



*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Maestría en Administración Pública*

OL 1502/007

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
Profesor F. ALBERTO LERER

## TESIS DE MAESTRÍA

**Gasto Público, Rol del Estado y Regímenes  
Políticos : Argentina 1960 – 1986**

**Autora: Lic. Emilia Lerner**

**Tutor: Dr. Mario Damill**

Rep. N. 22  
L2  
Tesis M.

- Noviembre de 1988 -

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

GASTO PUBLICO, ROL DEL ESTADO Y  
REGIMENES POLITICOS: ARGENTINA 1960-1986

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Profesor Honorario ALBERTO FERRELLI

Emilia Raquel Lerner  
- Noviembre de 1988 -

## INDICE

	Pá
INTRODUCCION.....	1
POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS.....	2
REGIMENES POLITICOS A PARTIR DE LOS AÑOS 60.....	12
El desarrollismo (1958-1962).....	12
El gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo.....	17
El gobierno militar de 1966.....	20
El tercer gobierno peronista, 1973-1976.....	24
La dictadura militar de 1976-83.....	27
El gobierno democrático de 1983.....	31
EL GASTO PUBLICO SOCIAL Y EL ESTADO BENEFACTOR.....	33
El gasto social entre 1950 v 1960.....	35
El gobierno de Illia.....	38
El gobierno militar de 1966.....	40
El tercer gobierno peronista.....	43
El gobierno militar de 1976.....	45
La política social a partir de 1983.....	49
Conclusión.....	52
Apéndice I. Cuadros Estadísticos.....	54
EL ESTADO GENDARME.....	60
EL ESTADO PRODUCTOR Y EL DEFICIT FISCAL.....	62
El período desarrollista.....	63
El gobierno de Illia.....	64
El gobierno militar de 1966.....	66
El gobierno peronista.....	67
El gobierno militar de 1976.....	69
El gobierno de Alfonsín.....	70
Conclusión.....	72
Apéndice II. Cuadros Estadísticos.....	75
LA DINAMICA DE LAS POLITICAS ESTATALES EN LOS DISTINTOS REGIMENES POLITICOS..	85
CONCLUSIONES QUE GENERAN CUESTIONES.....	91
El estado benefactor.....	91
El estado productor.....	94
La búsqueda de soluciones.....	97
NOTAS.....	99
RIBLIOGRAFIA.....	102

## INTRODUCCION

El tema de las funciones y el tamaño del estado integra la agenda pública de cuestiones de manera prioritaria. Defensores y detractores del estado debaten argumentaciones en uno y otro sentido.

El problema no tiene solución única. La redefinición del rol del estado está vinculada con una racionalidad política, que incorpora los fines que la sociedad desea asignar al estado y el tamaño del mismo. Cada momento histórico particular implica en sí un replanteo de dicho rol, en la medida en que los diferentes regímenes políticos conforman distintos estilos de vinculación entre estado y sociedad civil.

La existencia de períodos históricos caracterizados, en el plano político, por alianzas de clase y sectores sociales, y en el plano económico, por particulares modelos de acumulación, ha configurado diferentes roles desempeñados por el estado. Ello se plasma en una asignación diferenciada de recursos estatales a finalidades, tendientes a cumplir objetivos políticos y económicos de los sectores en el poder.

El objetivo del trabajo es analizar la forma en que los regímenes políticos comprendidos en el período 1960-1986 implementaron sus objetivos a través de sus políticas de gasto público. La preeminencia de distintas finalidades de gasto, está vinculada con el rol asignado al estado, ya sea como estado benefactor, como estado productor, o como estado gendarme.

## POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS

Las políticas públicas expresan diferentes formas de articulación entre estado, sociedad política y sociedad civil. No son atemporales, sino constituyen una de las manifestaciones más visibles de la relación entre un modelo de crecimiento y el rol que le cabe al estado en el mismo. Las políticas públicas son entonces decisiones y acciones del estado que constituyen una expresión de la lucha y negociación entre diversas fuerzas políticas y sociales. Responden a determinadas asignaciones funcionales al estado, que la sociedad determina.

Los diferentes regímenes políticos expresaron estructuras cambiantes de acceso al poder, diferentes orientaciones dominantes de política. Implicaron cambios y redefiniciones de la frontera entre "lo público" y "lo privado", relacionados con la fase prevaleciente del desarrollo capitalista, y con las diferentes alianzas políticas que accedieron al poder.

El análisis de las políticas públicas involucra entonces el estudio de las interrelaciones entre las esferas de "lo público" y "lo privado" en un contexto histórico determinado. La presencia de un estado liberal o intervencionista, autoritario o democrático determina la especial configuración de las funciones estatales.

Segun O'Connor (1), el estado capitalista debe tratar de satisfacer dos funciones básicas y a menudo contradictorias: acumulación y legitimación. Ello implica que el estado debe mantener o crear las condiciones para que la acumulación de capital sea posible. Sin embargo, también debe mantener o crear las condiciones para la armonía social. Este carácter dual y contradictorio del estado capitalista implica que casi toda agencia pública está involucrada en las funciones de acumulación y legitimación, y casi todo el gasto del estado tiene ese carácter dual.

El desarrollo y diferenciación de estas funciones fue

configurando un triple rol desempeñado por el estado. Por un lado, un estado gendarme, proveedor de bienes públicos puros, necesarios para la convivencia de las comunidades: la defensa, la seguridad, la justicia, la administración del gobierno. Estas son las llamadas funciones "clásicas", vinculadas con un estado prescindente en materia económica.

En segundo lugar, el estado productor y regulador, cuya misión es constituir el instrumento fundamental de la producción y acumulación de capital. El surgimiento de estas funciones estatales se da en América Latina especialmente a partir de la crisis de 1930, y se vincula con la insuficiencia de capitales privados necesarios para promover el desarrollo y encarar ciertas actividades estratégicas para el crecimiento.

En tercer lugar, el estado benefactor, que surge por una parte en función de la búsqueda de legitimidad de las élites políticas en el contexto de conflictos surgidos como consecuencia de la modernización, y por otra parte como consecuencia del crecimiento de las demandas y reivindicaciones del movimiento obrero. (2) Cumple el rol fundamental de garantizar la redistribución de ingresos hacia la población.

El origen y expansión de los gastos del estado refleja entonces intentos de resolver la creciente cantidad de cuestiones derivadas del desarrollo social, y la conversión de intereses privados en asunto público y objeto de la actividad estatal. Puede plantearse entonces la profunda articulación existente entre políticas públicas y proyectos económicos, políticos y sociales que se intenta desarrollar desde el estado.

En Argentina, puede observarse el cambio de las vinculaciones entre estado y sociedad, a través de los diferentes regímenes políticos que se sucedieron a partir de fines del siglo pasado y durante este siglo.

El régimen oligárquico correspondió al ciclo de la economía primaria exportadora. Es una forma estatal que consagró el pacto de dominación de la oligarquía. El poder de esta alianza de clases radicaba en el éxito que tuviera en insertarse en el mercado mundial, en el esquema de división internacional del trabajo. Es la etapa de desarrollo hacia afuera. El estado debía mantener la unidad y cohesión del aparato productivo, tendiendo a garantizar la obtención de excedentes exportables. El estado estaba llamado a crear las condiciones de producción para el desarrollo de la clase agroexportadora. Es un estado autoritario, que penetra escasamente en la sociedad civil, - trinquido a garantizar el desarrollo del sector agroexportador; el sector popular se encuentra con poca capacidad de acción y atomizado.

Este es un ejemplo de captura burocrática por parte de las clases dominantes. La esfera de "lo público" es capturada por la oligarquía agroexportadora, y el estado cumple las funciones de garantizar la propiedad de la tierra, la explotación de la fuerza de trabajo, la creación de un ejército nacional, tareas tendientes a asegurar la subsistencia de los sectores dominantes. Es un estado gendarme, un ente fundamentalmente político, que tiene como función garantizar las condiciones de acumulación privada. Sin embargo, comienzan a discutirse ideas de reforma social, que constituyen una respuesta de los grupos dominantes a los conflictos surgidos, y una necesidad para mantener la acumulación capitalista y el desarrollo.

El régimen oligárquico se basó por una parte, en las ideas de "orden", que implicaron el ejercicio de un control absoluto sobre las relaciones sociales y la exclusión de la participación política de las mayorías. Por otra parte, se asentó en la idea de "progreso", que implicó un proceso de expansión y concentración económica, generando un sector privilegiado y otro totalmente marginado. Las huelgas obreras originadas en el deterioro de las condiciones de vida y el desarrollo de la sindicalización, plantearon la necesidad de incorporar la "cues-

ción social" a la temática política. A la racionalidad positiva, relacionada con el bienestar y el progreso, se agrega una racionalidad negativa, de mantener el orden y la armonía social. Por ello es un período caracterizado por políticas sociales particularistas, con beneficios de alcance parcial y privilegios diferenciales. (3)

La diferenciación de actividades económicas, producto del desarrollo capitalista, y la consiguiente diferenciación de actores sociales implicó la necesidad de diversificar y multiplicar funciones del aparato estatal, que conllevaron nuevas formas de penetración del estado, y una estructura más compleja de gastos públicos.

La crisis de 1929 inicia un proceso de cierre de los mercados internacionales, que abre la etapa llamada del proteccionismo automático, que implicó procesos crecientes de sustitución de importaciones. El estado debe modernizarse, y en Argentina son actores políticos liberales los que promueven la creación de juntas de control de importaciones, centralización monetaria (creación del Banco Central), etc. Se aplican políticas intervencionistas en las que el estado es el vínculo activo de la acumulación capitalista. Las funciones del estado se diversifican y el gasto público crece y se diferencia. Sin embargo, en sus inicios la intervención del estado es contradictoria, debido a la propia debilidad del aparato burocrático estatal.

Durante el período populista, la política de sustitución de importaciones se profundiza. Es el período de intervención sistemática del estado. Se implementan políticas para alentar el crecimiento, y nuevas formas de integración comercial. Se propician medidas redistributivas para ampliar el mercado interno, y reformas tributarias para ampliar los recursos del estado. El estado extiende sus funciones de ahorro y redistribución, e interviene en la gestión empresarial directa. Ello implica una creciente complejidad del aparato público y una mayor interrelación con actores sociales diferenciados. Este pro-

ceso conlleva un creciente grado de burocratización y formalización de las relaciones sociales, y una creciente penetración del estado en la sociedad civil.

El populismo incorpora a las clases populares a la escena política. El estado promueve el desarrollo de los sectores de la burguesía ligados a la sustitución de importaciones, fortalece el poder de los sindicatos, subordinados al poder estatal. Esto implica el desarrollo y fortalecimiento de intereses corporativos, tanto empresarios como obreros, que van a caracterizar a partir de esta época, la estructura de vinculación entre estado y sociedad. La frontera entre "lo público" y "lo privado" se vuelve más compleja y difusa.

Las funciones del estado se amplían, y las cuentas públicas crecen y expresan la diversidad de funciones asignadas al estado. Se expanden las políticas sociales y se masifican y centralizan. Son políticas que buscan obtener consenso social y legitimidad política, además de razones e índole económico-social. Responden a una racionalidad económico-política, y se insertan en un discurso que las presenta como orientadas a realizar un derecho de la ciudadanía y no un deber de los sectores más privilegiados de la sociedad.

El estado del bienestar, según plantea Claus Offe (4), junto con los partidos políticos de masas y la competencia de partidos, constituyen los principios mediadores entre capitalismo y democracia. Cada uno de estos componentes estructurales del "capitalismo democrático", sigue el patrón de mezclar la lógica de la autoridad y la lógica del mercado. La autoridad se infunde a la economía por la administración de la demanda global, las transferencias y las regulaciones, de forma que pierde más y más su carácter espontáneo y autorregulador; y el mercado se introduce en el estado, cuestionando la noción de autoridad absoluta o ventaja absoluta (noción de "competencia" en la política y de "asignación autoritaria" de valores en la economía).

El rol desempeñado por el estado en América Latina im-

plica una reinterpretación del paradigma keynesiano, para las economías subdesarrolladas. Estos países no tienen fundamentalmente un problema de falta de demanda, sino poseen características estructurales limitantes desde la oferta. Por otra parte, el esquema keynesiano pretende ser operativo a corto plazo, mientras que el desarrollo es un problema de largo plazo. La respuesta es un nuevo papel del estado, no destinado solamente a paliar las crisis, sino tendiente a incursionar en las actividades productivas. Un estado fuerte, que pudiera ser el elemento que motorizara el proceso de desarrollo, a través de la asunción de funciones empresariales de manera sistemática.

Desde el punto de vista político, algunos autores (5) critican la etapa populista en el sentido de que implicó la organización de un sistema predominantemente no competitivo. Ello implicaría, en tal caso, una reinterpretación "ad hoc" del estado de bienestar tal como se verificó en los países desarrollados.

El período desarrollista implica un cambio en el rol del estado; no se propone eliminar la intervención en la economía, sino redefinir dicha participación. Este intenta liberarse parcialmente de la carga que sus funciones de tutela de las clases populares le habían impuesto. Agotada la etapa fácil de distribución de ingresos, la política apuntaba a superar los obstáculos del proceso de industrialización sustitutiva mediante una mayor diversificación industrial y el desarrollo de infraestructura económica. El estado es uno de los actores principales del proyecto, como productor de bienes y servicios y asignador de recursos entre sectores sociales, con el objeto de crear condiciones para la incorporación masiva de capital extranjero a la producción industrial. El estado afianza en esta etapa su rol regulador de la actividad económica a través del otorgamiento del estímulos, principalmente fiscales y crediticios a la actividad privada, y el fortalecimiento de sus funciones como productor de bienes y servicios.

El desarrollismo tiene una concepción híbrida desde el

punto de vista político. Por una parte, llega al poder a través de una alianza con el populismo. Por la otra parte, desarrolla una crítica ideológica a las prácticas populistas, oponiendo el concepto de democracia al de corporativismo. Es una etapa en la cual se observa una creciente debilidad del estado para contener las demandas de las clases populares, lo cual se traduce en una creciente autonomía del sector popular frente al estado, que redefine las esferas pública y privada. Se imponen barreras a la participación, y límites a la distribución, en la idea de que para distribuir es necesario previamente acumular. Las políticas sociales se ven limitadas como consecuencia de esta concepción.

La irrupción de los regímenes burocrático-autoritarios constituye en algún sentido una respuesta a la incapacidad del estado para contener a los sectores populares. Estos regímenes, caracterizados por la exclusión popular, se distinguen por la supresión de la política; la vinculación política entre estado y sociedad es sustituida por una vinculación técnica entre "lo público" y "lo privado". El golpe de 1966 va a significar una supervivencia parcial del modelo desarrollista. Se mantienen sus rasgos básicos a nivel económico, pero se modifican sus elementos políticos: el intento de supresión de la democracia y de la alianza con el populismo. Sin embargo, la intención del régimen de configurar un nuevo modelo político, lo lleva a buscar legitimación a través de la alianza o cooptación de sectores burocráticos sindicales. Ello se plasma en una expansión de los gastos sociales, fundamentalmente los de seguridad social.

El estado fomenta la actividad privada, expresada por la burguesía nacional, y el ingreso del capital extranjero. Hay un objetivo industrialista, y el estado garantiza la acumulación privada a través de la creación de la infraestructura necesaria para el desenvolvimiento económico.

En los años '70 las burguesías nacionales han sido desplazadas como clase hegemónica. Emerge un grupo pequeño, ligado al capital trasnacional, que se alía con sectores militares y

tecnoburocráticos que buscan insertar a la Argentina en el modelo mundial. Estos "anillos burocráticos" atraviesan las relaciones entre estado y sociedad civil. O'Donnell (6) caracteriza el corporativismo de los regímenes burocrático-autoritarios como bifronte y segmentario, por una parte, y por la otra por su vigencia en un marco de exclusión política y económica del sector popular. El carácter bifronte implica claramente segmentos de discontinuidad en la frontera entre "lo público" y "lo privado" que involucran por un lado intereses privados subsumidos en parte del estado (aspecto estantizante) y por otro lado la apertura de áreas institucionales del estado a la representación de la sociedad civil (aspecto privatista).

En nuestro país esta alianza tuvo un sesgo antiindustrialista. Significó asimismo la exclusión y supresión del elemento político, y de los sindicatos de manera violenta. El rol del estado se vuelve principalmente subsidiador de la acumulación privada, ligada a los grupos hegemónicos. En Argentina, los grupos hegemónicos estuvieron representados por la gran burguesía financiera que determinó el sesgo antiindustrialista y la preeminencia de políticas monetaristas. Se plantea la subsidiariedad del estado, es decir la privatización de empresas públicas, la eliminación de subsidios, precios públicos no políticos. La eficiencia es el objetivo económico, y se abre la economía a la competencia exterior y se liberan los mercados de capitales. Sin embargo, el gasto público se expande, como consecuencia de las propias contradicciones de los sectores burocráticos. Este estado conduce a un déficit público y a una crisis fiscal. La solución más fácil fue el endeudamiento externo, que inicialmente se utilizó para financiar políticas de estabilización y crecimiento, y luego para amortizar la deuda existente, y pagar intereses. Ello agudizó la crisis del estado, y aceleró el colapso del pacto autoritario.

La restauración del régimen democrático hace reaparecer el elemento político como determinante de la vinculación entre estado y sociedad. El proceso de redemocratización plantea una disyuntiva compleja. Por un lado, los seculares problemas deri-

vados del atraso y del subdesarrollo requieren la implementación de reformas estructurales, y la expansión del estado del bienestar y el gasto social. Por otro lado, el alto endeudamiento externo, y las negociaciones con los organismos internacionales, imponen políticas económicas recesivas, orientadas hacia el incremento de excedentes externos. Por último, la presencia de un estado sobredimensionado y con crecientes niveles de déficit fiscal, y grandes deformaciones burocráticas, requiere el replanteo de su rol en la economía y la sociedad.

Sin embargo, no puede esperarse que el mercado, por sus propias fuerzas, lleve a cabo las reformas necesarias para dar sustento y fortalecer la democracia.

Estas cuestiones plantean la necesidad de búsqueda de un modelo consensual de estado, que sea capaz de encontrar respuestas válidas a los problemas de distribución y acumulación. Este es el desafío de los gobiernos democráticos.

Las diferentes etapas apuntadas en el desarrollo de las relaciones estado-sociedad expresan la evolución de los roles asignados al estado en los distintos regímenes políticos. Estos roles se vinculan con implementaciones diferenciadas de objetivos políticos y económicos, a través de distintos instrumentos.

Las políticas de gasto público, constituyen un instrumento fundamental, que permite observar la preeminencia de funciones estatales, ya sea como productor de bienes y servicios, ya sea como promotor del desarrollo, como subsidiador de la actividad privada, o como estado benefactor.

La caracterización de los distintos regímenes políticos del período 1960-1986, permitirá definir, a partir de las alianzas de clase y sectores sociales y los modelos de desarrollo que ponen en práctica, el rol desempeñado por el estado, y la asignación de recursos a distintas finalidades.

Estudiaremos, entonces, los diferentes regímenes polí-

ticos comprendidos en el período mencionado, y asimismo la evolución de las funciones del estado a lo largo del mismo. Por otra parte, analizaremos la expresión de dicho rol en las políticas de gasto público. Haremos hincapié en el rol del estado como benefactor, como productor de bienes y servicios y como estado gendarme. Finalmente, plantearemos algunas cuestiones que surgen del análisis y que consideramos fundamentales para encarar el replanteo del papel del estado y la búsqueda de una nueva estructura funcional que se adecue a las necesidades actuales.

## REGIMENES POLITICOS A PARTIR DE LOS AÑOS '60

### EL DESARROLLISMO (1958-1962)

El desarrollismo se inicia en el marco del pasaje a una nueva etapa del desarrollo latinoamericano, caracterizada por un doble punto de inflexión, económico y político, en el patrón de crecimiento que se había basado en la industrialización sustitutiva, y en la expansión de la participación social y política de los sectores populares. Ello se expresa en la disminución relativa del consumo de asalariados y sectores populares en la demanda global, y en el incremento paralelo de grandes empresas públicas y privadas (corporaciones multinacionales y firmas nacionales dinámicas). Se produce la reinserción en la sociedad latinoamericana y en la economía de un actor que se había mantenido parcialmente al margen en el último cuarto de siglo: el capital extranjero. A partir de la década del cincuenta hay un interés en invertir en América Latina y este elemento es compatible con el proyecto desarrollista.

El desarrollismo plantea una fórmula que ve como posible y conveniente la combinación entre democracia y desarrollo. En el plano político externo, es la época de la Alianza para el Progreso, respuesta a la revolución cubana de los sectores relativamente progresistas del sistema norteamericano: se plantea reforzar la democracia, de forma de permitir el desarrollo y asimismo imponer un freno al avance del comunismo. (7)

El desarrollismo tiene una visión limitada de la democracia, como un mecanismo que implica la contención de demandas y la imposición de barreras a la participación. Hay una visión del desarrollo que ve la acumulación como un primer requisito previo a la distribución.

Esta concepción no es pura porque el desarrollismo no rompe totalmente con el populismo. En Argentina, Frondizi establece una alianza con el populismo, que no podía presentar candidato propio, con la promesa de una futura legalización del

peronismo. Esta promesa se revierte a los dos meses de asumir, pero se materializa una alianza a nivel sindical que nunca se rompe, a pesar de la existencia de etapas de confrontación muy abiertas.

El desarrollismo también intentó obtener el apoyo de los militares, basado en dos aspectos. Por un lado la eventual necesidad de un componente represivo del régimen, ante el proyecto de contención salarial. Por otro lado se plantea redefinir la intervención del estado en la economía y no eliminarla, y se invita a los militares a participar directamente a nivel gerencial y de gestión.

Mallon y Sourroille (8) plantean cuatro elementos en la estrategia económica desarrollista:

1. Dinamizar la economía a través del desarrollo industrial integrado con énfasis en las industrias básicas (acero, química, celulosa y papel, maquinaria y equipos). Asimismo se proponía explotar intensivamente los recursos naturales y fortalecer las economías regionales para asegurar la integración económica nacional.
2. Rechazar el concepto de división internacional del trabajo, que según lo desarrollistas era el pretexto que los países adelantados utilizaban para mantener a las naciones menos desarrolladas en el papel de proveedores de alimentos y materias primas baratas, a través del creciente deterioro de los niveles de intercambio.
3. Seguir una estrategia de desarrollo agrícola parecida a la industrial: rápida mecanización y mejoras tecnológicas. La redistribución de la tierra era vista como un paso retrógrado, puesto que la tecnología moderna requería más extensas y eficientes unidades de producción, y no pequeñas chacras.
4. Atraer un flujo masivo de capital extranjero, para proveer los recursos requeridos por la estrategia desarrollista. Se pensaba que si la Argentina observaba las reglas de juego de la comunidad financiera internacional, el suministro de recursos externos sería ilimitado. Se creía que la utiliza-

ción de capital extranjero no ponía en peligro la autonomía nacional dado que la fuente de los ahorros no tenía importancia mientras éstos fueran empleados para desarrollar una nación independiente, moderna y económicamente poderosa.

