UNIVERSIDAD NACIONAL DE LUJAN

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

CAMBIOS EN EL GASTO DE LA NACIÓN Y DE LAS PROVINCIAS

> A.G. Roxana Rubins A.G. Horacio Cao

> > Año 1997

Introducción

El objetivo de este trabajo es mostrar, en el marco de los procesos que están remodelando las sociedades del mundo capitalista en general, y por ende, sus aparatos estatales, los cambios experimentados por el Estado Argentino.

Estos cambios parecen haberse desarrollado a partir del gobierno del presidente Menem. Sin embargo, múltiples autores han demostrado que la génesis de este proceso debe buscarse en la profunda crisis que envuelve a la economía argentina desde mediados de la década del '70, imponiendo una readecuación política, social, productiva e ideológica que sólo a partir de la hiperinflación pudo plasmarse en una reconversión de la actividad estatal.

Como expresamos en el primer párrafo, el objetivo de este trabajo es aportar a la descripción de los cambios ocurridos. No pretendemos exponer la totalidad de las transformaciones que ha experimentado la actividad estatal, sino señalar, a partir de un análisis detallado del gasto público, aquellos cambios que aparecen como más significativos.

Limita el alcance de nuestra tarea la precariedad de la información disponible con relación a los estados provinciales, cuyos aparatos estadísticos han sufrido más que ningún otro sector la degradación de las condiciones en las que deben desempeñar sus tareas. Más abajo analizamos específicamente los efectos del ajuste sobre esas áreas.

Sin embargo, en el marco dentro del cual se desarrollará nuestra descripción, pudimos completar información referida a la evolución de las funciones que cumplen las instancias nacional y provinciales, principalmente desde el ángulo del gasto público.

Para que este análisis pueda ser más acabado algunos datos del gasto se cruzarán con información referente la "producción" de los diferentes ítems en que se encuentra involucrado el Sector Público. Con esto no se quiere sacar conclusiones definitivas, pero sí dar algunas pistas acerca de qué forma acompañaron las funciones la elevación del gasto. La idea general es presentar un cuadro global que nos permita tener idea del escenario del sector público en su conjunto, aunque en el desarrollo se pierda profundidad en el trato de cada función en particular.

El período de análisis está dado por la serie 1970-1996 a los fines de captar una porción del período del "Estado del Bienestar" y luego poder analizar cuales fueron sus diferencias con los períodos posteriores. Se comienza desarrollando algunas especificaciones acerca de las características estratégicas tanto del Estado del Bienestar como del nuevo modelo que se va conformando.

En el acápite siguiente se inicia el análisis empírico a partir de los mayores agregados; por un lado la evolución del impacto del Sector Público en términos de Producto y luego la evolución del peso de la Jurisdicción Nacional y de la Jurisdicción Provincial.

Esto es relevante pues ambos registros han variado en forma sustancial; por un lado ha habido un descenso del peso del Sector Público como un todo y al mismo tiempo ha habido un importante incremento proporcional de la importancia de la Jurisdicción Provincial en el gasto agregado, en detrimento del Estado Nacional.

Posteriormente se analizan una serie de ítems que se consideran claves, observando la evolución del gasto y de algunas características de cambios producidos.

1

¹ Se hace notar que no se analizará la dimensión municipal ya que no se cuenta con información confiable referida a la misma.

A continuación se despliegan las series completas de los gastos por función de ambas jurisdicciones con el objetivo de establecer cuáles fueron las variaciones cualitativas más importantes en el período bajo estudio. Finalmente, se desarrollan algunas conclusiones.

Antes de concluir esta introducción se quieren destacar algunas operaciones que se han hecho sobre los registros brutos a los fines de obtener la mayor coherencia y comparabilidad intertemporal e interjurisdiccional. Esto se ha debido a tres razones:

- La crisis fiscal y los diferentes procesos de ajuste que muchas veces ha hecho que los organismos dedicados a la recopilación y elaboración de información estadística no tuvieran la continuidad ni el apoyo ideal para la consecución de sus tareas.
- Los procesos inflacionarios e hirperinflacionarios, que dada su magnitud, permanencia en el tiempo e impacto sobre los precios relativos hacen que todo cálculo intertemporal tenga dificultades para ser perfectamente coherente.
- Los cambios que sufrieron en el período de estudio las imputaciones de las cuentas presupuestarias.

Estas situaciones han derivado en que se utilicen diversas fuentes a los fines de optimizar la coherencia en el análisis. Para esto se ha hecho uso de las cuentas generales del ejercicio para el resumen por finalidad y función mientras que en otros puntos se utilizan los trabajos de Programación Económica empalmados con los de Presupuesto debido a que estos trabajos tienen registros en moneda corriente para ambas jurisdicciones.

De todas formas, y si bien estos problemas hacen que deban considerarse con cuidado los resultados obtenidos, se considera que no invalidan en absoluto las conclusiones generales que se desprenden del mismo.

Por último se quiere dejar especial constancia de la deuda de este estudio con los trabajos de la Secretaría de Hacienda (1982), Secretaría de Programación Económica (1993) y Lerner (1992). Asimismo rescatar la labor de los diferentes organismos que se dedican a la recopilación de información como la Base de Datos del Consejo Federal de Inversiones, la Secretaría de Asistencia a Provincias del Ministerio del Interior, el INDEC, la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, etc.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. Decadencia del Estado del Bienestar

Según Ernesto Isuani (E.Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, 1993) "el Estado de Bienestar consiste en un conjunto de instituciones públicas... destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas....".

Esta definición puede complementarse con los postulados de la teoría de la regulación económica (M. Aglietta, 1976) la que analiza el rol del Estado de Bienestar como sostén de la demanda agregada en la etapa de la producción fordista, garantizando la percepción del salario indirecto, facilitando la reproducción de la fuerza de trabajo y permitiendo la realización de la plusvalía relativa, inmensamente incrementada por dicha modalidad productiva.

La crisis de productividad o de ganancias (según el autor que apoye teóricamente la descripción) operada a fines de la década del '60 pone fin a un modelo de reproducción del capital apoyado sobre un círculo virtuoso que permite la construcción del mundo de la posguerra basado en la hegemonía norteamericana.

Sin embargo, no es sino hasta la crisis del petróleo en que el costado social de la finalización de ese patrón de acumulación se pone de manifiesto. Algunos autores (C. Offe, 1991) caracterizan la crisis de los estados centrales como producto de una "huelga de inversiones" que deslegitima la intervención del Estado del Bienestar.

Así, en la Introducción de John Keane al libro "Contradicciones en el Estado del Bienestar" (C. Offe, 1991) se señala que "una fuente importante de esta falta de eficacia... es el problema fiscal crónico del Estado del Bienestar. Los intentos de este Estado por administrar sus subsistemas económicos y de socialización se han convertido en empresas extraordinariamente caras... La probabilidad de déficits fiscales permanentes crece .. debido a la existencia de una contradicción entre los costes siempre crecientes asociados a la 'socialización de la producción' y el continuado control privado sobre la inversión y la apropiación de sus beneficios".

A esto debe sumarse que los incrementos continuos en la productividad del trabajo operados durante la vigencia del esquema fordista impactaron menos que proporcionalmente en los servicios en general, y en dos de las actividades tradicionalmente sostenidas por el Estado en particular. Así es como tanto el área de Salud como la de Educación se manejan con sistemas productivos "pre-fordistas", incrementando de manera sostenida sus costos dado el cambio productivo en los insumos que utilizan, pero obteniendo "productos" individualmente más caros cada vez (Aglietta, 1976).

De este modo, e inmersos en la crisis económica más profunda que hubieran experimentado las economías capitalistas desde la crisis del '30, los Estados de los países centrales comienzan por tanto a encarar una drástica reconversión de sus estados del bienestar a partir del gobierno de Thatcher a fines de los '70. En este contexto internacional es que se hace necesario situar las modificaciones experimentadas por el estado argentino.

El Estado del Bienestar argentino comienza a construirse en la década del '40, de la mano del proceso de sustitución de importaciones iniciado en los '30, y como complemento indispensable para su éxito. Sin embargo, y como cuestión de debate, muchas de sus instituciones aparecen combinadas con el desarrollo del Estado Keynesiano también en construcción en la posguerra.

Así, en el imaginario popular, instituciones tales como la jubilación de reparto, el sistema de salud difundido, el salario mínimo-vital y móvil y las nacionalizaciones de ferrocarriles, electricidad o teléfonos forman un todo indisoluble en la imagen del primer peronismo.

