

El Gasto Público y las nuevas formas de intervención del Estado

Por Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva

Uno de los pilares del actual esquema macroeconómico lo constituye el aumento en la intervención del Estado en la economía y en particular de la acción directa que se traduce en mayor gasto público. La negación a una política de ajuste del gasto es el cambio más relevante de paradigma respecto de la modalidad para enfrentar la crisis.

Introducción

En la historia reciente de la economía argentina se produjeron cambios profundos en las formas que asume el Estado para regular las relaciones sociales y económicas.

Durante los años noventa se profundizó el proceso de reformas estructurales iniciado en la década del setenta durante la última dictadura militar, caracterizado por desregulación de los mercados, liberalización financiera y comercial, descentralización de funciones a los gobiernos provinciales y privatizaciones de empresas públicas. Esta forma de intervención del Estado entró en crisis por el agotamiento del régimen de la Convertibilidad a fines de la década pasada y eclosionó en diciembre de 2001.

Después de un período de transición, a partir de mediados del año 2003 el régimen de acumulación financiera fue reemplazado por uno que promueve la acumulación productiva que determinó nuevas características en la intervención activa del Estado.

Una serie de políticas macroeconómicas dieron lugar a una fase de crecimiento sostenido de la producción, generación de empleo y extensión de la protección y promoción social que se orienta a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Uno de los pilares del esquema macroeconómico en estos años fue la acción directa del Estado. La conjunción de más gasto público con superávit fiscal, cambios en la carga tributaria que la hacen más progresiva y una estrategia de desendeudamiento del sector público, permitió recuperar la autonomía política necesaria para impulsar esta nueva forma de intervención del Estado en la economía.

No obstante la voluntad de cambio y los avances alcanzados, persiste para una porción importante de la población una realidad que los mantiene afuera de la contención social que brinda el Estado, reproduciendo situaciones de inequidad y pobreza estructural. El actual contexto de crisis pone en evidencia la penetración de las reformas llevadas a cabo pero también sus limitaciones, lo cual entraña la posibilidad de profundizar los cambios.

El presente documento analiza cómo se reflejaron los cambios en la forma de intervención del Estado en el Gasto Público durante las últimas décadas y, en la

actualidad, frente a la crisis internacional.

Evolución del Gasto Público Consolidado

Procurando que sean representativos de los resultados de la política económica seguida respecto del gasto público por los diferentes gobiernos, y no producto de los sucesivos episodios de crisis económica y política, se ha resumido la información a seis períodos: 1982-83, 1986-87, 1992-94, 1996-98 y 2003-04, que serán comparados con el promedio de los años 2007-08.

El primer período representa los años finales de la última dictadura militar y los resultados en materia de gasto público del modelo impuesto por ésta. El segundo coincide con los años de crecimiento económico del gobierno de Raúl Alfonsín y suponen, dada la volatilidad del período, la consolidación del gasto público de ese esquema macroeconómico. Con el mismo criterio se identificaron dos períodos correspondientes a cada uno de los gobiernos de Carlos Menem, excluyendo del análisis los años 1995 y 1999 por tratarse de años recesivos. Finalmente, se escogieron los años iniciales del gobierno de Néstor Kirchner, como punto de partida de la actual etapa.

El Cuadro 1 evidencia los principales cambios introducidos en cada una de las etapas respecto de la ejecución por finalidad del GPC.

Cuadro N°1
GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR FINALIDAD (% DEL PIB)

FINALIDAD / PERÍODO	1982-83	1986-87	1992-94	1996-98	2003-04	2007-08
Gasto Total	26,98	33,40	31,68	30,66	29,21	37,05
Funcionamiento del Estado	4,31	5,32	6,19	5,81	5,49	6,16
Gasto Publico Social	11,15	17,96	20,37	20,01	19,15	23,48
Gasto Publico en Servicios Económicos	6,81	7,34	3,08	2,32	2,52	5,00
Servicios de la Deuda Pública	4,71	2,77	2,04	2,52	2,05	2,41

Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Así, para el período 2007-08 se observa no sólo que el GPC en términos del PIB es mayor, sino que es el Gasto Público Social el que presenta el mayor incremento respecto de todos los períodos considerados, alcanzando un 23,5% del PIB.