El acceso al gobierno de Frondizi se basó en una tentativa de estructurar una coalición nacional-populista-liberal. Elegido presidente, Frondizi revocó los decretos anti-CGT de Aramburu. Decretó un incremento general de salarios del 60%. Se implementó una política monetaria expansiva, y el déficit de la Administración Nacional alcanzó al 5% del PBI. Esta política generó una grave crisis inflacionaria y de balance de pagos. (9)

Frondizi designó a Alvaro Alsogaray Ministro de Economía. En diciembre de 1958 se firmó un estricto acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional. Se implementó un programa antiinflacionario, basado en la contención monetaria y salarial, y la eliminación drástica de la financiación del déficit fiscal por el Banco Central. Se intentó estimular asimismo las exportaciones a través de la liberación del tipo de cambio. Se racionalizó el empleo en el sector público, especialmente en Ferrocarriles.

Se establecieron franquicias impositivas importantes, tendientes a atraer inversiones. Ello generó un incremento en las inversiones nuevas. Se intentó atraer el capital externo a través de una ley de inversiones extranjeras dictada en 1958, que concedía a los inversores foráneos los mismos derechos de que gozaban los inversores nacionales, y les permitía remitir utilidades al exterior sin limitaciones.

Se firmaron convenios con empresas petrolíferas extranjeras, para explotar áreas ya exploradas por YPF, y áreas nuevas. (10) También se desarrolló la industria pesada, y se realizaron importantes obras de infraestructura. (11)

El programa de estabilización tuvo ciertos éxitos en un primer momento. Se desaceleró la tasa de inflación y hubo un importante ingreso de capital extranjero. Se alcanzó el autoabastecimiento de petróleo, e incluso se exportó.

Sin embargo, hacia 1962 el apoyo liberal se resiente, cuando Argentina es declarada en violación del acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional por el excesivo endeudamiento del gobierno. Las elecciones provinciales de 1962 generaron concesiones en materia de demandas laborales y moderación política hacia los empleados públicos. En este año el peronismo adopta una estrategia de confrontación con el gobierno de Frondizi.

El apoyo militar también decayó cuando Frondizi asumió una tercera posición en la discusión latinoamericana con el castrismo, y permitió a los peronistas presentar sus propios candidatos en las elecciones provinciales. La victoria peronista, juntamente con la pérdida de apoyo de sectores liberales y militares, determinan el derrocamiento del gobierno en marzo de 1962.

La fórmula desarrollista fracasa en el intento de lograr constituirse en una alternativa estable. Su fracaso se atribuye a un conjunto de elementos de tensión. Por un lado, la imposibilidad de superar la antinomia que planteaba el énfasis en la contención salarial como prerrequisito para el desarrollo. La alianza con el peronismo es inestable, y el desarrollismo debe enfrentar la oposición de los movimientos de las clases populares. Por otro lado, fueron permanentemente hostilizados desde la derecha, por la incertidumbre existente acerca de la continuidad de las políticas. Por último, la participación de los militares se da en el marco de una afinidad con el desarrollismo en la lucha anticomunista. Luego de la Alianza para el Progreso, las fuerzas armadas van a incorporar una nueva visión ideológica relacionada con la Doctrina de la Seguridad Nacional, que cuestiona la participación con hegemonía del sector político, y que asume la participación directa de los

militares como jefes de una fórmula política.

En síntesis, el desarrollismo se implementa en Argentina a partir de la articulación entre democracia y desarrollo. El componente democrático contiene la alianza con el populismo y la participación subordinada de las fuerzas armadas. El desarrollo se caracteriza por el fuerte impulso dado al capital extranjero, y por constituir una variante de la política de industrialización sustitutiva caracterizada por la expansión de la producción de bienes de consumo durables demandados por el sector de altos ingresos, por la producción de bienes de capital, y la modernización y privatización creciente en los sectores de energía, transporte y comunicaciones.

El crédito estatal se concentra hacia los sectores económicos más fuertes, a tasas de interés negativas, en términos reales. El estado desempeña un rol protagónico, como productor de bienes y servicios y asignador de recursos entre sectores económicos.

Se acentúan entonces los aspectos regulador y productor del estado, y queda relegada la política social y los gastos sociales.

## EL GOBIERNO DE LA UNIÓN CÍVICA RADICAL DEL PUEBLO

A partir del golpe de marzo de 1962 que derrocó a Frondizi, hasta la elección de un nuevo presidente en 1963, se sucede un período muy conflictivo. En el orden político, se desarrolla una lucha abierta entre facciones militares. Una facción "golpista", los colorados, propugnaba la constitución de un gobierno militar nacionalista. Una facción legalista, los azules, conducidos por el Gral. Juan Carlos Onganía, propiciaba la elección de un gobierno civil, con exclusión de la primera pluralidad del electorado, el peronismo.

En el orden económico, el período mencionado estuvo signado por una fuerte contracción económica, desocupación y quiebras, bajo la sucesiva conducción de Ministros de Economía liberales; Federico Pinedo, Alvaro Alsogaray, Eustaquio Méndez Delfino y José A. Martínez de Hoz. (12)

El triunfo de la facción legalista del ejército, significó un cambio temporario en la estrategia de los militares, caracterizado por una actitud de profesionalización y apolitización de las fuerzas armadas, que implicaría una casi nula intromisión en los asuntos de gobierno.

Las elecciones de 1963 significaron el triunfo de la Unión Cívica Radical del Pueblo, con poco más del 20% de los votos, y la proscripción del peronismo, que votó mayoritariamente en blanco.

Los radicales del pueblo apoyaban políticas reformistas y nacionalistas, y planteaban la restauración constitucional, fiel a la tradición vriqovenista. Sin embargo, su apoyo a la proscripción del peronismo le valió la oposición de una parte sustancial del electorado.

Illia prometió la anulación de los contratos petroleros con las compañías extranjeras. Esta promesa le permitió atraer más caudal electoral frente a opciones más conservadoras.

La anulación de los contratos, y la existencia de cierta hostilidad hacia la comunidad financiera internacional, significó una abrupta terminación del acuerdo stand-by con el FMI.

Este hecho generó, a su vez, la oposición de grupos empresariales y financieros liberales, que por otra parte se oponían al intento de aplicar políticas reformistas.

La oposición de importantes sectores de intereses significó para Illia un contexto de aislamiento e inestabilidad política, que implicó posteriormente la existencia de cuestionamientos generalizados de las reglas del juego democrático.

Illia designó Ministro de Economía a Eugenio Blanco. Este encaró una política de reactivación económica. Este programa se implementó en una coyuntura favorable. Por un lado, una buena situación de reservas netas de 1963, estimulada por una buena cosecha y un mejoramiento de los términos del intercambio. Por otro lado, a fines de 1963 el grado de capacidad ociosa en la industria era de 56,3% y la desocupación del 8,8% de la población económicamente activa en el Gran Buenos Aires.

Según Mario Brodersohn (13): "Nos encontramos a fines de 1963 en una típica coyuntura keynesiana, en donde la insuficiencia de demanda efectiva impedía alcanzar el pleno empleo. El objetivo del gobierno fué, en consecuencia, reactivar la economía expandiendo los componentes autónomos de la demanda global"... En 1964, varias medidas de política económica permitieron hacer crecer autónomamente el consumo privado: un aumento relativo de los ingresos de las familias mediante el aumento de los salarios reales, aumento del ingreso disponible del sector privado proveniente de un mayor financiamiento bancario del déficit fiscal y un aumento del crédito bancario al sector privado que permitió mejorar las condiciones de financiamiento en las ventas de bienes de consumo durables".

Este plan implicó un incremento del producto bruto de 8% en 1964 y 8,6% en 1965; se redujo el desempleo a la mitad.

Las tasas de interés fueron fuertemente negativas en términos reales.

El temor de una crisis de balanza de pagos, generó la fijación de controles de cambio sobre las transacciones de capital y las invisibles, y se tomaron medidas para reducir el monto de insumos importados en la producción.

Durante 1965 se produjo una aceleración inflacionaria como consecuencia de la espiral precios-salarios, por lo que el equipo económico decidió a fines de ese año y principios de 1966 no acordar incrementos salariales e implementar una política monetaria restrictiva.

En síntesis, la estrategia económica del gobierno de Illia consistió en una variante "distribucionista" de la industrialización sustitutiva; es decir en una industrialización basada en la expansión de los bienes de consumo masivo (alimentos y textiles) y en el incremento de salario real y la demanda de mano de obra. (14)

Los gastos sociales se expandieron, en valores reales, como consecuencia de la expansión salarial, es decir se amplió el estado benefactor.

## EL GOBIERNO MILITAR DE 1966

A partir del golpe militar de 1962 que provocó la caída de Frondizi se expresan y desarrollan un conjunto de circunstancias, que reforzadas durante el gobierno de Illia, van a constituir factores desencadenantes del golpe militar de 1966.

A nivel militar, la etapa de profesionalización y apoliticismo de las fuerzas armadas del gobierno de Illia es abandonada, y da lugar a la reunificación de las fuerzas armadas bajo la penetración de la doctrina de la seguridad nacional. Los crecientes niveles de protesta social van generando, al interior de las fuerzas armadas, un diagnóstico de probabilidad de difusión y victoria final de la subversión. El diagnóstico político formulado por los militares identifica dos problemas graves en América Latina: estancamiento y politización. El estancamiento no se expresa en un modelo económico errado, sino trabado fundamentalmente por los políticos. La politización excesiva existente se percibe como impregnando a las mismas fuerzas armadas, y provocando una faccionalización interna. Este hecho es visto como origen de su debilidad e incapacidad para enfrentar la subversión interna. Esta es un problema político central, que obedece a dos causas: una de origen latinoamericano (la revolución cubana) y otra de origen interno, originada en la clase política.

La consecuencia es la reunificación ideológica de las fuerzas armadas, que significa la militarización de la seguridad nacional. Esto implica borrar la separación entre lo civil y lo militar, es decir la asunción directa de las fuerzas armadas del manejo de los asuntos políticos, la exclusión de los partidos políticos y la abolición de los mecanismos democráticos. Los golpes hasta la década del '50 son de sectores de las fuerzas armadas; a partir de los '60 son del conjunto de las fuerzas armadas.

A nivel social, se verifica un estado en el que los niveles de demanda de la sociedad exceden la capacidad de la cla-

se política de institucionalizarlas. Esta situación se ha dado en llamar "pretorianismo de masas". (15) Por un lado, altas tasas de activación política del sector popular. Por otro lado, sectores empresarios liberales que perciben como amenazantes las demandas populares. Esta situación se verifica en un contexto de avance en la modernización de los centros, que da origen a una creciente diferenciación social y pluralización política, y a la emergencia de un profundo clivaje interindustrial, con mayor penetración de roles tecnocráticos en altas posiciones gubernamentales.

A nivel económico, se percibe la posibilidad de desarrollo, eliminando las trabas provenientes del contexto social. Ello implica la irrupción de un régimen político autoritario que excluye la participación del sector popular. El golpe de 1966 se propone reeditar parcialmente el esquema desarrollista, modificando sus elementos políticos. Se propone dinamizar la economía a partir de la profundización de la integración vertical de la industria, y el desarrollo y modernización de la infraestructura y fortalecer el predominio de los sectores oligopólicos y transnacionales de la economía. A su vez, se suprime la democracia, y se intenta la desactivación política de los sectores populares. (16) Sin embargo, intenta buscar cierta legitimación a través de la cooptación de élites sindicales, por medio de concesiones en el área social. Esto explica la expansión del gasto social producido en esta etapa.

Luego de unos meses se designa a Krieger Vasena Ministro de Economía. Se plantea un plan de tres etapas: un "tiempo económico", tendiente al ordenamiento y comienzo de la "transformación"; lograr la paz social, la estabilidad económica, realizar grandes obras de infraestructura, racionalizar la administración pública. Un "tiempo social" que posibilitará distribuir con justicia (imposible en la primera etapa) los beneficios del desarrollo. Un "tiempo político" que posibilitará la transferencia del poder surgido del "orgánico ensamblamiento del estado con la comunidad organizada".

Krieger Vasena instrumenta un programa destinado a reducir la inflación en forma acelerada. Las principales medidas fueron:

- devaluación compensada de casi 40%, con incremento de las retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios; se reducen gravámenes a la importación, para atenuar los efectos de la devaluación sobre los precios, y estimular las exportaciones no tradicionales.
- suspensión de las convenciones colectivas de trabajo, y establecimiento de escalas de salarios ajustados por etapas, para restaurar el poder adquisitivo promedio de 1966, que luego debía mantenerse congelado casi por dos años.
- los empresarios de 85 empresas industriales líderes fueron inducidos a celebrar "acuerdos voluntarios de precios" con el gobierno, por los que se comprometían a congelar sus precios por seis meses, a cambio de ventajas especiales para el acceso a créditos bancarios y a las compras estatales.
- intento de reducir el déficit incrementando la recaudación de impuestos, elevando las tarifas de servicios públicos y disminuyendo el número de empleados del gobierno y las pérdidas de empresas estatales.
- liberalización del mercado de cambios, y nuevo acuerdo con el FMI, consecuencia de la confianza de la comunidad financiera internacional, que provoca una restitución de confianza de los inversores.

El déficit fiscal se redujo por el incremento de impuestos y la disminución de gastos corrientes. El sector público desempeñó un papel preponderante en la expansión de la inversión fija, financiada con ahorro interno.

Se implementó una desgravación impositiva del 50% en las inversiones en vivienda. La expansión del crédito bancario al sector privado generó una baja en las tasas de interés, lo cual redundó en un auge de la construcción.

A fines de 1968 la tasa de inflación fue reducida a me-

nos del 10%. Las reservas netas de divisas crecieron, evitando la recesión económica.

Sin embargo, la política de tregua no fue efectiva, fundamentalmente por el empeoramiento de los precios relativos de la agricultura y la caída del salario real. Se intentó elaborar un nuevo acuerdo, pero el clima de agitación política creciente, fundamentalmente en las provincias, provocó la intervención de las fuerzas armadas, y la declaración de la ley marcial. Ello obligó a Onganía a pedir la renuncia de todo el gabinete, y sucedió como Ministro de Economía José María Dagnino Pastore. Poco después, Onganía mismo es reemplazado por Levingston.

En síntesis, el esquema económico desarrollado, es un esquema de industrialización semicerrado, apoyado en la elevada tasa de acumulación de capital, en el consumo de los no asalariados, y en el rol dinamizante de las inversiones públicas. El estado es el instrumento que garantiza la acumulación privada. Se expande en consecuencia el estado regulador y productor. También se expande el estado benefactor, como resultado del intento de acuerdo con sectores sindicales burocráticos, necesario para la búsqueda de cierta legitimación de la cúpula militar.

El período 1970-1973 se caracterizó por la inestabilidad, tanto económica como política. Se aceleró la tasa de inflación, y recrudecieron las protestas y la violencia. Fue un período de crecimiento de la subversión. La convocatoria electoral por parte de Lanusse, fue un intento de buscar una solución política al problema de la subversión, y determinó una retirada temporaria de los militares, que esperaban que un gobierno democrático pudiera controlar el terrorismo.

## EL TERCER GOBIERNO PERONISTA, 1973-1976

El período 1973-76 estuvo signado por una convulsionada situación política y económica.

A nivel político, el sucesivo control del gobierno, en una primera etapa, por grupos de tendencia izquierdista, se encuentra con la oposición del mismo gobierno. Luego de la muerte de Perón se intenta un vuelco hacia la derecha, que encuentra oposición del sector sindical. (18)

A nivel económico, se implementa un plan nacionalista, fuertemente intervencionista, basado en la expansión de los bienes de consumo masivo y las políticas distribucionistas. Este programa se fundaba en el Acta de Compromiso Nacional, acordada entre la CGE, la CGT y el Ministerio de Economía, que formulaba un conjunto de medidas de reforma estructural, y un plan de estabilización. El estado era el principal agente para la política de cambio estructural: se haría cargo del comercio de exportación de cereales y la carne, se incrementaría el control del crédito a través de la centralización de depósitos, y se establecerían precios máximos para el comercio mayorista y minorista, y márgenes de ganancia para el comercio al por menor. En el sector manufacturero, se implementaron medidas tendientes a aumentar la protección, al desarrollo de la pequeña empresa y a la promoción industrial. Se elaboraron leyes de carácter social referidas a la organización de los sindicatos, la regulación de los contratos de trabajo, la seguridad social y la salud. Se implementó una reforma tributaria con tendencia a incrementar la progresividad del sistema.

La política económica inicial, basada en el programa de estabilización (pacto social y congelamiento de precios y salarios) tuvo cierto éxito en la primera etapa. A fines de 1973, el deterioro de los términos de intercambio generó presiones inflacionarias. Por otra parte, resultaban contradictorias las políticas monetarias y fiscales expansivas con el congelamiento de precios. Ello generó una situación de inflación reprimida.

A partir de la muerte de Perón en julio de 1974 se inaugura un período altamente inestable. En el plano político, el intento de derechización de Isabel Perón fue resistido por los sindicatos. Este enfrentamiento generó una explosión de la espiral precios-salarios.

En junio y julio de 1975 el Ministro de Economía Celestino Rodrigo intenta provocar un reajuste drástico de precios a través de una política de shock que contrajera la demanda interna. Ello provocó una fuerte reducción del nivel de actividad, que alcanzó al 6,8% en el segundo semestre.

El intento de reequilibrio de precios relativos, y las medidas aplicadas, tendientes a revertir la recesión y la crisis de la balanza de pagos que se había agudizado, no impidió una nueva explosión de precios a principios de 1976, que restó autoridad al gobierno y constituyó el marco en que se desarrolló el golpe de marzo de 1976.

Durante este período el gasto público se expandió de manera considerable, y fundamentalmente crecieron las erogaciones sociales, promovidas por la política distribucionista. Es decir, se expande el estado productor, fundamentalmente a nivel provincial y de empresas públicas, pero principalmente se desarrolla el estado benefactor.

Cavarozzi (19) destaca un conjunto de factores que configuraron entre el "rodrigazo" y marzo de 1976 el síndrome de una sociedad desgobernada: descomposición del frente de fuerzas expresado en el FREJULI; activación de la violencia cotidiana; situación de empate entre trabajadores y empresarios, que pugaban por ajustar sus precios relativos; reaparición de las fuerzas armadas y la cúpula empresarial liberal con la creación de la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias; y la negativa de las fuerzas armadas a involucrarse con un régimen en descomposición.

El golpe de 1976 constituye una "respuesta" al incre-

mento de tensiones sociales, que son vistas como la "subver-  
sión" del orden capitalista.

## LA DICTADURA MILITAR DE 1976-83

La dictadura militar de 1976 surge, al igual que en el resto de América Latina, como un intento de contrarrestar el exceso de participación y "subversión" del orden capitalista.

Se caracteriza por la tutela militar institucionalizada, es decir, la dominación del estado por los militares, que intervienen para imponer "orden" por la fuerza, como repuesta a la ingobernabilidad de las instituciones democráticas. Las fuerzas armadas están adscriptas a la doctrina de la seguridad nacional, que está inspirada en una concepción planetaria del "antagonismo dominante" y el carácter insuperable del enfrentamiento este/oeste. Se asigna a las fuerzas armadas la función de definir el interés nacional, como instancia superior, por encima de la sociedad civil. El enemigo se concibe como interno y no convencional, el combate se desplaza al interior de la nación; es una guerra de vida o muerte contra la subversión ideológica y cultural.

La década del '70 expresa el agotamiento de las políticas populistas y desarrollistas características de las décadas anteriores. Estas políticas se basaban en la expansión del sector industrial, y asignaban un rol fundamental a la burguesía nacional y a los sindicatos, que son vistos como causa de la crisis por los golpistas.

A nivel internacional, se asiste en esta etapa a un proceso de transnacionalización de la economía, que implica la concentración en algunas empresas transnacionales de inversiones en sectores dinámicos, de tecnología y recursos financieros. Este proceso implica una redefinición del rol del estado (abandono del "welfare state") y una redistribución regresiva del ingreso. A nivel de los países periféricos, la burguesía nacional es desplazada como fuerza hegemónica por sectores de las clases dominantes aliados al capital transnacional.

Estos sectores dominantes confluyen con las fuerzas ar-

medas en un proyecto de "normalización" de la economía, de inspiración liberal, que requiere para ser llevado a cabo de un "estado fuerte" capaz de erradicar la subversión e implantar autoridad.

La corriente neoconservadora (liberal-tecnocrática) plantea que no es el procedimiento democrático sino el mercado el que garantiza la libertad individual, reduce la necesidad de intervención del estado y el margen de problemas.

En la primera etapa se intenta un control de precios, a partir de un congelamiento salarial. Se toman medidas para el disciplinamiento de la clase obrera: disolución de la CGT, supresión de las actividades gremiales, y del derecho de huelga, reformas a la ley de contrato de trabajo y eliminación de convenciones colectivas de trabajo. La intención es destruir los mecanismos mediadores, especialmente los sindicatos, con la idea de eliminar la política como forma de relación en la sociedad. La caída del salario real producida en 1976 superó el 30%.

A mediados de 1976 se intentó revertir las condiciones recesivas, a través del impulso de las inversiones, mediante un nuevo régimen de inversiones extranjeras que tendía a desregular en forma generalizada el accionar de las empresas de capital extranjero.

A fines de 1976 se implementaron acciones vinculadas con el comercio exterior: unificación de la paridad cambiaria, eliminación paulatina de derechos y subsidios, y reducción significativa de aranceles de importación.

Se plantea la subsidiariedad del estado, que implica el intento de privatización de empresas públicas, la eliminación de subsidios, la existencia de precios públicos no políticos. La economía debe ser eficiente, y estar en condiciones de competir a nivel internacional. Por lo tanto, se abre la economía a la competencia exterior, con políticas monetarias y cambiarias que tienden a favorecer las importaciones.

A mediados de 1977 se instrumenta una reforma financiera que produce la liberación de las tasas de interés, de la asignación de crédito por las entidades financieras, y de requisitos para la expansión de las mismas y para la instalación de nuevas entidades.

A fines de 1978 se instrumenta el enfoque monetario del balance de pagos, versión monetarista de la integración de las economías nacionales al mercado mundial. Se basaba en la fijación de un ritmo devaluatorio anticipado y decreciente en el tiempo, a un nivel intermedio entre la tasa de inflación interna e internacional, de forma de producir la convergencia gradual entre ambas. Se anticipa la reforma arancelaria como mecanismo de control de precios. El atraso del tipo de cambio y los incentivos al capital financiero internacional producen una gran afluencia de capitales de corto plazo, y un fuerte incremento de la deuda externa.

