



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

I JORNADAS DE ECONOMÍA POLÍTICA

6 y 7 de diciembre de 2007 - Campus UNGS

Un análisis del gasto del Estado y el desarrollo argentino

1980-2006

Juan E. Santarcángelo

Julia Cajal Grossi

INSTITUTO DE INDUSTRIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

jornadaecopol@ungs.edu.ar / www.ungs.edu.ar/ecopol

(54 11) 4469-7552 o 4469-7500 int. 7160

Un análisis del gasto del Estado y el desarrollo argentino, 1980-2006

JUAN SANTARCÁNGELO¹

JULIA CAJAL GROSSI²

Abstract

El rol que el Estado moderno debe desempeñar en las economías es uno de los temas que mayor atención y debate ha provocado en las discusiones teóricas de los últimos años. En este marco, diversas teorías económicas han tratado de dar cuenta de la naturaleza del Estado y de su relación con los mercados, las firmas y otros agentes económicos. En línea con este debate, el presente trabajo tiene como principal objetivo analizar el gasto público del Estado Argentino para el período 1980-2006, con la particularidad de realizarlo desde un marco teórico marxista. Desde este enfoque, los gastos del Estado deben ser reinterpretados a la luz de tres elementos: primero, la agenda de actividades del Estado se encuentra determinada en buena medida por el proceso de acumulación del capital; segundo, los gastos del Estado están estrechamente vinculados con la evolución histórica; y por último, las políticas públicas son el correlato directo de la lucha de clases (entre capitalistas y trabajadores), así como de la puja entre las distintas facciones del capital. Solo una mirada que incluya estas categorías permitirá entender el verdadero rol de los gastos del Estado en la economía Argentina.

Palabras clave: Gasto Público, Argentina, Marxismo, modelo de acumulación

¹ Investigador-Docente, Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo electrónico: jsantarc@ungs.edu.ar

² Investigador-Docente, Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo electrónico: jcajal@ungs.edu.ar

Un análisis del gasto del Estado y el desarrollo argentino, 1980-2006

El rol que el Estado moderno debe desempeñar en las economías, es uno de los temas que mayor atención y debate ha provocado en las discusiones teóricas de los últimos años. En este marco, diversas teorías económicas han tratado de dar cuenta de la naturaleza del Estado y de su relación con el sistema capitalista, los mercados, las firmas y otros agentes económicos. En líneas generales, existen dos grandes enfoques teóricos sobre el rol que debe desempeñar el Estado en el proceso económico. Por un lado, para la ortodoxia neoclásica, los mercados, gobernados por las leyes de oferta y demanda, funcionan de modo perfecto, lo que genera que cualquier intervención en la economía inevitablemente produzca imperfecciones que afectan los mecanismos automáticos de ajuste. En este marco, el rol del Estado debe reducirse al mínimo y la misma solo es potencialmente justificable en los restringidos casos en que su accionar previene un mal mayor.

Por otra parte, existen otras concepciones sobre el rol que debe desempeñar el Estado y que son sustentadas desde lo que podríamos llamar la “heterodoxia económica”³. Si bien las mismas difieren sobre la razón de ser y el rol del Estado, la heterodoxia sostiene en contraposición con la teoría neoclásica que la perfección de los mercados es una ficción teórica; además, si bien las causas para alcanzar soluciones de equilibrio es explicada de diferente modo (de acuerdo con la doctrina económica analizada), el correcto modo de entender al Estado es como un agente activo vinculado estrechamente y con real incidencia sobre al proceso económico.

En línea con esta segunda postura y con el propósito de contribuir a la literatura heterodoxa, el presente trabajo tiene como objetivo central analizar, desde un marco teórico marxista, las principales características del gasto del Estado argentino para el período 1980-2006.

³ Las teorías económicas que comúnmente se clasifican dentro de la heterodoxia económica incluyen corrientes como el poskeynesianismo, el marxismo, el estructuralismo, el evolucionismo y el regulacionismo, entre otras.

A estos efectos, el trabajo se encuentra dividido en cuatro secciones. En la primera de ellas, se presenta una breve reseña de la literatura que ha sustentado los análisis “tradicionales” sobre la relación entre el gasto público y el desarrollo para posteriormente revisar aspectos de orden teórico y metodológico que han asumido los análisis más difundidos del gasto del Estado en la Argentina. En la segunda sección, introducimos el marco teórico que utilizaremos para analizar el caso argentino y explicitamos algunas cuestiones metodológicas de la aproximación, que son ampliadas en un anexo a este trabajo. En la tercera sección, presentamos la evolución de los gastos del Estado argentino para el período de interés, su relación con el modelo de acumulación y analizamos el gasto a partir de las categorías desarrolladas en el apartado precedente. Por último, finalizamos el trabajo remarcando las principales conclusiones del estudio.

1. Análisis “tradicionales” sobre el Gasto Público en el Desarrollo

La idea de que el tamaño y el patrón de los gastos del gobierno guardan alguna relación con el ingreso per cápita de la población y que esto es distinguible en países con diferente grado de desarrollo es una idea que ha alcanzado hace ya tiempo cierta difusión. Este tipo de intuiciones supone que: i) el Estado de desarrollo de un país puede ser simplificado a través de, por ejemplo, el PBI per capita; ii) los aspectos económicos e institucionales involucrados en la generación de un cierto grado de desarrollo tienen influencia suficiente en la determinación de los patrones de gasto o, asumiendo la relación inversa, que diferentes patrones de gasto dan lugar a evoluciones diferenciales en términos de desarrollo (y las interacciones entre ambas). Asumido lo anterior, las conclusiones comúnmente derivadas de regresiones simples señalan que el ratio gasto público sobre PNB y el gasto social como porcentaje del gasto total crecen en países con ingresos per capita más elevados.

Entre quienes han cuestionado este tipo de conclusiones, Lall (1969) ya a fines de los sesenta, encontraba que no hay una relación significativa entre el PNB per capita y el gasto del gobierno (corriente y total), para ningún grupo (por rangos de PNB) ni combinación de grupos de países. En términos generales, el autor alcanzaba la intuición

de que el PNB per capita no es un buen indicador del grado de desarrollo de un país y que sobre la base de este no pueden hacerse comparaciones entre países. Si, sin embargo, ese fuera el indicador correcto, entonces los diferentes niveles de desarrollo no estarían correlacionados de manera sustantiva con el volumen y patrón del gasto del gobierno.

Más allá de las pretensiones de lograr estimaciones (cuantitativas) de la relación entre el gasto público y el desarrollo económico, los análisis de tipo cualitativo han explorado la relación de interés en cuatro niveles, pertinentes a los fines de este estudio: i) qué es el desarrollo económico y, eventualmente, cómo se mide; ii) cuál es la relación entre este y el gasto público; iii) si existe o no una dinámica de “causación doble” entre ambos; iv) qué correspondencia hay entre estas respuestas y las recomendaciones de política hegemónicas.

Estos cuatro aspectos –y, en términos más genéricos, la cuestión del papel del gasto público en el desarrollo económico- han sido abordados recientemente a través de perspectivas que pueden vincularse, por un lado, con marcos teóricos keynesianos y postkeynesianos y, por otro, con visiones de matriz neoclásica. Las mismas han tenido, a la vez, su correlato en las recomendaciones de políticas de ellas derivadas. El objetivo de esta sección es pasar revista de algunos de los planteos centrales de uno y otro grupo de aportes, considerados en este estudio “tradicionales”, para posteriormente analizar las características de orden teórico-metodológico y empírico que ha asumido el análisis del gasto público en Argentina.

Buena parte de la literatura de base keynesiana y postkeynesiana sostiene que un presupuesto equilibrado, en oportunidades, no es compatible con el objetivo de alcanzar niveles de demanda agregada adecuados a tasas de crecimiento de la economía deseables. Esta es, en otros términos la proposición keynesiana en virtud de la cual se reconoce la inexistencia de mecanismos automáticos de ajuste de la demanda agregada (Keynes, 1936; Kalecki, 1954). En este sentido, algunos autores (Arestis y Sawyer, 2005, 2003) han sostenido que la posición presupuestaria del gobierno debe estar puesta en función de las necesidades de elevar la demanda agregada producto de la incapacidad del sistema

económico de generar niveles de demanda agregada compatibles con el pleno empleo (o posiciones cercanas a él). En este sentido y en una versión de este enfoque con influencias kaleckianas -en referencia a la idea de que el pleno empleo debe basarse o bien en un déficit permanente de las cuentas fiscales o bien en una redistribución del ingreso sostenida en el largo plazo-, el gasto total debería ajustarse de modo tal de eliminar tanto el desempleo como la inflación. Estas prescripciones para la política pública suelen aparecer vinculadas a las discusiones en torno a la supuesta ineffectividad de la política fiscal, hipótesis que, en general, aparece asociada a cuatro tipos de argumentos⁴.

Primero y en el contexto de la síntesis neoclásica, en el marco del modelo ISLM, la suba en la tasa de interés derivada de la expansión de la IS por políticas fiscales expansivas, resultaría en contracciones de la inversión. Frente a esta idea, buena parte de la literatura de corte keynesiano sostiene que el posible efecto *crowding out* que se desate no corresponderá a una respuesta ‘autónoma’ de los mercados a la política fiscal, sino que será el resultado que los mismos exhiban ante las respuestas discrecionales que la autoridad monetaria despliegue frente a tal política fiscal. En las distintas versiones de esta interpretación, se alcanza esta afirmación a través de cuestionamientos a los supuestos sobre el carácter exógeno del dinero y la naturaleza y sensibilidad de los agentes ante cambios en la tasa de interés.

Segundo, observando el equilibrio desde el lado de la oferta (en análisis como el de la tasa natural de desempleo o de la NAIRU, por *non-accelerating inflation rate of unemployment*), el nivel de demanda agregada ajustaría automáticamente hasta ser consistente con el nivel de oferta que corresponde al equilibrio. Sin embargo, autores críticos de estas aproximaciones sostienen que el equilibrio establecido por el lado de la oferta puede en sí mismo ser influenciado por la evolución de la demanda agregada. El análisis más difundido en este sentido es el que subraya que el tamaño y la distribución del stock de capital determinan la capacidad productiva (y, con ello, el producto y el empleo) de la economía y la inversión depende básicamente de la demanda agregada.

⁴ En esta agrupación, se adopta la sistematización de la literatura que proponen Arestis y Sawyer (2003).

Tercero, de acuerdo con la equivalencia ricardiana, expansiones de la demanda agregada generadas por la vía del déficit fiscal, financiado, por ejemplo, con endeudamiento, daría lugar a previsiones futuras de impuestos (para pagar un déficit presupuestario financiado con bonos, en el ejemplo) tales que se reducirá el consumo (aumentando el ahorro), lo que anulará el aumento en la demanda agregada, generada con déficit presupuestario. Sin embargo, esta proposición se apoya en el supuesto de equivalencia ex ante entre ahorro e inversión, consistentes con un nivel de producto compatible con el pleno empleo. Tal sería una situación en la que la política fiscal no tendría sentido, en la medida en que en la visión keynesiana-postkeynesiana que jerarquiza la funcionalidad del financiamiento, se supone que el ahorro ex ante excede la inversión ex ante y que, con ello, el déficit presupuestario no debe restringirse a ocurrencias ocasionales, sino que debe sostenerse tanto como sea necesario para contrarrestar esa tendencia en el ahorro privado que dejaría al nivel de actividad por debajo de lo deseado.

En cuarto lugar, desde el punto de vista de las restricciones intertemporales del presupuesto fiscal, se entiende que el déficit no puede ser permanentemente sostenido, dado que el financiamiento del mismo por la vía del endeudamiento genera situaciones de insostenibilidad fiscal por los compromisos de pagos futuros. Sin embargo, siguiendo a Kalecki (1954), algunos autores sostienen que si la tasa de crecimiento de la economía es lo suficientemente alta, aunque el peso de la deuda aumente en la economía, el ratio deuda / ingreso no necesariamente aumentaría.

Estos cuatro tipos de argumentos –que, como se presentó, han merecido respuesta de autores keynesianos y post-keynesianos- habrían contribuido a construir aquello que se entiende como un “nuevo consenso en la macroeconomía”, basado en modelos que no reconocen incidencia positiva de políticas fiscales en variables macro relevantes como el nivel de producto, que imponen equilibrios por el lado de la oferta (en general, vía NAIRU), a los que la demanda agregada –se supone- ajusta automáticamente^{5 6}.

⁵ Referencias citadas con frecuencia en esta materia son los trabajos de Meyer (2001), McCallum (2001) y Clarida, Galí y Gertler (1999).

Parte de este consenso se basa en desconocer la posible vinculación entre la política fiscal y los grados diferenciales de desarrollo de las economías. En oposición a tal omisión, trabajos como el de Agénor et al. (1999), sostienen que, en la medida en que el mundo en desarrollo es más pasible de recibir shocks de oferta, la política fiscal se vuelve una herramienta mucho más central para el manejo de la demanda⁷, de lo que lo es en los países desarrollados.

Adicionalmente, se ha reconocido que la inequidad distributiva retarda el crecimiento económico debido a que genera inestabilidad política y macroeconómica, deriva en déficits fiscales (bajo el argumento difundido del corrimiento de los intereses del votante mediano) y reduce el ahorro y la inversión (debido a la inaccesibilidad a los mercados de capitales por parte de buena parte de la población). A la luz de este tipo de interpretaciones y desde el punto de vista de las recomendaciones de políticas, entre las décadas de los ochenta y los noventa, buena parte de los países de América Latina y el Caribe pusieron en práctica las estrategias del Banco Mundial en favor del crecimiento y la reducción de la pobreza. En buena medida, esta orientación se consideró sustentada por la experiencia de países desarrollados. En este sentido, Fozzard y Foster (2001) sintetizan un conjunto de reformas puestas en práctica (no de manera homogénea) en países de la OECD, aludiendo a elementos claves, a saber: i) una redefinición del rol del Estado, a través del achicamiento de sus atribuciones por la vía de la privatización de empresas públicas, la liberalización económica, la promoción de proveedores privados de ciertos servicios y el achicamiento de ciertos espacios institucionales; ii) la implementación de

⁶ Estas ideas son consistentes con el análisis neoclásico, enmarcado en la teoría del equilibrio general y el bienestar. En arreglo a ella, los mecanismos de mercado funcionando libremente, en contexto de mercados perfectamente competitivos, arrojarían equilibrios eficientes en sentido de Pareto. El papel de la intervención estatal se restringe, entonces, a la corrección de las fallas de mercado que no hacen posible tales asignaciones eficientes. En términos de Gasto Público, son particularmente relevantes las fallas de mercado suscitadas en el carácter público de algunos bienes. En esta materia, los aportes de Paul Samuelson (1955, 1958) y Charles Tiebout (1956) son las referencias indiscutidas para la literatura de esta vertiente. Formulaciones posteriores han reconocido que las fallas del Estado podrían dar lugar a asignaciones de eficiencia inferior a las correspondientes a resultados sub-óptimos, producto de los mecanismos de mercado en presencia de fallas. Dentro de la literatura más elocuente al respecto se encuentran los aportes de Krueger (1974).

