

El sector público (II)

Un inventario

por Ramón Díaz

En el primer artículo me lancé en pos de un concepto del sector público. Hoy quiero dedicarme a la tarea de enumerar y cuantificar, más concretamente, iniciar un inventario de las partes de que se compone el sector público, indicando a propósito de cada una cuánto produce, cuánto gasta, cuánta gente emplea, y cosas por el estilo.

La estructura del sector público en que nos basaremos siempre que podamos (es decir siempre que la información disponible no nos obligue a cambiarla) es la siguiente: Gobierno Central (GC), Gobiernos Departamentales (GD), Organismos de la Seguridad Social (SS), Empresas Industriales (EI) y Empresas Financieras (EF).

El GC está formado por los poderes del Estado y sus dependencias. Emplea aproximadamente el 61% de los funcionarios (datos de 1982, como los siguientes sobre empleo). Los GD desempeñan un papel análogo en el plano local. Emplean algo más del 12% del funcionario. Al conjunto del GC y los GD le llamaremos Gobierno General (GG). Los organismos de la SS ocupan un 4% de los empleados públicos. El GG y la SS se caracterizan en conjunto porque se financian de manera importante con transferencias del sector privado (impuestos), por oposición a las empresas (EI y EF) que se financian principalmente con ganancias (venden su producción). Ya hemos visto que el GG y la SS ocupan en conjunto algo más de las 3/4 partes de los servidores públicos.

La cuarta parte restante la emplean las empresas; las EI emplean el 19% y las EF con el 4%.

Antes de ir más lejos, debemos detenernos a definir algunos conceptos.

El Sector Público es a la vez consumidor y productor. Consumidor como las familias, las unidades consumidoras típicas, y productor como las empresas, las unidades productoras típicas.

Centrémonos en primer término en el Sector Público como productor. Las actividades características de la empresa paradigmática son producir y vender su producción. En el sector público nos encontramos que, si bien todas las unidades producen —el GC, los GD, la SS, las EI y las EF— sólo las EI venden su producción de manera característica, las EF son un conjunto muy complejo en este aspecto, como lo son en realidad también las empresas financieras privadas, cuya producción consiste en servicios de intermediación financiera, que no son aprovechados sólo por quienes les suministran fondos. Pero lo más apartado del paradigma del productor lo encontramos, dentro del sector público, en el GG y la SS, en virtud de que, por regla general, no venden ninguna parte de su producción.

Producir significa elaborar bienes y servicios capaces de prestar utilidad a otros agentes y al propio productor, partiendo de servicios de los factores primarios (trabajo y capital) y de bienes y servicios comprados a otras empresas (insumos).

¿Cómo sabemos que una empresa produce? Es decir, ¿cómo sabemos que los bienes y servicios que elaboran poseen la cualidad crucial de ser útiles a otros agentes? Básicamente

lo sabemos porque la empresa vende su producción. Si ésta no poseyera utilidad, nadie la compraría. Si la empresa ha vendido su producción por un valor superior al de las compras a otras empresas que ha incorporado a aquélla (insumos), entonces ha producido; es decir, su valor agregado ha sido positivo. De lo contrario, si su valor agregado ha sido negativo, no ha producido; ha destruido parte de la producción de otras empresas. (Sobre este concepto de producción negativa, que parece tan descabellado, tendremos ocasión de volver en esta serie). Si la empresa ha vendido su producción por un valor superior a la suma de sus compras a otras empresas (incorporadas a la producción vendida como insumos) y a los ingresos de factores, igualmente generados por la producción vendida (salarios e intereses), entonces ha obtenido algún beneficio sin contar con los impuestos. Si la empresa ha vendido su producción en condiciones competitivas, y ha comprado en iguales condiciones los servicios de la mano de obra y el capital, y los mismos suministrados por otra empresa, el resultado positivo de la explotación a que aludíamos indica que la actividad de la empresa ha sido socialmente útil, en tanto los mercados han evaluado más alto el flujo de bienes y servicios que ella ha producido que los recursos que ella ha empleado para hacerlo. Si sus beneficios o ganancias superan la suma de los impuestos netos de subsidios que debe pagar, entonces la empresa dispondrá de recursos para remunerar a sus propietarios, o para, reteniendo tales ganancias, financiar nueva inversión, o para ambas cosas.

