

LA EVOLUCIÓN DE LAS FINALIDADES DEL GASTO PÚBLICO ARGENTINO EN EL PERIODO 1980-2015

GRADOS DE LIBERTAD DEL GOBIERNO E HIPÓTESIS DETERMINISTA

Horacio Cao; Ángel Vaca

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigación en Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

horacio.cao@fce.uba.ar, angelluisvaca@yahoo.com.ar

Recibido el 2 de diciembre de 2018. Aceptado el 22 de abril de 2019

Resumen

En este trabajo analizamos la evolución del gasto público argentino en los últimos treinta y cinco años con el objetivo de determinar la capacidad de los gobiernos para reacomodar la asignación de recursos entre las distintas finalidades estatales. En primer lugar, desarrollamos el planteo del problema, haciendo una muy breve reseña de los ciclos históricos de gobernanza, con especial referencia al lugar que se le asignó al Estado en la etapa del ajuste estructural (1980-2001) y del llamado “populismo de izquierda” (2002/2015). En segundo lugar, nos adentramos en el análisis de la evolución de las cuatro finalidades en que se clasifica el gasto: social, económico, funcionamiento del Estado y deuda.

Concretamente, en la etapa del ajuste estructural nos detenemos a analizar el proceso de reemplazo del gasto en servicios económicos por gasto social y en la etapa populista la reconstrucción de la estructura de intervención estatal en la economía. Para el desarrollo del trabajo tomamos como variable independiente los objetivos de gobierno en cada periodo, mientras que las efectivas variaciones en el gasto por finalidad constituyen la variable dependiente.

Referimos a un diseño cuasi experimental, en el sentido de que no podemos colegir si los resultados alcanzados tienen que ver con otras variables intervinientes -como, por ejemplo, el contexto nacional o

internacional- o a las características propias que hacen a la variable independiente, tales como la forma y condición de la coalición gobernante o la pericia técnica o política de las autoridades en cada caso.

Palabras Clave: Finalidades del gasto público– Ajuste Estructural – Populismo – Argentina.

Abstract

In this paper, we analyze the evolution of Argentine public spending in the last thirty-five years with the objective of determining the capacity of governments to rearrange the allocation of resources among the different state purposes. Firstly, we develop the problem conceptualization, making a very brief overview of the historical governance cycles, with special reference to the place assigned to the State in the stage of structural adjustment (1980-2001) and the so-called "populism" of left "(2002/2015). Secondly, we delve into the analysis of the evolution of the four purposes in which expenditure is classified (social, economic, state functioning and debt).

Specifically, in the stage of structural adjustment, we stop to analyze the process of replacing spending on economic services by social spending and, in the populist stage, the reconstruction of the state intervention structure in the economy. For the development of this work, we take as independent variable the government objectives in each period, while the effective variations in the expenditure by finality constitute the dependent variable.

We refer to a quasi-experimental design. That's means that we cannot infer whether the results achieved have to do with: other intervening variables -such as, for example, the national or international context-; the characteristics that make the independent variable -such as the form and condition of the governing coalition-; the technical or political expertise of the authorities in each case.

Keywords: Purposes of public expenditure - Structural Adjustment - Populism – Argentina.

Introducción

Tenemos claro que hacia el interior de las finalidades del gasto público existen funciones que guardan lógicas particulares y que para ahondar en el conocimiento de la variación del gasto es preciso tomarlas en cuenta (por ejemplo, la función seguridad social dentro de la finalidad social). Pero no es el foco principal del presente texto detectar detalles -sin duda importantes en otras circunstancias-, sino poder capturar los grandes trazos de lo que fueron las decisiones de reasignación del gasto público argentino de las funciones estatales en los periodos 1980-2001 y 2002-2015.

Por otro lado, sabemos que, además de la perspectiva de las finalidades, hay otras dimensiones de análisis presupuestario que son relevantes para entender a la evolución del gasto estatal. En este sentido, hay toda una serie de elementos que tienden a hacer rígida la cuestión presupuestaria y a establecer límites a su reasignación. Por ejemplo, el gasto en personal tiene restricciones a la baja a partir de la estabilidad del empleo público sostenida constitucionalmente y de la actividad sindical que protege tanto la citada estabilidad como el nivel salarial.

Por cierto, esta situación y otras ligadas a la inercia del gasto público ha sido reiteradamente puesta de manifiesto, dando pie a lo que se conoce como enfoque Incrementalista: lo normal es que sólo se puedan hacer variaciones menores en el margen a partir del incremento del gasto público (Subirats, 1989: 82 y ss). Un caso extremo de estas limitaciones es lo que Viñas (1995: 113) ha descrito como la hipótesis Determinista:

El contexto (...) determina la distribución de las erogaciones en las diversas finalidades del gasto público (...). No existen, por lo tanto, grandes diferencias con la distribución del gasto que un gobierno de otro régimen político podría realizar en las mismas condiciones.

En la evolución ocurrida en los últimos 35 años observamos los cambios en la composición del gasto en contraste con las ideas predominantes en cada periodo.

Nuestra hipótesis apunta a destacar en qué medida los diferentes gobiernos tuvieron las capacidades necesarias para torcer la hipótesis Determinista de Viñas: la capacidad de los gobiernos para superar los

elementos que fijan límites en los procesos de transformación del sector público¹. Se trata de un tema importante, porque marca la capacidad de las autoridades políticas por revertir una inercia jurídico-burocrática que se había hecho parte de la rutina estatal y que estaba sostenida por actores sociales y agentes económicos con importante poder de lobby.

En particular, los objetivos son: a) demostrar la aptitud para reducir la incidencia estatal en ocasión de los gobiernos que propiciaron el ajuste estructural (años de 1980 a 2001), y b) verificar la posibilidad de alcanzar los objetivos de revertir tal tendencia en el periodo 2002-2015.

El espacio temporal bajo análisis es particularmente interesante pues permite analizar la vigencia de nuestra hipótesis en el recorrido de tres fases históricas con perfiles propios:

- El momento keynesiano/benefactor, que es tomado como línea de base, que justificaba la intervención estatal en la economía y en lo social (hasta fines de los '70)
- El ciclo del ajuste estructural, que sostuvo la necesidad de reducir el intervencionismo estatal tanto en lo económico como en lo social (desde fines de los '70 hasta la crisis del año 2001).
- El periodo populista de izquierda que se inicia con el desenlace de la crisis del año 2001. A partir de ese momento, y por tres periodos presidenciales, se retomaron algunos elementos del desarrollismo clásico en lo referente al intervencionismo estatal (hasta el año 2015, en donde termina nuestro análisis).

