

Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas*

Miguel Olmeda Díaz

Universidad de Valencia
Departamento de Economía Aplicada

A Manuel Vela, profesor de la Universidad de Valencia, por su jubilación: muestra de un claro despilfarro del sector público

"No es fácil entender por que las actividades habitualmente consideradas como costes pueden convertirse en beneficios en un contexto diferente".

A. O. Hirschman, *Intereses privados y acción pública*, pág. 100.

SUMARIO

0. Introducción	1. Ideas generales
1. Formalización analítica del sector público.	2. Funciones, actuaciones y resultados públicos.
2. Contraposición sector privado Vs. Sector público.	3. Contenido de las actuaciones públicas.
3. Existencia y crecimiento de un tercer sector	II. Capacidad explicativa de la distinción entre las actuaciones públicas.
I. Caracterización económica del sector público: las actuaciones públicas.	III. Hacienda Pública, Economía del Sector Público o Economía Pública.

0. Introducción

1. Formalización analítica del sector público

La participación del sector público en el proceso económico es ciertamente un fenómeno complejo y con serias dificultades para someterlo a una rigurosa formalización analítica. Quizás por ello resulta fácilmente perceptible en la literatura especializada la ausencia de una terminología consensuada y precisa. Probablemente, sin embargo, esto no es toda la historia. Si el análisis formal del

* *Palau 14. Revista valenciana de Hacienda Pública*, nº 12 (Septiembre - Diciembre de 1990), págs. 17-41.

sector público está resultando más difícil que el del sector privado, no necesariamente es más difícil, menos interesante ni con menos capacidad explicativa.

Pensando en la dificultad me viene a la mente la cita que, con una pretensión parecida a la que aquí se expone, hace J. M. Buchanan⁽¹⁾ de Ch. Frankel⁽²⁾: "*Estamos colocando la carroza delante del caballo, cuando pensamos que la ciencia de la política debe ser diferente de las demás ciencias, como consecuencia de que el comportamiento político no tiene una pauta normal y resulta casual. No es esta la razón por la que no poseemos un conocimiento objetivo en esta materia. Precisamente por carecer de un conocimiento objetivo suficiente es por lo que creemos errático y fortuito el comportamiento político.*" Es posible afirmar, pues, que si el comportamiento del sector público está poco formalizado económicamente no es tanto porque sea difícil hacerlo, sino más bien resulta difícil formalizarlo porque no se han hecho los adecuados y suficientes esfuerzos para ello.

Pensando en el interés y en la capacidad explicativa, y puesto que el análisis formal tiene sentido en la medida en que es un lenguaje preciso para producir conocimientos, no estoy convencido de que la formalización económica disponible del sector privado tenga más interés y capacidad explicativa del comportamiento real que la disponible para el sector público. Para abreviar, me acuerdo de la expresión habitual en la defensa de los análisis coste-beneficio: vale más una tosca medida de lo que es decisivo para la vida de los ciudadanos que la impecable precisión de lo irrelevante.

Hay además, a mi entender, otro lastre de peso en el desarrollo analítico del sector público. A lo largo de la historia del análisis hacendístico ha habido un fundamental apego a los planteamientos, categorías, teoremas y supuestos obtenidos a partir de y para el comportamiento económico del mercado y de intercambio mediante precios. Histórica y psicológicamente, no resulta sorprendente, dada la preponderancia que la corriente doctrinal dominante ha concedido al mercado en el proceso de producción y distribución de los recursos económicos de una comunidad políticamente organizada. Es cierto que este histórico apego analítico ha podido contribuir a un positivo desarrollo del nivel de comprensión de los mecanismos de elección colectiva y pública; pero también se tiene la impresión de que está llegando el momento del «despegue». Y que, en no pocos aspectos, cuanto más se diferencie el planteamiento analítico entre el sector privado y el sector público tanto más pueden el analista y decisor aproximarse a los mecanismos reales de toma de decisión colectiva y pública, generando así las adecuadas herramientas institucionales y analíticas con que dar respuesta a los reales problemas sociales.

En cualquier caso, el hecho observable es que resulta inevitable encontrarse en la literatura hacendística con categorías analíticas no demasiado precisas en su contenido y significación. Los problemas de calidad de vida de los ciudadanos, sin embargo, -a los que el análisis pretende dar respuesta- están forzando su utilización con significación precisa y relevante. Estamos acostumbrados -quizás en demasía- a contraponer el sector privado y el público y probablemente hemos carecido de matizaciones operativas: 1) las componentes tanto del sector privado como del público no son tan homogéneas como se supone; 2) se ha prescindido de la

¹ BUCHANAN, J. M.: *La Hacienda Pública en un proceso democrático*. Madrid, Aguilar, 1973, pág. 188.

² FRANKEL, Ch.: *The case for modern man*. Nueva York, Harper and Bross, 1956, pág. 132.

existencia y crecimiento de un tercer sector con comportamientos distintos de los del privado y del público; y 3) la diferenciación de actuaciones del sector público, suele ser confusa.

2. La contraposición sector privado Vs. sector público

A lo largo y lo ancho de la literatura económica y política hay pocas cuestiones más empleadas que la contraposición entre el comportamiento del sector privado y el del sector público. Y es un acogedor refugio para calentar y resguardar procesos ideológicos e intereses políticos. En general, las mentalidades conservadoras prefieren y defienden -no pocas veces a priori- la aplicación del sector privado a cualquier actividad, dadas sus presuntas virtudes; las gentes menos conservadoras suelen criticar las realizaciones y comportamientos del sector privado y recurren salvadoramente a las virtudes del sector público.

La cuestión decisiva, sin embargo, es que, a pesar de su importancia, de su inevitable uso y abuso, no tenemos todavía un criterio aceptado sobre lo que constituye el sector privado o los comportamientos que configuran el sector público; y, por supuesto, carecemos de criterios aceptados con generalidad para valorar uno u otro.

Hay, pues, una tarea analítica seria: comparar dos conceptos cuyos contenidos y delimitación distan todavía mucho de estar claros. Lo que resulta realmente de interés es especificar y definir el hecho obvio, pero poco explicativo, de que existe una pluralidad de formas y mecanismos de interacción social. Hay y debe analizarse un continuo de dimensiones diferentes del proceso de relaciones sistemáticas entre individuos y grupos componentes de una comunidad organizada políticamente. De este modo, lo que se denomina sector privado o sector público no es más que simplificaciones y cortes institucionales de esa diversidad y de ese continuo.

El sector privado no puede, sin grave riesgo, identificarse con el comportamiento de mercado y con sus características diferenciales como mecanismo institucional de asignación y distribución de recursos. En lo que no es el Estado, encontramos la familia, la empresa, las iglesias y miles de instituciones que poco o nada tienen que ver en su funcionamiento y comportamiento con la institución y comportamiento de mercado.

El sector público, por otra parte, tampoco puede identificarse con el comportamiento presupuestario del Estado. Hay muchas otras formas de actuaciones económicas del Estado que, sin reflejarse en el Presupuesto Público, pueden ser más eficaces que las actuaciones presupuestarias públicas. El nivel y las formas en que las distintas actuaciones del sector público implican y suponen comportamientos presupuestarios es muy desigual y heterogéneo; de modo que considerar todas las actuaciones públicas como presupuestarias es una utilización excesivamente amplia y poco escrupulosa del término.

Como ejemplo de confusión y de simplificación quizás valga la pena traer aquí, con todos los respetos, la cita de un conocido y utilizado hacendista, B. P. Herber⁽³⁾:

³ HERBER, B. P.: *Hacienda Pública Moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1975

quien aporta una caracterización diferencial entre el sector privado y el público, a mi modo de ver, confusa:

"La sociedad moderna ofrece dos instituciones esenciales a través de las cuales se realizan las decisiones sobre la asignación de recursos. Estas son el mercado y el Estado. La institución asignadora que hemos denominado mercado puede también ser designada con el nombre de Sector privado, mientras que la que hemos denominado Estado puede ser llamada Sector Público. La fuerza de la oferta y la demanda así como el mecanismo de los precios determinados por la soberanía del consumidor y por las motivaciones de los beneficios caracterizan la asignación que se realiza a través del sector privado. Por el contrario, la asignación efectuada a través del sector público se realiza a través de las actividades de gastos e ingresos que se derivan de la acción presupuestaria del sector público."