El lector puede repasar este desarrollo valiéndose del Cuadro 1. Este se centra en el concepto de valor agregado, que es igual al valor de la producción imputable a la misma empresa. En el desarrollo precedente presumimos implícitamente que las compras a otras empresas se hallaban incorporadas al flujo de productos vendidos. Ese sería el caso si la inversión neta fuera igual a cero. Entonces el valor agregado se nos mostraría como equivalente a ventas menos compras. De lo contrario, el excedente de ventas sobre compras subestima el valor agregado en el monto de la inversión neta, y es preciso realizar el ajuste correspondiente. El cuadro muestra el destino del valor agregado: remunerar a los factores y pagar impuestos en primer término. Si hay todavía un excedente positivo, remunerar a los socios y contribuir a financiar la inversión. Si el excedente es negativo, el ahorro neto será negativo y las necesidades financieras de la empresa excederán de las planteadas por la inversión neta.

La idea básica de utilizar este cuadro consiste en destacar el papel de las ventas como punto de partida del cálculo del valor agregado de una empresa. Cuando se trata del valor agregado del GG este enfoque es inaplicable, porque la producción no se vende. Supongamos que queremos

averiguar el valor agregado por la unidad del GG que produce servicios de orden público. Esa unidad elabora sus servicios a partir de factores primarios (contrata policías y una capital compuesto de comisarias, flota de vehículos, plantel de perros, arsenal, etc.) y compras a otras empresas (uniformes, alimentos, combustibles, servicios telefónicos, municiones, etc.). Puesto que esa producción no la vende, ¿cómo podemos saber cuánto vale? El método que de hecho se usa es llegar al concepto de valor agregado de abajo arriba, es decir, partiendo de la distribución del valor agregado (rubros 4.1 a

4.4 del Cuadro 1) como si fuera su generación. Para ello partimos del hecho de que la unidad no paga impuestos (rubro

4.2 = 0) y del supuesto de que no genera ganancias ni pérdidas (rubros 4.2 y 4.3 ambos también nulos). Ello nos deja

un valor agregado igual al rubro 4.1. Para conocer el valor agregado por la unidad sumáramos el sueldo de los policías más el interés (la tasa real que representa el rendimiento marginal de los activos físicos, digamos, 10%) sobre el capital usado por la unidad. Ello implica que ese valor agregado por

(pasa a pág. 21)

CUADRO 2

El sector público como productor (En % del PBI)

Años	Valor agregado por el GG y la SS	Valor agregado por las EI y EF	Valor agregado por el sector público
1975-79	11.3	7.7	19.0
1980	10.7	5.9	16.6
1981	12.2	6.1	18.3
1982	13.8	6.7	20.5
1983	11.1	7.0	18.1

Fuente: SEPLACODI, Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público. Incluye estimaciones del autor para los años 1982 y '83 sobre el valor agregado por el sector empresas, a partir de datos de la misma publicación.

CUADRO 3

El Sector Público como Unidad de Gasto (En % del PBN)

	Consumo Público	Inversión Pública	Absorción Pública	Transferencias Pagadas	Absorción + Transferencias
Método I					
1981	14.2	5.1	19.3	10.8	30.1
1982	16.1	6.4	22.5	13.6	36.1
1983	16.3	5.3	21.7	11.4	33.1
Método II					
1981	11.3	4.6	15.9	10.8	26.7
1982	26.5	7.8	34.3	13.8	48.1
1983	22.4	4.9	27.3	12.0	39.3

Método I: Consumo e inversión públicos según BCU, Boletín Estadístico, Dic. 1984.