En efecto, el Gasto Público Social del período 2007-08 resultó 12,3 p.p. del PIB superior al registrado en los últimos años de la dictadura militar, cuando el Gasto Social era de apenas el 11,1 % del PIB, es decir que más que se duplicó la participación del gasto social en el producto respecto de hace 25 años.

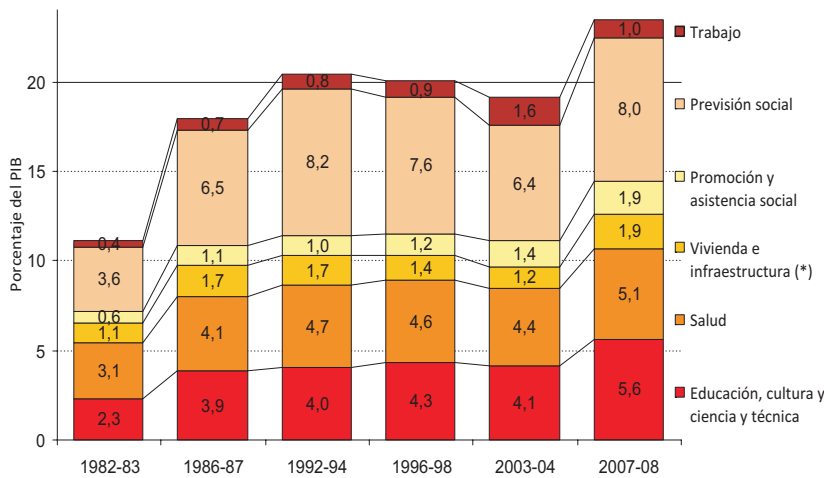
Respecto de los años noventa, el Gasto Público Social se incrementó en prácticamente 3,5 p.p. del PIB y en relación al inicio del gobierno de Néstor Kirchner el Gasto Público Social de 2007-08 creció en más de 4 p.p. del PIB, período en el que el PIB se incrementó un 50%, es decir que el Gasto Social lo hizo, en términos reales, en más del 80%.

En el Gráfico 1 se observa que el gasto dirigido a la función "Previsión social" alcanza en el período 2007-08 al 8% del PIB, la función "Educación, cultura, ciencia y técnica" representa el 5,6% del PIB y los gastos en "Salud" el 5,1% del PIB. En conjunto esas tres funciones representan, en el período 2007-08, algo más del 50% del total del GPC.

Los mayores incrementos respecto del período 2003-04 se observan en los gastos destinados a Previsión Social, que refleja los aumentos sucesivos concedidos para los haberes jubilatorios, la incorporación de nuevos beneficiarios que antes no cumplían las condiciones establecidas para percibir jubilación y pensión y los aumentos otorgados en asignaciones familiares.

La otra función con incrementos significativos corresponde a los Gastos en Educación, en este caso, por incidencia de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, que se tradujo en importantes aumentos salariales y presupuestarios para el sector.

Gráfico N°1
GASTO PÚBLICO SOCIAL (% DEL PIB)



(*) Incluye agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos.

Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Entre las dos funciones antes mencionadas, Previsión Social y Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, se explica el 70% del aumento en el Gasto Social en ese lapso de tiempo. Cada una se incrementó en un punto y medio del PIB respecto del período 2003-04.

De la comparación con los períodos anteriores surge que en el lapso 2007-08 se registran las mayores porciones de GPC en relación al PIB en las finalidades "Educación, cultura, ciencia y técnica", "Salud", "Promoción y asistencia social" y "Vivienda e infraestructura" en los casi 30 años que componen la serie bajo análisis.

