

Por Ramón Díaz

Por cualquier criterio que se emplee, en el Uruguay el sector público es grande. Emplea entre un cuarto y un tercio de la fuerza de trabajo, y paga más de dos quintos de todos los salarios. Efectúa transferencias a trabajadores pasivos y otros beneficiarios de la seguridad social por más de un décimo del producto bruto nacional (PBN). Recauda impuestos por más de un cuarto del PBN. Invierte recursos para incrementar sus activos tangibles en el orden del 5% del PBN. Y su consumo (incluyendo las pérdidas de su sector empresarial) ha sobrepasado algún año los 4/15 del PBN.

El sector público es grande en comparación con las unidades privadas que componen la economía. Esto es cierto en todo el mundo. Pero en el Uruguay el sector público también se ve grande en una comparación internacional, como el recuadro lo demuestra. El año seleccionado para Uruguay no lo fue por su representatividad —en realidad fue un año excepcional— sino para dar al lector, a cuenta de mayor cantidad, una idea de hasta qué punto el sector público puede llegar a pesar dentro de la economía uruguaya.

He comenzado lo que se propone ser una serie de artículos sobre el sector público ocupándome de su tamaño, porque estimo que los lectores no tendrán mayor dificultad en inferir, del tamaño del sector público, su importancia para el conjunto de la economía.

Si vamos a ocuparnos de X, que es alguien con quien convivimos; si vamos a insistir en la conveniencia de que los movimientos de X sean previsibles, conforme a las reglas de tránsito del recinto en que debemos coexistir; si hemos de encarecer la conveniencia de que X sea disciplinado, y regule su dieta para que se le quiten las adipsidades, no puede dejar de ser significativo que X sea un ser poco o más o menos de nuestro porte, o, en cambio, un gigantón descomunal que, si pisa donde no debería pisar, arriesga con dejarnos en buen número descalabrados.

Pero el sector público no es sólo grande: es también multifacético. Es soldado, policía y juez. Médico, maestro de párvulos y profesor de universitarios. Periodista, actor y músico. Explora el juego y la bebida. Se ocupa de los ancianos desvalidos y de la niñez menesterosa. Es cartero, telefonista, telegrafista; en general, activo transmisor de mensajes. Agricultor, ganadero, pescador, hotelero. Opera usinas hidro y termoeléctricas. Transmite y distribuye la energía que genera. Destila el petróleo y refina el alcohol. Hace funcionar líneas férreas, puertos y aeronaves. Produce cemento. Contrata seguros y reaseguros. Busca minas. Suspira por encontrar hidrocarburos. Purifica y transporta agua. Es impresor, editor, investigador, mecenas. Limpia las playas. Es banquero. Y el dinero, además de prestarlo, lo fabrica.

Además, hace nuestras leyes. Desde las de más exaltada jerarquía, que llamamos "constitucionales" pasando por las leyes *senso strictu*, y por los decretos, reglamentos y ordenanzas, hasta llegar a las circulares, con su efímero y vertiginoso circular. Gracias a esa legiferante actividad amplifica notablemente su influencia. Porque no sólo enseña el sector público, sino que también nos ordena a los demás cómo debemos

enseñar; no sólo atiende a los enfermos, sino que nos instruye a los demás sobre cómo cuidarlos; no sólo radiodifunde, sino que sujeta a sus reglas nuestra propia radiodifusión, no sólo es banquero, sino que les dice a los otros banqueros como banear. Etcétera. Y dentro de ese capítulo, en tren de regular nuestra actividad cuando coincide con la suya, muchas veces el sector público nos reduce a los demás a la inactividad. Así habla el sector público: "Yo genero energía; que los demás se abstengan de hacerla. Yo transmito mensajes por teléfono, telegrafo y telex; que nadie compita conmigo. Yo aseguro; que sólo unos pocos y viejos aseguradores puedan concurrir conmigo y ellos sólo en ciertos segmentos del mercado. Yo refino petróleo; todos los demás se cuiden de hacer otro tanto. Yo opero alambiques; que nadie más se atreva a operarlos. Yo imprimo dinero; guay que nadie intente imitarme. Yo vendo agua; que nadie más ose venderla". Etcétera.

Ya hemos visto que por las arcas del sector público pasan ingentes sumas de dinero. También hemos tenido ocasión de señalar que el sector público es fabricante monopolista de moneda. Sin embargo —por razones que podrían suponerse obvias, pero que con todo han de retener más de una vez nuestra atención a lo largo de esta serie— el sector público no se limita a proveerse de dinero haciendo girar sus máquinas impresoras. Al contrario, los impuestos suministran su principal fuente de financiamiento. Ellos cumplen esta misión de allegarle fondos al sector público, a fin de financiarle la compra de bienes y servicios que, según vimos, copiosamente lleva a cabo, pero además realiza otras. Básicamente, éstas son dos. La primera consiste en alterar el sistema de incentivos y desincentivos que para los agentes económicos resulta de la operación del sistema de los mercados y por tanto en influir sobre la asignación de los recursos escasos con que la comunidad cuenta para producir.