Es cierto que ambos perfiles estatales son complementarios, pero en el caso de otros estados desarrollados no se vieron combinados con las características que asumieron ambas facetas estatales en nuestro país2. La crisis profunda en que se sume nuestro país a partir de la guerra de Malvinas, que desemboca en la hiperinflación de 1989, presenta la necesidad del desmantelamiento de ambas modalidades de intervención del Estado, y desde el discurso político lo hace en forma conjunta, aunque debemos hacer el esfuerzo por disociarlas.

La crisis del Estado del Bienestar en la Argentina puede desplegarse con más precisión a partir de la crisis de los sistemas de salud, educativos, de previsión social o de regulación de las relaciones laborales. En el fárrago del discurso privatista, se entremezclan ambos sentidos de

.

² Por este motivo, las clases dominantes hegemónicas norteamericanas pudieron construír un Estado del Bienestar sumamente desarrollado, que se desplegó en múltiples actividades, excluyendo aquellas relacionadas con la infraestructura de transportes o energética

la crisis, culpando de los problemas sanitarios a las empresas de teléfonos, o de la pésima calidad educativa a los bancos provinciales.

En el trabajo que presentamos, intentamos mostrar los cambios en el Estado del Bienestar, prescindiendo de las privatizaciones, y rastreando el sentido de dichos cambios a través del seguimiento del gasto del Estado Nacional y de los Estados Provinciales en dichas funciones.

Los cambios ocurridos a partir de los '90 en las funciones del Estado en cuanto Estado del Bienestar se manifiestan, básicamente, en los siguientes puntos:

- cambios en la relación Nación/ Provincias
- cambios en el gasto ligado a modelos clientelares de reproducción política
- cambios en el gasto por función (Educación, Salud, Desarrollo de la Economía, Deuda pública)

Sobre ellos trabajaremos en los acápites correspondientes.

1.2. La información disponible

Como vimos se trabajó sobre diferentes fuentes, pero finalmente se optó por centrar el análisis alrededor de la base de datos del CFI, que contenía las evoluciones presupestarias por finalidad y función para las 24 jurisdicciones hasta el año 1992.

Los posteriores análisis por finalidad y función para las administraciones provinciales que se obtuvieron, por ejemplo el realizado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias (DNCFCP) se realizaron bajo metodologías absolutamente distintas. La forma de agrupación de las diferentes funciones, y las distorsiones que se observaban hicieron que se truncara el análisis en tal fecha. Según nos expresaran técnicos del CFI este organismo estaría puliendo los registros con que cuenta y saliendo a recolectar los que les faltan para actualizar la serie. No se podía tomar la serie de la DNCFCP pues la misma arrancaba en 1992.

Los datos nacionales se tomaron principalmente de la Secretaría de Hacienda a partir de los trabajos oportunamente citados. Como puede observarse en los cuadros respectivos el cambio de metodología que se ha producido en la agrupación por funciones hace que el último tetraenio algunos conceptos no hayan podido calcularse.

2. Análisis de Agregados

2.1. Peso del Sector Público dentro del Producto

El "Estado del Bienestar" que se desarrolla a partir de la crisis del '30 se caracterizaba por una expansión sin precedentes del accionar del estado. Analíticamente se distingue dos áreas de labor; un estado "productor" que como corolario de la teoría keynesiana tenía el objetivo de garantizar el proceso de acumulación estableciendo un cierto nivel de empleo y de demanda agregada, y un estado "social" que reforzaba la legitimidad del sistema global.

Luego de la crisis de los '70, pero particularmente a partir de los procesos de privatización, desregulación y reforma de los '90 esta situación tiende a revertirse, tal como se observar en la serie que se presenta:

Cuadro Nº 1 Evolución de la Participación del Gasto Público en el PBI En % y para 1970/1974 = 100 Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974 1975/1979	1980/1984 1985/198	89 1990/1993	- 1
33,533\$,1530,3728,8	\$22,76 % PBI		
113.7990.598	6.0467.89 1970=100	100.00	
,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,		,	

Fuentes:

- A) 1970 1979 "Erogaciones del Sector Público Argentino" Secretaría de Hacienda Ministerio de Economía Bs. As. 1982
- B) 1980 1993 "El Gasto Público Consolidado" Secretaría de Programación Económica MEyOySP 1993
- C) 1970 1979 FIEL en base a datos del BCRA, tomado de publicación "Índices de Coyuntura".
- D) 1980 1988 BCRA Tomado de Informe BCRA, varios números.
- E) 1989 1994 BCRA, Tomado de anuario INDEC, 1996

Este descenso sería mucho más profundo si se tomara en cuenta el gasto cuasi-fiscal que en el período 1980 -1988 tuvo un peso promedio de casi 9 puntos del producto. Este gasto cuasi-fiscal está relacionado con operaciones vinculadas al sector monetario o financiero (movimientos de la cuenta de regulación monetaria, pases, seguros de cambio, etc.) y el Sector Externo (Secretaría de Programación Económica, 1993).

A partir de los planes Bonex y Convertibilidad se reduce drásticamente el gasto cuasifiscal interno debido a la desaparición del financiamiento del BCRA al gobierno, de los redescuentos al sector financiero y la incorporación de los intereses dentro del esquema presupuestario.

2.2. El peso relativo del Estado Nacional y de las Jurisdicciones Provinciales

Otro de los registros relevantes a analizar tiene que ver con los procesos de descentralización desde el estado nacional hacia las provincias, el que ha tenido un notorio impacto en términos globales

Cuadro Nº 2

Evolución de la Participación de la Jurisdicción Nación y Consolidado de Provincias y MCBA en el total del Gasto Público

Para total gasto público = 100 Por quinquenio, 1970-1993

ſ	1970/1974	1975/1979 1	980/1984 198 <mark>5</mark>	/ 1989 1990/1	993	
ł	77,1474,3	373,6466,706	,69Nación	-		-
1	25	6726,3633,30	38,31Provinc	ias 22,86	.c	
-			´	ĺ		

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Estos registros son mucho más pronunciados si se presentan los registros netos de seguridad social, ya que para el ámbito nacional esta función comprende una parte sustancial del gasto, la que inclusive ha tenido un importante incremento a partir de 1991.

Cuadro Nº 3 Gasto Público total según responsabilidad institucional En Números Índice, para 1991 = 100 Años 1991 - 1994

Concepto / Año1.99	11.9921.9931.994(2)			
	100,00112,1611	6,05111,13 ADN	HNIST. NACIO	DNAL	
	100,00137,4115	7,79171,34PRO	VINCIAS (1)	(a)	
	100,00130,2815	3,29170,59 MU I	NICIPIOS		
	100,00134,0916	3,62180,90 SEG	URIDAD SOC	AL	
TOTAL		100,00	128,51	146,68	156,05

Referencias: (1) Consolidado 24 jurisdicciones (incluye MCBA) - (2) Datos Provisorios Fuente: Elaboración propia en base a datos de Juri, 1995

Tomando en cuenta la información presupuestaria de 1.994, y si realizamos el cálculo neto de seguridad social, la participación en la ejecución del gasto fue de 30,72% en el caso de la jurisdicción nacional, 57,45% para la jurisdicción provincial y 11,83% para la jurisdicción municipal (Juri, 1995).

Más adelante realizaremos análisis que detallen el comportamiento sectorial de los procesos de descentralización.

2.3. Ingresos, egresos y transferencias

Como se ha visto la jurisdicción provincial tiene un importante peso en el gasto público, el que se mantiene con registros elevados aún en el caso de una comparación internacional con países federales. Tal situación se revierte en el caso del análisis de los recursos. Esta paradójica situación, que hace que la brecha debe ser cerrada por transferencias de un volumen exorbitante para la experiencia internacional, haciendo de nuestro país una rareza en el marco de los países federales.

Cuadro Nº 4

Participación en el gasto y recursos públicos. Relación entre ambos Para nivel provincial (estadual) de Argentina, EE.UU. y Suiza En Porcentaje del total del Gasto Año 1988

P ĄÍSGASTOS (a)RECURSOS)	
ARG ENTINA47202,35		
SUIZA42430,98		
EE.UU. (1)22260.85		
Referencia: (1) Se considera año 1989. Fuen	nte FIEL, 1.993	3

3. Análisis de las incumbencias a partir de los '70

3.1. Educación

En este sector las provincias han incrementado su participación en la matrícula en forma notable, pasando del 46% en 1970 a un 64% en 1988 y a más del 75% según los últimos datos con que se cuenta.

