

LAS EMPRESAS PUBLICAS: CONCEPTO, DELIMITACION Y CLASIFICACION

La delimitación del sector público empresarial seguida por los principales sistemas de contabilidad nacional se basa en el concepto de empresa y en el carácter público de la misma. En este artículo de **Valentín Edo Hernández** se exponen los criterios aplicados por la contabilidad en España. En primer lugar, se hace una breve descripción de las unidades económicas básicas y de las principales agrupaciones institucionales del sector público y, a continuación, se define el concepto de empresa y se exponen los criterios de delimitación de las empresas públicas. Finalmente, con el fin de ofrecer un panorama de las empresas que forman el sector público empresarial español, se relacionan las principales clasificaciones seguidas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), desarrollando alguna de las más importantes e indicando la importancia relativa de los principales agregados contables de empresas públicas ofrecidos en las «Cuentas de las empresas públicas».

PRINCIPALES UNIDADES INSTITUCIONALES PUBLICAS

LOS principales sistemas de contabilidad nacional definen las unidades económicas por su función principal y las agrupan en siete sectores: administraciones públicas, sociedades y cuasisociedades no financieras, instituciones financieras de crédito, empresas de seguros, instituciones privadas sin fines de lucro, hogares y resto del mundo. La separación, en cada uno de estos sectores, de las unidades públicas y privadas permite definir el sector público y distinguir sus principales componentes: AAPP (administraciones públicas) y EEPP (empresas públicas). En el cuadro n.º 1 se pueden observar los dos subsectores básicos en que se divide el

sector público desagregados, a su vez, en las principales unidades institucionales desarrolladas por la contabilidad.

En España, la definición de EP se basa en el SCN (Sistema de Cuentas Nacionales) de la ONU (1970) y en el SEC (Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas), publicado por el Eurostat y traducido al castellano por el INE (1983). La Contabilidad Nacional de España sigue los criterios de clasificación del SEC, es decir, diferencia las distintas unidades indicadas anteriormente, pero no distingue las empresas públicas de las privadas. La IGAE sigue el concepto de empresa de la Contabilidad Nacional y se basa en el criterio de control público del SCN de la ONU para delimitar el sector público empresarial.

Por lo tanto, el concepto de

EP utilizado por la contabilidad descansa sobre dos elementos básicos: el aspecto empresarial de la actividad desarrollada y el control que sobre ella se ejerce.

EL CONCEPTO DE EMPRESA

En cuanto a la actividad empresarial, la contabilidad define tres clases de actividades que dan lugar a las tres clases de empresas básicas: sociedades y cuasisociedades no financieras, instituciones de crédito y empresas de seguros.

Siguiendo al SEC, se consideran *sociedades y cuasisociedades no financieras* a aquellas unidades institucionales cuya función principal consiste en producir bienes y servicios no financieros destinados a la venta. Existe una unidad institucional, según el SEC, cuando la unidad tiene contabilidad completa y autonomía de decisión en su función principal (ej.: sociedades de capital, organismos sin fines de lucro, organismos administrativos públicos, etc.); a veces hay unidades que tienen contabilidad completa y se considera por convenio que tienen autonomía de decisión cuando su comportamiento sea semejante a las sociedades de capital (ej.: empresas individuales, etc.) y, en algunos casos no relacionados con las empresas, como el de los hogares, se acepta que no tengan contabilidad, pero se supone que tienen autonomía de decisión (INE, 1983, pág. 37). Por otra parte, se considera que un producto está destinado a la venta si los recursos de la unidad productora provienen en su mayor parte (el 50 por 100 o más) de la venta de su producción (INE, 1983, pág. 39).

**CUADRO N.º 1
DESAGREGACION DEL SECTOR PUBLICO
SEGUN CONTABILIDAD NACIONAL**



Las sociedades no financieras son organismos dotados de personalidad jurídica, mientras que las cuasisociedades son organismos no dotados de personalidad jurídica pero que conservan su carácter empresarial. En el sector privado, abundan tanto las sociedades como las empresas unifamiliares sin personalidad jurídica. En el sector público, la mayoría de las empresas no financieras públicas pertenecen al grupo de las sociedades. En España existen tres clases de empresas públicas que pertenecen a este grupo: las sociedades anónimas públicas, los organismos autónomos comerciales e industriales y las entidades de derecho público. Sin embargo, existen otro tipo de unidades institucionales que, por no tener personalidad jurídica diferente a la del Estado, u otra institución pública, se incluyen en el grupo de las cuasisociedades, como es el caso de los servicios municipalizados y de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones, que

es el único servicio comercial del Estado sin personalidad jurídica propia que existe en la actualidad.

En principio, todo organismo autónomo que realice tareas de distribución de renta no debería clasificarse entre las empresas públicas. En el sector público español los organismos autónomos reguladores de mercado, como el SENPA, el FORPPA, el FROM, etc., aunque realicen funciones de distribución de renta, están en una situación distinta ya que sus funciones específicas son de ordenación de mercado, comprando, almacenando y vendiendo productos agrícolas alimenticios. El SEC (INE, 1983, pág. 41) recomienda clasificarlos entre las EEPP si su actividad exclusiva o principal es la de comprar, almacenar o vender, y entre las AAPP si son, a título exclusivo o principal, simples distribuidores de subvenciones. La separación entre los OOAAAA (organismos autónomos administrativos) y

OOAACC (organismos autónomos comerciales) no siempre está clara, hasta el punto de que, a veces, un organismo cambia su denominación de un año a otro (ej.: algunas universidades, siguiendo el espíritu de la Ley de Reforma Universitaria se están convirtiendo en empresas públicas desde 1985, cuando anteriormente eran OOA AAA). Por otra parte, las cuasisociedades públicas, muy importantes a nivel local, no tienen personalidad jurídica propia, pero tienen contabilidad completa y venden a sectores distintos de la AAPP al menos el 50 por 100 de su producción (ej.: los servicios municipalizados o provincializados de agua, luz, etcétera).

