

Director Responsable:
Ramón Díaz.

Editor:
Danilo Arbilla.

Directorio: Ramón Díaz, Manfredo Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villamil y Danilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Jorge Caumont (economía).

Secretario de Redacción: Miguel Arregui.

Información política: Claudio Paolillo (jefe), Gerardo Maronna, Alfonso Lessa, Luis Casal Beck, Alvaro Amoretti, Nelson Fernández.

Información general: Alejandro Nogueira (jefe), Efraín Mannise, Alvaro Giz, Gabriel Recarte, Claudio Romanoff, Mónica Bottero.

Indicadores económicos: Roberto Paullier (coordinador), Javier de Haedo (columnista), Carlos Mermot, Gustavo Michelín, Julio De Brum, Lorenzo Helguera y Gabriela Inciarte.

Información internacional: Yanina Olivera - Servicios especiales de "The Washington Post", "Los Angeles Times", "The Guardian", DPA, ANSA y AFP.

Cultura y espectáculos: Sergio Lacuesta (coordinador), Rodolfo Fatoruso y Barret Puig (columnistas), Jorge Castro Vega (teatro), Alvaro Sanjurjo Toucon (cine) y Enrique Hetzel (jazz).

Medicina: Jean Richerd. Deportes: Mauricio Fernández Reyes. Columnista: Juan Carlos Paullier (fútbol).

Humor: Kid Gragea, Aldo Cammarota y Leslie. Archivo: Florencia Herrera. Fotografía: Milton Cea. Diagramación: Nelson García Serra.

Corresponsales: Pablo Montaldo (Brasil) y Zelmar Lissardy (Argentina). Administración: Alfredo Bianchi Varela.

Búsqueda es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N° 2079.

Con domicilio en Av. Uruguay 1023, tels. 906435, 906376, 906337 y 905664. Montevideo, Uruguay.

Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta N\$ 300. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. Paysandú 1179, Tel. 920452-60. D.L. N° 40.172. Distribución: Papacito.

Economía del sector público

Desburocratización y desestatización

por Ramón Díaz

La doctrina estatizante, que tenía al Estado por un comodín jugable cada vez que la comunidad enfrentaba un problema, tuvo larga vigencia. Se pedía al Estado que regulara la actividad privada y que participara él mismo en la producción. En un Estado "grande" se veían seguridades de mejor distribución del ingreso y más veloz desarrollo económico. En la década en curso todo eso ha cambiado. Hoy muchas funciones del Estado puestas en tela de juicio, en especial su papel como productor. Este revisionismo posee alcance universal —de la URSS a los EE.UU., de España a China, de Australia a Brasil, sin que lleve miras de debilitarse. Uruguay, donde la actividad estatal representa 20% del PBI y absorbe al 22% de la población activa, no puede permanecer al margen de esa nueva inquietud.

Con este género de consideraciones dos calificados expertos, los Cres. José Pini y Alberto Sayagués, inician su análisis de la problemática económica del sector público en nuestro país, originalmente concebido para un seminario que se celebró en Montevideo en julio bajo distinguidos auspicios, que incluyen el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El título del presente artículo simplemente reproduce el de la ponencia de Pini y Sayagués.

Se trata de un trabajo importante, no sólo por la competencia profesional de sus autores, ni por la agudeza que demuestran, sino también por su singular oportunidad. Luego de un lustro perdido bajo la presente administración, a continuación de la absoluta pasividad del

régimen militar en la materia, no digamos solamente el próximo período presidencial, sino apenas sus primeros 100 días, estarán muy cerca de ser la última oportunidad del Uruguay para enfrentar el desafío que su sector público plantea, y así zafar de la tremenda fuerza inhibitoria del progreso que de él emana. Y ello no ocurrirá salvo si el quehacer estatal se convierte en uno de los temas centrales de la inminente campaña electoral. Pini y Sayagués contribuyen no sólo a poner el tema en la agenda nacional sino también a situar el discurso al respecto en el adecuado tono de objetividad y racionalidad.

Este artículo y algunos más que le seguirán tienen el propósito de aprovechar el envío inicial que han proporcionado estos autores. Hago la salvedad de que **brevitatis causa** les citaré menos veces de las que en estricta justicia debería, por lo cual pongo doble énfasis en encarecer la lectura directa del trabajo, que ha sido editado por la Oficina del Servicio Civil.

"En una economía de mercado; sostienen estos autores, "el principio es que la actividad estatal es residual y debe estar justificada en cada caso". Así arrancan en la consideración del viejo tema de lo que el Estado debe hacer. Los fundamentos legitimantes de una estatización no incluyen la rentabilidad diferencialmente elevada de una determinada industria. Si hay rentabilidad diferencial, las soluciones válidas son la promoción de la competencia —ya que tal nivel de ganancias estaría denunciando la existencia de trabas también diferenciales a la entrada

de nuevas empresas al respectivo mercado— y, mientras tanto o para el caso de resultar la solución competitiva inviable, el impuesto especial. En un país donde el criterio de la rentabilidad diferencial —real o supuesta— tan claramente alentó la expansión del Estado allende el ámbito de los servicios públicos, la importancia de este principio no puede exagerarse.

