perseguidos.

Aquí el problema fundamental que se plantea es que en esta asignación o transferencia de recursos a las empresas, sobre todo cara a la capacidad de inspección, sería necesario conocer cuál es el grado de exigencia que se le impone al receptor de esta subvención a los efectos de poder realizar su control. Es importante destacar aquí que la complejidad de una política de subvenciones sin contraprestaciones supone, fundamentalmente, el diferenciar entre lo que puede ser el objetivo

final de una política económica y lo que puede ser el objeto primario al cual se orienta la subvención. Esto es, la subvención puede asignarse a una función primaria del proceso productivo cuando se pretende alcanzar una consecuencia final vinculada a la política económica. Dentro de esta área de la política de subvenciones el control se hace difícil, ya que en general solamente puede asignarse con amplios grados de disponibilidad de la subvención, y los criterios son más bien los determinantes del propio sujeto para poder percibir tales subvenciones.

En segundo lugar, estas transferencias pueden realizarse de una forma libre, en el sentido de que no se imponen exigencias de utilización, las cuales están definidas por las características del receptor de las mismas, y ello tanto en cuanto que se debe fijar el objeto que es preciso disponer para ser receptor de tales subvenciones y, muy en especial, la base de medición que requieren las mismas. En este sentido, la exigencia de una transferencia de subvención está en que se disponga de los medios que le caractericen como receptor de la misma y, al propio tiempo, el que se deje a la libre disposición la utilización, quedando limitado a los mayores o menores grados de rigidez que se den en las características para poder seleccionar las exigencias de concesión de la subvención.

El problema de la medición, definido el objeto, se plantea fundamentalmente en dos dimensiones:

En la dimensión del propio proceso en el que puede afianzarse la medición, tanto en los inputs como en los output, que vienen determinados en cuanto a cantidades y precios; como puede también, por otro lado, plantearse en torno a situaciones concretas de inventario de factores de producción, procesos, mercado, etc.

Ahora bien, estas subvenciones pueden realizarse también, en una segunda dimensión, como asignaciones en torno a los propios bienes utilizados en los inputs de producción, o bien por lo se refiere a las cantidades o precios de colocación de los productos, al propio proceso productivo y a los propios centros de trabajo o empresas como tales unidades receptoras.

Aquí tenemos, por consiguiente, dos elementos básicos para la selección y control de las subvenciones: si se dan las características que definan las exigencias formales requeridas para ser receptor de las mismas, y la adecuación de la base de cálculo relativa tanto a los objetivos como a los medios transferidos.

Una tercera característica posible de las subvenciones como instrumento de política económica está en aquellas transferencias que tienen exigencias ya muy concretas y que se refieren, fundamentalmente, a todas las primas en materia de



inversión y las que se refieren a proyectos concretos y que, por lo tanto, permiten una mayor delimitación a la hora de la selección y asignación de subvenciones, así como a la hora de la inspección referidas fundamentalmente al volumen de inversiones realizadas facilitando también la base de medida.

El problema que se plantea realmente para una política selectiva de subvenciones es la dificultad de hacer una tipología concreta sobre estas transferencias con exigencias muy concretas, ya que al no diferenciar de forma suficiente, por ejemplo, primas a la inversión en determinados sectores, se está premiando idénticamente procesos de muy diferente calidad y grado, por lo que frecuentemente una política de subvenciones de este tipo es más una política igualitaria y, por lo tanto, una política poco selectiva a la hora de establecer programas de fomento, que generalmente premia a los procesos peores, en vez de tratar de reestructurarlos.

Toda política de subvenciones, desde el punto de vista del ordenamiento económico, mejora, sin duda, la posición del receptor de las mismas en el mercado. Esta exigencia viene planteada por una menor capacidad competitiva en el mismo; prácticamente, en el caso de aquellas subvenciones sin una vinculación concreta se produce una modificación de la demanda en favor de determinados comportamientos que modifican los procesos productivos.

(c) Las subvenciones en una economía de mercado.