Con respecto a esta cronología cabe acotar que los datos con que contamos parten del año 1980, cuando ya se encontraba en pleno

¹ Si bien hay coincidencia entre los expertos de que las políticas públicas se caracterizan por lo general por la estabilidad y el incrementalismo los cambios suelen ocurrir. Esta dicotomía es analizada por la teoría del "Equilibrio Interrumpido / Dependencia de la trayectoria previa" (Ostrom, 1990; Baumgartner y Jones, 1993; True et al, 2010; etc.) con diferentes hipótesis sobre el rol que en estos cambios tiene el modelo de individuo, la ciudadanía, las elites y el contexto institucional. Paul Sabatier, en su clásico texto "Teorías del proceso de las Políticas Públicas", lo ha considerado uno de los marcos conceptuales más fecundos para explicar los "cambios a largo plazo en los presupuestos del gobierno federal" (2010: 12). En la génesis de este escrito se encuentran las citadas lecturas.

despliegue el ciclo de ajuste en el Estado. De todas formas, y más allá de los cambios que podrían haber ocurrido, consideramos que para ese momento el Estado aún guardaba una estructura general que remitía principalmente al momento desarrollista. En este particular, vale hacer notar que no había detonado la crisis de la deuda -suceso ocurrido en 1981- hecho saliente que aceleró y profundizó el despliegue, en esa primera etapa, de las reformas neoliberales.

En cuanto a los contenidos concretos del presente texto, los mismos se dividen en dos secciones principales. En la primera sección desarrollamos el planteo del problema, haciendo una muy breve reseña de los ciclos históricos de gobernanza, con especial referencia al lugar que ocupaba el Estado en cada uno de ellos. En la segunda sección nos adentramos en los procesos de reforma estatal desplegados a partir de mediados de los '70 y las explicaciones conceptuales relativas a la evolución de las diferentes funciones estatales. En particular, analizamos el proceso de reemplazo del gasto en servicios económicos por gasto social y su correlato en el presupuesto estatal, mediante el análisis de la correlación entre estas dos variables. Aquí hacemos un ejercicio de correlación estadística para verificar el grado de correspondencia que existe entre los desarrollos teóricos y la evolución presentada.

Posteriormente, describimos la ruptura ocurrida en los albores del siglo XXI y los cambios conceptuales que ella implicó. Por último, reseñamos unas breves conclusiones. En el Anexo I se presenta un resumen de los datos utilizados en el trabajo y, en el Anexo II se presentan los estadísticos del análisis de la correlación entre las variables gasto social y gasto en servicios económicos.

1. Los ciclos históricos de gobernanza y el lugar que ocupaba el Estado en cada uno de ellos (Estado Keynesiano y Estado de Bienestar)

Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad se reconocen diferentes fases históricas de gobernanza, con una trayectoria que, si bien tiene resonancias universales, adquirió en nuestro país rasgos específicos. En cada una de ellas es posible ver cambios de época tanto en lo que hace a las ideas como al patrón de intervención estatal.

Una primera fase que se desarrolla entre los años 1880/1930 en un contexto mundial signado por la segunda revolución industrial. En este periodo y en el marco de la llamada "Organización Nacional", el modelo estatal argentino tuvo por objetivo de terminar de instalar un mercado único nacional alrededor de la ampliación de las relaciones mercantiles en línea con el despliegue del modelo agroexportador. En esta tarea, completó el desarrollo de un aparato jurídico y de seguridad que garantizara el orden social, bajo un formato que, con sus notas particulares, puede inscribirse dentro de lo que se conoce como modelo "napoleónico" o "gendarme".

Una segunda fase se abre con la crisis del '30, disparada por la caída de valores en Wall Street y la subsiguiente depresión económica de alcance mundial. A partir de estos sucesos, en la Argentina como en muchos otros países, se produce un cambio en el patrón de intervención estatal, construyéndose lo que definiremos en las próximas líneas como "Estado Keynesiano" y "Estado Benefactor".

1.1. La primera etapa bajo análisis: el ajuste estructural

El periodo que inaugura nuestro análisis se inicia hacia mediados de los '70, punto de partida de una nueva etapa de la organización social en el Occidente capitalista, que se conoció como la revolución neoconservadora.

En el caso argentino confluyen factores de orden global -crisis del petróleo y fase de la guerra fría caracterizada por las fronteras ideológicas y el ciclo de golpes de Estado en América del Sur- e internos -vinculados al conflictivo ciclo político que se desarrolla entre la caída (1955) y el retorno al gobierno del partido justicialista (1973/76)-.

En este contexto, la velocidad y la expansión de las ideas neoliberales - como empezó a llamarse un ideario que centraba sus valores en la libertad de comercio y consumo- iban de la mano al ocaso de la imagen estatal; los voceros de esta ideología preconizaban e intentaban demostrar que independientemente de las intenciones originales de los gobiernos -fueran estos socialistas, populistas o desarrollistas- su gestión siempre terminaba (de)generando (en) acciones de carácter prebendario, clientelar, predatorio y/o corrupto.

En la misma base del análisis de la reconversión necesaria y del lanzamiento de las políticas neoliberales ocupó un lugar clave un conjunto de medidas que se conoció como Reforma del Estado que se proponía la deconstrucción de la *matriz de estado céntrica* (Cavarozzi, 1991) a través de un ajuste estructural que proponía "nuevas reglas de juego" (Oszlak, 1994).

En el mundialmente famoso trabajo que, bajo los auspicios de la *Trilateral Commission*, fuera escrito por Crozier, Huntington y Watanuki, se propugnó la necesidad de cambios en "la estructura institucional básica a partir de la cual los gobiernos gobiernan". El texto hacía notar que la expansión estatal había generado una "sobrecarga" de los gobiernos exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Diferentes textos han señalado que la reconversión tuvo como objetivo central resolver, a favor del mercado, la creciente tensión que el modelo keynesiano había generado entre éste y los procesos económicos desplegados bajo regulación o gestión estatal (O'Connor, 1981; Mathias y Salama, 1986; Offe, 1990, etc.).

Desde lo normativo, el pensamiento neoliberal postuló un recorrido paralelo para el gasto social. No se desaprobaban medidas para combatir la pobreza o fomentar la educación, pero tales acciones no debían ser estatales pues su intervención en este rubro generaba distorsiones y desincentivos a la competencia, especialmente en el mercado de trabajo (ver, por ejemplo, Friedman, 1962: 157).

Para nuestro análisis, interesa destacar que, si bien la propuesta de Estado mínimo sostenía como necesario la reducción de la intervención estatal en estos dos órdenes, en los hechos, los avances fueron notoriamente distintos en lo referido al gasto social respecto de lo ocurrido en el ámbito de las empresas públicas y en el área de la intervención económica.

En el presente trabajo, este enfoque de la reforma estatal se realiza a partir de dos textos de Isuani (1991, 2007) que apuntan específicamente a la cuestión. En ellos, el autor separa analíticamente el "Estado Keynesiano" (EK) -cuyo objetivo es regularizar el ciclo económico y evitar

así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital²- del “Estado de Bienestar” (EB), destinado a elevar la calidad de vida de la población y a reducir las diferencias sociales.