Debe hacerse notar además que el grueso de la educación privada recibe subsidios estatales, los que en las primeras etapas fueron asignados por el Estado Nacional, y que ahora son sostenidos por los niveles Municipales y Provinciales.

Cuadro Nº 5 Evolución de la matrícula estudiantil Niveles Pre-primario, Primario, Medio y Superior No Universitario Por Jurisdicción y nivel privado Años escogidos

ANO197019881994						
Nº Abs. Total	-100 N° Abs	Total=100 1	№ Abs. Tota	=100JURIS	DICCIÓN 	
NACIONAL1.621.52933,3	1.042.3171	3,0900,00				
PCIAS Y MUNICIPIOS 2.3			.35 6.723.29	975.62		
PRIVADA941.49419,34 1.7			·	10 C	- C	
				97		
TOTAL	4.868.246	100,00	7.965.208	100,00	8.890.679	100,00

Fuente: Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa

En lo que hace al gasto total de la función educación se observa que el mismo tuvo un comportamiento oscilante y decreciente. Sobre el particular se hace nuevamente la salvedad de la dificultad de obtener registros objetivos dados las turbulencias macroeconómicas.

Por otro lado existe un creciente gasto del sector privado el que, en la parte que no son las transferencias desde el sector público, no es captado por la información volcada en el cuadro. Sin embargo la legislación vigente prescribe un incremento en el gasto en este rubro lo que prima facie sería un indicio de que la evolución del gasto en esta función no cubriría las necesidades sectoriales.

Cuadro Nº 6 Evolución del Gasto en Educación de Provincias y Nación Como % del PBI y para quinquenio 1970/1974 = 100 Por quinquenio, 1970-1993

1	1970/1974 1975/1979	1980/1984 19	85/1989 1990 <i>/</i>	1993	
1	3,733,372,763,31	2,93% PBI			
		8,6878,61 197			·
	, , , ,	'			

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Este comportamiento errático también se observa en la evolución de la participación del gasto en educación sobre el total del gasto. El mismo al ser fluctuante y solo sobre las últimas etapas recobrar registros similares a los del quinquenio 1970/4 en el marco de un descenso de la participación del gasto público en el PBI está marcando un descenso absoluto que recién en las últimas etapas estaría recuperándose.

Cuadro Nº 7 Evolución del Gasto en Educación de Provincias y Nación Como % del total del Gasto Público Por quinquenio, 1970-1993

1970/	1974 1975/197	9 1980/1984 1	<i>1</i> 85/1989 1990	/1993	
% del Gasto l	1,088,819,1311	4712.87			
70 401 04501	1,000,017,1211	, . , 12,0 /			

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

En lo que hace a la distribución del gasto entre la jurisdicción nacional y las provincias se puede observar claramente el impacto de los procesos descentralizadores. Sin embargo y dada la contundencia de los registros de matrícula del ámbito nacional llama la atención de lo importante del gasto de esta jurisdicción, la que supera levemente un cuarto del total del gasto.

Evolución del Gasto en Educación de Provincias y Nación Como % del total del gasto en educación Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974 1975/19	1	985/1989 199	0/1993	
58,2851,7441,99	933,/626,/4Na	I	50° 2	
41,7248,2658,0	100,24/3,20PF	vincias		

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Considerando el alto peso de la nación en la función educación se analiza la finalidad Educación Superior la que, en virtud de ser la nación la que según la matrícula lleva adelante esta función en forma abrumadora, podría justificar el alto nivel de gasto en tal jurisdicción. Sin embargo se observa que la misma mantiene una participación similar sobre el gasto total a lo largo del periodo.

Asimismo no llega a ocupar la mitad de los gastos de la finalidad educación de la nación. En este sentido se quiere remarcar que los guarismos del último quinquenio no se encuentran distorsionados por el proceso de transferencia; así para 1993 el % de participación del gasto en educación superior para la nación es de casi 43% (42,99%)

Cuadro Nº 9

Evolución del Gasto en Educación Superior - Como % del total del gasto en Educación para la suma del gasto en Provincias y Nación

Como % del total del gasto en Educación para el gasto de la Jurisd. Nación Por quinquenio, 1970-1993

<u> 1970/1974 1975/1979 198</u>	80/1984 1985	/1989 1990/1 9	93	
14,8315,3415,5614,83	212 050/ Tot	.1	22	
14,6510,5415,5014,95	713,037 6 10 6	aı		
23,3228,0333,8039,59	042 82% Nac	ión		
23,3220,0333,0037,97	712,02 70 1 144	1011	92	4

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

3.2. Salud

En el caso de la Función Salud también encontramos un desarrollo similar. En la década pasada la nación concentraba casi un tercio del total del indicador. Luego del proceso de transferencias estas fueron pasando a las provincias, hasta que en la actualidad solamente queda un pequeño remanente (el 1,06%) en esa jurisdicción. Cabe acotarse que en conjunto con esta descentralización también lo fueron haciendo, concomitantemente, programas sanitarios que otrora eran gerenciados desde la nación.

El indicador que utilizamos, los días camas disponibles se basa en multiplicar la cantidad de camas por los días efectivamente en servicio (haya estado ocupada o no). Si bien el indicador no capta la estructura de establecimientos sin internación, los mismos tienen una incidencia menor (aproximadamente un 10% del gasto según la provincia y las características de la red hospitalaria) y generalmente estuvieron en las jurisdicciones provinciales o municipales.

Por último se quiere destacar que la oferta de servicios desde la red hospitalaria, tal como se desprende de los registros presentados, tiene un franco descenso en el período 1980 - 1989. Este fue confirmado por diferentes interlocutores clave que fueron consultados, aunque sus dimensiones pueden estar sobrevaloradas por el cambio de fuente en tal período.

Cuadro Nº 10 Evolución de los días camas disponibles Por Jurisdicción Años escogidos

rinos escogiacos								
C	197719801989		197719801989				1995	
Jurisdicción	Nº Abs. To	tal=100 Nº A	bs. Total=10	0 Nº Abs. To	tal=100 N° A	os. Total=100)	
NACIONAL 22.			10.580 1	2,44	3.498 4,6	7	8001,04	
PROVINCIA 49 S			57.076 6	7,09	56.285 7	5,21	55.179 7	1,69
MUNICIPAL 15	.091 17,4	0	17.416 2	0,47	15.054 2	0,12	20.990 2	7,27
2 80				8			, .	
ГAL86.750 100.	00 85.07	2 100,00	74.837 10	0,00 76.9	969 100,0	0	9	

Fuente: 1977 - 1980: Secretaría de Salud Pública, tomado de Secretaría de Hacienda(1989)

1989 - 1995: Estimaciones propias en base a MSAS (1990/95)

Refiriéndonos ahora al gasto en la finalidad salud se observa que, al igual que en el caso de educación, existe un registro decreciente en términos del PBI.

Cuadro Nº 11 Evolución del Gasto en Salud de Provincias y Nación Como % del PBI y para quinquenio 1970/1974 = 100 Por quinquenio, 1970-1993

			,			
Γ	1970/1974	1975/1979	1980/1984 19	85/1989 1990/	1993	
ŀ	1,712,	201,381,49	.22% PBI			
L	100 00	128 2780 57	96 9071 3910			
ı	100,00	120,5700,57	00,0071,5017	70/4 100		

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Esta performance es producto de la baja de la participación del gasto público en el producto concomitantemente con una similar participación porcentual en el total del gasto ejecutado.

Cuadro Nº 12 Evolución del Gasto en Salud de Provincias y Nación Como % del total del Gasto Público Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974 1975/1979 1980/1984 1985/1989 1990/1993							
% del Gasto5,085,764,565,165,37			<u> </u>	2			
Fuente: Íden guadro Nº 1							

A su vez también se observa el incremento de la participación de jurisdicción provincial en el gasto. De la misma forma que para el caso de educación habría que analizar con mayor profundidad la pertinencia del 15% del presupuesto para esta jurisdicción habida cuenta de la profundidad de los procesos de descentralización.