Dentro del área de un ordenamiento económico de economía de mercado, se consideran como compatibles con los objetivos de la misma aquellas subvenciones cuyo objeto fundamental es lograr la racionalización de los procesos productivos, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia de los factores de producción; es decir, para aquellos casos en los que por motivos de política económica se hayan producido retrasos fundamentales en los procesos productivos, y que sean necesarias inversiones de racionalización muy relevantes que desbordarían la capacidad de riesgo de las entidades empresariales<sup>1</sup>. Previamente deben agotarse las posibilidades de acceso a recursos financieros necesarios para tales procesos de racionalización y, en el caso de su concesión, deben adoptarse las medidas oportunas para que se produzca un proceso más continuado cara a las exigencias de racionalización, siendo estas subvenciones limitadas en el tiempo que debe ser como máximo el que se precise para este proceso de adaptación.

Un segundo tipo de subvenciones conforme con un ordenamiento de economía de mercado son las que provienen de las exigencias del fuerte avance tecnológico en cuanto se refiere a la capacitación de los recursos humanos, tanto en sus conocimientos como en su formación, donde, por lo tanto, las ayudas van orientadas fundamentalmente a adaptar

-----  
<sup>1</sup>Así para Lambsdorf las "subvenciones son necesarias para defenderse de las sacudidas de la economía general como también por motivos sociales y energéticos, así como para compensar las distorsiones que se produzcan en la competencia" (Wachsende Subventionen, ob. cit.)

la capacidad de los recursos humanos mediante programas de formación destinados a las exigencias concretas.

Como puede verse, en ambos casos, se trata de subvenciones que buscan el actualizar dos de los factores de producción: equipamiento y recursos humanos, y lo que procede, en principio, es que el riesgo de esta adaptación, sea soportado por las empresas. Si por motivos de política económica, social, laboral, etc., se producen y se acumulan retrasos significativos en los procesos tecnológicos y de racionalización, este proceso de subvención se debe contemplar como una de las vías que permita reducir el riesgo que implica y debe ser limitado en el tiempo, debiendo el Estado proceder a recuperar estas ayudas prestadas.

Otro de los aspectos fundamentales en la aplicación de la política de subvenciones consiste en las ayudas precisas para poder parar todos aquellos procesos de producción que no sean rentables a corto y medio plazo, pero con la condición fundamental de que estas subvenciones no vayan a premiar una mala gestión con medios públicos, sino que fundamentalmente se orienten a elevar la flexibilidad, capacidad y asignación de los recursos humanos disponibles en instalaciones no productivas hacia otros procesos más productivos.

Esto es, este tipo de subvenciones no tiene sentido por el hecho de parar instalaciones improductivas a corto y medio plazo, sino que están justificadas si además con ello se favorece la movilidad, y no ya sólo regional, sino también

---

profesional y empresarial, de los factores de producción. La capacidad de pronóstico no es siempre la adecuada por lo tanto, en este sentido, no se trata de involucrar recursos públicos en procesos no productivos que tiendan a convertirse en inversiones de mantenimiento, poniendo a salvo también otros aspectos como los que corresponden a determinadas áreas estratégicas y al problema de la incertidumbre sobre las posibilidades y viabilidad futura.

Otro de los motivos fundamentales por los que se solicitan subvenciones es el argumento de que en la competencia internacional se producen situaciones de competencia ilegítima, y que por lo tanto es necesario facilitar subvenciones para mantener un nivel competitivo. En este aspecto, y dentro de las múltiples regulaciones en las diferentes instituciones internacionales del comercio internacional, debe entrarse en el análisis de las causas y de la existencia o no de estas diferencias competitivas que pudieran motivar una política de subvenciones.

Uno de los aspectos más argumentados en favor de la política de subvenciones es el que se refiere a que el riesgo que implican los fuertes procesos de innovación tecnológica y económica desborda la capacidad de asunción de riesgo del empresario. Especialmente en las últimas décadas el emperoramiento de la disponibilidad de capital riesgo, tanto en la forma de capital propio como en la forma de capital ajeno, impide o hace muy difícil para las empresas la asunción del riesgo en el campo tecnológico y económico. El problema que aquí se plantea no solamente se refiere a los

riesgos derivados de las fases iniciales de investigación y puesta a punto, sino también de la creación e introducción en el mercado de los productos obtenidos, y en este sentido se busca el obtener ayudas estatales a los efectos de realización de dicho proyecto, compartiendo el riesgo.