Hay pues, una cierta identificación entre mercado y sector privado, por un lado; y presupuesto y sector público, por otro.

3. Existencia y crecimiento de un tercer sector

Basta aquí con dejar constancia de la existencia y pujanza actual de una clase de comportamiento y de relaciones sociales que, si no son nuevos, están entrando con fuerza en el interés de los ciudadanos y en el de los analistas: se trata del comportamiento no lucrativo y voluntario o tercer sector. Se está partiendo de la agrupación, relativamente homogénea, de tres tipos de comportamientos: 1) comportamiento lucrativo y voluntario (sector privado); 2) comportamiento no lucrativo y coactivo (sector público), y 3) comportamiento no lucrativo y voluntario (tercer sector).

Interesa destacar aquí, con Weisbrod ⁽⁴⁾ que *"no hay duda de que existe una amplia gama de actividades económicas que se llevan a cabo fuera sector privado lucrativo y fuera del sector público. La economía contemporánea dispone de una teoría, establecida desde tiempo para el sector privado lucrativo... más recientemente se ha desarrollado una teoría del sector público... para cuando la actuación del sector privado lucrativo es insatisfactoria. La existencia de bienes y servicios que no son suministrados ni producidos por el sector privado lucrativo ni por el sector público... nos sitúa ante un vacío teórico"*.

En todo caso, y de pasada, es preciso señalar que existe una fuerte interdependencia entre los comportamientos e instituciones de los tres sectores; que no existe una ruptura entre ellos tres, sino que son un continuo de difícil separación; que existe una cierta ambigüedad en la definición de cada uno por falta de homogeneidad interna. Pero hay que subrayar que la contraposición mecánica es señal de una simplificación excesiva, si no es expresión de un marcado interés en la confusión analítica.

⁴ WEISBROD, B.A.: *The voluntary nonprofit sector*. Lexington Books, 1977, págs. 51-52.

I. Caracterización económica del sector público: las actuaciones públicas

1. Ideas generales

El proceso de sectorización de alguna serie de comportamientos implica un intento de homogeneizar unos y diferenciarlos de otros, de sistematizar unas semejanzas y unas diferencias. Al mismo tiempo se trata inevitablemente de una simplificación en aras de la operatividad analítica y política; fundamentalmente porque ni la naturaleza ni la sociedad proceden por saltos: hay marcado odio al vacío en todo proceso de crecimiento natural y social. No hay, pues, una separación real entre sectores; un *hiatus*, una discontinuidad, una ruptura entre las instituciones, los comportamientos y las relaciones que componen las casillas que denominamos sectores. Esta simplificación y este supuesto de continuidad permiten la caracterización del denominado sector público -en relación con el sector privado y con el tercer sector- desde una perspectiva económica.

Esta tarea tiene una larga tradición en los análisis hacendísticos. Aquí me voy a limitar a presentar una pequeña muestra en la medida en que puede resultar de interés para las páginas posteriores.

L. Johansen ⁽⁵⁾, al preguntarse por lo que diferencia al sector público de los demás sectores de la economía desde una perspectiva económica, considera las siguientes características: a) es un sector dirigido fundamentalmente desde una autoridad central; b) las autoridades públicas pueden establecer una serie de objetivos distintos de los objetivos posibles para el sector privado; c) disponen de otros tipos de acciones que las disponibles para las unidades privadas; d) tienen financieramente un campo de acción mucho más libre que el sector privado.

La conjunción de estas características tiene algunas implicaciones: a) en su opinión, el sector público es un instrumento para la realización de actividades y proyectos que las empresas individuales no pueden o no quieren llevar a cabo; b) además *"debe tenerse cuidado al aplicar a la economía pública conclusiones basadas en principios que son sólo relevantes para la economía privada"*.

De modo muy parecido caracteriza Fuentes Quintana la Economía Pública o Estatal⁽⁶⁾. En su opinión, dos son los criterios para diferenciar el proceder económico de la Economía Pública: a) las decisiones adoptadas sobre la administración de recursos emanan de una autoridad política; b) las decisiones adoptadas están sujetas a una fiscalización rigurosa por parte de la autoridad pública: *"la autoridad es la prueba de la existencia y el contraste de la actuación de la economía pública. Si los miembros que integran la sociedad pueden hacer valer sus deseos sobre aquellos expresados por la autoridad, desaparece la nota esencial de la actuación de la economía pública"*.

De esta caracterización, Fuentes obtiene las siguientes implicaciones de interés: 1) permite el uso de la coacción como principio adicional y diferente del mercado

⁵ JOHANSEN, L.: *Economía Pública*. Barcelona, Vicens-Vives, 1970, págs. 4-5.

⁶ FUENTES QUINTANA, E.: *Hacienda pública*. Madrid, 1973, pág. 10.

para la administración de los recursos escasos; 2) permite la liberalización de las motivaciones que condicionan la actuación de la economía privada: al no estar limitada la administración de los recursos escasos al principio de rentabilidad o beneficio, puede desarrollarse un conjunto de actividades económicas que es incapaz de desempeñar la economía privada; 3) los principios informantes de las economías pública y privada son distintos; 4) no debe concluirse de aquí que la demarcación de la economía pública y privada sea tajante y clara en todos los casos y en todos los sistemas económicos.

Más recientemente, Stiglitz, J. E.⁽⁷⁾ analiza las características económicas del sector público con cierto detenimiento, a partir de dos: 1) la *universalidad*, en el sentido de que todos los ciudadanos de una comunidad son miembros del Estado: es probablemente, en su opinión, la única organización con esta característica; 2) la *compulsión*, es decir, el Estado tiene un poder coactivo sobre los ciudadanos del que no disponen las demás organizaciones de la comunidad.

También Stiglitz obtiene determinadas implicaciones de estas características; pero aquí me interesa subrayar una, coincidente por otra parte con Johansen y Fuentes: la advertencia, obvia pero importante, de que las características definitorias de cualquier organización no supone conjuntos discretos, sino que están delimitando un continuo. No es tanto un problema de existencia o no, sino más bien una cuestión de grados.

Finalmente, y como punto de referencia básico, quizás sea útil distinguir algunos puntos a partir de los que puede elaborarse la caracterización económica del sector público:

1. El *sujeto* del sector público, es decir, las instituciones que lo componen.
2. Los *comportamientos*, es decir, el tipo de actividades que llevan a cabo los ciudadanos de cada comunidad en cada una de las instituciones que componen el sector público, el privado o el tercer sector.
3. Las *actuaciones* o *técnicas de intervención*, es decir, los diferentes mecanismos de intervención u ordenación del comportamiento de los ciudadanos que llevan a cabo las instituciones en cada sector.
4. Los *objetivos* que los sujetos de cada sector se proponen conseguir.
5. Los *resultados* obtenidos sobre los comportamientos a partir de las actuaciones.

En este trabajo, limitamos la tarea caracterizadora del sector público a *las actuaciones públicas*.

2. Funciones, actuaciones y resultados públicos

A partir de un entramado institucional dado, los ciudadanos de una comunidad, *"tanto cuando actúan por separado como cuando forman grupos, adoptan decisiones respecto a la utilización de los recursos económicos. Decisiones que se efectúan al menos en dos sentidos: en primer término, en cuanto compradores (vendedores) de bienes y servicios en mercados organizados; en segundo lugar, en cuanto*

⁷ STIGLITZ, J. E. (ed.): *The economic role of the State*. Oxford, Blackwell, 1989.

compradores (vendedores) de bienes y servicios suministrados a través de procesos políticos organizados"⁽⁸⁾, es decir, llevan a cabo unas determinadas series de comportamientos más o menos homogéneos en cada comunidad y en cada momento; esperan conseguir determinados objetivos comunes (funciones), mediante las *actuaciones* públicas y en un determinado grado (resultados).