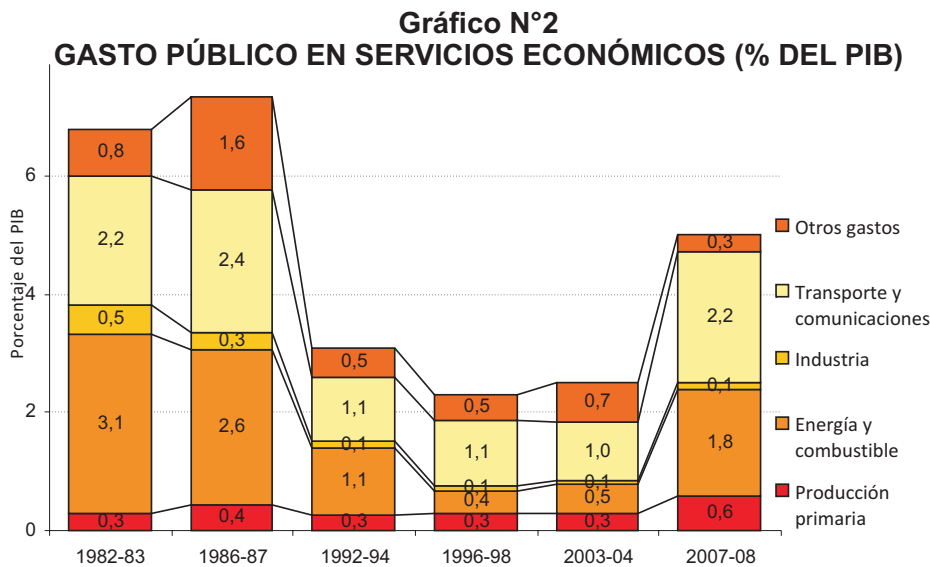
En el caso de "Educación, cultura y ciencia y técnica", durante el período 2007-08 se registra un GPC superior en 3,2 p.p. del PIB al de la última dictadura (más del doble), 1,6 p.p. superior al de principios de los noventa y 1,3 p.p. respecto de diez años atrás, al finalizar el segundo mandato de Carlos Menem. Respecto de Salud, el incremento es de 2 p.p. con referencia a los años 1982-83 y de 0,5 p.p. del PIB en relación a los años noventa.

En el caso de Vivienda el aumento de 1,2% a 1,9% del PIB entre 2003-2004 y 2007-2008 se vincula con las mayores transferencias realizadas por parte del Gobierno Nacional a las provincias en el marco de los Programas Federales de Vivienda. En el caso de los Gastos en Promoción y Asistencia Social que aumentó de 1,4% a 1,9% del PIB en el mismo lapso, incide fuertemente el incremento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y de las distintas iniciativas que en esta línea emprendieron los gobiernos

provinciales.

Sólo se observa una porción menor de GPC, respecto del período 2003-04, en la finalidad "Trabajo", justamente por la reducción en las erogaciones destinadas a planes para contener la desocupación¹ consecuencia de la creación de empleo y disminución de la tasa de desocupación del 20% de la población económicamente activa (PEA) a menos del 8% de la PEA durante ese lapso de tiempo y del traspaso de parte de sus beneficiarios al Plan Familias por la Inclusión Social.

El otro componente del GPC que se incrementa (Gráfico 2) corresponde a los gastos en la finalidad Servicios Económicos.



Fuente: Elaboración propia en base a DAGPyPS Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En este caso, a diferencia de lo que sucede con el GPC con finalidad social, el incremento registrado en el período 2007-08 implica un cambio de tendencia respecto de los valores registrados en los noventa, pero no se alcanza la magnitud de los años ochenta, donde se registraba valores cercanos al 8% del PIB. Este cambio observa clara relación con la primera generación de reformas del Estado, centradas en las privatizaciones de empresas estatales productoras de bienes y proveedoras de servicios públicos y su reversión en la etapa actual.

El crecimiento experimentado por la función Energía, Combustible y Minería se debe al incremento de las erogaciones del Gobierno Nacional a partir de 2004, vinculado con las transferencias para subsidios a CAMMESA, al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y los mayores subsidios al sector privado. Asimismo, se registra un aumento en las erogaciones por la creación de la empresa ENARSA.

Se observa un crecimiento en el gasto en Transporte que responde a un aumento en las erogaciones por mayores subsidios otorgados a operadores de trenes y subterráneos, la asignación de transferencias al Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte y construcciones que realiza la Dirección Nacional de Vialidad.

En cuanto al aumento en los gastos en Producción Primaria, corresponde al programa Asistencia Financiera a Sectores Económicos y a la implementación de subsidios al consumo interno a través de industriales y operadores que vendan en el mercado

1) El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se implementó por la Nación en el año 2002 y ya en 2003 representaba casi el 9% del Gasto Público Social de la Jurisdicción Nacional.

interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja, a cargo de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).