Con ello se plantea de nuevo el problema de que se está produciendo una transferencia de los riesgos al colectivo y, por otra parte, surge el problema de la medición de la utilidad que ello produce. En toda la política de fomento de la investigación, el debate se centra en que la utilidad de tales subvenciones no solamente se ve reflejada en los proyectos y productos concretos subvencionados, sino que en el conjunto de interdependencias dentro de la red productiva de la propia empresa, se sitúa a una empresa subvencionada en una situación mucho más favorable que las demás para muchos de los productos distintos de los que se han tratado de subvencionar, favoreciendo por lo tanto, en el proceso competitivo a unas empresas frente a otras.

El problema más actual en muchos de los sectores en crisis, sobre todo a nivel internacional, se plantea en torno a la eliminación de los excesos de capacidades que existen dentro de una economía, y que crean serios problemas de pérdidas que hacen prácticamente inviable el soportar el riesgo a nivel empresarial. Desde el punto de vista de un ordenamiento de economía de mercado, y en base a las estimaciones que pudieran realizarse en torno a la evolución futura, se considera que solamente en aquellos casos en los que sea necesaria una ayuda temporal, limitada en el tiempo,

---

para mantener ciertas capacidades, es cuando la subvención debe producirse. Además dicha subvención no se entenderá como una transferencia a fondo perdido, sino que su recuperación tendrá una adecuada regulación a través de nuevas fases de rentabilidad empresarial.

Quiere esto decir, que el Estado debe compartir el riesgo temporal, pero no el riesgo total de la responsabilidad de la gestión empresarial, con lo que se remite a ésta, a plazo medio y largo, su capacidad de respuesta, sin transferirse al colectivo.

Uno de los fenómenos más discutidos en torno a la política de subvenciones está en el mantenimiento de capacidad de mano de obra y de producción que se realizan a través de las subvenciones con el fin de cubrir objetivos sociales. Estas producen tales alteraciones en el funcionamiento coordinador del mercado que llevan, fundamentalmente, a una utilización irracional de los factores de producción en una economía. Todas las subvenciones de mantenimiento implican el gran peligro de que se produzca una reducción de la capacidad de adaptación de la economía y de las empresas respecto a los procesos de mercado y, con ello, consecuentemente, un serio estancamiento en un plazo relativamente corto y una alteración significativa entre los precios y los costes de los productos, con lo que se produce una incapacidad competitiva a muy corto plazo de una economía, con todas las consecuencias sociales que ello implica. Frecuentemente, en este sentido, las medidas adoptadas con carácter social adquieren una dimensión asocial de gran envergadura.

## VII. Las subvenciones en el ordenamiento empresarial

Desde el punto de vista del ordenamiento empresarial, dentro del contexto de un ordenamiento de economía social de mercado, debe quedar en principio en claro que el mercado es la institución que debe de optimizar la coordinación de las decisiones de los distintos agentes que configuran los procesos económicos. Ahora bien, existen dos factores determinantes que rebasan la pura dimensión empresarial y se sitúan en un plano supraempresarial, y que fundamentalmente tratan de compensar riesgos que también corresponden a niveles supraempresariales.

Como anteriormente hemos mencionado, la legitimación empresarial se consolida cuando en una organización descentralizada de la economía, la empresa acepta el riesgo que su actividad impone, y percibe como contrapartida la oportunidad de rentabilidad de la actividad empresarial. El problema que aquí se plantea es básicamente el definir qué riesgos son los que compiten a la empresa, -que corresponden a las oportunidades de rentabilidad disponibles-, es decir que riesgos debe asumir la empresa en virtud de la capacidad de decisión asignada en un proceso descentralizador, y qué otros riesgos son trasladados a la empresa procedente del entorno o de niveles supraempresariales y que no pueden ser considerados como riesgos empresariales.

La creciente intervención de la actividad estatal en los procesos económicos no sólo supone el que el Estado asuma riesgos, sino que en muchos de los casos implica un traslado de riesgos directos e indirectos muy significativo a la actividad empresarial. Así, por ejemplo, la rigidez y la gran incertidumbre en muchas de las áreas que configuran el entorno empresarial, el mismo área fiscal, el área financiera, el área laboral, el área crediticia, el que corresponde al comercio exterior, etc. no sólo han colectivizado muchos de los riesgos, sino que prácticamente han restado flexibilidad a la economía, lo que se refleja en las unidades empresariales en una mayor dimensión de riesgo para poder ajustar sus comportamientos a la evolución de la misma.

