

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA



LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

Federalismo Fiscal y Sistema tributario

“Evolución del Gasto Público en la democracia Argentina (1983-2018).
Análisis y Tendencias.”

Alonso, Federico Alberto

(A-3994/5)

Docente a cargo de la comisión: Ganem Javier

Segundo Cuatrimestre, 2019

Resumen

En el presente trabajo se analiza la evolución del Gasto Público durante la democracia en argentina a fin de detectar sus posibles tendencias y constatar si las causas de su comportamiento pueden encontrar explicación alguna en los argumentos presentados por la Ley de Wagner. Se presentan dos estudios: en el primero se examina la relación existente entre la variación del gasto en términos relativos, en relación al Producto Interno bruto (PIB); en el segundo, se estudian las causas por las cuales se incrementa el Gasto Público. Para la realización del mismo se trabajó con datos de un período que abarca los años 1983-2018. Los resultados indican una tendencia creciente en el Gasto Público como resultado de los diversos desajustes en materia de estabilidad fiscal y una ambigua vigencia de la Ley de Wagner para el período analizado.

1. Introducción

En la historia económica moderna, el Gasto Público ocupa un lugar esencial desde el cual se traza el rumbo económico de una nación. Para percatarse de la relevancia del mismo basta con mirar el volumen de gastos en relación a la renta nacional. Cualquier modificación del mismo tiene efectos directos en el conjunto de la economía. Esta es la herramienta que permite al Estado y sus organismos satisfacer las diversas necesidades del colectivo, en mayor o menor medida dependiendo del modelo económico adoptado.

La esfera pública posee un entramado de variables que pueden llegar a sufrir variaciones abruptas o seculares a lo largo del tiempo lo cual puede generar no menores dificultades a quien está dispuesto a sumergirse en el análisis del funcionamiento del Estado. Por ello a lo largo de la historia diversos autores han propuesto sus propios lentes económicos para proporcionar una ayuda al intentar leer las causas de la evolución en el nivel del Gasto Público. Una cuestión no exenta de caluroso debate en el plano de la economía, es la relación causal entre determinadas variables.

En este caso en particular nos interesa la posible relación causal observada por Adolph Wagner, la cual es un importante tópico en cuanto a las investigaciones del crecimiento secular del Gasto Público. Mediante la ley que lleva su nombre afirma que el desarrollo económico de una nación conlleva inequívocamente un crecimiento de mayor magnitud en el Gasto Público nacional. Por lo mencionado y con el fin de analizar la tendencia del gasto de la Republica Argentina, a lo largo del presente trabajo se analizará la evolución presupuestaria del sector público de nuestro país, y se indagará si el incremento de dicho gasto radica exclusivamente en la variación del PIB en distintos momentos temporales o más bien su relación dista de ser significativa.

Para este análisis es clara la necesidad de abarcar un período considerable como lo es 1983-2018, en el cual se observa un comportamiento de crecimiento, estancamiento y decrecimiento tanto del producto como del gasto. A su vez, este lapso temporal a examinar contempla periodos de grandes transformaciones estructurales, como ser la década de los 80 con el regreso de la democracia, cuyo gobierno de turno heredó una economía vulnerable e intentó llevar a cabo diversas medidas en materia de gasto durante la década. Seguidamente la década de los 90, que caracterizó a la argentina como un Estado en plena transformación en cuanto a su configuración, tamaño y papel, en pos de avanzar hacia una estrategia más globalizadora, donde el tamaño del Estado se redujo en el orden nacional, se agigantó en el plano subnacional, y sobrellevó una metamorfosis a través de la cual se produjo la descentralización de funciones o bien la continuación del Estado por otros medios, que encontró su máxima expresión en la transferencia de responsabilidades a las provincias, contribuyendo de esta manera a generar en gran medida la crisis fiscal de las mismas. Luego se observa otro periodo a los comienzos del siglo actual, donde el presupuesto público resultó un testimonio de nuestro fracasado intento por ingresar a una globalización activa en la década anterior, por lo que esta nueva época resulta ser una suerte de repliegue a un punto de partida anterior a los años 90, para de esta manera recrear una estructura.

El trabajo presenta en la sección 1 una reflexión acerca del Gasto Público como variable y los fundamentos en cuanto a la elección del periodo a analizar. Siguiendo, en la sección 2 se establece el marco metodológico a usar para el presente trabajo, lo que conlleva seleccionar una de las diversas interpretaciones que se desprenden de lo propuesto por el autor. En la sección 3 se procede al desarrollo del trabajo, lo cual ocupa un análisis sobre: la evolución del gasto en relación al PIB y sus correspondientes fines; una observación sobre la evolución del gasto por

jurisdicción; como así también la observación de la correlación entre el PIB per cápita y el Gasto Público como porcentaje del PIB. Luego en los puntos siguientes se procede a examinar en mayor detalle los argumentos que propone Wagner para explicar las causas del incremento en el Gasto Público. Por último, en la sección 7 se ofrecen algunas conclusiones finales.

2. Marco Teórico y Aspectos Metodológicos.

Debido a las diversas contrastaciones empíricas realizadas a lo largo de los años, y a la imprecisión del autor en ciertos aspectos, se encuentran en la literatura económica diferentes versiones de la misma, aquí haremos mención a las principales propuestas.

Peacock y Wiseman (1967) postulan una versión en la que la elasticidad del Gasto Público con respecto al producto nacional bruto es mayor a la unidad. Simbólicamente se representa como $E = f(\text{PBN})$, donde E representa el nivel del Gasto Público y PBN el producto nacional bruto. Ellos interpretan que la profecía de Wagner no descansa en la estadística, sino en un punto de vista donde se observa un escenario en el cual el Estado encuentra deseable e inevitable expandir su función.

Por otra parte, Goffman (1968, citado en Gandhi.V, 1972) interpreta que la elasticidad del Gasto Público con respecto al producto nacional bruto per cápita es mayor a la unidad a medida que una nación crece y se desarrolla económicamente. Simbólicamente se expresa de la siguiente manera, $E = f \frac{\text{PBN}}{P}$ donde E representa el nivel de Gasto Público y $\frac{\text{PBN}}{P}$ el producto nacional bruto per cápita.

Según Musgrave (1969, citado en Gandhi.V, 1972) la economía nacional verá crecer el Gasto Público más rápidamente que el aumento del ingreso per cápita de las personas, conllevando esto a aumento de la participación relativa de la economía del sector público en detrimento del sector privado. Esto es equivalente a decir que la elasticidad ingreso de los servicios del gobierno es mayor que la unidad, o que los bienes públicos son superiores y por lo tanto crecerá su producción ante una economía en crecimiento. Esta interpretación se encuentra expresada simbólicamente como $\frac{E}{\text{PBN}} = f \frac{\text{PBN}}{P}$, donde E representa el nivel de Gasto Público, PBN el producto nacional bruto y P la población, siendo la elasticidad del Gasto Público como participación del PBN ($\frac{e_E}{\text{PBN}} \cdot \frac{\text{PBN}}{P}$) mayor a la unidad.

Un repaso por la literatura revela que la relación funcional que ha tenido mayor aceptación general es la que propone Musgrave. Adicionalmente el autor profesa que la economía capitalista moderna es un sistema mixto y el mismo proceso de desarrollo económico encamina a las naciones a ese estadio, por lo cual ahonda su análisis sobre las funciones fiscales del Estado, estableciendo así que el Estado tiene tres funciones fiscales principales que son la *de asignación, distribución y estabilización*. Esto resulta interesante debido a que estas 3 funciones pueden observarse en pleno funcionamiento en lo que respecta a la realidad argentina posterior al año 2002. Por lo mencionado en cuanto a la versión de la Ley de Wagner decantamos por la interpretación de Musgrave hace de ella para el presente trabajo.

En cuanto a los argumentos por los cuales se produce el funcionamiento de este mecanismo, como bien indica Bird (1971, citado en M García, 2004), explica 3 razones, las cuales son:

1. Aumento de las funciones administrativas y protectoras del Estado: debido a la sustitución de la actividad privada por la pública. Además, como consecuencia del incremento de la población y la mayor complejidad en las relaciones legales y en las comunicaciones, se

genera un aumento presupuestario en materia de gastos generales regulación económica y administración de justicia, con el fin de mantener el buen funcionamiento de la sociedad ante mayores fricciones.