Cuadro Nº 13

Evolución de la Participación de la Jurisdicción Nación y Consolidado de Provincias y MCBA en el total del Gasto en Salud

Para total gasto público = 100 Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974	1 975/1979 198	0/1984 1985/	1 989 1990/19 9	3	
46,3545	,8920,2218,60	15,23Nación		0 0	
53,6554	1179.7881.40	84.77Provinc	ias		
lem cuadro Nº	,,,	,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,			77

3.3. Vialidad

En el caso de vialidad, una mirada global puede hacernos parecer que los cambios han sido de escasa importancia, aunque igual puede observarse una leve concentración de funciones en la órbita provincial. También debe remarcarse el escaso crecimiento de la red vial.

Cuadro Nº 14 Evolución de la longitud del total de la Red Vial Nacional, Provincial y Municipal Por Jurisdicción, en Kilómetros Años escogidos

		Diferencia19701988199\$						
Nº Abs. Total	-100 N° Abs	Total=100 1	Nº Abs. Total	 =100 1993/1	970JURISD	ICCIÓN		
NACIÓN44.95721,0637.74	317.5936.83	717.09-8.119						
PCIAS Y MUNICIPIOS 168	· /	· /		110 218				
I CIND I MOINTEN TODAY	7.32170,711	7 0.0 7 002, 11	70.71102,5	110.210				
TOTAL	213.481	100,00	214.613	100,00	215.578	100,00	2.098	

Fuente: Consejo Vial Federal

Sin embargo si se discriminan las nuevas rutas de acuerdo al tipo de camino se observa que existe una diferenciación en la evolución por jurisdicción. Debe hacerse notar que los costos de construcción y mantenimiento de la red pavimentada es substancialmente mayor que la de la red mejorada, como así también ésta tiene mayores costos que la de la red de tierra.

De esta forma puede observarse que en el caso de las rutas pavimentadas las provincias han pasado de sostener el 34% al 54% de la red vial, haciéndose cargo de veinticuatro mil de los treinta y cinco mil kilómetros de nueva red pavimentada.

Cuadro Nº 15 Evolución de la longitud de la Red Vial Nacional, Provincial y Municipal pavimentada Por Jurisdicción, en Kilómetros Años escogidos

19701988199	197019881993Diferenci						
			a				
Nº Abs. Tota	l=100 № Ab	s. Total=100	Nº Abs. Tot	al=100 1993	1970JURIS	DICCIÓN 	9
NACIÓN17.41265,828.309	46,028.3274	6,010.915					-
PCIAS Y MUNICÍPIOS9.0	5934,233.23	54,033.191	4,024.132				
			-			7	9
TOTAL	26.471	100.0	61.540	232,5	61.518	232,4	35.047

Fuente: Consejo Vial Federal

De forma relativamente similar puede observarse que en el caso de rutas mejoradas la provincia ha incrementado su participación en las mismas.

Cuadro Nº 16 Evolución de la longitud de la Red Vial Nacional, Provincial y Municipal mejorada Por Jurisdicción, en Kilómetros Años escogidos

	1		Difere	ncia1970198	81993	908	
JURISDICCIÓN	Nº Abs. To	tal=100	Nº Abs. To	al=100	Nº Abs. To	al=100 1993/	1970
NACIÓN	9.04430,	8	6.19616,	5	6.27716,	9-2.767	
PCIAS Y MUNICIPIOS	20.29169	,2	31.42283	5	30.77183	110.480	
- 2							
TOTAL29.336		100,0	37.618	128,2	37.048	126,3	7.712

Fuente: Consejo Vial Federal

Observando la evolución de la red vial de tierra se observa que la misma ha sido reemplazada por caminos mejorados/pavimentados en el periodo de estudio. Dentro de las reducciones las provincias han sustituido, en términos absolutos, una mayor cantidad de kilómetros

Cuadro Nº 17 Evolución de la longitud de la Red Vial Nacional, Provincial y Municipal de tierra Por Jurisdicción, en Kilómetros Años escogidos

		Diferencia 1970 1988 1993						
Nº Abs. Total=1	00 Nº Abs. 7	Fotal=100 No	Abs. Total=	100 1993/19	70JURISDI(CCIÓN		
NACIÓN18.50011.73.2382	82 2331 9-1	6.267					1	
PCIAS Y MUNICIPIOS139	,		4.77998,1-24	.394				
		9						
			8					
TOTAL	157.673	100,0	115.455	73,2	117.012	74,2	-40.661	

Fuente: Consejo Vial Federal

A la situación de una creciente incumbencia en la red vial de mayor costo de mantenimiento y construcción debe agregarse que la red provincial siempre tiende a presentar un mayores costos que la nacional. Esto se debe a que igualdad de obra vial la red provincial, por su situación marginal frente a la red nacional (troncal) tiende a tener mayor distancia de los puntos de abastecimiento, lo que encarece los costos. Asimismo, y dadas las características de las organizaciones provinciales (riesgo - organización) las mismas tienden a pagar un mayor costo financiero y un mayor precio de las contrataciones de empresas privadas viales.

Con respecto a esta finalidad no se ha podido recopilar información presupuestaria que sea relevante en el objetivo de analizar la evolución sectorial.

3.4. Vivienda

Con respecto a vivienda no se han podido encontrar datos acerca de la evolución de las construcciones discriminadas por jurisdicción. Los datos que se obtienen de la cantidad de viviendas construidas nos muestra una situación relativamente decreciente desde mediados de la década del '70. En épocas más recientes se observa una importante fluctuación ligadas, seguramente, a los procesos expansivos y depresivos del sector público de los últimos años.

Cuadro Nº 18 Viviendas Construidas por el Sector Público Años escogidos

19'			1995		
TOTAL VIVIENDAS	43.165	40.769	38.206	41.521	33.604
1976= 100	100,0	94,4	88,5	96,2	77,9

Fuente: 1976/1985: PRONATASS - 1991/1995: INDEC ("Edificaciones")

En lo que hace al gasto sectorial, el mismo luego de un pico en los años 75/79 tiene registros similares a los del inicio de la década del '70.

Cuadro Nº 19 Evolución del Gasto en Vivienda de Provincias y Nación Como % del PBI y para quinquenio 1970/1974 = 100 Por quinquenio, 1970-1993

I	1970/19	74 1975/1979	1980/1984 19	85/1989 1990/	1993	
ł	0,550	,840,670,680,	2% PBI			
١	· · · · · ·	1 1 1	123,6494,211	970/4=100		
١	100,0	101,03122,10	120,0101,211	7.0,1.100		

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

El mantenimiento de una proporción relativamente estable en términos de producto implica que, ante la baja del gasto en esos términos, deba por fuerza verificarse un incremento peso de la finalidad vivienda en el total del gasto.

Cuadro Nº 20 Evolución del Gasto en Vivienda de Provincias y Nación Como % del total del Gasto Público Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974 1975/1979 1980/1984 1985/1989 1990/1993						
% del Gasto1,6	12 202 252 34	2.28				
70 401 34501,	[1-,-0-,-0-,5]	_,			79	

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Manteniéndose dentro de los términos de la tendencia descentralizadora, es muy importante el incremento del peso de las jurisdicciones provinciales. Este se da de la mano de la transferencia de las principales operatorias desde la nación a las provincias (en especial las relacionadas con la modalidad FONAVI)

Cuadro Nº 21

Evolución de la Participación de la Jurisdicción Nación y Consolidado de Provincias y MCBA en el total del Gasto en Vivienda

Para total gasto público = 100 Por quinquenio, 1970-1993

1	1970/1974	1975/1979 1	980/1984 1985			-
	50,3415	,8016,2511,39	8,12Nación		-	-
2	49,6684	2083 7588 61	91.88 Provinc	ias		
1	1,000	, , ,	,			

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

3.5. Policía

En cuanto a la policía analizaremos su producción a partir de los hechos delictivos denunciados. Los mismo han tenido un incremento sustancial en el período de análisis, siendo los incrementos más importantes los que se observan en la órbita de la Gendarmería Nacional y de las Policías Provinciales.

Cuadro Nº 22 Hechos delictivos - Para denuncias 1970/74 =100 Años 1970 - 1993

Instancia1970/741975/7919	980/841985/89	1990/93			
Policías Provinciales100,01	00,5108,3177,	6197,4	-		-
Policía Capital Federal 100,0) 77,387,9193,	104,8	3.		1
Gendarmería100,0303,4192					
Prefectura100.0126.7141.32					
Seguridad Federal100,086,0	, ,	7			
Policía Aeronáutica100,054	,20,0				
TOTAL	100,0	97,9	105,8	179,6	183,2

Fuente: Registro Nacional de Estadística Criminal

Por su parte es dable observar el peso de las jurisdicciones provinciales en el agregado total, el que se ha ido incrementando proporcionalmente, salvo para el período 85/89. El resto de las instancias ocupan un lugar relativamente marginal.

