

¿A qué se dedicó el Estado en los últimos 40 años?

Un análisis basado en la finalidad y función del gasto público consolidado (Nación+Provincias+Municipios) en el periodo 1980/2017

- Horacio Cao y Ángel Vaca (CIAP/FCE/UBA)

Resumen

En el presente trabajo analizamos los cambios estatales de los últimos 40 años con base en los resultados del seguimiento del gasto consolidado (Nación + Provincias + Municipios) en el periodo 1980/2017.

Este periodo es particularmente interesante pues contiene elementos de tres fases históricas con perfiles propios: los últimos momentos de la etapa keynesiano/benefactora, el ciclo neoliberal y el periodo populista.

El texto se divide en tres partes. En la primera, abordamos los resultados generales: el total del gasto estatal como parte del Producto Bruto Interno. En la segunda sección describimos de qué manera evolucionó la participación de las erogaciones estatales de Nación, Provincia y Municipios en el gasto total. En la tercera sección ponemos el foco de atención en la evolución del gasto por finalidad y, en algunos casos, en el análisis de funciones que tuvieron comportamientos particularmente relevantes.

Los datos que se presentan a lo largo del texto permiten tener una visión bastante completa de la situación estatal en estos tres aspectos -situación general, división vertical el trabajo y finalidades principales- y, en tal sentido, dar respuestas a nuestra pregunta acerca de los temas a los que se dedicó el Estado en los últimos cuarenta años.

Introducción

¿A qué se dedicó el Estado en los últimos cuarenta años? No hemos encontrado trabajos que den respuesta a este interrogante. Si hay diferentes visiones -más o menos rigurosas, más o menos abarcadoras- elaboradas por estudiosos, trabajadores y analistas estatales, que en el presente texto trataremos de convalidar, reformular o refutar.

Responder cabalmente a esa pregunta permitiría abordar temas que circulan en nuestro campo de estudio sin un anclaje empírico consolidado. Por ejemplo, ¿La tendencia guerrera de la dictadura militar -terrorismo de Estado, Beagle y Malvinas- especializó al Estado en tareas de defensa? ¿Hasta dónde logró Alfonsín cambiar el modelo estatal? ¿Fue tan mínimo el Estado de los '90? ¿Qué impacto tuvieron las privatizaciones? ¿Hasta dónde se recuperó el Estado en la era populista? ¿Las descentralizaciones cambiaron algo o fueron sólo fuegos de artificio? ¿Los pagos de la deuda externa son tan importantes como dicen? ¿Es la burocracia estatal un creciente acaparador de los dineros públicos?

De más está decir que para contestar a estas y otras preguntas es absurdo pensar en procedimientos de tipo exhaustivo, tales como recopilar las misiones y funciones de los

organismos o revisar la producción legislativa de la Nación, las 24 provincias y los aproximadamente 2.600 gobiernos locales. Hacerlo sería una tarea tan extenuante como inútil.

Pero aun pensando en un abordaje estratégico -que las preguntas antedichas acometen en sus grandes líneas- parece difícil encontrar una manera de analizar un universo complejo, casi inabarcable, más aún cuando se propone considerar el conjunto del sector público argentino: Nación, Provincias y Municipios / Ejecutivo, Legislativo y Judicial / Organismos Descentralizados, Empresas Públicas y Fondos Fiduciarios.

Y, entonces, ¿cómo responder a la pregunta que motiva nuestro trabajo?

Siguiendo un proyecto de investigación que ya lleva una década de actividades¹, nos valdremos de dos herramientas principales:

1. Un marco conceptual que divide la historia reciente del Estado argentino en diferentes fases. En cada una de ellas se persiguieron distintos objetivos y se priorizaron diferentes funciones.
2. El análisis de las ejecuciones presupuestarias, en la inteligencia de que son un indicador significativo para convalidar, en cada momento estatal, la efectiva orientación hacia objetivos y prioridades.

Las periodizaciones de lo estatal son bastante comunes y se desarrollan en paralelo de las que se utilizan para el análisis nacional, regional y mundial. En este caso, hubo que adecuarlas al espacio temporal 1980 – 2017, intervalo particularmente interesante pues en él se observaron aspectos de tres fases históricas con perfiles propios:

- El momento keynesiano/benefactor, que es tomado como línea de base. En esta fase se promovió una amplia actuación estatal en la economía y en lo social.
- El ciclo neoliberal, que sostuvo la necesidad de un ajuste estructural para reducir el intervencionismo estatal y permitir que actúen libremente las fuerzas del mercado.
- El periodo populista, que recupera la idea de centralidad estatal. Estas ideas son puestas en entredicho con el cambio de gobierno en el año 2015, pero todavía es prematuro para augurar que se haya iniciado una nueva fase.

Con respecto a esta cronología cabe acotar que los datos con que contamos parten del año 1980, cuando ya se estaban desplegando políticas de ajuste estructural. Más allá de ello, consideramos que para ese momento el Estado aún guardaba una estructura general que tenía más puntos de contacto con el momento keynesiano/benefactor que, con el periodo neoliberal, que estaba dando sus primeros pasos.

En cuanto al análisis presupuestario, utilizamos la clasificación del gasto por finalidad y función -años 1980/2017- publicada por la Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía)². Lo novedoso de la presentación estriba en que reúne datos agrupados por

¹ En su marco se produjeron diferentes publicaciones. Por ejemplo, Cao y Vaca (2018 y 2019), Cao y otros (2016) y Cao (2018).

² Información tomada de Secretaría de Política Económica (2020), desarrollada a partir de datos de la Secretaría de Hacienda, SIDIF e información pública de las Provincias y obras sociales. Disponible en www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

finalidades y funciones metodológicamente consistentes para la Nación, las Provincias y los Municipios.

Los clasificadores presupuestarios utilizados dividen el gasto total en cinco finalidades: Gasto Público Social, Gasto en Servicios Económicos, Funcionamiento del Estado y Servicios de la Deuda Pública. Cada una de ellas, a su vez, se reparte en diferentes funciones (por ejemplo, Previsión Social dentro del Gasto Social o Justicia dentro de Funcionamiento del Estado); ocasionalmente mencionaremos alguna función cuando lo amerite (Ver el listado completo de finalidades y funciones en el Anexo I).

A partir de esta información es que desarrollamos una serie de explicaciones que vinculan las etapas estatales y las asignaciones presupuestarias totales y por finalidad. No está de más resaltar la potencia de los datos utilizados, toda vez que la bibliografía ha hecho notar las fuerzas sociales que se despliegan alrededor de las ejecuciones presupuestarias y, mucho más, sobre su reasignación³.

En concreto, en este trabajo analizamos los cambios relativos y absolutos en el total del gasto, en la división vertical del trabajo y en las finalidades en cada una de las tres fases históricas en que dividimos el periodo 1980/2017.

En cuanto a su organización, el presente texto se divide en tres secciones. En ellas analizamos, desde diferentes perspectivas, la estructura del gasto en cada una de las tres fases históricas en que se divide el periodo bajo estudio.

En la primera sección abordamos los resultados generales: el total del gasto estatal como parte del Producto Bruto Interno. Asimismo, hacemos un breve repaso contextual de cada una de las tres fases históricas.

En la segunda sección describimos cómo fue la evolución de la división vertical del trabajo, esto es, si hubo cambios en el peso relativo de cada nivel y los temas que gestionaron la Nación, las Provincia y los Municipios.

En la tercera sección ponemos el foco de atención en la evolución del gasto por finalidad y, en algunos casos, en el análisis de funciones que hayan tenido un comportamiento particularmente relevante.

Por último, exponemos algunas conclusiones.

1. Una visión global

Desarrollamos en esta sección una visión totalizadora de la situación estatal en cada una de las tres fases históricas que citamos en la introducción:

- 1) Último momento de la fase keynesiano/benefactora: transición turbulenta (1980-1987)

gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado. Allí mismo puede verse un documento que detalla la metodología de cálculo utilizada. Consultado el 15/05/20. La división entre defensa y seguridad se hizo a partir de información de la Oficina Nacional de Presupuesto tomada de aquí: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/estadisticas/>. Consultado el 20/05/20

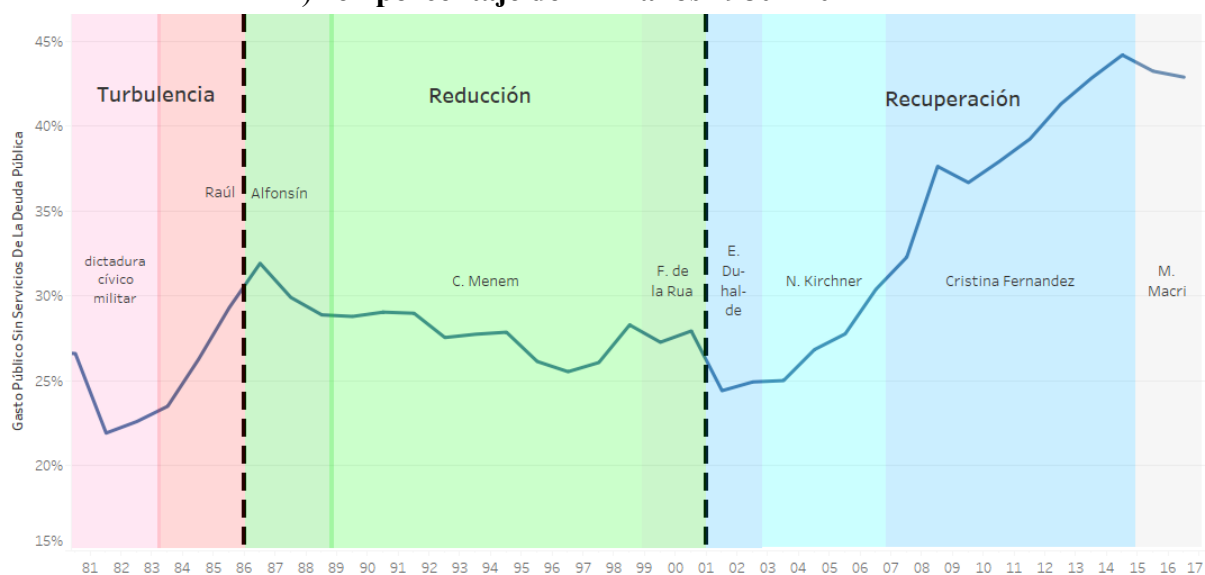
³ Ver, por ejemplo, Subirats (1989), Viñas (1995), True y otros (2010)

- 2) Fase neoliberal: ajuste estructural (1987-2002)
- 3) Fase populista: recuperación estatal (2002-2017)

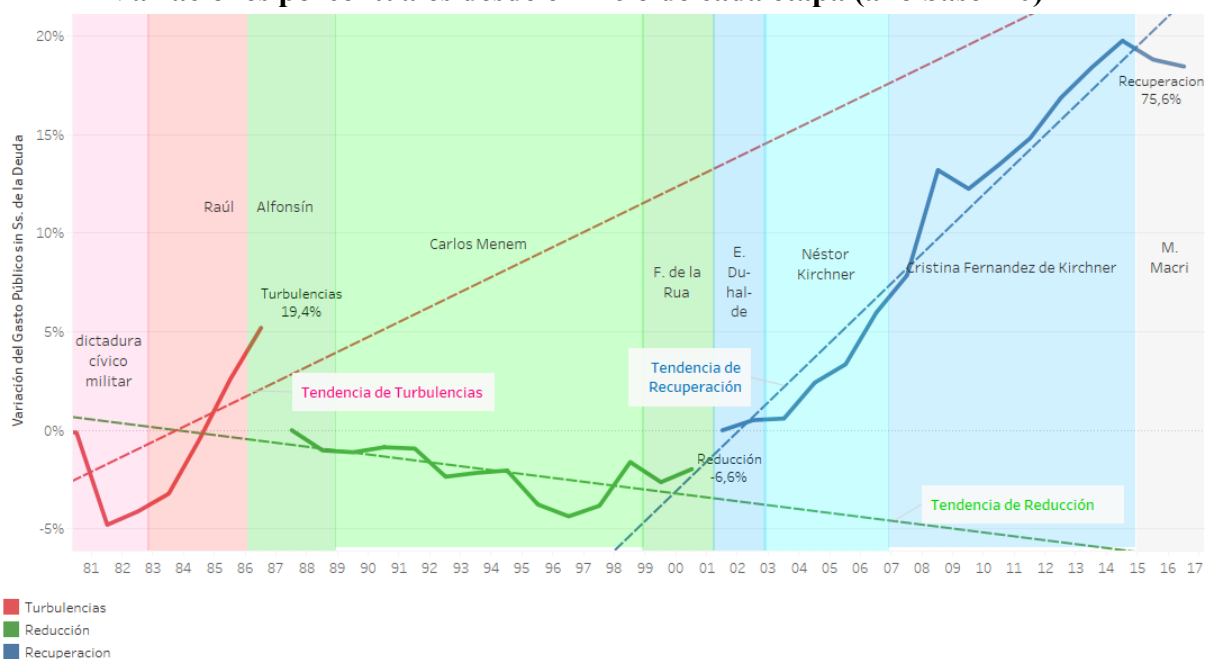
Como puede observarse en la Figura N° 1, cada una de las fases muestra un perfil diferenciado de gasto total. Para destacar claramente esta situación, se desdobra la presentación en dos versiones:

- 1a) el recorrido en proporción del PBI, y
- 1b) las variaciones porcentuales a partir del inicio de cada etapa y las líneas tendenciales respectivas.