⁷ De hecho, tomando el modelo OA-DA, un efecto negativo sobre la OA puede ser contrarrestado por un movimiento en dirección contraria en la DA.

políticas fue descentralizada a través de la creación de agencias ejecutivas; iii) la ampliación de los márgenes de maniobra para la colocación de recursos por parte de los *managers* de recursos estatales, quienes fueron librados de buena parte de la carga de controles burocráticos; iv) el establecimiento de sistemas de desempeño por metas concretas y dispositivos de control y *accountability*.

En el caso de América Latina y el Caribe, persiguiendo los objetivos de reducción de la pobreza en beneficio del crecimiento, las medidas, en general, se basaron en la reducción del déficit fiscal, la liberalización del comercio y el sector financiero y la incorporación de transformaciones en el rol del Estado (en algunos casos, las privatizaciones hicieron evidente tal transformación) (Stiglitz, 1999). Para los años noventa, según señalan Birdsall y Londono (1997), el gasto (conjunto para América Latina y el Caribe) en servicios sociales per capita aumentó un 22%, mientras que la participación del BM y el BID en los préstamos para programas sociales creció un 25%.

No obstante lo anterior, los autores verifican que de manera generalizada en la región se observan recuperaciones de las tasas de crecimiento que son el resultado de un proceso de *catching up* después de una fase de estancamiento o recesión, en coincidencia con el análisis del propio BM (World Bank, 2001). A la vez –y en este sentido se distancian de la evaluación que el BM propone–, afirman que no han operado significativas reducciones de la pobreza y, en los casos en los que existió alguna mejoría en este sentido, otros indicadores, como por ejemplo el de la distribución del ingreso han empeorado sensiblemente, lo que a su vez limitó el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza.

Algunos estudios empíricos sobre la vinculación existente entre la inequidad distributiva y el crecimiento y la reducción de la pobreza, muestran que una elevada inequidad en la distribución del ingreso en el período inicial está negativamente asociada con el crecimiento de largo plazo. Sin embargo, cuando se incorporan variables vinculadas con la inequidad en aspectos más específicos (distribución de la tierra, del capital humano, etc.), la incidencia de la inequidad distributiva en el crecimiento ya no es significativa.

Tal incidencia estaría, entonces, explicada por algún elemento en particular como, por ejemplo, el acceso de diferentes grupos a los activos productivos. En este sentido abona la hipótesis principal de Birdsall y Londono (1997).

Estos autores muestran que el crecimiento del producto presenta una elasticidad (casi) unitaria respecto del crecimiento del ingreso de los sectores más pobres, lo que explica el énfasis del BM en la estrategia de reducción de pobreza para el crecimiento de la economía. Adicionalmente, se prueba que inequidades iniciales en la distribución de la tierra y el capital humano tienen un efecto claramente negativo en el crecimiento económico, efecto que casi se duplica, cuando se recorta la población a los percentiles más pobres de la misma. En el mismo sentido, se concluye que el crecimiento en el ingreso de los percentiles más bajos (más pobres) se ve negativamente afectado por deterioros en la distribución general del ingreso.

En conclusión, una mejor distribución de los activos incrementa los ingresos de los pobres, reduciendo la pobreza directamente. Además, por la vía del impacto negativo de la inequidad en el crecimiento, una reducción de la inequidad distributiva genera un mayor crecimiento (agregado) y esto reduce la pobreza indirectamente. Es, a criterio de estos autores, debido a la desatención de estos elementos por parte del BM y el BID en sus estrategias de reducción de la pobreza, que América Latina ha mostrado tasas de crecimiento bajas y empeoramiento de la situación de pobreza en el período analizado.

Los dos tipos de explicaciones que han sido revisados brevemente en estas páginas, las keynesianas-postkeynesianas y las neoclásicas, coinciden en aproximarse a la cuestión del gasto y el desarrollo económico por la vía de la macroeconomía y el crecimiento, su tendencia o su ciclo. Por supuesto, divergen al analizar las relaciones específicas que se establecen entre uno y otro elemento. Mientras que para los neoclásicos el gasto público es concebido como un componente de la demanda que genera ineficiencias asignativas de corto plazo y en el largo plazo resulta ser ineficaz; desde la visión keynesiana y postkeynesiana, la política fiscal podría incidir en las determinaciones de una demanda agregada que carece de mecanismos de autoajuste y que, por sí sola, tendería a estar por

debajo de los niveles necesarios para lograr tasas de crecimiento compatibles con estados de desarrollo deseables. De ambas interpretaciones se han derivado correspondientes recomendaciones de política, así como construcciones teórico-metodológicas para aproximarse al estudio empírico del gasto público y el desarrollo.

En Argentina, los análisis empíricos en esta materia se han focalizado en los últimos años en el estudio del impacto distributivo del gasto público. Las discusiones en torno a esta cuestión han avanzado en dos carriles principales: el de las consideraciones teórico-metodológicas y, por otro lado, el de las conclusiones empíricas a nivel de diagnóstico, explicación y recomendación. En esta sección, nos ocuparemos centralmente de la primera aproximación.

En tanto abordajes teórico-metodológicos, algunas propuestas han logrado un amplio consenso en la academia y los espacios de recomendaciones de política económica. Tal es el caso de las propuestas –individuales y conjuntas- de autores como Ahumada, H., Canavese, A., Gasparini, L, Porto, A. y Sanguinetti, P.. En términos del marco conceptual que proponen estos autores, se entiende que para medir el impacto distributivo del presupuesto es necesario el desarrollo de un ejercicio de estática comparada en el que se analicen una situación con gobierno y otra sin él, asumiendo un estado de la distribución inicial.

A los efectos de llevar adelante este análisis, se entiende que es necesario un estudio global de las medidas: si un impuesto regresivo financia un gasto progresivo, puede ocurrir que el saldo de la implementación del paquete fiscal en conjunto mejore o empeore la distribución. Adicionalmente, se supone que para medir la incidencia de, por ejemplo, los impuestos es necesario conocer las elasticidades de ofertas y demandas de los bienes de los que se trate. No obstante ello y en virtud de que la estimación de las mismas es virtualmente impracticable, solo se puede formular hipótesis sobre ellas. En este marco, la hipótesis central de los autores para encarar la medición del impacto de la política fiscal en la distribución es que el interés del gobierno es el de maximizar el

bienestar social que es función de las utilidades de los individuos, que, a través de cambios en sus ingresos disponibles son afectadas por la política fiscal.

Este último tipo de política generaría dos efectos sobre la economía: a) daría lugar a transferencias entre individuos (de los que pagan impuestos hacia los que reciben las transferencias, bajo la forma monetaria o de bienes y servicios); b) induciría cambios en los comportamientos de los individuos, repercutiendo en los ingresos (en el caso del gasto, cuando este se concentra en un sector, hay un movimiento de recursos hacia el mismo, lo que implica disminuciones en otro). En general, como el cálculo empírico correspondiente al segundo de los puntos es algo difícil, este efecto no suele tomarse en consideración al medir los efectos distributivos de la política fiscal.

En sintonía con estas propuestas, Harriague y Gasparini (2003) presentan un análisis de la incidencia distributiva del gasto público social en la Argentina, en el período 1996-1998. A estos efectos, asumen que el total del gasto público en cada sector se asigna entre los diferentes estratos de ingresos de acuerdo al uso que sus integrantes hacen de los bienes y servicios provistos (o subsidiados) por el Estado⁸. En concreto, agrupados los individuos por decil de ingreso, de acuerdo a los consumos individuales, se computa la incidencia del gasto público en cada estrato. De este análisis se infieren las conclusiones en materia de impacto distributivo del gasto público. Los mismos autores refieren a un conjunto de limitaciones inherentes al análisis que proponen. En tal sentido y en primer lugar, sostienen que la cuantificación de los beneficios en base al volumen de recursos destinados al gasto, implica asumir plena eficiencia y eficacia en la implementación del gasto e inexistencia de diferencias en ese sentido entre programas y políticas distintos. En segundo término, aluden a que no se toman en cuenta las diferencias de calidad que pueden existir en los bienes y servicios que se consumen en los diferentes estratos. Análogamente, denuncian que se desatienden las diferencias que en los costos unitarios de los programas puede haber entre diferentes estratos de ingresos. En tercer término, el estudio asimila aumentos en los ingresos de los individuos a los aumentos en el nivel de Gasto Público Social. De esta manera, se verifican mejoras en el bienestar de los

⁸ La información para hacer tal asignación se obtiene de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.

individuos cuando un proceso redistributivo tiene lugar a su favor, entendiendo este como un aumento relativo en sus ingresos disponibles, aparejados estos al costo (para el Estado) del programa del que se beneficiaría ese individuo. En cuarto lugar, los autores sostienen que el único beneficiario que se reconoce es el usuario directo del bien o servicio, sin considerar otros encadenamientos (del tipo de las externalidades o de los beneficios de los que podría gozar el proveedor del bien o servicio). Además, no se contemplan los beneficios futuros (equivalente, en este caso, a ingresos futuros) que podrían derivar del consumo presente de bienes o servicios provistos por la vía del gasto público social.

En consonancia con los estudios referidos, un informe de la DGSC (2000) sostiene que la comprensión del impacto del gasto social (su “racionalidad”) requiere de la implementación de dos tipos de análisis. Por una parte, un estudio de costo-efectividad, centrado en la comparación de los costos en dinero derivados de un cierto programa con las posibilidades de alcanzar eficientemente objetivos no monetarios. En el centro de este tipo de análisis radica su mayor falencia: la de establecer algún tipo de denominador común para volver comparables programas con objetivos diferentes. Adicionalmente, el análisis se basaría en la minimización de los costos por unidad de resultado. En segundo lugar, para la comprensión del gasto social se centra estrictamente en la delimitación y cuantificación de las transformaciones que operan como resultado de la aplicación de un cierto programa.

Se han presentado solo algunos de los marcos teórico-metodológicos más difundidos en período reciente en materia del estudio del gasto público en Argentina. La preocupación central suele estar concentrada en el papel redistributivo de la política fiscal, cuestión que se aborda a través de ejercicios de estática comparada, de análisis de la composición de canastas de consumo por estrato de ingresos y de cálculos de costo-efectividad.

En el contexto de los debates sobre el rol del Estado en el desarrollo económico, a los abordajes de este tipo, reconcentrados en la cuestión del rol redistributivo del gasto, subyace, en materia de desarrollo alguna de las dos asunciones a las que nos referimos

más arriba: o bien la redistribución de ingresos es un elemento en sí mismo definitorio del desarrollo o bien, al estilo del Banco Mundial, la equidad distributiva y la reducción de la pobreza son precondiciones para mejorar el desempeño en materia de crecimiento económico.

Por su parte, como se describió precedentemente, el interés fundamental de las aproximaciones postkeynesianas tradicionales a la cuestión que atiende este trabajo se restringe a analizar al gasto público como un componente de la demanda agregada. Desde este marco, tasas deseables y sostenibles de crecimiento económico no son alcanzables a través de la autorregulación de la economía y es, en este sentido, necesaria la intervención activa del Estado.

Por último, se entiende que los dos abordajes “tradicionales” –neoclásico y postkeynesiano- fracasan (al menos parcialmente) al ensayar explicaciones sobre el papel del gasto público en el desarrollo económico. Tal fracaso, entendemos, se vincula con: i) la definición de desarrollo económico subyacente a estos análisis; ii) los supuestos que adoptan en materia de la naturaleza del Estado y su papel en el proceso de desarrollo. Con el objetivo de indagar en estas dos cuestiones y de proponer una aproximación alternativa, a continuación se presenta un marco teórico que examina al Estado y sus gastos en relación con el modo de acumulación capitalista. De este marco se desprende el estudio empírico que ocupará la tercera sección de este trabajo.

2. El marco teórico marxista

El rol del Estado en el sistema capitalista ha sido uno de los principales elementos de análisis de la teoría marxista, desde el momento en que Marx no lograra abordar en profundidad esta problemática durante su vida. Los ejes temáticos sobre los que ha girado la discusión teórica han sido: el origen y desarrollo del Estado en la historia de las sociedades, el moderno Estado burgués, la influencia de los grandes capitales y monopolios sobre el Estado, el debate acerca de las consecuencias que tiene para la clase obrera la existencia del Estado y el rol que desempeña el Estado en el sistema capitalista.

Esto ha dado lugar a distintas -y muchas veces contrapuestas- interpretaciones sobre el rol y razón de ser del Estado.

Para los propósitos de este trabajo podemos distinguir dos enfoques neomarxistas que resultan ser los más difundidos a la hora de analizar el rol del Estado desde este marco teórico. Primero, encontramos la visión *instrumentalista* que sostiene que el Estado es un instrumento de opresión y de dominación de clase, pasible de ser usado a favor de la clase que lo controla y que los capitalistas utilizan en beneficio del incremento de sus tasas de ganancias. De acuerdo con esta perspectiva, el Estado no es autónomo e interviene siempre a favor de la clase social que controla sus instituciones centrales y, en los hechos, en perjuicio de la clase trabajadora.

El segundo enfoque es el de visión *estructuralista* que sostiene que el Estado es un espacio en disputa, en donde los capitalistas y los trabajadores intentan imponer sus intereses, asumiendo que la clase dueña del capital cuenta con mayores posibilidades de imponerse, las que varían de acuerdo a las circunstancias históricas específicas. Este enfoque asume que el Estado tiene cierta autonomía relativa que le permite mediar entre los conflictos entre clases sociales.

El presente trabajo basa su enfoque teórico en esta última corriente, es decir en la visión del Estado como un espacio de disputa en el que interactúan los capitalistas y los trabajadores, donde el resultado de las políticas aplicadas por el Estado es la forma que asume la lucha de clases. Adicionalmente, sostenemos que tres consideraciones esenciales deben ser tomadas en cuenta a la hora de analizar el rol del Estado. Primero, que la agenda de actividades del Estado está determinada en buena medida por el proceso de acumulación del capital. Éste es un proceso sumamente turbulento en el que la competencia entre capitales tiende a intensificarse y en el cual la acumulación atraviesa diversos impedimentos. Es en este marco que el Estado interviene absorbiendo dificultades para que el proceso de acumulación pueda seguir su curso y son estos retos los que moldean en gran medida la agenda de actividades del Estado.

El segundo elemento importante a tener en cuenta desde este marco es que los gastos del Estado deben interpretarse en relación con el desarrollo histórico del capitalismo. Esto implica que el rol del Estado (y de sus gastos en particular) debe guardar estrecha relación con las características particulares que ha asumido la acumulación en el país. Los cambios en aquellas deberían derivar en transformaciones en el accionar del Estado.

Por último, dado que el Estado es entendido como un espacio de disputa entre el capital y el trabajo, las políticas públicas son el correlato directo tanto de la lucha de clases (entre capitalistas y trabajadores) como de la puja entre las distintas facciones del capital, que luchan por imponer políticas favorables a su propia acumulación en detrimento de otros capitales.

Considerando los tres niveles de análisis, cada política pública puede entenderse como el resultado de la interacción del contexto específico e histórico de acumulación, las luchas entre capitales y de la lucha entre el capital y el trabajo.

Con este marco, los gastos del Estado serán clasificados en tres categorías: gastos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo, gastos cuyo fin es el de garantizar las condiciones necesarias para que la acumulación se lleve a cabo y gastos que inciden en la lucha entre capitales.