El SEC considera *instituciones de crédito* a aquellas unidades institucionales que, siendo empresas, tienen como función principal financiar, es decir, reunir, transformar y distribuir disponibilidades financieras. Se distingue, dentro de este sector, el

subsector autoridades bancarias centrales que, como función principal, emiten medios legales de pago e intervienen para asegurar el mantenimiento del valor de la moneda nacional. En España, esta misión está encomendada al Banco de España, que es una entidad de derecho público. Por otra parte, entre las instituciones de crédito públicas se pueden distinguir principalmente los organismos autónomos financieros y los bancos oficiales.

En tercer lugar, el SEC distingue las *empresas de seguros*, a las que define como empresas cuya finalidad principal es la de asegurar, es decir, transformar riesgos individuales en riesgos colectivos. Este sector, de indudable importancia, tiene, sin embargo, una presencia escasa, en términos relativos, en el conjunto de instituciones financieras públicas españolas.

EL CARACTER PUBLICO

En cuanto al carácter público de una empresa, el SEC no lo define, pero el SCN de la ONU (1970, pág. 84) considera a una empresa como pública cuando las autoridades públicas son propietarias de la totalidad o de la mayoría de las acciones u otras formas de participación en el capital, o cuando está bajo el control de las autoridades públicas. El criterio de propiedad es muy preciso; sin embargo, el concepto de control es más vago, ya que las autoridades públicas disponen de distintos medios, además de los de participación en el capital, para controlar una empresa.

El SCN de la ONU establece que hay control público sobre una empresa cuando las auto-

ridades ejercen una influencia efectiva en todos los aspectos principales de la dirección. Esto supone que una empresa participada, por ejemplo, en un porcentaje inferior al 50 por 100 no podría considerarse de propiedad pública si se aplicase el anterior criterio de propiedad mayoritario; sin embargo, podría estar efectivamente controlada por las autoridades públicas. Para Rafael Alvarez Blanco (1982), lo más adecuado, a la hora de delimitar el sector público empresarial, sería enumerar todas las EEPP mediante la aplicación flexible de los criterios mencionados. En este sentido la IGAE enumera expresamente las empresas que se consideran públicas en cada período.

Se puede considerar que una empresa es pública cuando está controlada, lo que con frecuencia se entiende como capacidad para nombrar a la mayoría del Consejo de Administración. Esta capacidad puede ser directa o indirecta, lo que es motivo de discrepancia para acordar un criterio general de delimitación. Sin embargo, en cualquier caso, la delimitación del sector público empresarial a través de la influencia real en la dirección de la empresa es muy problemática, ya que esa influencia se puede ejercer de diversas maneras. La forma más inmediata de influir en la empresa es ejerciendo totalmente la dirección; sin embargo, también se puede influir en la dirección ejerciendo algún derecho de veto. Todo ello puede convertir cualquier intento de adscripción de una empresa al sector correspondiente en una investigación en sí misma. El criterio de control efectivo es poco utilizado, y en su lugar se recurre a otros más prácticos, aunque el verdadero campo del dominio pú-

blico sea más amplio que el que finalmente se suele considerar por la contabilidad pública.

En España se vienen aplicando estos criterios; en concreto, la IGAE incluye entre las sociedades estatales las que están participadas en un porcentaje igual o superior al 50 por 100, y además considera públicas a aquellas empresas sobre las que, sin estar participadas mayoritariamente, se tiene un indiscutible dominio político; en concreto, solamente las sometidas a control institucional con presencia del Delegado del Gobierno (en la actualidad, solamente Telefónica entre las empresas del sector estatal). Con estos criterios se elabora una lista donde se incluyen las empresas para las que la IGAE presenta información estadística en las «Cuentas de las empresas públicas».

CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Una vez definidas las empresas del sector público, se pueden llevar a cabo, para su estudio y análisis, distintas agrupaciones y clasificaciones. La Contabilidad Nacional las divide en: empresas no financieras, instituciones financieras de crédito y empresas de seguros. Por otra parte, la IGAE sigue la división anterior y además utiliza otras clasificaciones.

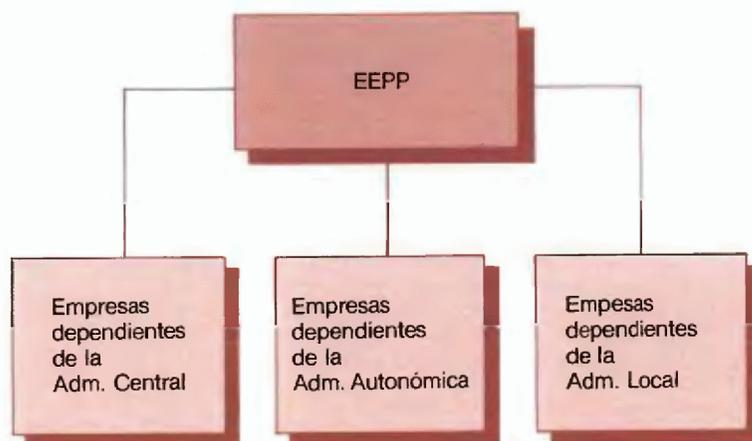
Una de las clasificaciones más difundidas es la jurídica, basada en la Ley General Presupuestaria. (texto refundido, BOE, 29 septiembre 1988). El texto refundido de la Ley General Presupuestaria distingue, en el artículo 4.º-1, dos clases de organismos autónomos del Estado: OOAAA (organismos autónomos de carácter ad-