Método II: Consumo e inversión públicos, y transferencias, estimados a partir de SEPLACODI, op. cit. (ver aclaración en texto).

Regule sus retiros y obtenga mayor rentabilidad

CITIESPECIAL

CITIBANK le ofrece una excelente oportunidad para obtener mayores beneficios por sus inversiones, con una cuenta de ahorro muy especial.

Consulte hoy mismo por CITIESPECIAL, que entre otras múltiples ventajas, a las cuentas con un promedio de saldo de N\$ 500.000 les ofrece:

- * Ajuste mensual de la tasa de interés
- * Hasta tres retiros mensuales
- * Cobro de intereses cada 30 días

Una cuenta de ahorro muy especial - CITIESPECIAL.



CASA CENTRAL: Cerrito esq. Misiones.

- Agencias:
- CENTRO: Av. 18 de Julio esq. Paraguay
- UNIVERSIDAD: Av. 18 de Julio esq. T. Narvaja.
- POCITOS: Av. Brasil 2570 casi Brito del Pino.
- UNION: Av. 8 de Octubre esq. C. Miró.
- CARRASCO: Av. Arocena 1594 casi G. Otero.
- EL GAUCHO: Av. 18 de Julio 1476.
- PUNTA DEL ESTE: Av. Gorlero esq. 21

CITIBANK
DA MAS. MUCHO MAS.

CUADRO 1

ECUACION BASICA DEL VALOR AGREGADO DE UNA EMPRESA

- (1) Ventas
- (2) Menos compras a otras empresas
- (3) Más inversión neta
- (3.1) (Incremento bruto del capital fijo)
- (3.2) Menos (cargos por depreciación del capital fijo)
- (3.3) Más (incremento de las existencias)
- (4) = VALOR AGREGADO
- (4.1) (Ingresos de factores : salarios más intereses)
- (4.2) Más (transferencias netas pagadas)
- (4.3) Más (distribución de utilidades)
- (4.4) Más (ahorro neto de la empresa)

Un inventario

la unidad del GG más las compras a otras empresas representan adecuadamente el valor bruto de la producción generada en la unidad.

(De hecho, la imputación de intereses no se lleva a cabo, por razones de simple expedientidad. Por tanto, existe un sentido en que puede afirmarse que la producción (valor agregado) del gobierno está subestimada por los datos oficiales, al tomarla como equivalente sólo a los salarios pagados).

Es importante que tomemos debida nota de que, aparte de un simple expediente metodológico para poder publicar estadísticas, el método que acabo de exponer implica un sistema de evaluación de la producción gubernamental a través del proceso político, distinto del sistema usual, basado en la operación de los mercados, que usamos en relación a la producción de las empresas.

Lo que estamos diciendo es que se supone que la comunidad asigna recursos a una unidad, digamos la que produce servicios de orden público, en determinada cantidad, a través del presupuesto, porque entiende que el valor bruto de la producción de esa unidad no es inferior al valor de los recursos que se le están asignando (mano de obra y suministros varios).

Cuando la comunidad entiende, a través de sus órganos representativos, que debe reducirse la asignación presupuestal de determinada unidad —digamos, la que produce servicios de defensa— en parte al menos se está afirmando que el valor de los servicios que está produciendo la unidad es inferior al de los recursos que están siéndole asignados. (En parte puede estar aduciendo también que determinados recursos están siendo pagados por encima de su valor individual). Al disminuirse la oferta de servicios de defensa, viene a aducirse, su valor unitario crecerá (principio de la utilidad marginal decreciente de los bienes) y, en términos generales, de tal manera —expandiendo o contrayendo asignaciones— es posible regular las dotaciones presupuestales de las distintas unidades hasta que la comunidad obtenga de cada una un valor equivalente al de los recursos que le asigna.