En definitiva, se trata de gastos o transferencias directamente relacionadas con el sostenimiento de tarifas de los servicios públicos a niveles asequibles para la población (especialmente combustibles, transporte y energía) y orientados principalmente a promover la actividad productiva y evitar que se eleven los precios de los productos claves de la canasta de alimentos, en especial la carne, el pan y la leche.

¿Un Estado diferente?

Sin lugar a dudas, uno de los pilares del actual esquema macroeconómico lo constituye el aumento en la intervención del Estado en la economía y en particular a partir del mayor gasto público.

Luego de la crisis de la Convertibilidad, la expansión del gasto público, en especial a partir de los planes que atendían la emergencia social, fue determinante para recomponer el consumo, la producción y el empleo en nuestro país. Desde 2003 en adelante se implementaron políticas para que el gasto público de los distintos niveles de gobierno pudiera expandirse sensiblemente en las áreas más prioritarias (gasto social, inversión pública, principalmente viviendas, y servicios económicos, para controlar la inflación) sin generar déficit fiscal ni debilitar la estrategia de desendeudamiento del Sector Público.

De esta forma, y por primera vez en su historia, la economía argentina pudo crecer durante 6 años consecutivos a tasas interanuales promedio cercanas al 8,5%, con tasas de crecimiento interanuales promedio del Gasto Público Consolidado (para el mismo período) superiores al 14% en términos reales.

Así, la suba del GPC implicó aumentos continuos en su relación con el PIB, alcanzando a finales del año 2008 el nivel más alto desde 1980, el 37,7% del PIB (algo que se logró sin desplazar inversión ni consumo privado). El GPC resultó 6,3 puntos porcentuales superior al de los últimos años de crecimiento de los noventa (1996-98) y más del 96% de este aumento se destinó a las funciones sociales y a los servicios económicos: el 53% a las primeras (especialmente, educación, salud y promoción y previsión social) y el 42,8% a los segundos.

Esto es particularmente relevante si se toma en consideración que en el período 2007-08 se registró un superávit financiero del Sector Público Nacional de 6,5% del Gasto Total Nacional a diferencia del comportamiento registrado en los noventa cuando en el período 1996-98 se registró un déficit financiero de 8,6% del Gasto Total Nacional promedio. Esto equivale a decir que se desplazaron recursos que en otra época se destinaban a pagar deuda pública a incrementar de manera sustentable el gasto público social y la inversión en infraestructura, desoyendo las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, que sometía frecuentemente a nuestro país a revisiones periódicas aconsejando la adopción de políticas ortodoxas recesivas con impactos negativos sobre el empleo y los salarios.

En definitiva, el análisis de la evolución del GPC permite identificar el cambio de orientación de la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo.

Nuevas formas de intervención frente a la crisis

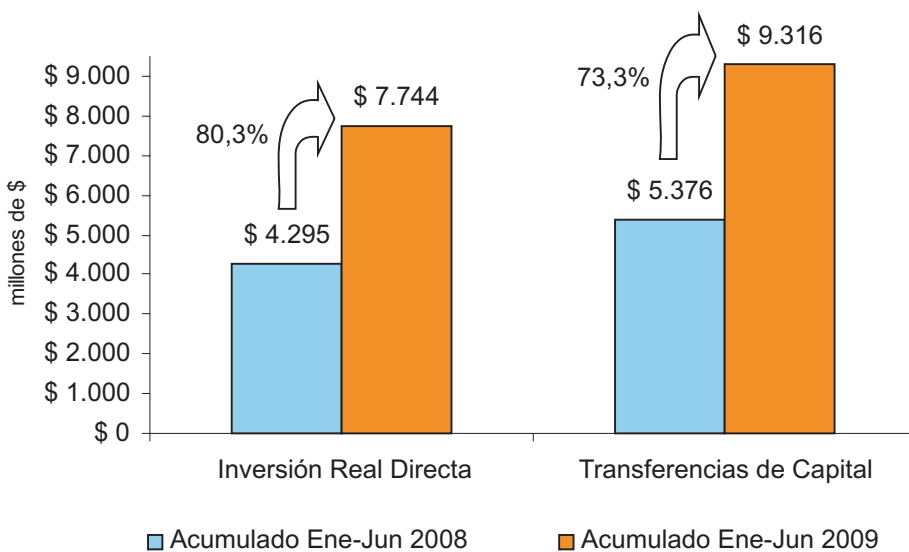
La presente crisis internacional puso a prueba estas nuevas formas de intervención así como la solvencia de las reformas llevadas a cabo. En efecto, a partir del último trimestre de 2008, la economía argentina empezó a sentir, de manera diferencial según el sector, las consecuencias de la caída del nivel de actividad a nivel mundial y los coletazos de los reajustes en el sistema financiero internacional.