Me interesa destacar aquí tres ideas en relación con esta cuestión. En primer lugar, tanto el Derecho como la Economía, en el análisis del sector público, se han preocupado más de las funciones y de las actuaciones públicas que de los resultados; han hecho tarea prioritaria que los procedimientos de decisión garanticen a los ciudadanos de un posible uso arbitrario del poder más que del resultado de la decisión colectiva. Ha preocupado más el control que la buena gestión en términos de resultados de bienestar ciudadano. No obstante, en los últimos años, las preguntas ciudadanas y de los analistas están incidiendo cada vez más en los resultados.

En segundo lugar, en la literatura hacendística ha habido una relativa *ambigüedad en la utilización de las funciones y de las actuaciones del sector público y del presupuesto público*. Es conocida la básica aportación de Adam Smith en la forma de su lista clásica de *Funciones del Estado*, que ha sido inevitable de uso y abuso durante más de un siglo para cualquier hacendista que se preciara; en los años cincuenta, sin embargo, R. A. Musgrave aporta otro esquema analítico útil en que encajar todo el campo de análisis hacendístico y plantea las tres famosas ramas o *funciones del presupuesto público*. A partir de esta doble confluencia analítica, es frecuente la mezcla indiscriminada de funciones y actuaciones del sector público, del Estado y del Presupuesto público.

En tercer lugar, la diferenciación entre el sector público y el presupuesto público puede hacerse desde varias perspectivas y, desde luego, desde las funciones, las actuaciones y los resultados. En estas páginas, se pretende dar algún paso en este tipo de análisis, empleando los distintos tipos de actuaciones públicas del sector público: presupuestarias unas, no presupuestarias, otras.

La caracterización económica del sector público en esta ocasión se limita a las actuaciones públicas. Repasando la literatura especializada, es posible percibir dos fenómenos: 1) un cierto nivel y variedad de confusión en la utilización de denominaciones, mezclando a veces actuaciones con funciones y resultados y 2) un apunte hacia una tipología relativamente aceptable. Como una muestra del primero, puede consultarse Grestchman, K.⁽⁹⁾, Wolff⁽¹⁰⁾, Frey, B.⁽¹¹⁾, Klaus, F.⁽¹²⁾, Domínguez, J. M.⁽¹³⁾, Hirsch, W. Z.⁽¹⁴⁾, Kay, J.⁽¹⁵⁾. Especialmente expresivo resulta B. P. Herber.

⁸ BUCHANAN, J. M.: *La Hacienda pública en un proceso democrático*, op. cit. pág. 3.

⁹ GRETSCHMAN, K.: "Measuring the public sector: A contestable issue", en Kaufman, F. et al. (eds.), *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlín, Walter de Gruyter, 1986, pág. 143.

¹⁰ WOLFF, *Market or government*, pág. 38.

¹¹ FREY, B., "Are there natural limits to the growth of government?" en Forte y Peacock, *Public expenditure and government growth*. Oxford, Black Well, 1985, pág. 101.

¹² SAUNDERS, P. y KLAUS, F.: "Le rôle du secteur public", *Revue Economique de l'OCDE*, 1985, nº 4, pág. 29.

¹³ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.: "Provisión y producción de servicios colectivos: principales aspectos teóricos y metodológicos", *Hacienda Pública Española*, 1990, nº 116, pág. 80.

¹⁴ HIRSCH, W. Z.: *The economics of the State and Local government*. New York, McGraw-Hill, 1970, págs. 4-6.

¹⁵ KAY, J "The rationale of taxation", *Oxford Review of Economic Policy*, 1988, nº 2, pág. 1.

B. P. Herber⁽¹⁶⁾ presenta una relación de "las más importantes técnicas alternativas que el sector público puede usar para afectar la asignación recursos. Estas técnicas varían desde aquellas que son aplicadas directa y totalmente por el sector público a aquellas otras en que la influencia de dicho sector es muy indirecta y parcial. En el primer caso, predominan el poder del gobierno y la compulsión. En el segundo, las técnicas empleadas se acercan mucho más a los métodos del mercado, respetando un grado mucho más al de individualismo". Y presenta un cuadro de esta relación:

1. El Sector Público produce y financia el producto final; produce todos los componentes intermedios de dicho bien y posee o controla directamente todos los recursos empleados en la producción de los componentes y del producto final.

2. El Sector Público produce el bien final o el intermedio, pero adquiere en el mercado algunos o todos de los componentes intermedios y de los factores productivos, incluida la mano de obra.

3. El Sector Público posee el sistema monetario o lo controla en lo esencial.

4. Aportación de subvenciones cuantiosas, así como regulación directa por parte del Sector Público, de la producción de un bien económico, el cual es suministrado, en el ámbito del mercado, por una empresa privada.

5. Propiedad mixta público-privada de una empresa, o existencia de empresas de propiedad pública junto con otras de propiedad privada, las cuales coexisten en el mismo mercado.

6. Existencia de subvenciones importantes a bienes producidos privadamente.

7. Regulación directa en relación a bienes producidos por el Sector Privado.

8. Aumentos impositivos o tarifas, a fin de racionar el consumo de un bien.

9. Concesiones por parte del Sector Público, relativas a la actividad productora privada, en forma de cartas de concesión, licencias, franquicias, etc.

10. Realización, por parte del Sector Público, de operaciones de transferencias, así como otras operaciones fiscales, las cuales redistribuyen la renta, riqueza y el poder de voto.

11. Regulación general antitrust.

Recientemente, aproximándose y confundiendo J. E. Stiglitz⁽¹⁷⁾ escribe:

"Una de las principales funciones de la Administración consiste en delimitar el marco legal en el que tienen lugar las transacciones económicas. Fuera de esto, podemos dividir las restantes actividades de las Administraciones públicas en tres categorías:

a) La producción de bienes y servicios y la regulación de la economía; b) la compra de bienes y servicios como cualquier consumidor; c) la redistribución de la renta, es decir la transferencia de recursos económicos a determinados grupos o individuos.

¹⁶ HERBER, B. P.: *Hacienda Pública Moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1975. págs. 81-82.

¹⁷ STIGLITZ, J. E.: *La economía del sector público*. Barcelona, Antoni Bosch, 1988.

Estas tres categorías de funciones -producción, compra y redistribución- son más que una forma cómoda de agrupar un amplio abanico de actividades de la Administración."

Como puede apreciarse en el párrafo transcrito: a) aparece la necesidad y la dificultad de hacer una adecuada clasificación de actividades del sector público; b) hay un intento de hacerlo; c) pero en él se confunden y mezclan las actividades y las funciones. A estas alturas del análisis hacendístico, parece que sea posible hacer algo más.

El manual de Stiglitz, sin embargo, es una buena expresión de la tendencia perceptible hacia una clasificación más significativa y aceptada: utiliza la distinción entre *producción pública* y *provisión pública*, cita la *regulación pública* y lógicamente analiza la *financiación pública*.

Pero es R. A. Musgrave quien en esta cuestión, como en tantas otras de interés hacendístico, ha hecho una aportación decisiva. Es conocida su elaboración, actualmente completamente generalizada en los manuales de Hacienda Pública, de las funciones presupuestarias; pero es también claro que tiene ideas positivas en relación con las actuaciones y resultados. Hay dos ideas a destacar: en primer lugar, en su libro básico, *Teoría de la Hacienda Pública*, bajo el título "Instrumentación del resultado final", explicita claramente la distinción entre funciones, actuaciones y resultados, distinguiendo entre: 1) *Objetivos* del plan presupuestario; 2) *las políticas*, emprendidas para instrumentarlos; 3) *los ajustes* o reacciones que provocan estas actuaciones públicas en el sector privado; 4) *los resultados* buscados; en segundo lugar, se destaca su clara diferenciación e insistencia entre *producción pública* y *provisión pública*⁽¹⁸⁾.