La noción de fuerza de trabajo refiere a la capacidad física y mental de los trabajadores, puesta a disposición del capital como mercancía. Y dado que, en el marco del sistema capitalista, la sociedad en su conjunto, al mismo tiempo que produce, debe ser capaz de generar las condiciones para poder producir, el enfoque marxista sostiene que en dicho marco es necesario asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el Estado cumple un rol esencial en la generación de las condiciones materiales e inmateriales necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo, principalmente a través del gasto público. Los gastos realizados por el Estado en este sentido son denominados *gastos en reproducción de la fuerza de trabajo*.

Por otro lado, existe un grupo de gastos del Estado destinados a garantizar un conjunto de condiciones mínimas necesarias para que el proceso de acumulación de capital tenga lugar. En este sentido, opera el mantenimiento de un determinado marco jurídico y legal y el establecimiento de condiciones de defensa y seguridad nacional, entre otros. Son estos los *gastos destinados a garantizar las condiciones para la acumulación*.

Por último, pueden reconocerse gastos públicos que intervienen afectando de modo desigual las capacidades de acumulación de los diferentes capitalistas. Son los *gastos que inciden en la lucha entre capitales* y que tienen por efecto el beneficiar a un cierto grupo de capitales en detrimento de otros, en la competencia por la acumulación.

3. El gasto del Estado Argentino 1980-2006

Utilizando las categorías de análisis descritas en la sección precedente, en este apartado se pretende analizar la evolución del gasto público⁹ argentino entre 1980 y 2006. Dadas las asunciones teóricas que guían este trabajo, tal estudio requiere de la exploración de las condiciones históricas de la acumulación durante ese período. A estos efectos, se presenta, en una primera sub-sección, una breve reseña de los elementos que se considera describen más fundamentalmente el proceso de acumulación. Posteriormente y en atención a ello, se expone un análisis de la evolución del gasto público reclasificado a la luz de las categorías descritas en la sección segunda de este trabajo.

3.1. Las características de la acumulación en Argentina, 1980 – 2006

El patrón o modelo de acumulación puede ser definido como la modalidad histórica que adopta un régimen económico, político y social y que define un conjunto de actividades que, producto de su mayor tasa de beneficios, adquieren un papel predominante dentro del funcionamiento del sistema capitalista. Es decir que se refiere a ciertas formas históricas que asume el modo de valorización y acumulación capitalista, por medio de las

⁹ A lo largo de esta sección –salvo indicación en contrario– el gasto público refiere únicamente al Gasto Público Consolidado.

cuales el sistema procesa sus contradicciones e impulsa el proceso de crecimiento y desarrollo (Valenzuela Feijoo, 1990).

Considerando el caso argentino en relación con los modelos de acumulación, se pueden distinguir cuatro etapas desde principios de los años 80. La primera de ellas corresponde al comienzo de la dictadura militar que modifica el patrón instaurado de acumulación (basado en la industrialización por sustitución de importaciones) y establece uno nuevo denominado “aperturista con hegemonía financiera” o de “valorización financiera”¹⁰. Este patrón impone un nuevo funcionamiento de la economía en términos macroeconómicos y su comienzo puede encontrarse con la convergencia de la Reforma Financiera de 1977 y la apertura tanto en el mercado de bienes como en el de capitales (Basualdo, 2001).

A partir de estas políticas, el eje pasa desde la producción interna, erosionada gravemente por efecto de la apertura, hacia el fenómeno del endeudamiento externo, factor fundamental en la instauración del nuevo modelo de acumulación. En este marco, el sector privado no se endeuda para realizar inversiones productivas sino para obtener renta mediante colocaciones financieras, en tanto la tasa de interés local supera largamente la tasa de interés internacional, para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo (Basualdo, 2001, p. 31).

En este contexto, el rol del Estado es clave en al menos tres sentidos: primero, producto, en partes, del endeudamiento externo, mantiene una altísima tasa de interés respecto de la internacional; segundo, este endeudamiento le permite proveer las divisas que hacen posible la fuga de capitales; y por último, asume como propia la deuda del sector privado.

En este marco de transformación del modelo de acumulación asume el nuevo gobierno constitucional. El rasgo particular de esta etapa, que se caracteriza por el estancamiento y la escasez de financiamiento internacional para los países de América Latina, consiste en el notable predominio que ejercen los grupos económicos y algunos conglomerados

¹⁰ Para el propósito del presente trabajo nos referiremos a estos conceptos como sinónimos.

extranjeros en detrimento de los acreedores externos, sobre el funcionamiento del Estado y el destino del excedente (Basualdo, 2001, p. 37). Durante estos años se profundiza el modelo de acumulación planteado por la dictadura y los sectores vinculados a las actividades financieras se expanden y consolidan económicamente, logrando una férrea subordinación del Estado a sus intereses particulares.

Si bien las primeras medidas aplicadas por el gobierno fueron de espíritu keynesiano, el gobierno pronto sucumbió a las presiones de los acreedores externos. En un marco donde el mercado financiero hacía que las inversiones especulativas fuesen las inversiones de mayor rentabilidad, la caída constante en los niveles de inversión era un claro reflejo de que la economía así no tenía futuro. En el segundo trimestre de 1985 se pone en práctica el Plan Austral destinado a combatir uno de los recurrentes males: la inflación. Dicho plan fue un éxito en términos macroeconómicos (caída de la inflación, reducción del déficit fiscal), pero la caída en el salario fue mayor que lo esperado y los beneficios conquistados no pudieron ser consolidados (Damill, M., y Frenkel, R., 1994). En este sentido se consolida un patrón de acumulación que no se encuentra condicionado por el consumo interno, lo que derivó en la disolución del capital industrial local que intentaba desesperadamente lograr alianzas con los trabajadores para lograr reimpulsar el desarrollo industrial (Basualdo, 2001, p. 39).

Como resultado de este fracaso, las políticas económicas del gobierno se vieron modificadas y hasta finales de 1988 las características centrales de las mismas fueron estrategias de corto plazo y de tinte ortodoxo. En 1989 las presiones externas, la fuga de capitales y la debilidad del gobierno se unieron al estallido de un proceso hiperinflacionario que obligó al gobierno a llamar a elecciones anticipadas. Esto dio origen a una severa estanflación económica, que derivó en un rápido incremento de los indicadores de pobreza e indigencia. Como consecuencia de ello, la Argentina de fines de los años ochenta se caracterizó, en materia económica, por la desindustrialización, la fuga

de capitales, la reducción de las fuerzas productivas nacionales, las inversiones especulativas y la hiperinflación¹¹.

En este contexto de profunda crisis asume la administración conducida por Carlos Menem, que desde el comienzo mostró que la estrategia económica del nuevo gobierno fue construir una alianza con el poder económico local¹². Luego de algunos intentos ortodoxos por solucionar la crisis, en mayo de 1991 asume Domingo Cavallo como ministro de economía poniendo en marcha un programa de reforma estructural basado en la implementación de dos instrumentos legales¹³: la Ley de Emergencia Económica (que permitió eliminar subsidios, reducir la exenciones impositivas y cancelar transferencias), y la Ley de Reforma del Estado (que posibilitó la intervención de las empresas públicas definiendo objetivos, límites y normas del proceso de privatización). Las discrepancias centrales de los grupos económicos giraban en torno al destino que debían tener las transferencias estatales, y al grado de exposición externa de las diferentes producciones locales (Basualdo, 2001, p. 61).

En este contexto, el modelo de acumulación instaurado desde mediados de la década del setenta fue profundizado hasta sus máximos niveles durante la década menemista, y las principales medidas económicas incluyeron: el establecimiento de la convertibilidad entre el peso y el dólar, la austeridad fiscal, la liberalización comercial y financiera, un amplio conjunto de privatizaciones de empresas estatales y la desregulación de numerosos mercados.

En el año 1999 y en medio de una profunda recesión económica con niveles de desempleo desconocidos para la Argentina, asume el gobierno de Fernando de La Rúa liderando una coalición formada por la Unión Cívica Radical y el Frepaso. En líneas generales la estrategia económica consistió en seguir los consejos y lineamientos ortodoxos del FMI y de los acreedores externos, lo que derivó en la aplicación de

¹¹ Para mayor detalle sobre las características del período previo a los años noventa véase Basualdo, 2006; Rapaport, 2000, Azpiazu y Nochteff (1994, 1998), entre otros.

¹² Véase Basualdo, 2006; Azpiazu y Nochteff, 1994

¹³ Véase Azpiazu, D., y Nochteff, H., 1998.

medidas que buscaron no solo una mayor flexibilización de los mercados sino un mayor recorte en los gastos y participación del Estado. Estas políticas que de ningún modo buscaron modificar el modelo de acumulación, solo agravaron la crisis económica, de lo que resultó un importante incremento en la fuga de depósitos durante ese año (el 25% del dinero en manos de los bancos fue retirado).

La situación -de por sí precaria- se hizo insostenible y a principios de diciembre el gobierno decide introducir el corralito (restricciones al retiro de efectivo y al depósito de los bancos); la medida resultó en masivas protestas y enfrentamientos que derivaron en la muerte de 26 civiles. Esto profundizó aún más la crisis y De La Rúa renunció, finalmente, la noche del 21 de diciembre. La inestabilidad política era total y el país tuvo cinco presidentes en once días¹⁴. El último presidente de esta transición fue Eduardo Duhalde, que ocupó el cargo por un período de 15 meses, aplicando políticas económicas que combinaron el abandono de una tasa de cambio fija junto al default de gran parte de la deuda pública. Además, el gobierno dictó la pesificación de los depósitos bancarios, determinando que todas las cuentas denominadas en dólares fueran convertidas en pesos a la tasa oficial, lo que implicó una enorme transferencia de recursos desde la población a los bancos.

En este marco, el período que va desde 1990 a fines del 2002, a pesar de las diferencias mencionadas, guarda continuidad con las fases previas en términos de modelo de acumulación, donde se consolida y profundiza el esquema aperturista, donde la rentabilidad económica se encontraba vinculada a las actividades financieras, y donde el Estado continuamente reducía su participación en la economía favoreciendo la acumulación del capital de los grupos económicos.

Las medidas adoptadas por el gobierno de Duhalde paulatinamente hicieron que la economía Argentina empezara a recuperarse apoyada fuertemente por el crecimiento de

¹⁴ En la noche del 21 de diciembre Fernando De La Rúa renunció y fue sucedido por Ramón Puerta el cual renunció el 23 de diciembre de 2001. Puerta fue reemplazado por Rodríguez Saa, quien renunció el 30 de diciembre de 2001 y fue sucedido por Eduardo Camaño, quién estuvo solamente dos días en la presidencia. El primero de Enero de 2002, Eduardo Duhalde es nombrado presidente y sucedido por Néstor Kirchner el 25 de Mayo de 2003 después de haber ganando la elección general.

las exportaciones, empujadas por la alta tasa de cambio. El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió como nuevo presidente y el primer objetivo llevado a cabo fue la reestructuración de la deuda, sin duda, una de las políticas más exitosas del gobierno. La cantidad de deuda reestructurada alcanzó el mayor monto defaultado en la historia, (aproximadamente 93.000 millones de dólares) y, paralelamente, el gobierno realizó una activa política social para tratar de paliar la dramática situación de pobreza e indigencia que vivía más de la mitad de los argentinos.

En este marco, el plan económico estuvo basado en tres principios fundamentales¹⁵. Primero, el establecimiento de una tasa de cambio competitiva que ayude al desarrollo de grupos económicos ligados a los mercados externos, que genere empleo y permita aumentar las reservas. El segundo principio fue la prudencia fiscal intentando proteger el proceso de reactivación del peligro de los desequilibrios internos y externos. Finalmente, se intentó mejorar la equidad distributiva. Con respecto a esto último, se pueden señalar dos políticas aplicadas exitosamente por el gobierno. Primero, un aumento de aproximadamente un 12% en el nivel de los haberes de los jubilados; y, segundo, el aumento del salario de los empleados públicos que fue tomado como *benchmark* de discusión para los salarios del sector privado. Si bien estas políticas fueron importantes, la mejora en los indicadores de inequidad dista mucho de los objetivos planteados.

Asimismo, se aplicaron dos políticas muy importantes. Por un lado, en marzo de 2004 fue sancionada una nueva ley de trabajo (Ley 25.877) donde se estableció una mejora en las condiciones de laborales de los asalariados, destacándose entre sus normas más importantes la reducción del período de prueba, la recuperación de la indemnización y el derecho a los quince días de preaviso para finalizar cualquier contrato. Por otra parte, se rediseñó la estrategia vinculada a las empresas privatizadas. En este contexto se re-estatizó la principal empresa de correos (Correos Argentinos), se creó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria (UGOFE) que controla la línea de trenes San Martín y el gobierno asumió el control de la empresa de agua, creando AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos). Si bien estos ejemplos de empresas re-estatizadas podrían sugerir una

¹⁵ MECON, 2006, “Lineamientos Productivos”, p. 13.

política en favor de la recuperación de empresas, creemos que la principal razón detrás de la misma está relacionada con un intento de encauzar y garantizar la provisión de servicios de vital importancia para la Argentina, que por el contexto fraudulento en el que fueron adquiridas brindaron servicios altamente incompetentes.

Si bien aún es temprano para hablar de modificación en el modelo de acumulación del país, solo el tiempo podrá establecer si las mismas implican un cambio o no en el modelo de acumulación instaurado en la dictadura.

3.2. El papel del gasto público en Argentina, 1980 – 2006

En el presente apartado, nos ocupamos de exponer un análisis del gasto público argentino entre 1980 y 2006, en atención a la caracterización de la evolución del modelo de acumulación que ocupó la sub-sección anterior. A estos efectos, adoptamos una clasificación del gasto en base a las categorías de análisis que fueran presentadas en la parte segunda de este trabajo.