Contrariamente a la lógica imperante bajo el esquema de la convertibilidad y los designios del paradigma de la ortodoxia, la política económica llevada adelante para enfrentar la crisis no resultó ser la del ajuste del gasto sino más bien una que apunte a expandirlo.

Fue oportuno reforzar el financiamiento mediante la recuperación por parte del Estado de los recursos que eran derivados a las AFJP (que permitieron sostener el superávit fiscal), la conformación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Seguridad Social con el stock de inversiones de las AFJP (que permitieron redireccionar ese ahorro con fines estratégicos), el canje de deuda pública nacional ampliando los plazos y sosteniendo la tasa de interés, la refinanciación de deudas provinciales y las leyes de regularización impositiva y repatriación de capitales, todo para llevar adelante una estrategia de intervención frente a la crisis con claros fines de sostenimiento del empleo y el dinamismo del mercado interno.

Así, el sostenimiento e incremento de la inversión pública destinada principalmente a financiamiento de infraestructura social, como viviendas y establecimientos educativos, pero también a pequeñas obras con fuerte impacto local y a grandes obras de infraestructura en materia energética, entre otras, a partir del "plan de obras para todos los argentinos", resultó, frente a las críticas y dudas sobre su efectividad generadas tras el anuncio a principios de diciembre de 2008, el principal acierto de política contracíclica para hacer frente a la caída de la construcción y el empleo.

Gráfico N°3
GASTO PÚBLICO DE CAPITAL DEL SPN. SEM. I-08/ SEM. I-09



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Además de lo antes señalado, y no menos importante, fue el sostenimiento de la política de ingresos y salarios llevada adelante desde el Estado nacional, convalidando e impulsando las subas otorgadas por el Consejo Nacional del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), las diferentes negociaciones colectivas, la ley de movilidad jubilatoria, la asistencia a las empresas en crisis mediante subsidios de parte de la masa salarial o el financiamiento directo y los diferentes planes sociales.

Todas estas modalidades de intervención, algunas de ellas originales, conformaron medidas de política económica que excedieron a las recetas habituales sobre como enfrentar una crisis, ya de por sí poco usual.

Sin embargo, más allá de la audacia de algunas medidas y el éxito de otras en pos de morigerar el impacto de la caída protegiendo los avances alcanzados en materia social, se evidencian necesidades populares que no han sido atendidas completamente. Por eso es que resulta ineludible avanzar, responsablemente, con alternativas superadoras que apuesten al consumo interno de los sectores de la población con menores recursos.²

Comentarios finales

En la historia reciente de la economía argentina se produjeron cambios profundos en los mecanismos por medio de los cuales el Estado regula las relaciones sociales y económicas. El análisis del Gasto Público permite identificar el cambio de orientación de la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo que en etapas previas.

La crisis internacional puso a prueba la robustez del modelo económico y a la vez permitió verificar cuan profundas han sido las reformas llevadas a cabo en un contexto de caída de la actividad, la demanda externa y merma de los recursos fiscales.

La negociación por parte del gobierno nacional a una política de ajuste del Gasto Público, implica el más fuerte cambio de paradigma respecto de la modalidad para enfrentar la crisis.

Para validar esta afirmación sólo es necesario recordar la reacción de los gobiernos ante las crisis de los noventa. Con la del efecto tequila de fines de 1994, la respuesta fue una profundización de la flexibilidad laboral mediante la aprobación a mediados del año siguiente de la Ley 24.465 y el título respectivo del Estatuto PyME Ley 24.467 de régimen laboral para micro y pequeñas empresas. Por esos años, el mayor esfuerzo en la contención del gasto público estaba dirigido a que las provincias acompañaran al gobierno nacional en su estrategia del ajuste, con el paquete de medidas dispuestas en los años previos: traspaso de las escuelas y hospitales sin el financiamiento necesario y detracciones a la coparticipación federal de impuestos.