Teniendo en cuenta que la financiación pública ha sido la actuación primaria y dominante de los análisis hacendísticos y que en términos generales la regulación pública ha sido también el tema debatido entre el sector privado y público prácticamente desde los orígenes del Análisis Económico, y utilizando la idea musgraviana de construir esquemas que puedan ser el cañamazo en que situar todo el análisis anterior, se propone la ordenación de las actuaciones públicas en las cuatro siguientes:

1. Producción pública.
2. Provisión pública.
3. Financiación pública.
4. Regulación pública.

A partir de una somera caracterización de ellas puede derivarse una agrupación doble:

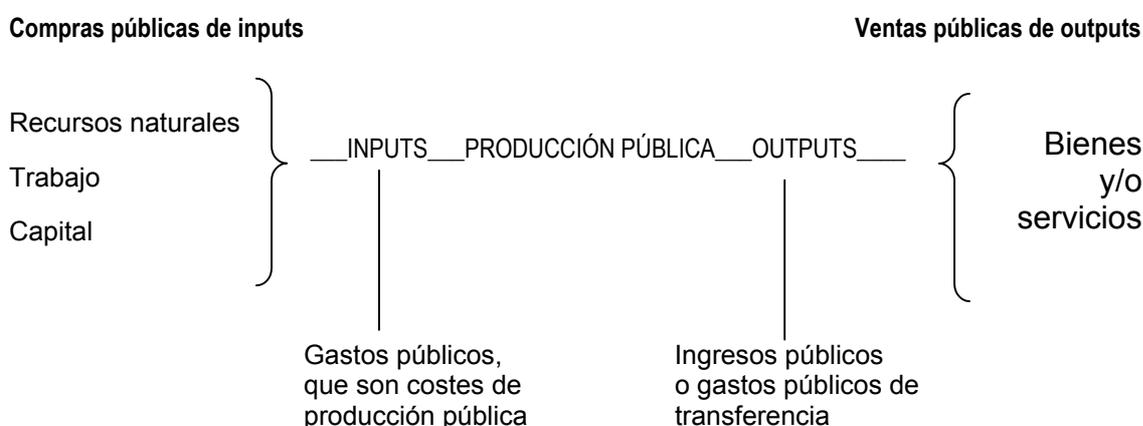
- A) Actuaciones públicas presupuestarias (fundamentalmente reflejadas en nivel y composición en el documento presupuestario):
 - 1) Financiación pública.

¹⁸ MUSGRAVE, R. A.: *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid, Aguilar, 1967, págs. 44-45.
MUSGRAVE, R. A.: *Sistemas Fiscales*. Madrid, Aguilar, 1973.
MUSGRAVE, R. A. y P. B. MUSGRAVE: *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, 1981, págs. 12-14.

- 2) Provisión pública.
- B) Actuaciones públicas no presupuestarias (su nivel y composición no aparecen reflejados en el Presupuesto público):
 - 3) Producción pública.
 - 4) Regulación pública.

3. Contenido de las actuaciones públicas

Existirá *producción pública* siempre que el Estado realiza el proceso producción del bien o servicio; es decir, siempre que transforme los recursos disponibles en bienes o servicios de orden superior en el sentido de Menger. Esquemáticamente podemos expresar el problema:



Con respecto a los inputs necesarios para llevar a cabo el proceso productivo el Estado puede ser titular y tener a su libre disposición los inputs o -lo que será más general- tendrá que adquirirlos del sector privado, normalmente mediante el sistema de precios. Este último fenómeno nos configura el epígrafe de las compras públicas de inputs, y su correspondiente partida de gastos públicos que son costes de producción.

Por lo que hace referencia a los outputs del proceso, el Sector público tiene una doble alternativa: a) Producir bienes y/o servicios; b) Distribuir los bienes o servicios producidos, mediante el sistema de precios (a través del mercado), o mediante el mecanismo presupuestario (al margen del mecanismo de los precios).

En el caso que el Estado como oferente utilice el mecanismo del mercado, su actuación dará lugar al concepto de ventas públicas; que pueden originar a su vez ingresos públicos o gastos de transferencias según, cual sea la política de precios seguida por el Sector Público en el conjunto de estas operaciones; es decir, según sea la relación planteada entre costes de producción y precios de venta, de acuerdo con las distintas políticas de intervención a que puede acogerse al sector público en cada momento y en cada sector.

Pero el output de producción pública puede destinarse no a la venta en el mercado -con fines de financiación o de intervención reguladora-, sino a la

satisfacción presupuestariamente de las necesidades públicas, a la *provisión pública*. En este caso, los gastos públicos vienen dados por los costes de producción pública. En este sentido, vamos a definir la *provisión pública* como el suministro de bienes y servicios a los ciudadanos de una comunidad políticamente organizada por parte del Sector Público a través del mecanismo presupuestario; es decir, sin que exista una relación directa entre prestación y contraprestación, disponibilidad de bienes y/o servicios sin precios en el momento de la utilización.

La *provisión pública* hace referencia únicamente al sistema de distribución de los bienes y servicios al margen del mecanismo de los precios y puede tener en su origen dos componentes:

a) La producción privada de los bienes y servicios que van a ser suministrados presupuestariamente, y que van a dar lugar a la compra pública de outputs privados y, por consiguiente, a gastos públicos en bienes y servicios (gastos públicos reales);

b) La producción pública, como hemos señalado anteriormente, en la medida en que el output público no se dirige al mercado.

Esta perspectiva nos permite establecer la siguiente *clasificación de los bienes y servicios en relación con la actividad de producción o provisión por parte del Sector Público*;

1) Bienes y servicios producidos públicamente (gastos públicos en forma compras públicas de inputs) y ofrecidos en el mercado mediante precios (ingresos públicos en forma de ventas públicas).

2) Bienes y servicios producidos públicamente (gastos públicos en costos producción) y ofrecidos mediante el principio presupuestario (es preciso buscar la financiación -puesto que no se producen impuestos- y calcular y distribuir el coste de la oferta pública entre los potenciales destinatarios de los bienes y servicios).

3) Bienes y servicios producidos privadamente, adquiridos por el Estado (compras públicas de outputs) y ofrecidos al mercado mediante precios (ventas públicas de outputs, producen ingresos públicos, si los precios son superiores a los costes).

4) Bienes y servicios producidos privadamente, adquiridos por el Estado (compras públicas de outputs, dan lugar a gastos públicos) y ofrecidos presupuestariamente (no generan ingresos públicos, y es preciso obtener financiación y determinar la distribución del coste).

Financiación Pública.- Se llama así a la serie de actuaciones públicas que tienen como campo de referencia la liquidez o el poder adquisitivo de la comunidad. En la financiación pública es necesario distinguir dos operaciones claramente distintas: 1) las actuaciones de obtención de liquidez y 2) las actuaciones de asignación o distribución de la liquidez obtenida. El primer grupo implica decisiones como la determinación del volumen de liquidez a obtener públicamente, por qué nivel de Administración pública, de qué sujetos pasivos y mediante qué instrumentos, como esquematizan los cuadros que se exponen a continuación.

OBTENCION DE INGRESOS

Por la Administración	<i>De los</i>		
	<i>Usuarios</i>	<i>Beneficiarios</i>	<i>Contribuyentes</i>
Central	1	2	3
Autonómica	4	5	6
Local	7	8	9

OBTENCION DE INGRESOS

Por la Administración	<i>Mediante</i>			
	<i>Impuestos generales</i>	<i>Impuestos afectados</i>	<i>Tasas</i>	<i>Deuda Pública</i>
Central	1	2	3	4
Autonómica	5	6	7	8
Local	9	10	11	12

Por la segunda operación de financiación pública, se determina igualmente el nivel de liquidez a distribuir (más, menos o igual que el volumen de liquidez obtenido), y el destino. Esta segunda cuestión, el destino de la liquidación, interesa destacarlo aquí.