ministrativo) y OOAACIF y análogos (organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos). Y, en el artículo 6.º-1, define las sociedades estatales, que son: las sociedades mercantiles (participadas directa o indirectamente de forma mayoritaria por la Administración del Estado o por sus organismos autónomos y demás entidades de derecho público), y las entidades de derecho público con personalidad jurídica que, por Ley, hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

Entre otras clasificaciones generalmente utilizadas, destacan: las que siguen el criterio productivo, la que agrupa a las empresas públicas por su pertenencia a los distintos *holdings* públicos y la que sigue el criterio de territorialidad.

Algunas clasificaciones siguen el criterio de agrupar a las empresas públicas por ramas o sectores productivos, lo que permite apreciar su importancia relativa en cada sector. Las últimas publicaciones de las «Cuentas de las empresas públicas» presentan información estadística agrupando a las empresas públicas, según el modelo de la CEE, en cuarenta y cuatro ramas productivas. Otra clasificación muy utilizada para las empresas del sector público estatal no financiero es la que agrupa a las empresas en cuatro clases, según pertenezcan a uno de los tres grandes *holdings* públicos —INI (Instituto Nacional de Industria), INH (Instituto Nacional de Hidrocarburos) y DGPE (Dirección General del Patrimonio del Estado)— o dependan directamente de alguno de los ministerios. Por último, el reciente desarrollo de la Administración autonómica y local ha impulsado una nueva clasificación de las EEPs basada en el

CUADRO N.º 2 CLASIFICACION DE LAS EEPs SEGUN EL CRITERIO DE TERRITORIALIDAD



criterio de territorialidad. Según éste, las EEPs se podrían agrupar en: empresas dependientes de la Administración central, empresas de las comunidades autónomas y empresas ligadas a las instituciones locales (véase cuadro número 2).

Las EEPs se pueden agrupar siguiendo distintos criterios, que no son necesariamente incompatibles entre sí. En algunos casos, la utilización simultánea de varios criterios de clasificación puede permitir identificar y relacionar más claramente el conjunto de EEPs. Aquí se utilizará el criterio de territorialidad y, en cada agrupación, se seguirá la clasificación jurídico-institucional, que es la que sirve de base para las agrupaciones contables de las «Cuentas de las empresas públicas». Además, se incluirán ejemplos representativos, especialmente de empresas del sector estatal, diferenciando entre empresas no financieras y empresas financieras (de crédito y de seguros).

1) Las EEPs del subsector estatal se clasifican en (1):

— *Servicios comerciales del Estado*: actualmente, sólo la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones.

— *Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros y análogos*: en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 se incluyen 65 empresas dentro de este grupo, entre las que se distinguen *empresas no financieras*, como los patronatos de viviendas de distintos ministerios, las confederaciones hidrográficas, las juntas de puerto, el *Boletín Oficial del Estado*, el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, el ICONA, el SENPA, el FROM, los Aeropuertos Nacionales, el Instituto Tecnológico Geominero, el Instituto de Artes Escénicas y de la Música, etc., y *empresas financieras*, como la Caja Postal de Ahorros y el Consorcio de Compensación de Seguros.

— *Sociedades estatales*: se

CUADRO N.º 3

IMPORTANCIA DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ESTATAL ESPAÑOL EN 1985
SEGUN LAS CUENTAS DE LAS EEP

	VABapm	$\frac{VAP}{PIB} \times 100$	Porcentaje
Administraciones públicas	2.974.977	10,65	—
Empresas públicas	2.648.148	9,84	100,0
— Empresas públicas no financieras	2.534.211	9,07	95,7
• Servicios comerciales del Estado	37.790	0,13	1,4
• Organismos autónomos comerciales e industriales	73.858	0,26	2,7
• Entidades de derecho público controladas por el Estado	74.741	0,26	2,8
• Sociedades con participación mayoritaria del Estado	294.997	1,05	11,1
• Empresas privadas controladas por el Estado	495.368	1,77	18,7
• Sociedades controladas por el INI	744.223	2,66	28,1
• Sociedades controladas por el INH	813.234	2,91	30,7
— Instituciones financieras de crédito	107.204	0,38	4,0
• Autoridades monetarias (Banco de España)	1.636	0,005	0,06
• Organismos autónomos financieros	31.757	0,11	1,1
• Entidades oficiales de crédito	73.811	0,26	2,7
— Instituciones de seguros	6.733	0,02	0,3
• Entidades oficiales de seguros	4.957	0,01	0,2
• Compañías públicas de seguros	1.776	0,006	0,06

Nota: No se incluye información sobre las empresas municipalizadas o provincializadas, o controladas por las corporaciones locales, ni sobre otras empresas dependientes de otras entidades territoriales.

pueden distinguir cuatro clases. Entre las *sociedades mercantiles no financieras*, se encuentran todas las empresas participadas mayoritariamente por los tres *holdings* —INI, INH y DGPE—, y entre las *entidades públicas no financieras*, la RENFE, el INI y el INH (el ente, no sus empresas), etc. Entre las *sociedades mercantiles financieras* están el Banco de Crédito Local, el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Industrial, el Banco Hipotecario, el Banco Exterior de España y las compañías públicas de seguros, que son la Compañía Española de Seguros de Crédito y Caución y la Mutualidad de Seguros del Instituto Nacional de Industria, y entre las *entidades públicas financieras*, el ICO (Instituto de Crédito Oficial) desde

la Ley de Presupuestos para 1988 (2).

