

Un inventario de temas

por Ramón Díaz

Esta serie de artículos aspira a tratar la temática del sector público de una manera comprensiva, por más que desde la perspectiva de un economista. Hasta ahora, luego de un preámbulo conceptual y cuantitativo, nos hemos ocupado del sector de las empresas estatales, que consiste en la parte menos característica del sector público. La empresa estatal (en el sentido en que hemos usado la expresión) produce y vende su producto; la empresa privada también. Puede o no tener objetivos distintos a los de la empresa privada; puede o no estar sujeta a un ordenamiento jurídico distinto. En todo caso, las fronteras entre uno y otro territorio son difusas. Ahora debemos penetrar en un ámbito nuevo del sector público, cuya topografía es inconfundible con la del terreno privado.

El sector público en ese otro ámbito suele llamarse **gobierno**. Empezar por caracterizarse por poseer lo que conocemos con la expresión **poder coactivo**. El poder en términos generales conlleva la capacidad del que lo tiene de imponer su voluntad a otros. Hay formas de poder, sin embargo, que se manifiestan como **capacidad de forzar el consentimiento ajeno**. No es el caso del poder coactivo, el cual sencillamente prescinde del consentimiento ajeno. Es un poder que no se disfraza, que abiertamente ostenta la forma de tal. La justificación ética del poder coactivo se analiza dentro del tema de la legitimidad de gobierno. Cuando un gobierno es legítimo, es también justo que sus agentes impongan su voluntad, dentro de determinados límites, a los agentes privados, incluso mediante el uso de la fuerza moral.

En los tiempos modernos el Estado monopoliza el poder coactivo. Si un agente privado "A" quiere procurarse determinados recursos de otro agente privado "B" —digamos, quiere para sí la casa de "B"— tiene que lograr que "B" consienta en entregárselos, por lo general a cambio de una contrapar-

tida que "A" le entregará a su vez. Si en el lugar de "A" ponemos al Estado, existe la posibilidad de que éste legítimamente pueda imponer el intercambio, que sólo podría ser voluntario entre agentes privados: el Estado no necesita convencer a "B" de que le venda su casa, sino que (bajo determinadas condiciones) puede expropiársela.

En ejercicio de la misma clase de poder el Estado puede requerir servicios personales de los agentes privados —v. gr. servicios militares— y puede además **imponerles** la entrega de sus recursos bajo forma monetaria y sin contrapartida alguna. Esta potestad de **cobrar impuestos** constituye una de las características más salientes del ente que llamamos gobierno.

El gobierno detrae recursos de los agentes privados de esta manera con dos clases diferentes de fines: para comprar con ellos bienes y servicios, y para transferírselos a otros agentes privados. El segundo aspecto se inscribe dentro de los temas de la seguridad social y la política redistributiva. En el primero el gobierno actúa como agente de la comunidad, ya que él mismo, ente abstracto, carece de necesidades y no es capaz de satisfacciones ni sacrificios. En efecto el gobierno compra bienes y servicios, consume e invierte, en tanto que intérprete de las necesidades de la población.

Esta, a su vez, suele tener formas de influir sobre el comportamiento del gobierno en estos aspectos, dependiendo de la estructura institucional del estado y de las modalidades culturales del país.

Podemos concebir la actividad económica de una comunidad como orientada hacia la satisfacción de las necesidades de todo tipo de sus integrantes, considerados individualmente o como grupo, se-

gún los casos. Y esa actividad podemos percibirla como vertiéndose a través de dos moldes diferentes: el molde del mercado, donde los consumidores a través de sus demandas directas y de las demandas derivadas que ellas generan, son quienes deciden qué bienes y servicios se van a producir, o sea cómo se van a asignar los recursos productivos disponibles para la comunidad; y el molde político, donde es el gobierno quien adopta esas decisiones, que van a dar por resultado otro conjunto de corrientes de bienes y servicios y van a complementar los efectos de la operación de los mercados sobre la asignación de recursos.

Las decisiones que se vierten a través del segundo molde son de la incumbencia de gobernantes (en sentido amplio, que incluye a legisladores) y de funcionarios. A la vez, los destinatarios de las decisiones, pueden introducir diversos elementos de retroalimentación (**feedback**) en el sistema, a través de instituciones de la democracia formal, indirecta (elecciones) y directa (plebiscitos) e informal (mitines, movilizaciones) y de diversas manifestaciones de lo que llamamos opinión pública (prensa, sondeos, correspondencia) que en algún grado suelen persistir aun fuera del cauce democrático.

En su totalidad, ambos órdenes de decisiones, las decisiones de mercado y las decisiones políticas, determinan la asignación de la totalidad de los recursos ocupados en el ámbito de la economía. Como es obvio, por lo tanto, el sistema se encarga de decidir cuántos recursos habrán de asignarse a través de uno y otro método. Esta decisión posee en sí misma carácter político; por lo tanto, el acervo de recursos asignados a través del mercado posee carácter residual.