Los resultados globales de esta política fueron la desindustrialización y distribución regresiva del ingreso, que no provocó una disminución del gasto público. La subsidiariedad del estado no implicó privatizaciones, debido a la actitud estatista de los cuadros del ejército, y a intereses adquiridos a través de la captura burocrática del estado. Se produjo un incremento de la deuda externa a niveles sin precedentes, y también un aumento del déficit fiscal.

A partir de 1981 se intenta prioritariamente dar respuesta a la crisis externa. Se implementan grandes devaluaciones que implicaron entre 1981 y 1982 un ajuste del tipo nominal de cambio de 2200%. Se revirtieron las políticas arancelarias y financieras anteriores, provocando el cierre de la economía. Estas políticas generaron fuertes desequilibrios internos, reflejados en la caída del salario real, desempleo, recesión, mayor déficit fiscal y aceleración inflacionaria.

La disminución de la actividad económica fue la contrapartida del ajuste externo, y representó un descenso acumulado

del PBI per cápita del 15% entre 1981 y 1982.

• El fracaso de la guerra de las Malvinas implicó una distensión de la política. Se concedieron aumentos salariales, que produjeron una recuperación parcial. Este es el período de descomposición del régimen militar, expresada en una sociedad desgobernada, en la desintegración del elenco dirigente, y la incapacidad de control de la economía.

## EL GOBIERNO DEMOCRATICO DE 1983

La restauración democrática iniciada en 1983 significó para la sociedad la recuperación del estado de derecho y las libertades tan largamente esperadas y postergadas.

El primer año de gobierno, representó la expresión abierta de un conjunto de demandas latentes en la población, tanto a nivel político como económico.

En el aspecto económico, un conjunto de herencias recibidas de los anteriores gobiernos marcaron un estrecho margen de maniobra para la conducción económica.

Por un lado, la crisis de la deuda externa imponía una pesada carga, no sólo en cuanto al pago de intereses y amortizaciones, sino a la necesidad permanente de renegociaciones con los organismos internacionales y los acreedores externos, que significaron y significan un permanente desgaste de energías y remisión constante al corto plazo en la planificación global. Por otro lado, un fuerte deterioro de la tasa de ahorro e inversión derivados del clima generalizado de incertidumbre en los agentes económicos. Estos factores, sumados al grave problema de la inflación endémica, constituyen un importante freno al crecimiento.

La conducción económica ha intentado diversas medidas para el control de la inflación, en un primer momento en forma gradual y luego a través de políticas de shock. Esta preocupación principal dejó de lado en una primera etapa las transformaciones estructurales.

En la segunda mitad del año 1988 se inició un plan de corto plazo tendiente al control de la inflación, basado en una contención fiscal por parte del gobierno, que se traduce en un control de los gastos y de incrementos tarifarios, y la limitación de las necesidades de financiamiento del sector público lo más posible a los recursos que puedan ser obtenidos del exte-

rior, de forma de hacer el financiamiento total consistente con la política monetaria orientada hacia la estabilización. Por otra parte, se instrumentaron acuerdos con las empresas formadoras de precios en la economía, para regular los incrementos de precios de sus productos.

A su vez, se plantean un conjunto de reformas estructurales, que se conciben como necesarias para orientar la economía por el camino del desarrollo. Este conjunto de reformas tiende a la integración de la economía argentina con el resto del mundo, a la modernización del estado y a una desregulación de los mercados. Estos objetivos se instrumentarían a través de medidas dirigidas a eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones, reformar los incentivos a la promoción industrial y reestructurar los mercados financieros a fin de mejorar la eficiencia en la actividad del sector privado. En el sector público, las medidas tienden a obtener tarifas remunerativas, controlar el gasto, desmonopolizar y desregular algunas actividades de las empresas públicas, y encarar un programa de privatizaciones.

Este conjunto de políticas implican para el sector público un marco de contención de erogaciones, que significa un límite para la expansión, tanto del estado benefactor, como del estado productor. Por tanto, cobran importancia las reasignaciones internas de dicho gasto, y su asignación hacia fines considerados prioritarios.

## EL GASTO PUBLICO SOCIAL Y EL ESTADO BENEFACTOR

Se entiende por gasto público toda erogación del gobierno, o de una entidad pública o de una entidad controlada directamente por el estado.

Dentro del gobierno quedan comprendidas la Administración Nacional (Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados), las provincias, las municipalidades, las empresas del estado. Las erogaciones del Sistema de Seguridad Social también quedan comprendidas como gasto público, en la medida en que constituyen transferencias de fondos que el sector público realiza al sector privado sin contrapartida. El gasto de las Obras Sociales también se considera abarcado, pues se origina en fondos recaudados en forma compulsiva, como consecuencia de una norma legal que lo impone y son administradas por entes bajo control público. Las asignaciones familiares constituyen asimismo erogaciones sin contrapartida que quedan comprendidas en este concepto.

El gasto público social comprende el conjunto de erogaciones tendientes a satisfacer objetivos de política social.

Desde el punto de vista funcional del gasto, es decir, de su destino, abarca las erogaciones en Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Salud y Bienestar Social. Dentro de la finalidad Bienestar Social son agrupadas un conjunto heterogéneo de erogaciones, como Seguridad Social, Vivienda, Asistencia Social y Promoción Social.

La finalidad Cultura y Educación comprende las erogaciones para "la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer las necesidades de la comunidad" (20). Abarca los gastos en cultura, educación elemental, educación media y técnica, y educación superior y universitaria, realizados por las distintas jurisdicciones públicas.

La finalidad Ciencia y Técnica comprende los gastos de "actividades encaminadas a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación y sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas. No comprende las destinadas a la satisfacción de necesidades propias realizadas por organismos gubernamentales que actúen principalmente en otros campos". (21)

La finalidad Salud comprende los gastos involucrados en "acciones orientadas a las personas y al medio para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad" (22). Abarca la atención médica y el saneamiento ambiental. El gasto de empresas del estado en salud incluye las erogaciones totales (corrientes y de capital) de la Empresa Obras Sanitarias de la Nación para el saneamiento ambiental. Estas erogaciones aparecen diferenciadas sólo a partir del año 1974, en que Obras Sanitarias, que hasta entonces era un organismo descentralizado, se convierte en empresa pública.

La finalidad Bienestar Social comprende las erogaciones tendientes a cumplir funciones relacionadas con la seguridad social, trabajo, vivienda y urbanismo, asistencia social, deportes y recreación y promoción social. Las más importantes son las erogaciones en seguridad social, en cuanto a la ponderación en el gasto de la finalidad, destinadas al pago de pensiones, retiros y jubilaciones. Cabe destacar que la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda para los niveles nacional y provincial no contiene las erogaciones totales en seguridad social, sino solamente los aportes para cubrir los déficit de las cajas comprendidas en cada jurisdicción. El nivel nacional contiene los aportes a las cajas de Justicia, Fuerzas Armadas, Policía, Gendarmería. La información del Sistema de Seguridad Social comprende el gasto de las Cajas de Estado, Industria Comercio y Actividades Civiles; y Autónomas.

Los gastos de Obras Sociales y Asignaciones Familiares

surgen del trabajo de FIEL (23). Cabe destacar que las erogaciones en Asignaciones familiares contienen una sobreestimación correspondiente a la parte abonada por el sector público, que aparece indiferenciada en el rubro personal de las distintas finalidades. A partir de algunos datos para el período (1965-1985) de la Secretaría de Seguridad Social, puede inferirse que la sobreestimación oscila entre un 15 y un 20% de los gastos por este concepto.

### El gasto social entre 1950 y 1960

Son pocos los datos por finalidades del sector público global correspondientes a la década del '50. A partir de la información disponible, citada en el mensaje del proyecto de presupuesto 1988 para la administración nacional, puede visualizarse el cambio en el gasto social entre 1950 y 1960.

	% del PBI		Mill de \$ de 1960	
	1950	1960	1950	1960
<b>Finalidades sociales</b>	n/d	8,02	-	78421
Gob. nacional	6,54	5,58	47898	54562
Gob. provinciales	n/d	2,44	-	23859
<b>Salud</b>	n/d	1,36	-	13298
Gob. nacional	1,06	0,65	7763	6356
Gob. provinciales	n/d	0,71	-	6942
<b>Educación y Cultura</b>	n/d	1,96	-	19165
Gob. nacional	2,08	1,23	15234	12027
Gob. provinciales	n/d	0,73	-	7138
<b>Bienestar Social</b>	n/d	4,70	-	45957
Gob. nacional	3,40	3,70	24901	36179
Gob. provinciales	n/d	1,00	-	978

n/d: no disponible

**Fuente:** Elaboración propia, en base a datos del Proyectos de Presupuesto 1988 para la Administración Nacional, citados de "Coparticipación Federal y tamaño del Sector Público Provincial", CFI, Buenos Aires, 1982. Los valores constantes se calcularon en base a los datos de PBI del BCRA - Cuentas Nacionales de la República Argentina - Series Históricas, Vol. III,

Las cifras muestran que el año 1950 presenta una importante magnitud de gastos en el nivel nacional, para el conjunto de finalidades con excepción de Bienestar Social, en relación con el año 1960. Es interesante destacar que si bien en términos del PBI, las erogaciones de las finalidades sociales para el año 1950 superan para el nivel nacional los guarismos del año 1960, esta tendencia se revierte al considerar los valores en precios constantes. Ello obedece al cambio operado en dicha década en el tamaño y envergadura de la economía, y el indicador que expresa este cambio, el producto bruto interno.

El mayor gasto observado en 1950 da cuenta de un sistema en el que el gasto social es muy importante, y con un alto grado de centralización y control de los organismos del gobierno nacional.

En educación, se expande la educación primaria y la educación técnica. En Salud, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tenía un papel central, y de coordinación de las políticas nacionales de salud; también se alienta el desarrollo de las Obras Sociales, a través de subsidios y construcción de establecimientos asistenciales. En Vivienda se expanden los gastos del estado, a través de préstamos subsidiados por el Banco Hipotecario, y planes encarados por el gobierno nacional.

A partir de 1957 se implementan políticas tendientes a la descentralización de algunos servicios, especialmente salud y educación primaria. Se transfieren recursos asistenciales a provincias y municipios, que implican la disminución de gastos en el nivel nacional. También se inician acciones para transferir a las provincias las escuelas primarias dependientes de la Nación ubicadas en los territorios respectivos. Estas políticas serán fuertemente reforzadas en la década de los '70.

Los '50 son años de masificación y generalización de las políticas sociales, que se irradian a partir de un gobierno fuerte, y buscan obtener consenso social y legitimidad políti-

ca, en un marco de incorporación de las clases populares a la esfera pública.

En los años '60 prevalece un modelo estatal en el que el desarrollo es prioritario, y se antepone a la distribución. En el período 1961-63 las finalidades sociales representan alrededor del 26% de las erogaciones totales del sector público. Esta participación es la más baja de todo el período considerado (1960-86). Esta conclusión se refuerza si se toman en cuenta las finalidades sociales excluyendo la seguridad social.

La misma conclusión surge considerando dentro del gasto social los gastos de obras sociales y asignaciones familiares. Los gastos de obras sociales son destinados en una gran proporción a satisfacer prestaciones de salud, y el resto a bienestar social (turismo, etc.). La proporción asignada a cada finalidad varía de año a año. Como dato indicativo, en el año 1985 los gastos en salud de obras sociales representaron cerca del 80% de las erogaciones totales. (24) La participación de los gastos sociales, en el gasto total, considerando estos conceptos, es incluso más baja durante el período desarrollista que durante los primeros-años del régimen militar iniciado en 1976.

Los gastos en bienestar social crecen en los años '60, debido fundamentalmente a la expansión de los gastos en seguridad social. La población económicamente activa se encuentra en este período prácticamente cubierta por el sistema. Entre 1950 y 1960, los beneficiarios de las Cajas Nacionales de Previsión y de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, pasan de 208.045 a 799.632, lo que representa un incremento cercano al 300%. (25)

El Sistema Nacional de Previsión se caracteriza en esta etapa por la existencia de amplios beneficios, que incluyen una baja edad de jubilación, jubilación reducida y retiro voluntario. En 1958, se dicta la ley 14.499 que fija el haber jubilatorio en "el 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuera titular el afiliado, a la fecha de cesación del servicio o al momento de serle otorgada

la prestación, o bien, al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado".

En este período se completó la transición, iniciada en el gobierno peronista, de un régimen de capitalización a otro de reparto. Esta ley permitía asimismo canalizar los excedentes del sistema hacia el Tesoro Nacional, para utilizarlo en inversiones "que promovieran el desarrollo económico". Son años de superavit del sistema, canalizado hacia otros fines, pues se pensaba que la expansión económica originada por el desarrollo iba a posibilitar el financiamiento futuro del sistema.

Con el gobierno de Frondizi se identifica el término de la "etapa fácil" de extensión de la cobertura previsional. Las condiciones extremadamente benévolas del sistema de este período configuran el inicio del colapso financiero, que se agudizaría años más tarde. (26)

### El gobierno de Illia

Durante el gobierno de Illia se opera un incremento del gasto social. La estrategia económica, distribucionista del gobierno implicó una expansión de los gastos sociales, a la par que un intento de mayor control central de las políticas.

Es interesante destacar que la serie de gasto social, calculada como porcentaje del PIBpm no permite observar un incremento significativo de las erogaciones sociales durante este período. Sin embargo, el análisis de las cifras en valores reales da cuenta de este crecimiento. Esta circunstancia pone de manifiesto la relatividad del análisis estadístico a partir de la participación en el PBI. En efecto, 1964 y 1965 son años de fuertes incrementos en el producto (8% anual aproximadamente); esto implica que se produce una subvaloración de los gastos, si se toman en términos de esta magnitud relativa, en relación con los años de menores incrementos de producto.

La comparación del período 1964-66 con el período 1961-63 arroja un incremento de las erogaciones de las finalidades sociales del 21% en términos reales. La tendencia hacia el mayor control central de la política social se expresa en un mayor incremento de los gastos de la administración nacional (23%) que de las administraciones provinciales (18%). Las erogaciones del Sistema de Seguridad Social se incrementan por su parte, en 22% en términos reales. En estos crecimientos debe tenerse principalmente en cuenta la política de recuperación salarial encarada por el gobierno de Illia, como consecuencia del plan de reactivación económica puesto en práctica. A su vez, el gasto social, incluyendo los gastos en obras sociales y asignaciones familiares, observó un incremento real cercano al 23%.

La expansión de los gastos fue particularmente importante en cultura y educación (29%) elevando su participación a más de un 10% del gasto total (en los tres años anteriores apenas superaba el 8%). Los gastos en vivienda se mantienen constantes hasta el año 1969. Debe destacarse que estas erogaciones no incluyen los créditos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional.

En el área de Salud, se fortaleció el Ministerio de Salud Pública, y se mejoró la relación con las provincias a través de la revalorización de las Delegaciones Sanitarias Federales (creadas durante el gobierno peronista).

El gasto en seguridad social se incrementó un 20% en términos reales, como consecuencia del mejoramiento salarial y la persistencia del régimen preexistente. El gobierno radical elaboró un proyecto tendiente a introducir modificaciones al régimen de previsión social. Este propugnaba la homogeneización de requisitos y beneficios otorgados por las diferentes cajas, ampliaba las funciones del Instituto Nacional de Previsión Social, preveía la disolución de cajas, que a juicio del Instituto fueran inviables financieramente. Asimismo establecía la movilidad anual de los haberes y los ligaba al salario mínimo,

vital y móvil, modificando la ley 14.499, que los vinculaba al salario de convenio. Asimismo propiciaba uniformizar las tasas de aportes y contribuciones y la eliminación de privilegios.  
(27)

El golpe militar de 1966 impidió la aprobación y materialización de este proyecto.

### El gobierno militar de 1966

Los gastos sociales verifican durante el período 1966-70 bajo el gobierno de Onganía, un importante incremento que alcanza el 30% en términos reales.

El principal impulso a este crecimiento lo constituyen los gastos en Seguridad Social, que crecen cerca de un 37%, con respecto al período anterior de gobierno.

Los gastos en vivienda observan asimismo una importante expansión, que alcanza más de un 37%, tanto en el nivel nacional como en el provincial.

La salud se expande un 30% real, y la educación algo más de un 20%.

El gasto social global, que incluye el gasto de obras sociales y asignaciones familiares, crece un 42% en términos reales.

Cabe destacar que la expansión del gasto social verificada durante este período explica principalmente el crecimiento del gasto público total operado durante el mismo.

El área de política social durante este gobierno estaba conducida por el Ministerio de Bienestar Social, que agrupaba el conjunto de políticas sociales, excepto trabajo, que estaba en la órbita del Ministerio de Economía. Bienestar Social estaba en manos de la fracción paternalista. Estos dejaban a los

liberales el cumplimiento del "tiempo económico", y se arrogaban la responsabilidad sobre el subsiguiente "tiempo social", que implicaría "jerarquizar" la educación, hacer "auténticamente" representativos los sindicatos, y distribuir los beneficios del desarrollo de la primera etapa.

En el área de seguridad social, Onganía decretó en 1966 la inembargabilidad de los bienes de las Cajas Nacionales de Previsión. El Sistema de Seguridad Social arrojó un déficit equivalente al 0,19% del PBI en el año 1966. Este valor no incluye el déficit de las cajas de jurisdicción de la Administración Nacional (fuerzas armadas, policía, fuerzas de seguridad, justicia), que son tradicionalmente deficitarias y concentran una parte importante de los regímenes de privilegio.

El déficit de las cajas y las demandas judiciales existentes originaron una reforma del sistema previsional. Esta reforma, materializada a través de las leyes 18.037 para trabajadores en relación de dependencia, y 18.038 para trabajadores autónomos, tendió a combatir la evasión, eliminar la presencia sindical en la administración de las cajas, homogeneizar los beneficios y requisitos para su obtención. Se creó la Secretaría de Seguridad Social y se unificaron las trece cajas existentes en otras tres: Autónomos; Trabajadores del Estado; y Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles. (28) Se suprimieron las escalas de reducciones y los regímenes de privilegio, y se establecieron cuatro beneficios: jubilación ordinaria, por edad avanzada, por invalidez y pensión para sobrevivientes. Se elevaba la edad de jubilación a 60 y 55 años para varones y mujeres, y se exigía acreditar treinta años de servicios computables y quince de aportes. Se establecía un haber jubilatorio equivalente al 70% del promedio de remuneraciones actualizadas correspondientes a los tres años más favorables comprendidos en los últimos diez años de trabajo, y se determinaba un haber móvil. Esta reforma es considerada exitosa en términos del incremento de la centralización del sistema, pero estéril en su intento de terminar con los privilegios.

En el área de vivienda, se dicta en 1969 la ley 19.929 que crea el Fondo Nacional de la Vivienda. Hasta ese entonces, la construcción de viviendas se financiaba con aportes del Tesoro Nacional. A partir de dicho año, se crea una nueva forma de financiamiento de los gastos con esta finalidad, que se integraba con el 2,5% de la nómina salarial. Esto explica el importante incremento observado por estos gastos durante este período.

A partir de 1970 se mantiene la expansión del gasto social. Se profundiza el intento de cooptación de sectores sindicales, a través de un conjunto de concesiones. En seguridad social se dicta la ley 20.147 que permitía a las organizaciones sindicales la participación en la gestión del sistema. Posteriormente, en febrero de 1973, se promulga una ley por la que se permitía a las asociaciones profesionales celebrar convenios de corresponsabilidad gremial en seguridad social. En salud se dicta la ley 18.610 de obras sociales, que consagraba y regulaba la vinculación entre las obras sociales y las asociaciones gremiales, creando el INOS como autoridad de aplicación y conducción responsable del control y la coordinación con las políticas nacionales de salud.

La racionalidad de la compatibilidad entre este régimen militar y la expansión del gasto social experimentado, se vincula con una distinción entre regímenes militares provisionales y constituyentes. Los primeros se definen como correctivos y transitorios, y se basan en la legitimidad sostenida por la fuerza de las armas. El gobierno militar de Onganía estaría encuadrado en el segundo modelo, basado en la pretensión de fundar un nuevo esquema de gobierno y en la búsqueda de la legitimidad a partir de alianzas con sectores corporativos, entre los cuales están las burocracias sindicales. Esta búsqueda de legitimidad tiene un costo, que es la expansión de concesiones sectoriales, que constituyen el reaseguro para la supervivencia de los burócratas. En este fenómeno influyen las tendencias corporativas fuertemente arraigadas en los militares.

### Tercer gobierno peronista

Durante el tercer gobierno peronista tuvo un fuerte impulso el gasto social. Crecieron todas las finalidades sociales. El gasto público social creció más de un 54%, considerando el promedio del período 1973-75 en relación al promedio del período 1970-72. Si se toma el período 1966-72 el incremento es cercano al 70% en términos reales.

La participación de los gastos sociales en el gasto total se ubica en estos años entre el 35 y el 40%, lo cual representa la mayor participación del período 1960-86.

Los gastos en educación crecieron en promedio más del 50% real, con un mayor incremento para el nivel provincial (56%) tomando el período 1973-75 en relación al promedio 1970-72.

Los gastos en salud se incrementaron cerca del 70% debido fundamentalmente a los gastos de jurisdicciones provinciales, y a los gastos de empresas del estado, que computan a partir de 1974 las erogaciones totales de la empresa Obras Sanitarias de la Nación para saneamiento ambiental. Hasta dicho año Obras Sanitarias de la Nación era un organismo descentralizado, por lo que figuraba dentro de las erogaciones de administración nacional. En 1974 se convierte en empresa del estado.

Los gastos en bienestar social crecen más del 50%. Pero no son los gastos en seguridad social los que explican este incremento. Estos se expanden poco más de un 30%, y tanto el nivel nacional como el Sistema de Seguridad Social verifican 13% y 23% de incremento real respectivamente; los gastos provinciales (recuérdese que el presupuesto solo computa los aportes para cubrir los déficit de las cajas provinciales, que constituyen sólo una parte de las erogaciones totales) crecen un 133%. Es en vivienda donde se observan los incrementos más significativos: un 191% para el total, 180% en el nivel nacional, y 200% en el nivel provincial.

La base popular del régimen significó la implementación de políticas reformistas, tendientes a mejorar la situación y fortalecer el papel del estado en la economía, coherentemente con la tradición ideológica del peronismo. Parte importante de este incremento se explica por la expansión del salario real verificada durante el período, y también por el crecimiento del empleo público, tanto en el nivel nacional como en las jurisdicciones provinciales. Sin embargo, también hubo expansión de las inversiones, sobre todo en vivienda.

El gasto público en vivienda se canalizó a partir de 1974 casi exclusivamente a través del FONAVI. Asimismo, se implementaron planes gubernamentales, como el 17 de Octubre, y el plan Eva Perón, financiados con fondos del Banco Hipotecario Nacional, y de la Secretaría de Vivienda.