3.2.1. El gasto incidente en la lucha entre capitales

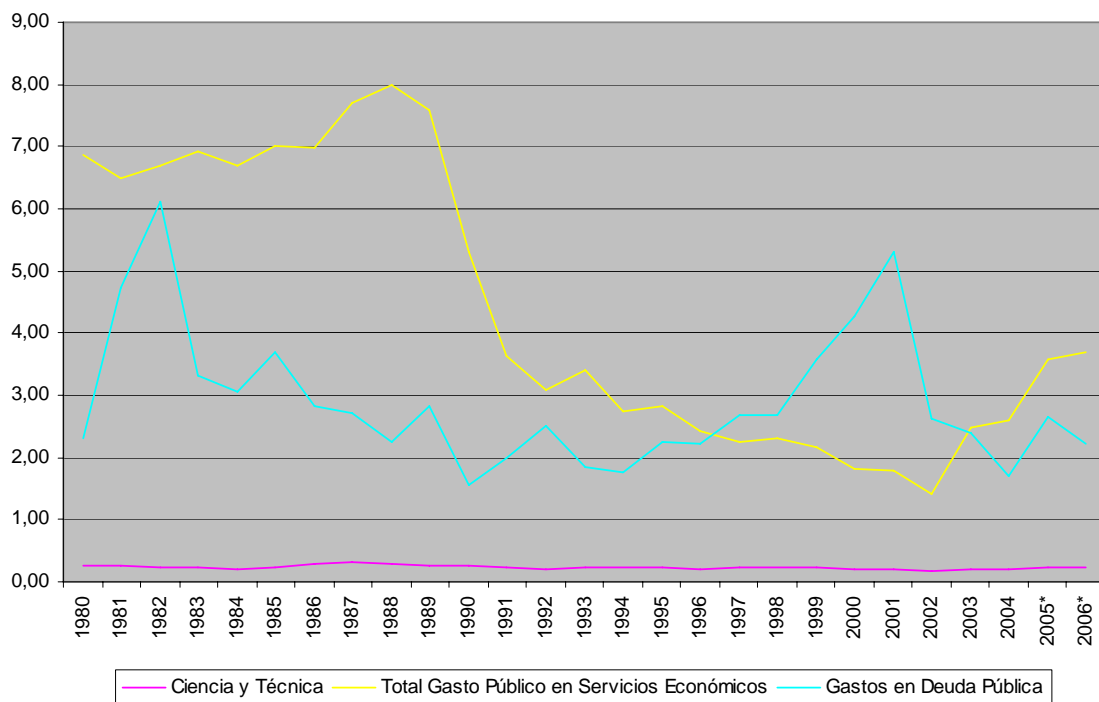
Se sostuvo que hay gastos públicos que afectan de modo desigual las capacidades de acumulación de los diferentes capitalistas y, en este sentido, *inciden en la lucha entre capitales*. En esta clave, a continuación analizamos la evolución del gasto en deuda pública, el vinculado con servicios económicos y el correspondiente a ciencia y técnica.

La observación de la evolución de la deuda pública tanto en pesos como en porcentaje del PBI permite detectar, a lo largo de la serie, un primer máximo en 1982. Se asume que el endeudamiento público, en tanto proceso, se inicia a mediados de los años setenta con la confluencia de alta liquidez internacional, bajas tasas de interés, liberalización financiera y avidez de parte de capitales internacionales por encontrar espacios de rentabilidad. Como se señaló precedentemente, en este contexto, se consolida un patrón de acumulación básicamente basado en la valorización financiera, la centralización del

capital y la desindustrialización. El fracaso de la política de Martínez de Hoz coincidió con el aumento de las tasas de interés internacionales y la devaluación de la moneda en 1981 junto con la posterior estatización de la deuda privada externa acabaron por consolidar un proceso de transferencia violenta de recursos públicos a favor de los sectores de capital concentrados y de fuertes incentivos hacia la fuga de capitales.

Gráfico N° 1: Evolución del gasto público incidente en la lucha entre capitales, por finalidad o función del gasto.

Porcentajes del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del MECON.

Restaurada la democracia y acumulado un volumen de deuda pública sin precedentes, se dio inicio a un período en que la recesión hacía inviable el cumplimiento de los compromisos de pago de intereses y gastos de deuda. Este incumplimiento explica la caída del gasto público en pagos de deuda, tanto en valores absolutos como en términos de porcentaje del PBI. En 1988 se ingresó en cesación completa de pagos, dando lugar a la magnificación de la deuda. En 1990 se retomaron pagos parciales, situación que se

profundizó en 1991 hasta la recomposición total de los pagos de deuda, que tuvo lugar tras la firma del Plan Brady (1993) y el canje de deuda que este suponía. No obstante ello, la tendencia a la caída del gasto por pagos de deuda, tanto en términos absolutos como en relación al PBI, es a la caída, situación que se explica por la difusión de la modalidad de canje de activos públicos por títulos de deuda y por la postergación de plazos de títulos de deuda (vía canje)¹⁶.

Paralelamente, el Plan de Convertibilidad impuso una necesidad de divisas tal que la paridad se mantuviera. En la medida en que el régimen vigente imponía un esquema de apreciación cambiaria y apertura comercial desfavorable para la producción de bienes exportables, tal requisito no podía alcanzarse por las vías de la acumulación de reservas a través de un superávit permanente en cuenta corriente. Este elemento, sumado al posterior agotamiento del proceso de privatizaciones y a la necesidad de compensación de los mecanismos de fuga de capitales llevado adelante por el capital local concentrado, dio lugar a un proceso de endeudamiento público que tiene correlato con la tendencia ascendente del gasto público en pagos de deuda. En efecto, entre 1991 y 2001, el gasto en pagos de deuda como porcentaje del PBI pasa de 1.99% a 5.32%¹⁷. Una particular aceleración de esta tendencia vino provista por el endeudamiento público generado en la reforma provisional (1994) y la pérdida de ingresos que esto le supuso al estado, lo que dio origen a un nuevo acreedor poderoso: las AFJP.

Hacia finales de la década, las dificultades de supervivencia del régimen indujeron a la gestión vigente a convenir, conjuntamente con los organismos multilaterales de crédito, la implementación de planes de “salvataje”. Estos se basaron, fundamentalmente, en la concesión de préstamos para la Argentina con vencimientos diferidos y tasas de interés ruinosas, en un contexto de expectativas desfavorables por parte de los mercados internacionales. El resultado directo de estos intentos de rescate del régimen convertible

¹⁶ Algo de este movimiento fue compensado por las características que asumió el proceso privatizador, en arreglo al cual el Estado nacional se hizo cargo en buena medida de los pasivos de las empresas a privatizar.

¹⁷ La intuición es válida aún considerando la contracción de la economía: en pesos constantes, punta a punta, el monto del gasto público destinado a pago de deuda se más que duplica.

fue el abultamiento del stock de deuda y la intensificación posterior de las obligaciones fiscales vinculadas con el pago de servicios e intereses.

A la salida del régimen de convertibilidad, que supuso una maxidevaluación, siguió una cesación parcial de los pagos de deuda y la apertura de una nueva fase de negociaciones con los acreedores y los organismos internacionales. En el contexto de esta, el gasto en intereses y servicios de deuda pública cae tanto en pesos como en porcentaje del PBI. Después de 2004, el repunte de este componente del gasto público respondió al cumplimiento de los compromisos acordados en el marco de la renegociación de la deuda.

En cuanto al gasto público incidente en la lucha entre capitales derivado del gasto con finalidad en servicios económicos, el rol que el Estado asume es el de llevar adelante “acciones inherentes a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico (...) incluye acciones de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público.”¹⁸

El gasto público en servicios económicos (GPSE) a lo largo de la serie 1983-2006 alcanza un máximo de 8 puntos porcentuales del PBI, en 1988. Medido de esta forma, el GPSE se exhibe oscilante pero de tendencia creciente hasta 1988 y posteriormente decreciente de forma marcada hasta 2002, año después del cual recupera posiciones, aún quedando por debajo de los 4 puntos del PBI en 2006.

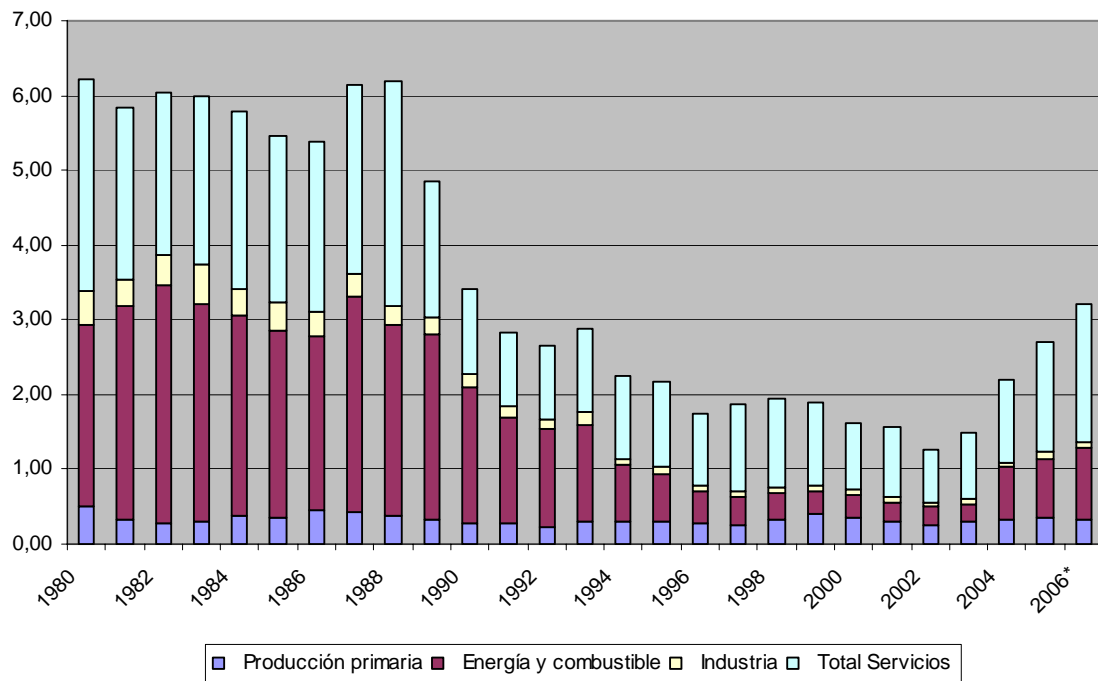
Más elocuente aún es la observación de la evolución del GPSE, en pesos constantes de 2001. El gráfico describe un comportamiento análogo al correspondiente a la evolución de la participación del GPSE en el gasto público total. Al comienzo de la democracia, el GPSE alcanza casi el 27% del total del gasto, participación que cae en la década de los ochenta, para, a fines de la misma exhibir una cierta recuperación. Durante los noventa, una caída sistemática del peso del GPSE en el total del gasto deja a ese componente por debajo de los 5 puntos porcentuales de participación en el total. La tendencia se revierte

¹⁸ Ver Anexo A.

en el 2002 y, para el año 2006, el GPSE llega a algo más de 11 puntos como porcentaje del gasto total.

Gráfico N° 2: Evolución del gasto público en servicios económicos, por función.

Porcentajes del PBI



*Excluye los gastos en servicios económicos clasificados como “otros”.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del MECON.

De la observación del gráfico N° 2, se desprende que en términos de porcentaje del PBI, el gasto público en servicios económicos¹⁹ no varió, comparando las puntas, entre 1980 y 1989. Con posterioridad a ese año y durante todo el régimen de convertibilidad (a excepción de dos repuntes incipientes) el gasto destinado a esta finalidad se contrae violentamente, como porcentaje del PBI. Dos son los componentes que merecen particular atención en este marco: el del gasto en servicios económicos destinados a la industria y el de los destinados a energía y combustible.

¹⁹ En el análisis que sigue, se excluyeron los gastos en servicios económicos clasificados como “otros gastos en servicios económicos”. La magnitud de este componente permite esta simplificación sin pérdidas de poder explicativo.

Por una parte, una función en la que aquella tendencia de pérdida de participación como porcentaje del PBI se exhibe con dramatismo es la de los gastos destinados a la industria. En efecto, el gasto destinado a industria en 2002 es, en pesos, menos de un 27% del que correspondía a 1991. Adicionalmente, en 1980 el gasto en industria medido como porcentaje del PBI era más de dos veces y media el de 1991.

El contexto de inestabilidad macroeconómica de los ochenta socavó con fuerza la actividad industrial, marcadamente desarticulada desde la experiencia de liberalización de los años setenta. Si bien hubo intentos de promoción de esta actividad durante esta década, ninguno de estos logró éxito destacable ni implicó una participación del gasto público en esta materia que superara los 0.35 puntos porcentuales del PBI, correspondientes al inicio del período democrático.

Ya en los noventa, la evidencia que se desprende de la contracción del gasto público destinado a la industria es consistente con el patrón desindustrializador que se consolidó de la mano de la apreciación cambiaria y la apertura, a lo que se sumó la suspensión (total o parcial, explícita o implícita) de los planes de promoción industrial. Exceptuados de este sesgo anti-industrial estuvieron algunos sectores que merecieron un trato preferencial y algunos capitales locales con poder económico y, sobre todo, de *lobby*. Parte de lo anterior asumió la forma de acuerdos específicos que tuvieron lugar en el contexto del MERCOSUR. De ello resultó una evolución divergente de algunos complejos industriales, favoreciendo particularmente a las empresas automotrices, las aceiteras y otras alimentarias (de capitales transnacionales, en general) en detrimento de actividades como la electrónica y la producción de máquinas herramientas.

El “mal desempeño” de la industria en conjunto y el imperitazo “eficientista” formaron parte de la retórica de los noventa y a través de ella colaboraron a construir, a la vez, la imagen de una industria ineficiente y la de un sector de servicios pleno de oportunidades de rentabilidad. En esto contribuyó centralmente el proceso de privatizaciones y concesiones que tuvo lugar en esta década, así como las características inherentes a las

actividades terciarias que, en general, permiten circuitos más cortoplacistas de inversión - rentabilidad que los propios de las actividades industriales. En este marco, grandes grupos económicos locales que ya en los setenta y ochenta se ocupaban de los servicios periféricos a las actividades de empresas estatales, fortalecieron sus posiciones.

Por otra parte y en lo que a los gastos destinados a energía y combustibles se refiere, estos muestran una tendencia decreciente en porcentajes del PBI en toda la serie 1982 – 2003, a excepción de un pico de crecimiento en 1988. A precios constantes de 2001, el gasto público en este componente en 2002 asciende a casi el 7% de aquél en 1982. Esta caída sistemática, con pendiente más abrupta desde 1987 hasta mediados de los noventa se explica por un conjunto de factores, vinculados estrechamente con las transformaciones en las “reglas de juego” en este sector, en las que cabe detenerse.

En el marco de la experiencia aperturista y de desregulación que se dio inicio hacia fines de los años ochenta, sobre las bases de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, tuvieron lugar –por la vía de decretos del Poder Ejecutivo- una serie de modificaciones a la ley de hidrocarburos. Ya en 1989 se establecía que "...es objetivo del Gobierno Nacional reemplazar en forma creciente la intervención del Estado (...) por los mecanismos de asignación del mercado y el libre juego de la oferta y la demanda" y que "...la política del Gobierno Nacional en materia de hidrocarburos se basa en la desregulación progresiva e integral de la actividad, que conduzca a la efectiva y libre competencia en todos los segmentos en el menor tiempo posible reflejando los valores internacionales..."(Decreto 1055, del 10/10/89, tomado de Ortiz (2007)).

Bajo este marco regulatorio, las normas promulgadas a lo largo de los noventa en esta materia fueron transformando las condiciones de acumulación en el sector, tanto en sus actividades *upstream* (exploración y explotación) como *downstream* (refinación, transporte y comercialización) y transformando así el rol que el Estado desempeñaba en esta actividad. Posiblemente el hito regulatorio más significativo fue el que se correspondió con la fijación del cronograma de privatizaciones del sector, que autorizaba la entrega de activos a cambio de deuda externa pública. Si bien a comienzos de los

noventa la regulación vinculada con la privatización de YPF reservaba el 51% de las acciones de la misma en manos del Estado, posteriormente algunas maniobras legales permitieron diluir tal condición hasta que en 1999, la totalidad de las acciones de la firma cayó en manos privadas (Kozulj, 2002).