2. Expansión relativa de los gastos "culturales y de bienestar": especialmente los referidos a educación y redistribución de la renta. Son bienes superiores con elasticidad renta superior a uno.
3. La aparición de grandes monopolios: como consecuencia del cambio tecnológico y el creciente volumen exigido en diversas actividades, requieren la presencia del Estado para su regulación o bien para hacerse cargo de los mismos por razones de eficiencia económica.

Estos argumentos mencionados constituyen los 3 ejes argumentativos que tiene como objeto corroborar el presente trabajo para el periodo 1983-2018, los cuales se estudiarán a continuación.

Un punto de discusión es la definición del Gasto Público a utilizar, sujeto a la interpretación de diversos autores. Consideramos pertinente para este trabajo, el referirnos al concepto de “gasto” al Gasto Público consolidado. Para iniciar el análisis, debemos tomar como primera medida el estudio conceptual y la evolución individual de cada uno de los términos que integran el eje argumentativo mencionado, para luego poder observar con mayor profundidad y consistencia el efecto conjunto de estas variables en el incremento del nivel de Gasto Público. Existen distintas formas de clasificación del gasto que responden a distintos análisis que se puedan realizar. Las formas más usuales son; económica, donde el gasto se divide entre erogaciones corrientes y de capital; por objeto, donde se separan en base a sus diferentes destinos posibles; la institucional, donde se tiene en cuenta el organismo que genero el gasto, como ser poder legislativo, ejecutivo o judicial; por niveles de gobierno, donde los gastos se agrupan según su jurisdicción, como ser Nacional, Provincial o Municipal; o bien pueden clasificarse según su finalidad, la cual se estructura de la siguiente manera.

- **Administración gubernamental:** Gastos destinados a acciones inherentes al Estado en el cumplimiento de funciones tales como: legislativas, justicia, dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica.
- **Deuda pública:** Comprende los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.
- **Servicios de defensa y seguridad:** Gastos destinados a acciones inherentes a la defensa nacional, al mantenimiento del orden público interno y en las fronteras, costas y espacio aéreo y acciones relacionadas con el sistema penal.
- **Servicios sociales:** Gastos sociales destinados a 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.
- **Servicios económicos:** Gastos destinados a sectores económicos por acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público.

Como herramienta para el análisis nos valemos del Gasto Público Consolidado clasificado por finalidad y función, ya que esta clasificación es la que más se adecúa al análisis en cuestión. Esto se encuentra respaldado por Bird (1971, citado en M. Garcia, 2004), quien considera el Gasto Público total pero también los cambios en los distintos fines que componen la clasificación

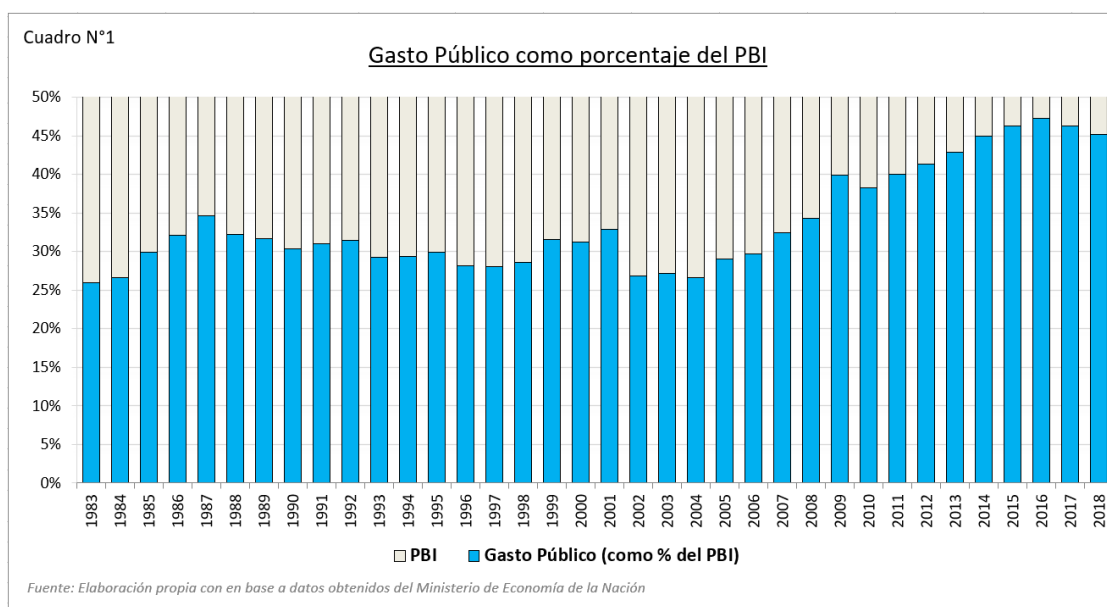
funcional. Asimismo, para avistar mejor el origen y posibles causas de la variación del gasto en las distintas décadas, nos parece pertinente valernos en forma secundaria de la clasificación del gasto por nivel de gobierno.

3. Composición y evolución del Gasto Público en la República Argentina

Un primer paso consiste en hacer los análisis pertinentes del Gasto Público de forma que no sirvan de herramienta para la constatación de la ley, por ello seguidamente se aborda la evolución del mismo desde diferentes ángulos.

3.1 Gasto Público Consolidado

Se define al Gasto Público consolidado como la totalidad de las erogaciones corrientes y de capital del sector público no financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno, como así también ciertos gastos extrapresupuestarios que son inherentes al rol del Estado Argentino en su provisión de bienes y servicios. Consideramos, que es pertinente realizar una medición de crecimiento del Gasto Público consolidado en relación al PIB, de tal manera que nos muestre el crecimiento del tamaño relativo de la variable de estudio.



Como muestra el cuadro N°1, el nivel de Gasto Público creció durante el periodo en cuestión, no solo en términos absoluto sino también en términos relativos. Desde inicio del periodo hasta el año 1987 el gasto se incrementó en 9 puntos porcentuales, para luego comenzar un periodo dominado por una paulatina baja de gasto hasta el año 1997, previo a el último periodo de la convertibilidad y al impacto externo negativo que produjo el contexto internacional en el año 1998. El trienio anterior a las crisis del año 2001 detentó un nivel de gasto en crecimiento, para luego caer fuertemente durante el año 2002 en más de un 5% y así estabilizarse hasta el año 2004. En el año 2005 comienza un decenio marcado por un gran aumento en el nivel de gasto. Exceptuando el año 2010, donde el mismo sufrió una baja del 1.6% en relación al PIB, en el resto de este intervalo temporal el mismo detentó un crecimiento sucesivo entre un periodo y otro, pasando de un gasto del 26.5% del PIB en el año 2004 para finalizar el año 2016 con una proporción equivalente al 47% del mismo, es decir una suba del 20.5 puntos porcentuales, de inicio a fin.