Este proceso se ha acentuado en los últimos años como consecuencia, por un lado, de la reanización del crecimiento económico y, por otro lado, por la creciente inflexibilidad del ajuste de las unidades empresariales. Lo que en los años 50 y 60 constituían para las empresas un dato, el entorno era estable, constituye hoy una de las variables más importantes que exige, necesariamente, el que la empresa en sus decisiones empresariales incluya la posible variación de este entorno, con una mayor capacidad de flexibilidad para adaptarse al mismo. Es interesante observar cómo, precisamente como consecuencia de una menor estabilidad del entorno, de una mayor dinámica de este entorno y de una mayor flexibilidad de este entorno, se incrementan los riesgos no empresariales provenientes de la situación de inestabilidad y de dicha falta de coordinación del entorno cara a la empresa.

Si se analizase a fondo la evolución de los últimos quince años, se podría apreciar el que la creciente exigencia de subvenciones proviene fundamentalmente de este cambio en el comportamiento del entorno empresarial. Como consecuencia de esta falta de estabilidad en el entorno los riesgos que tiene que asumir la empresa, en los que difícilmente puede incidir, le exigen una mayor flexibilidad. Dada la incapacidad provocada por el entorno para esta flexibilidad, necesariamente se va a un menor crecimiento económico, a un empeoramiento de las situaciones de rentabilidad, y a una relantización de los procesos de adaptación; y ello precisamente en unos momentos de acelerado cambio tecnológico y económico que hacen que los riesgos estimados por las empresas sean superiores a las utilidades, y con ello aparece la necesidad de subvenciones para mantener los niveles productivos.

Esto es, la demanda de subvenciones se origina también, precisamente, por una variación del entorno, -regulado cada vez de forma más rígida por el Estado-; de forma que para dar respuesta a la transferencia o incremento de los riesgos en el mundo empresarial, el Estado tiene que conceder subvenciones, especialmente de mantenimiento, que constituyen la mayoría en estos momentos, y siendo muy pocas las de adaptación. Y aquí está uno de los principales dilemas de la situación político-económica actual.

Debe reconsiderarse seriamente que un ordenamiento empresarial, dentro de los grados de libertad económica que deben caracterizar a un

sistema pluralista, debe volver a que cada una de las unidades descentralizadas asuma los riesgos que le corresponden como actividad empresarial, y a que estos riesgos sean coherentes con las oportunidades de rentabilidad que se le conceden, devolviendo al entorno los riesgos que le corresponden y, de esta manera, delimitar los riesgos empresariales que no deben ser en ninguno de los casos subvencionados, respecto a aquellos riesgos que el mismo Estado debe de aceptar como consecuencia de sus objetivos y de sus decisiones de política económica y social.

Mientras no se vuelva a reordenar este ordenamiento empresarial, va a ser muy difícil no ya sólo el parar las exigencias de subvenciones de mantenimiento, sino también el poder controlar el grado de eficacia en el cual se mueve la utilización de los recursos de un país.

Puede afirmarse que la utilización o asignación de recursos vía subvenciones a nivel macroeconómico no significa la optimización de la utilización de estos recursos. A ello, además, hay que añadir que la propia empresa hace una utilización inadecuada de estos recursos puesto que falla totalmente el mecanismo de coordinación.

Con ello, se produce la necesidad de una ruptura con una política económica orientada hacia la política de subvenciones, por lo que consecuentemente, hay que volver a delimitar los riesgos empresariales con respecto a los riesgos supraempresariales, y hay que devolver una mayor estabilidad al entorno como condición **sine qua non** para poder abolir las subvenciones.

Además, en una situación como la actual es prácticamente inviable el desarrollar sistemas de inspección financiera que traten de medir la eficacia de esta política de subvenciones. Esta incapacidad se deriva de que la delimitación de los riesgos es cada vez más confusa y su clarificación solamente puede realizarse vía de un ordenamiento empresarial que específicamente trate de dar a todos los partícipes, de acuerdo con los objetivos de política económica y social, las oportunidades semejantes sin privilegiar a unos sobre otros, volviendo a reestablecer el mecanismo de coordinación.

Por ello, y aunque no sea el tema a tratar, en una economía social de mercado, todos los aspectos concernientes a las subvenciones a los individuos y a las economías domésticas como consecuencia de los objetivos de política social tienen preferencia frente a las subvenciones de tipo global a instituciones, e incluso también, en determinadas condiciones, frente a las subvenciones a proyectos concretos.