De más está decir que ambas dimensiones se complementaron en el Estado argentino: por ejemplo, el óptimo de producción e inversión que se promovía a partir del pleno empleo -que elevaba la demanda efectiva y, a través de ella, la utilidad empresaria- mejoraba, asimismo, la distribución del ingreso y la situación social en general.

Por otro lado, muchas de las políticas sociales, implicaban una modernización de la mano de obra y de las pautas de consumo, vitales para el fortalecimiento del mercado interno y, con él, la posibilidad de moderar las fluctuaciones de la economía.

Más allá de estas vinculaciones y de las zonas grises, el EK y el EB cumplían funciones diferentes, e inclusive se especializaban en áreas distintas con instrumentos, dispositivos e instituciones diferenciadas.

El EK, independientemente de sus programas específicos, involucraba principalmente organismos reguladores de la producción (en Argentina, Junta Nacional de Granos, Dirección Nacional del Azúcar, Comisión Reguladora de la Yerba Mate, y demás órganos reguladores de las diferentes economías regionales y sectores de la producción), banca de desarrollo (BANADE, Banca Oficial de Provincia) y empresas públicas (YPF, SEGBA, ENTeL, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, etc.). A grandes rasgos, se lo puede asimilar al gasto en Servicios Económicos.

El EB, por su parte, operaba a partir de transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidios a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación, salud, programas de deporte, cultura y acción social). En

² En Argentina y en buena parte de América Latina, la oleada keynesiana se mixturó con ideas desarrollistas, que iban bastante más allá de los objetivos de regularizar el ciclo económico. Por ejemplo, postularon la necesidad de crear institutos y organizaciones estatales dirigidas a superar los estrangulamientos al crecimiento económico, la defensa de la producción nacional y el establecimiento de privilegios y subsidios para impulsar sectores considerados estratégicos.

términos generales, el EB coincide con el ítem “gasto social” del clasificador presupuestario.

Vistos de manera global, los organismos e instituciones previstos para el EK y el EB se diferenciaban en lo referente a las culturas organizacionales que promovían, en el tipo de actores que interpelaba y en los disímiles formatos y tecnologías administrativas que se requerían. Va de suyo, entonces, que cambios en la preeminencia de uno u otro dibujaba un diferente modelo de Administración Pública.

La diferenciación entre EB y EK se hizo más profunda cuando el gasto social tomó forma de gestión territorial, y se dirigió a ámbitos de pertenencia localizada: el barrio, la escuela, las organizaciones vecinales, los movimientos sociales, etcétera. Es evidente que esta territorialidad tuvo un devenir interdependiente con los procesos descentralizadores ocurridos en la Argentina, uno de los puntales del ajuste estructural.

Con estos procesos, una parte muy importante del gasto social territorializado quedó en manos de otro actor institucional (las provincias). Si bien este proceso descentralizador fue clave para otorgar gobernabilidad a la Reforma del Estado y demás políticas neoliberales, asimismo el formato federal de nuestro país implicó que se generara un límite infranqueable al ajuste en el EB³.

1.2. La segunda etapa: después de la crisis del año 2001

A partir de la crisis de principios del siglo XXI se despliegan en Argentina y buena parte de América del Sur una serie de gobiernos heterodoxos con ideas y conceptos que impugnan la experiencia neoliberal.

Se trató de una trayectoria bastante original que, vale destacar, no tuvo equivalentes en otros lugares del mundo. De esta forma, en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, abierta y expresamente se rechazó el programa de “Estado mínimo” y, con mayor o menor adjetivación, se promovió el fortalecimiento estatal, alrededor de

³ Este análisis se desarrolla in extenso en Cao (2007).

políticas públicas heterodoxas, que podríamos catalogar como "populistas de izquierda"⁴.

La nueva etapa tuvo como sustrato material tanto elementos de orden mundial -el ciclo alcista de las materias primas y la multipolaridad mundial liderada por la emergencia de China- como otros vinculados a procesos propios de América del Sur. En la región la extensión de las políticas neoliberales había generado un malestar bastante extendido entre las clases medias y populares, lo que terminó posibilitando el triunfo electoral de fuerzas políticas que propiciaban estas ideas.

Todo este remezón terminó por quebrar el consenso neoliberal, lo que significó la aparición de nuevas temáticas en la agenda de la opinión pública y de las ciencias sociales.

En este nuevo esquema, el Estado aparecía como ente centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico (soja, petróleo, minería), con el cual se impulsaban políticas dirigidas tanto al cambio de las bases de la producción económica como a la inclusión social.

La propuesta tuvo puntos de contacto con la tradición desarrollista de mediados del siglo XX, con la diferencia de que otorgó cierta atención a los equilibrios fiscales y puso énfasis en la integración sudamericana y la inserción activa en el mercado mundial, por oposición a la visión de economía cerrada del periodo 1930/1976⁵.

En términos económicos, lo que se buscó fue que la intervención estatal coadyudara a la creación de una dinámica base productiva, preferentemente industrial, con mayores niveles de incorporación de tecnología y mano de obra nacional. Con este objetivo, se postulaba la

⁴ La nomenclatura es de Chantal Mouffe. Ver www.pagina12.com.ar/157798-la-unica-manera-es-desarrollar-un-populismo-de-izquierda, consultado 25/11/18.

⁵ Una descripción del proyecto populista, que incluye un análisis crítico de su desarrollo, puede verse Cao, Laguado y Rey (2016). Otros trabajos, que analizan la experiencia desde diferentes perspectivas son Plan Fénix (2002), Bresser Pereyra (2007) y Thwaites Rey (2010). El autor -en colaboración con el Dr. Gustavo Blutman- coordinó un proyecto UBACyT referido al rol estatal en la etapa (Código 20020100100277). En su ámbito se compiló una publicación con trabajos de varios de los principales autores argentinos que trabajan sobre el tema (Revista Aportes Nº 30, 2012).

necesidad de políticas de regulación, intervención y promoción dirigidas a establecer una alianza de clases con:

- Sindicatos y organizaciones de la economía popular (cooperativas de trabajadores, ONGs, organizaciones sociales, proyectos de agricultura familiar, etcétera).
- Pequeños y medianos empresarios, en el marco de una interpelación a la burguesía nacional, como una reedición de un acuerdo keynesiano clásico (promoción de mejores salarios para garantizar la demanda agregada).
- Empresas transnacionales de base regional -las denominadas *multilatinas*, de importante crecimiento en los '80 y '90- como forma de mantener la vinculación del aparato productivo con los procesos dinámicos del mercado mundial.