En el área de salud se dictó la ley 20.748 en 1973, que creaba el Sistema Integrado de Salud. Esta ley confiaba al estado la responsabilidad de proveer los servicios médicos y de fundar un sistema central único. La ley no sólo contemplaba la prestación de asistencia médica a los pacientes, sino que incluía el adiestramiento médico, la investigación, la distribución y la comercialización de productos médicos, así como la promoción de industrias locales consagradas al equipo hospitalario y al desarrollo de la tecnología local. Según el plan original, el sector privado debía pasar a formar parte del sistema. La oposición de los sindicatos, que no querían perder su fuente de poder, logró que la ley se reformara. Las organizaciones médicas de los sindicatos quedaron excluidas, y el sector privado podría adherirse voluntariamente. Este sistema generó la oposición de fuertes grupos de poder, y sólo fue adoptado en tres provincias.

En el área de seguridad social, se diseñó un mecanismo tendiente a la cobertura previsional de los trabajadores rurales. Se dictó la ley 21.118 que estableció nuevos beneficios y disminuyó los requisitos, se establecieron aumentos en el pago de la jubilación básica, atados al salario mínimo, y se admitió

el retiro voluntario a edad más temprana. Se previó asimismo por decreto 796/75 la elevación de los aportes del 5 al 11%.

En el área de educación, se critica la ausencia de leyes o programas en educación primaria o secundaria. Di Tella (29) plantea que las reformas fueron tímidas o incluso inexistentes en aquellas áreas en las cuales los grupos de presión fueron débiles o poco organizados. Lo cierto es que el juego de presiones corporativas influyó de manera determinante en la dirección de las políticas públicas y la profundidad en la implementación de cambios estructurales. Por otra parte, el control de la inflación, y los programas de estabilización ocuparon un rol principal en la preocupación colectiva, y eclipsaron en parte el impulso a las reformas estructurales. A pesar de ello, el gasto público verificó una expansión más importante que la operada en los gobiernos anteriores.

#### El gobierno militar de 1976

El gobierno militar del período 1976-83 implicó un régimen basado en la violenta exclusión popular, sindical y política. No buscaba legitimidad, pues ésta era sostenida por la fuerza.

A nivel de la política social, el año 1976 marca una profunda contracción de los gastos, en un contexto de fuerte deterioro del salario real (cerca del 40%) y de supresión de las normas vigentes que incorporaban la participación de los sindicatos en la política social. El gasto social se reduce en 1976 en más del 24% en términos reales.

El gasto en salud baja un 18%, y cerca de un 30% para el nivel nacional. El gasto en educación cae un 50%. El gasto en vivienda se reduce cerca de un 30%. Las erogaciones en seguridad social caen más de un 10%.

El análisis del gasto social durante este período lleva

a considerar dos subperíodos con comportamientos disímiles: los años 1976-79, en los cuales todos los componentes tienen un comportamiento contractivo, y los años 1980-83, en los cuales el gasto social tiene una recuperación en relación al subperíodo anterior.

El subperíodo 1976-79 observa una caída en todas las finalidades sociales, en relación al período 1973-75. El gasto social total se reduce un 10,9% en términos reales. El gasto total en salud cae un 1,8% y el nivel nacional un 38%. Los gastos en educación y cultura caen un 27,6% (36% para el nivel nacional). Los gastos en vivienda se contraen un 27,3%. Los gastos de seguridad social, por el contrario, se mantienen constantes (solo cae el nivel provincial un 25%), y los gastos de jurisdicción nacional se incrementan cerca del 6% en términos reales (en este concepto se incluyen los financiamientos de los desequilibrios de los regímenes previsionales de fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, justicia, etc.).

Esta es la etapa en la que se implementan medidas tendientes a desarticular el sistema preexistente. Se paralizó en forma temporaria la construcción de viviendas correspondientes a planes vigentes anteriormente. En 1977 se dictó la ley Nº 21.581, la cual duplicó la contribución de empresarios al FONAVI, pasando al 5% de la nómina salarial; y se destinó a este fondo el 20% de los aportes previsionales de los trabajadores autónomos.

En el área de salud, se derogó el Sistema Nacional Integrado de Salud, implementado en el período peronista.

Durante el subperíodo 1980-83 el gasto social se expandió en relación al subperíodo anterior cerca de un 20% en promedio. Esta expansión fue particularmente importante en los años 1980 y 1981.

El gasto en salud tiene un comportamiento contractivo (cae 5,4%) debido a la disminución del nivel nacional y los

gastos de saneamiento ambiental. El nivel provincial se expande un 18,5% como consecuencia de la política de descentralización encajada en esta etapa. Esta política se aplica asimismo a los gastos para el saneamiento ambiental, a través de la transferencia de gran parte del gasto de Obras Sanitarias de la Nación, a las provincias, a través de empresas provinciales de obras sanitarias.

Los gastos de educación crecen 17% y los gastos provinciales en esta materia crecen un 33,3%.

Los gastos en seguridad social crecen 26%, y el nivel nacional crece más del 30%. Los gastos provinciales en seguridad social se expanden en más del 300%. Sin embargo, este incremento obedece a una razón de tipo contable. Hasta 1980 la información de la Secretaría de Hacienda no computaba en forma separada los aportes patronales; éstos se hallaban distribuidos indiscriminadamente en todas las finalidades (rubro personal). A partir de 1981, se suprimen los aportes patronales, y se efectúan transferencias a las cajas provinciales, equivalentes a la financiación sustitutiva de dichos aportes. Es decir que a partir de 1981 se encuentran identificados y asignados a la finalidad seguridad social.

Durante este subperíodo se implementaron políticas tendientes a la descentralización en las áreas de salud y educación. Esto explica la expansión de los gastos provinciales en estas finalidades. También en el área de vivienda se instrumenta un nuevo plan de FONAVI. En 1980 se derogan las contribuciones empresarias al FONAVI, sustituyéndolas por recursos equivalentes provenientes de la recaudación tributaria. Estas medidas tuvieron un efecto negativo durante los años 1981 y 1982.

En el área de seguridad social se dicta la ley 22.269 en el año 1980, por la cual se desvinculan las obras sociales de las asociaciones gremiales, sustituyendo las formas organizativas anteriores con pautas geográfico-técnicas.

A pesar del comportamiento diferencial de los dos sub períodos planteados, si consideramos el promedio del período 1976-83 con relación al promedio del período 1973-75, vemos que el gasto social total decayó cerca de un 2% en términos reales, el gasto en salud un 4,4%, el gasto en educación 21,3%, el gasto en vivienda cerca de un 20% y el gasto en seguridad social se incrementó un 17,6%. Si consideramos el gasto social, excluyendo la finalidad seguridad social, la contracción durante el período fue de un 15% en términos reales.

En términos del producto bruto interno, la participación del gasto social se mantiene en un promedio de 13,6% en el período 1976-83, correspondiendo un 12,7% al subperíodo 1976-79 y 15,5% al subperíodo 1980-83. Esto tiene relación, en alguna medida, con la evolución errática de la actividad económica a partir de 1975, con fases sucesivas de expansión y contracción.

Si consideramos los gastos sociales excluyendo la seguridad social, la participación promedio en el PBI del período 1976-83 resulta un 25,3% inferior al promedio 1973-75.

Debe destacarse que a pesar de la disminución observada en este período, los niveles de gasto, si bien se ubican por debajo del período 1973-75, permanecen por encima de los años anteriores, mostrando una tendencia al crecimiento en el largo plazo. Pueden arriesgarse un conjunto de hipótesis para explicar este comportamiento. Por un lado, la complejidad misma del aparato público, que determina inflexibilidades hacia el descenso de muchos gastos, a pesar de los intentos de implementación de políticas restrictivas. Por otro lado, las pujas al interior del aparato del estado, generaron fenómenos como la feudalización verificada en algunos organismos con la correlativa fragmentación del poder. Estas contradicciones se expresaban a través de la defensa de la porción presupuestaria, y la consiguiente disminución de la capacidad de control central de los gastos. Esta explicación podría justificar, por ejemplo, el incremento verificado en los gastos de seguridad social, que se relacionaría con el reparto de los organismos pú-

blicos entre las tres fuerzas de la corporación militar. Las disputas entre la Secretaría de Seguridad Social con el Ministerio de Economía fundamentarían en buena medida el comportamiento diferencial de los gastos de esta finalidad.

Como contrapartida, las reformas tributarias encaradas en el período tendieron a incrementar la regresividad del sistema, lo cual implicaría una suerte de neutralización de los beneficios distribuidos por la política social, con el menor ingreso disponible de los sectores de menores recursos. La eliminación de aportes patronales es un ejemplo de esta cuestión.

Por último, debe considerarse que el análisis del gasto social no permite discriminar la forma en que se distribuyen los servicios prestados entre los distintos estratos poblacionales, en función de la distribución de ingresos. Este análisis podría implicar un mayor grado de regresividad de los gastos sociales. A ello habría que agregar consideraciones acerca de la calidad de los servicios prestados, difíciles de cuantificar pero no menos relevantes para el análisis.

#### La política social a partir de 1983

El período democrático iniciado a partir de 1983 ha producido un replanteo global de la política social existente. El mismo tiende a generar una modificación de la canalización del gasto, en el sentido de incrementar primordialmente la participación de los sectores de menores recursos. Ello es consecuencia de un marco global de restricciones presupuestarias, que limitarían la posibilidad de expansión del gasto.

Para ello, se han encarado programas tendientes a atender a los sectores marginados de la población, que no pueden cubrir con sus ingresos las necesidades básicas. En este marco se inscriben el Programa Alimentario Nacional (PAN), el programa de comedores escolares. Por otra parte, la prioridad explícita del gobierno es reestablecer el acceso universal y gratuito a

los servicios sociales, haciendo hincapié en la recuperación de costos cuando los beneficiarios puedan pagar.

Esto se expresa en un conjunto de objetivos. (30) En educación, restablecer la tradición de acceso universal y gratuito para los grupos de bajos ingresos. En atención de la salud, consideración preferente de la atención primaria, la coordinación de los organismos de financiación para maximizar la cobertura, la igualdad y calidad de la atención, la coordinación de quienes provean esos servicios y la descentralización de la administración e introducción de un programa de emergencia de apoyo alimentario (PAN) para las familias necesitadas. En vivienda, se plantea la reducción del déficit habitacional de las familias de menores ingresos. Asimismo, se busca el perfeccionamiento de los procedimientos presupuestarios y las instituciones para mejorar la eficiencia y la finalidad del gasto.

La evaluación de las autoridades es "que no sería conveniente elevar ahora la participación de los presupuestos de servicios sociales en el presupuesto general a menos que los mayores recursos se vinculen a sólidos programas de reforma. Una mayor eficiencia, la introducción de aranceles a cargo de los usuarios y la fijación de metas precisas, pueden brindar mucha mejor calidad y cantidad de servicios y una ayuda más eficaz. Los recursos que se gastan en estos servicios deberían provenir de los usuarios. Una gran parte de los gastos en servicios sociales públicos benefician a quienes pueden pagar el costo de tales servicios".(31)

Los objetivos planteados van en la misma dirección que las recomendaciones de algunos organismos internacionales. Por ejemplo, el "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988" del Banco Mundial plantea tres tipos de reformas en las finanzas públicas: reorientación del gasto hacia actividades en las que la participación gubernamental sea más crítica (acceso de los pobres); incremento de la utilización de cargos a los usuarios y otros cobros relacionados con prestaciones para financiar tal gasto, y descentralización de algunas responsabilidades públi-

cas, delegándolas en aquellos que están en más estrecho contacto con las necesidades y condiciones locales.

En el área de seguridad social, el período 1984-87 representó un deterioro de las prestaciones, derivado del déficit del sistema. Ante esta situación, se instrumentaron a partir de 1987 un conjunto de medidas tendientes a paliar el déficit. Se complementaron las fuentes de financiamiento con impuestos específicos. Estos impuestos representan el 40% de los ingresos totales. Asimismo, se adoptó una política de pagos que tiende a elevar el haber relativo de los ex-trabajadores en relación de dependencia, con respecto a los ex-trabajadores autónomos. Esta política ha reducido la proporción de beneficiarios que perciben el haber mínimo, desde el 79% en 1986 hasta el 20% en 1988. En tercer lugar se comenzó a resolver el problema de las demandas judiciales. Por último se creó un régimen mediante el cual las compañías aseguradoras pueden ofrecer programas de jubilaciones privadas. (32)

Aún no es posible evaluar en toda su dimensión el comportamiento del gasto público social en este período, pues solo se dispone de estadísticas de gasto público por finalidades hasta el año 1986. Sin embargo, si consideramos el período 1984-86 en relación con el período 1976/83, el gasto social creció en términos reales más de un 10%, y su participación en el gasto total pasó de 32,7% al 35%. Si consideramos el conjunto de finalidades sociales con exclusión de seguridad social, éstas crecieron más de un 20% en términos reales, considerando los promedios de ambos períodos, y más un 15% en relación al promedio del período 1980-83.

El mayor incremento se verificó en la finalidad cultura y educación (34% en relación al período 1976-83 y 24% en relación al período 1980-83) debido fundamentalmente a la expansión de los gastos provinciales. En este comportamiento tiene que ver el incremento del plantel docente, y asimismo el ajuste de remuneraciones reales.

Los gastos en vivienda tuvieron asimismo una expansión superior al 10% (en relación al período 1976-83).

Los gastos en seguridad social observan una contracción en términos reales en relación al período 1980-83, y se mantienen en relación al período 1976-83. Debe destacarse que la disminución más importante se verifica en la jurisdicción nacional. Ello es consecuencia del deterioro de las remuneraciones del sistema, debido a la situación deficitaria del mismo. A partir de 1987 podrían observarse incrementos en estos gastos, derivados de la política de recuperación de las prestaciones.

Este comportamiento del gasto social debe analizarse en el marco global de contención de erogaciones totales del sector público. Esto implica que debería efectuarse (en el marco de una investigación de mayor alcance) un estudio de la reasignación interna del gasto en estas finalidades, a nivel de funciones y programas, con el objeto de analizar la incidencia del mismo en diferentes sectores poblacionales.

## Conclusión

Concluyendo, si tomamos el largo plazo, vemos que entre 1961 y el promedio 1984-86 el gasto social ha crecido a una tasa promedio anual acumulativa de 4,1%. Esta tasa es elevada, si la comparamos con la tasa de crecimiento del producto bruto interno, que en el mismo período fue del 2,2% anual acumulativa.

Esto tiene varias implicancias. Por una parte, no puede negarse que se ha verificado una ampliación de la cobertura social de la población. No es tan claro el análisis de la distribución de dicho gasto en los diversos sectores sociales. El juego de intereses corporativos y presiones sectoriales ha generado muchas veces una distribución desigual de los beneficios, y la existencia de sectores privilegiados.

Por otra parte, la misma complejidad del aparato del

estado producida a partir de la diferenciación y ampliación de funciones estatales, ha generado una compleja estructura de gastos con un alto grado de inflexibilidad hacia la baja.

La revisión de estos problemas ha sido encarada a partir del proceso de democratización, pero son procesos no inmediatos que requieren cambios estructurales.

**APENDICE I**

**CUADROS ESTADISTICOS**

Cuadro 1

		PROYECCIONES DEL GASTO PÚBLICO (EN MILES DE A. U. 1970)																									
		1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total erogaciones		2,30	2,21	2,19	2,16	2,18	2,37	2,51	2,62	2,75	2,89	3,01	3,01	3,57	4,24	4,43	4,08	4,06	4,33	4,22	4,96	5,16	4,83	5,23	4,79	4,80	4,69
- FINALIDADES SOCIALES		0,61	0,56	0,56	0,64	0,68	0,77	0,83	0,91	0,94	0,96	1,05	0,98	1,27	1,68	1,67	1,26	1,26	1,47	1,50	1,78	1,75	1,35	1,67	1,60	1,58	1,74
Adm. Nac.		0,20	0,21	0,20	0,23	0,24	0,28	0,28	0,29	0,32	0,33	0,36	0,36	0,50	0,64	0,60	0,42	0,40	0,47	0,43	0,48	0,45	0,34	0,42	0,41	0,38	0,40
Provincias		0,14	0,15	0,14	0,15	0,17	0,19	0,19	0,21	0,24	0,25	0,26	0,27	0,34	0,45	0,54	0,35	0,35	0,46	0,46	0,59	0,63	0,51	0,60	0,72	0,61	0,73
Emp. del Estado		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sist. Seg. Soc.		0,26	0,21	0,22	0,26	0,26	0,31	0,36	0,40	0,38	0,39	0,42	0,36	0,44	0,54	0,46	0,43	0,46	0,49	0,55	0,67	0,64	0,49	0,63	0,52	0,56	0,59
Salud		0,09	0,09	0,08	0,09	0,10	0,11	0,12	0,12	0,14	0,14	0,15	0,14	0,18	0,25	0,29	0,23	0,22	0,25	0,23	0,25	0,24	0,19	0,20	0,20	0,15	0,26
Adm. Nac.		0,05	0,05	0,04	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,08	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,02	0,04	0,03	0,03	0,03
Provincias		0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	0,08	0,10	0,12	0,14	0,14	0,12	0,15	0,15	0,16	0,19	0,15	0,14	0,15	0,10	0,19
Empresas		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultura y Educ.		0,18	0,18	0,19	0,22	0,23	0,26	0,26	0,27	0,30	0,31	0,32	0,31	0,43	0,50	0,50	0,29	0,30	0,39	0,40	0,45	0,43	0,33	0,41	0,53	0,49	0,49
Adm. Nac.		0,09	0,10	0,11	0,13	0,14	0,16	0,16	0,17	0,18	0,18	0,19	0,19	0,25	0,29	0,28	0,16	0,16	0,20	0,19	0,25	0,18	0,14	0,18	0,18	0,19	0,16
Provincias		0,09	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,10	0,10	0,12	0,13	0,13	0,13	0,18	0,21	0,22	0,14	0,14	0,19	0,22	0,25	0,25	0,19	0,23	0,23	0,33	0,30
Bienestar Social		0,34	0,29	0,29	0,34	0,35	0,41	0,46	0,51	0,50	0,51	0,58	0,50	0,64	0,90	0,67	0,72	0,72	0,79	0,84	1,03	1,03	0,80	1,02	0,91	0,90	0,95
*Seguridad Social		0,30	0,25	0,25	0,30	0,30	0,36	0,42	0,46	0,43	0,44	0,49	0,42	0,52	0,67	0,59	0,53	0,57	0,61	0,68	0,82	0,87	0,61	0,83	0,69	0,68	0,70
Adm. Nac.		0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,06	0,05	0,07	0,10	0,10	0,08	0,09	0,10	0,11	0,13	0,13	0,09	0,10	0,10	0,07	0,08
Provincias		0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,06	0,05	0,07	0,10	0,10	0,08	0,09	0,10	0,11	0,13	0,13	0,09	0,10	0,10	0,07	0,08
Sist. Seg. Soc.		0,26	0,21	0,22	0,26	0,26	0,31	0,36	0,40	0,38	0,39	0,42	0,36	0,44	0,54	0,46	0,43	0,46	0,49	0,55	0,67	0,64	0,49	0,63	0,52	0,56	0,59
*Vivienda		0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,04	0,04	0,03	0,06	0,11	0,15	0,11	0,06	0,07	0,07	0,12	0,07	0,07	0,12	0,11	0,09	0,11
Adm. Nac.		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,04	0,06	0,04	0,04	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01
Provincias		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,05	0,11	0,07	0,06	0,07	0,07	0,12	0,06	0,06	0,10	0,10	0,07	0,09
Ciencia y Técnica		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Adm. Nac.		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Provincias		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- DESARROLLO DE LA ECONOMÍA		1,36	1,31	1,23	1,18	1,15	1,18	1,25	1,27	1,33	1,44	1,47	1,53	1,68	1,85	2,01	2,10	1,99	2,02	1,83	2,15	2,20	2,30	2,49	2,13	2,28	1,99
Adm. Nac.		0,23	0,19	0,17	0,19	0,18	0,20	0,24	0,22	0,25	0,27	0,25	0,28	0,32	0,34	0,31	0,36	0,35	0,33	0,31	0,33	0,34	0,43	0,49	0,38	0,34	0,28
Provincias		0,15	0,15	0,14	0,14	0,16	0,17	0,17	0,18	0,20	0,22	0,20	0,19	0,24	0,28	0,32	0,24	0,34	0,31	0,27	0,25	0,22	0,15	0,22	0,13	0,19	0,21
Empresas		0,98	0,98	0,92	0,85	0,81	0,80	0,84	0,87	0,88	0,95	1,02	1,05	1,11	1,25	1,39	1,49	1,31	1,36	1,25	1,47	1,63	1,69	1,78	1,62	1,60	1,51
- RESTO DE FINALIDADES		0,34	0,34	0,31	0,33	0,36	0,40	0,43	0,44	0,48	0,49	0,50	0,50	0,62	0,70	0,75	0,73	0,80	0,84	0,88	1,03	1,22	1,18	1,07	0,99	0,94	0,96
Adm. Nac.		0,22	0,22	0,19	0,21	0,22	0,25	0,27	0,27	0,29	0,29	0,30	0,30	0,37	0,38	0,41	0,42	0,43	0,47	0,48	0,65	0,81	0,88	0,71	0,59	0,55	0,53
Provincias		0,12	0,12	0,11	0,12	0,14	0,15	0,17	0,16	0,19	0,19	0,20	0,20	0,25	0,32	0,34	0,30	0,37	0,37	0,39	0,38	0,41	0,30	0,35	0,40	0,39	0,42
Empresas		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
*Defensa		0,14	0,14	0,12	0,12	0,12	0,14	0,15	0,16	0,17	0,17	0,18	0,19	0,19	0,19	0,24	0,26	0,27	0,29	0,29	0,30	0,30	0,23	0,31	0,19	0,16	0,19
*Deuda pública		0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,03	0,16	0,34	0,41	0,24
*Arrojo cob. provincial		0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,06	0,07	0,09	0,13	0,11	0,08	0,08	0,09	0,06	0,09	0,07	0,08	0,10
*Seguridad		0,08	0,09	0,08	0,09	0,09	0,11	0,11	0,11	0,13	0,13	0,13	0,13	0,16	0,19	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,25	0,22	0,16	0,18	0,16	0,15	0,10