Una adecuada delimitación de las entidades y personas receptoras de estas subvenciones es una de las piezas fundamentales para una mejor asignación de los recursos conforme a los objetivos de política económica y social. Ello produciría, además, un menor distorsionamiento, llevaría a una mayor justicia social y, sobre todo, y a pesar de la mayor carga administrativa en el control, permitiría con mayor fiabilidad el medir la

eficacia de los logros conseguidos frente a los objetivos planteados a nivel de política económica social.

Aunque si bien todo proceso económico y social está involucrado en la dimensión política de una Sociedad, es necesario proceder a las delimitaciones correspondientes, si se quiere obtener una clarificación en cuanto a los logros conseguidos y a la asignación correspondiente de los recursos destinados por la responsabilidad política y societaria. Un distorsionamiento de las responsabilidades en cuanto a su asunción de riesgos hace prácticamente distorsionante todo el proceso productivo y económico con el consecuente deterioro no sólo económico, sino social y societario de una Sociedad.

#### VIII. Planteamientos y exigencias para una Inspección Financiera de las subvenciones

Como es conocido, deben distinguirse dos dimensiones fundamentales en todo proceso de Inspección Financiera de las subvenciones. Por una parte, la que corresponde básicamente a una inspección formal de si se han dado las características y requisitos necesarios para su otorgamiento y el control efectivo formal de la realización de la misma. En segundo lugar, y es el aspecto que aquí fundamentalmente interesa, es el que corresponde a una inspección financiera que no solamente realice las tareas derivadas de la confrontación formal de la política de subvenciones, sino que trate de

analizar la eficacia de las mismas, de manera que se cumpla con los requisitos fundamentales de un análisis del gasto público.

Se pueden distinguir, a este respecto, tres aspectos fundamentales en la configuración de una política de Inspección Financiera de las subvenciones:

- a. la configuración normativa e institucional que corresponde a las exigencias no ya sólo formales, sino también en cuanto a la capacidad de análisis de la eficacia, y con ello producir un sistema de información que permita devolver al ejecutivo y al legislativo la relación entre el esfuerzo presupuestario y su repercusión respecto a los objetivos perseguidos,
- b. los planteamientos instrumentales que permitan plantear este análisis de eficacia socio-política y económica,
- c. la dimensión publicitaria referente al conocimiento general de esta política de subvenciones, y a la valoración que debe regir la utilización de fondos públicos.

Hemos señalado anteriormente que la medición de la eficacia de la política de subvenciones no es, sin duda, una tarea de fácil realización. Tampoco debe olvidarse que, a pesar de las posiciones doctrinales existentes, la importancia y expansión de las subvenciones en las economías europeas alcanza cifras muy relevantes, que de forma indirecta están repercutiendo en situaciones de distorsionamiento del funcionamiento de la

economía, están equivocando las dimensiones sociales y económicas, y están provocando una mala asignación de los recursos en las instituciones directamente implicadas y, además, en todos los procesos productivos relacionados con las mismas.

Este efecto de incidencia real en los restantes procesos económicos y sociales hace de tal dureza la reestructuración económica que prácticamente la convierte en inviable, y ello a costa de una recuperación muy difícil de los niveles de bienestar y de las cotas del mismo que en principio se creían asegurados por el Estado protector.

Han sido muy diversos los intentos perseguidos para lograr más instrumentación de la inspección de la política de subvenciones y no siempre han llevado al éxito apetecido, siendo éste, aún hoy, uno de los problemas abiertos y no resueltos dentro de la política financiera. Y ello máxime cuando en casi todos los Estados, como consecuencia de la situación económica, con decrecimiento de la economía y una gran inflexibilidad del sistema económico para adaptarse a las nuevas circunstancias-, surgen exigencias de mantenimiento y crecen demandas sociales, siendo su logro prácticamente inviable.

Por ello parece vital cara a un reordenamiento y reestructuración económica el que se pueda objetivizar al máximo en el diálogo con los diferentes grupos interesados, buscando no ya sólo una justificación, sino un convencimiento de la necesidad de recuperar una mayor flexibilidad

por parte del Estado para poder dar una respuesta más positiva y eficaz a las exigencias de adaptación y reestructuración económica.