En lo que hace al registro social, el otro polo de nuestro análisis, se retomaron las ideas de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de Bienestar de posguerra y al primer peronismo en la Argentina.

El gasto público -*qua* social- fue un instrumento clave de las políticas redistributivas. De esta forma, el Estado tuvo responsabilidad primaria en la tarea de contrarrestar la desigualdad económica y social mediante la asignación de diferentes tipos de subsidios sociales, la provisión de servicios de salud y educación pública y la institucionalización de una seguridad social para todos.

La conceptualización social del populismo de izquierda trascendió la visión keynesiana que asignaba al gasto social funcionalidad como garantía de demanda agregada y de modernización de la mano de obra. En su lugar, abiertamente, el gasto social fue una herramienta política, dirigida a construir, legitimar y/o empoderar actores y promover su lanzamiento a la arena política.

En esta dimensión hay que destacar el paso de una visión colectiva centrada únicamente en el trabajo -que hizo que el desarrollismo del siglo XX diera al sindicalismo un lugar central- por otra en donde los movimientos sociales se sumaron como espacios igualmente clave de la coalición de gobierno.

2. El gasto estatal por funciones en las dos etapas bajo análisis

2.1. El diseño cuasi-experimental

En este trabajo analizamos la evolución del gasto público argentino en los últimos treinta y cinco años con el fin de determinar la capacidad de los gobiernos para reacomodar la asignación de recursos entre las distintas finalidades estatales.

Para la realización de este trabajo aprovechamos la publicación de los datos de Ejecución Presupuestaria por Finalidad y Función por parte de la Secretaría de Política Económica (Ministerio de Hacienda)⁶.

Lo novedoso del caso es que han desarrollado una serie histórica para el periodo 1980-2015 que reúne los datos correspondientes a las erogaciones de la Nación, las Provincias y los Municipios. La homogeneidad de la metodología para los tres niveles estatales y la posibilidad de analizar los resultados globales son una materia prima imprescindible, toda vez que las transferencias de responsabilidades y potestades y los procesos de complementación de funciones fueron un hecho común en la etapa. Dicho de forma directa: analizar sólo los resultados del gasto nacional -como lo han hecho el grueso de los análisis dirigidos al tema - implican una mirada parcial y sesgada que puede llevar a conclusiones equivocadas.

Con este objetivo en mente, analizamos los clasificadores presupuestarios⁷ del gasto estatal, que nos informan sobre los recursos asignados a cinco categorías: servicios sociales, deuda pública, administración y

⁶ Información tomada de Secretaría de Política Económica (2016), desarrollada a partir de datos de la Secretaría de Hacienda, SIDIF e información pública de las provincias y obras sociales. Disponible en www.argentina.gov.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublico consolidado Consultado el 09/11/18.

⁷ Los clasificadores presupuestarios son agrupamientos de los recursos y gastos estatales realizados sobre la base de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales. Estos clasificadores conforman un sistema de información básico que permite hacer un seguimiento sistemático de las operaciones ejecutadas por el sector público.

funcionamiento del Estado, servicios de defensa y seguridad y servicios económicos.

Para abordar la evolución del gasto analizamos su composición en cada periodo a partir de los cuatro ítems en que se clasifica de acuerdo a la finalidad para la que se destina: a) "Gasto Social" (Servicios sociales), b) "Servicios Económicos" y c) "Funcionamiento del Estado" ("Administración gubernamental"), y d) "Servicios de la deuda pública" ("Deuda Pública")⁸ (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016: 263).

Para marcar una trayectoria de los diferentes ítems trabajamos, alternativamente, con el peso relativo y absoluto de cada finalidad.

Para hacer una comparación intertemporal, los datos absolutos son presentados como porcentaje del PBI, y cuando correspondiese, actualizados por el índice combinado: 50% del Índice de Precios Internos Mayorista Nivel General (IPIMNG) y, 50% del Índice de Precios al Consumidor Nivel General (IPCNG), es decir, tomadas sus variaciones en partes iguales.

En segundo lugar, para abordar el análisis de correlación estadística entre las variables gasto social y gasto en servicios económicos, se utiliza el test de Pearson, en el software SPSS. Para verificar el grado de correspondencia que existe entre los desarrollos teóricos y la evolución presentada, tomamos como variable independiente el objetivo que se propuso el gobierno en cada periodo, mientras que los efectos concretos en los cambios del gasto por finalidad será la variable dependiente.

En cuanto a las variables gasto social y gasto en servicios económicos, se procedió a ponerlas en términos constantes cada año. Mediante el índice combinado, se colocaron todos los valores anuales en precios de 2015 (variación por partes iguales del promedio de precios enero - octubre 2015 para el correspondiente al Índice de Precios Mayorista y el calculado por el Congreso de la Nación para el índice de Precios al Consumidor).

Trabajamos dos momentos, de acuerdo con la periodización ya descrita:

⁸ Entre paréntesis, nomenclatura alternativa también utilizada. Ocasionalmente, el ítem "Defensa y Seguridad" se presenta por separado, (en nuestro caso, se agrega al ítem Funcionamiento del Estado).

- 1ra. etapa bajo análisis: Periodo de ajuste estructural, 1980/2001, y
- 2da. etapa bajo análisis: Periodo de populismo de izquierda, 2002/2015.

Tabla 1
Objetivos del análisis

	<i>a) Evolución</i>		<i>b) Correlación</i>
<i>Gasto total porcentaje del PBI</i>	<i>Gasto por finalidad porcentaje del PBI</i>	<i>Gasto por finalidad porcentaje del gasto total</i>	<i>entre el gasto social y el gasto en servicios económicos</i>
	<i>1ra etapa :1980-2001</i>		
	<i>2da etapa :2002-2015</i>		

2.2. Resultados

a) Evolución del gasto

Primera etapa: Los cuatro momentos del ajuste estructural

El ajuste estructural se desarrolló bajo un gobierno dictatorial y tres presidentes constitucionales. Si bien los discursos de todos ellos promovieron la reducción del gasto público, no se esgrimieron las mismas razones ideológicas en las respectivas justificaciones.

Así, mientras que en el gobierno de la dictadura y las presidencias de Carlos Menem y Fernando de la Rúa, la posición oficial de los respectivos responsables fiscales justificaban el ajuste a partir de una perspectiva neoliberal -básicamente, el Estado hacia cosas que tenía que hacer el mercado o la sociedad civil- en el gobierno de Raúl Alfonsín se hizo foco en la necesidad de operar sobre los insostenibles niveles de desequilibrio fiscal⁹.