2) Las EEP del subsector de las CCAA (comunidades autónomas) pueden formar parte de los siguientes tipos de empresas (3):

— *Organismos de gestión sin personalidad jurídica*, dependientes de la Administración autonómica o de sus organismos autónomos: son organismos equivalentes a los servicios comerciales del Estado.

— *Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo*, como el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, el Instituto Cartográfico de Cataluña, Instituto del

Suelo y la Vivienda de Aragón, etcétera.

— *Sociedades mercantiles y entidades con personalidad pública y régimen de actuación sujeto al derecho privado*, como Radio Televisión Madrid, el Canal de Isabel II, la Escuela Andaluza de Salud Pública, S. A.; Gestión Urbanística de Las Palmas, S. A.; TV de Cataluña, S. A.; Eusko Turismo, S. A.; etcétera.

3) Las EEP dependientes de instituciones locales se pueden agrupar en:

— *Servicios monopolizados asimilables a organismos autónomos*; son servicios que las entidades locales se reservan, pero para su inclusión aquí se exige

contabilidad y presupuesto independiente.

— *Organismos autónomos de carácter comercial o industrial*, como el Hospital Municipal de Barcelona, el Patronato Deportivo Municipal de Segovia, la Fundación Pública Jardín Botánico de Córdoba, etcétera.

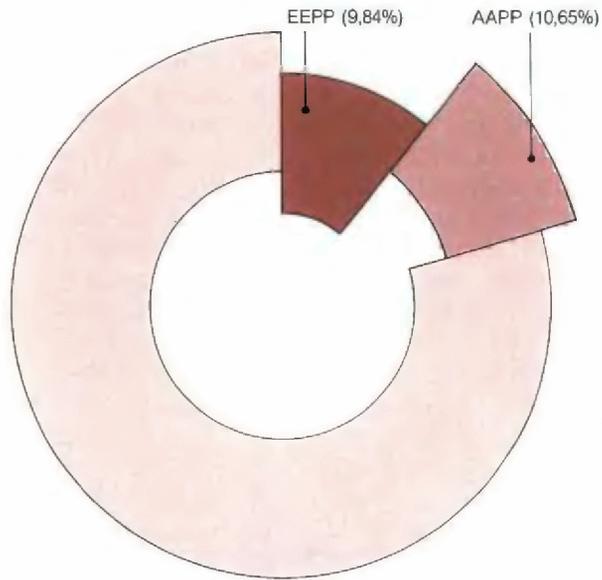
— *Sociedades mercantiles mayoritariamente participadas*, como la Empresa Municipal de Transportes, S. A., de Madrid; el Gran Casino del Sardinero, S. A., de Santander; la Empresa Municipal de Aguas, S. A., de La Coruña, etcétera.

La actividad desarrollada por las empresas locales se caracteriza por la naturaleza de los bienes y servicios que prestan (electricidad, agua, vivienda, sanidad, tratamiento de residuos, etc.). A pesar del interés intrínseco de cada uno de estos servicios locales, su importancia cuantitativa es escasa, e incluso la importancia conjunta de las empresas locales y autonómicas no sobrepasa el 3 por 100 del total de las empresas públicas (IGAE, 1988b, página 25).

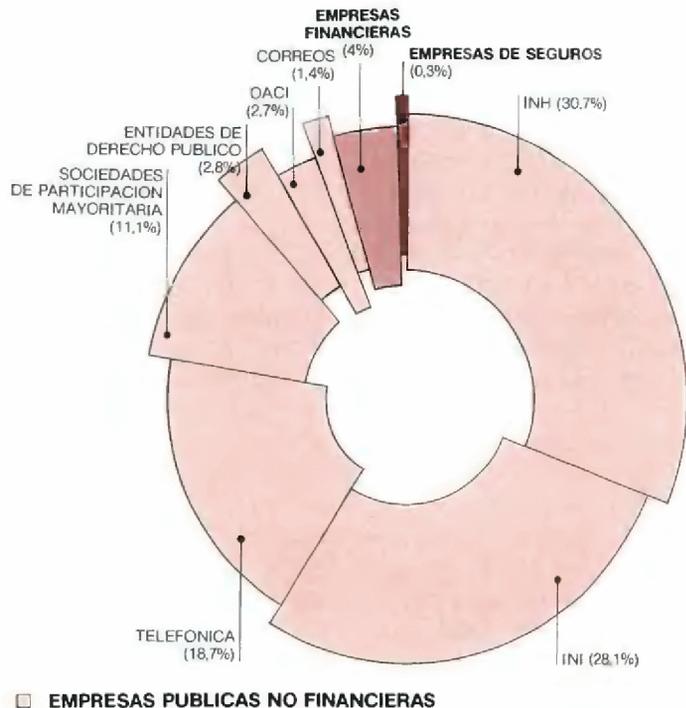
En el presente, se está dando un proceso de cambio en el sector público empresarial, con privatizaciones, creaciones, concentraciones y transformaciones de empresas. Algunas están entrando en el mercado de valores. Las CCAA están creando nuevas empresas y, desde la Ley de Presupuestos de 1985, se está intentando llevar a cabo un proceso de reorganización de los organismos autónomos estatales.