DISTRIBUCIÓN DE LA LIQUIDEZ

<i>PRODUCCIÓN</i>	<i>PROVISIÓN</i>	<i>REGULACIÓN</i>
Transformación de bienes	Utilización de bienes y servicios sin precios monetarios	Ordenación de comportamientos ciudadanos

En este sentido, parece claro que la financiación pública puede dar lugar a categorías analíticas distintas, según sea la distribución de la liquidez en que consiste parcialmente. Si se emplea en la producción pública, pretende cubrir las pérdidas consecuencia de una determinada política de precios de la empresa pública, es decir, financia compras públicas de inputs. Si se asigna a la sustitución de los precios monetarios que habrían de pagar los usuarios del servicio en el mercado, da lugar a gastos públicos reales o exhaustivos. Si se emplea para hacer transferencias de renta con el fin de obtener una mejor distribución de ella o de estimular determinados comportamientos origina los gastos públicos de transferencia y los gastos fiscales.

Esta línea de razonamiento puede ponerme a salvo de cierta tendencia perceptible en la literatura reciente a separar por un lado la producción y la provisión públicas, pero a identificar la provisión pública y la financiación.

Regulación pública.- Se consideran tal las actividades del sector público encaminadas a estimular o desestimular, a prohibir u obligar determinados comportamientos de los ciudadanos. Es patente la extensa y variada gama de actividades públicas que puede abarcar esta denominación. Buena parte de la actividad legislativa entra de lleno en este apartado. Más específicamente y más próximo al contenido convencional de lo económico pueden citarse: las actuaciones encaminadas a satisfacer las necesidades tutelares (preferentes y condenables), las distintas formas de interiorización de los efectos externos de mercado, los estímulos fiscales, etc.

Lo que probablemente se necesite constatar aquí es que su campo de actuación son los *comportamientos* ciudadanos directamente, y reseñar de pasada algunas de las características de más interés que le atribuyen en relación con las demás actuaciones públicas: 1) probablemente constituye la actuación pública que más afecta a la configuración del comportamiento del sector privado; 2) se trata de la actuación pública que más ha crecido en los últimos años (quizás habría de insistir menos en el crecimiento de los gastos públicos reales y más en el crecimiento de las regulaciones públicas; el comportamiento real, sin embargo, es opuesto: se pide más regulación pública y menos gastos públicos); 3) probablemente es la actuación pública que menos se refleja relativamente en el Presupuesto público; 4) es la actuación pública más difícil de medir; 5) la que tiene un desarrollo formal y analítico más débil en Economía

II. La capacidad explicativa de la distinción entre actuaciones públicas

El objetivo de la elaboración de una categoría analítica consiste en aislar, definir y formalizar alguna dimensión del comportamiento real a fin de hacerlo explícito, comunicable o integrable sobre un campo problemático. Este proceso permite dar algún tipo de explicación consistente a determinados problemas que, aunque manejados hasta el momento, no parecen suficiente o adecuadamente explicados con los instrumentos analíticos disponibles.

En este caso, se trata de ver hasta qué punto resulta útil la diferenciación hecha entre las distintas actuaciones del sector público. No se pretende una relación exhaustiva, sino una muestra de los puntos que a primera vista resultan notables.

En primer lugar, parece claro que se trata de cuatro *comportamientos* y *decisiones diferentes*. Aparte de que pueden y suelen decidirse y llevarse a cabo por diferentes instituciones públicas y con diferentes objetivos, baste aquí indicar dos puntos: a) tienen diferente significación económica y b) su evaluación requiere diferentes criterios. La no diferenciación, en consecuencia, implica una pérdida de información notable o la imputación indiscriminada de consecuencias sociales a unas actuaciones o a otras.

La producción pública expresa la utilización pública del aparato productivo de bienes y servicios de la comunidad, a partir de cuya información es posible establecer medidas o indicadores del grado de estatificación o colectivización del proceso productivo de la comunidad. La provisión pública, por su parte, indica la disposición por parte del sector público de los recursos reales de la comunidad para

el consumo sin que el usuario pague precios monetarios en el momento de la utilización del bien o servicio. Supone, una distribución de los servicios de forma distinta a la distribución de la capacidad de pago. Sus formas y niveles existentes pueden cuantificarse, indicando el grado de satisfacción pública de las necesidades consideradas colectivas. La financiación pública expresa la utilización pública de la liquidez del sistema y puede explicitar el tipo y formas de distribuir entre la población por parte de las autoridades estatales el coste social presupuestario. Por último la regulación pública expresa el nivel y formas que las decisiones estatales pretenden y consiguen orientar y modificar consciente y planificadamente el comportamiento económico de los ciudadanos de la comunidad.

En segundo lugar, *la dimensión y el crecimiento del sector público* tiene un contenido y significado distintos según se considere una u otra de las cuatro modalidades de actuaciones públicas. Teniendo presente las diferentes significaciones anteriormente señaladas, es perfectamente posible encontrar las siguientes situaciones:

1) Un sector público grande, con reducida satisfacción de las necesidades colectivas de la comunidad. Basta con que la dimensión se haga sobre producción pública o sobre regulación; y que la provisión sea relativamente baja.

2) Un sector público pequeño, con alta estatificación del proceso productivo de la comunidad: alta producción pública, junto con baja financiación, reducida provisión y regulación pública baja.

3) Un sector público pequeño y buena satisfacción de las necesidades colectivas: alta provisión pública, baja producción pública y baja regulación y moderada financiación pública.

Pueden hacerse afirmaciones de éste o equivalente tenor. Pero la idea básica es que, cuando se dice que el sector público es grande, pequeño, adecuado, excesivo o insuficiente, resulta útil y significativo la especificación de cuál de las cuatro actuaciones del sector público se considera; y descomponer en todo caso en estas cuatro actuaciones la dimensión y el crecimiento del sector público.

Desde esta perspectiva, resulta útil igualmente destacar la segunda distinción reseñada: actuaciones *presupuestarias* y no *presupuestarias*. Resulta fácil encontrar referencias sin la debida especificación, cuando se trata de la dimensión y/o del crecimiento, si la referencia es el sector público o es el presupuesto público de una comunidad. Como resulta obvio, aquí y ahora, significan e implican problemas y comportamientos distintos. Hay cierta tendencia a mezclar las cuestiones, por supuesto, distintas del crecimiento: a) del gasto público, b) del presupuesto público y c) del sector público. Hay igualmente cierta tendencia a no separar adecuadamente la cuestión del crecimiento del sector público, del presupuesto público y de los gastos públicos con la utilización de los recursos económicos por parte del Estado. Si se diferencia entre las cuatro actuaciones públicas que se proponen, quedan o pueden quedar matizadas las diferencias entre el crecimiento de estas magnitudes que tienen significación económica distinta así como las distintas formas e intensidades con que la actuación del sector público puede afectar positiva o negativamente a los recursos reales disponibles.

En tercer lugar, la diferenciación de actuaciones públicas permite una mejor y significativa *comparación del sector público y del presupuesto público* entre países o entre Estados o Comunidades Autónomas. En efecto, las comparaciones globales suelen tener una significación prácticamente nula o, en todo caso, muy reducida. Los niveles de ingresos y los de gastos públicos pueden obtenerse y emplearse de muy diversas formas: por lo que esta información tan general no aporta algo relevante.

Esta separación puede y debe llenar de contenido la comparación: a) entre países con parecida estructura y desarrollo político; b) entre países con distinta organización política y desarrollo económico; c) entre Estados y Comunidades Autónomas con distinto desarrollo y crecimiento. Y esto en los siguientes aspectos básicos: 1) empleo de recursos por el Estado en el proceso productivo; 2) la satisfacción pública de las necesidades sociales de la población; 3) la distribución del coste social entre la población, mediante la financiación pública y 4) el grado y formas de ordenar, estimulando y desestimulando, prohibiendo y/o obligando, determinados comportamientos de los ciudadanos de la comunidad.