La segunda consiste en cambiar, de análoga manera, la distribución del ingreso y la riqueza que resultaría de la operación del sistema de mercados por sí mismo. Estas dos adicionales funciones las cumplen los impuestos a veces por expreso designio de sus autores intelectuales; otras, sin deliberado propósito de nadie, o con contenido distinto del deseado, sólo por su inherente propensión a hacerlo, por su constitutiva incapacidad para actuar, frente al sector privado, de manera neutral, o aséptica.

Todavía suele faltarle dinero a ese Pantagruel financiero de que nos estamos ocupando. Y entonces toma prestado. Dentro del país y fuera. Genéranse por tal concepto, constantemente enormes deudas, en muchos países. En el nuestro y en los demás de América Latina, la desmesura es en particular rasgo distintivo de la deuda externa del sector público. A setiembre último la uruguaya, neta de activos de reserva, alcanzaba a la alarmante suma de 1960 millones de dólares. Para comenzar a familiarizarnos con los hábitos destemplados del gigantón, acotemos que en 1982, cuando este dio rienda suelta a su inmoderado apetito, la deuda

El sector público

externa neta subió en 1982 a 1665 millones, o sea 85% del total más reciente que conocemos. (O sea que si en aquel año de desgracia Leviatan —nombre bíblico-hobbesiano del sector público— ya hubiese estado domesticado, el ahorro

sea la unidad del tema. Detrás de esa multiplicidad de imágenes —legislador, maestro, tahur, mecenas, tabernero, filántropo, juez, prestamista, soldado, y todo los demás— ¿por qué pretendo que sea un solo ente, proteico pero

Gasto Público en Varios Países
(Como % del Producto nacional)

	Gasto en bienes y servicios	Transferencias	Total
Estados Unidos (1979)	17,4	14,4	31,8
Japón (1979)	9,8	13,5	23,3
Suecia (1979)	28,4	26,6	55,0
Reino Unido (1979)	20,0	21,7	41,7
Uruguay (1982)	34,3	13,8	48,1

Fuentes: Para Uruguay: Resultados elaborados por el autor a partir de datos publicados en SEPLACODI, *Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público*, 1982. Para los demás países: S. Fischer y R. Dornbusch, *Economics*, Mc Graw Hill, 1983.

tanto en el servicio de la deuda como en la producción de comentarios lacrimógenos sería sustancial).

Daré por aceptado que el estudio del sector público es importante, tanto por su singular tamaño, como por la complejidad y vastedad de su accionar. Debo inquirir ahora, dentro de este planteamiento introductorio, cual

unitario, y no una pluralidad de agentes? El hilo conductor que asegura la unidad es el poder coactivo: la capacidad del sector público para resolver sus problemas con nuestros recursos sin preguntarnos, a cada uno individualmente, si estamos de acuerdo.

El impuesto representa de modo paradigmático el ejer-

cicio de ese poder. También sirve ópticamente para contraponer el modo de operar del sector público frente a la modalidad del mercado. Si yo quiero procurarme recursos a través del mercado no tengo más remedio que encontrar a alguien que quiera a su vez dar los suyos a cambio de los míos. El contrato es el instrumento jurídico característico de este ámbito de la convivencia, aquel que hace surgir los derechos y las obligaciones del encuentro de dos voluntades libres; mientras el estatuto, en que los derechos y las obligaciones brotan de la situación objetiva en que me hallo —debo pagar impuesto al patrimonio porque los poseo, IVA porque consumo, tengo derecho a votar porque soy ciudadano, debo obedecer al inspector de tránsito porque conduzco un automóvil, tengo derecho a pedirle a un juez que dé curso a mi querrela porque vivo en este país, todo ello sin que el consentimiento de nadie se halle en juego— es el instrumento típico del ámbito político.

El ejercicio del poder coactivo por el sector público es en ciertos aspectos más visible que en otro. Lo es mi-

nimamente en el caso en que el sector público asume la forma de una empresa que vende sus mercancías en régimen de concurrencia —sin impedir ni restringir coactivamente la entrada de competidores al mercado, y menos aún, sin obligar a nadie a comprar los bienes o servicios que ofrece— pero el poder coactivo con todo está presente, o al menos yace al acecho, bajo la capacidad, de tal empresa de financiar sus pérdidas o sus inversiones con recursos de los agentes privados. En el caso en que tales poderes no existieran, ni siquiera potencialmente, no creemos que fuera legítimo incluir tal empresa dentro del sector público.