Figura N° 1
Evolución del gasto total (Nación + Provincias + Municipios) sin servicios de deuda
a) en porcentaje del PBI años 1980 - 2017



b) en proporción al PBI años 1980 - 2017
Variaciones porcentuales desde el inicio de cada etapa (año base = 0)



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

1) Las turbulencias de la transición (1980/1987)

Los datos con que contamos tienen como base al año 1980. Como adelantamos, se trata de un momento en que ya se encontraba en despliegue el ciclo de ajuste en el Estado, pero, independientemente de los cambios ocurridos, la asignación del gasto aún guardaba una estructura general que tenía muchos puntos de contacto con el periodo keynesiano/benefactor⁴ que se estaba dejando atrás.

El dato más relevante de esta fase es la inconsistencia de la recta de ajuste con respecto a los resultados concretos de cada año y que, justamente, es lo que ha hecho que cataloguemos como “turbulenta” a esta etapa.

En los comienzos de la década del '80 gobernaba el país la dictadura autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional”. Su Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, había hecho de la reducción del intervencionismo estatal, de la liberalización del comercio exterior y de la libre circulación de capitales, los principales objetivos económico/fiscales del gobierno.

En este contexto, en el año 1981 se inicia la crisis de la deuda latinoamericana que, en el caso argentino, generó un gran desbarajuste en lo económico y fiscal: la reducción del gasto público total que se observa en los años 1982/3 -que lo llevó a su registro más bajo en toda la serie hasta el año 2017- se debió más a este desquicio productivo al despliegue de un plan de orientación neoliberal.

Lo concreto es que la crisis anarquizó de tal forma la situación fiscal que, en los últimos años del gobierno militar, se observan situaciones únicas en términos de variaciones de las erogaciones en los tres niveles estatales y en los servicios de la deuda pública.

Así, si se incorpora el dato de los pagos por servicios de deuda, el punto más bajo de la curva en toda la serie hasta el año 2017 se traslada de 1982 (28,0% de PBI) a 1983 (25,9% del PBI). Esto es así porque en el año 1982 se pagó por deuda la turbadora suma de 6,1% del PBI. En la siguiente sección veremos cómo el grueso de la reducción del gasto se explica por un amplio ajuste en Provincias y Municipios, en cuyo caso terminó también siendo una situación única en todo el periodo.

Las turbulencias y desequilibrios que venimos describiendo fueron también el sino principal de la primera etapa del gobierno de la recuperación constitucional. Frente a ellas, el Presidente Alfonsín buscó reconstituir el modelo keynesiano -de incremento del gasto público- de la mano de su Ministro de Economía, Bernardo Grinspun.

Ante el fracaso del plan económico, el aislamiento internacional y las turbulencias internas, se lanzó el Plan Austral: un viraje a la defensiva -negociación con los organismos multilaterales, alianza con los llamados "capitanes de la industria" y puesta en marcha de reformas incrementales- que luego de un comienzo promisorio, se irían degradando hasta demoler la

⁴ En esta fase histórica, iniciada en la década del '30 del siglo pasado, el Estado argentino multiplicó sus formas de intervención tanto como garante del ciclo económico -a través de regulaciones y del parque de empresas públicas- como de promotor del pleno empleo y el desarrollo social.

capacidad de respuesta del gobierno. En los dos últimos años del periodo presidencial (1987/89) -en donde comienza la siguiente fase histórica- se inicia una serie de ajustes que responden más a la debilidad del poder político que a objetivos de gobierno.

2) El ajuste estructural y la reducción del gasto (1987 – 2002)

El elemento distintivo de la fase es el continuado descenso del gasto estatal como porcentaje de PBI -situación que se inicia en 1987 y se mantiene hasta el año 1997- cuando la tendencia se modera y comienza la hiperdepresión que, finalmente, hará estallar el modelo en el año 2001.

Como adelantamos, el inicio de la etapa está vinculado al fracaso de los planes económicos del gobierno de Alfonsín que lo llevaron a implementar medidas cada vez más emparentadas con la lógica del ajuste estructural (años 1987 a 1989).

Si en la Presidencia radical se postularon ajustes como estrategia defensiva frente a las complicaciones económicas y fiscales, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) estas políticas se llevaron adelante como parte de un plan dirigido a replantear integralmente el papel del Estado en la organización económica y social del país.

Instalar el programa neoliberal fue una tarea compleja que demandó casi dos años de gobierno y que en algunos momentos estuvo al borde de fracasar. No debe perderse de vista que el Presidente había triunfado en los comicios de 1989 con un proyecto de gobierno que estaba en las antípodas del ajuste estructural.

El *set* de políticas ajustadoras recién pudo consolidarse en el año 1991, con la asunción del Ministro de Economía Cavallo y la puesta en marcha de un nuevo régimen monetario conocido como “convertibilidad”. Con esta regla de conversión monetaria se logró domar una tenaz inflación: si desde 1954 el incremento de precios fue superior al dígito anual, con varios episodios hiperinflacionarios, desde 1993 se redujo drásticamente y desde 1995 fue inferior al 2% anual.

Amparado en estos logros, el Gobierno pudo avanzar en medidas tales como la apertura generalizada al comercio exterior y al movimiento de capitales, la reorganización del sistema tributario y la desestructuración de instituciones que redistribuían el ingreso y garantizaban el pleno empleo. En lo que hace al Estado, se lanzó una ambiciosa reforma sobre tres ejes: la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y las descentralizaciones por la vía de transferencia de funciones desde la Nación a las Provincias.

El avance en las políticas neoliberales durante la Presidencia de Carlos Menem fue de tal nivel de profundidad que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo⁵.

⁵ Por ejemplo, el Secretario de Estado de los EE. UU., Nicholas Brady, dijo en agosto de 1993: “En ninguna otra parte el progreso ha sido tan drástico como en la Argentina” (Citado por Kulfas y Schorr, 2003).

Aún en sus momentos de éxito -medido en resultados electorales, reducción de la inflación y tasas de crecimiento económico- el periodo se caracterizó por una redistribución regresiva del ingreso y registros sociales negativos (especialmente en lo relativo al empleo)

Hacia 1997 el modelo comenzó a mostrar signos de agotamiento. Esto no dejó de ser anticipado por muchos analistas -inclusive por el Gobierno, que lanzó la segunda reforma del Estado- pero, los dos Presidentes del fin del ciclo neoliberal no supieron, quisieron o pudieron torcer ese destino.

El periodo de progresiva descomposición recorre los últimos dos años de la Presidencia de Carlos Menem (1998-9) -ya en el ocaso de su segundo mandato y fracasado el proyecto de reelección- y también el abortado periodo presidencial de su sucesor, Fernando de la Rúa (2000-1), electo por una coalición entre la Unión Cívica Radical y el centro izquierdista FREPASO.

Las tensiones acumuladas por el modelo -en particular, el incremento en la deuda- llevaron a la megadepresión del año 2001 y a la desordenada salida de la convertibilidad.

3) La recuperación estatal (2002/2017)

El periodo iniciado en el año 2002 se caracterizó por el desarrollo de políticas que se pueden inscribir en la tradición nacional/popular: redistribución del ingreso, liderazgo vertical, organización y movilización de la población vulnerable, perspectiva latinoamericana de la política exterior y -cuestión a resaltar en el tema que nos ocupa- centralidad de la actividad estatal como dispositivo clave desde lo político, lo económico y lo social.

De igual manera que su antecesora keynesiana/benefactora, la propuesta populista propugna la intervención estatal tanto en lo económico -desarrollo industrial, fomento de PyMES, modernización- como en lo social, bajo el doble objetivo de sostener un cierto nivel de demanda agregada y de empoderar movimientos sociales que dan base política al Gobierno.

Esto implica múltiples tendencias hacia el incremento del gasto: mayores erogaciones estatales en servicios económicos y aún en el gasto social que ya venía en ascenso. Paralelamente, la creciente presencia estatal hace necesarios mayores gastos operativos.

De esta forma, el periodo se caracteriza por una miríada de acciones y programas que tienden a expandir el gasto social -estatización de las jubilaciones, Asignación Universal por Hijo, Conectar Igualdad, etcétera- y económico, con algunas nacionalizaciones selectivas -YPF, Aerolíneas Argentinas- políticas públicas de fomento de PyMES y desarrollo de ciencia y técnica ligado a lo productivo y, sobre todo, con una importante red de subsidios a los servicios públicos.

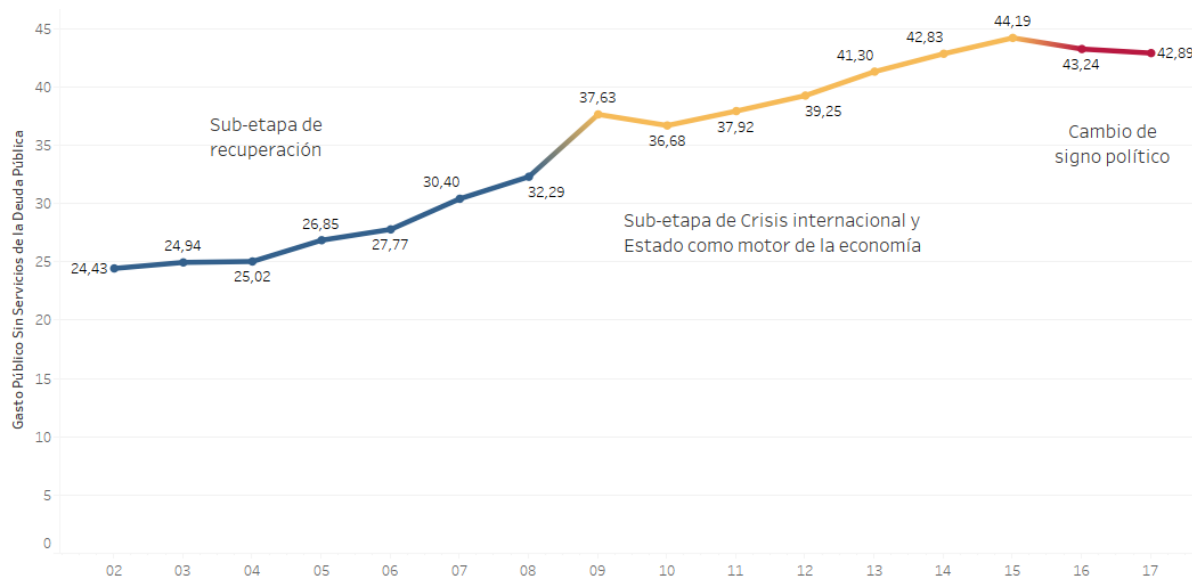
Dentro de esta fase pueden diferenciarse tres sub-etapas (Figura N° 2):

1. 2002/2008: el incremento de la intervención estatal es paralelo al rápido crecimiento de la economía del país. Hay una expansión promedio del PBI del 8% (Banco Mundial: 2020)
2. 2008/2015: el Estado aparece como motor de la economía ante las rigideces del modelo puesto en marcha y turbulencias originadas en la crisis mundial. Este periodo tiene

caídas en el PBI en 2009, 2012 y 2014, pero mantiene un promedio positivo del 1,7% en los ocho años.

3. 2015/2017: cambio de signo político del Gobierno, que se comprometió a bajar el gasto público (situación que los datos disponibles hasta 2017 no parecen convalidar con claridad). En términos de variación del PBI, los años 2016 y 2017 se registran movimientos prácticamente opuestos -2,1% y 2,7% respectivamente.