Una misma dimensión de presupuesto público o del sector público entre dos comunidades así como un igual ritmo de crecimiento puede significar distintas preferencias de las poblaciones, diferentes de los gobiernos y distintos resultados en términos económicos, según que existe una u otra proporción entre las cuatro actuaciones públicas señaladas.

En cuarto lugar, la distinción explícita el distinto grado de utilización por parte del Estado, en su actividad presupuestaria, de dos mecanismos económicos fundamentales: el sistema de precios, los activos monetarios y las preferencias ciudadanas.

Para C. C. Shoup, *"la Hacienda Pública se ocupa de un sistema de asignación de recursos que hace poco uso del mecanismo de los precios, aunque considerable uso del dinero. El gobierno cubre el coste de estas actividades (las presupuestarias) mediante impuestos, cuya severidad para el consumidor o empresa depende generalmente muy poco, si depende en algo, de la calidad de servicio, subsidio o pagos de bienestar que el consumidor o la empresa recibe. Consecuentemente, los usuarios y receptores no pueden expresar sus preferencias por un servicio mediante el precio, y el racionamiento de un montante total determinado del servicio entre potenciales usuarios ha de realizarse por medios distintos que los precios. Por otra parte, tanto la moneda como los precios se utilizan cuando el gobierno adquiere servicios del trabajo o de otros factores o adquiere bienes o servicios producidos por empresas"*.

En este mismo sentido, insiste Musgrave cuando escribe que:

"Por otra parte, la organización de la producción (privada o públicamente) tiene una gran importancia en relación con la forma en que se financian los bienes públicos: así, por ejemplo, la producción pública podrá financiarse en un sistema socialista descontando los beneficios de las empresas estatales, mientras que en un sistema capitalista deberá acudir a la imposición sobre la producción corriente o la renta".

Si se tiene en cuenta el peso diferencial que *las preferencias individuales ciudadanas* tienen o deben tener en las decisiones del sector público, es claro que

éstas tienen significación y peso diferente en cada una de las cuatro actuaciones. Baste citar como extremo la provisión pública que, como la privada, se formula buscando la adecuación a las preferencias ciudadanas y la regulación en que resulta decisiva la oposición en muchos casos a ellas. Una aplicación de esta idea podría encontrarse en la explicación de la *satisfacción de las necesidades tutelares* (preferentes y condenables). Como en tantas otras ocasiones, R. A. Musgrave pone sobre el tapete la formalización normativa de la satisfacción pública de las necesidades preferentes y condenables. El contenido problemático resulta ahora sencillo. Los ciudadanos, algún grupo de ciudadanos, utilizan por defecto o por exceso a juicio de la mayoría determinados bienes o servicios, v. gr. alcohol, tabaco, drogas, educación, vacunas, etc., etc.. Los representantes de la comunidad, por razones egoístas, altruistas o paternalistas, deciden prohibir, imponer o estimular determinados comportamientos a ciudadanos cuyas preferencias quedan claramente contrariadas, y precisamente en esto consiste la regulación pública. El problema analítico consistiría en tratar de conciliar la soberanía del ciudadano con este tipo de comportamiento impuesto.

Desde mi punto de vista, tiene difícil solución, si se insiste -como parece hacer Musgrave y otros- en plantearlo como un problema de provisión pública de bienes y servicios. Por muchos equilibrios mentales que quieran hacerse, la solución suele resultar heroica. No ocurre así, si se considera el problema como una actuación de regulación pública, cuyo objetivo básico consiste en modificar el comportamiento del ciudadano, aún prohibiendo y obligando.

En quinto lugar, aporta claridad a la problemática del federalismo y más concretamente, al contenido de la descentralización fiscal. Un problema vertebral en el análisis económico del federalismo fiscal y de la descentralización fiscal es la determinación de la unidad política óptima de toma de decisiones. Se trata de asignar y distribuir funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno que constituyen el Estado. La distinción entre actuaciones públicas permite un mejor manejo de estos problemas. En efecto, determinadas fuerzas sociales, como la tecnología productiva, las economías de escala, pueden estar a favor de unas unidades de decisión productiva suficientemente amplias y extensas mientras que otras fuerzas y valoraciones como el respeto a las preferencias de los ciudadanos directamente implicados en la decisión o la minimización de los efectos externos de la decisión abogan por una menor escala de unidades de decisión de suministro de bienes y servicios.

En este sentido se insiste en la literatura hacendística reciente en el doble planteamiento que es necesario hacer, diferenciando entre: 1) la centralización o descentralización de la *producción pública* del bien o servicio, y 2) la centralización o descentralización de la *provisión pública* del mismo.

"En algunas instancias, escribe Oates, las economías relevantes que puede existir en la producción en gran escala de un bien público pueden no ser inconsistentes con la diversificación en el consumo del bien. Esta posibilidad surge de la distinción entre provisión pública y producción pública de un bien público. La descentralización implica que la unidad pública local determina nivel de consumo del bien en su jurisdicción respectiva, pero esto no significa necesariamente que el gobierno local debe producir él mismo las unidades de output. En algunos casos, puede ser posible para el gobierno local comprar el número deseado del output a otro nivel superior del

gobierno, cuya escala de operaciones ampliada permite la realización de economías de escala en la producción... De esta forma, para algunos servicios públicos puede ser posible obtener ventajas tanto de la producción en gran escala como de la determinación descentralizada de los niveles de consumo".

Hay, en sexto lugar, otra cuestión que tradicionalmente ha interesado a los hacendistas y a cuya ambigua utilización podría la distinción aportar alguna luz. Se trata del *contenido de la denominada ley de Wagner* en relación con el crecimiento del sector público, del presupuesto público o de alguna de las actuaciones que se ha diferenciado. R. A. Musgrave señala al respecto que:

"Es evidente que Wagner se interesa no solamente por la esfera de los gastos públicos para provisión de bienes públicos y redistribución de la renta, sino que su ley incluye la expansión también de la empresa pública. En verdad, su acento se coloca sobre este último aspecto. Se considera que el funcionamiento de más y más industrias plantea problemas de interés público. Siendo demasiado difícil el control público de la industria privada, la actuación pública directa se hace necesaria. Esta hace más confusa la cuestión, ya que los determinantes de la asignación de recursos para satisfacción de necesidades públicas son totalmente diferentes de los que intervienen en la elección entre administración pública o privada de la producción."

Sin entrar aquí y ahora en más investigaciones, la distinción parece situar la ley de Wagner en la producción pública. Si también se ha dado el crecimiento de la provisión, de la regulación o de la financiación pueden tener explicaciones coincidentes o no con el pensamiento de Wagner; pero aparece nítida la cuestión de la referencia wagneriana.

Queda, en séptimo lugar, una cuestión importante por dilucidar. Se trata de averiguar en qué medida y en qué aspectos el análisis de *la empresa pública* corresponde al campo problemático de la Hacienda Pública; en qué medida el análisis económico de la empresa pública requiere más el esquema categorial elaborado por una teoría del comportamiento económico público o el elaborado por una teoría del comportamiento del intercambio privado. Suele decirse que una empresa pública es empresa y es pública. Que antes que nada debe empresa. Si por ésta se quiere significar exclusivamente la actividad productiva orientada al mercado y basada exclusivamente en el comportamiento de intercambio, es una forma de tomar postura previa. Pero la actividad sistemática de producción no es aplicable únicamente a la institución privada de intercambio. Si las decisiones sobre inputs, outputs y precios no están dictadas por criterios de eficiencia económica privada, sino por criterios de eficiencia económica social, parece más homogéneo este tipo de comportamiento con el comportamiento público. A mi entender, la distinción a la que hemos dedicado estas líneas puede ayudar a tomar postura fundamentada al respecto. ⁽¹⁹⁾