Ciertamente que la capacidad de inspección financiera formal permite delimitar el gasto dentro de las características señaladas al mismo, pero en ninguno de los casos es suficiente, desde el punto de vista de una política financiera y desde una política económica, para disponer lo antes posible y con la mayor flexibilidad posible de la información que permita adaptar a tiempo los procesos de subvención a las verdaderas exigencias y a los criterios seleccionados de asignación de estos recursos.

Y en este sentido se debe partir de que todo esquema que quiera llevar a una inspección financiera sobre la eficacia económica deberá construirse en base a los siguientes elementos:

1. Una definición lo más clara posible de los objetivos políticos, económicos y sociales que se persiguen con esa política de subvenciones, debiendo precisarse al máximo no solamente los grados con los que se quiere alcanzar esos objetivos, esto es, la cuantificación de los mismos, sino también las características específicas que deben delimitarlos.
2. Se deben establecer lo más ajustadas posibles, las bases de medida con las que se va a incidir, medir y controlar las subvenciones.

3. Debieran conocerse con la mayor exactitud posible todos aquellos instrumentos que definen esa política de subvenciones.
4. Debiera establecerse con cierta aproximación una tipología de subvenciones, donde en algunos de los casos se tropezará con mayores dificultades que en otros para cumplir con las exigencias anteriormente mencionadas. No se trataría de una tipología científica en su sentido estricto, sino de una sistematización que permitiese la labor inspectora y que pudiera minimizar los casos concretos globalizantes, en los que, prácticamente, no queda más recurso que la inspección formal.
5. Con esta dimensión se trataría, por lo tanto, de ofrecer criterios valorativos que desde el punto de vista de la eficacia de los recursos pudieran significar una primera aproximación para que los responsables de la política económica y social dispusieran de las bases informativas adecuadas para ajustar sus decisiones en ambos campos de la política económica y social en una relación correcta entre los objetivos perseguidos y los costes que repercuten en esta consecución.

Los esfuerzos institucionales realizados para establecer de forma permanente un control adecuado de la política de subvenciones son muy diversos. Uno de los ejemplos más claros corresponde al intento alemán de fijar, en su "Ley para el Fomento de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía" del 8 de junio de 1967, en su párrafo

12, con respecto a las subvenciones, las exigencias que implican y cómo deben de realizarse las mismas. En este sentido, se exige que cada dos años el Gobierno Federal debe presentar un informe detallado cuantitativo y que fundamentalmente establezca una tipología de las ayudas financieras prestadas, y que se refieren tanto al mantenimiento de empresas, de sectores económicos, como a la adaptación de estas empresas y sectores a nuevas condiciones y el fomento del progreso de la productividad y el crecimiento, especialmente por lo que se refiere a métodos de producción.

Estos informes económicos sobre las subvenciones se convirtieron en obligatorios a partir de esta Ley mencionada de 1967. Se incluyen también todas las ventajas fiscales, señalando las bases sobre las que se fundamentan tales concesiones y las condiciones con las cuales se producen, así como su dimensión temporal. En este informe se considera, por lo tanto, no solamente el que se haga público y se facilite al legislativo con detalle cuantitativo las dimensiones, causas y viabilidad de una más rápida reducción, sino que además pueden y deben incluirse alternativas para una reducción del plan financiero previsto.

La tipología mantenida en el párrafo 12,2 de la Ley mencionada que clasifica las subvenciones, en subvenciones de mantenimiento, de adaptación y de fomento, se plantea el problema de las dificultades de criterio a la hora de aplicar dicha tipología. El problema fundamental que plantea esta caracterización, según el objetivo, es que los efectos de una subvención son múltiples y que difícilmente, en muchos de los casos, puede tener

una asignación concreta, o que frecuentemente también el propio legislador pretende alcanzar varios objetivos simultáneamente. La búsqueda de criterios de delimitación constituye, sin duda, una de las piezas fundamentales para una política de inspección financiera y, al propio tiempo, significa la exigencia del establecimiento de criterios de enjuiciamiento.

La diferenciación de los efectos de criterios de valoración entre la dimensión política que fundamenta la subvención y la adaptabilidad o capacidad de la instrumentación de esta subvención para alcanzar los objetivos perseguidos, constituye una de las piezas más importantes para capacitar a una inspección financiera a emitir un juicio valorativo, y ello a pesar de las interdependencias existentes. Del objetivo fijado a nivel político y social deben deducirse los criterios de medida para poder enjuiciar la capacidad del instrumento de la subvención; a través de un análisis de la relación medios-objetivos se puede sistematizar y evaluar la capacidad de incidencia lograda por las subvenciones.