La información estadística sobre la actividad empresarial pública se presenta en diferentes documentos (Alvarez Blanco, 1982). Uno de los más importantes es las «Cuentas de las em-

**GRAFICO 1
PARTICIPACION DE LAS AAPP Y EAPP EN EL PIB**



PARTICIPACION RELATIVA EN EL VABapm TOTAL DE LAS EAPP DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS DE EMPRESAS



presas públicas», que publica la IGAE, en donde además se puede observar una enumeración de todas las EEPP del sector estatal agrupadas por criterios jurídicos y administrativos. La IGAE no incluye datos de las empresas dependientes de las entidades territoriales porque no dispone de información más que respecto a algunas de estas empresas. El ámbito de influencia de la IGAE no alcanza a las CCAA y entes locales, y la información proviene fundamentalmente de la respuesta voluntaria a cuestionarios que la IGAE envía a las distintas instituciones. No obstante, la información recibida ha ido aumentando en los últimos años, y se suele incorporar a diversos estudios sobre el sector público empresarial que publica la IGAE (IGAE, 1988b).

En el cuadro n.º 3 se pueden observar las principales agrupaciones de las EEPP del sector estatal que se ofrecen en las «Cuentas de las empresas públicas» (IGAE, 1988a) y una cuantificación de su importancia relativa medida a través del VABapm (valor añadido bruto a precios de mercado). En este cuadro se han incluido tres columnas con datos numéricos: en la primera se indica, en valores absolutos, el VABapm; en la segunda, el cociente de dividir el VABapm por el PIBapm (producto interior bruto a precios de mercado) y, en la tercera, la importancia relativa de cada agrupación principal de EEPP ofrecida por la IGAE. En este cuadro se puede apreciar que el valor añadido relativo de las EEPP, recogido en las «Cuentas de las empresas públicas» de 1985 (IGAE, 1989a) es el 9,84 por 100 del PIB, valor muy próximo al valor relativo de las AAPP en el mismo año que fue del 10,65 por 100.

La agrupación más importante de EEPP, medida por su contribución al PIB, es la de las EEPP no financieras, y, entre éstas, la de las empresas del INI y del INH, que representan un 60 por 100 del total del valor añadido por todas las EEPP. Las instituciones financieras son mucho menos importantes, pero entre éstas destacan las entidades oficiales de crédito, cuyo VABapm supone más del 60 por 100 del total de todas las entidades financieras públicas, incluidas las de crédito y seguros. También es necesario destacar, en este caso por su ausencia —dado que en las «Cuentas de las empresas públicas» que publica la IGAE sólo se recoge información de las empresas del Estado—, la importancia que podrían tener las empresas y servicios que pertenecen o forman parte de las entidades autonómicas y locales, lo cual permitiría calcular un índice más real de la importancia relativa de las EEPP en la economía nacional. Finalmente, se ha incluido una tercera columna, donde se puede observar la importancia relativa de los diferentes agregados de empresas públicas indicadas. Estas cifras relativas se han presentado en el gráfico 1.

En resumen, la delimitación seguida por los sistemas de contabilidad se basa fundamentalmente en el concepto de empresa y en el carácter público o privado del titular de una empresa u organismo. Aquí se ha desarrollado el concepto contable de empresa pública aplicado en España, se ha delimitado el sector público empresarial, se han identificado las unidades más representativas del sector público empresarial español, de acuerdo con los principales criterios de clasificación de las EEPP, y se ha estimado la im-

portancia relativa de los principales agregados de EEPP del sector público estatal, para los que las «Cuentas de las empresas públicas» presentan información detallada.

NOTAS

(1) Las empresas incluidas en cada apartado lo son a modo de ejemplo, y corresponden a la situación en que se encontraban las EEP en 1985, según publica la IGAE en las «Cuentas de las empresas públicas 1985» (1988a), complementada por la recogida en algunos estudios realizados por la IGAE (1988b) y por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Esta consideración proviene de que un organismo o empresa no siempre habrá pertenecido a la misma agrupación. Por ejemplo, RTVE fue un servicio comercial incluido en el Presupuesto del Estado hasta 1978, un organismo autónomo en los años 1979 y 1980, y un ente público a partir de entonces. Para 1989, la Ley de Presupuestos Generales del Estado suprime el INI como OAC y lo transforma en una entidad de derecho público. La IGAE publica cada año una lista completa de las empresas de las que incluye información estadística en las «Cuentas de las empresas públicas». La última publicación fue realizada en junio de 1988 e incluye la información y la lista de empresas correspondientes a 1985.

(2) El SEC incluye, en un subsector independiente del resto de las instituciones financieras, a la autoridad bancaria central. El Banco de España es la autoridad monetaria, y es una entidad pública con algunas características especiales. Según la Ley 30/1980, de 21 de junio,

es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el cumplimiento de sus fines. Actúa con autonomía respecto a la Administración del Estado y no se rige o aplica la Ley General Presupuestaria, ni la legislación de organismos autónomos, ni la legislación sobre contratos del Estado y Patrimonio del Estado.