⁹ En el análisis de las cuatro presidencias y de los objetivos planteados en cada una de ellas seguimos los textos de Rubinzal (2010), Palermo y Novaro (1996) y Cao y otros (2016). Citamos, como documentos emblemáticos de cada momento, Martínez de Hoz (1981), Secretaría de Hacienda (1989), MEyOySP (1995) y discurso

En términos globales, puede decirse que estos cuatro momentos podrían caracterizarse como:

- un primer impulso a las reformas estructurales durante la dictadura militar 1976/83, en buena medida neutralizadas por las internas entre las tres fuerzas armadas y por el gasto militar y de seguridad.
- una transición con elementos contradictorios durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983/89),
- un despliegue potente durante los '90 -Presidencia de Carlos Menem- que alcanza un nivel de profundidad tal que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo¹⁰.
- Una crisis del sistema -presidencia de Fernando de la Rúa- que derivó en una hiperdepresión y un desequilibrio general de las variables macro -económicas y sociales.

a.1) Gasto total 1980-2001

Estas cuatro fases se observan en el decurso del gasto como porcentaje del PBI. La primera fase, que es captada de forma parcial por nuestra serie histórica muestra turbulencias ocurridas a partir de la crisis de la deuda de 1981. La segunda fase muestra, más allá del discurso, un incremento del gasto que comienza a retraerse ya en el ocaso del gobierno de Alfonsín. La tercera fase muestra un ajuste exitoso que entra en crisis hacia fines de los '90, principalmente por el descontrol de la deuda (Gráfico Nº 1).

de apertura del 118º periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación (Disponible en www.telam.com.ar/advf/documentos/2014/02/53063e4424aa2.pdf), consultado el 30/01/2018.

¹⁰ Por ejemplo, el Secretario de Estado de los EE. UU., Nicholas Brady, dijo en agosto de 1993: "En ninguna otra parte el progreso ha sido tan drástico como en la Argentina" (Citado por Kulfas y Schorr, 2003).

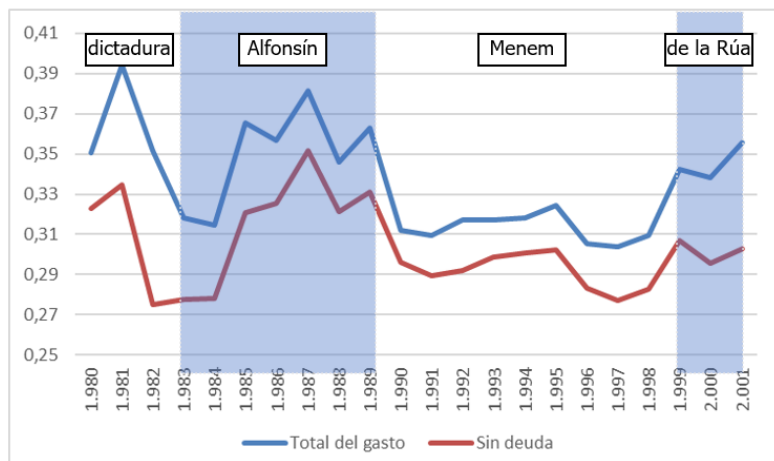


Gráfico N° 1. Evolución del gasto nacional, provincial y municipal. En proporción del PIB. Gasto total consolidado nacional provincial y municipal con y sin deuda pública. Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I.

a.2) Gasto por finalidades 1980-2001

Al analizar el periodo del ajuste estructural a partir de las cuatro finalidades se observa que (Gráfico N° 2):

1. Durante la dictadura militar y del gobierno del presidente Raúl Alfonsín los registros muestran un comportamiento errático. Es notoria la influencia de la crisis de 1981.
2. Desde 1989 en adelante, presidencia de Carlos Menem, se verifica una tendencia más homogénea hacia una baja del gasto en servicios económicos y una suba en el gasto social.
3. En la presidencia de Fernando de la Rúa se mantiene la tendencia anterior, diferenciándose por el explosivo incremento de la deuda.

Es de destacar la relativa estabilidad del gasto en funcionamiento del Estado, como así también el citado incremento del peso de la deuda que,

como dijimos, terminaría siendo una de las razones del estallido del modelo (Gráfico N° 2).

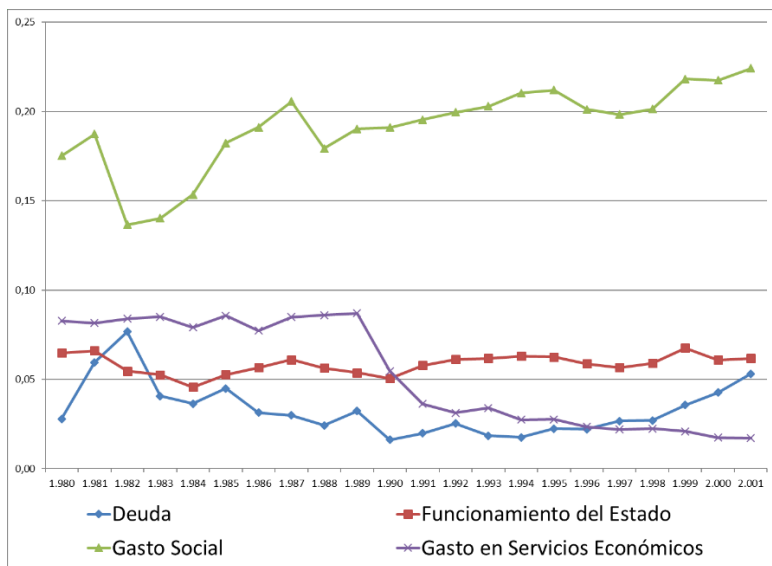


Gráfico N° 2. Evolución del gasto por finalidad en proporción del PBI. Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I.

a.3) Gastos por finalidad relativos 1980-2001

Ahora bien, llama la atención la simetría en evolución de ambos elementos el gasto social y el gasto en servicios económicos. Como puede verse en el Gráfico N°3 las curvas parecen mostrar un desempeño con algún tipo de vinculación: a medida que uno disminuía el otro aumentaba, mientras el gasto dirigido al funcionamiento estatal se mantenía prácticamente estable.

Esta simetría se hace más notoria si tomamos techo y piso del ciclo en su conjunto: sube 25 puntos porcentuales el gasto social y baja 22 puntos el gasto económico, mientras que el funcionamiento estatal se mantiene virtualmente estable (se reduce un punto porcentual).

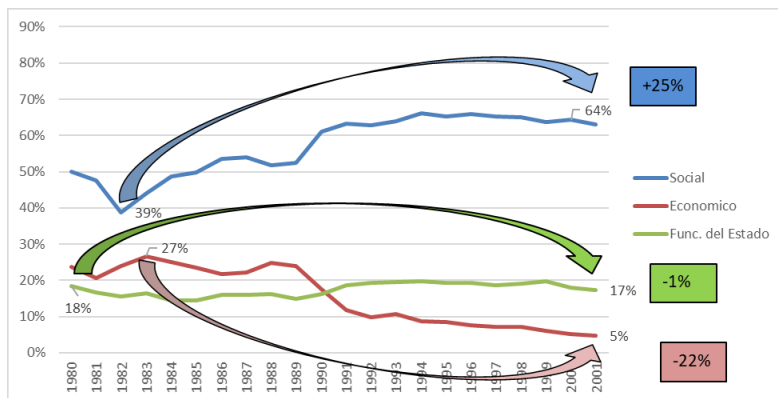


Gráfico N° 3. Gasto social, servicios económicos y funcionamiento del Estado en porcentaje del total del gasto. Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I.