Ahora estamos en condiciones de retomar la línea inicial, y cuantificar la labor del sector público como productor. Podemos encontrar algunos datos en el Cuadro 2. Las cifras sobre producción del GG y la SS, tomadas de la fuente indicada en el cuadro, debemos presu-

mirias calculadas en base a los salarios pagados a los funcionarios públicos en las respectivas reparticiones. En las EI debe haberse seguido el método ilustrado en el Cuadro 1 (ése fue el caso para los datos de los años '82 y '83 estimados por el autor). Para las EF debe haberse usado una variedad de métodos, que contemplen las situaciones bien diferentes que se plantean (el autor estimó los valores agregados del BCU y BHU) en los años en que lo hizo como si fueran reparticiones del GG y los del BROU y BSE sus respectivos márgenes brutos de ganancia (intereses cobrados menos pagados, primas cobradas menos siniestros pagados) y restando las compras de carácter corriente a otras empresas.

El Cuadro 2 muestra que el sector público produce alrededor de una quinta parte (20%) de la producción total imputable a nuestro territorio (PBI). Al mismo tiempo, emplean entre 22 y 23% de la fuerza de trabajo. Mientras que el sector privado produce alrededor del 80% del PBI, empleando entre el 60 y el 70% de la fuerza laboral. Como era de esperarse, la productividad en el sector empresas estatales (EI y EF, con entre el 6 y el 7% de la producción con 5% de la fuerza laboral) es mucho mayor que en el GG y SS, reflejando las distintas intensidades de capital (muy grande en las empresas, nulo por hipótesis en el GG y la SS).

Como decíamos al comienzo, el sector público no sólo produce sino que también gasta. Gasta como consumidor, típicamente en aquellos rubros del consumo que no llegan a sus destinatarios —siempre personas o familias— a través del mercado, ya fuere por tratarse de bienes públicos, como defensa y orden público, no aptos para manejarse a través del mercado, ya por decisión política, verbigracia el rubro "enseñanza pública" a todos los niveles. El sector público gasta también en tanto que produce, a fin de incrementar su capital (inversión). El Cuadro 3

aporta cifras sobre estos aspectos. Se halla dividido en dos secciones, correspondientes a dos métodos seguidos, y dos fuentes utilizadas, para calcularlas. El método I toma de las cuentas publicadas por el BCU los datos de consumo e inversión gubernamentales. El método II aporte de datos de SE-PLACODI (op.cit.) sobre gasto total, gasto de capital y transferencias y estima el consumo por residuo. Este método implica tratar las pérdidas agregadas del sector EI-EF como consumo, lo que no parece descaminado: significa, por ejemplo, tratar igual a los hospitales, que sólo recaudan una parte mínima de sus ingresos de los pacientes, que al transporte ferroviario, que sólo recauda una parte mínima de sus ingresos de los cargadores y pasajeros.

La columna de "absorción pública" representa el total de bienes y servicios que no fluyen a través de los mercados hacia sus destinos de consumo e inversión, sino que se vierten según decisiones adoptadas dentro del proceso político. Vemos que el cuadro cuantifica inseguramente este parámetro, pero podemos decir **grosso modo** que está entre un quinto y un tercio del Producto Bruto Nacional (PBN, o sea el valor total de los recursos disponibles para residentes a fin de consumir e invertir).

El sector público gasta todavía de una tercera manera, y ello ocurre cuando paga transferencias. Estas se componen de beneficios de la SS y de subsidios. La suma total del gasto, que es más de un tercio y puede haberse acercado algún año al 50%, representa la medida del impacto global del sector público sobre la economía, en tanto ese flujo de recursos ha quedado bajo el control político, por más que las transferencias continuarán su tránsito hacia los mercados, sólo que por canales determinados por el proceso político.

La contrapartida del gasto es su financiación, con la consideración de la cual, en el próximo artículo, podría considerarse que un inventario muy general del sector público habrá quedado completo.