Este enfoque nos descubre algunas perspectivas que conciernen nuestro interés común de ciudadanos. Ensanchar el sector público —crear una nueva repartición, o una nueva empresa estatal, o dictar una ley que amplíe el campo de regulación estatutario de los individuos o grupos— significa automáticamente estrechar el campo que resta al sistema de los mercados. Ambos sistemas —el sistema político, o del sector público, y el sistema de los mercados, o del sector privado— son complementarios.

(pasa a pág. 19)

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. Narvaia.
- * 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. Górrero esq. 21

CITIBANK
DA MAS. MUCHO MAS.

El sector público

Prácticamente en todas las sociedades civilizadas, coexisten. En todas las sociedades que se hallan basadas esencialmente en la propiedad privada, el sistema político coexiste con el sistema de mercados, por la sencilla razón de que éste no es autosuficiente, y depende inevitablemente de aquél para subsistir. En las sociedades de propiedad colectivizada, un sector privado tiende a mantenerse, no porque el sistema coactivo sea inherentemente dependiente del mercado, que de hecho no lo es, sino porque la ineficiencia que alcanza en estado puro es sumamente grande. Por tanto tenemos sistemas mixtos en el mundo entero, y los límites deseables entre un sector y otro son activamente debatidos, tanto en el campo socialista, donde los húngaros llevan la delantera en punto de promover el mercado, como en el campo capitalista, donde los EE.UU. con Reagan y su política desregulatoria, y el Reino Unido, con Thatcher y su política privatizadora, actualmente están haciendo refluir de manera cualitativamente

dramática, si bien cuantitativamente modesta, las aguas del colectivismo.

Esa discusión de los límites entre los sectores públicos y privados tiende a orientarse en función de cuatro valores.

En primer término, el avance del sector público opera indiscutiblemente en el sentido de restringir la libertad de los individuos, es decir, su capacidad de optar, y consiguientemente de planificar sus propias vidas.

Por contraste, el mayor control social implícito en el avance del sector público implica mejores posibilidades para lograr una sociedad más igualitaria o, como algunos creen del caso decir, más justa.

El mercado es ineficiente para producir aquellos bienes que generan en alto grado beneficios y costos externos. Por contraste, el sistema coactivo tiende a limar en gran medida, en la generalidad de los casos, los incentivos para que las unidades productoras actúen con eficiencia. La demarcación entre los dos sectores, en consecuencia, no puede correrse sin que la eficiencia media de los recursos productivos de la co-

munidad resulte afectada, para bien o para mal.

Finalmente, la existencia de un elevado déficit en el sector público de una comunidad crea un terreno propicio para su financiación inflacionaria. La inflación, por su parte, es uno de los aspectos en que más obviamente incide en nuestro contexto el tema de la estabilidad.

He aquí, pues, los cuatro valores cuya promoción o cuyo detrimento han de ocuparnos en el correr de esta serie: libertad, justicia, eficiencia y estabilidad.

¿Por qué elijo este tema en este momento en particular?

En primer lugar, porque los temas del déficit, de su tamaño, de su financiación, de su origen, de las medidas que se requieren para redimensionarlo, adquieren en la actual coyuntura económica política una relevancia dramática.

En segundo lugar, porque estimo que el discurso nacional sobre la materia, que fue intenso en diversos momentos de nuestra historia —v. gr. en la última década del siglo pasado, en la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez, en los años de la gran depresión— requiere una puesta al día, que aproveche algunos aportes teó-

ricos de gran importancia que por ahora han permanecido fuera de nuestros foros, por ejemplo la teoría de los bienes públicos, y la teoría de la opción pública ("public choice").

En tercer lugar, porque discutir estos temas en profundidad se me antoja una manera altamente positiva de combatir dogmas, en asuntos en que los dogmas están demás. Si hemos de diferir, que sepamos por qué; que nos consten los argumentos básicos, o las percepciones esenciales, o las estimaciones que nos separan, y no nos contentemos con protestar unos que somos liberales, y otros que también, sólo que en otro sentido, con reiterarnos unos estatistas y otros antiestatistas, y de modo general con engalanar nuestros sombreros con divisas que operen como sucedáneos del uso activo de la parte del cuerpo que los sombreros cobijan.

De modo más general, se trata de que los uruguayos lleguemos a proclamar la soberanía de la razón en todos los asuntos que, por concernir al interés público, son de nuestra común incumbencia. Y ni el tema ni la ocasión podían parecerme más apropiado.