(3) Las CCAA se encuentran reguladas por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre; Ley Orgánica de Financiación de la CCAA (LOFCA); Ley 12/1983, de 14 de octubre; Ley del Proceso Autonómico; Ley 30/1983 de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA, de 28 de diciembre, y, sobre todo, por los estatutos de autonomía de cada comunidad, complementados con una pluralidad de leyes surgidas al amparo de los mismos, especialmente en las CCAA de Madrid y Cataluña. La naturaleza de las funciones desarrolladas por empresas de las CCAA depende de lo establecido en los estatutos de autonomía correspondientes, con la única limitación de las competencias exclusivas del Estado, fijadas en la Constitución o, en su caso, por leyes orgánicas (IGAE, 1988b). Las normas de control, funcionamiento, obligaciones presupuestarias, contables, etc., son similares a las existentes en el sector público estatal. Además, existe la posibilidad de que haya entidades participadas por distintos niveles de la Administración.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ BLANCO, R. (1982): *El sector público en España: clasificación, fuentes y cuentas*, Banco de España, Servicio de Estudios; Estudios Económicos, n.º 24, Madrid.

BOE (BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO) (1988) de 29 de diciembre. «Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989».

IGAE (INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO) (1984): *Estructura del Sector Público Empresarial*, tomo I, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

— (1988a): *Cuentas de las empresas públicas para 1985*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

— (1988b): *El sector público empresarial 1986*, Madrid.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) (1983): *Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas, SEC, 2.ª ed.* Traducción de *Système Européen de Comptes Économiques Intégrés-SEC, 2.ª ed.*, 1979, Eurostat.

ONU (1970): *Un sistema de cuentas nacionales. Estudios de métodos*, Serie F, n.º 2, Rev. 3, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.

LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL SECTOR PÚBLICO Y EL CUADRO DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS

El uso de los términos *sector público* se ha convertido en referencia tópica para agrupar todas aquellas actividades que no proceden del sector privado en una economía nacional. Definir más precisa y positivamente el campo de actividades del sector público ha planteado siempre problemas importantes a quienes lo han intentado. Los obligados a hacerlo por motivos de especialización profesional —los expertos en contabilidad nacional y los hacendistas— han propuesto la utilización de varios criterios para delimitar los distintos intérpretes públicos, las diversas tareas a ellos encomendadas y los medios utilizados.

Existe un acuerdo general en diferenciar dos grandes intérpretes de las actividades del sector público: las administraciones públicas y las empresas públicas que desempeñan (bajo organizaciones muy distintas) la actividad empresarial del sector público.

El primero y más importante de los protagonistas de la acción del sector público en nuestro tiempo son las administraciones públicas, que resultan además de fácil conocimiento, al identificarlas como las oferentes de bienes y servicios públicos no destinados a la venta y como intérpretes de las operaciones de redistribución de la renta y riqueza nacionales. El desempeño de esas actividades por las administraciones públicas se realiza por tres subsectores: Administración central, administraciones subcentrales y administraciones de la seguridad social. La *consolidación* de las actividades de estos tres subsectores integra la actividad de las administraciones públicas dentro de una economía.

Las empresas públicas constituyen el segundo intérprete del sector público de un país, y su definición es más elusiva y compleja que la de las administraciones públicas. La pregunta clave aquí es: ¿cuál es el rasgo o rasgos que convierten a una empresa en pública? El SNA (1) afirma que la distinción básica entre empresa pública y empresa privada «está basada en que la propiedad y/o el control de la empresa caiga de parte pública o privada». Como subrayan L. Pathirane y D. W. Blades (2), los dos extremos de esta definición que plantean dificultades son: el y o bien el o del control, y el sentido de ese control. El MPSS (3) se adentra en estos problemas y afirma que una empresa, para ser considerada como pública, debe ser propiedad pública y controlada por la autoridad pública, especificando aquellos campos a los que debe extenderse el control público para considerarlos fundamentales (definir las políticas de empleo y de inversión de la empresa pública) y la forma en que ese control debe ejercerse: de manera *continuada* y no es-

porádicamente. El MPSS afirma que el propósito al que sirve este último criterio complementario para definir la empresa pública es el de excluir del sector público aquellas empresas por él adquiridas de forma accidental (producto bien sea de una guerra o para evitar una catastrófica situación de paro). El sector de empresas públicas de un país sólo debe integrarse —según el MPSS— por aquellas empresas que hayan sido creadas o adquiridas por el sector público con el deliberado propósito de servir a una política a largo plazo, que, por tanto, se supone que deben permanecer en el sector público durante años, y a través de las cuales el sector público actúa al servicio de la política económica o social del país (la empresa pública se convierte así en un *medio* de intervención pública en una economía de mercado).

Ese doble criterio de la propiedad y control de la empresa pública al que responde su delimitación por el MPSS se defiende, asimismo, por la OCDE (4), pero no se aplica por todos los países. Según afirman L. Pathirane y D. W. Blades, las definiciones *nacionales* de la empresa pública padecen dos defectos capitales: en la mayor parte de los casos, no hay información disponible suficiente en los distintos países sobre los criterios utilizados para decidir cuándo una empresa es pública y cuándo no lo es y, en segundo lugar, esa diferenciación se realiza basándose en criterios *heterogéneos* en los distintos países. Esa diversidad de criterios nacionales puede comprobarse repasando los aplicados por los servicios estadísticos en los distintos países. L. Pathirane y D. W. Blades han destacado los cinco más utilizados: 1) La *propiedad pública* de la empresa, valorada como un criterio único para atribuirle su carácter público. 2) La *permanencia* intencionada de la empresa en el sector público (si se pretende devolver la empresa al sector privado, aunque sea propiedad del sector público y controlada por él no puede considerarse como pública). 3) El *dominio del mercado*: la explotación de monopolios y cuasi-monopolios define en algunos países el campo más específico y representativo de la empresa pública (Francia, por ejemplo, utiliza este criterio). 4) Algunos países definen la empresa pública por el *nivel* de las administraciones públicas del que dependen (Canadá y Egipto excluyen de la empresa pública las de ámbito municipal y local). 5) Finalmente, la *dimensión* de la empresa —apreciada por el número de trabajadores— puede utilizarse para definir su campo (la India, por ejemplo, sigue este criterio). La aplicación de esta diversidad de criterios produce como consecuencia la difícil/imposible comparación internacional de sus actividades.