Segunda etapa: Los cambios en las funciones después del 2001

a.1) Gasto total 2002-2015

De igual manera que su antecesora desarrollista, la propuesta populista de izquierda tiene una idea positiva de la intervención estatal, propugnando un ámbito de intervención que combina lo económico (desarrollo industrial, fomento de PyMES, modernización) con lo social (asistencia, empoderamiento y configuración actores sociales).

Esto implica, un doble movimiento hacia el incremento del gasto; en términos de una mayor presencia estatal y, con respecto a los gobiernos del ajuste estructural, mayores erogaciones estatales en servicios económicos.

En los resultados agregados esto se verifica en un incremento sostenido de la presencia estatal en el PBI (Gráfico N° 4).

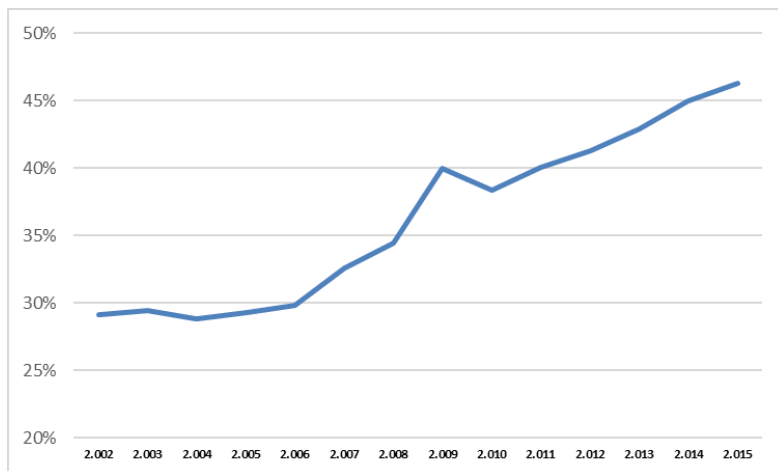


Gráfico N° 4. Evolución del gasto consolidado nacional, provincial y municipal en porcentaje del PBI – 2002 – 2015. Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I.

a.2) Gasto por finalidad 2002-2015

En lo que hace a las funciones, se observa el incremento del gasto social y económico, situación notoria, además, porque en varios momentos de la serie el incremento del PBI alcanzó niveles importantes.

Como continuidad con el periodo anterior, se destaca la relativa estabilidad del gasto en Funcionamiento del Estado; por otro lado, y como ruptura de la etapa del ajuste, es notoria la estabilidad del gasto en endeudamiento (Gráfico N° 5).

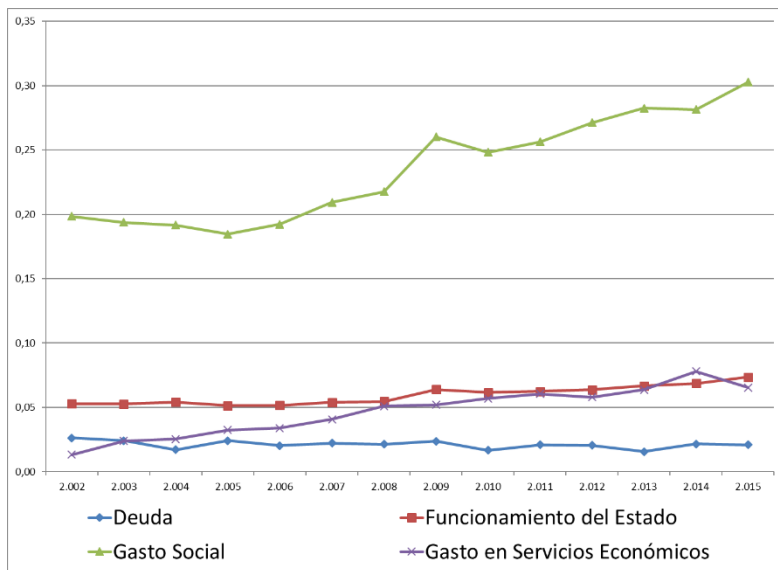


Gráfico N° 5. Evolución del gasto por finalidad en proporción al PBI años 2002 al 2015. Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I.

a.3) Gasto por finalidad relativo 2002-2015

Agregamos un análisis de la evolución de funciones con base 100 en el año 2002 con el objeto de hacer notar la recuperación del gasto en servicios económicos que, al partir de una base muy reducida en el año 2002 había quedado empequeñecida en el gráfico anterior. (Gráfico N° 6)¹¹.

¹¹ Vale destacar que, a diferencia de lo ocurrido en el desarrollismo clásico, buena parte del incremento del gasto en servicios económicos de esta etapa se explica por el peso creciente de los subsidios a las tarifas de servicios públicos.

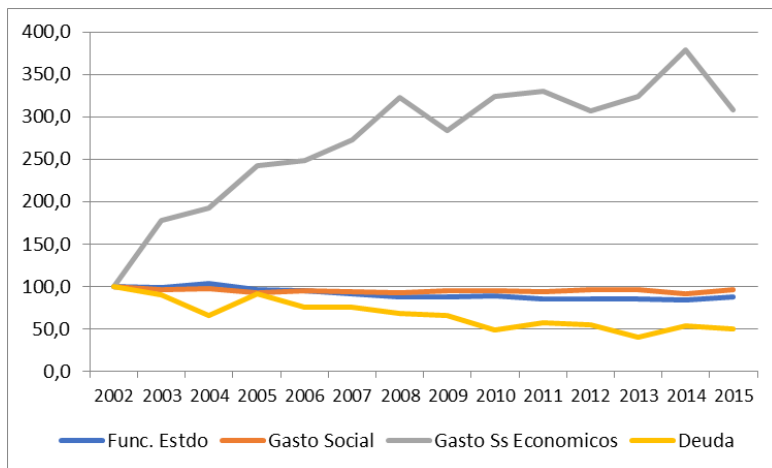


Gráfico N° 6. Evolución del gasto social, servicios económicos y en funcionamiento del Estado, en proporción del gasto total para 2002 = 100. Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I.

b) Análisis del cambio en el gasto

Correlación entre el Gasto Social y el Gasto en servicios Económicos 1980-2001 y 2002-2015

El desempeño simétricamente diferenciado de ambas curvas (Gráfico 3) ha generado hipótesis relativas que implicaría una suerte de reemplazo del gasto económico por el gasto social. La hipótesis parece convalidarse con la recta de ajuste, que muestra una pendiente negativa (lo que indica una relación inversa entre ambos elementos) lo que puede interpretarse como que la variación (reducción) del gasto en servicios económicos explicaría una parte sustancial de los cambios (aumento) del gasto en servicios sociales (Gráfico N° 7). En el Anexo II se exponen los resultados de correlación.