En la larga agonía de la Convertibilidad desde fines de 1998 hasta principios de 2002, todas las acciones siguieron esta orientación, entre las que se destacaron la reducción del 13% de los salarios de la administración nacional y las jubilaciones y una nueva reforma para asignarle mayor flexibilidad a las relaciones laborales (mediante la conocida Ley Banelco). Incluso, algunas quedaron trunca como las que incluía el plan de López Murphy en su efímero paso por el Ministerio de Economía.

Las consecuencias de estas crisis y sus reacciones fueron las mismas: una expansión extraordinaria del desempleo y demás problemas en el empleo y su repercusión en la pobreza e indigencia de gran parte de la población. La exclusión social que generó el modelo económico imperante en esos tiempos no fue responsabilidad exclusiva de las

2) Ver Entrelíneas de la Política Económica Números 16, 17 y 18

contracciones de la actividad económica. Por el contrario, mientras la economía crecía a tasas relativamente elevadas también se destruían puestos de trabajo y crecía el desempleo, como sucedió principalmente en los primeros noventa. Así, las crisis le otorgaban un tono dramático a un modelo excluyente y las medidas para evitarlas llevaban a una situación explosiva como quedó en evidencia a fines de 2001. Este panorama devino en la conformación de un núcleo duro de exclusión en el que la pobreza se reproduce a sí misma.

Ahora, en cambio, ante una crisis internacional que no tiene antecedentes similares, como mínimo, desde mediados de los años setenta, los resultados son muy diferentes. Si bien confluyen varios elementos, entre los que se destacan algunos pasos importantes para establecer nuevas reglas de juego (con un tipo de cambio diferencial moderadamente alto como dato más destacado), es indudable que la acción directa del Estado a través del gasto público aporta un condimento de relevancia.

Como vimos, antes de que se manifestara en toda su magnitud la crisis internacional, y con la economía en pleno crecimiento, el Estado fue recuperando funciones y prestaciones que se reflejan en el gasto público del Estado en todos sus niveles de gobierno. En estos años ha crecido la asignación de recursos a las políticas sociales en general y a las universales en particular, como educación, salud y previsión social, en relación a todos los períodos anteriores. También se destacó el aumento en relación a los años precedentes del gasto destinado a la finalidad servicios económicos, orientado principalmente a promover el desarrollo del aparato productivo y a evitar que se eleven los precios de los productos claves de la canasta de alimentos, en especial la carne y el pan, y las tarifas de los servicios públicos y el transporte.

Así, la crisis encuentra un Estado con capacidad de respuesta para morigerar sus efectos y evitar que el mercado ajuste y entre en un espiral de caída en la demanda agregada, despidos de personal, reducción del ingreso de la población y más caída de la demanda.

Antes, la opción elegida llevaba a mayor vulnerabilidad en el empleo e incapacidad del Estado para dar respuesta: flexibilización de las relaciones laborales y menos gasto público, y como máximo y con un fuerte soporte de los organismos internacionales, aumento de planes para desocupados como el plan jefas y jefes de hogar en la crisis final de la convertibilidad. Ahora, con un Estado presente se procura sostener el nivel de empleo manteniendo al ocupado en la empresa, anticipándose al despido, e incrementando el nivel de gasto público social y la inversión pública, en lugar de propiciar bajas de salarios.

No obstante, la crisis internacional, aunada a una sequía como hacía años no había, derivó en un aumento de las dificultades en el empleo y en particular de la proporción de la población en situación de pobreza. En consecuencia, es necesario profundizar el cambio con medidas más audaces en cuanto a la inclusión (con trabajo pero también con ingresos a dónde el aumento del empleo formal no llega) de sectores populares que aún se encuentran postergados y tienen dificultades para el acceso a muchos de los beneficios de la política social del Estado. Así, se logrará un mayor efecto contracíclico del gasto público, incrementando la demanda efectiva de aquellos sectores que gastan todo su ingreso en el país.