Por este motivo, parece fundamental tener presente este hecho para identificar la empresa pública en cualquier país, sin olvidar que el criterio hoy dominante es el propugnado por el SNA (1) y el MPSS (3), seguido asimismo por la OCDE (4): aquellas empresas que son propiedad y están controladas por el sector público.

Un problema diferente es conocer el sector público en las distintas realidades nacionales, compuesto —como antes se ha indicado— por las administraciones públicas y las empresas públicas. Cada uno de esos componentes es distinto. El MPSS (3) subraya la *consolidación* de las transacciones de las administraciones públicas para obtener su cuantía y destaca que solamente pueden obtenerse *corrientes o flujos* del sector público en su totalidad con la *adición* (no consolidación) de ciertas actividades de la empresa pública a las de las administraciones públicas. Esas *corrientes o flujos* del sector público (administraciones públicas y empresas públicas) de especial significación son las de: a) el valor añadido; b) pagos a los empleados públicos, tanto en las administraciones como en las empresas públicas; c) empleo total; d) formación de capital; e) ahorro total, y f) capacidad/necesidad de financiación. Sin embargo, tales conceptos de las actividades totales del sector público no se aplican con generalidad por los distintos países y no están disponibles en ellos. La práctica común es la de obtener independientemente los resultados de las actividades de los dos subsectores del sector público: administraciones públicas por una parte y empresas públicas por otra (en las que los criterios más utilizados para apreciar su importancia y dimensión son los de calcular las cifras totales de empleo que las mismas facilitan, las de inversión, las de volumen de ventas y valor añadido).

Las actividades de las empresas públicas pueden considerarse como *una* de las formas de intervención pública en una economía de mercado. Contempladas desde este punto de vista, las empresas públicas se valoran frente a *otras formas* de intervención pública que tratan de corregir los fallos de la economía de mercado al igual que lo hacen las empresas públicas (5). Ese enfoque de las actividades de la empresa pública permite discutir su lógica económica y la oportunidad de su creación, superando el enfoque *político* de la empresa pública, que llevó a considerarla no como un *medio* de intervención pública en la economía de mercado para corregir determinados fallos de ésta respecto a ciertos objetivos, sino como un *fin*, en la creencia de que la propiedad pública constituía una condición previa para la construcción de un

orden político basado en la ideología del socialismo (6). La empresa pública, situada en ese contexto de las formas de intervención del sector público en la economía de mercado para corregir sus fallos, compete con distintos medios, y no es un fin en sí misma.

La clasificación de las formas de intervención pública puede realizarse con arreglo a diversos criterios. La propuesta por la OCDE (7) diferencia las siguientes formas de intervención pública en una economía de mercado para corregir sus posibles fallos:

I. Intervenciones incluidas dentro del Presupuesto:

1. Ingresos.
2. Gastos:
 - a) Consumo.
 - b) Inversión.
 - c) Transferencias.
3. Déficit/superávit público.

II. Intervenciones extrapresupuestarias (8).

1. Empresas públicas.
2. Gastos fiscales (exenciones, bonificaciones y reducciones impositivas para ayudar a actividades o categorías de contribuyentes).
3. Préstamos y avales concedidos por el sector público.
4. Reglamentación.

Una ordenación alternativa de las funciones del sector público en las economías de mercado es la propuesta por José Marín (9):

A) *Regulación* de las actividades económicas que pueden complementar/sustituir al mecanismo de los precios del mercado.

B) Creación de *agentes económicos* especiales para actuar en el mercado, pero controlados por el sector público (empresas públicas).

C) *Incentivos*: medidas que, a través del propio mercado, proporcionan incentivos o estímulos para que los agentes privados actúen en interés público: programas de gasto público, política impositiva, gastos fiscales.

Cualquiera que sea la clasificación de las formas de intervención del sector público en una economía de mercado, debe quedar claro que este enfoque sitúa a la empresa pública a la luz de una lógica económica diferente a la que se deriva de su simple identificación institucional dentro del sector público, puesto que, situada la empresa pública como una forma de intervención en la economía de mercado para suplir sus fallos, debe justificar su elección frente a otras formas alternativas de intervención, y legitimar su existencia en las ventajas (beneficios) y desventajas (costes) de esa forma de intervención frente a las restantes de las que dispone el sector público.

NOTAS

(1) SNA: *A System of National Account*. Publicación de Naciones Unidas, Nueva York, 1968.

(2) «Defining and Measuring the Public Sector. Some International Comparisons», artículo publicado en *The Review of Income and Wealth*, septiembre 1982, págs. 261 y ss.

(3) MPSS: *Draft Manual on Public Sector Statistics*. Publicación de Naciones Unidas: ST/ESA/STAT 85/Rev 1.