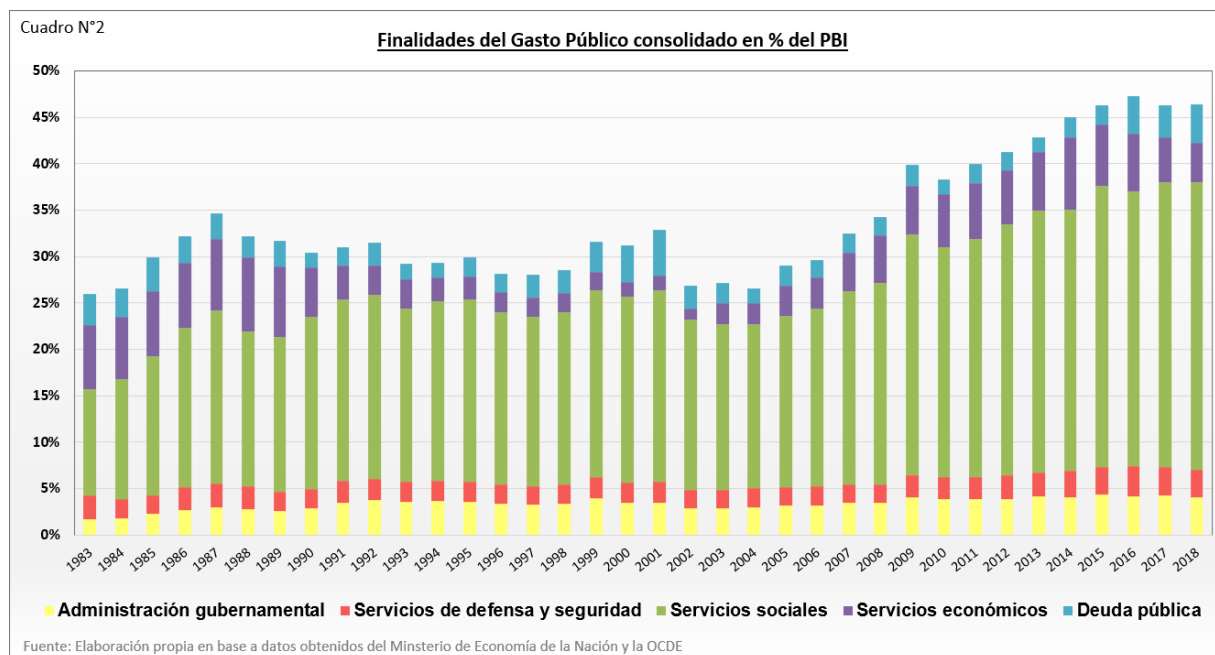
Es inevitable observar la velocidad con la que este gasto se incrementó desde comienzos de siglo, como bien hacía mención Oszlak (2000) “Argentina tiene hoy uno de los aparatos estatales de nivel nacional más pequeños del mundo, al menos en relación a su población, PIB y otros indicadores”, sin embargo, según la OCDE (2017, Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe) en el año 2015 el país pasó a tener el Gasto Público más alto de la región. Resulta aún más interesante cuando observamos los datos brindados por el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales indican que para el período 2016-2020 el Gasto Público promedio de los países en desarrollo es de 33% del PIB, mientras que para los países desarrollados es del 40%. Argentina, perteneciendo al primer grupo, posee un nivel de gasto en niveles más semejantes al segundo.

En el estudio referido a la composición del gasto, se encuentran erogaciones que pueden clasificarse por su grado de flexibilidad a la baja, según W. Agosto (2017) entran en esta categoría aquellos gastos que se ajustan de forma más bien automática, como ser jubilaciones y demás gastos de la función social. Habiendo definido esto, entre los años 2004 y 2006 se da inicio a un crecimiento en el Gasto Público impulsado en buena medida por erogaciones de alta rigidez, lo cual además de constituir una restricción de política económica, le crea un piso a la futura evolución del gasto, es por ello que, ante una disminución del producto en un escenario de crisis, es factible observar un gasto disminuyendo en menor proporción, suscitándose así un robustecimiento de la tendencia creciente en el nivel del Gasto Público, lo cual de alguna manera debiera ayudar a sustentar la Ley de Wagner en su constatación.

Este esquema de crecimiento del Gasto Público nos brinda un buen punto de partida, ya que satisface una condición que es necesaria en una primera instancia para la corroboración empírica del a ley, es decir, una creciente participación del Gasto Público en la economía.

3.2 Fines del Gasto Público consolidado

En el cuadro N°2 optamos por descomponer en segmentos el Gasto Público consolidado valiéndonos de la clasificación por finalidad y función, para su posterior análisis y uso como herramienta para los demás apartados.



En primera instancia lo que vemos en el gráfico es que la finalidad del gasto con mayor peso es la concerniente a Servicios Sociales, superando ampliamente en magnitud al resto. Del mismo modo, vemos un gran incremento en términos relativos y absolutos de esta finalidad durante el lapso de tiempo en cuestión, hecho que se refleja desde el año 1983, donde representaba tan solo el 11.87% del producto para llegar a un 30.91% en el último año.

En cuanto a Servicios Económicos, lo que se refleja es que el mismo no tuvo un comportamiento uniforme, pudiéndose la considerar a partir del retorno de la democracia como una variable de ajuste. Es factible suponer que esto se debe en parte por ser una de las finalidades de mayor tamaño. En un principio representaba el 7% del PIB, cifra que se mantuvo estable hasta el cambio de estructura con el que comenzó la siguiente década, donde se observó una disminución paulatina en los subsidios, hasta alcanzar el mínimo del 1.2% en el año 2002. Luego comienza una última etapa de crecimiento en el gasto cuyo comportamiento se explica por el gran incremento del gasto en subsidios a la energía, combustibles y transporte que alcanzó su cenit en el año 2014 donde llegó a representar 7.78% del PIB, retomando así una cifra similar a la vista dos décadas atrás, para luego comenzar una reducción los últimos dos años.

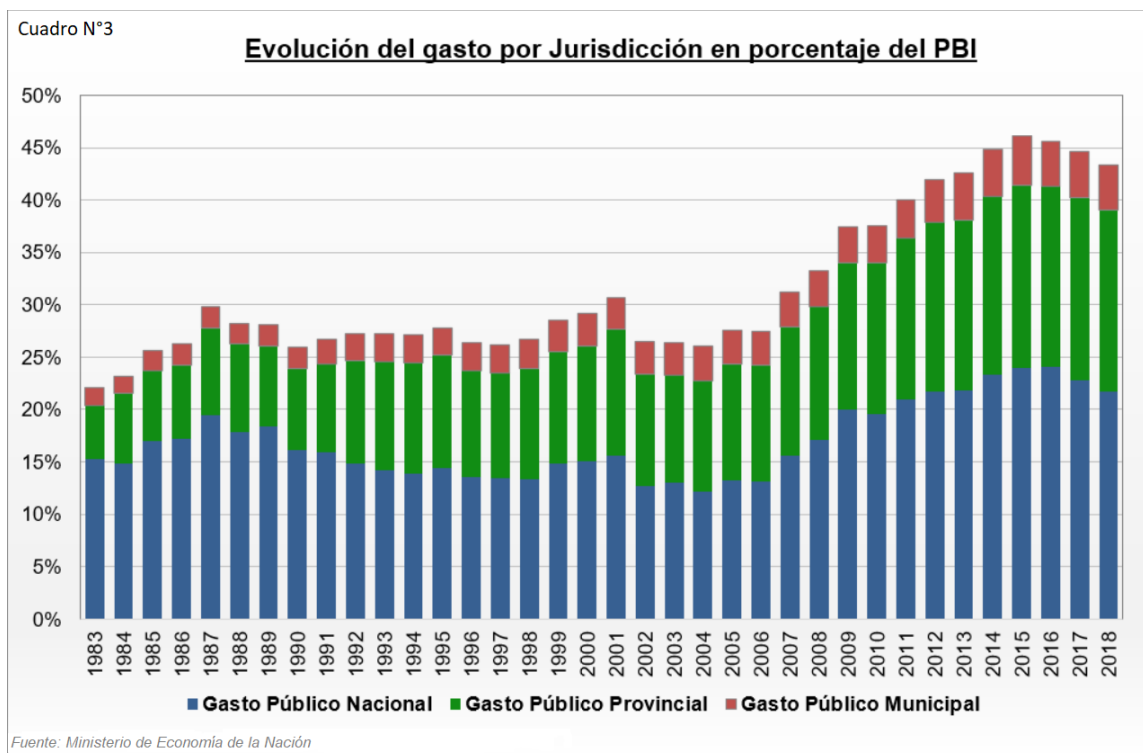
El gasto en Servicios de Defensa y Seguridad, siendo esta una de menor participación relativa, comenzó el periodo con un tamaño que representaba en 2.57% del producto y lo terminó en el 3% mismo. A lo largo del mismo sufrió variaciones leves tanto en términos relativos como en términos absolutos, con una variación de un 1% del PIB entre su máximo y mínimo.

En lo que Administración Gubernamental se refiere, el mismo paso de representar 1.7% del producto en el año 1983 a representar 4,07% del mismo en el año 2018. No hay que subestimar el incremento del gasto en este fin, si bien el mismo comenzó siendo el de menor, resultó tener el mayor incremento porcentual en términos relativos de los 35 años que abarca el análisis.

Los gastos destinados a Servicios de Deuda Pública y su variación se encuentran relacionados con la evolución del endeudamiento público y la financiación del déficit. Como lo demuestra la historia contemporánea de Argentina, suele incrementarse en aquellos periodos en los cuales Argentina ha intentado llevar a cabo una política de integración internacional, debido a que este actuar genera un escenario que tiende a facilitar el acceso al crédito internacional y de forma paralela le permite financiar el déficit fiscal para poder cumplir con ciertas exigencias económicas tanto internas como externas. Esto puede verse con más facilidad en el periodo 1995-2001 y 2016-2018.