Dejando a un lado todas aquellas subvenciones que son resultado de compromisos políticos y que, consecuentemente, plantean poca claridad en la determinación de los objetivos, debe centrarse básicamente en tres tipos de subvención como básicos para la adaptación de los criterios de enjuiciamiento. En primer lugar, las subvenciones de mantenimiento, en las que básicamente se reflejan unas transferencias sin exigencias en cuanto a su utilización y cuya medición se puede plantear como

criterio de enjuiciamiento de una renta. En segundo lugar, en lo que se refiere a las subvenciones de fomento, tanto de productividad como de crecimiento, se trata básicamente de una valoración lo más cercana posible a las dimensiones de las prestaciones logradas con las mismas. Y, por último, en tercer lugar, en cuanto a las subvenciones de adaptación que configuran y conllevan básicamente una ideas de objetivos poco definibles de forma precisa a los efectos de una capacidad inspectora.

Puede afirmarse que la instrumentación de este informe bianual ha llevado en muchos aspectos a la rutina. Si bien ciertamente facilita una transparencia, en toda la política de subvenciones aplicada no es, sin embargo, el instrumento adecuado de análisis, al menos no es suficiente para dar una respuesta a los planteamientos anteriormente mencionados.

Dentro de la configuración de estos informes bianuales, se refieren fundamentalmente a la exigencia de incluir de forma unívoca los objetivos de política económica y otros perseguidos, así como su justificación dentro del ordenamiento societario y económico considerando los efectos secundarios. Además, debieran considerarse también tanto las ventajas como las cargas que significan para los diferentes grupos tal política de subvenciones y la incidencia que la misma pudiera tener no sólo ya en el área competitiva de las empresas favorecidas, sino también en cuanto a la incidencia en los productos sustitutivos que puedan originar, de manera que permitiesen una estimación de las repercusiones sobre terceros y las posibles exigencias que pudieran plantearse.

Uno de los aspectos fundamentales es el ordenamiento financiero de las subvenciones que debiera incluirse dentro de una planificación financiera a plazo medio, estableciendo de antemano no solamente unas limitaciones máximas sino, al mismo tiempo, los criterios que debieran de justificar esta capacidad de disposición de recursos. Y ello para las distintas instituciones públicas.

Otro de los elementos formulados con frecuencia en torno a la publicidad de la política de subvenciones se remite, además de a las exigencias gubernamental del informe bianual, a que las empresas a las que se han concedido subvenciones de diferentes tipos se vean obligadas a la publicación de dichas subvenciones en sus cierres de ejercicios de tal manera que en forma detallada pudiera darse a conocer públicamente el grado de eficacia de esa empresa con o sin subvenciones.

Otro de los aspectos fundamentales es la discusión en torno a la institucionalización del órgano de inspección financiera específicamente orientado al tema de la política de subvenciones. Aquí se trata de definir el contenido de una tal institución, y que no solamente sea la responsable de la preparación del informe bianual, sino que también se considere competente para dictaminar en casos singulares las medidas de subvenciones, y que fuera ante el legislativo un órgano suficientemente dotado con capacidad para poder enjuiciar las propuestas de soluciones y dar coherencia a la mismas, de tal manera que con ello se tratase de ajustar en la política de subvenciones un ordenamiento adecuado al enfoque económico y social.

Uno de los grandes problemas que se ha discutido en diversos dictámenes corresponde fundamentalmente a la ubicación de este órgano que, consiguientemente, dispondría no sólo de la capacidad de enjuiciamiento y de la labor de dictámenes, sino al mismo tiempo de la independencia oportuna para poder enjuiciar con márgenes más amplios que los que pueden afectar a una inspección formal, de manera que se diferenciases prácticamente las dos dimensiones, una que define prácticamente las condiciones formales del gasto, de acuerdo con las exigencias y características planteadas, y otra como órgano con dimensión socio-política económica que permita un análisis más efectivo de la incidencia previamente estudiada de las soluciones en el ordenamiento económico. El peso alcanzado por las subvenciones exige planteamientos económicos y de inspección más amplios y relevantes que los que pueden derivarse de la mera inspección formal.