El retiro del Estado tanto en las actividades de exploración y explotación como en las de refinación y distribución del petróleo y derivados coincide con la merma del gasto público en servicios económicos para el sector de energía y combustibles. La contracara de este retiro, que en varios aspectos implicó la ampliación del margen de maniobra para el ejercicio del poder monopólico de los grandes capitales involucrados, fue la consolidación de la concentración económica en este espacio estratégico, con una característica doble: la revitalización del poder político y económico del gran capital concentrado local y la consolidación del proceso de “extranjerización” de la actividad económica en aspectos estratégicos. En esta materia, el sector de energía y combustible jugó un papel central: casi el 35% de las IED recibidas entre 1992 y 2003 correspondió a este sector. Consistentemente con el modelo vigente, este proceso privatizador compartió con el que tuvo lugar en otras ramas de actividades dos características centrales. Por una parte, el sesgo expulsor de mano de obra que adquirió la actividad productiva en las empresas transferidas, contribuyendo a consolidar el carácter excluyente del patrón de acumulación. Por otro lado, además de la incorporación de capitales extranjeros por la vía de IEDs (sobre todo en la segunda mitad de la década), en el arrebato de los activos de Gas del Estado e YPF tuvieron lugar preferencial los capitales locales concentrados, algunos de los cuales ya operaban en ciertos segmentos de la actividad o en actividades con fuertes complementariedades tecno-productivas. En efecto, el despliegue de estas actividades en oportunidades estuvo vinculado a concesiones y adjudicaciones que otorgara el gobierno de Alfonsín en los años ochenta.

La experiencia en el sub-sector de hidrocarburos es extensible, en sus características principales a lo ocurrido en el sector energético en general. Los ejercicios de privatización de YPF, Gas del Estado, Hidronor y Segba y la creación de nuevos marcos regulatorios para hidrocarburos, electricidad y gas formaron parte de un proceso de

mayor alcance de retiro del Estado, durante los años noventa, de un espacio estratégico de ejercicio de la política energética, a favor un proceso de transferencia de renta hacia el capital concentrado.

A la salida del régimen convertible, las actividades desreguladas del sector de energía y combustibles pudieron aprovechar cláusulas de dolarización que las favorecían. Sin embargo, los sub-sectores de electricidad y gas, pese a haber demandado a la Argentina frente al CIADI, vieron sus tarifas congeladas y correspondientemente pesificadas²⁰. Este elemento, sumado a la reactivación industrial luego de la recuperación post-devaluación y al resultado del abandono de las actividades exploratorias a favor de la extracción de recursos no renovables por parte de los capitales privados que comandaron el sector energético²¹, dio lugar a una crisis de abastecimiento que se hizo sentir con fuerza hacia 2004, empezando por el gas y luego por el sector eléctrico. En este sentido, ese cuello de botella puede ser interpretado como una consecuencia directa de las transformaciones operadas en el sector en los años noventa.

En respuesta a ello, el actual gobierno ha impulsado una ley de promoción a la exploración (2006), que incluye exenciones y beneficios impositivos de distinto tipo y por plazos que alcanzan hasta quince años a las firmas presentes y entrantes en la actividad. Lejos de la penalización que cabría por incumplimiento de los contratos de concesión y entrega de activos públicos, la política energética no parece orientarse en un sentido diferente al que tuvo en los años noventa: el Estado absorbe el costo de acumulación cuasi-irrestringida por parte del capital.

Finalmente, el último componente que se considera parte del gasto incidente en la lucha entre capitales y que merece análisis en esta sección es el destinado a ciencia y técnica. De la observación de este, se detecta que a lo largo de toda la serie 1980 – 2006, nunca sale de la banda del 0.2% al 0.3% del PBI. Particularmente en 2006, después de una

²⁰ Al respecto, véase Guzowski, C. y Recalde, M.

²¹ En franco incumplimiento de las condiciones legales establecidas no solo en la ley de hidrocarburos sino también en las condiciones de transferencia de los activos públicos a manos del sector privado.

escalada sistemática desde 2002, alcanza los 0.24 puntos del PBI, aún inferiores al máximo de 0.31 de 1987.

El estancamiento de la incidencia del Estado en esta materia se vincula con la evidente carencia de una política articulada y explícita en ciencia y técnica. En la interpretación de Chudnovsky y Lopez (1995), esta tendencia que se registra desde los años setenta orientada a dejar el proceso de innovación tecnológica librado a las señales del mercado y las decisiones privadas no es otra cosa que la implementación del *laissez faire* a la gestión de la ciencia y la tecnología.

Presumiblemente, la continuidad llamativa de esta (no) política se vincule con que en el marco de ninguna de las modalidades de acumulación que tuvieron lugar en el período bajo estudio, la sofisticación de la estructura productiva a través de los avances en ciencia y técnica ocupó un lugar preponderante. En efecto, los autores citados coincidirían en evaluar que la “revolución tecno-productiva” (de alcance mundial) de los últimos veinte años ha sido adoptada (y, más bien, adaptada) en Argentina, a fuerza del ingreso de IED y de tecnología incorporada en bienes de capital. La reversión de esta tendencia durante la gestión actual es aún materia discutible. De hecho, en el 2006, en porcentaje del PBI, el gasto en ciencia y técnica no alcanza aún el 0,25 de 1980 y, por supuesto, lejos está del máximo de 0,31 en 1987.

A lo largo de esta sub-sección, hemos tratado de explicar el papel que ha jugado el Estado a través de los gastos incidentes en la lucha entre capitales, *vis-a-vis* el proceso de acumulación que tuvo lugar entre 1980 y 2006. A estos efectos, analizamos individualmente los gastos en deuda pública, los destinados a servicios económicos y los centrados en ciencia y técnica. De este análisis pueden estilizarse algunos hechos: i) entre 1980 y 1983, el estado tendió a profundizar un proceso de endeudamiento a favor de la valorización financiera y la fuga de capitales, beneficiando, así a capitales especulativos en desmedro de los productivos; ii) iniciado el período democrático, la cesación parcial y luego total de pagos magnifica la deuda, herencia del régimen anterior, y vuelve a colocar al Estado resguardando al capital que en la fase previa se expandió gracias al

endeudamiento; iii) en los años noventa, el estado ingresa en un circuito de endeudamiento sistémico para sostener el régimen de convertibilidad, desfavorable para la mayoría de las actividades industriales y la producción de transables y sesgada a favor de los servicios y, nuevamente, de la especulación; iv) el proceso de privatizaciones de esa década favorece a los grandes conglomerados empresarios nacionales, junto con un conjunto de capitales transnacionales que se benefician de los nuevos marcos regulatorios.

3.2.2. El gasto destinado a garantizar las condiciones para la acumulación

En el marco de este trabajo, los gastos destinados a garantizar las condiciones para la acumulación son aquellos que se ocupan de la conformación de un determinado marco jurídico y legal y el establecimiento de ciertas condiciones de defensa y seguridad nacional. Estos pueden ser resumidos en una parte de los gastos en funcionamiento del Estado. En porcentajes del PBI, el gasto público del tipo que aquí nos ocupa no exhibe oscilaciones muy pronunciadas a lo largo de la serie bajo análisis. No obstante ello, hay tres intuiciones que pueden desprenderse de la observación de esta evolución.

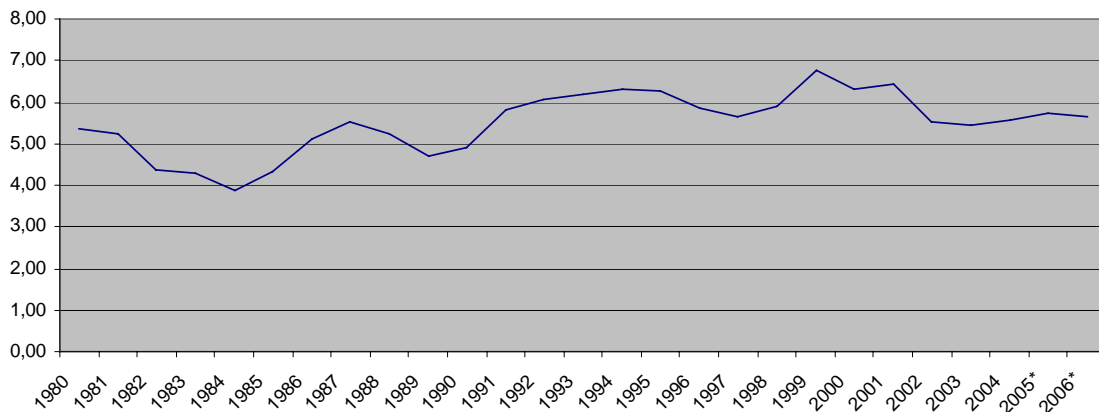
En primer lugar, bajo cualquiera de las fases de acumulación aquí estudiadas, con sus modalidades particulares, la selección de gastos en funcionamiento del estado que se analiza no supera algo más de los seis puntos del PBI. Más aún, el porcentaje del producto que debe destinarse a garantizar el conjunto de condiciones mínimas para que la acumulación sea posible presenta una elasticidad baja respecto de las variaciones en la acumulación, medidas a través del crecimiento del PBI. Esto reafirma el carácter de “mínimo” de las condiciones de acumulación a las que aludimos con esta categoría.

En segundo término, al menos hasta el año 2003, este tipo de gasto muestra una oscilación procíclica. Aún cuando su elasticidad – producto es baja, cuando la acumulación se acelera la necesidad de establecer condiciones para que este proceso tenga lugar parece intensificarse. En forma contraria, tales necesidades parecen mermar frente a tasas de acumulación bajas. Aunque de este análisis no puede deducirse orden de

causalidad alguno, es válido afirmar que existe una relación positiva entre la acumulación y el gasto en el establecimiento de las condiciones legales, jurídicas, administrativas y de seguridad necesarias para que aquél proceso sea viable.

Gráfico N° 3: Evolución del gasto destinado a garantizar las condiciones para la acumulación.

Porcentajes del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del MECON.

Por último, la fase en la que el gasto público destinado a garantizar las condiciones para la acumulación es más elevado, tanto en pesos como en porcentajes del PBI, va desde 1990 hasta el 2002. Para este período, el promedio simple de la participación de este tipo de gasto en el producto supera en más de un punto al correspondiente a la fase precedente de la serie. Lo destacable de esta evidencia es, entonces, que el período en que el Estado comportó más compromiso, por la vía del gasto, en garantizar las condiciones para la acumulación, coincide con aquél en que más se han difundido (y adoptado) los argumentos en favor del achicamiento del Estado.

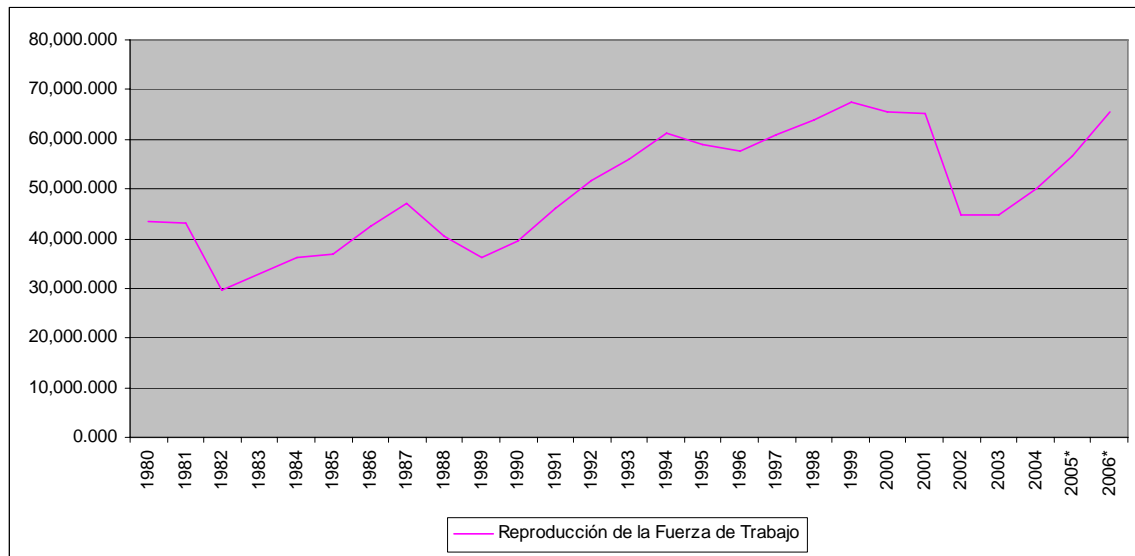
3.2.3. *El gasto reproductor de la fuerza de trabajo*

La observación del gasto en la reproducción de la fuerza de trabajo (de ahora en más GRFT) de modo general puede presentarse de dos modos. Por un lado, si analizamos la

evolución del gasto en pesos constantes de 2001 (gráfico N° 4) vemos que punta a punta se produce un incremento del 50% en el volumen del gasto, lo que en términos generales implica que el modelo de acumulación instaurado en la Argentina ha requerido que el Estado aumente sus esfuerzos de reproducción de la fuerza de trabajo.

Gráfico N° 4: Evolución del gasto destinado a reproducir la fuerza de trabajo.

Porcentajes del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del MECON.

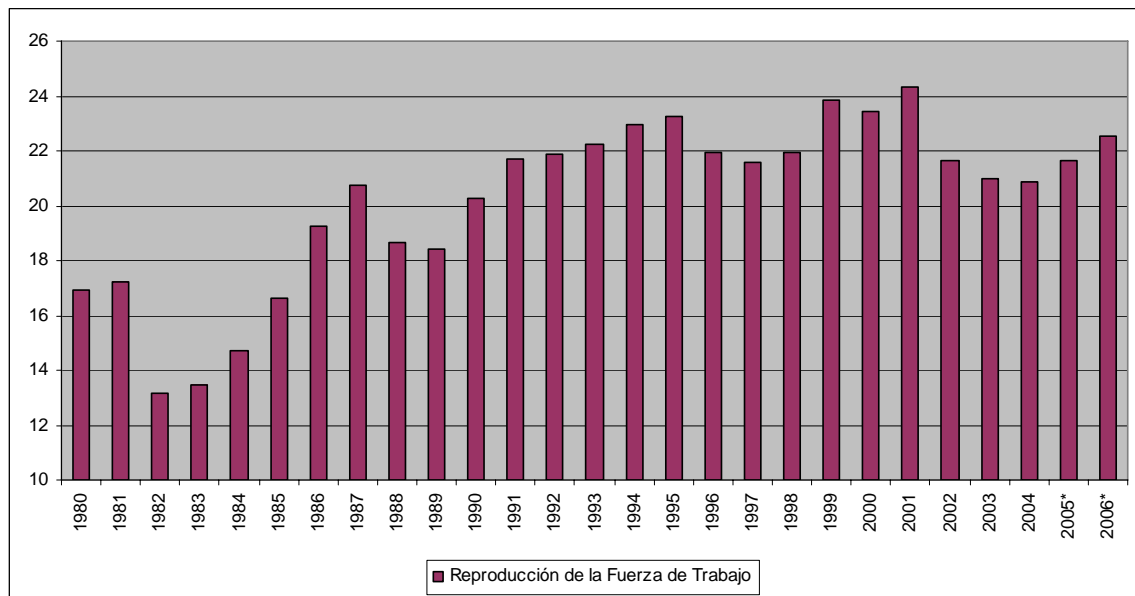
A lo largo del período pueden distinguirse cuatro etapas. La primera de ellas corresponde al momento de instauración del nuevo modelo de acumulación aperturista y de valorización financiero llevado a cabo por la dictadura (1980 a 1982) y es donde el GRFT alcanza su mínimo histórico. La segunda etapa corresponde al gobierno radical donde en un comienzo el GRFT se recupera hasta niveles ligeramente superiores a los registrados en 1980 para luego descender en los últimos dos años del gobierno radical cerrando en 1989 con un monto cercano a los 36 millones, lo que implica un ligero descenso desde 1980. La tercera etapa comienza en 1990 y se extiende hasta el año 2001, donde el GRFT muestra una clara tendencia creciente aunque su tasa de crecimiento se reduce luego de la crisis del Tequila. Por último, los efectos de la crisis del 2001 se manifiestan en términos de GRFT como una caída del 31%, aunque con la llegada del presente gobierno dichos

valores se recuperan y cierran su evolución con valores similares a los registrados en el 2001.