3.3 Gasto Público por nivel de gobierno

El crecimiento del gasto por niveles de gobierno no fue homogéneo. En el gráfico N°3 puede observarse que la magnitud del Gasto Público provincial se insertó en una tendencia ascendente desde el inicio del período analizado, donde representaba el 5.1% del PIB, mientras que en el año 2018 este fue del 17.4%.



Dentro del período analizado, se observa que el incremento del gasto no tuvo siempre un mismo origen en el transcurrir de los años. Por ejemplo, entre los años 2006-2016 el mayor incremento del gasto tuvo como origen el sector nacional, sin embargo, si observamos la totalidad del período de análisis (1983-2018), arribamos a la conclusión de que la jurisdicción provincial fue la protagonista en el incremento del gasto.

Es adecuado reflexionar la siguiente pregunta, ¿Qué significa el hecho de que la mayor parte del incremento del gasto se haya producido por parte del nivel provincial y no otro? Si bien todas las jurisdicciones sufrieron variaciones, se observa claramente un grado considerablemente mayor de inflexibilidad a la baja a nivel provincial y municipal debido a la composición del Gasto Público, dejando así a la jurisdicción nacional como aquella donde se realizan los ajustes en mayor medida.

Esto nos invita a considerar el hecho de que en los países donde existen mayores dificultades para modificar de forma integral el nivel de gasto, se generen escenarios más propicios para el funcionamiento de la relación propuesta por Wagner, hecho que se refleja en Argentina. Un histórico ejemplo de esto fue el intento de reducir los desequilibrios fiscales a través del Segundo Pacto Fiscal y sus dificultades para llevarlo a cabo, ya que, si bien fue firmado en el año 1993, su implementación fue postergada de manera sucesiva a lo largo de los años.

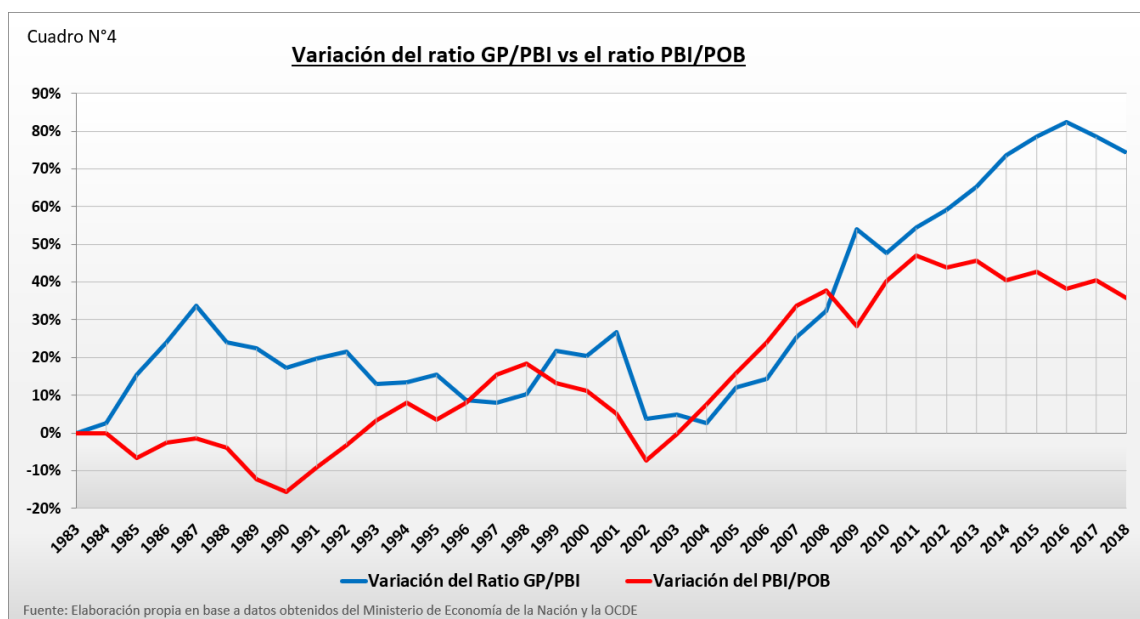
3.4 Evolución de los ratios propuestos por Musgrave.

Según lo planteado por Musgrave, la ley propone la explicación de que el crecimiento económico es un factor exógeno y el mismo se presenta como la variable que determina el actuar del Gasto Público, de este modo, el gasto viene a ser un factor endógeno en la economía.

Ateniéndonos a la fórmula planteada en este trabajo, se presenta en el gráfico una comparación entre el crecimiento de las dos variables “crecimiento del Gasto Público en relación al PIB” y el “crecimiento del PIB per cápita”. Lo que interesa ver aquí es si se existe una correlación positiva

entre las variables, como así también, en que proporción del total del período analizado se cumple esta relación.

Lo que se puede identificar en el cuadro N°4 es la alternancia continua que se produce entre una correlación positiva y una negativa entre los ratios, y consecuentemente la carencia de una tendencia robusta. Aun así, se destacan dos intervalos temporales de mayor tamaño en los cuales se produce una alta concordancia en vista de la magnitud de los movimientos: en primer lugar, el intervalo que contempla los años 1984 a 1991 y segundo lugar el que comienza en el año 2004 y finaliza en el 2007.



Si procedemos a realizar un conteo en mayor detalle, se logra advertir que la correlación entre las variables fue de carácter positiva en 21 años de los 35 que integran el análisis, mientras que en 14 la misma fue negativa, es decir que el 60% del tiempo se cumplió la relación propuesta en la interpretación de Musgrave.

Aun así se esclarece el hecho de que el Gasto Público no puede ser categorizado como un factor endógeno, o al menos no determinado exclusivamente por la tasa de crecimiento de la economía, incluso si tomamos en consideración las crisis originadas en el contexto externo tanto del año 1998 como el 2008 y el comportamiento asimétrico de las variables en esos años, es plausible la posibilidad de que el gobierno haya tomado la decisión de realizar políticas contracíclicas para atenuar el efecto de la crisis y su consiguiente caída en el producto.

4. Análisis del “Aumento de las funciones administrativas y protectoras del Estado”

Como bien hace mención el primer eje propuesto por Bird (1971, citado en M García, 2004), Wagner justifica un incremento del gasto como consecuencia de mayores funciones administrativas y protectoras por parte del Estado. Para analizar esto es preciso examinar aquellas finalidades del gasto que representan a este eje argumentativo con suma concordancia, las cuales vienen a ser “Administración gubernamental” y “Servicios de defensa y seguridad”.

4.1 Administración Gubernamental

En el año 1983 el gasto destinado a esta finalidad fue del 1,7% del producto y el mismo comenzaría una etapa de franco crecimiento que duraría hasta el año 1994 hasta alcanzar 3.69% del mismo. Luego se produce una alternancia entre crecimiento y disminución de menor índole en el mismo hasta el año 2001 donde cae durante dos periodos en consonancia con las demás finalidades del gasto. Finalmente, el año 2003 se inició un ciclo de 12 años en donde el gasto tuvo una marcada tendencia al alza para llegar a representar el 4.33% del producto en el año 2015, manteniéndose en estos niveles durante los años siguientes. De este modo se observa que el peso relativo de este gasto en el producto se incrementó en 154% en un lapso de 35 años. El mismo se justificaría con un incremento del tamaño del Estado y los mayores esfuerzos que requiere un correcto funcionamiento de la administración fiscal, las relaciones interiores y exteriores como así también la función legislativa y judicial.

4.2 Servicios de defensa y seguridad

Como bien mencionamos, el peso de esta finalidad es menor, como así también las variaciones sufridas durante el lapso analizado. Falta decir, que teniendo en consideración el 2.57% del producto que la misma representaba en el año 1983 y el 3% del mismo en el año 2018, significa que el peso relativo del gasto en el producto se incrementó un 16.7% en el lapso analizado.

Quedaría por corroborar si se produjo un incremento en el nivel de complejidad de las comunicaciones y las relaciones legales que propone Wagner, accionar que conlleva transitar un camino difuso y no exento de complejidades para poder llegar a un resultado fidedigno. Aun así, se corroboró un incremento de la población en el periodo, como así también un incremento del gasto en servicios de defensa y en administración gubernamental, las cuales viene a ser las finalidades más representativas de este primer eje argumentativo. Ambas tuvieron incremento no solo en términos nominales sino en términos de PIB, por ello podemos concluir que este primer eje argumentativo se cumple cuando menos, de forma parcial.