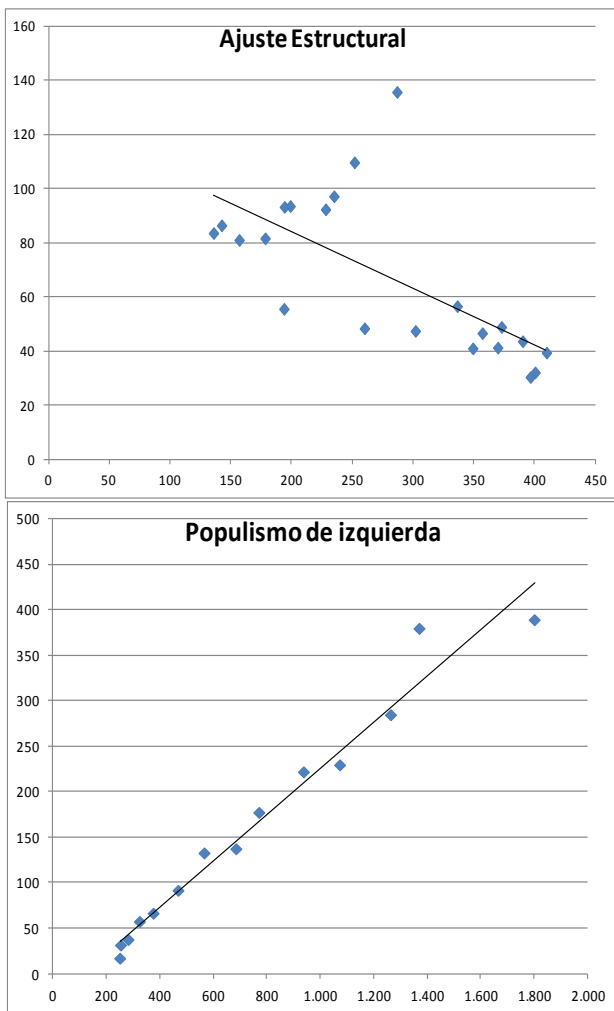


Gráfico N° 7. Relación entre el gasto social y en servicios económicos en las etapas de ajuste estructural 1980-2001 y populismo de izquierda 2002-2015. Valores en miles de millones de \$ de 2015 por IP combinado
Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I

En términos absolutos los cambios entre las dos funciones son, a grandes rasgos, equivalente (Gráfico N° 8).

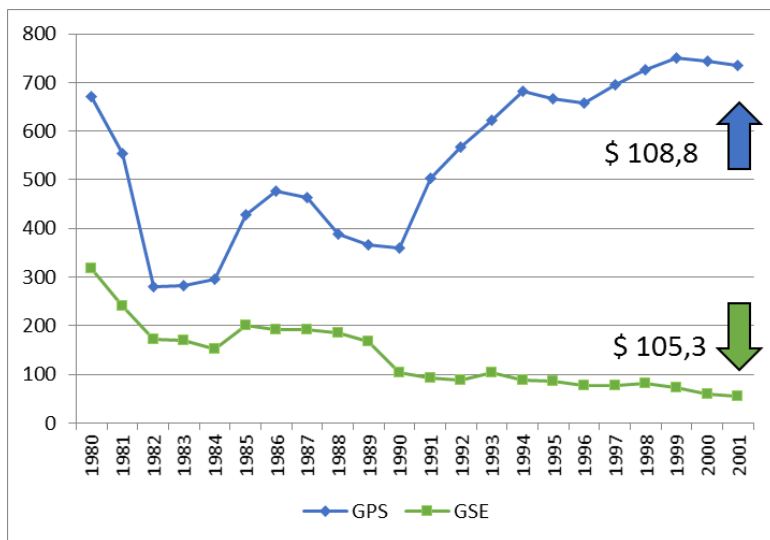


Gráfico N° 8. Gasto social y en servicios económicos en miles de millones de pesos de 1980 por IP combinado. Fuente: Elaboración propia sobre datos consignados en el Anexo I.

3. La ruptura ocurrida en los albores del siglo XXI y los cambios conceptuales

Centremos ahora el foco de atención en el desempeño diferencial del gasto social y gasto en servicios económicos. Siguiendo el análisis de Isuani (1991, 2007), la justificación de esta evolución dispar se origina en las diferentes funcionalidades y los distintos actores vinculados, respectivamente, al Estado Benefactor (EB) y al Estado Keynesiano (EK).

Así, mientras el primero se dirige a operar sobre la variable política -dotar de legitimidad y apoyo político a una elite que, en la mayor parte del periodo, surgía del sufragio- el segundo lo hacía principalmente como respuesta a las necesidades de agentes económicos frente a un

funcionamiento que amenazaba la posibilidad de subsistencia de muchos de ellos.

En el caso del EK, cuando una parte de los agentes económicos que la prohicieron dejaron de considerarlo necesario -grandes empresas que comenzaron a operar a escala global- y otra parte se debilitó -sindicatos, segmentos de la burguesía industrial dirigida al mercado interno- se desplegaron reformas -traumáticas, complejas, con marchas y contramarchas, pero efectivas al fin- que terminaron con amplios segmentos de su estructura.

De esta forma, se lleva adelante la apertura comercial y financiera, las políticas desreguladoras, las privatizaciones y concesiones de empresas públicas, la desestructuración de un sinnúmero de institutos reguladores, etc.

El EB, por su parte, no surgió en medida significativa por determinantes económicos, sino que estuvo centrado en operar sobre la dimensión política. En este caso, y a diferencia de lo que ocurría con el EK, fue imposible avanzar en su desmonte por razones de dos índoles:

- Alrededor de su avance se establecieron beneficios sociales garantizados jurídicamente, e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población, y
- El ajuste estructural, con sus resultados de polarización social aún en los momentos en que mostraba un dinamismo notable, recurrió a su incremento -a despecho de que esto no estaba en su ideario- para sostener la gobernabilidad y gobernanza.

Lo dicho no implica sostener que no hubo cambios en el gasto social. Hubo nuevos enfoques, nuevos derechos, nuevos estilos para abordar los problemas sociales, como, por ejemplo, el énfasis en la focalización, por oposición a las políticas universales de la etapa anterior. Pero estas situaciones no implicaron su desmonte ni debilitamiento.