(4) *OCDE Economics Studies*, «The role of Public Sector», primavera 1985, pág. 75.

(5) Ese enfoque es el que se utiliza por economistas y hacendistas para fundamentar la actividad del sector público en la actualidad. Vid., a este respecto, E. Fuentes Quintana, *Hacienda Pública*, Ed. R. Blanco, Madrid, 1988, vol. I, págs. 105 y ss. Consecuencia derivada de ese enfoque es que los programas de ingresos y gastos públicos (que delimitan la actividad financiera o hacienda pública) sólo constituyen un medio para corregir los fallos de la economía de mercado. La actividad financiera se integra como tal medio en el campo más amplio de la economía pública (o economía del sector público) que valora y discute todas las formas de intervención del sector público para corregir los fallos de la economía de mercado que constituyen una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar la intervención pública. Vid., sobre este punto concreto, E. Fuentes Quintana, *op. cit.*, páginas 161 y siguientes.

(6) Ese diferente enfoque de la empresa pública como fin (para extender la propiedad pública, considerada como un bien en sí misma) y como medio (para alcanzar objetivos en los que falle el mercado) separa dos concepciones opuestas de la empresa pública que podrían denominarse antigua y actual. Esa distinción es la que dividió al laborismo británico, suscitando una apasionada discusión en los años cincuenta. Hugh Gaitskell, al revisar los objetivos de la política socialista («The Economic Aims of the Labor Party», artículo publicado en *The Political Quarterly*, enero-marzo 1963, en el que se basó su intervención en la conferencia del partido, en Blackpool, de ese año), sentó dos afirmaciones fundamentales: 1.º El partido laborista acepta el sistema de economía o capitalismo mixto y ha dejado de sentirse comprometido en la propiedad pública de todos los medios de producción, distribución e intercambio. 2.º La ampliación del campo de la empresa pública por una política de nacionalizaciones «no es en absoluto un fin del socialismo. Los fines son lograr el pleno empleo, elevar la productividad y realizar la justicia social. Por tanto, la empresa pública debe ser discutida como medio para lograr esos fines en competencia con otros medios». Esa posición de Gaitskell constituía el último eslabón de un conjunto de reflexiones del socialismo británico que alteraron en la década de los cincuenta lo que Bárbara Castle, Crossman y Mikardo llamaban los objetivos del primer socialismo: «... para los primeros socialistas, la propiedad de los medios de producción, distribución e intercambio constituía el único y exclusivo criterio para comprobar si una comunidad era capitalista o socialista. Identificaban —esos primeros socialistas— propiedad pública con socialismo. En el transcurso de los últimos años hemos llegado a distinguir los medios de los fines. En la actualidad, la propiedad pública no es garantía de que los fines del socialismo se logren. La empresa pública es un medio, no un fin» («Keeping Left», publicado en *New Statesman*, 1950).

Este cambio de valoración de la empresa pública desempeña un papel fundamental en la actitud actual sobre la empresa pública, pero no es fácil de aceptar por quienes han guardado su fidelidad

al credo socialista de primera hora, identificándose con la extensión de la nacionalización y la empresa pública. Como ha afirmado Crossland: «el sufrido y antiguo miembro del partido laborista, que identificaba socialismo con nacionalización (estatificación) de los medios de producción, se siente perdido y perplejo en el caso de que se vea privado de este familiar asidero mental de su ideología. En el caso de que se le pida que cambie y defienda el carácter de medio de la empresa pública, pensará que se le está diciendo que toda su vida política, a la que ha sacrificado tantas cosas, ha carecido de contenido y ha sido un despilfarro de tiempo. Este sentimiento es erróneo, pero es natural y explicable». Esta posición, que identifica credo socialista y extensión de la empresa pública como fin, sitúa a ésta en un plano ideológico que ha obstaculizado, cuando no impedido —y aún lo hace hoy—, la discusión de su papel, funciones y extensión en las economías occidentales de mercado. Vid., sobre la definición del laborismo británico de la empresa pública, sus causas y consecuencias el interesante relato de C. A. R. Crossland en *The Conservative Enemy. Programme of Radical Reform for the 1960's*, Ed. J. Cape, Londres, 1962, capítulo 3, págs. 41 y ss., y 116 y siguientes.

Una aplicación del criterio de corregir los fallos del mercado para definir el campo de actuación de la empresa pública se encuentra en E. Fuentes Quintana, *Hacienda Pública*, ed. 1968, capítulo XI, págs. 238 y siguientes. A ese mismo enfoque responden los trabajos de los profesores Julio Segura, J. Raymond y J. M. González Páramo publicados en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA y el artículo de J. Marín «Las intervenciones públicas en una Economía de Mercado», publicado en *Economía Industrial*, febrero 1988, págs. 25 y siguientes.

(7) Vid. *OCDE Economic Studies*, obra citada. Una aplicación a España de ese cuadro de intervenciones públicas se encuentra en E. Fuentes Quintana, «El sector público como solución y como problema de las economías occidentales», conferencia inaugural de los cursos de verano de la Universidad Complutense de El Escorial, julio 1988.

(8) Es discutible esa diferenciación, ya que los gastos fiscales forman parte hoy del Presupuesto en muchos países, entre ellos el nuestro, y los avales concedidos por el sector público también deben incorporarse a la presentación del Presupuesto en otros países.

(9) Vid. «Las intervenciones públicas...», obra y lugar citados, págs. 29 y siguientes.