5. Análisis de la “Expansión relativa de los gastos culturales y de bienestar”

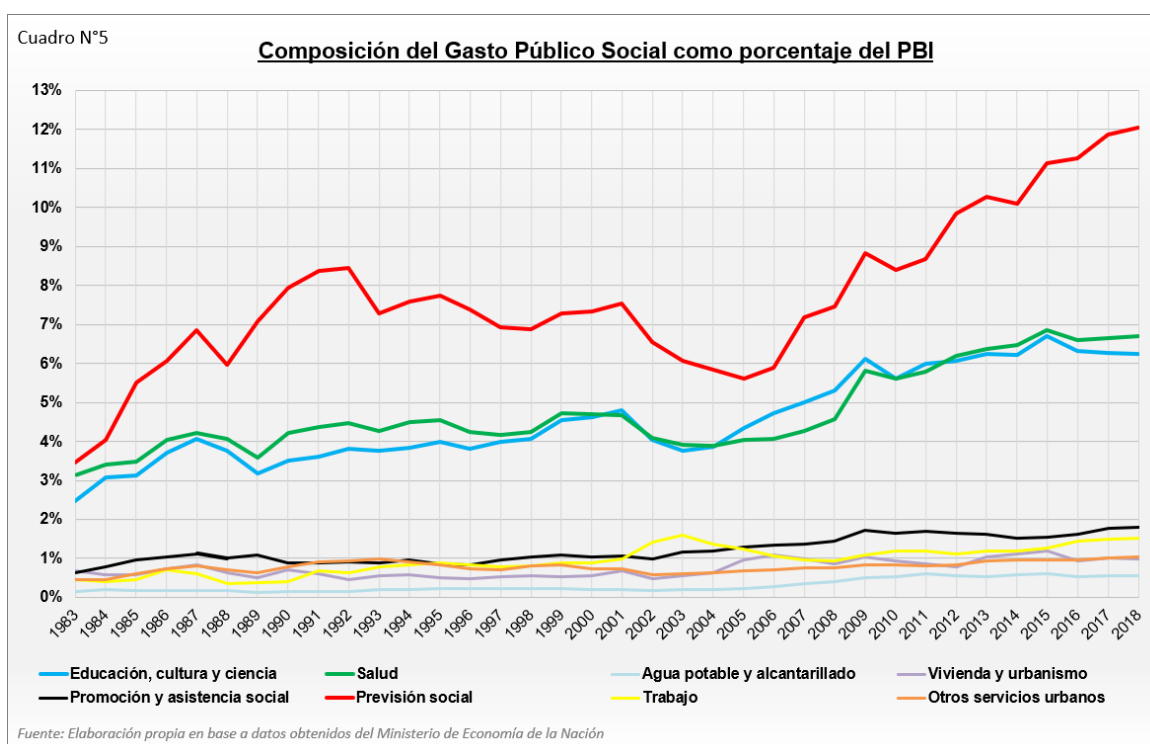
En línea con lo planteado por Bird, otras causas que explican el incremento del gasto son aquellos referidos a la educación, salud, cultura, y demás bienes que se suelen brindar con fines distributivos. Estos gastos se agrupan en partidas dentro de la finalidad que se detalla en el presupuesto como Servicios Sociales. Al ser esta la finalidad que abarca una mayor cantidad de ramificaciones a través de las cuales fluyen los recursos del Estado, es necesario ver en detalle el comportamiento de los segmentos integrantes de este rubro para un correcto análisis.

5.1 Gastos en educación

El segundo ítem de la ley de Wagner hace alusión a la expansión relativa de los gastos con el fin de incrementar los niveles de bienestar y de cultura. El origen de esta expansión viene dado en gran parte por el continuo incremento de los gastos educativos, el cual se refleja en la función que en el cuadro N°5 se detalla como “Educación, cultura y ciencia”. La idea del autor sobre el crecimiento de la misma, se encuentra respaldada para el ciclo 1983-2018, no solo por el tamaño en relación al PIB que representa esta función, sino también porque la misma es de las que reiteradamente detenta las mayores tasas de crecimiento. Tal es así, que en el primer año de nuestro análisis el gasto en esta función representaba el 2,47% del PIB, mientras que en el año 2018 llegó a ser del 6,25%. Un hecho a considerar a favor de Wagner, es que la palabra “bienestar” engloba una numerosa cantidad de conceptos, sin embargo, no es un mero detalle a considerar que se refiere precisamente a la educación como posible protagonista.

5.2 Acciones relacionadas con el bienestar y la Redistribución de la renta

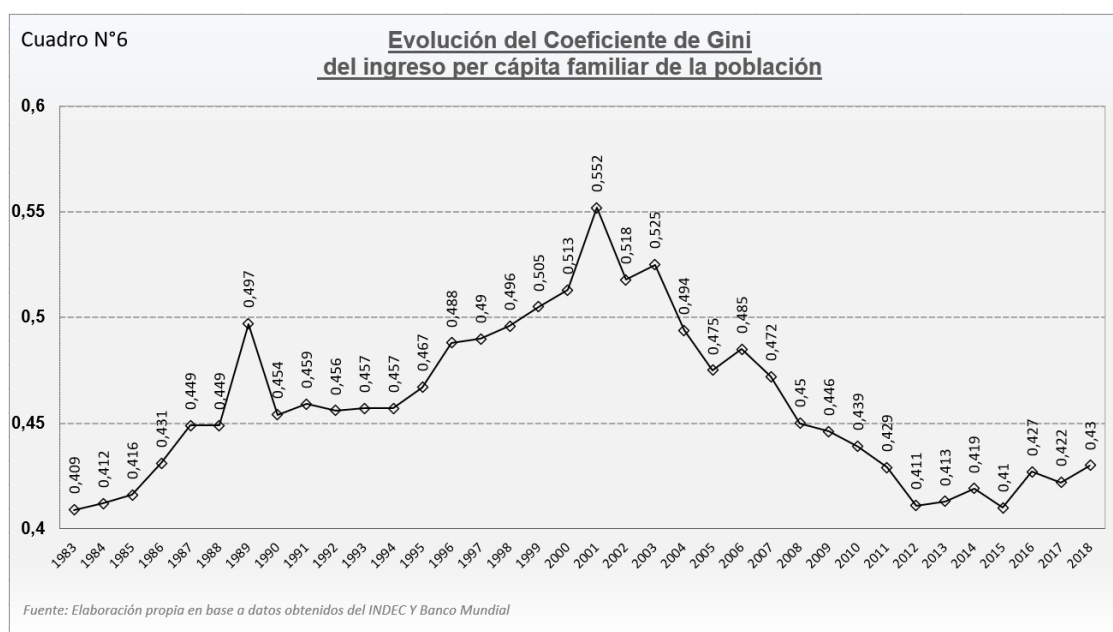
El cuadro N°5 advierte que de las diversas funciones donde se asigna el Gasto Público social, las relevantes son tres, “Previsión Social” la de mayor magnitud, seguida por “Educación, cultura y ciencia” y “Salud”, ambas con expansiones relativas similares. Vemos desde un inicio a la Previsión Social como principal variable de ajuste. Desde el retorno de la democracia el gasto previsional se incrementó en mayor magnitud que el resto, hasta llegar a comienzos de la década del noventa a representar más de un tercio del Gasto Público social de Argentina, mientras que el resto de las funciones se mantuvo estable en términos generales. A partir del año 2005 se produce el inicio de un ciclo caracterizado por el incremento integral del gasto, exceptuando la función Trabajo. Este incremento en el gasto social explica en buena parte el crecimiento relativo del Gasto Público nacional por sobre el crecimiento del Gasto Público provincial y municipal en el periodo 2006-2016, ya que diversas políticas en relación a la Previsión y Asistencia Social como la Asignación Universal por hijo, moratorias previsionales, pensiones no contributivas, plan Conectar Igualdad y plan Progresar, entre otros, fueron direccionadas desde el gobierno nacional. Siendo esta la situación, se percibe a finales del periodo una Argentina con un Gasto Social que proviene principalmente de la nación, y no de las provincias.