Fuente: Secretaría de Hacienda

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total por redondeo

Cuadro 2

## EROGACIONES DEL SECTOR PUBLICO (% DEL PBI)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total Erogaciones	34,6	33,8	32,8	30,6	28,4	30,6	31,6	31,6	30,6	30,5	30,0	28,9	32,8	36,8	38,7	36,3	34,4	37,9	34,2	43,9	49,0	48,2	50,7	45,4	47,5	44,1
- FINALIDADES SOCIALES	9,1	8,6	8,7	9,2	8,8	10,0	10,6	10,9	10,5	10,2	10,4	9,4	11,7	14,5	14,4	11,1	10,8	12,8	12,2	15,7	16,6	13,5	16,3	15,9	15,6	16,4
Adm. Nac.	3,0	3,1	3,2	3,4	3,2	3,6	3,7	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	4,5	5,5	5,2	3,7	3,4	4,0	3,4	4,2	4,3	3,4	4,1	3,9	3,8	3,7
Provincias	2,0	2,2	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,5	2,7	2,7	2,6	2,5	3,2	3,9	4,6	3,1	3,1	4,0	3,9	5,2	6,0	5,1	5,9	6,6	6,0	6,9
Emp. del Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Sist. Seg. Soc.	3,9	3,3	3,4	3,7	3,4	4,0	4,5	4,9	4,3	4,1	4,2	3,4	4,0	4,7	4,0	3,8	3,9	4,3	4,5	5,9	6,1	4,9	6,1	5,0	5,5	5,5
Salud	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3	1,7	2,3	2,4	1,9	1,8	2,2	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,9	1,9	2,5
Adm. Nac.	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5
Provincias	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	1,0	1,1	1,2	0,9	1,0	1,3	1,2	1,4	1,8	1,5	1,4	1,4	1,4	1,8
Empresas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Cultura y Educ.	2,7	2,8	2,9	3,1	3,0	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,2	3,1	3,6	4,3	4,3	2,6	2,6	3,4	3,2	4,0	4,1	3,3	4,0	3,4	4,0	4,6
Adm. Nac.	1,4	1,5	1,7	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	2,3	2,9	2,4	1,4	1,4	1,7	1,4	1,8	1,7	1,4	1,8	1,7	1,7	1,9
Provincias	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,6	1,8	1,9	1,2	1,2	1,7	1,8	2,2	2,4	1,9	2,2	2,3	3,0	3,1
Bienestar Social	5,1	4,5	4,5	4,8	4,4	5,3	5,8	6,2	5,6	5,4	5,7	4,6	5,9	7,8	7,5	6,4	6,1	6,9	6,0	9,1	9,7	8,0	9,9	8,6	8,9	8,9
*Seguridad Social	4,5	3,8	3,9	4,3	3,9	5,2	5,5	5,5	4,9	4,7	4,9	4,0	4,8	5,8	5,1	4,7	4,8	5,4	5,5	7,3	8,3	6,7	8,1	6,6	6,9	6,6
Adm. Nac.	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	1,2	1,2	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8
Provincias	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8
Sist. Seg. Soc.	3,9	3,3	3,4	3,7	3,4	4,0	4,5	4,9	4,6	4,1	4,2	3,4	4,0	4,7	4,0	3,8	3,9	4,3	4,5	5,9	6,1	4,9	6,1	5,0	5,6	5,5
*Vivienda	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,9	1,3	1,1	0,1	0,7	0,5	1,2	0,7	0,8	1,2	1,1	0,9	1,0
Adm. Nac.	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,5	0,3	0,4	-	0,1	-	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
Provincias	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	1,0	0,7	0,1	0,6	0,5	1,1	0,6	0,6	1,0	0,9	0,9	0,9
Ciencia y Técnica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Adm. Nac.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Provincias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- DESARROLLO DE LA ECON	20,4	19,9	19,3	16,7	15,0	15,3	15,8	15,4	14,8	15,2	14,6	14,7	15,4	16,1	17,7	18,5	16,8	17,8	14,8	19,0	20,9	23,0	24,1	20,2	22,6	18,7
Adm. Nac.	3,4	2,7	2,7	2,7	2,3	2,6	3,0	2,7	2,8	2,9	3,4	2,7	3,0	2,9	2,7	3,2	2,9	2,9	2,5	2,9	3,3	4,6	4,8	3,6	3,3	2,6
Provincias	2,2	2,3	2,2	2,0	2,1	2,3	2,0	2,2	2,2	2,3	2,0	1,9	2,2	2,4	2,8	2,1	2,8	2,8	2,2	3,1	2,1	1,5	2,1	1,3	1,5	1,9
Emp. del Edo.	14,8	14,9	14,4	12,0	10,6	10,4	10,6	10,5	9,8	10,0	10,2	10,1	10,2	10,8	12,2	13,3	11,1	12,1	10,1	13,0	15,5	16,8	17,3	15,4	17,8	14,2
- RESTO DE FINALIDADES	5,1	5,3	4,8	4,7	4,6	5,3	5,2	5,3	5,3	5,1	5,0	4,8	5,7	6,1	6,6	6,6	6,8	7,3	7,2	5,1	11,6	11,7	10,3	9,4	9,2	9,0
Adm. Nac.	3,3	3,4	3,0	2,9	2,8	3,3	3,2	3,3	3,3	3,1	3,0	2,9	3,4	3,4	3,6	3,8	3,6	4,1	3,9	5,8	7,7	8,8	6,9	5,6	5,4	5,0
Provincias	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	2,3	2,7	3,0	2,7	3,1	3,2	3,2	3,3	3,9	3,0	3,4	3,8	3,9	4,0
Empresas	-	0,1	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-
*Defensa	2,1	2,1	1,8	1,7	1,5	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	2,1	2,3	2,3	2,5	2,4	2,7	2,9	3,3	3,0	1,8	1,6	1,8
*Deuda pública	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	0,1	0,1	0,1	-	0,2	0,1	0,2	0,3	1,4	3,3	4,1	2,3	2,2	2,2	1,7
*Apoyo gob. provincial	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,1	1,0	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7	0,8	0,9	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Secretaría de Hacienda

Cuadro 3

EROGACIONES DEL SECTOR PUBLICO  
ESTRUCTURA %

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986		
Total Erogaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
- Administrativas	26,3	25,4	26,5	30,1	31,0	31,7	33,3	34,5	34,3	33,4	34,7	32,5	35,7	37,2	38,3	39,6	40,6	41,4	42,3	43,2	44,1	45,0	45,9	46,8	47,7	48,6	49,5	
- Personal	6,4	6,5	6,4	6,9	7,1	7,2	7,3	7,9	8,8	8,9	8,7	8,7	9,1	9,3	9,4	9,5	9,6	9,7	9,8	9,9	10,0	10,1	10,2	10,3	10,4	10,5	10,6	
- Gastos en Materiales	11,3	9,8	10,4	12,1	12,9	13,1	14,2	15,5	14,1	13,4	14,0	11,8	12,2	12,5	12,8	13,1	13,3	13,4	13,5	13,6	13,7	13,8	13,9	14,0	14,1	14,2	14,3	
- Otros	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	
- Cultura y Educación	8,3	8,3	8,3	10,1	10,4	10,4	10,4	10,4	11,1	10,9	10,7	10,7	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	
- Bienestar Social	14,1	13,3	13,7	15,7	15,3	17,1	18,1	19,5	18,1	17,3	16,3	16,5	18,0	18,0	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4	19,4
- Seguridad Social	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	
- Vivienda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
- Ciencia y Técnica	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	
- Desarrollo de la economía	5,9	5,9	5,9	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4
- Resto de finalidades	14,7	15,7	14,6	15,4	15,4	17,1	15,5	15,5	10,0	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7	10,7
- Defensa	6,1	6,2	6,5	6,5	6,5	6,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
- Deuda pública	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
- Apoyo gobiernos provinciales	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro 4

## GASTO SOCIAL

## % DEL IBI

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
Utilidades																										
Sociales.....	9,1	8,6	8,7	9,2	8,8	10,0	10,6	10,9	10,5	10,2	10,4	9,4	11,7	14,5	14,4	11,1	10,8	12,8	12,2	15,7	16,6	13,5	16,3	15,9	15,6	
Obras																										
Sociales.....	1,4	1,7	1,9	2,0	1,8	1,9	2,0	1,9	1,8	2,0	2,1	1,9	2,3	2,7	2,3	2,1	2,0	2,5	2,7	3,3	5,4	4,7	4,7	4,3	4,0	
Asignaciones																										
Familiares.....	1,6	1,9	2,0	1,8	1,9	2,0	2,3	2,2	2,1	2,3	2,5	2,2	2,6	2,8	2,2	1,9	1,6	2,1	1,6	2,3	2,3	1,5	1,7	1,4	1,8	
Gasto Social																										
Total (1).....	12,1	12,2	12,2	13,0	12,5	13,9	14,9	15,0	14,4	14,5	13,0	13,5	16,6	20,1	18,9	13,1	14,4	17,4	16,5	21,3	24,3	19,7	22,7	21,6	21,4	
Miles de																										
de 1970.....	0,74	0,74	0,74	0,85	0,89	1,00	1,10	1,15	1,20	1,27	1,36	1,25	1,60	2,04	1,91	1,52	1,55	1,81	1,84	2,41	2,56	1,97	2,34	2,29	2,16	
Particip. de (1)																										
el gasto																										
Total (en %)...	32,2	34,3	34,3	37,8	38,9	40,3	41,5	42,0	41,7	41,7	43,3	40,9	44,0	47,5	43,7	37,5	37,9	40,9	42,8	43,0	42,8	36,2	39,7	42,3	40,1	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Secretaría de Hacienda y Fiel.

Nota: Para sacar la participación en las erogaciones totales, se incluye en éstas el gasto de Obras Sociales y Asignaciones Familiares.

Cuadro 5

FINANZAS SOCIALES (EXCEPTO SEGURO SOCIAL)  
(% DEL PBI)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
TOTAL (1)	4,6	4,8	4,8	4,9	4,9	5,2	5,3	5,3	5,6	5,5	5,5	5,4	6,9	8,8	9,3	6,4	5,9	7,4	6,6	8,4	8,2	6,9	8,1	9,4	8,9	9,5	
SAUD	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3	1,7	2,3	2,4	1,9	1,8	2,0	1,9	2,2	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Administración Nacional	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9	1,1	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Provincias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Procesos del Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CEDURA Y EDUCACION	2,7	2,8	2,9	3,1	3,0	3,3	3,3	3,4	3,3	3,3	3,2	3,1	3,9	4,3	4,3	2,6	2,6	3,4	3,2	4,0	4,1	3,3	4,0	5,1	4,9	4,6	4,5
Administración Nacional	1,4	1,5	1,7	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	2,5	2,5	2,3	1,4	1,4	1,7	1,7	1,8	1,8	1,4	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5
Provincias	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,8	1,9	1,2	1,2	1,7	1,5	2,2	2,3	1,9	2,2	3,4	3,3	3,1	3,0
BIENESTAR SOCIAL (excluido Seg. Social)	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	1,1	2,0	2,4	1,7	1,2	1,5	1,2	1,8	1,4	1,3	1,6	2,1	2,1	2,1	2,0
- Vivienda	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,9	1,3	1,1	0,1	0,7	0,5	1,2	0,7	0,8	1,2	1,1	1,1	0,9	1,0
Administración Nacional	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,4	-	0,1	0,1	0,7	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Provincias	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,8	0,7	0,1	0,4	0,1	1,1	0,7	0,6	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
CENCIA Y TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4
Administración Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
Provincias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Participación en el gasto total de (1) (en %)	13,3	14,2	14,6	15,0	17,3	17,0	16,8	18,3	18,0	18,3	18,3	19,7	21,0	23,9	24,0	17,6	17,2	19,5	19,3	19,1	16,7	14,3	16,0	20,7	18,7	21,5	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Secretaría de Hacienda

Cuadro 6

## SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

## GASTOS TOTALES

Relación con el PBI (%)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Sistema Nac. de Previsión	3,93	4,37	5,22	5,68	4,93	4,94	5,95	6,50
Obras Sociales	1,23	1,45	1,75	1,90	1,99	1,80	1,87	1,95
Subsidio Familiar	1,42	1,65	1,94	2,01	1,84	1,94	2,04	2,33
Total	6,58	7,46	8,90	9,59	8,76	8,68	9,86	10,78
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Sistema Nac. de Previsión	6,88	6,09	6,48	6,39	5,21	6,13	7,47	5,99
Obras Sociales	1,91	1,76	1,99	2,13	1,91	2,33	2,70	2,34
Subsidio Familiar	2,22	2,08	2,33	2,47	2,17	2,55	2,85	2,19
Total	11,01	9,93	10,80	10,99	9,28	11,01	13,01	10,52
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Sistema Nac. de Previsión	5,25	5,19	6,97	7,39	9,08	9,63	7,42	8,01
Obras Sociales	2,13	2,00	2,48	2,70	3,29	5,45	4,70	4,74
Subsidio Familiar	1,87	1,63	2,08	1,64	2,34	2,35	1,49	1,74
Total	9,25	8,82	11,54	11,73	14,72	17,42	13,61	14,45
	1984	1985						
Sistema Nac. de Previsión	7,17	7,53						
Obras Sociales	4,26	4,05						
Subsidio Familiar	1,38	1,76						
Total	12,81	13,34						

Fuente: Fiel - EL GASTO PUBLICO EN LA ARGENTINA 1960-1985 - Junio 1987

## EL ESTADO GENDARME

Las funciones agrupadas bajo la denominación de Estado gendarme comprenden distintas actividades, como la administración general de gobierno (que comprende la conducción ejecutiva, la administración fiscal, la legislación), la defensa, la seguridad, la justicia, los asuntos exteriores. Son bienes considerados públicos puros, tendientes a lograr la posibilidad de convivencia de las comunidades. Para los sectores liberales, inspirados en las teorías económicas predominantes en el siglo XIX, son las funciones propias del estado, que justifican los objetivos para los cuales fue creado.

Los gastos agrupados bajo este concepto observan una tendencia creciente en términos reales, representando en el período militar 1976-83 más de dos veces y media el nivel de los cinco primeros años de la década del '60. En términos del PBI, en 1960 estos gastos alcanzaban un 5,0%, en 1981 un máximo de 8,3% y en el período 1984/86 el 7,2% promedio.

Los gastos en defensa tienen una tendencia creciente, con un pico muy importante a partir de 1975 y con un máximo nivel en el período 1980-83 (en el que tiene lugar la guerra de Malvinas).

Los gastos en seguridad explican una parte importante de esta evolución, principalmente a partir de 1973 y 1974, y con valores máximos en términos reales en 1980 y 1981.

Dentro del resto de erogaciones deben destacarse los gastos destinados a apoyar a los gobiernos provinciales, que constituyen transferencias del gobierno nacional a las provincias. Estos observan una tendencia fuertemente creciente en el tiempo, fundamentalmente a partir de 1974.

Desde 1984 se reducen los gastos en estas finalidades, fundamentalmente por la contracción de las erogaciones en defensa. Esto tiene relación con la disminución de las compras de

equipamiento y también con la contención de gastos salariales. En este período se expanden otras funciones vinculadas con la vigencia del estado de derecho, como legislación y justicia.

Considerando el período 1961-86, el promedio de estos gastos creció a una tasa del 3,36% anual acumulativa, que resulta superior al incremento en las erogaciones totales (2,95%) y al aumento del producto bruto interno (2,2% anual acumulativo). El principal incremento está dado por la función apoyo a gobiernos provinciales y municipales, que crece el 5,9% anual acumulativo. Los gastos en seguridad crecen al 2,9% anual acumulativo. Los gastos en defensa, tienen un crecimiento bajo considerando el período 1961 y 1984-86 (1,0% anual acumulativo), debido a la fuerte reducción operada a partir de 1984. Sin embargo, si tomamos el incremento operado entre 1961 y 1982 (año de mayor nivel real) se expanden a una tasa del 4,2% anual acumulativa.

## EL ESTADO PRODUCTOR Y EL DEFICIT FISCAL

Una parte sustancial del gasto público se canaliza hacia la "producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico, incluyendo el fomento, la regulación y el control de la producción del sector privado y de los organismos estatales". (33) Estos gastos se agrupan en lo que se ha dado en llamar finalidad desarrollo de la economía. Comprende el conjunto de erogaciones (corrientes y de capital) que tienden a satisfacer el objetivo planteado. En esta finalidad tienen una alta ponderación las inversiones, tanto de organismos de la administración nacional, como de las administraciones provinciales y empresas públicas.

Esta finalidad agrupa un conjunto heterogéneo de actividades, correspondientes tanto al sector primario, como al secundario y al terciario. Los gastos más importantes corresponden a las empresas del estado, que concentran alrededor de las 3/4 partes del gasto público con esta finalidad. La administración nacional representa menos de una quinta parte de estos gastos, e involucra principalmente las erogaciones de organismos descentralizados.

El análisis de las diferentes funciones definidas en esta finalidad permite visualizar la alta participación del rubro Energía y Combustibles, que contiene en el nivel nacional los gastos de la Comisión Nacional de Energía Atómica, en el nivel provincial las Direcciones de Energía provinciales, y en las empresas del estado, YPF, YCF y SEGBA. Estos gastos representan alrededor del 60% de la finalidad, y solamente el gasto de empresas del estado en este concepto el 45% de la finalidad.

En la administración nacional, también es importante el gasto de la Dirección Nacional de Vialidad, que es un organismo descentralizado (abarca el 20% de los gastos de la Administración Nacional).

Dentro de las empresas del estado, Ferrocarriles Argen-

nos constituye cerca del 10% del gasto de esta finalidad.

Las erogaciones en desarrollo de la economía, durante el período bajo análisis, constituyen más de la mitad del gasto total hasta 1966, y poco menos del 50% en el período posterior. Esto da una idea de la importancia de estos gastos dentro del conjunto del sector público.

Los datos por finalidad disponibles para el año 1950 sólo permiten comparar con el año 1960 las erogaciones de administración nacional. Estas eran aparentemente cerca de un 15% superiores en 1950 respecto 1960. Ello se deriva de la presencia de un estado fuertemente regulador y promotor del desarrollo en los años '50. En dicho año, la Inversión Bruta Fija del gobierno general y sus empresas representaba el 30,9% de la Inversión Bruta Fija Total, mientras que en 1960 este valor alcanzaba el 24%. (34)

Estos indicadores permiten observar el rol protagónico y tutelar del estado en la economía en los años '50.

### El período desarrollista

En el '60, sin embargo, el estado sigue desempeñando un papel fundamental en la producción de bienes y servicios. En el gobierno de Frondizi, los gastos de la finalidad desarrollo de la economía representan cerca del 60% del total de erogaciones públicas y cerca de 20% del PBIpa. Estos guarismos son los mayores valores de las décadas del '60 y '70. Este nivel de gastos está fuertemente influenciado por las empresas del estado, que tienen un papel protagónico en la Inversión Real del sector público (representan más del 40%). Son años de alta inversión, y altos gastos en bienes y servicios no personales, que contienen las compras de insumos para la producción. La mayor parte de los recursos del estado son utilizados para financiar el desarrollo, y las empresas públicas son uno de los instrumentos más importantes.

Los recursos de las empresas del estado también son altos en valores reales en 1960 y 1961, debido a un nivel de tarifas públicas remunerativo.

Sin embargo, el déficit de las empresas del estado (sin tomar en cuenta las contribuciones) fue elevado en relación al déficit global del sector público, ya que representó en 1960 y 1961 más del 100% del total. Ello significó que el superavit de la administración nacional fue utilizado fundamentalmente para financiar los requerimientos de las empresas del estado. En el año 1962, el déficit del sector público crece considerablemente, representando el 7.76% del PBI, y las empresas del estado alcanzan un déficit equivalente a las 3/4 partes del total.

Si bien la participación de la deuda externa pública sobre la deuda externa total en estos años es cercana al 80%, el nivel global es poco significativo y la incidencia de los intereses en el gasto es baja, y no alcanza el 1% del PBI.

### El gobierno de Illia

Durante el gobierno de Illia, la participación de los gastos en desarrollo de la economía baja en relación al período desarrollista.

Las erogaciones de las provincias para esta finalidad se incrementan cerca de un 7% en términos reales, considerando el período 1964-66 en relación al período 1961-63. Es interesante destacar que esta expansión va a volver a ser importante en el gobierno democrático del período 1973-76. Los gobiernos democráticos implican en general un mayor poder relativo de las provincias en la distribución de poder. Ello se traduce en mayores gastos, no sólo en inversiones sino también en salarios, y asimismo en un incremento importante en el empleo.

Dentro de las erogaciones de las empresas del estado, la participación de los gastos en personal crece en relación al período anterior, y baja la participación de la inversión real,

y de las compras de bienes y servicios no personales. Los recursos de las empresas disminuyen en términos reales, debido a una fuerte caída experimentada en el nivel de tarifas públicas, que alcanzan en 1965 el más bajo nivel de la década.

Las empresas del estado tienen en este período una importante participación en la producción global. Tomando las estadísticas de ventas de las empresas estatales en relación con las ventas de las cien mayores empresas (35), éstas representan más de un 25%. Esta participación va a continuar creciendo en años posteriores.

El déficit del sector público consolidado se mantiene en promedio por encima del 5% del PBI. Las empresas del estado representan cerca del 70% de dicho valor, y los organismos descentralizados explican cerca del 20% del mismo. Aparentemente, este fenómeno se relaciona con la incapacidad de las autoridades durante este período para someter a organismos descentralizados y empresas del estado a un efectivo control central. (36) Se otorgaron incrementos salariales que superaron la tasa de crecimiento de los precios. Ello generó un crecimiento del déficit de estas entidades. Por otra parte en 1965 el déficit de Ferrocarriles Argentinos alcanzó el 50% del déficit de las empresas del estado, y un 40% del déficit global del sector público.

Sin embargo, esta expansión del desequilibrio no fue provocada fundamentalmente por un incremento en las erogaciones. Los recursos totales del sector público disminuyeron en términos reales, fundamentalmente los de origen no tributario, es decir los ingresos por ventas de las empresas del estado, debido al retraso en los precios y tarifas producido en el período.

El impulso de la reactivación económica se canalizó principalmente a través de la expansión del financiamiento monetario del déficit fiscal, y también a través del crédito a tasa de interés negativa.

## El gobierno militar de 1966

El período autoritario iniciado en 1966 significó una expansión real de más de un 10% del gasto en desarrollo de la economía, en relación al gobierno de Illia. El gasto de la administración nacional y los gobiernos provinciales se expande en promedio más de un 20%, debido al incremento de gastos de la Dirección Nacional de Vialidad, y las Direcciones Provinciales de Vialidad, fundamentalmente a partir de 1969.

El gasto de las empresas del estado crece menos de un 10% real, fundamentalmente en la función Energía y Combustibles. Esta tendencia expansiva de las erogaciones totales se va a mantener en el período 1970-72. La inversión pública constituye en 1970 el 36% de la Inversión Bruta Interna total. La inversión de empresas públicas constituye en los años 1971 y 1972 más del 57% de la Inversión Bruta Interna. La administración nacional participa en menos del 20% y las provincias en más del 20%. El estado participa fundamentalmente en la expansión de la infraestructura necesaria para la acumulación privada.

Se produce una reasignación del gasto de empresas del estado, con un crecimiento de la inversión real (principalmente en 1968 y el período 1970-72), y el consiguiente gasto en bienes y servicios no personales. La participación de los gastos en personal decrece.

Por el lado de los recursos, a partir de 1966 y hasta 1969 se produce una importante recuperación del nivel general de tarifas públicas, especialmente las de energía, lo que determina un incremento en el nivel real de recursos. Ello redundará en una importante disminución del déficit de las empresas del estado en relación al período anterior.