Figura N° 2
Evolución del gasto estatal consolidado sin servicios de la deuda
En porcentaje del PBI. Años 2002 al 2017



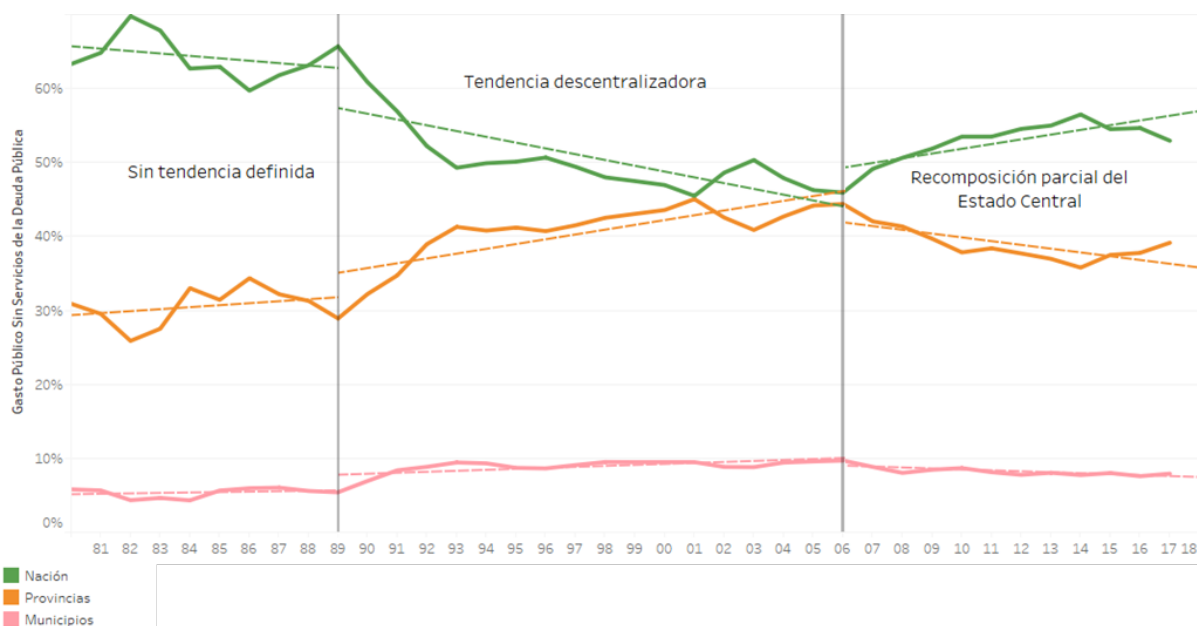
Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

2. La división vertical del trabajo

Las tres fases del periodo bajo estudio también pueden distinguirse en la división vertical del trabajo, aunque con algún tipo de corrimiento en las fechas (Figura N° 3):

- 1) 1980/89: Sin tendencia definida (último momento de la fase keynsiano/benefactora), las turbulencias se reflejan en una evolución errática
- 2) 1989/2006: Descentralización (fase neoliberal), una transformación de proporciones, que cambia el patrón de división vertical del trabajo
- 3) 2006/2017: Continuidad del patrón general instalado en el periodo anterior, con leve recomposición del Estado Central (fase populista)

Figura N° 3
Evolución del gasto de Nación, Provincias y Municipios
Para gasto consolidado =100
Años 1980/2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

La situación que venimos describiendo gana poder explicativo si articulamos los datos de participación relativa, con aquellos que tienen que ver con la participación de cada nivel de Estado en el PBI (Figuras N° 3 y N° 4). Tomando esos datos para los años de transición entre etapas -más algunos otros años significativos- pueden establecerse algunos elementos importantes para comprender la evolución de la división vertical del trabajo.

1) Periodo turbulento

Como vimos, la principal característica de la fase es su comportamiento errático; en el tema que tratamos en la presente sección, se refleja en importantes subas y bajas de la posición relativa del gasto nacional y provincial.

En este marco tumultuoso, la división vertical del trabajo durante la dictadura (1980/3) produce algunos hechos sin parangón en las otras tres décadas bajo análisis.

Vimos que el nivel más bajo de gasto público ocurrió en esos años; pues bien, esta situación se produce a pesar de que el gasto nacional (incluido los servicios de la deuda pública) desde 1980 a 1982 se incrementa en un 11% (2,2% del PBI). Este crecimiento del gasto nacional es sobre compensado por la caída vertical del gasto provincial (30,8%; 2,56% PBI) y municipal (38,0%; 0,60% PBI).

Esta asimetría -crecimiento del gasto en Nación y ajuste de más del 30% en Provincias y Municipios- es impensable en tiempos democráticos *post* 1983; sólo pudo ocurrir en momentos de dictadura, con el Congreso Nacional cerrado, gobernadores e intendentes a tiro de decreto y el país amordazado por el terror militar.

Con el regreso de la democracia cambia la directriz. No sólo crece el gasto consolidado, sino que, dentro de él, la división vertical invierte la tendencia: crece más en términos proporcionales el gasto subnacional que el gasto nacional, el cual se mantiene casi estable. De esta forma, en el periodo 82/87 la Nación lleva su participación en el PBI del 21,3% al 22,4%

mientras que las provincias y municipios pasan de un 6,7% a un 12,3% del PBI; un 84% de aumento.

Esta situación se explica en parte por lo anormal del punto de partida -el citado ajuste extraordinario sobre Municipios y Provincias- pero, también, por la debilidad del frente provincial en el gobierno de Alfonsín, quien tenía dificultades para imponer una política fiscal de austeridad a las Provincias. En el mensaje de elevación de los presupuestos de 1987 y 1988 y en un texto de la Secretaría de Hacienda (1989) se da cuenta de ello, describiendo los esfuerzos hechos por el Poder Ejecutivo Nacional para contener el gasto, y manifestando quejas por el escaso acompañamiento de los gobiernos provinciales en este empeño.

Nótese que el incremento del gasto provincial paralelo a la reducción del gasto nacional durante el gobierno de Alfonsín es diferente a lo que, veremos, ocurrirá durante el gobierno de Menem, en donde esta situación se explica en buena parte por los procesos de transferencia de funciones.

En el trienio 1987/89 otra vez cambia la tendencia: baja la participación del gasto consolidado (Figura N° 1) y el ajuste es más fuerte en los gastos provinciales que en la Nación, que debe hacer frente a una creciente deuda. Todo esto es reflejo de la situación inestable del periodo y de las enormes dificultades fiscales y económicas del último tramo del gobierno de Alfonsín.

2) El cambio del patrón de la división vertical del trabajo

La división vertical del trabajo sufrió una transformación de proporciones en la fase neoliberal; tanto es así, que el período de ajuste podría describirse como de contracción y descentralización del gasto.

En efecto, se parte de una situación inicial en la que el gobierno nacional ejecutaba el 65,7% del gasto total y los niveles subnacionales un 34,3% y, en solo tres años (1991/3), se configura un nuevo esquema que llevó a Provincias y Municipios a quedarse con más de la mitad del gasto total: un incremento de 50% en su participación.

En términos organizacionales -y de impacto sobre la construcción político territorial- este cambio fue dramático, ya que Provincias y Municipios pasaron a gestionar en este breve periodo más de un 40% adicional de su gasto social. El dato es particularmente potente, porque se da en el contexto de un crecimiento acelerado del PBI (entre 1991/93 de alrededor del 8% anual promedio).

La tendencia descentralizadora se mantendrá, aunque atenuada, hasta el final de la etapa, en la que el consolidado de Provincias y Municipios llegó a ejecutar el 54,1% del gasto.

La importancia de lo que venimos describiendo es de tal envergadura, que la reducción del gasto público -como dijimos, el hecho central del periodo- se concentra en la Administración Nacional: durante esta fase las Provincias (en especial) y los Municipios (en menor medida) incrementan no sólo su participación relativa, sino también su gasto absoluto.

Una parte importante de los cambios que venimos describiendo tiene como motor la descentralización de funciones desde la Nación a las Provincias, que tiene una notable

aceleración a partir de 1989⁶. En términos de impacto sobre el gasto, el evento más importante fue el paso a la órbita provincial de las llamadas “Escuelas Nacionales”: más de un punto del PBI asignado a esta finalidad pasó del Estado Central a las Provincias en un solo ejercicio (entre los años 1991 y 1992).

Vale aclarar que los cambios no ocurrieron únicamente en el ámbito educativo: la descentralización de funciones incluyó una miríada de temas, problemas y programas: hospitales nacionales, obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, regulación económica, puertos, renglones de política social y económica, programas culturales, etcétera.

Estos procesos descentralizadores terminaron por construir un nuevo patrón de división del trabajo entre la Nación y las Provincias, que se caracterizó -se caracteriza- por asignar a Provincias y Municipios el centro de gravedad de la gestión estatal, organizando un nuevo balance entre los tres niveles de Estado.

Cabe acotar que este cambio de equilibrio se realiza bajo la forma de federalismo cooperativo: el traspaso de funciones y organismos no involucró los dirigidos al cobro de impuestos, lo que generó que el grueso de los ingresos siguiera siendo gestionado por la Nación.

En el marco de esta asimetría fue que se consolidó y expandió un formato de cogestión entre las tres administraciones, en donde:

- el gobierno central es el responsable del financiamiento, diseño y coordinación de programas, y
- las Provincias y Municipios se encargan de gestionar las diferentes actividades en el territorio.

Este nuevo patrón de división vertical del trabajo -y la consecuente especialización provincial en la gestión territorial- impacta notablemente sobre la estructura política argentina. El modelo de relación Provincias/Nación se convirtió en una de las claves políticas del país al articular -muchas veces de forma imperfecta y conflictiva- el importante poder institucional y financiero/fiscal de la Nación con la también relevante especialización de Provincias y Municipios en la construcción social sobre el territorio⁷.

Un último elemento para destacar del análisis vertical es que permite enfocar con claridad el epicentro del ajuste: el gasto en servicios económicos del nivel nacional. En este rubro, las erogaciones virtualmente se desplomaron entre 1989 y 2002: pasaron de explicar un 34,23% del total del gasto del gobierno central al 3,33% (en términos de PBI, pasó del 6,5% al 0,39% en esos años). Y, en este caso, no hubo como contrapartida un incremento en el gasto de Provincias y Municipios, sino todo lo contrario: también se redujeron (aunque en mucha menor

⁶ Desde inicios de los '60 hubo diferentes programas de descentralización de funciones desde la Nación hacia las Provincias, ninguno de la envergadura del que se describe. El tema es tratado con algún detalle en Cao (2002: 91).

⁷ El mecanismo de federalismo cooperativo y su impacto en el equilibrio político Nación/Provincias se explica con detalle en Cao (2018)

medida que la Nación). Esto es, no hubo descentralización de funciones en este renglón, sino lisa y llanamente, retiro estatal.

3) Recentralización sin cambio sustancial del patrón de división vertical del trabajo

Entre los años 2002 / 2017 se incrementan, en términos de su participación en el PBI, los gastos de los tres niveles. Como este incremento es mayor en el nivel nacional, se produce un efecto centralizador del gasto, desandando parcialmente una tendencia que, como dijimos, venía desde los años '60.

Se hace notar que este proceso recentralizador tiene un corrimiento -del año 2002 al año 2006- con respecto al inicio de la fase populista, lo que se explica por dos razones⁸:

1. Una de tipo instrumental: la extrema penuria en que estaban los Estados provinciales a la salida de la crisis del 2001 y el objetivo clave de sostener los servicios básicos (salud, educación y seguridad) que desde allí se brindaban. Al respecto no debe olvidarse que la primera medida de gran impacto del Presidente Néstor Kirchner (el 28 de mayo de 2003, tres días después de asumir) fue viajar a la Provincia de Entre Ríos y aportar los recursos necesarios para que se retomaran las clases, paralizadas por una huelga de larga data.
2. Otra de tipo político: el nuevo gobierno asumió con una legitimidad bastante acotada y dirigir recursos hacia las Provincias le permitió construir rápidamente una red de gobernabilidad basada en el apoyo de los mandatarios provinciales.

Pero una vez terminada esta primera etapa, que implicó salir de una situación, en alguna medida de emergencia, la Nación desarrolló una serie de acciones que la llevaron a elevar su gasto a una tasa superior a la de los niveles subnacionales. En particular, queremos destacar dos políticas públicas que explican el grueso de este fenómeno: los subsidios a los servicios públicos y los programas de inclusión de la previsión social.

En el primer caso, el incremento de las erogaciones se refleja en la evolución que tuvieron las funciones de Energía y combustible, Servicios y Transporte en el nivel nacional, que pasaron de explicar el 2,98% del total del gasto al 12,16% entre los años 2002 y 2017 (en términos de PBI se sextuplicaron: pasaron de 0,35% a 2,76 PBI%).