No son pocos los autores que aseguran que el crecimiento del Gasto Público y la distribución están fuertemente correlacionados y Wagner no es ajeno a ello. Con respecto a la expansión del gasto concerniente a la redistribución de la renta, si consideramos las diversas finalidades que componen la clasificación funcional del Gasto Público, es un hecho que históricamente la concerniente a servicios sociales y servicios económicos son las más ligadas a la redistribución, como lo acontecido en Argentina deja en exposición. Al ser estas las finalidades de mayor tamaño y crecimiento durante el espacio temporal analizado, permite ceder una fracción de la legitimidad que se busca comprobar en dicha ley. En análisis de la distribución de la renta como bien hace mención Jara.L.(2015), puede desarrollarse desde diferentes perspectivas:

- **Sectorial:** hace referencia a la repartición entre los distintos sectores productivos de la, como ser el sector primario, secundario o terciario
- **Funcional:** es la repartición que se produce entre los factores de producción que intervienen en el proceso productivo.
- **Espacial:** es la distribución de la renta dentro del territorio y el estudio de la existencia o no de la convergencia entre la renta de distintas regiones de un país
- **Personal:** es el repartimiento de la renta entre individuos o familias, no haciendo distinción entre sectores o territorio o factor productivo

Los análisis acerca de la distribución del ingreso en Argentina se han centrado principalmente en la distribución personal, es por eso que el coeficiente de Gini se ha convertido en la tradicional medida de análisis, alcanzando valores cercanos a 1 para una distribución desigual y cercanos a 0 para una distribución más igualitaria. En el cuadro N°6 se observa la evolución del coeficiente para el periodo en cuestión.



En base a los datos obtenido para el ciclo, este se descompone en periodos anuales. Aquí se observan dos etapas diferenciadas. A partir del año 1983 el coeficiente se incorpora a una tendencia ascendente, lo que se revela por el hecho de que en un principio el índice Gini detentaba un valor de 0.409, para finalizar en el año 2001 en un valor de 0.552 lo que indica un incremento de 0.143 en el coeficiente o de manera equivalente un incremento del 34.9% en el mismo. Luego de la crisis del 2001 se da inicio a una tendencia opuesta, es decir, a una disminución de la desigualdad, al menos hasta el año 2015. Lo descripto anteriormente deja expuesto que, a pesar de haberse producido variaciones considerables, a fines del periodo analizado el valor del coeficiente se encuentra en niveles similares al inicio, impidiendo de esta manera confirmar que en la realidad argentina haya reflejado lo propuesto por la ley.

5.2.1 Bienes superiores

Para continuar con el análisis de la primera propuesta de Wagner, debemos inmiscuirnos en lo referente a la tipología que se desprende de la variación en el consumo de un bien en relación al

comportamiento del nivel de renta. Por definición un bien superior posee la particular característica de ver incrementado su consumo en mayor proporción al incremento de la renta del individuo o grupo que lo consume, es equivalente a decir que poseen una elasticidad de la renta superior a uno.

Cuando hablamos del incremento de la demanda de un bien, debemos encontrar quién originó este comportamiento, si el Estado, o el individuo. Es tarea del Estado velar de la manera más óptima por los intereses de los ciudadanos, pero no conlleva esto un conocimiento absoluto de las preferencias de la sociedad. Es ilusorio alcanzar un estadio en el cual se conozca en su totalidad y profundidad las preferencias del conjunto de los individuos en lugar, tiempo y forma. De esta reflexión se desprende el hecho que, así como los individuos perciben de manera heterogénea el nivel de satisfacción que le otorgan los distintos bienes para su consumo, es probable que, dentro del conjunto global de bienes, el Estado considere otorgarle al apelativo de bien superior, a aquel que no detenta una apreciación equivalente por parte de la sociedad.

Wagner pronostica un incremento en la oferta de bienes superiores por parte del Estado a medida que atraviesa el sendero del crecimiento económico, pero la pregunta es ¿Existe la certeza de que los bienes otorgados por el Estado de forma progresiva son superiores? ¿podría decirse que la totalidad de los bienes son superiores? La lista de bienes otorgados por el Estado que reflejaron mayor crecimiento en el período de análisis está conformada por salud, educación, ciencia, y cultura, los cuales se encuentran en el centro del debate acerca si detentan la condición bien superior o no.

6. Análisis de “La aparición de grandes monopolios”

El tercer argumento que desarrolló Wagner plantea un escenario donde se produce un esfuerzo regulatorio progresivo por parte del Estado, como así también del reemplazo paulatino de la actividad privada por la pública en sectores que el Estado considera oportuno por razones de eficiencia económica. Esta línea de pensamiento estaría advirtiéndole que el surgimiento y crecimiento de las empresas públicas deviene de una política deliberada de un Estado que busca incrementar su participación en aquellos asuntos económicos que, en última instancia, hacen a la calidad de vida de los ciudadanos.

El gasto de las estatizaciones proviene de dos fuentes, por un lado, las erogaciones que se realizan al momento de estatizar una empresa y por otro lado las transferencias de la administración central que se realizan a las mismas como consecuencia del déficit, por ello es deber del presente trabajo profundizar el análisis de ambas cuestiones.

6.1 Privatizaciones y estatizaciones en Argentina

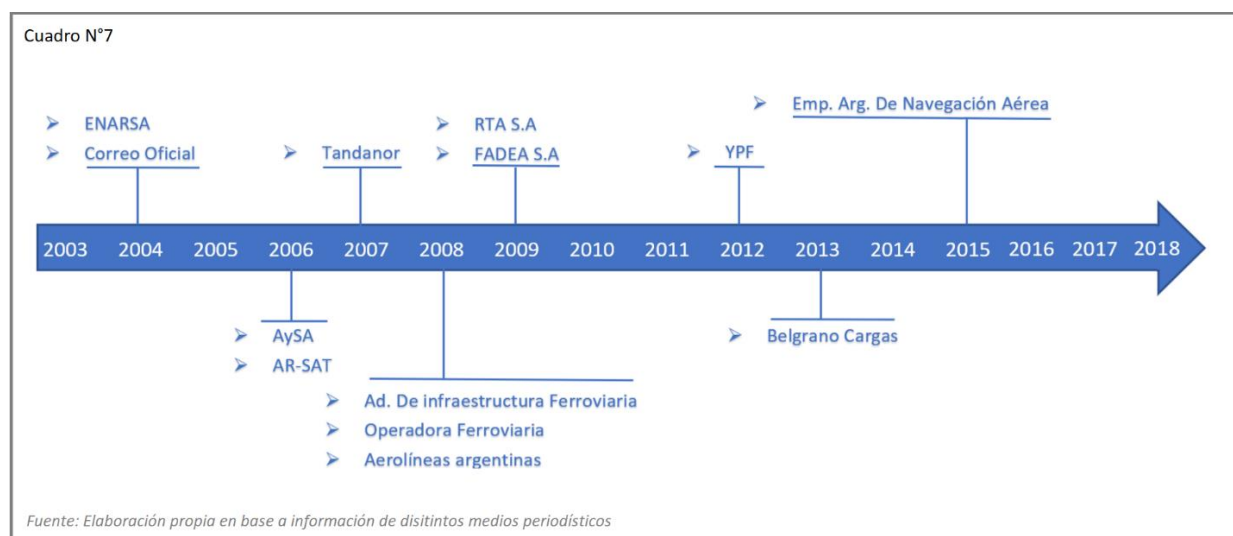
Una de las justificaciones preponderantes en las decisiones de estatizar una empresa es la existencia de diversas fallas de mercado. La empresa pública viene a ser un instrumento del Estado para corregir asignaciones de recursos que pueden no ser acordes a la necesidad de la sociedad. En el plano local, se observa una economía argentina caracterizada por bajos niveles de infraestructura e inversión, poseyendo esta, una macroeconomía volátil que da a lugar a posibles desfasajes en el equilibrio económico, gestándose así un ambiente propicio para la aparición de monopolios.

En lo que respecta a la política de privatizaciones, se perciben 3 fases principales para el periodo analizado en este trabajo, una primera que abarca los años 1983-1988, una segunda para los años 1989-2002 y una tercera para 2003-2018.

En la primera fase, se comenzó a mirar con buenos ojos la política de privatizaciones. Ya en el año 1984 se creó por el decreto Nro. 414 una Comisión encargada de definir qué era conveniente privatizar y qué debía seguir en manos del Estado, ya sea por traer beneficios de importancia para el país o porque fuesen consideradas de importancia estratégica para el desarrollo. Sin embargo, solamente se llevaron a cabo las privatizaciones de la empresa Austral, y de telefonía móvil con el argumento de que se carecía de la capacidad estatal para realizar las inversiones necesarias y así extender el servicio. En sí, el plan integral de privatizaciones no se logró concretar en esta década, sino que se implementaría en una etapa próxima con el cambio de gobierno.