Hasta aquí nos hemos refe-

rido a las dos clases de demandas, las que se vierten a través del mercado, y las que se vierten a través del cauce político. No hemos dicho nada sobre quién ha de producir los bienes y servicios que se demandan en uno y otro caso.

Este enfoque nos revela en seguida la doble faceta del gobierno: como demandante y como productor. Tomemos un ejemplo: la atención médica. Un país puede resolver la colectivización integral de la atención de sus enfermos. Ello implica extraer de la órbita del mercado todo lo relativo a la salud. En tal sociedad, cuando una persona se siente enferma, no tiene por qué inquietarse sobre el costo de su tratamiento, incluyendo su eventual internación hospitalaria e intervención quirúrgica, ya que la sociedad ha resuelto encarar esas erogaciones como parte de su carga colectiva. Sin embargo, esa decisión no condiciona la referente al problema restante. ¿Quién deberá manejar los sanatorios, las clínicas, los laboratorios? Puede que se resuelva que sea el Estado, en cuyo caso el sector público, aparte de tomar sobre sí el gasto —demandar por tanto los servicios para sus enfermos— será también el productor de esos servicios. Pero, como decíamos, la primera decisión no implica la segunda. La comunidad puede colectivizar integralmente la atención de sus enfermos, y al mismo tiempo mantener la producción de los servicios respectivos en manos privadas.

El poder coactivo del gobierno no se agota en el conjunto de decisiones sobre qué y cuánto ha de consumir e invertir la comunidad a través del cauce político, y cuáles de los bienes y servicios de tal modo demandados han de ser producidos por él mismo. Además usa de ese poder con el fin de regular las actividades de los agentes

privados, como consumidores (haciendo obligatorios algunos consumos, como ciertas vacunas y la enseñanza elemental, y prohibiendo otros, como las drogas estupefacientes) y como productores, de una gran variedad de maneras (v. gr. controlando precios, prohibiendo los acuerdos colusivos entre empresas, restringiendo el número de empresas en ciertos mercados, imponiendo normas de calidad) y con una gran diversidad de fines.

Esta actividad regulatoria pone de manifiesto que los gobiernos suelen fijarse objetivos sobre el comportamiento del sector privado, aparte de las metas relacionadas con su propio sector. Aparte de su poder coactivo usado en el modo regulatorio, los gobiernos suelen también intervenir con aquella clase de fines a través de la creación de incentivos y disuasivos, estimulando ciertos consumos y desestimulando otros, promoviendo ciertas actividades productivas, y restringiendo otras. Aquí vuelve a aparecer en escena el poder estatal en el modo impositivo, llegando a configurarse casos en que los impuestos dejan de tener por completo finalidad recaudadora, y sólo persiguen auspiciar determinados comportamientos de los agentes privados. Otro tipo de intervención muy semejante a la impositiva, por su aptitud para actuar de manera discriminada, es la intervención sobre el crédito.

Hasta aquí hemos llevado al lector en un viaje a vuelo de nave espacial por el terreno que habremos de recorrer en el resto de esta serie. Ahora, a título de resumen, vamos a inventariar los puntos del panorama discernible durante nuestra fugaz recorrida, a los cuales nos gustaría acercarnos para un reconocimiento relativamente detenido.

Podemos distinguir, en primer lugar, dos clases de temas: temas **normativos**, orientados hacia averiguar el deber ser de las cosas —ejemplo típico: ¿qué debe hacer el Estado?— y te-

El sector público...

(viene de la pág. 2)

mas positivos, enderezados hacia el ser de las cosas: verbi-gracia: ¿por qué el Estado hace ciertas cosas, por qué ha tendido a crecer el gasto público? Ambas clases de temas tendrán cabida en nuestra investigación.

Nos proponemos comenzar nuestra recorrida de los puntos prominentes del territorio seleccionado con un gran tema normativo: ¿Cuál es el mejor sistema económico? El que combina el mercado con el sector público, o el que prescinde por completo de aquél? (En realidad, nos preguntaremos más bien qué sentido tiene formularse esa clase de pre-

gunta, y qué es lo que podemos averiguar al respecto por métodos científicos).

Seguidamente, siempre dentro de los temas normativos, nos plantearemos la cuestión sobre la participación que el sector público debe desempeñar en la asignación de los recursos productivos en tanto que demandante de bienes y servicios.

En estrecha conexión con el tema anterior —ambos han solido confundirse bajo el acápite de las **agendas** del Estado— nos preguntaremos qué parte de los bienes que éste demanda debe producirlos él mismo.

Continuará una mirada a la

actividad regulatoria del gobierno.

Culminando la parte normativa, nos propondremos el análisis de la estructura deseable del sistema impositivo. Y en íntima conexión con este aspecto, estudiaremos la actividad gubernamental dirigida a la redistribución del ingreso y la riqueza.

Como etapa final del recorrido, procuraremos vincular los temas normativos con la consideración de algunas cuestiones positivas, tales como la teoría de la burocracia y de las decisiones políticas. Una visión global de la política gubernamental, tanto normativa como positiva, deberá ocuparnos al cierre de la serie.