En el caso de la previsión social, los números relativos del gasto nacional no tienen un incremento relativo tan importante, pero el dato absoluto (en % del PBI) no deja de ser impactante: casi cinco puntos del PBI: de 4,80% a 9,57%. Y un dato a destacar: en sentido de contrario a muchos otros rubros, este registro siguió incrementándose con el cambio de gobierno (en 2015 era de 8,95% de PBI).

Al igual que ocurrió en el periodo anterior, entre 2002 y 2017 el incremento del gasto provincial se explica fundamentalmente por el aumento del rubro social que pasó de 7,40% a un 11,41% del PBI (Figura N° 4).

En lo que hace a servicios económicos, también se da una situación en algún sentido paralela a lo que ocurrió en la era del ajuste con la Nación y las Provincias: en ambas creció -en el periodo anterior ambas se habían reducido- pero ocurrió de una manera notablemente más

⁸ En Cao (2018) se describe esta cuestión con detalle.

atenuada en las Provincias (pasó de 0,68% a 1,44% del PBI en el periodo 2002/17) que en el Estado Central (1,17% a 3,16%, con un pico en 2014 de 6,23%⁹).

En la gran mayoría del resto de los programas -sociales, de promoción económica, de fortalecimiento institucional, etcétera- se mantuvo este modelo de federalismo cooperativo, que, en virtud del doble efecto de la expansión del intervencionismo estatal y del decisionismo nacional, se extendió a muchas de las funciones desplegadas por las Administraciones Públicas provinciales y municipales.

Esto implicó, asimismo, que el modelo de articulación política -Nación: recursos financieros /Provincias y Municipios: construcción territorial -se mantuviera y consolidara.

Figura N° 4
Gasto sin servicios de deuda por nivel
En proporción al PBI y % sobre el total para años seleccionados



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Buena parte de lo que venimos describiendo en esta sección se refleja en el análisis por funciones (Figura N° 5) en donde se presenta el gasto correspondiente a los tres niveles jurisdiccionales (su proporción es homogénea ya que se han graficado en base 100).

Las divisiones de color indican cada nivel jurisdiccional y dentro de un mismo color, se pueden ver las finalidades con su correspondiente participación porcentual.

En estos datos se resaltan las grandes tendencias que, a lo largo de casi cuarenta años, se observan en la división vertical del trabajo:

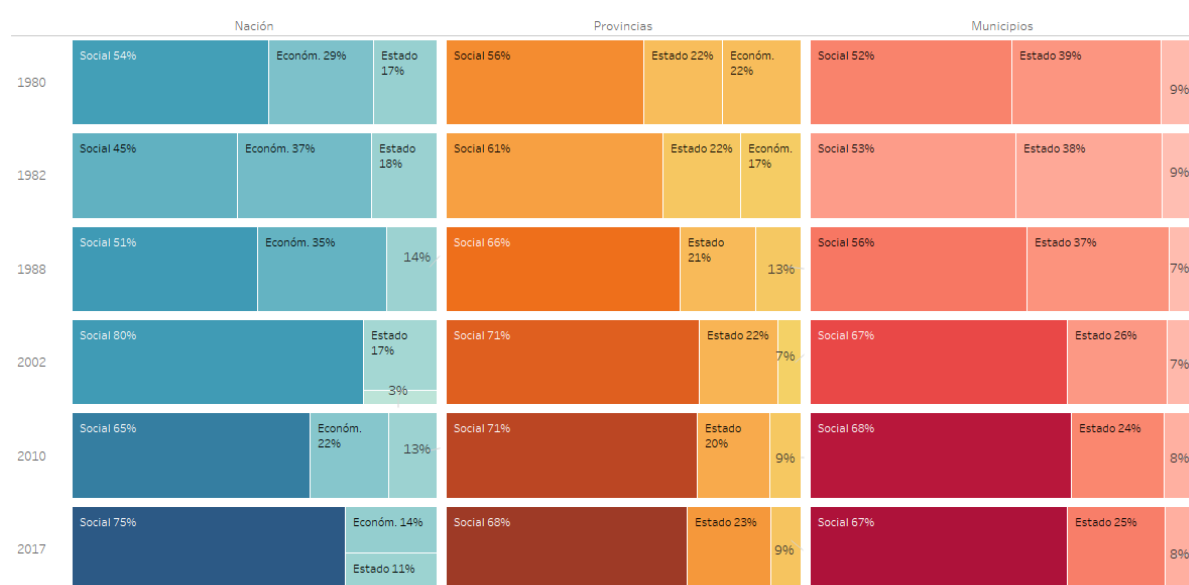
- Una tendencia al crecimiento del gasto social entre puntas en los tres niveles estatales.

⁹ Esta reducción de 3% del PBI es uno de los cambios más notorios en la tendencia del gasto ocurridos con el cambio de Gobierno en 2015.

- Resultados mixtos en el gasto de Funcionamiento del Estado: decreciente en Nación y Municipios y levemente creciente en Provincias
- Los cambios más importantes ocurren en el Gasto en Servicios Económicos. Como este gasto era menor en las Provincias (y casi inexistente en los municipios) el grueso de la reforma ocurre en la Nación entre los años 1988/2002. Hay una recuperación importante en el año 2010 que se revierte parcialmente hacia el año 2017.

En la dimensión vertical, durante los años 1980/1988 y 2002/2017, son más las continuidades que las rupturas; esto es, los cambios en el equilibrio Nación / Provincia / Municipios ocurrieron centralmente en la fase neoliberal.

Figura N° 5
Gasto sin servicios de deuda por nivel y finalidad en proporción al total
Años seleccionados 1980-2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

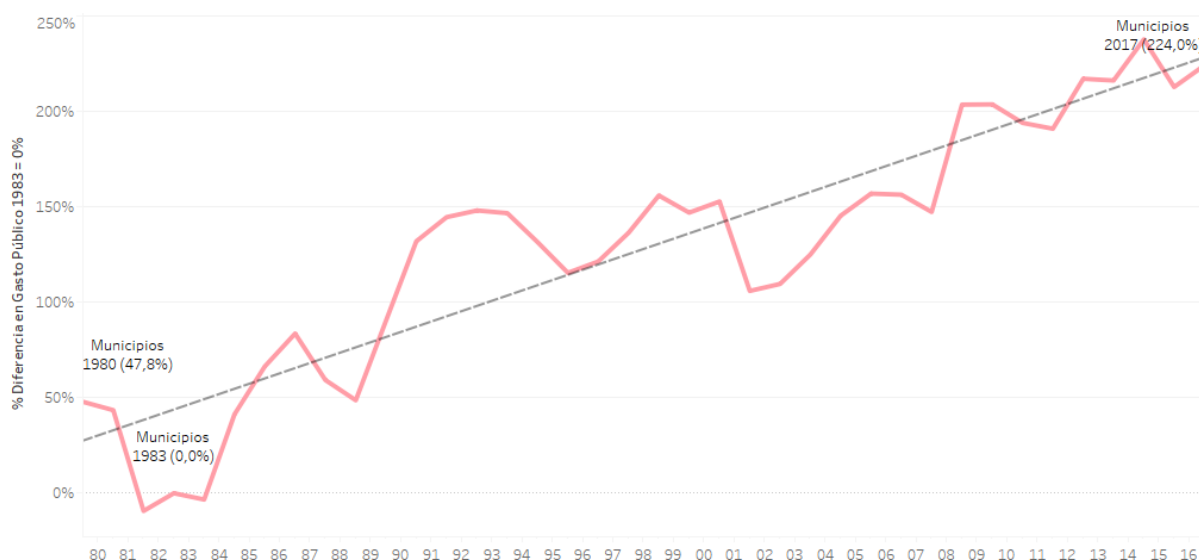
Otro aspecto destacable del equilibrio vertical ocurre en el nivel municipal que, si bien tiene una incidencia menor en el PBI, presenta un crecimiento notable -y continuo- desde la recuperación de la democracia.

En diferentes momentos se produjeron traspasos de servicios a los Municipios, aunque pocas veces fueron acompañados de los recursos para sostener sus gastos, tanto en lo que respecta a transferencias, como en otorgarles la capacidad de recaudar los propios¹⁰. Cabe destacar, por su fuerte impacto en el crecimiento del gasto municipal en el periodo 2002/15, el gasto en

¹⁰ En 2002 los Municipios recaudaban el 52% de sus recursos totales, cayendo hacia 2010 al 36%; esto habida cuenta del incremento de las transferencias desde las Provincias y la Nación (Iturburu: 2012, 206)

bienes de capital, que fue principalmente financiado con asignaciones directas de transferencias nacionales¹¹.

Figura N° 6
Gasto sin servicios de deuda ejecutado por el nivel municipal
Diferencia de % respecto a 1983

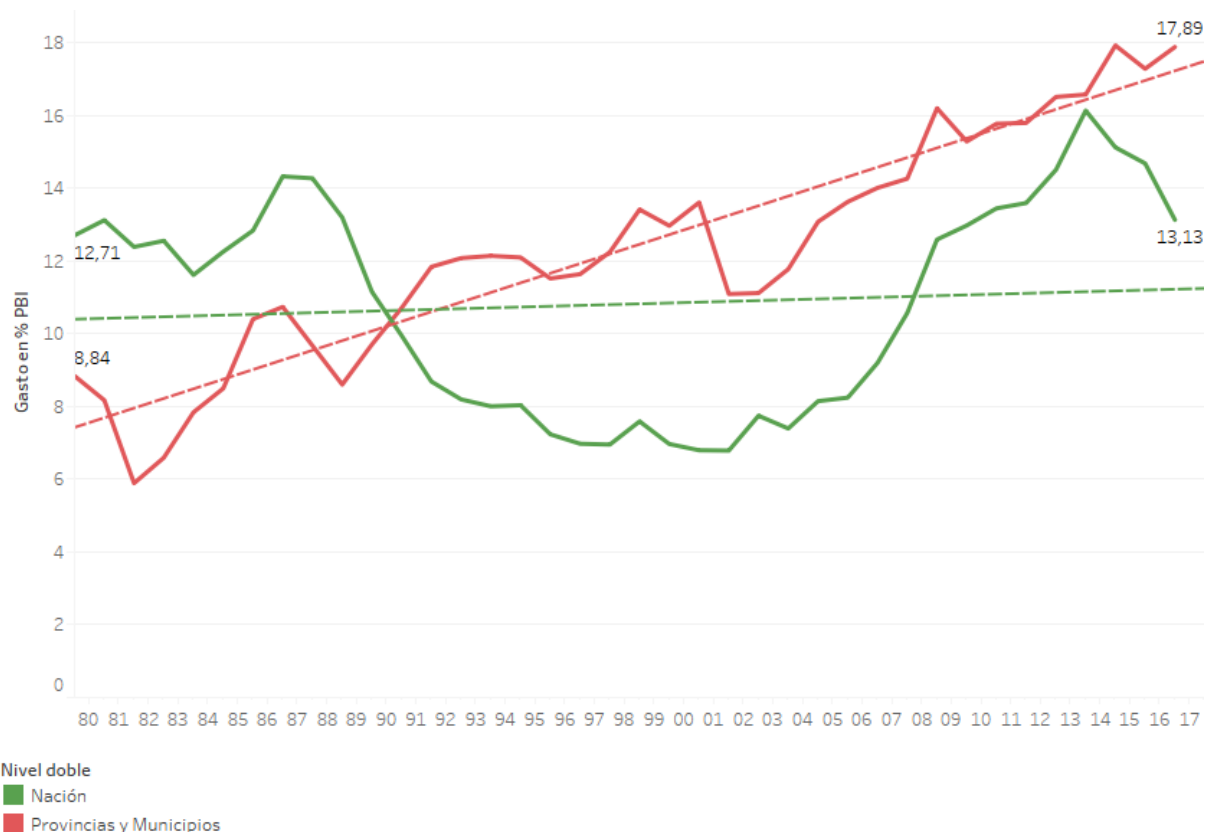


Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Para terminar este paneo por la división vertical del trabajo, mostramos un último gráfico con la evolución de los totales de gasto por nivel estatal sin deuda ni previsión social, dos ítems importantes pero menores en término de la gestión pública: sin ellos se nota más claramente que la Nación ha perdido una preeminencia histórica en lo que hace las responsabilidades del gasto del sector público argentino (Figura N° 7).

Figura N° 7
Gasto por nivel sin servicios de la deuda ni previsión social
En porcentaje del PBI

¹¹ Las Provincias que se adherían a esta medida, y que, en consecuencia, resultaban beneficiarias del fondo, debían establecer un régimen de reparto automático a sus municipios por sumas nunca inferiores al 30% del total de los fondos que recibiera la Provincia. (Secretaría de Provincias, s.f.)