A partir del año 1989 y mediante la Ley 23.696, conocida como Ley de Reforma del Estado se inició un importante proceso de más de 60 privatizaciones en Argentina, que abarcó diversos sectores, entre los cuales se encontraban el eléctrico, gasífero, petrolero, ferroviario, telecomunicaciones, entre otros. Los fundamentos principales para llevar adelante este proceso era por un lado reducir la deuda externa, y por el otro, el hecho de que el Estado no podía hacerse cargo de las inversiones requeridas por las empresas públicas, mismo argumento usado en el periodo anterior. Este programa, como bien lo explica D.Azpiazu (2001) le confirió al Estado argentino entre 1990 y 1994 una cifra cercana a los 18.000 millones de dólares, esto sin contar las posteriores transferencias accionarias de YPF, la empresa de correos y las principales estaciones aeroportuarias del país.

Durante el periodo 2003-2018 en Argentina se produjo un cambio en la configuración del entramado de empresas estatales, con un énfasis mayor en los sectores vinculados a la provisión de servicios de energía, comunicaciones y transporte, representando este último al 40% de las empresas incorporadas durante estos años. En el siguiente gráfico se puede observar con mayor detalle las empresas que estuvieron vinculadas en este proceso. Cuando el presidente Néstor Kirchner en el año 2003 llegó a la presidencia, se encontraban registradas 44 empresas públicas, número que fue incrementándose hasta arribar un año 2015 con 52 empresas estatales registradas, es decir la incorporación neta de 13 empresas, o bien un crecimiento del 18% en la cantidad de las mismas. Cabe mencionar que a partir del cambio de gobierno ese mismo año, se produjeron privatizaciones de carácter menor hasta fin de 2018, como ser las centrales térmicas como Brigadier López y Ensenada, sin embargo, consideramos esto no tiene la magnitud suficiente como para tratar estos hechos por separado. En el cuadro N°7 se muestran cronológicamente las incorporaciones del periodo.



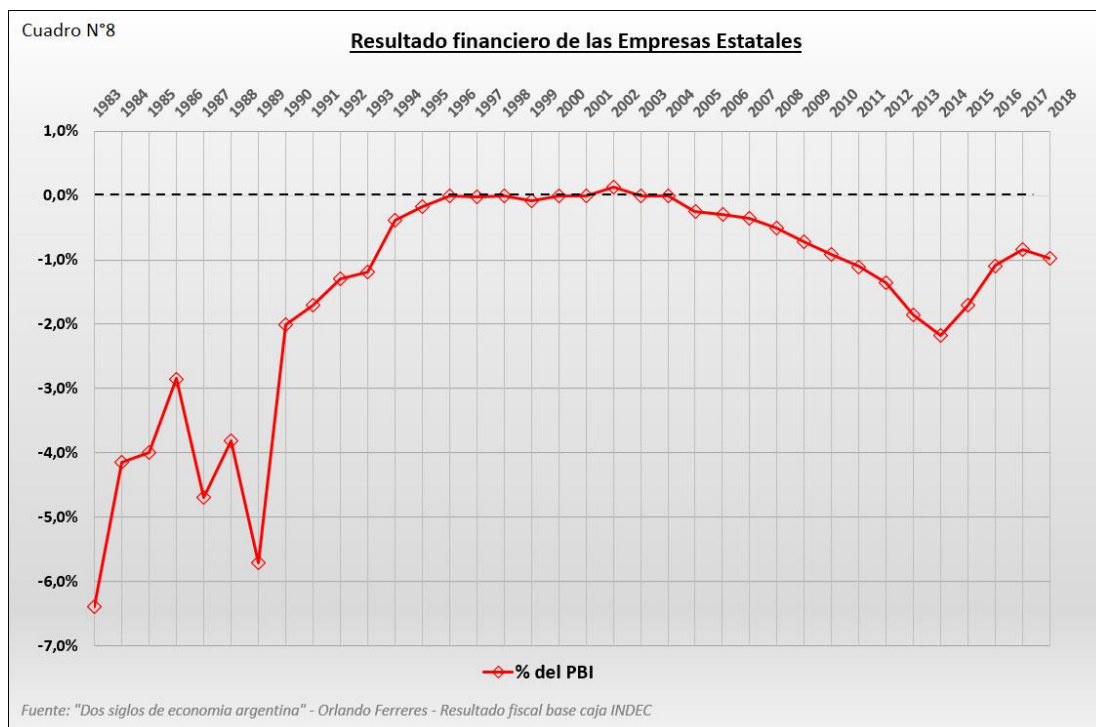
Estas fases descritas anteriormente pueden resultar a primera impresión sumamente diferentes una con otra, suposición probablemente correcta. Sin embargo, vemos un denominador común entre ellas, nos referimos a que el argumento que se utilizó en reiteradas ocasiones para trasladar empresas entre las esferas pública y la privada fue el de incrementar el volumen de bienes o servicios prestados por las empresas, de alguna manera se estaría expresando que este acto tiene su origen en razones de eficiencia económica, lo cual está en línea con lo expresado por Wagner.

Profundizando esto último, si nos enfocamos en la última fase podemos mencionar casos como la estatización de YPF y su política de exploración, la cual era inviable con la matriz energética argentina, la estatización de Aerolíneas Argentinas para incrementar el grado de interconexión aérea dentro del territorio nacional y por último la estatización de Ferrocarriles Argentinos ya que las concesiones anteriores no lograron impulsar su desarrollo y bajar los costos de transporte. Asimismo, Wagner menciona que existe un esfuerzo regulatorio creciente por parte del Estado. En la década del 90 se sancionaron diversas normas regulatorias y se crearon diversos organismos de control de servicios, pero a costa de desprenderse de la actividad por medio de las privatizaciones, por lo cual no podríamos aseverar que se cumple lo propuesto por el autor.

6.2 Déficit de las empresas estatales

Una variable que nos da noción de los costos que enfrenta el Estado para mantener en funcionamiento al conjunto de empresas estatales es la cantidad de personal que este grupo demanda. Justo antes de que comenzara el periodo de privatizaciones de los años noventa, la cantidad de personas trabajando en empresas pertenecientes al Estado era de 312.350 personas, lo que era equivalente al 2.3% de la PEA (Orlansky, 1997). Ahora bien, en el año 1998 el número de personas era de 16.082 o bien el 0.1% de la PEA, sin embargo, a partir de del año 2003 se observa una tendencia inversa de carácter significativo, ya la cantidad de recursos humanos de este sector creció de sobremanera hasta llegar al año 2015 con 120.770 empleados registrados (CIPPEC, 2016). Se puede inferir que parte de este incremento se encuentra respaldado, de forma paralela, por un crecimiento en la cantidad de empresas y en el nivel de actividad en las mismas, sin embargo, es una tarea ardua la posibilidad de demostrar un crecimiento del conjunto de actividades por un análogo incremento porcentual.

Otro hecho que se debe observar para determinar la variación del gasto con respecto a lo que se propone en este eje argumentativo, es el resultado financiero de las empresas estatales en conjunto, lo cual se muestra en el cuadro N°8.



En línea con la evolución de las finalidades y funciones tratadas anteriormente, aquí también se hace visible una evolución del gasto en fases diferenciadas.

En lo que respecta a una primera fase radicada entre los años 1983-1988 el déficit es el de mayor magnitud, esto se relaciona con la mayor participación por parte del Estado, refiriéndonos con esto a que el número de empresas estatales en este periodo fue mayor al periodo siguiente.

Una segunda fase comienza en el año 1989. Es en este último año donde el déficit se reduce considerablemente y seguiría con esta tendencia en los años siguientes, en vista del desprendimiento de un gran número de empresas por parte del Estado. A partir del año 1996 el déficit se elimina virtualmente y seguiría de este modo hasta el año 2004.

Se hace visible que luego, en el año 2005, se da inicio a un leve déficit consolidado de las empresas, cuya tendencia se vio acelerada a partir del año 2007 ayudada por la incorporación de diversas empresas al entramado estatal, hasta llegar a su cenit en el año 2014 donde el mismo fue equivalente a un 2.17% del PIB, a partir de donde comenzaría una paulatina disminución del déficit.