Cuadro Nº 23 Hechos delictivos - Para total Denuncias=100 Años 1970 - 1993

Instancia1970/741975/7919					1990/93
Policías Provinciales84,586					91,1
Policía Capital Federal14,2	1,211,815,3	LN .			8,1
Gendarmería0,41,20,70,6					0,1
Prefectura0,10,20,20,2					0,3
Seguridad Federal0,70,60,7	0,3		3		0,1
Policía Aeronáutica0,00,00,	0,00				0.2
					,,,
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Registro Nacional de Estadística Criminal

En cuanto al gasto como proporción del producto se observa una fuerte baja con el inicio de la década del '80, la que se mantiene, si bien atenuada, hasta la actualidad.

Cuadro N° 24 Evolución del Gasto en Seguridad de Provincias y Nación Como % del PBI y para quinquenio 1970/1974 = 100 Por quinquenio, 1970-1993

Ī	1970/1974 1975/1979	1980/1984 19	85/1989 1990/	1993	
ł	1,471,741,161,141,0	9% PBI			
ļ	100,00118,0678,827				
-	100,00110,0070,027	,0070,901970	, 100		

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

En términos de gasto público se verifica que la reducción de la finalidad en los '80 se da por la combinación del descenso de su participación proporcional en el total del gasto en el marco de la tendencia más global de reducción de la participación del gasto en el PBI. Esta tendencia se ha revertido y la finalidad tiene, en el último período analizado, la mayor participación porcentual en el gasto total.

Cuadro Nº 25 Evolución del Gasto en Seguridad de Provincias y Nación

Como % del total del Gasto Público Por quinquenio, 1970-1993

	quinquenio, 15.0 155			
1970/1974	1975/1979 1980/1984	1985/1989 1990/1	993	
% del Gasto4,384,5	553,813,974,77			

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

En cuanto al peso de la nación en esta finalidad el mismo aparece, en una primera mirada como excesivo, ya que como se observó en el Cuadro Nº 23 más del 90% de las denuncias se tramitaban desde jurisdicciones provinciales.

Cuadro Nº 26

Evolución de la Participación de la Jurisdicción Nación y Consolidado de Provincias y MCBA en el total del Gasto en Seguridad

Para total gasto público = 100 Por quinquenio, 1970-1993

	1 1 1 1									
	1970/1974	. 1975/1979 I	780/1984 1985	/1989 1990/1	993					
	20.72	2 1155 7220	70.42.70NI	0						
-	39,734	2,1155,7238,	/945,/2I Nacio i	1						
	60 275	7,8944,2861,2	156 28Provi	cias						
	00,270	7,0711,2001,2	100,2011011	icias —	12					

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

3.6. Justicia

Para el caso de la función justicia el único indicador homogéneo para todo el país que se ha podido obtener refiere a la cantidad de sentencias del fuero penal. De acuerdo a estudios de caso, las causas penales orillan el 30% de las resoluciones, lo que nos habla de una base relevante para el análisis.

Partiendo de estos datos se observa que hubo un descenso en la cantidad de sentencias a partir de los '80, que se hace crítico en la última mitad de la década y que comienza a revertirse en los '90. Este descenso fue más profundo en la Justifica Federal que en la Provincial.

Si bien no troncalmente ligado al tema que nos ocupa, no puede dejar de destacarse que las denuncias por hechos delictivos se han duplicado, según vimos en el Cuadro Nº 22, mientras que las sentencias penales han descendido en el período de análisis (Cuadro Nº 27).

Cuadro Nº 27 Sentencias Fuero Penal Para 1970/74=100 - 1970 - 1993

Instancia1970/741975/791980/				1985/89	1990/93
Justicia Nacional Ordinaria100,				74,4	92,9
Justicia Federal 100,0109,3119,0 Justicia Provincial Ordinaria 100				62,0	82,1
Justicia Militar 100,0119,5104,5	p , , -			88,0	99,2
Justicia Wilitai 100,0119,3104,3				16,1	3,6
-		1		*	
· -					
TOTAL	100,0	111,8	109,7	83,2	96,3

Fuente: Registro Nacional de Estadística Criminal

En cuanto a la cantidad de sentencias que maneja cada jurisdicción puede observarse que el fuero ordinario (que considera la Justicia de las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) se hace cargo de casi el 95% del volumen total.

Cuadro N° 28 Sentencias Fuero Penal Para Total Sentencias=100 - 1970 - 1993

Instancia1970/741975/791980/	841985/89199	0/93			
Justicia Nacional Ordinaria17,7	16,514,715,81	7,1			
Justicia Federal7,47,38,15,56,3					
Justicia Provincial Ordinaria74,	375,676,778,5	76,6			
Justicia Militar0,60,60,60,10,0					
		3			
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Registro Nacional de Estadística Criminal

En cuanto a la evolución en términos de producto se observa que esta finalidad ha logrado mantener un registro relativamente homogéneo a lo largo del periodo.

Cuadro N° 29 Evolución del Gasto en Justicia de Provincias y Nación Como % del PBI y para quinquenio 1970/1974 = 100 Por quinquenio, 1970-1993

1	1970/1974 1975/1979	1980/1984 19	85/1989 1990/	1993	
١	0,400,370,310,38	0,37% PBI →			
-	100,0092,1877,189	4.4491.49 197 0	/4=100		
1		,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,			

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Asimismo se observa que la participación proporcional de la función se ha elevado en casi un 25%.

Cuadro Nº 30 Evolución del Gasto en Justicia de Provincias y Nación Como % del total del Gasto Público Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974 1975/197	9 1980/1984 1	985/1989 199	0/1993	
% del Gasto 1,210,981,031,3	31 62	2 2		
7 0 del Gusto 1,210,901,031,3	51,02			

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Esta finalidad es una de las pocas en donde se revierte el peso jurisdiccional. Así se observa un menor peso de las jurisdicciones provinciales hacia el final del periodo.

Cuadro Nº 31

Evolución de la Participación de la Jurisdicción Nación y Consolidado de Provincias y MCBA en el total del Gasto en Justicia

Para total gasto público = 100 Por quinquenio, 1970-1993

Г	1970/1974	1 975/1979 1	980/1984 1985	/1989 1990/1 :	993	1
Ŀ	40.813	5 5436 8540 1	2347,67Nació			
Т	70,013	' ' '	· /			
Ъ	59,196	4,4663,1559,	752,33 Provi r	icias		
П						

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

3.7. Energía y Combustible

Este registro tiene un alto coeficiente de participación en el gasto durante todo el periodo. El mismo refleja el esfuerzo de construcción de las grandes obras hidroeléctricas (Yaciretá, Salto Grande, Piedra de Águila, etc.), el sostenimiento de la CONEA y en menor medida la transferencias para eventuales déficits de YPF en su etapa estatal.

En el último período (1990-93) tienen mucha importancia los fondos que son aplicados al sostenimiento del accionar de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA).

3.8. Sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social es, sin duda, una de las variables clave para analizar la crisis fiscal del país dado el explosivo incremento de las erogaciones que la misma genera. Esto situación se da en parte porque esta función ingresa en su etapa de madurez incrementándose en forma sustantiva la cantidad de beneficiarios.

Cuadro Nº 32 Cantidad de Beneficiarios del Sistema (en miles) Promedios quinquenales y para quinquenio 1970/74=100 1970 - 1994

1970/19	/4 1975/1979 1 9	78/1984 1984/8	\$91990/1994	
1.558	,71.959,32.520,	92.866,33.205,6	Beneficiarios	
100,0	0125,70161,73	183,89205,6619	70/74=100	

Fuente: Boletín estadístico del Mº de Trabajo, tomado de "Política Estructural para el Sector Público", Secretaría de Hacienda, 1989 y Anuarios INDEC 1981/82 - 1983/86 - 1995

Nota: 1974 estimación propia

A esta situación estructural debe agregársele la creciente evasión en los aportes para las cajas de jubilaciones, la permisividad para brindar los beneficios jubilatorios (que hace que la Argentina tenga tasas de jubilaciones por incapacidad superiores a las de países con legislación mucho más benigna, por ejemplo Suecia, a la que triplica), la corrupción en el manejo del sistema, etc. Todo esto redunda en que la evolución de las transferencias para paliar los déficits del sistema se hayan incrementado en forma explosiva en un marco de un descenso marcado del monto real de cada jubilación pagada a cada beneficiario.