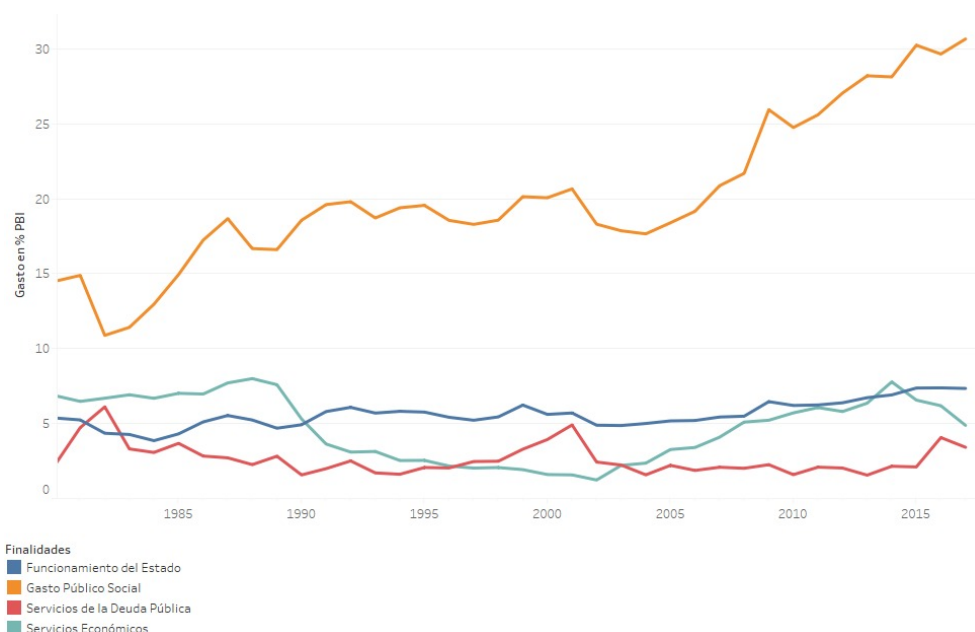
Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

3. El gasto estatal por finalidades y (algunas) funciones

Realizamos una primera aproximación al gasto estatal por finalidades en la Figura N° 8, que las analiza como porcentaje del PBI. En ella se destaca:

- El crecimiento de la participación del gasto social, situación que sólo tiene una reducción en el ocaso de la dictadura (1983) y una situación relativamente estable entre 1993/98.
- El gasto en funcionamiento del Estado como la finalidad más estable con variaciones de tipo marginal.
- El descenso del gasto en servicios económicos, que se produce centralmente entre 1989/2002, momento a partir del cual hay una recuperación que encuentra su pico en 2014, cuando comienza nuevamente a descender
- El comportamiento sumamente inestable de la deuda, con tres picos notorios: 1982, 2001 y 2016.

Figura N° 8
Gasto consolidado (Nación + Provincias + Municipios) por finalidad (Social, Económico, Funcionamiento del Estado y Deuda)
En % de PBI – 1980/2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

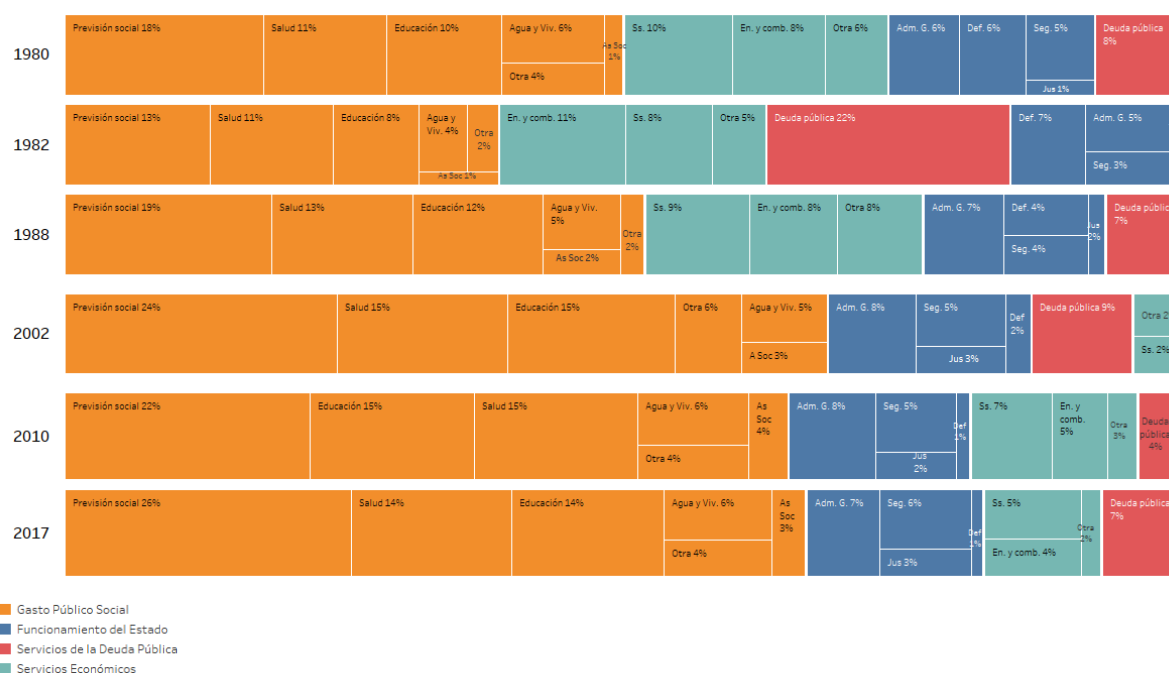
Analicemos ahora algunas funciones particularmente relevantes a la hora de explicar este funcionamiento general. Para ello presentaremos la Figura N° 9 en la cual se puede ver el desenvolvimiento del gasto por la finalidad y de alguna funciones escogidas. Las divisiones de color indican cada finalidad y dentro de un mismo color, se pueden observar las principales funciones con su correspondiente participación porcentual.

El cuadro permite hacer algunas afirmaciones:

- El principal impulsor del gasto social son las erogaciones en previsión social, que pasan de un 18% a un 26% del PBI entre puntas.
 - Hay un incremento paralelo de salud y educación (del orden del 40%: de aproximadamente el 10% a más del 14%)
- Entre 1988 y 2002 desciende de modo vertical el gasto en servicios económicos. La recuperación entre 2002 y 2010 no alcanza el registro inicial; además, entre 2010 y 2017, vuelve a producirse una notoria reducción
- El gasto en defensa se reduce (pasa del 12% al 3%) a la vez que se incrementa el gasto en seguridad (pasa de 3% en 1982 a 6% en 2017)
- Dentro de la ya estable finalidad Funcionamiento del Estado, el gasto en Administración General aparece como la función más inalterable del periodo
- La envergadura de la crisis de la deuda en 1982: los servicios pagados por la deuda representaron un 50% más que lo gastado en toda la finalidad Funcionamiento del Estado, y equivalían a cinco veces el monto que se gastó para el funcionamiento de la Administración General de Nación, Provincias y Municipios.
- Entre 2002 / 2010 disminuye notoriamente el caudal de las erogaciones en servicios de la deuda, la cual vuelve a tener la envergadura histórica hacia 2017.

Figura N° 9
Gasto por finalidades y funciones en proporción al total (1)
Años seleccionados 1980 / 2017

Para total de gasto (Nación + Provincias + Municipios) = 100



Nota (1): para mejorar la presentación se han agrupado algunas funciones: “En y Comb” (Energía y Combustibles); “Ss” (Servicios económicos incluye en tanto no se expliciten: Energía y Combustible, Servicios, Producción Primaria y Otros Gastos en Servicios); en la finalidad Gasto Público Social “Otra” (Trabajo y Promoción y Asistencia Social); “Agua y Viv.” (Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado y Otros Servicios Urbanos).

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Por último, no está de más ver las funciones que tuvieron mayor y menor importancia relativa en el total del gasto: las grandes ganadoras y perdedoras de todo el periodo (Figura N° 10). Se advierte que de las siete funciones que reducen su participación proporcional, cinco corresponden a la finalidad Gastos en Servicios Económicos.

Las otras dos que han descendido son Defensa -sobre la que volveremos a hablar- y, sorprendentemente para los autores, Vivienda y Urbanismo.

Dentro de las que más crecieron se destaca nítidamente Justicia -en términos proporcionales muy por encima del resto de las funciones- y dos funciones cuya expansión se debe al incremento notorio de la población vulnerable en el periodo bajo análisis (funciones Promoción y Asistencia Social y Agua Potable y Alcantarillado).

Como ya dijimos, el principal impulsor del gasto social fue el destinado a la previsión social. Este fenómeno tiene resonancias de orden mundial (el incremento de la esperanza de vida y la caída relativa del empleo formal) y otras de orden local (la cuasi universalización de la cobertura decidida en el periodo populista).

Parte de lo que ocurrió con la Salud también tiene un doble origen, por un lado la expansión de servicios de sanitarios que se consideran básicos; por otro la reducción de la cobertura de las Obras Sociales debido a la disminución relativa de la cantidad de familias con trabajadores formales.

El desenvolvimiento del renglón Educación, cultura y ciencia y técnica también está emparentado con un fenómeno de orden mundial, que en el caso argentino se concretó, entre otras, con la expansión de la matrícula en todos los niveles, particularmente en la educación media y superior.

Otro rasgo compartido con muchos países del mundo fue el incremento en Seguridad, el cual fue el resultado del cambio de patrón productivo el cual generó una degradación de los niveles de seguridad y, a partir de esto, la tendencia a incrementar las fuerzas represivas del Estado.

Por último, es de destacar, nuevamente, el hecho de que las erogaciones en Administración General fueron el rubro más estable.

Figura N° 10
Participación relativa de cada función en el total del gasto público consolidado
En % - Años 1980 y 2017

Pos	FINALIDAD / FUNCION	1980	2017	1980= 100
1	I.2. Justicia	1,23	2,87	233,11
2	II.5. Promoción y asistencia social	2,75	4,16	151,05
3	II.3. Agua potable y alcantarillado	0,90	1,31	145,87
4	II.6. Previsión social	19,37	27,66	142,81
5	I.3.1. Seguridad	3,14	4,37	139,37
6	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	11,18	14,64	130,97
7	II.2. Salud	11,89	15,53	130,62
8	II.7. Trabajo	2,98	3,48	116,71
9	II.8. Otros servicios urbanos	2,27	2,35	103,51
10	I.1. Administración general	6,92	7,10	102,58
11	II.4. Vivienda y urbanismo	2,92	2,38	81,23
12	III.4. Servicios (transporte y comunicaciones)	10,58	5,40	51,04
13	III.1. Producción primaria	1,93	0,96	49,87
14	III.2. Energía y combustible	9,05	4,02	44,45
15	I.3.2. Defensa	8,80	2,79	31,66
16	III.5. Otros gastos en servicios económicos	2,40	0,66	27,41
17	III.3. Industria	1,68	0,33	19,38

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Analizamos a continuación, con algún detalle, las variaciones del gasto en cada una de las fases históricas.

3.1. El gasto por función en la fase turbulenta

En la Figura N° 11 se ve la evolución de los gastos por finalidad durante la fase turbulenta, que tiene dos sub etapas bien diferenciadas en el gobierno de la dictadura militar en (1980/83) y en el primer gobierno del retorno democrático (1983/87) (Figura N° 11).