7. Conclusiones

En vista de lo observado, es posible identificar 3 períodos en el marco de tiempo analizado. En una primera parte, que contempla la década de los 80, se verifica un aumento del Gasto Público tanto en términos nominales como en relación al PIB. Este incremento a su vez originó desajustes en materia de estabilidad fiscal, generando inconvenientes en el financiamiento genuino del Gasto Público. En una etapa posterior que contempla la década de los 90 y principios de los 2000, el gasto revirtió la tendencia y bajó en términos del PIB, en mayor parte por un ajuste del sector nacional. Finalmente, a partir del año 2005 el gasto consolidado retoma su tendencia alcista con la nación como principal protagonista, valiéndose principalmente de las finalidades de Servicios Sociales y Servicios Económicos. Esto nos muestra que durante la década de los años

noventa es donde la Ley encuentra mayores complicaciones para manifestarse, mientras que, en el periodo anterior y posterior a ésta, la validez de la misma cuanto menos puede ser considerada ambigua, lo que da como resultado una débil vigencia de la ley para la totalidad el periodo examinado.

Por otro lado, el camino que conlleva transitar la corroboración efectiva de la Ley de Wagner consta de dos tramos, por un lado observar si el incremento de los gastos a los cuales hace referencia el autor son los que efectivamente asumen el rol protagónico en el incremento del tamaño del sector público durante el periodo, y por el otro, constatar el cumplimiento del mecanismo propuesto a través de la fórmula de Musgrave, donde la variable renta per cápita determina el comportamiento del gasto en relación al PIB.

En primer lugar, se observa en el incremento del gasto una configuración tal, que nos inclina a estar de acuerdo con los argumentos explicativos propuestos para su incremento. Aun así, es notorio el hecho de que durante los años donde se produce un incremento del gasto consolidado de la economía, éste tuvo su origen en el incremento del conjunto de las finalidades que componen el gasto, sufriendo cada una mayores o menores incrementos, pero actuando en una misma tendencia. Esto deriva en un despojo de la precisión argumentativa que se intenta proponer por parte de Wagner, es decir, si los argumentos usados para justificar un incremento del gasto hubiesen sido diferentes, probablemente también hubiesen sido acertados en cierta medida. Más allá de esta conclusión, del análisis de los datos surge que el crecimiento del Gasto Público para el período 1983-2018, tuvo como principales protagonistas a las finalidades de Servicios Sociales, con un incremento en relación al PIB del 270% y Administración Gubernamental con un incremento del 239%

En lo que respecta a la formulación propuesta para este análisis, si examinamos el comportamiento del ratio $\frac{GP}{PBI}$ en relación al $\frac{PBI}{P}$, vemos que, si bien existe una correlación positiva en poco más de la mitad del periodo analizado, también se debe tener en consideración la relativa debilidad de la misma en diversas ocasiones. Esto da lugar a una frágil verosimilitud en la dirección causal que propone Wagner entre crecimiento del PIB y crecimiento del Gasto Público.

Este análisis nos brinda reflexiones acerca de los contratiempos que acarrear los intentos por reducir la complejidad del mundo real a fórmulas de mayor simpleza y capacidad explicativa, pero con resultados de titubeante veracidad. La manifestación más notable que nos brinda esta contrastación empírica es el hecho de que no se ha demostrado que los argumentos para el explicar la variación del gasto sean incorrectos, sin embargo, la validez de la ley en Argentina para el periodo analizado dista de ser del todo convincente.

Parece ser que las variaciones registradas en las distintas las finalidades del Gasto Público se encuentran influenciadas por los cambios en los modelos económicos de un periodo a otro, donde las ideas que sustentan un modelo parecieran querer deshacer a las de un modelo previo. A su vez, algunos autores como Gupta (1967, citado en García. M, 2004) interpretan que la justificación de Wagner estaba basada en su especial filosofía político-social, por ello, y por lo expuesto en este trabajo es loable considerar una Ley de Wagner con vigencia cíclica en Argentina, como respuesta a un cambio de su raíz política.

8. Referencias Bibliográficas

- Agosto, W. (2017). *CIPPEC*. Obtenido de Sitio Web del CIPPEC: <https://www.cippec.org/textual/reducir-el-deficit-fiscal-no-resultara-facil-por-la-rigidez-del-gasto/>
- Banco Mundial. (2020). *Indicadores del desarrollo mundial 1960-2019*. Obtenido de Sitio Web del Banco Mundial: <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>
- Basualdo, D. A. (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Bluacio, J. (2000). *La ley de Wagner y el gasto público en Argentina*. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
- Castroff, M. S. (2006). *La Ley de Wagner y el Efecto Baumol. Un análisis para las provincias argentinas*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- CEPAL. (1983). *Las empresas públicas en argentina*. Brasilia: CEPAL.
- CEPAL. (Enero de 2009). *La política fiscal en tiempos de crisis*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es:https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/2009-45-Lapolitica-fiscal-WEB.pdf>
- CEPAL. (Enero de 2009). *La política fiscal en tiempos de crisis. Una reflexión preliminar desde América Latina y el Caribe*. Obtenido de Sitio Web de la CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3170/1/S200945_es.pdf
- CIPPEC. (2016). *Crecimiento de los Recursos Humanos de las empresas públicas (2003-2015)*. Obtenido de <https://www.cippec.org/grafico/crecimiento-de-los-recursos-humanos-de-las-empresas-publicas-2003-2015/>.
- D.Azpiazu. (2002). *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*. Ciudad de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Feldman, G. (2009). *El impacto del gasto público social en la equidad distributiva*. Obtenido de CIPPEC: <https://www.cippec.org/publicacion/el-impacto-del-gasto-publico-social-en-la-equidad-distributiva/>
- GANDHI, V. (1971). La Ley de Wagner sobre los gastos públicos. *Revista de Economía Política*, 75-89.
- García, M. (2004). *Ley de Wagner: Un análisis sintético*. Almería: Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Almería.
- González, M. (2019). *Evolución histórica de la desigualdad de Ingresos y de la incidencia de la pobreza en Argentina*. Obtenido de Sitio Web del Foro Económico Mundial:

<https://focoeconomico.org/2019/04/10/evolucion-historica-de-la-desigualdad-de-ingresos-y-de-la-incidencia-de-la-pobreza-en-argentina/>

I.Vladkova, R. C. (2011). *Equidad y política fiscal: Los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto social en Centro América*. Obtenido de Asociación Internacional de Presupuesto Público:

<https://asip.org.ar/equidad-y-politica-fiscal-los-efectos-de-la-distribucion-de-los-impuestos-y-el-gasto-social-en-centro-america/>

INDEC. (2015). *Evolución de la Distribución del Ingreso: Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires: INDEC.

Jara, L. (2015). *Distribución del Ingreso*. Obtenido de Página Web de la UNR:

<https://observatorio.unr.edu.ar/distribucion-del-ingreso/>

Jofre, J. (2007). *Empresas Públicas: de Estatales a Privadas (1976-2001)*. *Revista Confluencia* N°6.

M. Capello, N. G. (2013). Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro. *IERAL*, 135.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el sector Público Nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: MECON.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (2017). *Gasto Público Consolidado por Finalidad y Función*. Ciudad de Buenos Aires: MECON.

Moheeth, M. (2017). *Análisis del crecimiento del gasto público: 3 teorías*. Obtenido de Sitio Web de Accountingnotes: <https://www.accountingnotes.net/financial-management/public-expenditure/analysis-of-public-expenditure-growth-3-theories/10016>

Musgrave, R. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Madrid: Mc Graw Hill.

N. Argarañaz, A. B. (2016). Peso relativo del gasto público argentino: Evolución, determinantes y efectos de su aumento. *IARAF*, 350.

OCDE. (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe*. OCDE.

Orlansky, D. (1995). Reforma del estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público. *Revista Aportes*.

Oszlak, O. (2000). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo.

P. Nuñez, A. V. (2016). *Radiografía de las empresas Públicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.

Públicas, M. d. (2003-2018). *Administración nacional. Gastos por finalidad-función y naturaleza económica*. Obtenido de Sitio Web del MECON:
<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/estadisticas/>

Rabinovich, D. (2016). *Empresas y Sociedades del Estado en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ESEADE.

Valsangiacomo, G. D. (2016). *El péndulo del mercado al Estado: qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.

Wiseman, A. P. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. New Jersey: Princeton University.