Tal como se ha señalado anteriormente, el tema sigue abierto; a pesar de los múltiples informes y a pesar de los esfuerzos realizados en torno a la publicidad de estas medidas, sigue sin darse respuesta en un momento en el que el crecimiento y las exigencias de subvenciones plantean al ejecutivo serias dificultades políticas para poder recuperar flexibilidad en sus presupuestos y capacidad de configuración de sus procesos económicos y sociales, y sin que ello repercuta en una mayor eficacia del conjunto del sistema económico y de sociedad.

## IX. Bibliografía

- "Subventionen in der Marktwirtschaft", Dictamen publicado el 4 de Febrero de 1967 por el Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la R.F. de Alemania en: Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972", Gotinga 1973, pp. 495-504.
- Stern, K. y Münch, P. "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft", Stuttgart 1967.
- Hansmeyer, K.H. "Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen)", en: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3a. ed. bajo la dirección de F. Neumark, Tubinga 1977, p. 959 ss. y la amplia referencia bibliográfica allí recogida.
- Meinhold, W., "Subventionen", en: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften", Stuttgart 1959, tomo 10, p. 236 ss.
- "Subventionen kürzen und Steuern senken ", en: Handelsblatt, Düsseldorf, 6 Mayo 1982.
- Andel, N., "Subventionen", en: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, tomo 7, Stuttgart 1977, pp. 491 ss.
- Wysocki, K.V., "Konjunkturpolitik, staatliche und Betrieb", en: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, tomo I/2, Stuttgart 1975,

---

pp. 2186 ss.

- "Unter Anpassungszwang", Dictamen anual 1980/81 ed. por el Consejo Asesor Federal, Stuttgart 1980, pp. 156-15).
- "Gegen Pessimismus", Dictamen Anual 1982/83, ed. por el Consejo Asesor Federal, Stuttgart 1983, pp. 104, 154, 155.
- "Investieren für mehr Beschäftigung", Dictamen anual 1981/82, ed. por el Consejo Asesor Federal, Stuttgart 1983.
- "Intervenciones estatales en la economía de mercado", Dictamen del Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía. Madrid 1979.
- "Inversión Pública", Dictamen del Consejo Asesor del Ministerio Federal de Hacienda, Madrid 1982.

WORKING PAPERS (Serie Teórica).

1. A.SAINZ FUERTES Análisis sobre la programación dinámica de la producción. Método de cálculo de variaciones. Enero 1982.
2. A.SAINZ FUERTES La planificación temporal en la cuantificación del Capital de Trabajo. Febrero 1982.
3. A.SAINZ FUERTES Tratamiento de la información en la Empresa: conceptos y vocabulario informático. Marzo 1982.
4. M.SANTESMASES MESTRE El juego de empresa MSM-01. Abril 1982
5. A.SAINZ FUERTES Síntesis de la organización empresarial. Abril 1982.
6. A.SAINZ FUERTES La Empresa Comercial: algunos conceptos y elementos de cálculo. Mayo 1982.
7. A.SAINZ FUERTES La empresa agrícola-ganadera: un acercamiento al análisis, programación y control de actividades. Mayo 1982.
8. A.SAINZ FUERTES La información y control: estudio teórico de aplicación al sistema de producción. Junio 1982.
9. A.SAINZ FUERTES Estudio de viabilidad económica de una red de distribución de energía: análisis de rentabilidad. Julio 1982.
10. A.SAINZ FUERTES  
S.CRUIZ GONZALEZ El sistema Financiero: Política Financiera versus dimensión empresarial. Agosto 1982.

11. S.GARICA ECHEVARRIA  
A.SAINZ FUERTES Política Retributiva y Política Universitaria. Febrero 1983.
12. S.GARCIA ECHEVARRIA Memoria de Actividades de la Cátedra de Política Económica de la Empresa y del Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Mayo 1983.
13. S.GARCIA ECHEVARRIA Planes de Estudio de la Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales.
14. S.GARCIA ECHEVARRIA  
E.RECIO FIGUERAS. Política Económica y Coyuntural: hacia una nueva orientación. Abril 1983
15. S.GARCIA ECHEVARRIA Política de subvenciones (la inspección financiera en el sector mixto de la Economía). Mayo 1983,