Durante la dictadura:

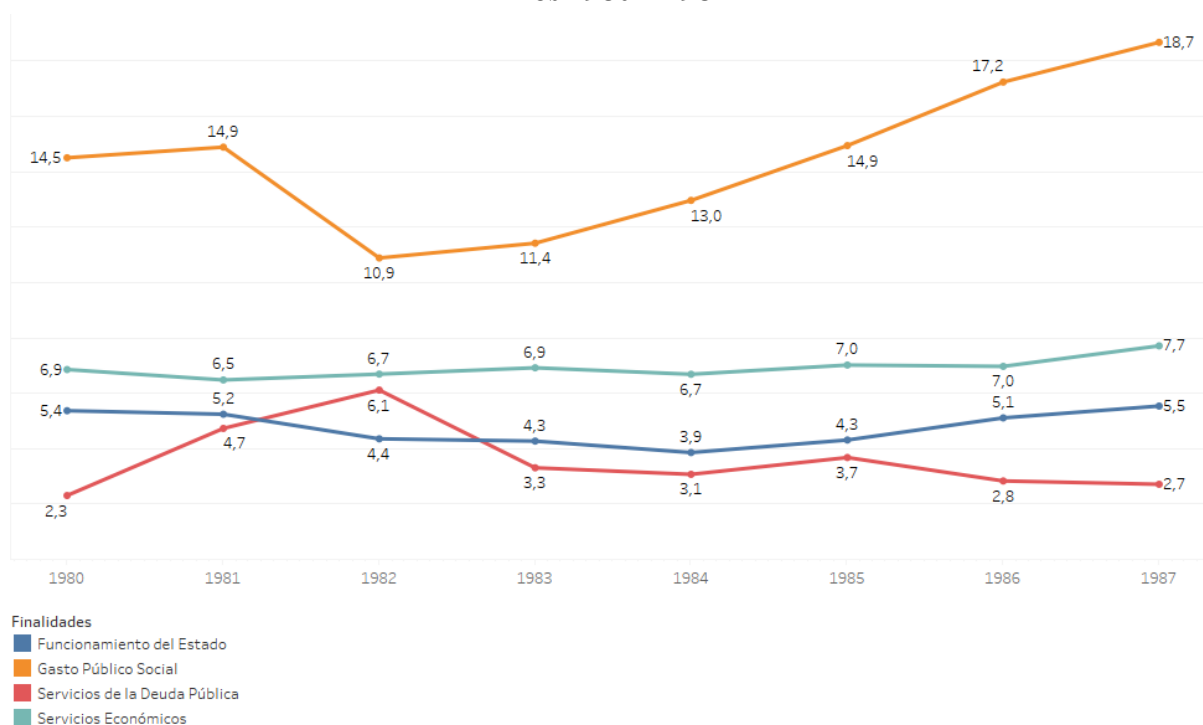
- El dato sobresaliente es la expansión del gasto dirigido a los servicios de la deuda
- La finalidad que evoluciona en el sentido de compensar la crisis de la deuda es la dirigida al Gasto Social, que se reduce en alrededor de un 40% (en el consolidado del gasto pasa de 14,51% al 10,89% del PBI)

Desde la recuperación de la democracia:

- Se invierte este proceso: sube el gasto social y bajan las erogaciones por los servicios de la deuda.
- Como el primero es superior al segundo, resulta en un incremento del gasto consolidado. De esta forma, el gasto total con deuda pasa de 25,9% (22,6%) del PBI en 1983 a 34,64% (31,93%) en 1987 (entre paréntesis el porcentaje que no incluye la deuda).

Los gastos en Servicios Económicos y en Funcionamiento del Estado, en comparación con los anteriores, se mantienen bastante estables durante todo el periodo. Es de destacar, sobre todo por lo que sucederá en el periodo siguiente, el incremento en el gasto en Servicios Económicos (de 6,9% a 7,7% del PBI).

Figura N° 11
Evolución del gasto consolidado por finalidad como porcentaje del PBI
Años 1980 – 1987



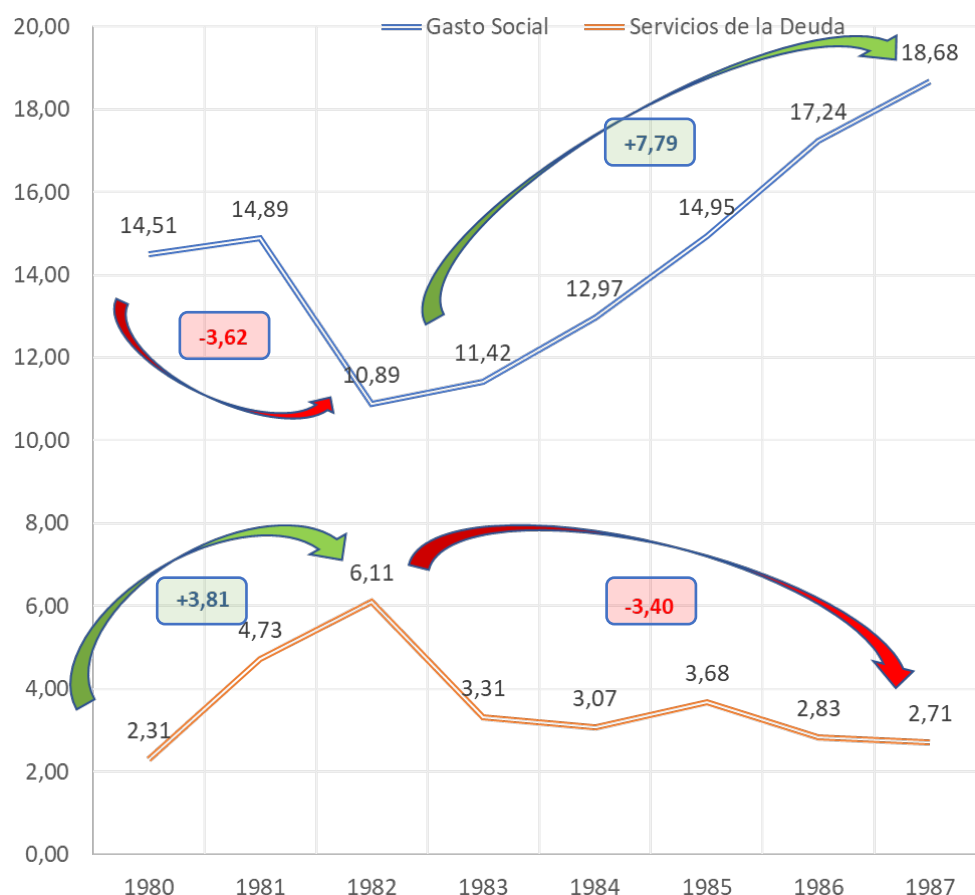
Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

En la Figura N° 12 se pone el foco de atención en el funcionamiento inverso entre deuda y gasto social: en la primera fase (1980/82) los dos movimientos fueron casi equivalentes, pero en la segunda (1983/7) la recuperación del gasto social duplica con creces la reducción del gasto en servicios de la deuda.

Si analizamos las funciones que componen la finalidad Gasto Social, veremos que el principal rubro que explica esta oscilación es el gasto en Previsión Social, que primero baja un 40% (1980/2) y luego casi que se duplica (1983/7).

En menor medida ocurre otro tanto con las funciones de Salud y Educación; no hay que perder de vista que en estas dos funciones tienen una alta incidencia las remuneraciones salariales, que tuvieron una baja exorbitante durante toda la dictadura militar¹². Terminado el gobierno *de facto*, era esperable que esos registros se recuperaran en alguna medida.

Figura N° 12
Evolución del gasto social y de los servicios de deuda
En porcentaje del PBI – 1980 – 1987



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

La relativa estabilidad en el gasto en Funcionamiento del Estado oculta una serie de cambios y transformaciones. El dato más notorio es el alto grado de incidencia del gasto militar y de seguridad que llegó hasta el 83,6% de las erogaciones en “Funcionamiento del Estado” en el año 1982 (Figura N° 13).

Tales políticas se justificaron en los primeros años por el terrorismo estatal contrainsurgente; posteriormente por las crecientes tensiones con Chile por el diferendo territorial en el Canal de Beagle y, finalmente, por la negligente invasión de las irredentas Islas Malvinas.

Figura N° 13

¹² Müller (2002: 172) calcula que, tomando como base 100 al año 1969 -que era un año de remuneración promedio de los '60-, las remuneraciones generales durante toda la dictadura no llegaban a 70 y en el año 1982 eran de 57. El salario público se habría reducido aún más.

Gasto en Funcionamiento del Estado en % PBI y participación por función 1980 -1982

Finalidad y Función	En % del PBI			En % de Funcionamiento del Estado		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	2,93	2,92	2,75	100,0%	100,0%	100,0%
I.1. Administración general	0,45	0,42	0,37	15,3%	14,3%	13,4%
I.2. Justicia	0,13	0,10	0,08	4,3%	3,5%	3,0%
I.3. Defensa y seguridad	2,36	2,40	2,30	80,4%	82,2%	83,6%
I.3.1. Defensa	1,74	1,78	1,88	59,3%	61,2%	68,3%
I.3.2. Seguridad	0,62	0,61	0,42	21,1%	21,0%	15,3%

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

A partir de la recuperación democrática la incidencia relativa del gasto en defensa tiende a bajar. Sin embargo, este descenso fue menor que el ocurrido en los sucesivos gobiernos legítimos: hasta la última rebelión de las FFAA (año 1990), el poder castrense se mantuvo y, consecuentemente, la baja del gasto militar fue limitada¹³.

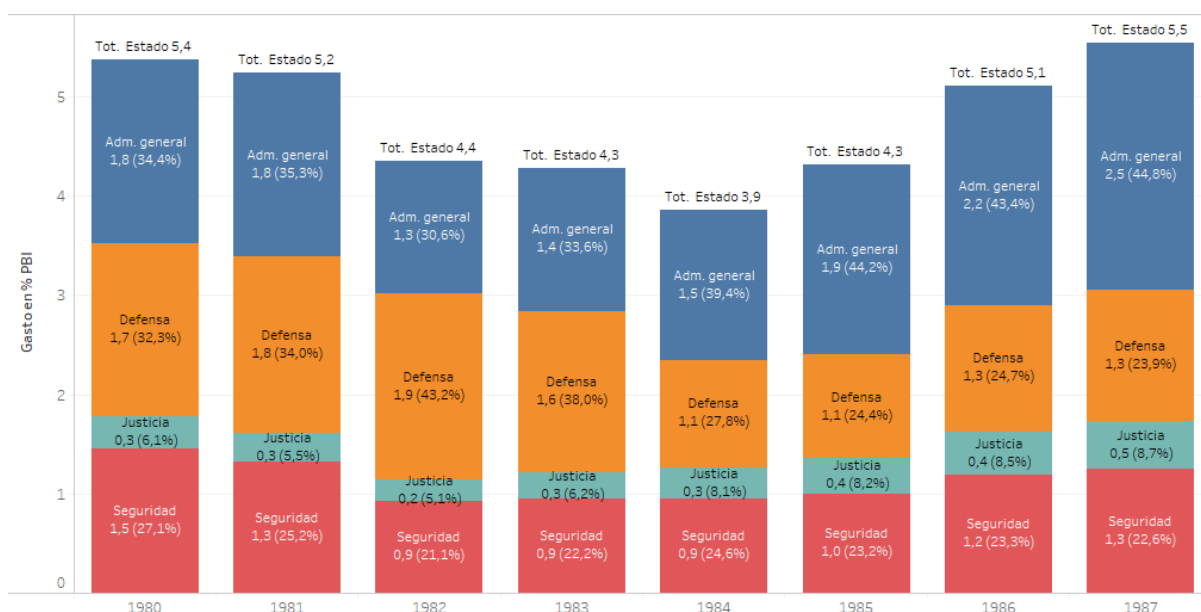
En cuanto al gasto en Administración General, se observa igualmente un rápido deterioro hasta 1983; de ahí en adelante, y como ya citamos para salud y educación, se revierte la tendencia, pues con el retorno de la vida institucional se recuperó parte del deteriorado salario estatal. Hay que tomar en consideración que la recuperación democrática implicó la necesidad de poner en marcha las funciones legislativas en Nación, Provincias y Municipios, que la dictadura había desmantelado.

Una excepción parcial a esta regla se observa en el gasto del Poder Judicial. La reducción del gasto fue más bien marginal, y el incremento superlativo: entre 1982 y 1987 su participación en el PBI se incrementó en un 117%. Como vimos, será un primer paso de un *rush* que la lleva a ser la función que más crece en todo el periodo¹⁴ (Figura N° 14).

Figura N° 14 Evolución del gasto en funcionamiento del Estado por función En porcentaje del PBI – 1980 – 1987

¹³ Las rebeliones de los “Carapintadas” -y las presiones de los “Legalistas” o “Caralavadas”- tuvieron dos reivindicaciones principales: la suspensión de los juicios militares por las masivas violaciones a los Derechos Humanos y la “reposición” del presupuesto militar.

¹⁴ Ver Figura N° 10.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

3.2. 1987- 2002: un ajuste con epicentro en los servicios económicos

El dato clave de la evolución del gasto por finalidad en la etapa ajuste es la reducción vertical del Gasto en Servicios Económicos, el cual sufre una caída del 80,3% en términos de su incidencia en el PBI (Figura N° 15). Este resultado es la consecuencia lógica de las políticas de privatización y desregulación -y la subsiguiente desaparición de las organizaciones reguladoras- llevadas adelante por el gobierno del Presidente Menem.