Sin embargo, en un contexto de sensible reducción del déficit fiscal a partir del plan Krieger Vasena, la participación el déficit de empresas del estado en el total sigue siendo

importante y superando el 100% del déficit en los años 1967 y 1970 (el resto es próximo al 100%). El déficit de Ferrocarriles Argentinos constituye en los años 67,68 y 69 más del 50% del desequilibrio de las empresas del estado. A partir de 1970 se reduce, representando menos del 30% del total.

Las empresas públicas constituyen en estos años una porción más importante de la economía que en la década anterior. Las ventas de las empresas públicas en relación con el total de ventas de las cien mayores empresas (37) alcanzan en 1969 al 30,6%. La participación en el sector industrial no es muy relevante, ya que alcanza al 9,4% de la producción industrial. (30)

### El gobierno peronista

En el período peronista se expanden fuertemente los gastos de la finalidad desarrollo de la economía, tanto en el total del sector público (más del 30% real) como en las distintas jurisdicciones, fundamentalmente las provincias (casi un 45% real) y las empresas (34%). Sin embargo, la participación de esta finalidad en el gasto total cae en relación al período 1967-72 debido a un aumento más que proporcional del gasto social.

El déficit fiscal crece fuertemente durante este período. Sin embargo, si bien el desequilibrio de las empresas del estado crece en términos del PBI en relación al período anterior, su participación en el total es menos importante (36% promedio). Las provincias y también la administración nacional contribuyen a explicar la necesidad global de financiamiento en un 26% y un 42% respectivamente. El comportamiento provincial se vincula con un mayor poder relativo de estas jurisdicciones en los períodos democráticos.

Esta expansión del desequilibrio fiscal se explica por una parte por la expansión de las erogaciones. Por la otra, el

año 1975, en que el déficit fiscal supera el 15% del PBI, se caracteriza por una importante caída en la recaudación tributaria, como consecuencia de la explosión inflacionaria conocida como "rodrigazo", y de un sistema tributario que no contemplaba la indexación de las deudas fiscales.

Los recursos no tributarios, provenientes de precios y tarifas públicas, se incrementaron debido a la gran recuperación operada en dicho período, que llevó su nivel general un 30% por encima del de 1960.

Dentro de las erogaciones de empresas públicas, puede observarse una mayor participación del rubro personal, que supera la importancia de la inversión real y el gasto en bienes y servicios no personales. La política de recuperación salarial explica en buena medida la expansión de gastos en las empresas del estado, y también el crecimiento del empleo.

En el año 1975 se produce una importante expansión de la inversión pública, que representa cerca del 50% de la Inversión Bruta Interna. La inversión de las empresas del estado explica más del 70% de la inversión pública, y las empresas conjuntamente con las provincias más del 90%.

En 1974, las ventas de las empresas estatales representan el 36,6% de las ventas de las cien mayores empresas. En 1973, las empresas del estado participan en un 9,2% de la producción industrial (39), y asimismo se verifica un importante grado de concentración. Las empresas del estado constituyen un 12,5% de las ramas altamente concentradas, un 3,1% de las ramas medianamente concentradas, y un 1,6% de las ramas escasamente concentradas.

Desde el punto de vistas del producto a costo de factores, en 1974 el sector público constituye el 84,3% del producto del sector minas y canteras, el 8,1% del producto de industrias manufactureras, el 98,3% del sector electricidad, gas y agua, el 29,0% de transporte y comunicaciones, el 15,2% de es-

tablecimientos financieros, y el 20,8% del producto bruto interno a costo de factores. (40)

Dentro de los sectores industriales, la producción más importante corresponde a la refinanciación de petróleo y derivados del petróleo y carbón, que alcanzan cerca del 50% de la producción total estatal. La segunda en importancia es el hierro y el acero (26%).

### El gobierno militar de 1976

A partir del gobierno militar de 1976, se expande el gasto en desarrollo de la economía, con un ritmo muy inferior al verificado en el período peronista. A partir de 1980, los gastos provinciales en esta finalidad se contraen, y se expande el gasto de empresas del estado.

El déficit fiscal se reduce de manera importante en 1976, pero luego tiene una tendencia creciente, alcanzando un 13% del PBI en 1981, 15% en 1982 y 16% en 1983. La participación del déficit de las empresas del estado se incrementa, explicando más del 50% del desequilibrio global hasta 1980.

En la estructura de erogaciones de las empresas públicas puede visualizarse una mayor participación de la inversión real y de las compras de bienes y servicios no personales. En este período se incrementa asimismo fuertemente la incidencia de los intereses de deudas sobre las erogaciones. Estos llegan a representar cerca del 4% del PBI en 1981 y 1982, lo que explica más del 60% del déficit de estas entidades.

Los recursos se incrementan en 1976 y luego se mantienen (con algunos altibajos), concordantemente con una tendencia a la recuperación de precios y tarifas públicas.

La inversión pública representa en 1980 el 42% de la Inversión Bruta Interna. En el período 1976-78 estos gastos

tienen una importante expansión, en relación con la ejecución de obras por la realización del Campeonato Mundial de Fútbol en 1978.

Las empresas del estado representan en 1979 un 41% de las ventas de las cien mayores empresas; y un 11,9 de la producción industrial en 1981. En este año, a su vez, constituyen un 15% de las ramas altamente concentradas.

En 1977 la participación del sector público en el producto bruto interno a costo de factores se mantiene con relación al año 1974 en un 20,6%. En Minas y Canteras participa en un 84,1%; en Industria en 8,1%; en Electricidad, Gas y Agua en 98,4%; en Transporte y Comunicaciones en 27,4% y en Establecimientos Financieros en 12,2%.

Hacia 1982 esta participación se incrementa. El sector público constituye el 23,9% del PBI cf; el 88% de Minas y Canteras; el 9,9% de Industria; el 98,4% de Electricidad, Gas y Agua; el 29,6% de Transporte y Comunicaciones; el 13,3% de Establecimientos Financieros. (41).

Cabe acotar que, si bien se verifica un incremento en la participación de las empresas el estado, a partir de distintos indicadores económicos, su importancia dentro de la producción industrial global es baja. Cerca del 80% de la producción industrial de estas empresas corresponde en 1983 a refinanciación de petróleo y derivados del petróleo y carbón (44,3%) y hierro y acero (32,8%). El resto de los sectores industriales están prácticamente en manos del sector privado.

Finalmente, debe aclararse que la participación del sector público en el PBI, si bien no es despreciable, se encuentra dentro de los standards internacionales.

#### **El gobierno de Alfonsín**

A partir del gobierno democrático de 1983 se ha instru-

mentado una política tendiente a reducir las erogaciones del sector público, para buscar una solución a la crisis fiscal. La disminución de recursos operada en 1984, y la recuperación salarial verificada en dicho año, determinó un déficit fiscal equivalente al 12,64% del PBI. Este proceso se verificó tanto a nivel nacional como provincial. Las provincias significaron en 1984 más del 42% del desequilibrio. Las empresas representaron algo menos del 40%.

En 1985 y 1986 se logra la reducción del déficit fiscal del sector público, al 6% y 4,3% del PBI. Sin embargo, la principal contracción se verifica en la Administración Nacional, ya que las provincias presentan un desequilibrio superior al del sector público, y las empresas alcanzan el 70% en 1985 y el 50% en 1986 del déficit global. A ello se suma a partir de 1985 un creciente desequilibrio del Sistema de Seguridad Social, que explica en este año un 20% del total, y en 1986 un 30%.

El pago de intereses de deudas, externos y principalmente internos, significan un 80% del déficit del sector público. Para las empresas del estado, los intereses representan cerca del 40% del desequilibrio.

Los gastos en la finalidad desarrollo de la economía, en el marco global de contención de erogaciones, se mantienen estables verificándose una contracción para la jurisdicción nacional y para la provincial, y un incremento inferior al 10% para las empresas del estado.

La expansión del déficit provincial se relaciona con una disminución de recursos especialmente a partir de 1984. Debe aclararse que en 1988 se produce una modificación de la ley de coparticipación federal, que implica mayores recursos tributarios para las jurisdicciones provinciales.

El logro del equilibrio fiscal, y su reducción a un mínimo nivel compatible con su financiamiento externo, constituye un objetivo explícito del gobierno, y en este marco se inscri-

ben un conjunto de medidas tendientes a:

- la privatización selectiva de empresas del estado;
- la desregulación y desmonopolización en las áreas de combustibles, y de servicios públicos de energía, comunicaciones y transporte.
- lograr el financiamiento independiente para las provincias, las empresas públicas y el sistema de previsión social.
- racionalización y jerarquización del personal de las empresas públicas, y de la Administración Pública para aumentar su eficiencia.
- reducción de la elusión y la evasión fiscal. Esta reforma tiende asimismo a replantear el rol de los subsidios fiscales, en un marco de desregulación de los mercados.

La evaluación de estas medidas y su impacto sobre el gasto público podrá efectuarse cuando se disponga de estadísticas completas del período de gobierno. De cualquier manera, muchas de ellas tienen una incidencia de mediano y largo plazo sobre la posibilidad de reducción del gasto global.

## Conclusión

En conclusión, si tomamos el largo plazo, los gastos de la finalidad desarrollo de la economía crecieron, entre 1961 y el promedio del período 1984-86 a una tasa anual acumulativa del 1,8%. Las empresas públicas expandieron su gasto al 2,09% anual acumulativo en el mismo período. Esta expansión resulta menor que la verificada en las erogaciones totales del sector público (2,95%) y menor también que la tasa de crecimiento del PBI (2,2% anual acumulativo).

Con respecto a las empresas del estado, puede observarse que, en general, el gasto en personal tiene una mayor participación en el gasto total en períodos democráticos que en períodos autoritarios. El gasto en Inversión, y en Bienes y Servicios no personales, tiene un comportamiento opuesto, es decir

tiene mayor participación en períodos autoritarios.

En relación con el gasto de bienes y servicios no personales, en este concepto aparecen computados los pagos a proveedores. Los sobrepagos pagados en este concepto en los últimos años han agudizado las críticas acerca de la ineficiencia de las empresas públicas, en el sentido de que estos gastos son improductivos. Debería entonces, para discutir este argumento, buscarse un correlato entre el incremento de compras en bienes y servicios no personales y el producto generado por las empresas públicas, para analizar si se verifican incrementos en la productividad. Para ello, debe tenerse asimismo en cuenta que un 40% del gasto en bienes y servicios no personales de las empresas del estado está constituido por compras entre las mismas empresas. Ello significa que deberían correlacionarse incrementos en estos gastos no explicados por una situación de recuperación de precios y tarifas públicas, con el producto bruto de las empresas del estado.

El análisis gráfico de esta correlación (ver gráfico 1, pág. 81) muestra que hay tres momentos a partir de 1970 en los que los gastos en bienes y servicios no personales exceden ampliamente los incrementos del producto de empresas del estado. El año 1976; el período 1982-83 y el año 1985. De estos tres períodos, los dos primeros corresponden a caídas en el nivel general de tarifas y precios públicos, y el tercero a un período de recuperación fuerte de tarifas. Ello induce a pensar en los dos primeros casos que puede tener fundamento el argumento de que en las contrataciones del estado se encuentra un elemento de ineficiencia de las empresas.

Por último, la participación del sector público en el PIBcf, se encuentra en 1982 en un 24%. Su participación en el sector industrial es poco significativa, y no alcanza al 10%, concentrándose en los sectores de refinación de petróleo y derivados del petróleo y carbón; y hierro y acero. El resto del sector industrial se encuentra prácticamente en manos del sector privado. La participación del sector público es elevada,

fundamentalmente en el sector Minas y Canteras, y en Electricidad, Gas y Agua.

Finalmente, el comportamiento de largo plazo de los gastos en desarrollo de la economía, que se expresa en una tasa de crecimiento inferior a la del gasto total, y los gastos sociales en particular, pone de manifiesto que el problema más relevante no es su expansión, sino la presión que ejerce el déficit de las empresas del estado en la necesidad de financiamiento global.

**APENDICE II**

**CUADROS ESTADISTICOS**

Cuadro 7

## DEFICIT FISCAL antes de contribuciones

(% del PBI

	Adm. Central	Ctas. Esp.	Org. Desc.	Adm.Nac.	Ecias. y MCBA	Emp.y E.Binac.	Sit. S. Social	total
1961	-2,61	-0,50	0,97	-2,15	0,65	5,89	-0,03	4,36
62	-0,12	-0,50	0,97	0,35	1,35	5,81	0,25	7,76
63	0,60	-0,46	0,96	1,10	0,91	5,28	-0,30	7,00
64	1,06	-0,39	1,15	1,83	1,06	3,91	-0,17	6,63
65	-0,42	-0,32	1,02	0,28	0,96	3,27	-0,43	4,08
66	0,23	-0,27	1,07	1,03	0,94	2,78	0,19	4,93
67	-1,50	-0,31	1,46	-0,35	0,49	2,40	-0,46	2,09
68	-1,68	-0,32	1,58	-0,42	0,42	1,99	0,24	2,23
69	-1,70	-0,37	1,30	-0,77	0,71	1,74	0,07	1,75
1970	-1,71	-0,48	0,96	-1,23	0,77	2,36	-0,11	1,79
71	-0,86	-0,39	0,87	-0,38	1,43	3,34	-0,04	4,34
72	-0,96	-0,44	1,60	0,20	2,42	3,22	-0,04	5,80
73	1,14	-0,68	1,85	2,31	2,77	2,89	-0,51	7,46
74	0,92	-1,04	1,82	1,70	3,56	3,17	-0,26	8,17
75	2,84	-0,57	1,72	3,99	6,72	4,72	-0,29	15,14
76	1,67	-0,37	1,78	3,09	3,66	5,05	0,00	11,81
77	-0,06	-0,93	1,64	0,65	1,28	2,77	0,00	4,71
78	1,10	-1,33	1,88	1,65	1,56	3,26	0,02	6,48
79	1,82	-1,58	1,19	1,43	1,40	3,67	0,02	6,51
1980	1,39	-2,17	1,68	0,90	1,93	4,59	0,04	7,47
81	3,18	-1,39	2,36	4,15	3,89	5,24	-0,02	13,26
82	3,87	-1,33	3,50	6,04	2,20	6,91	-0,04	15,11
83	3,10	-1,67	2,63	4,06	4,85	6,30	0,88	16,08
84	1,10	-1,28	1,93	1,75	5,33	4,87	0,68	12,64
85	-5,28	-2,00	1,75	-5,52	6,21	4,23	1,13	6,05
86	-4,87	-1,97	1,48	-5,37	6,18	2,20	1,29	4,30

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Secretaría de Hacienda.

Nota: (-) superávit

## Cuadro 8

**DEFICIT FISCAL ANTES DE CONTRIBUCIONES**  
**PARTICIPACION EN EL TOTAL DEL SECTOR PUBLICO (%)**

	Adm. Central	Ctas. Esp.	Org. Desc.	Adm. Nac.	Polias. y MCHA	Empr. y E. Binac.	Sist. S. Social	Total
61	-59,9	-11,5	22,2	-49,3	14,9	135,1	-0,7	100,0
62	-1,5	-6,4	12,5	4,5	17,4	74,9	3,2	100,0
63	8,6	-6,6	13,7	15,7	13,0	75,4	-4,3	100,0
64	16,0	-5,9	17,3	27,6	16,0	59,0	-2,6	100,0
65	-10,3	-7,8	25,0	6,9	23,5	80,1	-10,5	100,0
66	4,7	-5,5	21,7	20,9	19,1	56,4	3,9	100,0
67	-71,8	-14,8	69,9	-16,7	23,4	114,8	-22,0	100,0
68	-75,3	-14,3	70,9	-18,8	18,8	89,2	10,8	100,0
69	-97,1	-21,1	74,3	-44,0	40,6	99,4	4,0	100,0
<b>1970</b>	<b>-95,5</b>	<b>-26,8</b>	<b>53,6</b>	<b>-68,7</b>	<b>43,0</b>	<b>131,8</b>	<b>-6,1</b>	<b>100,0</b>
71	-19,8	-9,0	20,0	-8,8	32,9	77,0	-0,9	100,0
72	-16,6	-7,6	27,6	3,4	41,7	55,5	-0,7	100,0
73	15,3	-9,1	24,8	31,0	37,1	38,7	-6,8	100,0
74	11,3	-12,7	22,3	20,8	43,6	38,8	-3,2	100,0
75	18,8	-3,7	11,4	26,4	44,4	31,2	-1,9	100,0
76	14,1	-3,1	15,1	26,2	31,0	42,8	0,0	100,0
77	-1,3	-19,7	34,8	13,8	27,2	58,8	0,0	100,0
78	17,0	-20,5	29,0	25,5	24,1	50,3	0,3	100,0
79	28,0	-24,3	18,3	22,0	21,5	56,4	0,3	100,0
<b>1980</b>	<b>18,6</b>	<b>-29,0</b>	<b>22,5</b>	<b>12,0</b>	<b>25,8</b>	<b>61,4</b>	<b>0,5</b>	<b>100,0</b>
81	24,0	-10,5	17,8	31,3	29,3	39,5	-0,2	100,0
82	25,6	-8,8	23,2	40,0	14,6	45,7	-0,3	100,0
83	19,3	-10,4	16,4	25,2	30,2	39,2	5,5	100,0
84	8,7	-10,1	15,3	13,8	42,2	38,5	5,4	100,0
85	-87,3	-33,1	28,9	-91,2	102,6	69,9	18,7	100,0
86	-113,3	-45,8	34,4	-124,9	143,7	51,2	30,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Secretaría de Hacienda

Cuadro 9

SECTOR PÚBLICO.  
PROYECCIONES RECURSOS Y NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO  
1961-1986  
RELACION CON EL PPI (%)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
PROYECCIONES CORRIENTES	27,56	28,20	28,17	27,27	25,06	27,43	27,26	26,58	25,50	25,13	24,74	24,63	27,18	30,54	30,57	25,64	24,60	30,81	29,87	34,33	39,34	39,64	41,04	38,17	40,26	35,35
Personal	13,97	14,59	14,14	14,43	13,13	14,07	13,15	11,93	11,82	11,77	11,68	11,08	13,91	15,39	15,89	10,41	9,44	11,63	11,50	12,54	12,54	12,54	12,74	12,79	12,79	12,79
Bienes y Serv. no personales	0,94	7,46	7,25	6,57	5,77	6,03	6,32	6,63	6,44	6,25	5,85	5,96	6,96	5,44	6,15	8,29	6,98	7,83	7,19	7,05	7,40	7,40	7,40	7,40	7,40	7,40
Intereses de deudas	0,04	1,11	1,10	1,33	0,99	0,97	0,92	0,93	0,79	0,77	0,65	0,64	0,99	1,17	1,22	1,32	1,22	1,03	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13
Transferencias	10,54	4,44	4,44	4,44	4,55	6,41	6,62	6,66	6,36	6,12	5,47	5,44	6,33	7,75	6,95	11,62	5,96	7,46	7,74	8,81	9,91	10,71	10,71	10,71	10,71	10,71
PROYECCIONES DE CAPITAL	8,47	7,32	7,32	6,63	6,22	5,65	6,62	7,94	7,21	7,87	7,64	7,33	7,07	8,81	8,50	11,51	13,26	12,54	10,51	9,93	9,93	9,93	9,93	9,93	9,93	9,93
Inversión Real	8,47	7,32	7,32	6,63	6,22	5,65	6,62	7,94	7,21	7,87	7,64	7,33	7,07	8,81	8,50	11,51	13,26	12,54	10,51	9,93	9,93	9,93	9,93	9,93	9,93	9,93
PROYECCIONES TOTALES (3)	35,24	37,52	35,39	34,16	31,47	33,87	34,90	34,91	33,71	33,61	32,94	32,43	34,86	39,35	39,51	36,69	37,66	43,35	40,38	43,99	49,99	49,20	50,72	47,27	49,47	42,46
RECURSOS CORRIENTES	33,32	28,99	28,71	27,16	27,04	28,58	32,34	32,14	31,51	31,33	28,65	26,32	27,10	30,69	24,22	27,74	32,75	35,23	33,13	35,57	34,62	32,26	34,17	32,93	30,22	27,25
Tributarios	19,98	15,58	15,80	15,54	15,96	17,14	20,42	19,77	18,57	19,42	16,69	15,30	16,49	19,74	13,62	15,84	19,20	20,88	20,57	23,25	20,35	19,73	18,15	18,15	21,57	21,66
No Tributarios	13,34	13,32	12,91	11,62	11,08	11,44	11,92	12,39	12,94	11,97	11,27	11,02	10,61	10,95	10,60	11,90	13,55	15,35	12,56	12,32	14,27	13,54	15,02	14,08	13,65	15,59
RECURSOS DE CAPITAL	0,55	0,76	0,68	0,37	0,35	0,36	0,48	0,54	0,45	0,43	0,34	0,32	0,11	0,49	0,15	0,15	0,41	0,64	0,31	0,42	0,64	0,94	0,55	0,24	0,23	0,16
RECURSOS TOTALES (1) (2)	33,87	29,76	29,39	27,53	27,39	28,94	32,82	32,68	31,96	31,82	28,60	26,94	27,22	31,18	24,37	27,89	33,16	35,87	33,87	36,45	35,73	33,09	34,74	33,36	41,21	38,16
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	4,36	7,76	7,00	6,63	4,08	4,93	2,09	2,23	1,75	1,79	4,34	5,80	7,46	8,17	15,14	11,81	4,71	6,48	6,51	7,47	13,26	15,11	16,08	12,64	6,05	4,30
FINANCIAMIENTO NETO	2,86	4,52	3,14	1,09	1,20	0,30	-0,18	0,42	0,93	0,85	1,91	0,93	0,91	1,85	1,88	4,15	2,83	5,49	5,53	7,47	6,04	6,30	-1,64	-0,99	0,38	
Uso Neto del Crédito Interno	2,38	3,77	2,26	0,71	0,50	0,09	-0,47	0,47	0,57	0,65	0,73	0,63	0,60	0,99	1,77	3,03	1,95	4,24	4,53	5,99	4,67	4,67	-1,19	-0,58	0,38	
Uso Neto del Crédito Externo	0,49	0,76	0,88	0,38	0,70	0,21	-0,30	-0,05	0,36	0,20	1,18	1,05	0,12	0,87	0,11	1,12	1,28	1,25	1,94	1,48	1,67	1,63	0,45	0,57	0,00	
RESERVA	-1,50	-3,24	-3,26	-5,54	-2,87	-4,63	-2,26	-1,61	-0,82	-0,34	-2,43	-3,86	-6,54	-5,31	-13,26	-7,66	-1,86	-1,00	-0,97	-4,43	-5,22	-8,81	-17,72	-13,62	-5,47	-0,52

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Secretaría de Hacienda. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento.

- (1) Incluye Reservas de Ejercicios Anteriores y Financiamiento por Emergencia Económica
- (2) No incluye Financiamiento por Contribuciones.
- (3) No incluye Proyecciones para Contribuciones.

Nota: Las discrepancias en las Proyecciones totales con las cifras por Finalidades obedecen a discrepancias en las fuentes de información.  
Nota: Las diferencias de la suma de los parciales con el total son por redondeo.