Cuadro Nº 33 Transferencias desde el Presupuesto Nacional por "Pasividades"(1) En porcentaje del total de Erogaciones Nacionales y de Nación y Provincias Promedios quinquenales (2) 1970 - 1994

1970/1974 1975/197	9 1978/19841984/891990/1995	
2.076.7213.602	0,7732,33% Total. (3)	
1	3.8519.94% Total. (4)	
1,903,0010,011	3,9517,71701011111 (1)	

Fuente: Anuarios INDEC 1981/82 - 1983/86 - 1995

Nota:(1) Incluye pasividades del IAF y la Caja de Policía atendidas con recursos propias, transferencias al INSSJyP y al Fondo Nacional de Empleo

- (2) 1970-74 estimación propia en base al total de transferencias para financiar erogaciones corrientes. 1982 estimación propia como promedio simple 1981/1983
 - (3) Total erogaciones de la nación
- (4) Total de erogaciones de nación y provincias, elaboración propia en base a fuente y datos del Cuadro Nº 1

3.9. Defensa

Esta es tal vez la función que ha descendido en forma más notoria su volumen de gasto. Esto es el resultado de la separación de las Fuerzas Armadas del Poder en general y del escenario interno en particular. También tiene que ver con los procesos de integración regionales que diluyeron las hipótesis de conflicto con los países vecinos.

Cuadro Nº 34
Evolución del Gasto en Defensa de la Jurisdicción Nacional
Como % del PBI y para quinquenio 1970/1974 = 100
Por quinquenio, 1970-1993

1970/19	74 1975/1979	1980/1984 198	5/1989 1990/	1993	
1,81	2,441,981,240	,74 % PBI			
100,0)135,19109,35	68,4041,11 19	70/4=100		

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

Este descenso en el peso de la función defensa también se observa cuando se analizan los registros en términos del gasto total.

Cuadro Nº 35 Evolución del Gasto en Defensa de la Jurisdicción Nacional Como % del total del Gasto Público Por quinquenio, 1970-1993

			,			
1970/1	974 197	5/197	9 1980/1984	1985/1989 199	0/1993	
				, 00, 1, 0, 1, ,	0,1,,,	
% del Gasto5,	430,406,	,4/4,2	93,27			
				0.00		18

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

3.10. Deuda Pública

Los registros referidos a la deuda pública tienen un desarrollo explosivo a partir de la crisis de 1981. Si bien se ha reducido su incidencia en el período 90/93 con respecto a la década del '80, en los últimos años el gasto en este rubro ha vuelto a crecer y para 1997 se estima que el gasto en endeudamiento orillará los 3 puntos del PBI.

Cuadro Nº 36 Evolución del Gasto en Deuda Pública de Provincias y Nación Como % del PBI y para quinquenio 1970/1974 = 100 Por quinquenio, 1970-1993

			,			
20	1970/1974	1975/1979	1980/1984 19	85/1989 1990/	1993	
1						
	0,100,1	. 14,392,94	1,67 % PBI			
1					400	
	-100.0016	68.454.396	,942.945,401.	6/6.50 1970/4 =	=100	
1	,	,	, , , ,	,		2
	- 1					

Fuente: Ídem cuadro Nº 1

En cuanto a la proporción del gasto la misma tiene un crecimiento notable si la comparamos con los años del estado del bienestar. El descenso del período 90/93 y más aún su elevación a partir de tal fecha dan cuenta de la actualidad de esta problemática.

Cuadro Nº 37 Evolución del Gasto en Deuda Pública de Provincias y Nación Como % del total del Gasto Público Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974	1975/1979 1980/	1984 1985/1	1989 1990/19	93	
% del Gasto0,300,4	414.3210.217.35			7	
Fuente: Ídem cuadro Nº	' ' I'				

En cuanto al peso de las jurisdicciones nacional y provinciales se puede observar que el problema de la deuda es un tema netamente nacional. Sin embargo debe notarse que en los últimos años, y a partir de la posibilidad de dar como garantía a la coparticipación federal las provincias han elevado su nivel de endeudamiento.

Cuadro Nº 38

Evolución de la Participación de la Jurisdicción Nación y Consolidado de Provincias y MCBA en el total del Gasto en Deuda Pública
Para total gasto público = 100
Por quinquenio, 1970-1993

1970/1974	1975/1979 19	80/1984 1985	/1989 1990/19	93	
97,389	9,4297,6694,4	693,84 Nació r			
2,620,	582,345,546,1	6Provincias	2	8 	

Fuente: Ídem cuadro Nº I

4. El gasto por función en las Provincias

Resumiendo un poco lo dicho hasta aquí, a lo largo del período de análisis se destacan como los rubros de mayor impacto los referidos a Educación y Desarrollo de la Economía, aunque este último ha tenido un descenso vertical en sus guarismos. En particular es notable el descenso en los registros referidos al ítem de Transportes y Comunicaciones.

En un segundo plano debe observarse los ítems de Salud Pública y Bienestar Social, este último por el desarrollo explosivo de las finalidades de Vivienda y Bienestar Social sin discriminar.

Cuadro Nº 39
Evolución del gasto por función
Consolidado 24 Jurisdicciones Para Total= 100

	70-74	75-79	80-84	85-89	90-92
3					
1- GENERALES	20,0	20,3	18,6	20,1	24,4
1,1, ADMINISTRACIÓN GENERAL	9,8	8,7	8,2	8,5	10,1
1,2, JUSTICIA	3,1	2,7	2,8	3,2	4,4
1,3, APOYO A GOB. LOCALES	7,1	8,9	7,5	8,4	10,0
2- SEGURIDAD	12,2	11,8	9,8	8,0	8,4
3- SANIDAD	11,4	11,0	11,8	12,9	13,8
3,1, SALUD PUBLICA	8,9	7,9	8,8	9,9	11,3
3,2, SERVICIOS SANITARIOS	2,5	3,1	3,0	2,9	2,5
4- EDUCACIÓN Y CULTURA	21,1	18,8	21,9	21,9	21,4
5- BIENESTAR SOCIAL	7,1	11,3	13,0	14,1	14,0
5,1, SEGUR. Y ASIST. SOCIAL	3,9	3,9	3,7	4,8	6,4
5,2, VIVIENDA	2,0	6,5	8,4	7,9	7,0
5,3, BIENESTAR SOCIAL S/D	1,2	0,9	1,1	1,4	0,7
6- DES.DE LA ECONOMÍA	27,1	26,3	23,5	20,8	13,6
6,1, TRANSPORTE Y COMUNIC.	12,6	11,9	7,9	6,8	4,2
6,2, AGRIC. , GANAD. Y FOREST.	5,1	4,7	3,5	2,9	2,7
6,3, ENERGÍA Y COMBUSTIBLE	6,7	7,1	9,8	10,1	5,1
6,4, INDUSTRIA Y MINERÍA	0,7	0,5	0,4	0,2	0,2
6,5, TURISMO	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1
6,6, DESAR. ECONOMÍA S/D	1,9	1,7	1,8	0,7	1,2
7- DEUDA PUBLICA	1,1	0,4	1,3	2,2	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
8	- 3			(8)	Ŕ
	-		17	Ž.	
8	3	100		ist.	8

Fuente: Base de Datos CFI

En cuanto a la evolución de cada ítem debe destacarse el gasto el incremento del gasto en Bienestar Social, en Justicia, en apoyo a Gobiernos Locales y en Deuda Pública. Por su parte también debe hacerse notar el descenso en desarrollo de la economía y seguridad. Por último resaltaremos la aparente estabilidad de los gastos en Educación, lo que se contrasta con la información referente a la evolución de la matrícula.