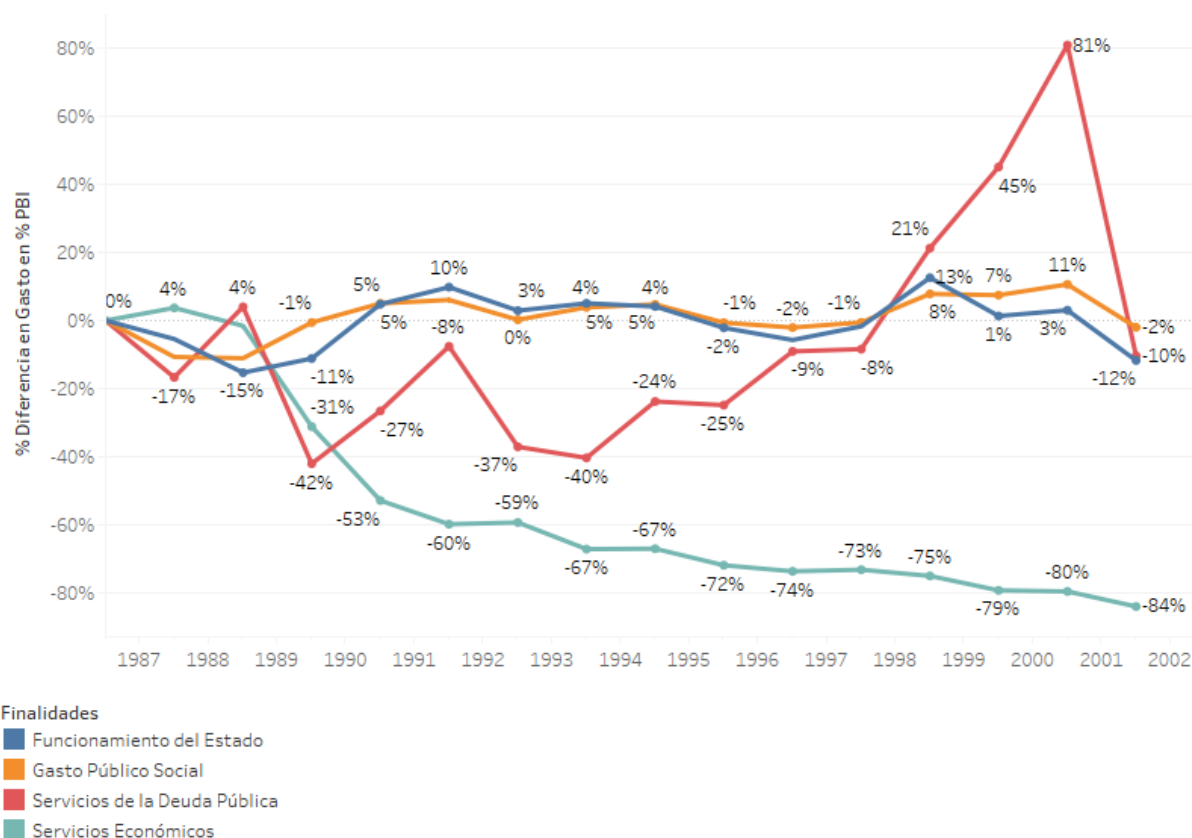
Por el contrario, el Gasto Público Social tuvo un desempeño estable, con varios momentos de incremento, más allá de que el resultado final fue de una reducción del 2%, ocasionado por el *default* general del Estado en los años 2001/2.

Por último, se destacan los altibajos en lo que concierne al pago de los servicios de la deuda, el cual se mantiene relativamente estable hasta el año 1998, para comenzar un crecimiento sostenido a partir de allí. La *debacle* del 2001, que tuvo un importante componente fiscal, tiene en la deuda buena parte de su explicación¹⁵.

Por último, la finalidad Funcionamiento del Estado tiene un derrotero menos oscilante que las otras finalidades y termina con una reducción del orden del 10% respecto al primer año de la serie (Figura N° 15).

Figura N° 15
Evolución del gasto por finalidad 1987-2002
(Diferencia en % respecto a 1987 y proporción del PBI)

¹⁵ En la Figura N° 8 -que detalla el periodo 1980/2017- ya habíamos hecho notar este pico de la curva del gasto en servicios de la deuda.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Centremos ahora el foco de atención en el desempeño diferencial del gasto social y del gasto en servicios económicos¹⁶. Recordemos que la fórmula ideológica del “Estado Mínimo” exigía reducir la intervención en ambos aspectos.

Siguiendo el análisis de Isuani (1991, 2007), la justificación de esta evolución dispar se origina en las diferentes funcionalidades y en los distintos actores vinculados, respectivamente, al Estado Benefactor (EB, ligado al gasto social) y al Estado Keynesiano (EK, ligado al gasto en servicios económicos).

Así, mientras el primero se dirige a operar sobre la variable política -dotar de legitimidad y apoyo a un sistema político que, en la mayor parte del periodo, surge del sufragio- el segundo se vincula a un proyecto estratégico de desarrollo y al objetivo de proteger a ciertos sectores productivos.

Cuando una parte de los agentes económicos que sostenían el Estado Keynesiano dejaron de considerarlo necesario -grandes empresas, que comenzaron a operar a escala global- y la otra parte se debilitó -sindicatos, segmentos de la burguesía industrial dirigida al mercado interno, promotores del proyecto político desarrollista- se desplegaron reformas -traumáticas, complejas, con marchas y contramarchas, pero efectivas al fin- que terminaron con la desaparición de amplios segmentos del EK.

¹⁶ Tratamos el tema con detalle en Cao y Vaca (2018)

Esta situación explica la viabilidad de las privatizaciones, las concesiones de emprendimientos públicos y la liquidación -o reducción a la ineficacia- de un importante número de organismos dirigidos a la regulación de la producción.

En el caso del EB, por su parte, fue imposible avanzar en su desmonte por dos razones de distinta índole:

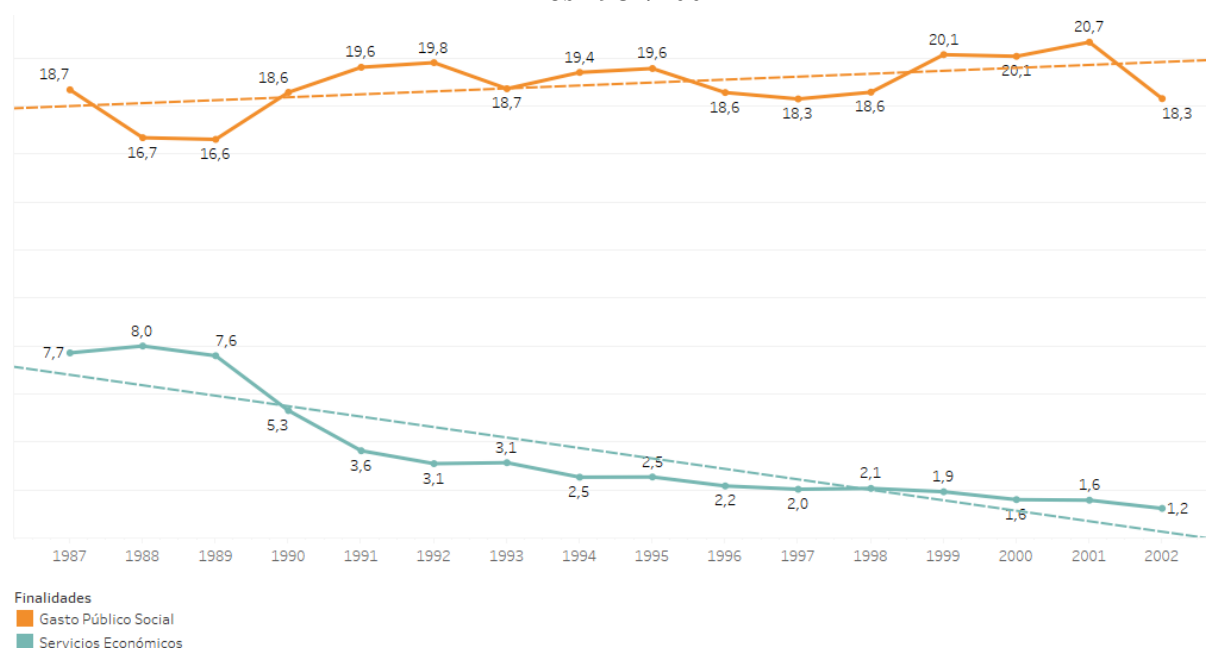
- Su existencia había establecido beneficios sociales garantizados jurídicamente, e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población, y
- El ajuste estructural, con sus resultados de polarización social aún en los momentos en que mostraba un dinamismo notable, recurrió a su incremento -a despecho de que esto no estaba en su ideario- para sostener la gobernabilidad y la nueva gobernanza en construcción.

Nótese que la dictadura sí pudo avanzar sobre el gasto social: era parte de su *peculiar* relación con la estructura jurídica del país y también de su visión de la promoción social que, vale recordar, sostenía regímenes de privilegio para personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

En suma, en un ámbito de regularidad constitucional, en el escenario político de los '90, los actores sociales ligados al proyecto desarrollista no pudieron impedir el dismantelamiento del EK, *a contrario sensu* de lo que ocurría en lo social, en donde las cláusulas institucionales y las necesidades de gobernabilidad resultaron ser un antídoto para los intentos de avanzar en la contracción del EB.

Es de hacer notar la potencia del ajuste: la reducción de 6,4% de PBI en servicios económicos fue tan poderosa que aún el incremento de casi un 25% en el gasto social no llevó a variar la tendencia hacia la reducción del gasto total (Figura N° 16).

Figura N° 16
Gasto social y en servicios económicos en porcentaje del PBI
Años 1987/2002



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

3.3. Los cambios en las funciones después del 2002

Como vimos, el dato sobresaliente de la fase que se inicia en el año 2002 es la tendencia hacia una recuperación del gasto estatal.

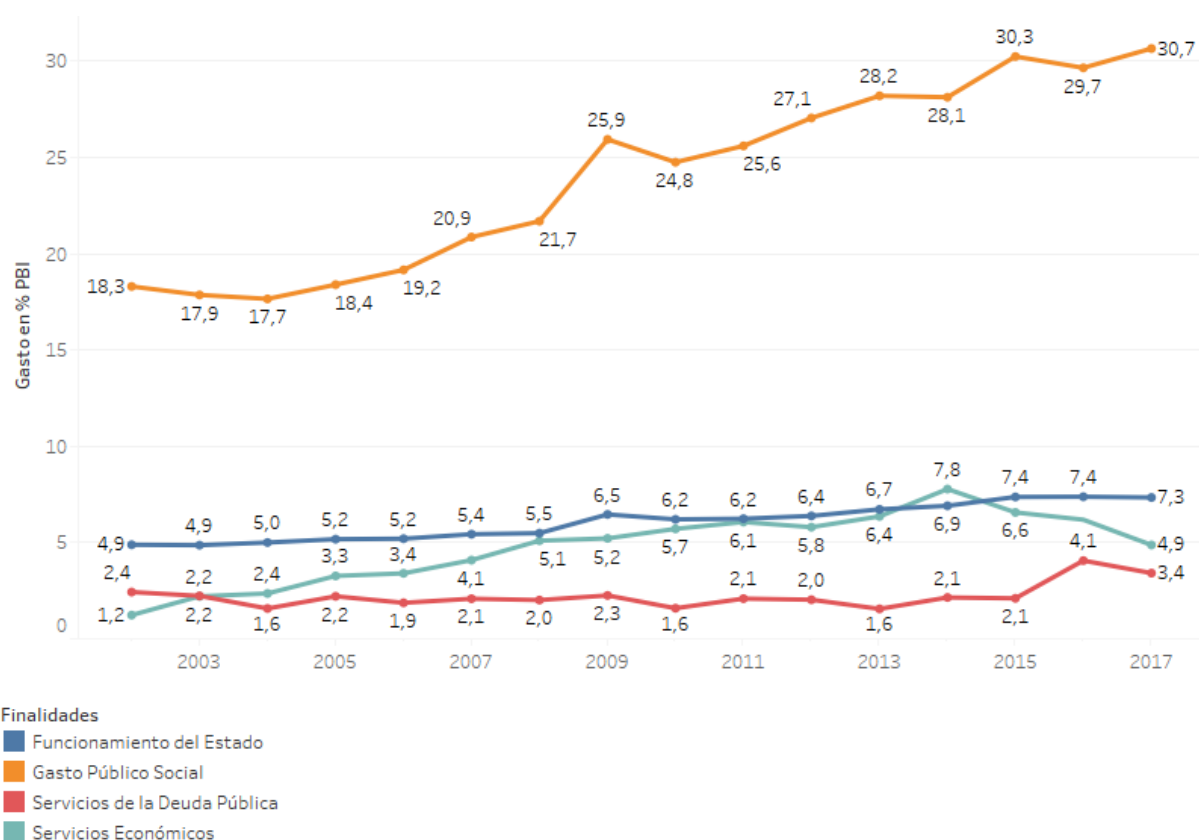
Nuevamente, el dato más destacable es el incremento del gasto social, que se mantiene constante como tendencia a lo largo de toda la serie, inclusive después del año 2015, cuando el discurso del nuevo gobierno promovía una reducción del gasto público.