En décimo lugar, se trata una de las cuestiones que están adquiriendo mayor interés y relevancia en la literatura hacendística actual: la correspondiente a la *evaluación económica pública*. Tanto las diferentes técnicas como los distintos criterios para llevarla a cabo constituyen un campo de investigaciones cada vez más

¹⁹ MEDEL, B., "Empresa pública y Hacienda Pública: Una nota metodológica", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, octubre, 1977, págs. 193-229.

apreciables y efectivas. Como se ha explicitado en otro trabajo⁽²⁰⁾, el autor está convencido de que la diferenciación entre las distintas actuaciones públicas y el consenso y adecuada matización sobre ellas puede, entre otras cosas, permitir la definición de los criterios de evaluación de forma más unánime y precisa. Parece claro que cada uno de los criterios aludidos (productividad, eficacia, eficiencia, rentabilidad y equidad) puede tener un contenido distinto según se trate de la producción pública, la provisión, la financiación o la regulación. Es más, es pensable que puede establecerse un nivel distinto de adecuación entre los distintos criterios de evaluación económica pública y las diferentes actuaciones económicas públicas. Surge así el cuadro que se reproduce aquí:

ACTUACIONES	CRITERIOS				
	PRODUCTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA	RENTABILIDAD	EQUIDAD
Producción	1*	2	3*	4	5
Provisión	6	7	8*	9*	10
Financiación	11	12*	13	14	15*
Regulación	16	17*	18	19	20*

(*) El asterisco indica una mayor adecuación del criterio a la actuación correspondiente.

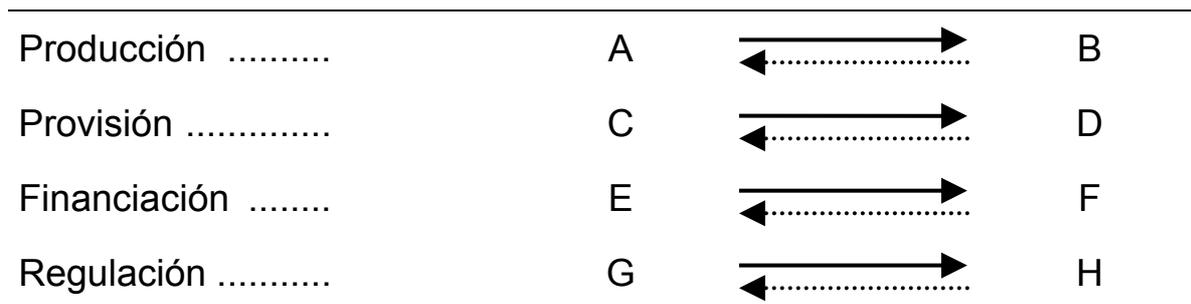
Por último, resulta útil la diferenciación expuesta para *definir y matizar el contenido de la expresión y procesos de privatización y desregulación*, que con tanta insistencia están apareciendo en la literatura especializada y en la prensa.

En términos generales, privatización suele significar el paso de una actividad económica realizada por el sector público al sector privado. Obviamente, nada hay que oponer a la idea general; el problema se presenta, cuando es preciso -y lo es siempre- concretar más: ¿qué tipos de actuaciones públicas se están pasando de un sector a otro?, ¿qué tipos de actuaciones deben pasarse?, ¿qué se quiere decir exactamente con desregulación económica?, ¿es o no equivalente a privatización? Estas y otras cuestiones, que difusamente se encuentran planteadas en la literatura económica, pueden en principio recibir una mínima dosis de claridad inicial a partir de la descomposición del sector público en los cuatro tipos de actuaciones reseñadas.

Efectivamente, el paso de una actividad del sector público al privado puede tener los cuatro contenidos que indica el cuadro siguiente:

	PÚBLICA	PRIVADA
--	---------	---------

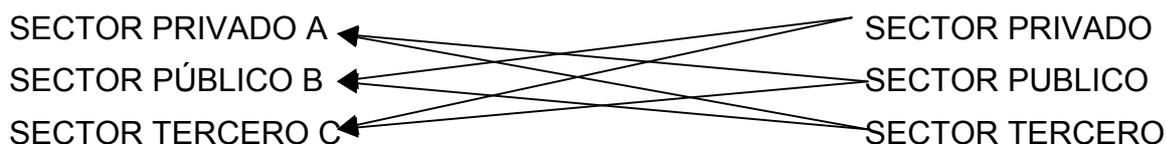
²⁰ OLMEDA, M.: "Definición y medida del output público", V Reunión de la Asociación Científica Europea de Economía Aplicada, Las Palmas, junio 1991.



El paso de A a B significa que se reduce la parte del proceso productivo realizado por decisión colectiva pública, y que entra a formar parte de las decisiones productivas de los empresarios y con sus criterios privados. Frecuentemente es a este tipo de privatización al que suelen referirse las alusiones genéricas a la privatización. Un segundo contenido hace referencia al paso de C a D, es decir, un servicio puesto a disposición de los potenciales usuarios generalmente sin pago de precios en el momento de su utilización hasta ahora se hace disponible mediante el pago de precios monetarios en el momento de su utilización. Son frecuentes en algunos países las pretensiones de este tipo de privatización en determinados servicios, v. gr. la sanidad o la educación. Un tercer contenido viene definido por el paso de E a F: consiste en la distribución del pago del coste según las propias disponibilidades o de acuerdo con criterios distintos a las propias demandas o utilización. Por último, se trata de la desregulación, una forma específica de privatización consistente en la sustitución de la ordenación de los comportamientos económicos de los ciudadanos mediante estímulos y normas públicas por estímulos o normas de comportamiento privados.

Por el contrario y para analizar pasados períodos en que el proceso ha sido en sentido contrario, podría hablarse de *estatificación*, en el sentido del paso de actividades realizadas por el sector privado a realizarse por el sector público. Se tendría así el correspondiente cuadro con direcciones contrarias, como indican las flechas discontinuas.

En todo caso y en estos momentos, es posible considerar este esquema relativamente simplificado. Pero si se introduce en el esquema el tercer sector, la determinación del contenido y significación de la privatización, de la estatificación o de la socialización de las actuaciones económicas puede resultar más matizado. En principio, puede pensarse que las cuatro actuaciones pueden ser realizadas por cualquiera de los tres sectores; una u otra distribución de actuaciones económicas tendrá unos costes y unos beneficios relativos a determinar. Las variaciones entre sectores puede hacerse así compleja:



La *privatización*, en consecuencia, puede tener un doble contenido general:

- (A) 1. El paso de una actividad del sector público al privado;
2. El paso de una actividad del tercer sector al privado.

Del mismo modo la *estatificación económica* puede significar:

- (B) 1. El paso de una actividad del sector privado al público
2. El paso de una actividad del sector tercero al público.

Quizás valga la pena introducir la expresión *socialización económica* para significar:

- (C) 1. El paso de una actividad desde el sector privado al tercero;
2. El paso de una actividad desde el sector público al tercero.

Si se toman en consideración las cuatro modalidades de actuaciones económicas, tendríamos el siguiente cuadro de combinaciones:

	S. PRIVADO	S. PÚBLICO	S. TERCERO	S. PRIVADO
Producción	A	B	C	D
Provisión	E	F	G	H
Financiación	I	K	L	M
Regulación	N	O	P	Q

Las líneas continuas significan privatización; las discontinuas, estatificación; las punteadas, socialización.

La ambigüedad terminológica origina no pocas veces planteamientos políticos ingenuamente inútiles. Valgan como muestra dos hechos recientes descritos por la prensa.

El primero lo constituyen las declaraciones del nuevo Ministro de Sanidad y Consumo, García Valverde: "*Lo que hace público un servicio es la financiación y la planificación. Si los recursos son públicos, ¿qué más da que la prestación se haga en hospitales públicos o en privados pagados por el Insalud?*"⁽²¹⁾. Esta declaración

²¹ El País, 14 de mayo de 1991.

del ministro, junto con alguna otra información ha despertado la idea, el fantasma o el objetivo de la privatización de la sanidad en España.

