

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 compararse 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.