Cuadro N° 40 Evolución del gasto por función (1) (2) Consolidado 24 Jurisdicciones

Para 1970/197	4 = 100				201	200
70-74 75-79 80-84 85-89	90-92					
100,0 101,5 92,9 100,4 12	,3 1- G	ENERA	LES		-	1
1,1, ADMINISTRACIÓN GENERAL 100,0 88,6			100		Ý.	i .
100,0 86,5 91,0 101,9 140	,b1,2, Л	STICI	A			
100,0 126,6 106,2 118	7 141,6	,3, AP	OYO A	GOB.	LOCA	LE
100,0 96,6 80,4 65,7 6	\$,9 2- S I	GURI	DAD_			1
100,0 96,8 103,7 113,7	121,8 3	SANI	DAD			Į
100,0 88,3 98,4 110,8					G	
100,0 125,0 120,2 118	,5 100,8	3,2, SE	RVICIO	S SAN	ITARI	þs
100,0 89,2 103,9 103,9	101,54	EDUC	CACIÓ	NYC	JLTUI	A
100,0 160,6 184,7 199	,7 198,8:	5- BIEI	NESTA	R SOC	IAL	1
100,0 101,0 94,8 123,3	164,95	1, SEG	UR, Y	ASIST,	SOCL	L
100,0 327,0 420,0 396	,0 348,3	\$,2, VI	VIEND	A		1
100,0 71,0 85,5 109,7	\$9,15,3,	BIENI	STAR	SOCIA	L S/D	Į
100,0 97,2 86,7 77,0 5	∮ ,2 6- D	ES. DE	LA E	CONO	ИÍА	
100,0 94,4 62,6 54,0 3	3,76,1, [′]	TRANS	PORTI	Е Ү СО	MUNI	Ċ,
6,2, AGRIC., GANAD. Y FOREST. 100,0 92,1 6	8,9 56,3	53,1				i .
100,0 105,7 146,1 150,6 7	,86,3, I	NERG	ÍA Y C	OMBU	STIBL	E
100,0 78,8 54,5 33,3 3	\$,46,4,]	NDUS	TRIA Y	MINE	RÍA	ł
100,0 95,7 43,5 39,1 2						Į.
100,0 87,6 94,8 38,1 6	,96,6,	DESAR	, ECO	IOMÍA	S/D	1
100,0 37,5 119,6 198,2	381,07	DEUI)A PUI	BLICA	e e	
100,0 100,0 100,0 100						Г
ota(1) Se trabaja sobre la evolución de los porcentajes sobre						ĺ
(2) La evolución se calcula a partir de los porcentajes de o	ada func	ión sobi	e el gast	o total		
uente: Base de datos CFI	()		111		S	ł

5. El gasto por función en la Nación

Realizando ahora el resumen de la situación en la jurisdicción nacional, se destacar el incremento del gasto en la finalidades Administración General (originado en las funciones de Conducción Ejecutiva, Administración Fiscal, Legislación y Justicia), Bienestar Social (sobre todo por la función Asistencia Social) Ciencia y Tecnología y Endeudamiento. En menor medida, y para la última etapa, se observa un leve crecimiento de la finalidad Seguridad.

Por su parte se observa un notorio descenso en las funciones de Salud, Educación, Desarrollo de la Economía, Defensa, lo cual es en todo congruente con los procesos de descentralización y privatización y de desactivación de conflictos internos y regionales que otrora fueron el justificativo para los gastos de Defensa.

Cuadro Nº 41 Evolución del gasto por función Jurisdicción Nacional (1) Para Total= 100

Para Total= 100	20.000	
70/7475/9 80/84 85/89 9	90/92 93/95	
<i>TOTAL</i> 100,0 100,0 100,0 100,0 100,0 1	 	
1. ADM.GENERAL8,36,95,88,214,116,3	+ + + + +	
01 Conducción Ejecutiva0,40,00,00,51,82,8		
1 Administración Fiscal2,52,41,82,24,75,8	3	
20 Control Fiscal0,10,10,00,10,2s/d		
30 Legislación0,40,40,50,92,01,9		
40 Justicia1,71,31,11,42,43,1		
5\$\psi\$ Asuntos Exteriores1,01,20,91,61,82,2	 	
6\$\psi \text{Culto0,10,00,00,00,00,0}\$	 	
9 Adm. Gral sin discriminar2,21,61,51,61,2	,20,6	
2. DEFENSA18,423,813,511,611,310,0		
01 Ejército7,78,95,34,14,9s/d		
10 Armada5,86,32,93,43,2s/d		
20 Aeronáutica4,45,13,82,72,7s/d		
90 Defensa sin discriminar0,53,61,51,30,5s/c	/d	
3. SEGURIDAD5,97,14,44,26,86,9	+ 	
0 Policía Interior2,93,42,01,82,9s/d	 	
10 Policía de Fronteras1,21,50,90,91,7s/d		
20 Policía Marítima1,11,41,01,01,5s/d		
30 Reclusión y Corrección0,70,70,50,40,70,7	0,7	
40 Policía Aeronáutica0,00,00,00,00,0s/d		
90 Seguridad sin discriminar0,00,10,00,00,00	0s/d	
4. SALUD7,24,82,53,94,45,3	 	
02 Atención Médica3,14,01,83,23,8s/d	 	
05 Saneamiento Ambiental4,00,50,60,40,20,),5	
90 Salud sin discriminar0,00,30,10,30,34,8		
(continúa en la siguiente página	na)	
	 	
	 	
	+ + + + + +	

		٠,	1	41
- (contini	1ación	cuadro	411
١,	COmunic	iacion	cuauro	T 1 /

(continuación cuadro 41)	
5, CULTURA Y EDUCACIÓN21,916,910,510,612,3	10,9
0 Cultura0,50,30,20,40,4	s/d
10 Educación Elemental6,94,10,70,60,4	s/d
20 Educ. Media y Técnica7,27,35,65,04,9	s/d
30 Educ. Sup. y Universitaria5,14,73,54,15,9	s/d
90 Cult y Educ. s/2,20,50,60,50,6	s/d
discriminar	
6, DES. DE LA ECONOMÍA29,829,046,540,426,6	
01 Suelo, Riego, desagüe y0,00,00,10,10,1	19,1
drenaje	s/d
0\$ Agric., ganad. y rec. nat.1,81,21,31,71,6	
renovables	1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1 1
10 Energía y combustible1,93,718,717,710,7	1,8
20 Canteras y Minas0,20,20,10,10,0	
30 Industrias4,84,94,02,91,8	s/d
35 Turismo0,10,10,00,20,3	s/d
4 Transporte Ferroviario0,00,05,55,24,5	1,1
45 Transporte Vial9,79,44,95,22,2	0,7
46 Transporte por Agua2,22,01,41,40,6	s/d
47 Transporte Aéreo0,31,31,21,50,8	s/d
50 Comunicaciones4,00,32,90,80,3	s/d
60 Comercio y Almacenaje2,22,11,11,11,3	s/d
70 Seguros y Finanzas1,00,43,60,80 2	0,6
90 Des. Econ. sin discriminar1,63,41,71,62,1	s/d
7, BIENESTAR SOCIAL6,57,77,510,79,9	0,2
05 Trabajo0,10,40,20,20,3	s/d
10 Vivienda y urbanismo2,81,64,06,47,3	11,7
20 Asistencia Social0,60,90,92,41,3	1,5
30 Deportes y Recreación1,13,20,90,70,2	5,0
40 Promoción Social0,00,81,20,60,5	5,2
90Bien.Socialsin1,90,70,30,40,3	s/d
discriminar	s/d
8, CIENCIA Y TECNOLOGÍA1,42,72,22,62,9	s/d
0 Capac. prom. científ./téc.0,20,40,30,40,5	
10 Investigación y desarrollo0,91,71,61,81,9	
90 Cs y téc sin discriminar0,40,60,30,40,5	
9, DEUDA PUBLICA0,61,07,17,911,7	
, , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	3,0
	s/d
	s/d s/d
	3,0
	16,8
	10,8

Nota(1): Debido a que tienen notaciones distintas a lo largo del período no se han considerado los ítems 7.01. (Seguridad Social) ni 1.70. (Apoyo a Gobiernos Provinciales y Municipales) **Fuente:** Cuenta General del Ejercicio. Contaduría General de la Nación. MEyOSP.