La segunda manera de evaluar el GRFT es hacerlo en función de la evolución del mismo como porcentaje del PBI cuya información se presenta en el gráfico N°5.

Gráfico N° 5: Evolución del gasto destinado a reproducir la fuerza de trabajo.

Porcentajes del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del MECON.

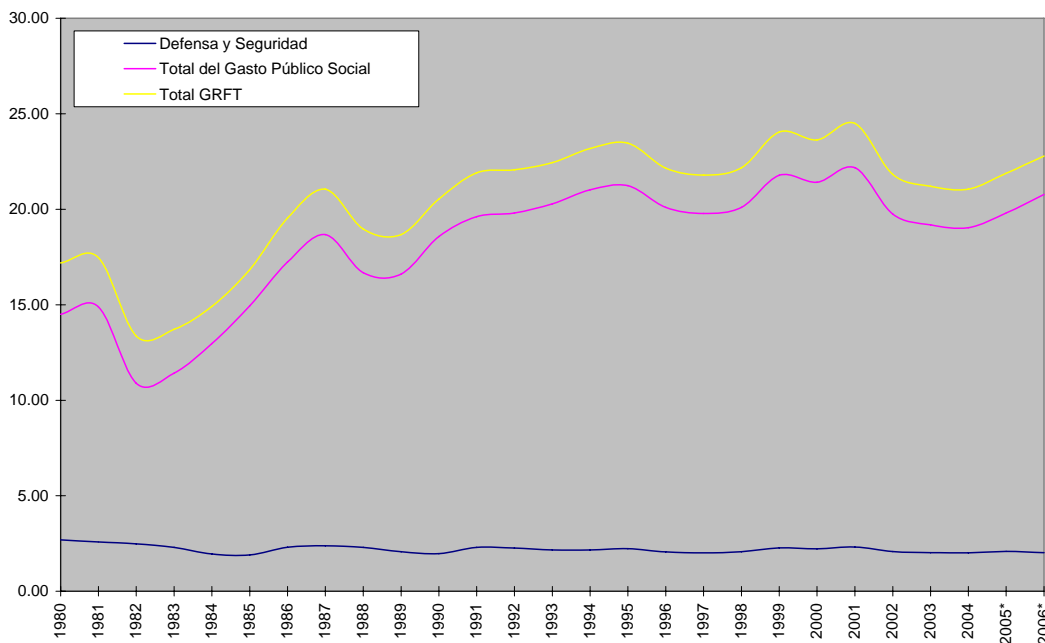
El gráfico nos muestra los mismos cuatro subperíodos antes mencionados pero con ligeras diferencias que señalamos a continuación. Primero, la evolución punta a punta del GRFT muestra un incremento ligeramente inferior (33%) en el volumen del gasto que el registrado en términos constantes. Segundo, el incremento en el GRFT durante el período 1983-1989 exhibe su mayor tasa de crecimiento en términos en relación al PBI, alcanzando un incremento del 36% lo que da una imagen diferente a la registrada al analizar la evolución en pesos constantes. Por último, se registra desde 1991 un nivel de GRFT en relación al PBI cercano al 22%, alcanzando su pico en el año 2001, momento pico de la crisis. Este registro se debe no al aumento en los niveles del gasto que

desciende en pesos constantes y como porcentaje del gasto total, sino que es producto de la contracción del PBI que llegó a ser en el peor año de la crisis superior al 10% del PBI.

Sin embargo, para comprender la evolución de los GRFT debemos analizar la evolución de sus componentes que se presentan en el gráfico N° 6.

Gráfico N° 6: Evolución del gasto destinado a reproducir la fuerza de trabajo.

Porcentajes del PBI



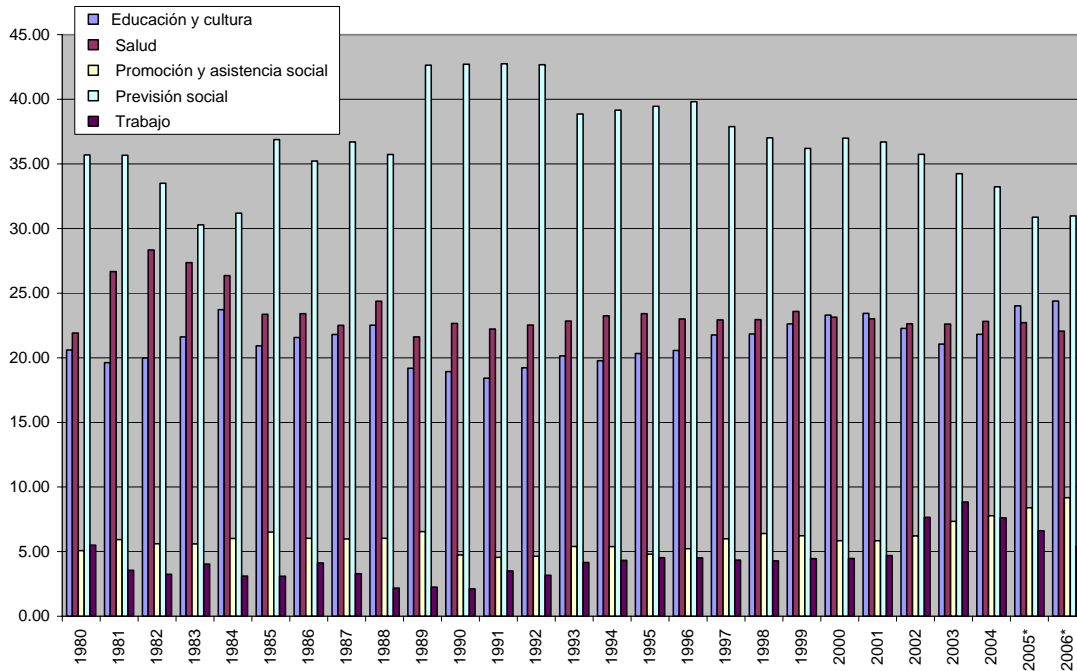
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del MECON.

Como podemos ver, los componentes pueden agruparse en dos grandes tipos: gastos en defensa y seguridad, que al no ser gastos productivos, es decir generadores de mercancías, son clasificados dentro de los GRFT; y los gastos públicos sociales, y de la información presentada es claro que: por un lado, que los gastos en defensa y seguridad se han mantenido constante a lo largo del período bajo análisis en el orden del 2% del PBI; y por el otro, que las variaciones en la evolución del GRFT es exclusivamente explicada por el gasto público social. Un análisis de sus principales componentes es

presentado en el gráfico n° 7 donde se presentan la evolución en los gastos en educación, en salud, en promoción y asistencia social, en previsión social y en trabajo.

Gráfico N° 7: Evolución del gasto destinado a reproducir la fuerza de trabajo.

Porcentajes del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del MECON.

Con relación a los gastos en educación, los mismos se encuentran relacionados con la reproducción de las relaciones sociales capitalistas a diferentes niveles y de la ideología. Por un lado, parte de los destrezas y habilidades requeridas para la producción son provistas por el Estado; por otra parte, la principal contribución de la educación a la reproducción del sistema capitalista viene dada por la producción y desarrollo de ciertas actitudes y creencias sobre el mundo, que ayuda al desenvolvimiento de las relaciones entre el capital y el trabajo, a clasificar a los estudiantes de acuerdo a sus atributos, y que actúa como clasificador que regula el acceso a los trabajos de mayor calificación y paga (Foley, D., 1978, p.227).

Como podemos ver para el caso bajo análisis, los gastos en educación registran punta a punta un aumento en su participación en los gastos públicos sociales (GPS) del orden del 20%, liderado por los gastos del Estado en educación básica que han representado a lo largo del período un 65% del total de los gastos en educación y cultura. Por otra parte, es interesante remarcar que los gastos en educación superior y universitaria muestran una tendencia constante para el período 1980-1990 donde explican aproximadamente el 15% del GPS. Sin embargo, con la llegada al gobierno del menemismo, se registra un aumento de estos gastos educativos que alcanzan en el año 1995 a representar un 20% del GPS; incremento que con ligeras oscilaciones se mantiene hasta nuestros días.

En referencia a los gastos en salud, se registra un patrón relativamente constante, del orden del 10% del GPS, con la salvedad del período que comprende los últimos años de la dictadura militar, donde los gastos en salud registran valores cercanos al 25% explicado casi exclusivamente por el aumento en los gastos en atención de salud de las obras sociales. No obstante, el aumento registrado en el período 1980-83 no se debe tanto al incremento en los montos gastados sino a la contracción sufrida por el PBI a principios de dicha década.

Los gastos en previsión social son los gastos que mayor incidencia tienen en la evolución del GPS. Como podemos ver en el gráfico hay tres tendencias que pueden remarcarse. La primera de ellas corresponde a los últimos años de la dictadura militar donde este tipo de gasto se reduce en 5 puntos porcentuales alcanzando un valor de 30% del PBI. El segundo subperíodo va desde 1983 a 1992 y muestra un sostenido incremento en los gastos de este tipo que alcanzan y se estabilizan en valores cercanos al 43% del GPS durante los primeros años de la década del noventa. Por último, de la mano de las desregulaciones y de las transferencias de recursos a las AFJP se registra un descenso en la participación de estos gastos que cierran con valores cercanos a los mínimos registrados (del orden del 30% del GPS) durante el presente gobierno. En este sentido, es importante destacar que la reducción en el gasto en previsión social no se ha correspondido con el volumen de recursos transferidos a las AFJP.

Por último, los gastos en promoción y asistencia social y en trabajo deben ser analizados desde la óptica marxista a la luz de la necesidad del sistema capitalista de reproducir su fuerza de trabajo. Estos gastos del Estado cumplen la función a grandes rasgos de regular la oferta de trabajo, y su principal efecto dentro del sistema capitalista es mantener un ejército industrial de reserva latente. Para el caso Argentino, estos gastos se incrementan a lo largo de los años, lo que va de la mano del modelo de acumulación implementado por la última dictadura militar. Dicho modelo, que como vimos anteriormente tiene su eje en la liberalización de los mercados y en la valorización financiera, nos muestra que a medida que este proceso de acumulación se intensifica, la intervención del Estado (via sus gastos) se hace cada vez más necesaria para garantizar la manutención del ejército industrial de reserva.

Esta tendencia común entre promoción y asistencia social y trabajo solamente no se verifica en tres períodos. El primero de ellos corresponde a los años 1988-1990 que coincide con la hiperinflación del año 89 y donde se registra un aumento en los gastos destinados a la promoción y asistencia social y una caída en los gastos en trabajo. Recordemos que en estos años, los problemas de la desocupación eran reducidos, y pareciera ser que el incremento en el gasto en promoción y asistencia social fue a costa del gasto en trabajo, que luego vuelve a recuperar sus niveles históricos. El segundo punto que es interesante remarcar se registra en el período 2002-2003 donde paralelamente a un aumento sostenido en los niveles de gasto dedicados a estas categorías y producto de que la tasa de desempleo había alcanzado su máximo histórico, los gastos públicos destinados al trabajo superan por primera vez a los de promoción y asistencia social²². Por último, desde el 2003 hasta el 2006 y de la mano de la recuperación del empleo, se revierte esta tendencia y parece haber una tendencia creciente al aumento en los gastos destinados a la promoción y asistencia social y una reducción constante en los gastos destinados al trabajo. Resulta claro afirmar que los gastos en promoción y asistencia social y en trabajo guardan estrecha relación con una de las hipótesis de este trabajo, que sostiene que la

²² Es importante remarcar que si bien los gastos en provisión y asistencia social se incluyen los planes de trabajo transitorios, su inclusión no modifica sustancialmente el argumento.

agenda de gastos del Estado en gran medida se encuentra determinada por la evolución del proceso de acumulación.

Por último, es importante remarcar que mediante el uso de estos gastos, el Estado logra el importante objetivo de canalizar la conflictividad social. Esto lo realiza de un doble modo: vía desmovilización, o vía “compra de voluntades” de modo clientelar.

Como idea final con relación a los gastos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo se pueden desprender las siguientes conclusiones. Primero, el modelo de acumulación de la Argentina ha requerido que el Estado aumente sus esfuerzos (gastos) de reproducción de la fuerza de trabajo para todo el período bajo análisis. Segundo, en relación a los componentes de este gasto, la información presentada muestra que la evolución total está en fundamentalmente determinada por la evolución de los gastos públicos sociales (GPS). Tercero, el análisis de los determinantes del GPS, muestra que los gastos en educación, relacionados con la reproducción de las relaciones sociales capitalistas a diferentes niveles, han incrementado su participación en un 20%, liderado fundamentalmente por los gastos en educación básica. Por su parte, los gastos en salud registran un comportamiento estable a lo largo del período con la salvedad del incremento registrado durante los últimos años de la dictadura militar, explicado casi exclusivamente por la contracción del PBI a principios de los años 80 que por un aumento real. Con referencia a los gastos en previsión social, los de mayor incidencia en la evolución del GPS, muestra dos claras tendencias con epicentro a principios de los noventa. Durante la fase ascendente, los gastos de este tipo alcanzan y se estabilizan en valores cercanos al 43% del GPS. Por otro lado, desde el comienzo de las desregulaciones bajo el gobierno Menemista y de las transferencias de recursos a las AFJP, se registra un descenso en la participación de estos gastos que cierran en el actual gobierno con valores cercanos a los mínimos registrados (del orden del 30% del GPS). Por último, los gastos en promoción y asistencia social, que cumplen la función a grandes rasgos de regular la oferta de trabajo y mantener un ejército industrial de reserva latente, son un claro reflejo de que la agenda de gastos del Estado en gran medida se encuentra determinada por la evolución del proceso de acumulación.

4. Conclusiones

En la primera sección de este trabajo se ha concluido que los abordajes “tradicionales” que se ocupan del análisis del gasto del Estado fracasan (al menos parcialmente) al ensayar explicaciones sobre el papel del gasto público en el desarrollo económico. Tal fracaso, sostuvimos, se vincula con: i) la definición de desarrollo económico subyacente a estos análisis; ii) los supuestos que adoptan en materia de la naturaleza del Estado y su papel en el proceso de desarrollo.