Otro dato relevante es la baja incidencia de la deuda que llega hasta el cambio de gobierno (año 2015), momento en que se observa un importante cambio de tendencia con el nuevo signo político que asume el Ejecutivo Nacional.

Algo similar -pero con sentido inverso: primero sube y luego baja- ocurre con el gasto en servicios económicos, cuya alza alcanza su cenit en el año 2014.

Por último, y como continuidad con lo ocurrido en los periodos anteriores, se destaca la relativa estabilidad del gasto en Funcionamiento del Estado (Figura N° 17).

Figura N° 17
Evolución del gasto por finalidad en proporción al PBI años 2002 al 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

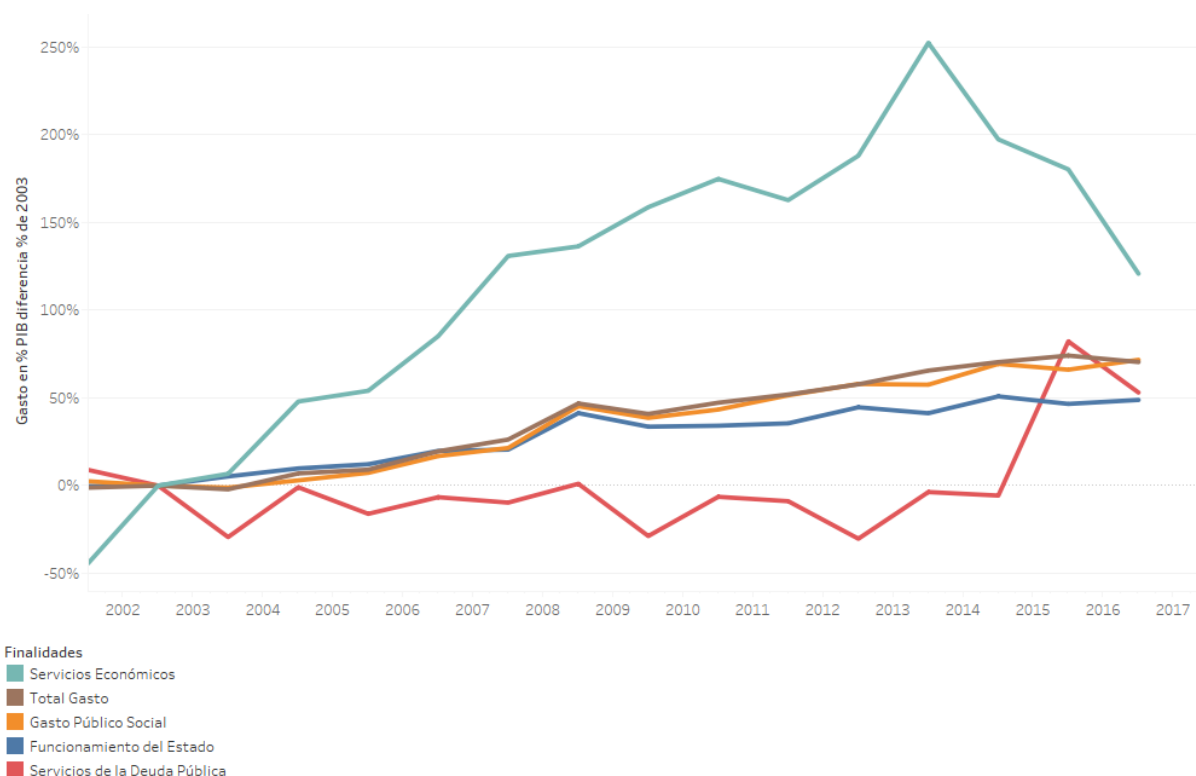
Tomando como base el año 2002, se observa la enorme importancia de la recuperación del gasto en servicios económicos, que se llegó a multiplicar por cinco en el año 2014 con respecto al punto de partida (Figura N° 18).

Este incremento está en consonancia con la posición ideológica del populismo, que recupera la mirada desarrollista en el sentido de asignar un rol cardinal a la intervención estatal en la economía. De todas formas, hay que destacar la diferencia de este gasto con el adelantado en la etapa bienestarista/keynesiana: las erogaciones no tuvieron tanto que ver con la nacionalización de empresas -más allá de que hubo algunos procesos de este tipo- sino más bien con los subsidios al consumo de bienes y servicios públicos.

Otro dato destacable es que, en el marco de un gasto público que se incrementaba rápidamente, las erogaciones sociales crecieron a un ritmo mayor que las erogaciones totales. De igual manera se destaca, como ya lo adelantamos, el bajo nivel de erogaciones en servicios de la deuda.

El rubro Funcionamiento del Estado muestra su acostumbrada regularidad, con un resultado final inferior al gasto total (Figura N° 18).

Figura N° 18
Evolución del gasto por finalidad
En proporción al PBI variación en % respecto a 2002
Años 2002 al 2017



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 2

Conclusiones

Creemos que con los datos presentados a lo largo del texto hemos podido dar una visión bastante completa de la situación estatal en las tres dimensiones de análisis -situación general, división vertical del trabajo y finalidades principales- y, en tal sentido, dar respuesta a nuestras preguntas acerca de los temas en los que se ocupó el Estado en los últimos cuarenta años.

Lo primero que surge de manera contundente es que hubo cambios en múltiples sentidos: la visión de una estructura rígida con pocas alteraciones en el tiempo no tiene mayores asideros en el caso argentino.

Los datos analizados parecen confirmar la existencia de tres fases que los autores vienen utilizando en diferentes trabajos:

- en la primera, 1980/87 el gasto público no tiene una direccionalidad clara y priman las turbulencias;
- en la segunda, 1987/2002, la era del ajuste estructural, hay una tendencia hacia la reducción de la intervención estatal, que se centra en los servicios económicos, y
- en la tercera, 2002/2017, se revierten las tendencias del ciclo anterior, reconstituyéndose la centralidad estatal.

La primera fase remite a un periodo en donde las turbulencias son de tales dimensiones que no puede observarse en el gasto total alguna tendencia definida. Y en el análisis de la división vertical del trabajo y por funciones, la situación errática se repite.

La segunda etapa, por el contrario, muestra un desempeño bastante definido, con una reducción importante del gasto en términos del PBI, que sobre el final de la fase se revierte parcialmente por el enorme incremento de los servicios de la deuda.

En términos de funciones, la asignación del gasto muestra como característica sobresaliente la reducción del gasto en servicios económicos del nivel nacional, al mismo tiempo que se produce un destacado incremento del gasto social, tanto en términos relativos como absolutos. Este es un hecho destacable, pues la ortodoxia neoliberal -de la que hacían gala la conducción económica de gobierno- postulaba la necesidad de reducir el gasto estatal tanto en lo económico como en lo social.

La tercera etapa -populista 2002/2015- tiene un análisis más simple: sube continuamente el gasto como porcentaje del PBI. En este sentido, se mantiene la tendencia al incremento del gasto social y se revierte la tendencia decreciente en el gasto en servicios económicos.

En el periodo bajo estudio también hubo profundos cambios en la división vertical del trabajo. En particular, durante las reformas de los '90 se terminó con una histórica preminencia del nivel central, pasando a otra en donde las Provincias y Municipios tienen importantísimas responsabilidades de gestión.

Este patrón de división vertical del trabajo parece bastante consolidado, toda vez que, en la fase histórica siguiente, que reformuló mucho de los elementos que eran propios de la era del ajuste estructural, se observan, en este aspecto, notorias continuidades.

En cuanto a las finalidades, las principales cuestiones a destacar son las siguientes:

- Se observa un **gasto social** que, salvo en la etapa de la dictadura militar, ha sido siempre creciente. Lideran este crecimiento los gastos en Previsión Social, Educación y Salud
- Los **Servicios de la deuda** tuvieron a lo largo del periodo un protagonismo importante, siendo responsables en buena medida de dos descalabros generalizados: en el ocaso de la dictadura militar y en la Presidencia de Fernando de la Rúa
- Los gobiernos populistas (2003/15) son una excepción en este sentido, mostrándose capaces de reducir notoriamente el gasto por servicios de la deuda. Es de hacer notar que es el rubro en donde el cambio de gobierno ocurrido en el año 2015 ha tenido mayor impacto, observándose un importante incremento de su participación en las erogaciones.
- La finalidad **Servicios Económicos** es el espacio que explica el éxito del ajuste estructural: su disminución justifica, en mayor parte, la reducción del gasto en el periodo 1987/2002
- **Servicios Económicos** y **Servicios de la deuda** son las finalidades que muestran mayores variaciones en el periodo
- El gasto que se muestra más estable es el relativo al **Funcionamiento del Estado**. Si bien hay algunas alteraciones, en general, son menores a los que se observan en las otras tres finalidades
- Más allá de ello, puede verse que hay, en las burocracias estatales, ganadores y perdedores. Entre las primeras, se destaca, por mucho, el Poder Judicial que ha tenido

el mayor incremento entre las 20 funciones en que se subdividen las cuatro finalidades clasificadoras del gasto. En cuanto a las burocracias perdedoras, hay dos que tienen un descenso vertical: las relativas a la función Defensa -esto es, las Fuerzas Armadas- y las vinculadas a las empresas públicas.

- Otra función con importante expansión es la que refiere a los gastos en seguridad, que se incrementa de manera continua a partir de mediados de los '80

Bibliografía

Banco Mundial (2020) Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE. Disponible en <https://www.bancomundial.org/> última actualización 19/05/2020.

Cao, Horacio (2018) "Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas" – Tomo I: El proyecto neoliberal para las provincias (1976-1995) - Prometeo – Buenos Aires

Cao, Horacio; Laguado, Arturo y Rey, Maximiliano (2016) "El Estado en Cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1958-2015)", 2ª Edición - Prometeo - Buenos Aires

Cao, Horacio y Vaca, Ángel (2018) "La evolución de las finalidades del gasto público argentino en el periodo 1980-2015. Grados de libertad del gobierno e hipótesis determinista" en Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales, Año 7, Volumen 1, –Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Cao, Horacio y Vaca, Ángel (2019) "Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario" en Revista Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas - Volumen 3, Nº 2 – INAP – Buenos Aires

Isuani, Aldo (1991) "Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?". En Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani "El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis" - Miño y Dávila. CIEPP – Buenos Aires

Isuani, Aldo (2007). "El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable", mimeo, Buenos Aires.

Iturburu, Mónica (2012). "Los Municipios" en Abal Medina, Juan; Cao, Horacio (comps.) "Manual de la Nueva Administración Pública Argentina", Paidós, SAICF, Ariel, Buenos Aires.

Müller, Alberto E. G. (2002). "Desmantelamiento del Estado del bienestar en la Argentina", Cuaderno del CEPED Nº 6, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda (1989) "Política para el cambio estructura en el Sector Público" Ministerio de Economía, Buenos Aires

Secretaría de Política Económica (2020) "Series de Gasto Público Consolidado por finalidad – función, 1980-2015", Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda, Presidencia

de la Nación (Última actualización: 31 de agosto de 2019) – disponible en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

Secretaría de Provincias (s.f.) “Nuevo Fondo Federal Solidario”, Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Buenos Aires. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fofeso.pdf>

Subirats, Joan (1989) “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”, INAP, Madrid

True, James; Jones: Bryan y Baumgartner, Frank (2010) “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas” en Paul Sabatier (ed.) Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires

Viñas, Verónica (1995) “Gasto público en un contexto de transición democrática” en América Latina Hoy, Vol. 11-12 - Instituto de Iberoamérica- Universidad de Salamanca – Salamanca, España

Anexo I - Clasificadores en Finalidades y Funciones

FINALIDADES			
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA
FUNCIONES			
I.1. Administración general	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	III.1. Producción primaria	
I.2. Justicia	II.2. Salud	III.2. Energía y combustible	
I.3. Defensa y seguridad	II.3. Agua potable y alcantarillado	III.3. Industria	
I.3.1. Seguridad	II.4. Vivienda y urbanismo	III.4. Servicios	
I.3.2. Defensa	II.5. Promoción y asistencia social	III.5. Otros gastos en servicios económicos	
	II.6. Previsión social		
	II.7. Trabajo		
	II.8. Otros servicios urbanos		