En cuanto al lado positivo de la cuestión —cuales son los factores justificantes de la estatización— se atienen a un planteamiento puramente formal. Para Pini y Sayagués esos factores son el monopolio natural, la concentración de poder económico, consideraciones de estrategia, y de horizontes cronológicos. Digo que el planteamiento es sólo formal porque los autores no apoyan estas afirmaciones con análisis. Lo que es de la esencia de su trabajo, a mi modo de ver, es la distinción entre un área de legitimidad de la actividad estatal y otra de ilegitimidad. En la primera el Estado debe intervenir aunque sea ineficiente; en la segunda no debe hacerlo, independientemente de razones de eficiencia. Es un planteamiento principista. Los autores hacen reiteradas protestas de pragmatismo, pero su punto de partida no es pragmático sino dogmático. Como debe ser. Las razones de importancia tienen alta importancia, pero en su lugar. Si intentan meterse en la zona de los principios, debemos expulsarlas.

El pragmatismo de los autores se manifiesta cuando perciben una interesante asimetría entre los argumentos válidos

para estatizar y para desestatizar. Supongamos que se investiga la pertinencia de la intervención estatal en dos áreas, X y Z, la primera reservada por el momento a la actividad privada, y la segunda previamente estatizada. Respecto de X, la confrontación de sus peculiaridades con los principios aceptados como criterios justificantes dirá si el proyecto de estatización debe o no llevarse adelante. Respecto de Z, en cambio, el análisis puede tener que cumplir una segunda etapa. Si los principios nos dicen que está bien estatizada, a otra cosa. Si, en cambio, nos indican que no hay justificación en su caso, es preciso inquirir si las ventajas de restaurar a su respecto el orden natural perturbado por una estatización injustificada no resultará compensado por los costos de la privatización. Para Pini y Sayagués, por tanto, el interés público puede resultar promovido con el mantenimiento de estatizaciones que originalmente deberían haberse resuelto negativamente. Sobre este provocativo enfoque me propongo regresar en una próxima oportunidad.

Los autores ejemplifican su percepción del área de legitimidad estatal. En ella ven comprendidos a la electricidad, los combustibles, las comunicaciones, la banca, y los ferrocarriles, que componen más del 90% del área estatizada en el Uruguay. En la minoría carente de justificación, pero eventualmente preservable en el sector público, divisan al transporte aéreo, los seguros, el alcohol, y el cemento.

Respecto de las empresas públicas, fuera de aquéllas cuyo destino dogmática y prag-

máticamente considerado es la privatización, y por lo tanto con un alcance vastamente mayoritario, el problema consiste en mejorar su eficiencia. Para Pini y Sayagués esta cuestión atañe tanto el marco institucional en que la empresa pública debe moverse como su organización interna.

En el primer aspecto se muestran enfáticos al afirmar que la competencia, y las consiguientes alternativas para el consumidor, representan condiciones necesarias para la eficiencia. En tal sentido se pronuncian contra los monopolios legales tan característicos de nuestro sector de empresas públicas. Acertadamente se toman el tiempo para denunciar un error tan obvio como difundido en nuestro medio. El que la existencia de un monopolio natural —la conformación competitiva de determinado mercado es inestable, y termina con la salida de todas las empresas menos una— en ninguna medida conduce a volver a la competencia no sólo económicamente inestable sino además (y superfluamente) jurídicamente ilícita. Los autores sólo consideran las razones estratégicas "de real peso" como excepcionales legitimaciones de algún monopolio legal, sin adentrarse en el análisis de esa eventualidad.

Pero la competencia, con ser una condición necesaria de la eficiencia, no es al mismo tiempo una condición suficiente. Los autores pasan revista a la política de nuestras empresas públicas en materia de personal, de compras, de relaciones con el gobierno, y al marco jurídico que condiciona o predetermina esas políticas en busca de

Economía del sector público

(Viene de pág. 2)

la razón de ser de la menor eficiencia de las empresas estatales. Su visión crítica de la realidad uruguaya en tales aspectos constituye una de las contribuciones más interesan-

tes de este trabajo.

De cuyo contenido, me apresuro a enfatizarlo, no pretendo haber ofrecido más que unos pocos pantallazos, dirigidos a ilustrar aspectos de la temática en la que me propongo enfrascarme, sin pretensiones de

haber dado de aquél nada parecido a un resumen comprensivo y fiel. Con la finalidad de conocer el pensamiento de Pini y Sayagués la fuente válida es su propio ensayo, cuya lectura directa me complazco nuevamente en encarecer.