Con el objetivo de indagar en estas dos cuestiones y de proponer una aproximación alternativa, se presentó un marco teórico que examina al Estado y sus gastos en relación con el modo de acumulación capitalista. Tomando aquél como punto de partida, se sostuvo que la agenda de actividades del Estado se encuentra determinada en buena medida por el proceso de acumulación del capital y que los gastos del Estado están estrechamente vinculados con la evolución histórica del proceso de acumulación. Adicionalmente, se entendió que las políticas públicas son el correlato directo de la lucha de clases (entre capitalistas y trabajadores) y de la puja entre las distintas facciones del capital.

Por este motivo y en el marco del estudio empírico, el primer elemento que se ocupó de analizar este trabajo para explicar el gasto público argentino fue la evolución del modelo de acumulación del capital para el período 1980-2006. Clarificado lo anterior, los gastos del Estado argentino fueron reclasificados en tres grandes categorías: gastos que inciden en la lucha entre capitales, gastos destinados a garantizar las condiciones para la acumulación y gastos en reproducción de la fuerza de trabajo.

Con relación a los gastos que inciden en la lucha entre capitales se desprendieron un conjunto de conclusiones específicas que pueden resumirse en la idea de que, a lo largo del período bajo análisis, el Estado ha intervenido por la vía de este tipo de gastos a favor del capital local concentrado y los grandes capitales transnacionales, patrocinando las

actividades especulativas en desmedro de las productivas y, dentro de estas últimas, beneficiando al sector de servicios.

Posteriormente, del estudio de los gastos destinados a garantizar las condiciones para la acumulación se desprendieron tres conclusiones, a saber: que parece existir un monto mínimo de gasto que debe destinarse a garantizar el conjunto de condiciones mínimas para que la acumulación sea posible, y que para el caso Argentino, no supera los seis puntos del PBI; segundo, que este tipo de gasto muestra una oscilación procíclica, implicando una relación positiva entre acumulación y el gasto en el establecimiento de las condiciones legales, jurídicas, administrativas y de seguridad necesarias para que aquél proceso sea viable; tercero, que la fase en la que el gasto público destinado a garantizar las condiciones para la acumulación fue más elevada correspondió al período 1990-2002 que coincide con la fase en que más se han difundido (y adoptado) los argumentos en favor del achicamiento del Estado.

Por último, con relación a los gastos destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo vimos que el modelo de acumulación argentino ha requerido que el Estado aumente sus gastos de reproducción de la fuerza de trabajo para todo el período bajo análisis; y la evolución del mismo está fundamentalmente determinada por los gastos públicos sociales (GPS). En relación a los componentes del GPS, los gastos en educación han incrementado su participación en un 20%, liderado fundamentalmente por los gastos en educación básica; los gastos en previsión social (los de mayor incidencia en el GPS), muestra dos claras tendencias (aumento y luego descenso) con epicentro a principios de los noventa; y los gastos en promoción y asistencia social, que cumplen la función a grandes rasgos de regular la oferta de trabajo y mantener un ejército industrial de reserva latente, han sido un claro reflejo de que la agenda de gastos del Estado en gran medida se encuentra determinada por la evolución del proceso de acumulación.

Los enfoques “tradicionales” que analizan el gasto del Estado suponen una cierta relación entre el nivel de gasto público y los beneficios que los mismos pueden desprender. Es así como para la teoría neoclásica, una reducción de los gastos del Estado

(independientemente del tipo que sea) siempre implicará un retroceso de las distorsiones de los mercados, lo que provocará una mejora en términos de eficiencia en el funcionamiento de la economía y, con ello, en el bienestar social general. Por su parte los enfoques poskeynesianos, sostienen que dado que a nivel macroeconómico las economías presentan problemas de demanda agregada, el rol del Estado es el de intervenir activamente en los mercados para aumentar la demanda agregada y llevar a la economía a posiciones más cercanas a los niveles de pleno empleo. Como resultado de esto, en general, los análisis enrolados en esta corriente sostienen que a mayor nivel de gastos del Estado, mayor nivel de demanda agregada y, en consecuencia, mayores tasas de crecimiento.

En cambio, la intuición que se puede desprender del marco teórico presentado en este trabajo es tal que este último no se concentra en establecer una relación entre el gasto público y los beneficios que estos pueden implicar para la economía y la sociedad; más bien nos hemos concentrado en el rol que aquellos gastos cumplen en el proceso de acumulación de capital. Es en este sentido que este trabajo ha pretendido esbozar una aproximación a la relación entre el gasto público y el desarrollo “superadora” de las miradas “tradicionales”, a través de, por una parte, poner la cuestión del desarrollo económico en línea con la perspectiva de la acumulación de capital y, por otra, ofrecer una explicación marxista-estructuralista de la naturaleza del Estado y su papel en el proceso de desarrollo.

Entendemos que solo una mirada que explícitamente tome como elemento central de análisis a la acumulación del capital e intente vincular al Estado en este proceso permitirá entender el verdadero rol del Estado y de sus gastos en la economía Argentina.

Septiembre 2007

Anexo A: Algunas definiciones y consideraciones metodológicas

Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales del gasto, teniendo como unidades de clasificación a los créditos presupuestarios expresados en las partidas parciales. Con ello, cada partida parcial tiene asignado un código de la clasificación funcional, de acuerdo con la función que le quepa a tal partida. Concretamente, a la categoría programática de menor nivel, es decir, a la actividad o proyecto específico, de acuerdo con sus objetivos, le corresponde una función determinada²³. El clasificador se estructura en cinco grupos o finalidades principales, identificadas por el primer dígito de la clasificación, y veintinueve funciones identificados por el segundo dígito. Los dos primeros grupos de finalidades (Gastos en Funcionamiento del Estado y Servicios de Seguridad y Defensa) abarcan actividades propias de la administración pública. Las categorías de Gasto Social y Gasto en Servicios Económicos incluyen los servicios proporcionados a la sociedad, además de los gastos de la administración pública asociados con la reglamentación y gestión de la actividad económica. Un último grupo, contiene a los gastos en intereses y comisiones por la deuda pública (SHN-MECON, 2004).

Partiendo de esta clasificación del gasto por finalidad y función, haciendo uso de las definiciones de las mismas y explorando el universo de planes y programas incluidos en cada grupo para algunos años “testigo”, cada categoría y subcategoría del gasto fue reclasificada, para proceder con el análisis de los datos que fueron presentados en el cuerpo de este trabajo.

En este sentido, la reclasificación ha tenido lugar sobre la base de tres grandes categorías desde el punto de vista del capital. La primera de ellas es el *gasto en la reproducción de la fuerza de trabajo*, que incluye, a grandes rasgos, los gastos corrientes de defensa y seguridad²⁴, los gastos totales en salud, cultura y educación y bienestar social. La segunda

²³ Cuando a un gasto le correspondan dos o más funciones, este se asigna a su función más relevante.

²⁴ A esta idea subyace la asunción de que buena parte del gasto corriente en Seguridad y Defensa se constituye de gasto en personal de seguridad. Si bien parte de este puede atribuirse al establecimiento de las condiciones para la acumulación, se entiende que la forma que ha asumido el reclutamiento de fuerzas de

categoría es el *gasto del Estado que favorece a ciertos capitales en detrimento de otros*, e incluye los gastos en servicios económicos y deuda pública. Por último, la tercera categoría toma en cuenta los *gastos del Estado que de modo genérico han ayudado a garantizar la acumulación del capital*. Estos gastos incluyen los gastos en bienes de capital de defensa y seguridad y los gastos totales de la administración general (que incluye los gastos en legislación, justicia, y asuntos exteriores entre sus principales). El resultado de la reclasificación es el que se expone en el Cuadro N° A del presente Anexo.

Cuadro N° A: Reclasificación del Gasto Público por Finalidad y Función. Categorías y definiciones.

CATEGORÍAS DEL GASTO POR FINALIDAD / FUNCIÓN	DEFINICIONES	RECLASIFICACIÓN*
1 Administración gubernamental	Acciones inherentes al Estado destinadas al cumplimiento de funciones tales como: legislativas, justicia, dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e formación estadística básica.	...
1.1 Legislativa	Ejercicio de potestades legislativas.	3
1.2 Judicial	Ejercicio de potestades judiciales y las acciones relacionadas con aquéllas. No incluye las acciones ejercidas por tribunales administrativos (Tribunal Fiscal, Tribunal de Faltas, etc.).	3
1.3 Administración General	Acciones de Administración General a cargo del Gobernador de la Provincia e Intendentes, en sus respectivos ámbitos, a través de la supervisión sobre la administración centralizada y descentralizada. Incluye asimismo acciones desarrolladas por Ministros y Secretarios del Poder Ejecutivo que abarquen más de una finalidad del presente clasificador, o de aquellas acciones administrativas que, correspondiendo imputarse a la finalidad Administración Gubernamental, no son específicas de las funciones que se desagregan de la misma.	...
1.3.1. Dirección Superior Ejecutiva	Acciones ejecutadas por el Gobernador de la Provincia e Intendentes, en el marco señalado para la presente función, y las ejecutadas por Ministros y Secretarios del Poder Ejecutivo que comprendan más de una finalidad.	3
1.3.2. Servicios Generales	Acciones imputables a la finalidad Administración Gubernamental, que por su naturaleza no son específicas de las funciones en que se desagrega dicha finalidad. Incluye el gasto que origina la gestión centralizada de los sistemas de administración de recursos humanos, compras, contrataciones, informática, etc., cuando los mismos no sean de aplicación exclusiva a una jurisdicción o entidad.	3
1.4 Relaciones Exteriores	Acciones inherentes a la política exterior y del servicio consular. Acciones de información, radiodifusión y de otro carácter destinadas a países extranjeros y atención de misiones diplomáticas extranjeras en la provincia. Aportes a Organismos Internacionales, cuya especialización no sea suficiente para encuadrarla en otra función del presente clasificador.	3
1.5 Relaciones interiores	Acciones inherentes a las relaciones con los gobiernos municipales. Incluye el apoyo a municipalidades y otros entes comunales, que por su generalidad no son discriminables en alguna de las finalidades o funciones del presente clasificador.	3

seguridad vuelve a este rubro uno interpretable como el correspondiente a generar empleo de baja calificación y remuneración que garantiza la reproducción del trabajo. Por este motivo, el gasto en defensa y seguridad ha sido clasificado, en una parte, como gasto que garantiza las condiciones necesarias para que la acumulación tenga lugar y, en otra parte, como gasto destinado a lograr la reproducción de la fuerza de trabajo.

1.6 Administración Fiscal	Acciones inherentes a la programación, recaudación y fiscalización de los ingresos públicos. Programación e inversión de los fondos del Estado. Custodia de los bienes y del patrimonio estatal. Incluye las acciones inherentes a la administración financiera del Estado en lo que respecta a los sistemas de contabilidad, presupuesto, tesorería, crédito público, administración de bienes e inversión pública.	3
1.7 Control de la gestión pública	Acciones inherentes al control interno y externo de la hacienda pública y al manejo de sus bienes y recursos.	3
1.8 Información y estadísticas básicas	Acciones inherentes a la producción de informaciones y del sistema estadístico, básicas para el interés general de los agentes económicos y sociales.	3
2 Servicios de seguridad	Acciones inherentes al mantenimiento del orden público interno, y acciones relacionadas con el sistema penal.	'''
2.1 Seguridad interior	Acciones inherentes a preservar la seguridad de la población y de sus bienes.	3 y 2
2.2 Sistema penal	Acciones inherentes a la reclusión de personas en cumplimiento de órdenes de prisión preventiva o de condena, incluso el mantenimiento o mejora de la salud espiritual de los reclusos.	3 y 2
2.3 Administración de la Seguridad	Acciones inherentes a la administración de la seguridad que no correspondan específicamente a las restantes aperturas de esta función.	3 y 2
3 Servicios sociales	Acciones inherentes a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.	'''
3.1 Salud	Acciones destinadas a asegurar el buen Estado sanitario de la comunidad, incluyendo las correspondientes a la prevención y tratamiento de las enfermedades, la creación, ampliación y reposición de infraestructura hospitalaria y de saneamiento ambiental y, en general, todas aquellas orientadas a la administración de la salud.	'''
3.1.1. Medicina Preventiva	Acciones tendientes a evitar o atemperar el desarrollo de enfermedades, mediante tareas de divulgación y concientización, como así también por campañas de vacunación, análisis y otras prácticas que permiten adoptar decisiones que eviten llegar a un Estado de enfermedad.	2
3.1.2. Medicina Asistencial	Acciones tendientes a procurar la cura de enfermedades. Incluye la creación, ampliación y reposición de infraestructura hospitalaria y su equipamiento.	2
3.1.3. Saneamiento Ambiental	Acciones que tengan por objetivo minimizar los factores de riesgo para la salud de la población. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo, y la creación, ampliación y reposición de la infraestructura que posibilite mejorar las condiciones ambientales de la ciudadanía. Se excluye lo expuesto en 3.8.	2
3.1.4 Administración de la Salud	Acciones inherentes a la administración de la salud, que no corresponden específicamente a las restantes aperturas de esta función.	2
3.2 Promoción y asistencia social	Acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas con necesidades básicas no satisfechas y las destinadas a la reeducación y resocialización del individuo. Incluye subsidios financieros o mediante entrega de materiales, programas de empleo transitorio y aportes a instituciones con fines sociales, con el objeto de dotarlas de medios necesarios para impulsar actividades en beneficio del desarrollo social.	2
3.3 Seguridad social	Acciones inherentes a cumplimentar el sistema destinado a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, por medios tales como pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye asimismo las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares al personal en actividad.	2
3.4 Educación y cultura	Acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer necesidades del individuo. Incluye manifestaciones intelectuales, espirituales, deportivas y religiosas; espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos, como así también las demás acciones destinadas a brindar recreación y esparcimiento a la población.	'''
3.4.1 Educación inicial	Acciones que tengan por objeto incentivar el proceso de estructuración del pensamiento del niño, su forma de expresión personal y de comunicación verbal y gráfica, favorecer el proceso de maduración, estimular hábitos de integración social, fortalecer la vinculación entre la institución educativa y la familia, y prevenir y atender las desigualdades físicas, psíquicas y sociales originadas en deficiencias de diversos órdenes. Comprende jardines maternos, de niños menores de tres años y jardines de infantes, para niños de 3 a 5 años.	2