Cuadro 10

**SECTOR PUBLICO**  
**EROGACIONES, RECURSOS Y NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO**  
**1961 - 1986**

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
EROGACIONES CORRIENTES	72,07	75,16	77,41	79,83	79,63	80,99	78,11	75,14	73,65	74,77	75,10	72,86	78,37	77,61	77,37	67,12	64,99	71,07	73,97	78,34	76,22	82,74	87,91	82,98	85,15	83,35	
Personal	36,27	39,15	38,88	42,24	41,72	41,54	37,68	34,17	35,06	35,03	35,48	34,07	40,11	39,11	40,14	26,66	24,49	26,89	24,48	28,24	28,60	26,48	25,14	26,98	26,92	28,33	
Riesgos y Serv. no personales	19,41	19,88	21,87	19,83	19,33	17,80	19,11	18,93	19,10	18,89	17,18	19,25	17,09	19,13	19,59	15,08	14,44	18,96	15,13	15,99	16,88	15,41	15,41	16,65	16,60	16,60	
Intereses de Deudas	2,46	3,17	3,17	3,37	3,15	2,86	2,69	2,46	2,34	2,55	2,55	2,77	2,93	2,78	2,69	2,38	2,38	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	
Transferencias	3,18	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	3,13	
EROGACIONES DE CAPITAL	27,93	24,84	22,39	20,17	20,37	19,04	21,52	23,86	24,35	25,33	24,86	24,21	21,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63	22,63
Inversiones Real	22,15	19,70	18,39	18,21	17,99	15,71	19,83	22,74	22,42	23,42	23,19	22,81	20,63	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51	21,51
PROVISIONES TOTALES (3)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(MILES de A de 1970)	2,35	2,27	2,15	2,23	2,24	2,43	2,57	2,68	2,81	2,95	2,99	3,01	3,34	4,09	3,99	4,01	4,07	4,51	4,49	4,96	5,16	4,85	5,23	4,86	4,81	4,52	
RECURSOS CORRIENTES	98,28	97,41	97,66	98,66	68,72	98,76	98,54	98,35	98,50	99,45	98,81	98,80	93,55	98,99	98,38	99,45	98,76	98,26	97,82	97,50	96,89	97,49	98,64	98,71	97,60	97,62	
Tributarios	58,63	52,69	53,76	56,45	56,27	56,71	62,22	60,50	58,10	61,83	59,40	61,43	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58	63,58
No Tributarios	39,65	44,72	43,90	42,21	12,45	42,05	36,32	37,85	40,40	37,62	39,41	37,37	29,97	35,41	34,80	35,87	35,18	34,68	34,24	33,92	33,31	33,91	35,06	35,13	34,02	34,02	
PRÉSTAMO DE CAPITAL	1,62	2,55	2,31	1,34	1,28	1,24	1,46	1,65	1,41	1,35	1,19	1,26	0,43	0,57	0,57	0,54	1,24	1,74	0,82	0,82	0,70	1,48	0,66	0,72	0,72	0,72	
RESERVA TOTALIS (1) (2)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(MILES de A de 1970)	2,08	1,86	1,73	1,79	1,95	2,07	2,41	2,51	2,66	2,79	2,60	2,46	2,63	3,17	2,46	2,62	3,56	3,83	3,77	4,12	3,77	3,31	3,57	3,52	4,19	4,06	
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(MILES de A de 1970)	0,27	0,47	0,41	0,43	0,29	0,35	0,15	0,17	0,15	0,16	0,20	0,24	0,72	0,83	1,53	1,19	0,51	0,67	0,84	1,39	1,51	1,66	1,34	0,62	0,62	0,46	
FINANCIAMIENTO NETO	65,60	58,25	44,35	16,44	29,41	6,29	-3,61	18,83	53,14	47,49	44,01	33,78	12,39	21,77	12,42	25,14	50,09	84,57	84,98	60,60	50,53	41,65	-10,20	-7,83	9,56	27,81	
Uso Neto del Crédito Interno	54,59	48,57	38,29	10,31	12,25	0,20	-5,74	21,60	32,57	24,79	27,81	19,71	10,71	11,60	11,60	14,63	32,70	44,63	44,63	29,48	20,94	31,65	-4,33	-4,33	4,33	27,81	
Uso Neto del Crédito Externo	11,01	9,78	16,06	6,13	17,16	6,09	2,13	-2,84	20,57	22,70	16,20	14,07	1,68	10,17	0,82	10,51	17,39	39,94	40,35	31,12	29,59	9,00	-11,73	-4,50	5,23	27,81	
RESULTADO	-34,40	-41,75	-55,14	-83,56	-70,34	-93,91	-108,13	-81,17	-46,66	-52,51	-55,99	-66,55	-87,67	-77,23	-87,58	-64,86	-39,99	-15,43	-14,90	-59,91	-39,37	-58,31	-110,20	-107,75	-90,41	-12,09	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Secretaría de Hacienda. Cuenta Anual-Inversión-Financiamiento.

(1) Incluye Retorno de Mercados Anteriores y Financiamiento por Brevedad Económica

(2) No incluye Financiamiento por Contribuciones.

(3) No incluye Erogaciones para Contribuciones.

Nota: Las discrepancias en las Proyecciones totales con las cifras por Finalidades obedecen a discrepancias en las fuentes de información.

Nota: Las diferencias de la suma de los parciales con el total son por redondeo.

Cuadro 11

**EMERGENCIAS DEL ESTADO**  
**RECURSOS Y EROGACIONES (excluidas las contribuciones)**  
**% del PBI**

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Total Recursos	10,43	10,36	10,71	10,47	9,31	8,35	8,65	9,34	9,74
Ingresos por Ventas	10,24	10,15	10,36	10,24	9,16	8,18	8,45	8,99	9,34
Total Erogaciones	14,39	16,25	16,52	15,75	13,23	11,62	11,43	11,75	11,73
Personal	4,50	5,66	5,68	5,71	4,97	4,33	4,26	3,89	3,34
Bs. y Ss no pers.	4,81	4,64	4,74	4,77	4,12	3,59	3,64	3,87	4,21
Intereses deudas	0,03	0,27	0,37	0,22	0,23	0,23	0,22	0,35	0,40
Internos		0,17	0,23	0,14	0,15	0,16	0,13	0,15	0,18
Externos		0,10	0,14	0,08	0,09	0,07	0,09	0,20	0,22
Inversión Real	3,58	4,02	3,81	3,58	3,26	2,83	2,55	3,27	3,50

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total Recursos	9,24	8,78	7,93	8,13	8,06	8,75	8,51	9,79	10,17
Ingresos por Ventas	8,97	8,53	7,70	7,97	8,00	8,55	8,41	9,72	9,82
Total Erogaciones	10,98	11,14	11,27	11,35	10,95	11,92	13,22	14,85	12,94
Personal	3,11	2,97	3,32	2,96	3,52	4,22	4,55	3,08	2,72
Bs. y Ss no pers.	4,02	3,85	3,54	3,75	3,71	3,00	3,86	5,40	4,20
Intereses deudas	0,40	0,35	0,37	0,47	0,44	0,37	0,58	0,54	0,87
Internos	0,18	0,16	0,14	0,28	0,30	0,12	0,19	0,22	0,38
Externos	0,22	0,19	0,23	0,19	0,15	0,24	0,38	0,32	0,49
Inversión Real	3,05	3,49	3,56	3,92	3,18	3,32	3,74	5,01	4,68

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total Recursos	11,34	8,94	8,85	10,43	10,08	11,18	10,67	13,67	12,18
Ingresos por Ventas	11,07	8,76	8,64	10,27	9,72	11,03	10,53	13,48	12,06
Total Erogaciones	14,61	12,60	13,44	15,67	17,00	17,48	15,55	17,90	14,38
Personal	3,01	3,13	3,35	2,96	2,20	2,99	3,21	3,06	2,98
Bs. y Ss no pers.	4,67	4,15	3,76	4,55	6,11	7,09	6,36	8,85	6,49
Intereses deudas	1,12	1,08	1,58	3,52	4,09	2,45	2,03	2,50	1,48
Internos	0,71	0,68	1,09	2,42	1,85	0,48	0,30	0,55	0,07
Externos	0,41	0,41	0,49	1,10	2,24	1,98	1,72	1,95	1,42
Inversión Real	4,68	3,70	3,42	3,17	3,29	3,61	3,34	2,80	2,59

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Secretaría de Hacienda

Cuadro 12

**EMPRESAS DEL ESTADO**  
**RECURSOS Y PROGACIONES (excluidas las contribuciones)**  
**Estructura %**

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Total Recursos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos por Ventas	98,2	98,0	96,7	97,8	98,4	98,0	97,7	96,3	95,9
Total Recursos (en miles de A 1970)	0,60	0,64	0,65	0,62	0,61	0,59	0,62	0,69	0,75
Total Progaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personal	31,3	34,8	34,4	36,3	37,6	37,3	37,3	33,1	28,5
Bs. y Ss no pers.	33,4	28,5	28,7	30,3	31,1	30,9	31,8	32,9	36,0
Intereses deudas	0,2	1,7	2,2	1,4	1,7	2,0	1,9	3,0	3,4
Internos		1,0	1,4	0,9	1,1	1,4	1,1	1,3	1,5
Externos		0,6	0,8	0,5	0,7	0,6	0,8	1,7	1,9
Inversión real	24,9	24,7	23,1	22,7	24,6	24,4	22,3	27,8	29,8
Total Prog (en miles de A 1970)	0,83	1,00	1,00	0,93	0,86	0,83	0,82	0,86	0,89
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total Recursos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos por Ventas	97,1	97,2	97,1	98,0	99,3	97,7	98,8	99,3	96,6
Total Recursos (en miles de A 1970)	0,77	0,77	0,72	0,76	0,78	0,89	0,86	1,00	1,09
Total Progaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personal	28,3	26,7	29,5	26,1	32,1	35,4	34,4	20,7	21,0
Bs. y Ss no pers.	36,6	34,6	31,4	33,0	33,9	25,2	29,2	36,4	32,5
Intereses deudas	3,6	3,1	3,3	4,1	4,0	3,1	4,4	3,6	6,7
Internos	1,6	1,4	1,2	2,5	2,7	1,0	1,4	1,5	2,9
Externos	2,0	1,7	2,0	1,7	1,3	2,0	2,9	2,2	3,8
Inversión real	27,8	31,3	31,6	34,5	29,0	27,9	28,3	33,7	36,2
Total Prog (en miles de A 1970)	0,91	0,98	1,03	1,05	1,06	1,21	1,34	1,49	1,39
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total Recursos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos por Ventas	97,6	98,0	97,6	98,5	96,4	98,7	98,7	98,6	99,0
Total Recursos (en miles de A 1970)	1,18	0,99	1,00	1,10	1,01	1,15	1,13	1,39	1,30
Total Progaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Personal	20,6	24,8	24,9	18,9	12,9	17,1	20,6	17,1	20,7
Bs. y Ss no pers.	32,0	32,9	28,0	29,0	35,9	40,6	40,9	49,4	45,1
Intereses deudas	7,7	9,6	11,7	22,5	24,1	14,1	13,1	14,0	10,3
Internos	4,9	5,4	8,1	15,4	10,9	2,7	1,9	3,1	0,5
Externos	2,8	3,3	3,6	7,0	13,2	11,3	11,1	10,9	9,9
Inversión real	32,0	29,4	25,4	20,2	19,4	20,6	21,5	15,6	18,0
Total Prog (en miles de A 1970)	1,52	1,40	1,52	1,65	1,70	1,80	1,64	1,82	1,53

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Cuadro 13

EMPRESAS PUBLICAS

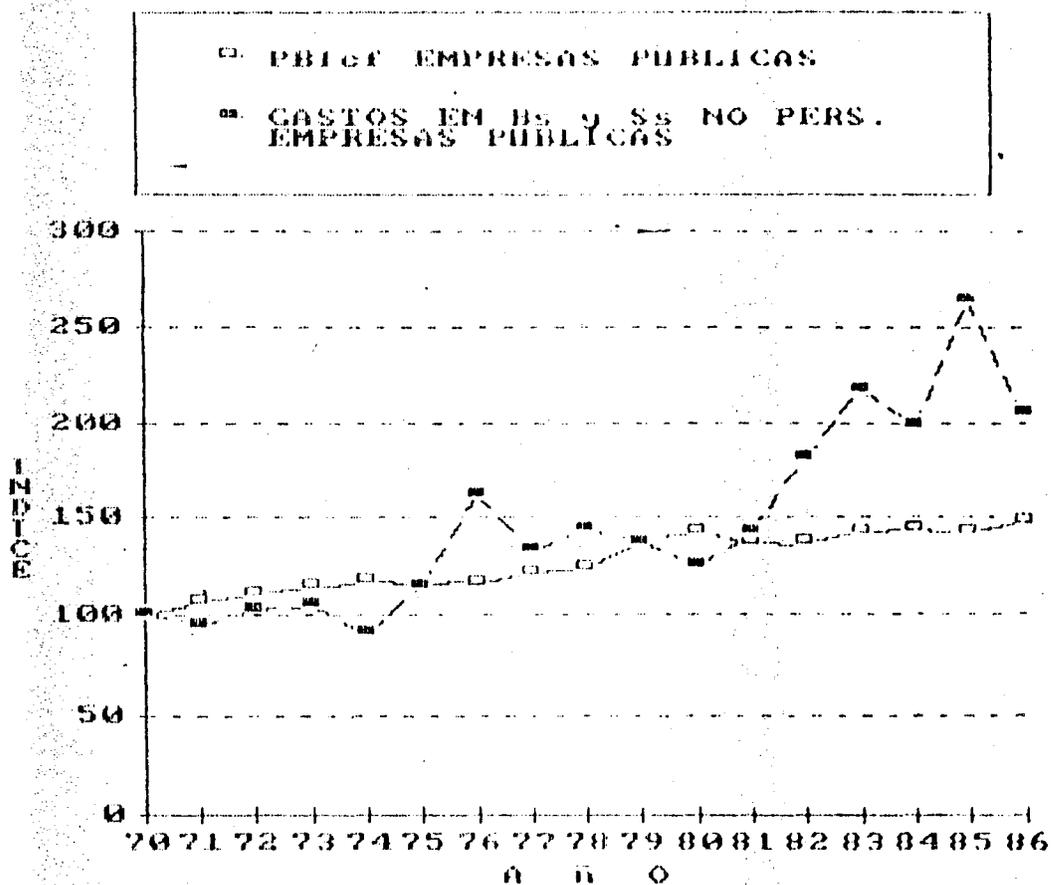
PBI a costo de factores - nivel general

(en A, a precios de 1970)

	PBI of.	Indice base 1970=100	Gastos en Bs. y Ss. no personales	Indice base 1970=100
1970	541,6	100,0	337,8	100,0
71	578,8	106,9	322,3	95,4
72	601,6	111,1	349,5	103,2
73	625,7	115,5	357,7	105,9
74	635,7	117,4	304,9	90,3
75	627,6	115,9	390,0	115,5
76	632,8	116,8	545,5	161,5
77	659,0	121,7	451,4	133,6
78	674,0	124,4	485,7	143,8
79	748,5	138,2	461,9	136,7
1980	771,1	142,4	424,9	125,8
81	744,7	137,5	479,7	142,0
82	740,2	136,7	612,1	181,2
83	771,0	142,4	731,0	216,4
84	782,3	144,4	671,9	198,9
85	769,8	142,1	894,0	264,7
86	798,4	147,4	690,9	204,5

Fuente: Elaboración propia, en base de datos de SIGEP y Secretaría de Hacienda

Gráfico 1



Cuadro 14

EROGACIONES DE EMPRESAS DEL ESTADO  
Y EROGACIONES TOTALES  
% DEL PIB

	Empr. del Estado (1)	Total (2)	(1)/(2) X 100
1960	14,39	34,86	41,3
61	15,13	37,41	40,4
62	15,39	38,66	39,8
63	14,86	38,18	38,9
64	12,97	35,49	36,5
65	11,03	32,35	34,1
66	11,10	34,93	31,8
67	11,81	37,10	31,8
68	11,51	37,03	31,1
69	11,07	35,93	30,8
1970	11,99	38,63	31,0
71	12,08	37,77	32,0
72	12,82	37,00	34,6
73	13,03	40,52	32,2
74	15,55	47,06	33,0
75	16,96	46,40	36,6
76	17,50	43,46	40,3
77	16,82	43,02	39,1
78	18,01	48,93	36,8
79	16,16	45,89	35,2
1980	16,07	49,07	32,7
81	16,64	53,31	31,2
82	18,39	49,13	37,4
83	20,02	55,78	35,9
84	18,99	51,86	36,6
85	20,38	52,09	39,1

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Secretaría Hacienda

Cuadro 15

**PARTICIPACION DEL EMPLEO DE EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO  
SOBRE EL EMPLEO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO  
(EN %)**

1970	25,7
1971	25,4
1972	25,2
1973	24,7
1974	24,1
1975	23,3
1976	24,4
1977	24,0
1978	22,4
1979	20,8
1980	20,4
1981	19,0
1982	18,2
1983	15,9
1984	19,2
1985	18,7

**Fuente:** Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Economía.

**Nota:** El empleo total incluye el de Bancos Oficiales.

Cuadro 16

**INVERSION BRUTA INTERNA PUBLICA TOTAL  
POR JURISDICCION ADMINISTRATIVA  
EN A de 1970 Y PARTICIP. %**

AÑO	ADMINISTRACIONES						EMPRESAS PUBLICAS		TOTAL	
	NACIONAL		PROVINCIAL		MUNICIPAL		A	%	A	%
	A	%	A	%	A	%				
1970	131	18,5	165	23,3	34	4,8	378	53,4	708	100,0
1971	135	18,3	150	20,3	32	4,4	422	57,0	741	100,0
1972	137	17,8	154	20,1	32	4,2	442	57,9	765	100,0
1973	130	20,5	142	22,4	28	4,5	332	52,6	632	100,0
1974	98	14,3	180	26,2	25	3,6	384	55,9	687	100,0
1975	92	9,3	171	17,2	23	2,4	705	71,1	992	100,0
1976	166	14,0	213	18,0	18	1,5	787	66,5	1184	100,0
1977	190	14,6	293	22,4	44	3,4	780	59,6	1307	100,0
1978	174	15,2	273	23,8	55	4,8	643	56,2	1145	100,0
1979	127	13,4	245	25,8	52	5,5	528	55,3	953	100,0
1980	112	12,6	245	27,5	72	8,0	464	51,9	894	100,0
1981	116	15,3	197	26,1	56	7,4	388	51,2	757	100,0
1982	117	17,2	149	21,8	35	5,1	382	55,9	683	100,0
1983	127	16,7	172	22,7	74	9,7	386	50,9	760	100,0

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de ICRA. Memorando.

El área del sector público en la economía según las cuentas nacionales.

Gerencia de Investigaciones y Estadísticas Económicas - 1985.

## LA DINAMICA DE LAS POLITICAS ESTATALES EN LOS DISTINTOS REGIMENES POLITICOS

La evolución y distribución de los gastos públicos configurada a partir de los diferentes roles asignados al estado en el período bajo análisis, induce a reflexionar acerca de los modelos comparativos de selección de políticas públicas en los distintos regímenes políticos, y las razones de sus diferencias en la implementación de las mismas.

Una perspectiva posible es visualizar dichas políticas a partir de los objetivos que los "hacedores de políticas" se propusieron satisfacer con las mismas.

Ernesto Isuani (42) plantea, a partir de la conceptualización de las funciones que el estado cumple en la sociedad, un conjunto de fines que las políticas estatales tienden a satisfacer:

- . Asegurar el orden y la armonía social: función político-ideológica orientada a prevenir, reducir y eliminar conflictos.
- . Crear condiciones para el proceso de acumulación: función de naturaleza básicamente económica, vinculada con la implementación de un marco jurídico que facilite la acumulación, la construcción de infraestructura de base, y la intervención directa en el proceso de producción y distribución.
- . Obtener apoyo político: función estrictamente política y objetivo básico de las fuerzas políticas que disputan el control del estado.

Desde el punto de vista de esta perspectiva de análisis, podría concebirse el proceso de asignación de recursos estatales a distintas finalidades como una sucesión dinámica, con trayectoria cíclica, y puntos de inflexión en el tiempo, o quiebres en

ción en los fines de la política de gasto público. La acumulación se percibe como objetivo, pero se adopta una variante distribucionista. Este modelo es compatible con la existencia de una situación inicial de desempleo, y coherente asimismo con el pensamiento reformista y nacionalista de los radicales.

El estado productor, sin embargo, es menos importante que en el período desarrollista. El estado benefactor se expande en términos reales, pero las asignaciones funcionales del gasto no son los instrumentos más relevantes de la distribución. El financiamiento monetario del déficit fiscal y la política de crédito son utilizados como mecanismo importante de reactivación.

El contexto de bonanza económica, que caracteriza este período, va a perdurar hasta mediados de la década siguiente. Las variables económicas están lejos de configurar la principal causa del quiebre constitucional que se produce en 1966.

El gobierno autoritario que se inicia en 1966 se propone a nivel económico emular el modelo desarrollista. Es decir, el objetivo principal de las políticas es la creación de condiciones para la acumulación de capital, a través de una variante concentradora y tendiente a la integración vertical de la industria y a la incorporación de capital extranjero.

El estado productor se expande, y crecen las inversiones en infraestructura económica, necesarias para el proceso de acumulación. Sin embargo, el estado benefactor también se expande.

Si comparamos este régimen de facto con el período desarrollista, surge que en esta etapa se verifica una mayor importancia del estado benefactor, en términos de la porción que estos gastos representan en el gasto total. El decir, se da la paradoja de que un gobierno autoritario es más "distribucionista" que un gobierno democrático. ¿Cuáles son las razones de este comportamiento? Varias son las hipótesis que pueden arriesgarse.

Por un lado, una explicación podría vincularse con la distinción ya efectuada entre regímenes autoritarios provisionales y constituyentes. La búsqueda de apoyo político en las élites sindicales como forma de legitimación, por parte de los regímenes constituyentes, puede constituir una razón de la expansión del estado benefactor. Asimismo, este hecho pone de manifiesto un fin adicional de las políticas estatales encaradas durante este período, que es la obtención de apoyo político.

Por otro lado, puede arriesgarse otra hipótesis para explicar la expansión del estado benefactor en este período. La explicación puede vincularse con las tendencias paternalistas dentro de las fuerzas armadas, que manejaron las porciones del aparato estatal ejecutoras de estas políticas. Esta facción asumía el "tiempo social" como una tarea de propia incumbencia, para la cual estaban "convocados".

A partir del tercer gobierno peronista se produce un nuevo punto de inflexión, retornando a la tradición distribucionista de la acumulación, y la obtención de apoyo político masivo como fines principales de las políticas estatales. Por ello se expande el estado productor, y el estado benefactor crece de manera considerable.