Un segundo hecho reciente. Los conservadores británicos pierden en las recientes elecciones en Montmouth, circunscripción galesa tradicionalmente de éxitos conservadores. Transcribo la noticia: "*Los laboristas centraron la campaña en torno a la reforma de la sanidad pública (NHS)... Major les ha acusado de incurrir en juego sucio al decir que el Gobierno piensa privatizar los servicios de provisión sanitaria, cuando, asegura, sólo está buscando medios más efectivos de gestión al autorizar a los hospitales a administrar sus propios recursos y librarles de la burocracia del NHS.*"⁽²²⁾

III. El sector público y el presupuesto público como campo problemático del análisis económico: Hacienda pública, economía del sector público o economía pública

Esta ambigüedad terminológica, denunciada desde el inicio de este trabajo, aparece también a la hora de denominar la disciplina académica que pretende proyectar el análisis económico sobre el comportamiento implicado en el sector público y/o en el presupuesto del Estado. Son varias las denominaciones que pueden citarse, pero en estos momentos fundamentalmente se utilizan tres: Hacienda Pública, Economía del Sector Público y Economía Pública.

A lo largo del tiempo, el desarrollo del pensamiento económico ha ido generando y dando sentido definitivo a estas denominaciones que, en modo alguno, son un problema de palabras, sino que cada una responde lógicamente a determinado lastre ideológico, a unos específicos supuestos de comportamiento y a una selección de problemas a los que se ha decidido dirigir la atención, dejando otros en la sombra.

Para dar alguna luz sobre el trasfondo de estas diversas denominaciones, puede ser útil partir de la distinción de A. Williams⁽²³⁾ entre *perspectiva* y *campo problemático* de una disciplina académica.

Se entiende por *perspectiva* la serie de conocimientos sistemáticos, de categorías y de relaciones analíticas que permiten construir proposiciones aceptables respecto a un tipo de comportamiento determinado; es una manera de enfocar y de *ver* un fenómeno de la realidad observable. El *campo problemático*, por otra parte, lo constituyen los comportamientos, los intereses, las redes de relaciones que son objeto de análisis y de observación desde una perspectiva. La perspectiva permite caracterizar y diferenciar las distintas ciencias, la economía, el derecho, la física, etc., etc., todas y cada una son básicamente distintas formas de observar y categorizar los fenómenos. Son así variadas, múltiples y parciales visiones de la realidad observable. Una visión integral y más completa de cualquier fenómeno precisa de la adecuada combinación de distintos saberes. De ahí la necesidad de

²² El País, 18 de mayo de 1991.

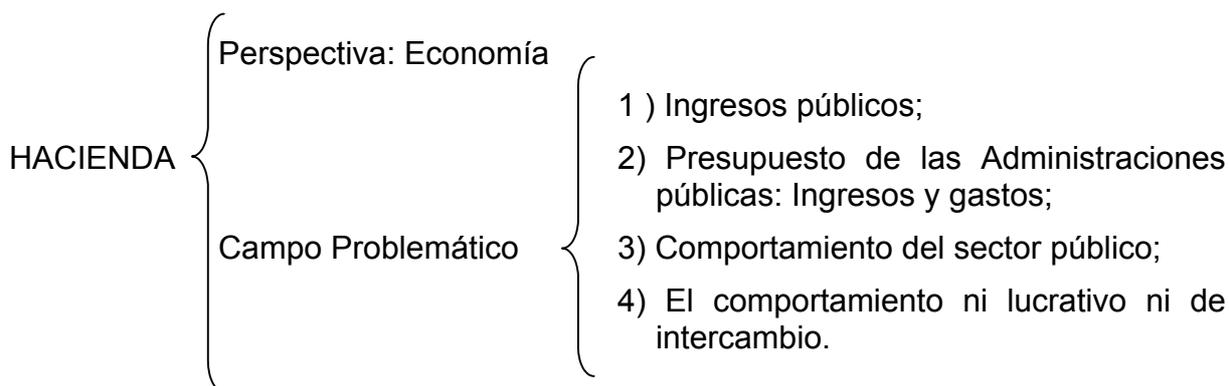
²³ WILLIAMS A., "La Hacienda Pública: disciplina o función", *Hacienda Pública Española*, 1984, n.º 91, pág. 331.

planteamientos interdisciplinarios. El campo problemático, por su parte, permite caracterizar y diferenciar las distintas partes o disciplinas en que puede descomponerse una ciencia. Todas ellas tienen una misma perspectiva, un mismo enfoque; pero se dirige, se mira a distinto tipo, a distinta dimensión del campo problemático.

Dicho esto, parece claro que el sector público o/y el presupuesto del Estado constituyen un campo problemático susceptible y necesitado de ser enfocado desde distintas y variadas perspectivas analíticas o saberes. Una de éstas es la perspectiva o análisis económico. Cualquiera, pues, que sea la denominación dominante en un momento dado, hay dos características o variables a tener en cuenta: 1) la evolución del campo problemático, los comportamientos que se analizan y 2) las posibles modificaciones de la perspectiva, los instrumentos de observación del campo de que se dispone.

Sin duda, sería interesante especificar y seguir los avances analíticos de la economía en la medida en que se reflejan en la capacidad de entender la disciplina; pero en esta ocasión nos limitamos a dejar constancia de una somera consideración de las variaciones en el campo problemático, pues consideramos que es aquí donde se encuentra la explicación de los cambios de denominación que estamos considerando.

En efecto, sumariamente puede expresarse la evolución en el siguiente esquema:



Podemos simplificar y atribuir las denominaciones señaladas a cada uno de los campos problemáticos señalados. Así, la denominación habitual de *Hacienda Pública* correspondería a los campos problemáticos 1) y 2), es decir, los ingresos públicos que constituye un largo período del análisis hacendístico y el período - fundamentalmente a partir del modelo keynesiano- en que tanto los ingresos como los gastos públicos y sus diferencias cuantitativas constituyen campo de investigación económica.

Cuando se amplía o se pretende ampliar el campo de análisis a las operaciones públicas no presupuestarias, como la producción y la regulación, surge la denominación de *Economía del Sector Público*. Hay, por fin, una última ampliación del campo problemático: el denominado tercer sector, o la serie de comportamientos caracterizados por ser fundamentalmente no lucrativos -como los del sector público-, pero voluntarios, como los del mercado. Si se quiere relacionar sistemáticamente los comportamientos extramercado, es decir, aquellos con una característica común (la

ausencia de lucro y su estructura de Transferencia y no de intercambio) podría denominarse a esta serie de conocimientos *Economía Pública*.

Esta misma sugerencia hace A. Williams, cuando escribe: "*Mi punto de vista personal contempla la Hacienda Pública no tanto como una subdisciplina distinta de la Economía, sino como un área a la cual se le puede aplicar fructíferamente la disciplina en su conjunto; y es precisamente este enfoque estratégico del tema lo que ha motivado que el término Hacienda Pública esté siendo desplazado gradualmente por Economía de la Hacienda Pública o aún más significativamente, por Economía del Sector Público. Sospecho que es la tendencia irá aún más lejos, pasando esta materia a constituir una rama de un campo muchos más amplio identificado por el término Economía de las unidades no regidas por el mercado*".

No obstante, Stiglitz, I. E.⁽²⁴⁾ mantiene todavía en su reciente manual una cierta falta de claridad terminológica:

"Si este libro se hubiera escrito hace veinticinco años, se habría titulado Hacienda Pública y habría girado en torno a las fuentes de ingresos fiscales. El título de Economía del sector público y el mayor alcance que implica no son, sin embargo, accidentales. En los últimos años, el gasto público ha alcanzado niveles históricos y actualmente representa entre un tercio y la mitad del producto nacional bruto... Ya no basta con saber de dónde procede el dinero, sino también cómo se gasta."

²⁴ STIGLITZ, J. E.: *La economía del sector público*. Barcelona, A. Bosch. 1988, pág. XXIII.