3.4.2 Educación General Básica nivel 1 y 2 (EGB 1 Y 2)	Acciones destinadas a proporcionar una formación básica común a todos los niños y adolescentes, garantizando su acceso, permanencia y promoción, favorecer su desarrollo individual y social, incentivar la búsqueda de la verdad, desarrollar el juicio crítico y hábitos valorativos, favorecer el desarrollo de las capacidades físicas e intelectuales y los valores éticos, adquirir hábitos de higiene, valorar la educación física y el deporte y conocer nuestra tradición y patrimonio cultural. Está constituida por un ciclo de tres años del Nivel 1 y un ciclo de tres años del Nivel 2, los cuales forman parte de una unidad pedagógica integral, también integrada por el ciclo correspondiente al Nivel 3.	2
3.4.3 Educación General Básica nivel 3 (EGB 3)	Acciones correspondientes al tercer ciclo de la educación general básica, con una duración de tres años, que tienen como destino culminar el logro de los objetivos señalados en la subfunción 3.4.2.	2
3.4.4 Polimodal	Acciones educativas que tienen como destino preparar a los jóvenes para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes en una sociedad democrática moderna, lograr una voluntad comprometida con el bien común, afianzar la conciencia del deber de constituirse en agente de cambio positivo en su medio social, desarrollar habilidades instrumentales, desarrollar actitud reflexiva y crítica, favorecer la autonomía intelectual y lograr el desarrollo y preservación de la salud psicofísica del individuo. Está constituida por un ciclo de una duración mínima de tres años, y para acceder al mismo es necesario haber cumplido con las exigencias de la educación general básica.	2
3.4.5 Regímenes Especiales	Acciones destinadas a garantizar la educación en personas con necesidades especiales, temporales o permanentes, desde el momento de su detección, comprendiendo asimismo la educación no formal, la enseñanza y capacitación artística y la educación de adultos, dirigida a quienes no tuvieron acceso o no completaron la educación general básica.	2
3.4.6 Educación Superior y Universitaria	Enseñanza de tercer nivel impartida en las universidades e institutos del profesorado superior en las distintas carreras y ramas. Incluye el costo de pasantías y la formación de profesionales en la carrera de seguridad, enfermería y otras especialidades.	2
3.4.7 Administración de la Educación	Acciones inherentes a la administración de la educación, que no correspondan específicamente a las restantes aperturas de esta función.	2
3.4.8 Cultura (Incluye Culto)	Manifestaciones intelectuales y espirituales de la comunidad, difusión de conocimientos por radio, televisión, cursos de extensión, espectáculos públicos y culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos. No comprende las actividades específicamente dirigidas a brindar educación o a proporcionar entretenimiento.	2
3.4.9 Deportes y Recreación	Acción promocional y asistencial a las actividades deportivas y de cultura física y gastos destinados a brindar recreación y esparcimiento de la población.	2
3.5 Ciencia y técnica	Acciones inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de post grado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.	1
3.6 Trabajo	Acciones inherentes a la conciliación, armonía y equilibrio del capital y trabajo. Promoción de las relaciones laborales. Normatización y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores. Estudios y orientación del potencial de la mano de obra a los efectos de la planificación del desarrollo económico y social. Apoyo a programas generadores de empleo.	'''
3.6.1. Promoción del Empleo y la Capacitación	Acciones tendientes a promover el diseño, aprobación y aplicación de normas que posibiliten ampliar el mercado de trabajo al que pueda acceder la población, en un marco de equidad y justicia, que contribuya a una proyección de crecimiento económico y social, que asegurando la necesaria compensación del factor capital, posibilite la justa retribución del trabajo, y la plena participación de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, promoviendo en los respectivos ámbitos la capacitación laboral, a efecto de lograr una óptima calificación de la mano de obra, para mejorar sus capacidades técnicas y profesionales, posibilitando un mas eficiente desempeño, un mayor aporte al proceso productivo, y una mejor retribución por el servicio brindado. Incluye el apoyo brindado a acciones generadoras de empleo.	2
3.6.2. Fiscalización Laboral	Acciones de supervisión y control desarrolladas para verificar y asegurar el cumplimiento de la legislación laboral, en lo relacionado con la compensación económica que debe percibir el trabajador, incluyendo su cobertura previsional y social, como así también en todo lo relacionado con la higiene, salubridad y seguridad del ámbito de desempeño laboral.	2

3.7 Vivienda y urbanismo	Acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda. Acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística.	'''
3.7.1. Vivienda y Promoción Habitacional	Acciones destinadas a procurar el acceso a la vivienda y mejorar las situaciones habitacionales a aquellos sectores de la ciudadanía cuyas posibilidades económicas le imposibilitan adquirir, construir y/o mejorar la vivienda de manera directa. Incluye el otorgamiento de subsidios y asistencia técnica para el mismo fin.	2
3.7.2. Urbanización e Infraestructura Básica	Acciones que tienen por objeto habilitar los servicios públicos y los elementos de urbanización que posibiliten la construcción de unidades de vivienda, y dotar a cada centro urbano de los espacios públicos e infraestructura básica que satisfagan las necesidades de la comunidad. No incluye las erogaciones por inversiones en agua potable y alcantarillado, imputables a función 3.8.	2
3.8 Agua potable y alcantarillado	Acciones inherentes a la ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas.	2
3.9 Otros servicios urbanos	Acciones inherentes a otros servicios urbanos tales como: cementerios, mercados, alumbrado y limpieza urbana, etc.	2
4 Servicios económicos	Acciones inherentes a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye acciones de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público.	'''
4.1 Energía, combustibles y minería	Acciones inherentes a la producción, transporte y suministro de energía eléctrica; adquisición, construcción, equipamiento y operación de embalses, usinas, y sistema para la producción, transporte y distribución de energía; explotación, extracción, adquisición, procesamiento y suministro de petróleo y sus derivados, y de carbón, níquel y su procesamiento ulterior; explotación, extracción, adquisición, procesamiento, manufactura y suministro de gas combustible y sus derivados; acciones vinculadas con la energía atómica y los combustibles vegetales. Explotación y extracción de arenas, piedras y otros minerales no combustibles.	'''
4.1.1. Generación y Distribución de Energía	Acciones que tienen como objetivo generar fuentes de energía y distribuir la misma para su consumo interno y/o externo.	1
4.1.2. Extracción e Industrialización de Minerales e Hidrocarburos	Acciones que tienen como objetivo la extracción e industrialización de minerales e hidrocarburos líquidos y/o gaseosos, incluyendo su transporte y distribución.	1
4.1.3. Promoción, Control y Fiscalización	Acciones destinadas a promover el desarrollo de actividades relacionadas con la generación de energía y la industrialización de minerales e hidrocarburos, generar y establecer normas de control aplicables a las diversas etapas de su generación, proceso, transporte y distribución, y fiscalizar el efectivo cumplimiento de las mismas.	1
4.2 Comunicaciones	Acciones inherentes a la prestación de servicios públicos de comunicaciones, acciones de medios masivos de comunicación y control técnico de las televisión y radio transmisoras.	1
4.3 Transporte	Acciones inherentes al servicio público de transporte ferroviario, vial, por agua y aéreo. Incluye la construcción de obras de infraestructura vial, conservación, señalización y servicios de vigilancia del tránsito en caminos, carreteras, rutas, túneles, puentes, balsas, ríos o cursos de agua. Comprende asimismo la infraestructura correspondiente a estaciones terminales, puertos, aeropuertos e hidropuertos y sus servicios complementarios.	'''
4.3.1. Rutas y Caminos	Acciones tendientes a promocionar, fiscalizar, construir y/o mantener rutas y caminos e inversiones accesorias para su normal operatividad.	1
4.3.2. Ferroviario	Acciones tendientes a promocionar, fiscalizar, construir y/o mantener ramales ferroviarios y dotar a los mismos de los medios de transporte pertinentes e inversiones accesorias para su normal operatividad.	1
4.3.3. Aéreo	Acciones tendientes a promocionar el transporte aéreo, fiscalizar el mismo, construir pistas y aeropuertos y procurar los medios de transporte pertinentes.	1
4.3.4. Fluvial y Marítimo	Acciones tendientes a promocionar el transporte fluvial y marítimo, fiscalizar el mismo, construir puertos y realizar las inversiones y gastos que posibiliten su normal operatividad.	1
4.4 Ecología	Acciones inherentes al control de la explotación de los recursos naturales (agrícolas, ictícolas y pecuarios) y la protección de la flora y fauna autóctona. Incluye los gastos destinados al mantenimiento de las reservas naturales y parques provinciales y las contribuciones para el sostenimiento de los parques nacionales.	1

4.5 Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales Renovables	Acciones inherentes a la promoción, regulación y control de la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola, de la caza comercial, silvicultura, suministro de semillas, erradicación de plagas y explotación ictícola comercial. Incluye acciones para un mejor aprovechamiento de las tierras para explotación agropecuaria por medios tales como, la defensa contra la erosión eólica e hídrica y contra las inundaciones, como así también el riego de zonas áridas y el drenaje de las anegadizas.	1
4.6 Industria	Acciones inherentes a todas las ramas de la producción industrial a cargo del sector público. Incluye acciones relacionadas con la actividad industrial del sector privado.	1
4.7 Comercio, turismo y otros servicios	Acciones inherentes a las actividades comerciales; servicios de depósitos o almacenaje de bienes; acciones encaminadas a la promoción del turismo a través de la divulgación, promoción, y conocimiento de zonas del país.	'''
4.7.1. Comercio, Almacenamiento y Depósito	Acciones inherentes a los asuntos y servicios relacionados con el comercio, el almacenamiento y el depósito.	1
4.7.2. Hoteles y Restaurantes	Acciones inherentes a la construcción y mejoramiento de hoteles y restaurantes, supervisión y reglamentación de su explotación, difusión de información y confección de estadísticas sobre asuntos y servicios de los mismos.	1
4.7.3. Turismo	Acciones inherentes a la administración de asuntos y servicios relacionados con el turismo, su explotación y difusión publicitaria, su fomento y desarrollo, y la recopilación y publicación de estadísticas sobre el mismo.	1
4.7.4. Otros Servicios	Otros servicios de la presente función, no incluidos expresamente en las subfunciones que la integran.	1
4.8 Seguros y finanzas	Acciones inherentes a la actividad de seguros y reaseguros en general, y todas aquellas actividades relacionadas con las finanzas, incluyendo los servicios bancarios.	1
4.9 Administración de los Servicios Económicos	Acciones inherentes a la administración de los servicios económicos que no correspondan específicamente a los restantes apertura de esta función.	1
5 Deuda pública	Comprende los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.	'''
5.1 Servicios de la deuda pública (intereses y gastos)	Comprende los gastos destinados a atender los intereses de la deuda pública interna y externa.	1

*1: Incidencia en la lucha entre capitales

*2: Intervención en la reproducción de la fuerza de trabajo

*3: Garantía de las condiciones para la acumulación

Fuente: Elaboración propia en base a información de SHN (2004).

Bibliografía

- Agénor, P., Mc.Dermott, C., Prasad, E. (1999): “Macroeconomic fluctuations in developing countries: some stylised facts”, IMF Working Paper 99/35, Washington DC.
- Ahumada, H., Canavese, A., Gasparini, L, Porto, A., Sanguinetti, P: “Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos”, *mimeo*.
- Arestis, P. y Sawyer, M. (2003): “Reinstating fiscal policy”; Journal of Postkeynesian Economics, vol. 26, N°1, pp. 3-25.
- Arestis, P. y Sawyer, M. (2005): “Fiscal Policy Matters”, *mimeo*.
- Azpiazu, D. y Notcheff, H. (1994) El desarrollo ausente. Edit Norma. FLACSO-. Argentina.
- Azpiazu, D., and Notcheff, H. (1998), La democracia condicionada. Quince años de economía en Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república. Lejtman, R. (ed.)
- Barrow, C. (1993): Critical Theories of the State, The University of Wisconsin Press, Wisconsin.
- Basualdo, E. (2001), Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2002), Concentración y Centralización del capital, UNQI-FLACSO-IDEP
- Basualdo, E. (2006), Estudios de Historia Económica Argentina, Flacso-Siglo XXI, Buenos Aires.
- Birdsall, N. y Londono, J. (1997): “Asset inequality matters: an assessment of the World Bank’s approach to poverty reduction”, The American Economic Review, Vol. 87, N°2.
- Chudnovsky, D. y Lopez, A. (1995): “Política tecnológica en Argentina: ¿hay algo más que *laissez faire*?”, *mimeo*.
- DGSC (1998): “Caracterización y evolución del Gasto Público Social – 1980 a 1997”, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- DGSC (2000): “Informe de diagnóstico sobre indicadores sociales”, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- DGSC (2001): “Caracterización y evolución del Gasto Público Social – 2000”, Documento de Trabajo N°GP/10, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- DGSC (2002): “Informe sobre los Programas de Empleo de Ejecución Provincial 2001”, Documento de Trabajo N°GP/13, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- DGSC (2003): “Informe sobre los Programas de Empleo de Ejecución Provincial 2002”, Documento de Trabajo N°GP/14, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- DGSC (2004): “Informe sobre los Programas de Empleo de Ejecución Provincial 2003”, Documento de Trabajo N°GP/15, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- DGSC (2004): “Inventario de Programas de Protección Social, según área, 2002-2003”, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- DGSC (2005): “Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales - 2004”, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, MECON, Buenos Aires, Argentina.

- Foley, D. (1978): "State Expenditure from a Marxist Perspective", 1978, Journal of Public Economics.
- Foley, D. (1989): Para entender el Capital: La teoría económica de Marx. FCE, México,
- Fozzard, A. y Foster, M. (2001): "Changing approaches to public expenditure management in low-income aid dependent countries", Discussion Paper N°2001/107, World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University.
- Guzowski, C. y Recalde, M.: "El Problema de Abastecimiento Energético en Argentina: Diagnóstico y Perspectivas", *mimeo*.
- Harriague, M. y Gasparini, L. (2003): "El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales. Resultados provisionarios", Documento de Trabajo N° GP/08, Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social, Dirección de Gastos Sociales Consolidado, MECON, Buenos Aires, Argentina.
- Kalecki, M. (1954): Teoría de la dinámica económica, FCE, México.
- Keynes, J. (1936): The general theory of employment, interest and money.
- Kozulj, R. (2002): Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura Nro. 46, Santiago de Chile.
- Krueger, A. (1974): "The political economy of the rent seeking society", *American Economic Review*.
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2003): "Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual: factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación", *Realidad Económica* N°198, IADE, Buenos Aires, Argentina.
- Lall, S. (1969): "A note on government expenditures in developing countries", *The Economic Journal*, Vol. 79, N°314.
- Mandel, E. (2004): Marxist theory of the state, Marxists Internet Archive, <http://www.marxists.org/archive/mandel/1969/xx/state.htm>
- Ortiz, R. (2007): "Las empresas transnacionales en el sector petrolero argentino. Agotamiento de los recursos naturales, comportamiento oligopólico e irresponsabilidad socio-ambiental", Cuadernos de Investigación N°2, Programa de Vigilancia Social de las Empresas Transnacionales, Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos, Buenos Aires.
- Samuelson, P. (1955): "Diagrammatic exposition of a Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, N°4.
- Samuelson, P. (1958): "Aspects of Public Expenditure Theories", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 40, N°4.
- Santarcángelo, J. (2007): "El rol del Estado en el Desarrollo económico de América Latina. Un análisis comparado" en el II Coloquio de la SEPLA- VII Coloquio Latinoamericano de Economistas Políticos, Caracas, Venezuela.
- Secretaría de Hacienda de la Nación (2004): Manual de clasificaciones presupuestarias, MECON, Buenos Aires, Argentina.

- Shaikh, A. y Tonak, A. (1996): Measuring the Wealth of Nations, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (1999): “The World Bank at the Millennium”, The Economic Journal, Vol. 109, N°459.
- Tiebout, Ch. (1956): “A Pure Theory of Local Expenditures”, The Journal of Political Economy, Vol. 64, N°5.
- Valenzuela Feijoo, J. (1990): ¿Qué es un patrón de acumulación? México, D. F., UNAM
- Williamson, J. (1993): “Democracy and the Washington Consensus”, World Development.
- World Bank (2000): “Argentina: Country Assistance Evaluation”, Report N°20719, Operations Evaluation Department, July 2000.