Sin embargo, fundamentalmente a partir de 1975 surge un objetivo que tenderá desde ese momento a anteponerse a la acumulación y a la distribución, y que es el control de la inflación. Este objetivo, considerado un requisito necesario y previo para crecer, se va a tornar prioritario a través del tiempo, y va a perdurar hasta el presente.

Hasta 1975 la economía asiste a una etapa de expansión constante, y, visto desde la perspectiva actual, los problemas económicos eran insignificantes en comparación con la crisis que se desata fundamentalmente a partir de mediados de la década del '70 y se agudiza en los años '80. En este contexto, parece tomar cuerpo la hipótesis de que la sucesión de regímenes políticos producida tiene una profunda relación con restricciones de orden

político que determinaron grandes dificultades para afianzar las instituciones democráticas. Estas circunstancias parecen prevalecer sobre los problemas de orden estrictamente económico.

Desde el punto de vista económico, existe un factor que quizás podría tomarse como hipótesis que explique la constitución de grupos de poder favorables a uno u otro régimen. La controversia acerca de las variantes concentradora y distribucionista de la acumulación, y los sectores beneficiados por ambas alternativas, pueden haber constituido elementos importantes en las circunstancias que determinaron la sucesión de regímenes.

A partir de 1976 se produce un nuevo quiebre en los fines de las políticas estatales. Por un lado, se tiende a generar un proceso de concentración de capital, con el objeto de insertar a la economía en el mercado mundial. Por otro lado, las condiciones internacionales gestadas a partir de la explosión de los precios del petróleo vuelven el control inflacionario como objetivo prioritario de las políticas estatales. Ello explica la contracción del gasto social y la baja expansión del estado productor, en relación con el período anterior.

A partir de 1980, sin embargo, se produce una expansión del estado benefactor y del gasto total. Pueden arriesgarse varias hipótesis para explicar esta expansión. En los años 1980 y 1981 podría vincularse con la situación de superabundancia de fondos provenientes del endeudamiento externo, que fueron utilizados, y canalizados en gran parte hacia el sector público para financiar la política de ajuste monetario del balance de pagos con objetivos antiinflacionarios.

Otro factor que determinó la expansión de los gastos totales a partir de 1980 fue la fuerte incidencia de los intereses de deudas y el crecimiento de los gastos militares.

A partir de 1982, año en que se produce la derrota de Malvinas, puede pensarse que la situación de falta de credibilidad originada por este hecho generó una necesidad de implementar

políticas destinadas a asegurar el orden y la armonía social, en el sentido de prevenir el descontrol de una realidad poco manejable. La expansión del gasto social puede haber estado vinculada con esta racionalidad.

El período constitucional iniciado en 1983 representa un nuevo punto de inflexión en los fines de las políticas estatales. Hay una necesidad de obtención de apoyo político, derivada de la búsqueda de legitimación de todo régimen democrático. También se requiere generar un proceso de acumulación, que revierta las consecuencias de la crisis que afecta a la economía argentina desde la década pasada. Sin embargo, la carga del endeudamiento externo, y la arriesgada y permanente tendencia a la inflación, constituyen una fuerte restricción que determina la necesidad de anteponer programas de ajuste a políticas expansivas en el orden económico y social.

¿Significa este hecho el abandono de los objetivos antes expuestos? Podría pensarse en una redefinición en la implementación de estos fines a través de las políticas estatales. En ese caso, dichos fines aparecerían, por una parte, en la asignación de prioridades a ciertas políticas sobre otras, en un contexto de contención de los gastos totales. Por la otra, tendrían relevancia las reformulaciones cualitativas de las políticas en las distintas áreas, es decir el sentido de las medidas que se adoptan.

La circunstancia descripta configura un cambio importante en el modelo de formulación de políticas vinculado con este régimen político. Por otra parte, la dificultosa reversión de las restricciones apuntadas, hacen prever la persistencia de este contexto limitante. En consecuencia, éste pareciera constituir el marco en el cual se van a desarrollar las políticas estatales en el futuro.

## CONCLUSIONES QUE GENERAN CUESTIONES

### El estado benefactor

A través del análisis del gasto social en las últimas décadas, surge claramente su tendencia a expandirse en el tiempo.

Considerado en términos por habitante, puede visualizarse asimismo el incremento del gasto social en el largo plazo.

#### Gasto social per cápita (En \$ de 1970)

	1961	1970	1980	1984-86
<b>Finalidades sociales</b>	<u>295,9</u>	<u>400,6</u>	<u>630,4</u>	<u>545,3</u>
- Salud	43,7	58,4	88,5	66,5
- Educación (*)	87,3	129,4	173,5	176,7
- Bienestar Social	164,9	212,8	364,8	314,3
. Seguridad Social	145,5	183,6	290,4	229,0
. Vivienda	9,7	16,7	46,0	33,8

(\*) Incluye Ciencia y Técnica

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Secretaría de Hacienda e INDEC.

Si tomamos los 25 años considerados, vemos que el gasto social per cápita ha crecido entre 1961 y el promedio 1984-86 a una tasa promedio anual acumulativa del 2,5%. La salud al 1,7% anual acumulativo; la educación al 2,9%; la seguridad social al 1,8%; la vivienda al 5,1%. El PBI per cápita creció en el mismo período a una tasa del 0,6% anual acumulativo.

Ahora bien, ¿implica este incremento del gasto social

per cápita un aumento del bienestar? ¿Ha contribuido esta mayor disponibilidad teórica promedio por habitante de bienes públicos a mejorar la equidad en la distribución de ingresos? ¿Se ha ampliado la igualdad de oportunidades de los distintos estratos poblacionales?

La respuesta a estos interrogantes se relaciona con varios factores.

Por un lado, con la distribución de los gastos sociales hacia los distintos segmentos de población, en el sentido de alcanzarlos en forma inversamente proporcional a la riqueza.

Por otro lado, con la universalidad de los servicios prestados; en el sentido de no beneficiar a pocos grupos con mayor poder de negociación.

En tercer lugar, con la calidad de los servicios prestados. Estos servicios no tienen ningún tipo de retorno financiero para el sector público; en consecuencia, su eficiencia se mide por la calidad de los mismos.

Por último, con la complementariedad de otros instrumentos de política económico-social. Una estructura tributaria altamente regresiva compensa o neutraliza los beneficios derivados del estado benefactor, en el sentido de que hace recaer el peso de los mayores gastos en los sectores de menores recursos. Una estructura de recaudación previsional que haga recaer una mayor presión sobre los aportes no patronales puede producir el mismo efecto.

En relación con la distribución de los gastos sociales, algunos autores hablan de la existencia de una "frustración de la promesa universalista del estado del bienestar". (43) Esta frustración residiría en el hecho de que los programas que forman la oferta social del estado no han ampliado la igualdad de oportunidades. Por el contrario, habrían contribuido a reforzar las posiciones relativas de los grupos más organizados y mejor ubicados de la pirámide social. Las presiones de estos grupos

lograrían que sus demandas orientaran la dinámica de la oferta social, de forma que ésta, en lugar de crecer horizontalmente, lo hace en sentido vertical, agregando nuevos beneficios a los sectores ya protegidos.

Nuestra sociedad tiene históricamente una conformación fuertemente corporativizada. En los gobiernos burocrático-autoritarios, mediante "anillos burocráticos" entre empresarios privados y organizaciones públicas que articulan intereses entre burocracia y sectores privados poderosos. En los gobiernos democrático-liberales, mediante un complejo juego de fuerzas entre intereses y corporaciones privadas, organizaciones burocráticas, gobiernos locales, partidos políticos, sindicatos, parlamento y gobierno central. (44) Este intrincado tejido de intereses en pugna ha producido una tendencia a la feudalización y desarticulación del aparato público, generando, con el objeto de obtener legitimidad, superposición de funciones hacia algunos segmentos poblacionales y exclusión de otros sectores con poca capacidad de negociación. A pesar de ello, no puede negarse la extensión de los beneficios sociales desde 1960 hasta ahora.

Con respecto a la calidad de los servicios, es un indicador de difícil medición, porque depende del "grado de satisfacción" que produce a los perceptores del servicio. Pareciera que existe en la sociedad una creciente demanda por mejores servicios del estado. Ello sería un indicador de un consenso acerca de la insuficiente calidad de la oferta pública social. Pero también debería analizarse quiénes son los "voceros" de dicha demanda, y en qué medida representan la "voz" de los sectores más postergados de la sociedad.

En cuanto al sistema tributario, la alta inestabilidad política y económica ha conducido a la existencia de un bajo consenso fiscal, medido a partir de un reducido cumplimiento impositivo. La crisis de las cuentas públicas ha generado, en la búsqueda de recursos de fácil recaudación, un sistema regresivo que recae sobre impuestos no personales. En el área previ-

fico y técnico. Se plantea asimismo que el déficit puede no ser inflacionario, en la medida en que sus requerimientos físicos encuentren oferta suficiente, y sus requerimientos monetarios se compatibilicen con el plan monetario. En síntesis las empresas del estado son en esta visión "palancas de inversión multiplicadora, de promoción del desarrollo". Además, el déficit de estas entidades tendría relación con el hecho de que las mismas no están organizadas en torno a la obtención de beneficios. El "metro" de la rentabilidad estaría circunscripto a objetivos no estrictamente económicos, relacionados con la maximización de bienestar social. (45)

Por otra parte, están quienes plantean que el estado no fue creado para producir. Según estos autores, el abandono de la economía abierta de mercado, las regulaciones estatales crecientes, y el déficit fiscal recurrente constituyen la principal causa del estancamiento y la inflación de la economía argentina. A su vez, el financiamiento monetario del déficit fiscal constituiría un impuesto inflacionario generador de distorsiones económicas. Además, la baja eficiencia de la actividad económica estatal produciría un desperdicio de recursos al derivar parte de los mismos hacia actividades de menor productividad. Esta postura se vincula, en el orden internacional, con dos fenómenos producidos fundamentalmente a partir de la década de los '70: por un lado, el aparente agotamiento del paradigma keynesiano para resolver las crisis económicas y fiscales; por el otro el resurgimiento de los enfoques neoconservadores que redescubren las ideas monetaristas.

Algunos autores plantean que existiría un consenso acerca de la reducción del estado productor, derivado de la existencia de una alianza democrática liberal. El carácter liberal se expresaría en el componente burgués, que plantea como prioridad la desestatización de la economía. Ello se fundaría en el temor de estos sectores al avance tecnocrático representado por las empresas del estado, aunque éstas hayan sido creadas principalmente para apoyar la acumulación privada. (46)

Estos temas generan un conjunto de consideraciones.

En primer lugar, por un lado se exige eficiencia por parte de las empresas del estado. Se les atribuye un conjunto de objetivos macroeconómicos: minimizar el gasto, maximizar exportaciones, minimizar importaciones, incorporar tecnología de punta, etc. Pero por otra parte, la existencia de restricciones exógenas, derivadas de las regulaciones vigentes en todo el ámbito del sector público, imponen una importante limitación a los grados de libertad de la acción gerencial del organismo. Es decir que las empresas están atadas muchas veces al cumplimiento de objetivos que no derivan de sus necesidades de gestión, sino de objetivos de política macroeconómica. Ejemplo de ello es el endeudamiento a que se vieron forzadas en los años 70.

En segundo lugar, las críticas a la falta de eficiencia de las empresas deben dimensionarse en un contexto global de ineficiencia generalizada de la economía. Las empresas del estado no escapan a las condiciones generales del aparato productivo. -

En tercer lugar, los sectores que exigen el achicamiento del estado productor, son muchas veces los mismos que se benefician con su existencia. La gran cantidad de contratos con proveedores privados existente entre las empresas públicas y sectores empresarios ha generado una de las principales razones de pérdida de eficacia y eficiencia de las empresas públicas. Según plantean Faistein y García (47) "el contratista privado en general estima los precios de manera que incluyen la amortización de los equipos en el plazo de vigencia del contrato, aún cuando el mismo fuera menor al de la vida útil (en general no se pacta la cesión de los mismos al ente estatal contratante). A su vez, los nuevos costos financieros e impositivos, los avales para créditos internacionales, etc. están a cargo del ente estatal. Además, cuando factores de política económica general hacen deficitario el negocio, el estado absorbe las pérdidas".

Esto determina que los precios que se cobran al estado son varias veces superiores a los que rigen en el mercado. Ello implica la necesidad de revisar algunas deformaciones de gestión, que generan un alto costo para el estado y una pérdida de eficiencia.

En cuarto lugar, el crecimiento del gasto público y la insuficiencia de recursos corrientes para financiarlo ha conducido a utilizar recursos provenientes del crédito interno y externo, y la emisión monetaria. Las crecientes necesidades de financiamiento, sumadas al agotamiento de la etapa de crédito externo fácil, y a la existencia de intereses y amortizaciones acumulados, han generado dificultades para la compatibilización del plan monetario con las necesidades del sector público. Además, el financiamiento monetario encuentra actualmente una resistencia social, debido a la incidencia del impuesto inflacionario como elemento importante en la formación de expectativas. Esta situación lleva a cuestionar la forma de financiamiento del sector público, y fundamentalmente la magnitud de gasto público que es necesario financiar.

Este conjunto de consideraciones pone de manifiesto la necesidad de analizar este tema en un contexto global, es decir incorporándolo en el plano de la discusión política y la política económica. Pero a su vez, el análisis debe ser más fino y particular, considerando cada caso con su propia especificidad, y evaluándolo con un criterio que encuentre un delicado equilibrio entre eficiencia, eficacia y bienestar social.

#### La búsqueda de soluciones

En síntesis, el tema de las funciones y el tamaño del estado no es fundamentalmente un problema técnico, sino una cuestión política, que depende del consenso entre actores políticos y sociales.

Se han canalizado excesivas demandas hacia el estado, pidiéndosele que garantice la acumulación privada y la redistribución de ingresos, y asuma los riesgos privados. Por otro lado, estas necesidades han generado costos, que han sido socializados por el estado de una manera regresiva, ante la carencia de mecanismos de financiación, lo que ha acentuado en muchos casos los desequilibrios.

Este tema exige entonces la búsqueda de una fórmula consensual y de concertación que permita asignar al estado el rol deseado socialmente, y que a su vez responda de manera no dogmática a las necesidades de acumulación y distribución, abandonando falsos dilemas como estado liberal/estado tutelar, o mercado y propiedad pública.

## NOTAS

- (1) O'Connor (1973).
- (2) Alber (1982) realiza una interesante caracterización de los modelos interpretativos de las ciencias sociales que explican el origen y desarrollo del welfare state.
- (3) Oszlak (1985).
- (4) Offe (1985).
- (5) Entre otros, Marcelo Cavarozzi. Dentro de los autores peronistas, Di Tella (1983) plantea (pág. 45): "Lo curioso es que las prácticas antidemocráticas suelen ser empleadas por gobiernos minoritarios que sólo así pueden llegar al poder y conservarlo después. Pese a esto los peronistas, capaces de ganar elecciones por márgenes substanciales, también consideraron indispensable adoptar medidas coercitivas, innecesarias para su éxito electoral. En rigor, los valores democráticos -de los que desconfiaban- les hubieran otorgado una legitimidad mucho mayor; en cambio las ideologías autoritarias o fascistas que toleraron trabajaron en su contra".
- (6) O'Donnell (1983).
- (7) Cavarozzi (1982) y Halperín Donghi (1985).
- (8) Mallon y Sourrouille (1973).
- (9) Este déficit de balanza de pagos estuvo fuertemente influenciado por la importación de crudo, que en 1958 representó el 20% del total de importaciones de ese año.
- (10) Frondizi había escrito tiempo antes un libro, "Petróleo y Política", en el que sostenía el monopolio estatal en todo el negocio petrolero, siguiendo la inspiración del general Mosconi. Pero rápidamente cambió de opinión. Este hecho constituyó un fuerte elemento de crítica para simpatizantes y detractores.
- (11) Se sustituyeron ramas tradicionales, y las empresas pequeñas y medianas fueron reemplazadas por plantas de mayor tamaño relativo, capital intensivas. Se operó un desplazamiento de la metalurgia nacional, industria de la madera y cuero y sector textil hacia nuevos sectores: plantas automotrices, empresas petroquímicas, sector siderúrgico ferroso y no ferroso. Ver Aspiazu, Basualdo y Khavisse (1986).
- (12) Martínez de Hoz era considerado una variante más "blanda" dentro de la línea "dura". Su nombramiento pudo estar relacionado con la derrota de los "colorados" y el triunfo de los "azules" en el ejército.
- (13) Brodersohn (1969).
- (14) Aspiazu, Basualdo y Khavisse (1986).

- 15) Estos elementos, son descritos por O'Donnell (1972) como características del régimen burocrático-autoritario de 1966. También trata este tema Cavarozzi (1983).
- (16) Cavarozzi (1983).
- (17) Se reducen las cuestiones políticas y sociales a un status que puede ser definido técnicamente. Esta idea proviene de la fracción paternalista del gobierno de Onganía, que ve la política como un conflicto de facciones, y como expresión de intereses parciales, confusión y desorden. Hay una visión de neutralidad de los técnicos y los técnicos: no importa quién haga las cosas, sino que se hagan. O'Donnell (1982) analiza profundamente estos temas.
- (18) Di Tella (1983) sostiene que el desorden de la coalición populista resultó de estas dos tentativas de tomar el control del gobierno, desde extremos opuestos, por grupos relativamente marginales de la coalición popular, la izquierda y la derecha. Plantea que lo esencial del "desenlace" fue la oposición del partido contra la oscilación hacia la derecha que la presidenta y sus allegados procuraban imponer. Esta relación, y no la ineptitud de la presidenta, creó para Di Tella el callejón sin salida donde se originó la caótica situación final.
- (19) Cavarozzi (1983).
- (20) Secretaría de Hacienda. Nomos para la confección del Presupuesto de la Administración Nacional. Ejercicio 1987.
- (21) Idem (20).
- (22) Idem (20).
- (23) FTEL/El gasto público en la Argentina 1960-85.
- (24) González García, Abadie, Llovet y Ramos (1988).
- (25) BCRA. Sector Gobierno. Estadísticas.
- (26) Isuani y Mercer (Boletín Informativo Techint).
- (27) Un análisis histórico de este tema está desarrollado en Feldman, Golbert e Isuani.
- (28) Idem (27).
- (29) Di Tella (1983).
- (30) Argentina. Programa para la recuperación económica y el crecimiento sostenido. Agosto 1988.
- (31) Idem (30).
- (32) Idem (30).
- (33) Idem (20).
- (34) BCRA/Cuentas Nacionales de la República Argentina. Series históricas. Volumen III. 1976.

- (35) De Panorama de la Economía Argentina. Citado por Tendencias Económicas.
- (36) Este hecho es mencionado por Mallon y Sourrouille (1973).
- (37) De Mercado. Citado por Tendencias Económicas.
- (38) Aspiazu, Basualdo y Khavisse (1986).
- (39) Idem (38)
- (40) Goldberg (1983).
- (41) Goldberg (1983).
- (42) Isuani (1986).
- (43) Torre y Gerchunoff (1988) citan a su vez el libro de Julián Le Grand y Ray Robinson. Privatisation and the Welfare State, Allen and Unwin. 1984.
- (44) Un análisis interesante de estas relaciones puede verse en Oscar Oszlak (1980).
- (45) Goldberg (1983).  
Fainstein y García (1986).
- (46) Bresser Pereira (1986).
- (47) Fainstein y García (1986).

- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Insuani, Ernesto. "Maduración y crisis del sistema previsional argentino". Boletín Informativo Techint.
- Ferrer, Aldo; Brodersohn, Mario; Eshaj, E.; Thorp, R. "Los planes de estabilización en Argentina. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1969.
- FUEL. El gasto público 1960-85.
- Frenkel, Roberto y Fanelli, José María. "La Argentina y el Fondo en la década pasada". El Trimestre Económico No213. México. Enero-marzo 1987.
- Goldberg, Samuel. "Consideraciones microeconómicas sobre el sector público". Mimeo. Mayo 1933.
- González García G., Abadie P., Ilovet J.J. y Ramos S. "El gasto en salud y medicamentos. Argentina 1985". Estudios CEIPE. Buenos Aires, 1988.
- Halperín Donghi, Tulio. "Historia Contemporánea de América Latina". Alianza Editorial. Madrid. 1969. (Undécima edición 1985).
- Insuani, Ernesto; Mercer, Hugo. "La fragmentación institucional del sector salud en Argentina: ¿pluralismo o irracionalidad?" Boletín Informativo Techint. No244. Buenos Aires. Septiembre-Diciembre pág. 9-40.
- Insuani, Ernesto A. "Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1986.
- Lerner, Emilia. "Las relaciones entre el estado y la economía en el pensamiento económico; visión panorámica". Mimeo. 1987.
- Llach, J.J. "Reconstrucción o estancamiento". Editorial Tesis. Asociación de Bancos Argentinos. Buenos Aires. Junio 1987.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan. "La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino". Amorrortu Editores. Buenos Aires. 1973.
- Marshall, Adriana. "Políticas sociales: el modelo neoliberal". EACSO. Editorial Legasa. Buenos Aires. 1988.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. El gasto público por finalidades.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Presupuesto 1987.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Proyecto de presupuesto 1988 para la Administración Nacional.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Programación Presupuestaria. "Normas para la confección del Presupuesto de la Administración Nacional. Ejercicio 1987".
- O'Connor, James. "The Fiscal Crisis of the State". St. Martin's Press, Inc. 1973.
- O'Donnell, Guillermo. "Modernización y autoritarismo". Editorial Paidós. Buenos Aires. 1972.

- O'Donnell, Guillermo. "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976" Desarrollo Económico Nº 64. Enero-marzo 1977.
- O'Donnell, Guillermo. "Las fuerzas armadas y el estado autoritario del cono sur de América Latina". N. Lechner (comp.). Buenos Aires. Siglo XXI. 1981.
- O'Donnell, Guillermo. "El estado burocrático-autoritario, 1966-73" Editorial de Belgrano. Buenos Aires. 1982.
- O'Donnell, Guillermo. "Acerca del corporativismo y la cuestión de estado". Buenos Aires. 1983.
- Offe, Claus. "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State". En "Contradictions of the Welfare State". Londres, Hutchinson, 1984.
- Oszlak, Oscar. "La formación del Estado Argentino". Editorial de Belgrano. Buenos Aires. 1985.
- Oszlak, Oscar. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". CIEES/Bs. As., 1980.
- Rouquie, Alain. "Radicales y desarrollistas". Buenos Aires. Shapire Editor. 1975.
- Rouquie, Alain. "Poder militar y sociedad política en la Argentina". Buenos Aires. Eudec. 1981.
- SIGEP. Fuentes y usos de fondos de las empresas públicas.
- SIGEP. Productos Bruto Interno de las empresas públicas.
- Tendencias Económicas. "La economía argentina 1960-1985".
- Torre Juan Carlos, y Gerchunoff Pablo. "El papel del estado". Revista Idea. Buenos Aires. Mayo 1988.