6. El gasto presupuestado para 1997: Nación y Provincias

6.1. Nación

El análisis presentado hasta el momento se basa en información compatible con la anterior clasificación. Para el Presupuesto 1997, los principales cambios que se registran pueden resumirse como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro n°42 - Composición del Gasto de la Nación por finalidad/ función y por fuente de financiamiento (en %

Fuente: Ley de Presupuesto 1997

Finalidad / Función % - Fuente de Financiamiento interna	% - Fuente de % en relación al Financiamientototal del externapresupuesto
1. Adm.Gubernamental10,0	1,09,0
1.1. Legislativa0,8	0,00.7
1.2. Judicial2,0	0,01.8
1.3. Dir. Superior Ejecutiva0,9	0,30.9
1.4. Relaciones Exteriores0,7	0,40.7
1.5. Relaciones Interiores2,3	0,02.1
1.6. Adm. Fiscal2,9	0,22.6
1.7. Control de la gestión pub.0,1	0,00.1
1.8. Inf. y Estadística Básica0,1	0,10.1
2. Ss de Defensa y Seguridad8,4	0,37.5
3. Servicios Sociales71,1	5,863.7
3.1. Salud7,5	1,76.8
3.2. Promoción y Asistencia Social5,0	0,64.5
3.3. Seguridad Social46,6	0,241.4
3.4. Educación y Cultura6,9	1,46.4
3.5. Ciencia y Técnica1,7	1,01.6
3.6. Trabajo0,8	0,80.8
3.7. Vivienda y urbanismo2,4	0,02.1
3.8. Agua potable y alcantarillado0,2	0,10.2
4. Servicios Económicos6,5	5,96.5
5. Deuda pública (intereses y gastos)4,0	86,913.4
TOTAL100,0	100,0100,0
li .	

Este cuadro muestra que:

- los intereses de la deuda pública se pagan con endeudamiento externo
- la principal finalidad del gasto público es el pago de jubilaciones y pensiones
- los otros gastos importantes son: Defensa, Salud, Educación y Cultura, pero en porcentajes decrecientes, como ya se dijo Ciencia y técnica recibe una porción ínfima del presupuesto, así como la obra pública para servicios de saneamiento en el país del cólera

Una última cuestión a resaltar en relación al gasto de la Administración Nacional: si se lo analiza por Incisos (en la clasificación por objeto del gasto) puede remarcarse la situación referida a las funciones que el Estado ha dejado de cumplir o cumple insuficientemente:

Cuadro N°43 Presupuesto Nacional - Gasto por Inciso Fuente: Ley de Presupuesto 1997

IncisoCrédito Inicial	
(en millones de \$)	%
1. Personal6.605,88	15,1
2. Bienes de Consumo514,93	
3. Servicios no personales 1,740,31	1,2
4. Bienes de Uso917.20	4,0
5. Transferencias28.011,31	2,1
6. Activos Financieros156,97	63,9
7. Servicio de la deuda5.863,76	0,4
TOTAL PRESUPUESTO43.810.36	13,4 100,0

Se trata de un Estado que, básicamente, paga jubilaciones, escuelas transferidas y deuda externa. Para hacerlo, utiliza el 15% de su presupuesto en pagar a su personal. El gasto total anual representa actualmente el 13,42% del PBI₃, la cifra más baja en los últimos 40 años.

6. 2. Provincias

Cómo ya se dijo en la introducción no se ha podido encontrar una fuente que empalme los datos del gasto de provincias por finalidad y función con la serie presentada. Sin embargo de los datos recopilados por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias (MEyOySP) pueden inferirse algunas pautas generales de como evolucionó el gasto hasta la actualidad.

Dentro de un marco global que acentúa las características ya citadas, el primer registro que sobresale es la evolución del gasto general, que se incrementó en más de un 30% en moneda corriente (pasó de \$22, 400 miles de mill. a \$ 29,5 miles de mill.). Este incremento, de más de \$7 miles de mill se explica en 5,5 mil de mill. por aumento de la partida de personal (incorporación de empleo y/o incremento salarial).

El tema de la deuda provincial registró un importante incremento. Así la amortización de la deuda que pasó de \$ 0.5 miles de mill a \$ 3,8 miles de mill. De igual manera la amortización de la deuda pasó de \$ 0.3 miles de mill. a \$ 0.9 miles de millones. Para dar una imagen del peso de este rubro, el mismo pasó de significar aproximadamente un 4% a un 22% de los recursos corrientes.

En menor medida, pero confirmando lo expresado en el trabajo, también es importante el incremento en el nivel de transferencias a docentes privados, lo que muestra la tendencia hacia profundizar el espacio "tercerizado" (privado) dentro de la función educativa del estado.

Por último se quiere destacar dos descensos de gastos, sintomáticos de importantes procesos que recorren la organización provincial. Por un lado el descenso en las transferencias a Organismos de Seguridad Social, a partir de la transferencia de las Cajas de Jubilaciones a la Nación, y el descenso de las transferencias a Empresas Públicas, producto de los procesos de privatización.-

_

³Sobre un PBI estimado nominal de U\$S 326.329 millones para 1997. Fuente: CARTA ECONOMICA Estudio Broda y Asociados

Algunas conclusiones generales

A modo de conclusión se cree relevante remarcar algunas de las tendencias más salientes resaltadas a lo largo del trabajo. En primer lugar, y en línea con nuestro marco teórico, puede decirse que una mirada global del gasto por función confirma las presunciones de que estamos frente a profundos cambios en las tareas que desempeña el estado. En efecto, a lo largo del periodo bajo análisis se observa que ha habido una profunda variación tanto en el impacto del gasto público en el total del producto, como los ítems a los que tal gasto se aplica. De igual manera se destaca una baja en la presencia de la jurisdicción nacional y una creciente presencia de las provincias de la mano de la transferencia de importantes funciones a la órbita subnacional.

Más puntualmente, del análisis de las diferentes funciones, se quiere destacar:

- El descenso del gasto en el ítem "Desarrollo de la economía" que tiene que ver con un tipo de capitalismo en donde el estado se desentiende de tareas que había venido llevando adelante en la etapa del estado del bienestar.
- El creciente gasto en endeudamiento externo tendencia que parecía haberse atenuado al comienzo de la presente década pero que parece haber comenzado nuevamente a acentuarse
- El creciente gasto en seguridad social, producto de la madurez del sistema y del crecimiento vegetativo de la población de más edad.
- El bajo crecimiento del gasto en salud y educación que presentan las provincias a pesar de haber recibido transferencias de funciones que incrementan sustancialmente sus acciones en ambos sectores.
- El descenso del gasto en defensa de la mano del fin de la dictadura militar, la guerra fría y la desactivación de las hipótesis de conflicto regionales.
- La baja del gasto en seguridad en las primeras épocas de recuperación de la democracia, propensión que tiende a revertirse.

BIBLIOGRAFÍA

Aglietta, Michel "Regulación y Crisis del Capitalismo" - Siglo XXI Editores, México 1976

Banco Central de la República Argentina "Informe B.C.R.A.", varios números

Estudio Broda y Asociados "Carta Económica", varios números

FIEL "Indices de Coyuntura", varios números

Indec "Anuario Estadístico de la República Argentina" Ministerio de Economía - INDEC - Buenos Aires, 1981/82

Indec "Anuario Estadístico de la República Argentina" Ministerio de Economía - INDEC - Buenos Aires, 1986

Indec "Anuario Estadístico de la República Argentina" MEyOySP - Secretaría de Programación Económica - INDEC - Buenos Aires, 1993

Indec "Anuario Estadístico de la República Argentina" MEyOySP - Secretaría de Programación Económica - INDEC - Buenos Aires, 1996

Isuani, Ernesto A.. Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?, en "El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis" - Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo, Emilio Tenti Fanfani. Miño y Dávila Editores - C.I.E.P.P. - Argentina, 1991

Juri, María de la Esperanza "Las Provincias ante el desafío del adecuar el tamaño de su Estado" en revista "Novedades Económicas", IEERAL de Fundación Mediterránea, Año 17, Nº 172-173, Argentina Abril/Mayo de 1995

Lerner, Emilia R. "Cambios recientes en la relación fiscal Nación - Provincias", trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza 25, 26 y 27 de Noviembre de 1992.

Offe, Claus "Contradicciones en el Estado del Bienestar" - Alianza Editorial - México 1991

Secretaría de Hacienda "Erogaciones del Sector Público Argentino" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía - Bs. As. 1982

Secretaría de Hacienda ""Política para el cambio estructural en el Sector Público" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía - Bs. As. 1989

Secretaría de Programación Económica "El Gasto Público Consolidado" - Secretaría de Programación Económica - MEyOySP - 1993

Secretaría de Salud "Boletín del Programa Nacional de Estadísticas de Salud - Varios Números"- Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Salud - Estadísticas de Salud - 1990/1995