En suma, en un ámbito de regularidad constitucional, los agentes económicos que eran favorecidos por el Estado Keynesiano no pudieron impedir su desmantelamiento, pero esta misma regularidad probó ser un antídoto fenomenal para los intentos de avanzar en la contracción del Estado Benefactor.

La hipótesis del reemplazo descansa en el supuesto de la especialización estatal: la reducción del peso específico del EK permitió una ampliación de recursos, de las capacidades institucionales y del arco organizacional dirigido a gestionar gasto social.

De todas formas, y más allá que en términos absolutos los cambios entre las dos funciones son, a grandes rasgos, equivalente (Gráfico N° 8), no consideramos correcta la idea de una sustitución con algún grado de automatismo monetario (cada peso que se ahorra en el ajuste del EK se aplicaba al EB) ya que la asignación de recursos estaba mediada por otros elementos tales como los desequilibrios fiscales, la capacidad de endeudamiento y las propias políticas de ajuste estructural (por ejemplo, la privatización del sistema de seguridad social -AFJP), etcétera.

Interesa destacar que, en consonancia con la mirada ideológica, en el periodo 2002-2015 hubo una reconstrucción del intervencionismo estatal en lo referido a los servicios económicos.

Conclusiones

A lo largo del trabajo hemos descrito la evolución del gasto por finalidad en el Estado argentino (Nación + Provincias + Municipios) para el periodo 1980/2015.

Siguiendo la intencionalidad marcada por los respectivos gobiernos, habría dos fases de gobernanza bastante diferenciadas; en la primera -la era del ajuste estructural (1976/2001)- se buscaría reducir los niveles del intervencionismo estatal, mientras que en la segunda -"populista de izquierda", según la nominación de Chantal Moufee (2002/2015)- se habría propuesto reconstruir la matriz desarrollista.

En los límites que se despliega el presente trabajo, la primera fase debería dividirse en dos, pues más allá del discurso y los documentos oficiales, hasta 1989 no se alcanzó, en términos globales ninguna reducción del gasto. Y cuando abrimos el gasto, las erogaciones por finalidad presentan un despliegue errático, que parece no tener un norte definido. Aquí parece haber sido cierta la hipótesis determinista de Viñas, en donde la evolución presupuestaria tiene más que ver con las condiciones contextuales que con la visión ideológica.

La segunda fase de la era del ajuste estructural muestra un desempeño bastante definido, con una reducción importante del gasto en términos del PBI, que sobre el final de la fase empalidece por el creciente peso de la deuda.

En términos de funciones la asignación del gasto muestra como característica más saliente la reducción del gasto en servicios económicos, contracara de un destacado incremento del gasto social, tanto en términos relativos como absolutos.

Este es un hecho saliente, porque la ortodoxia neoliberal de la que hacía gala el gobierno postulaba la necesidad de reducir el gasto estatal tanto en lo económico como en lo social.

Tomando como base trabajos de Isuani (1997/2003), explicamos esta asimetría en términos de la rigidez institucional -sostenido por leyes- y político social -incorporado como derecho- de segmentos del gasto social, lo que lo hacía inamovible, máxime cuando el propio ajuste afectaba el nivel de vida de una parte importante de la población.

En sentido contrario, los actores que habían sostenido las políticas keynesianas -sindicatos, empresarios dirigidos al mercado interno, intereses ligados a las empresas públicas- atravesaban un momento de debilidad lo que hizo factible avanzar en una reducción notoria de los institutos y organizaciones que la sustentaban (liquidación de organismos, privatizaciones, acciones desregulatorias, etc.)

La simetría de ambos gastos nos hizo explorar la posibilidad de un reemplazo funcional. Más allá de la convalidación de la hipótesis en los tests utilizados (ver Anexo II), se precisarían de estudios adicionales para confirmar la idea.

La segunda etapa -populista de izquierda 2002/2015- tiene un análisis más simple: sube continuamente el gasto como porcentaje del PBI, sube el gasto social y sube el gasto en servicios económicos. En particular, es de hacer notar el incremento relativo en servicios económicos, lo que habla a las claras de la intención de reconstruir algo equivalente a lo que fue, en el siglo XX, el Estado Keynesiano.

En el siguiente cuadro, se muestra un resumen de lo expresado.

Tabla 2
Resumen

	<i>Ajuste Estructural</i>		<i>Populismo de izquierda</i>
	Momento 1º y 2º (1)	Momento 3º y 4º (2)	
Gasto como % de PBI	errático	↓	↑
Servicios sociales	errático	↑	↑
Servicios económicos	errático	↓	↑
Administración del Estado	=	=	=
Deuda pública	↑	errático	↓

Referencias:

(1) Momento 1º: Dictadura Militar – Momento 2: Pres. Alfonsín

(2) Momento 3º: Pres. Menem – Momento 4º: Pres. De la Rúa

Está claro que las dos etapas -ajuste/populismo- no pueden analizarse bajo la misma mirada. La reducción de gasto es un proceso complejo que rompe inercias burocráticas y situaciones que, en algunos casos, están cristalizadas, mientras que los incrementos no suelen tener estas resistencias.

De todas formas, tampoco puede sostenerse que sea una vía simple, máxime cuando recorre un periodo considerable (2002/15: 13 años): los incrementos deben financiarse de alguna manera. Sería otro trabajo vincularlo con los desequilibrios fiscales y el endeudamiento para ver su “facilidad”. Lo concreto es que el gobierno populista de izquierda alcanzó sus objetivos en términos de incrementar la aplicación del gasto a lo social y a lo económico.

En todo caso, lo que parece quedar claro es la nulidad -aunque más no fuera parcial- de la hipótesis determinista de Viñas que sustentaba que el grado de libertad de los gobiernos para asignar el gasto por función era casi nulo. Por el contrario, en los 35 años bajo análisis hubo dos gobiernos que pudieron llevar adelante acciones de acuerdo a sus objetivos programáticos en el sentido que el gasto por finalidad siguió una línea más o menos cercana a la que eran sus postulados ideológicos.

No podemos decir cuáles fueron las razones por las cuales los otros gobiernos no pudieron hacerlo. Tal vez en este caso las variables

contextuales imponían una valla insalvable al despliegue de medidas consecuentes a la visión de la realidad, o fue que las características de la coalición de gobierno lo hacían impotente, o hubo incapacidad técnica para encontrar o gestionar las medidas adecuadas. Excede los límites del presente trabajo establecerlo.

Con respecto al análisis de la función “deuda pública” es de destacar que amerita otro tipo de análisis y *expertise* que, dada su centralidad, ha sido reiteradamente recorrido¹².

Por último, se resalta la relativa estabilidad del gasto en funcionamiento del Estado que, en términos proporcionales, se mantiene casi constante a lo largo de los 35 años¹³.

¹² Ver, por ejemplo, Basualdo (2010), Damil y otros (2005), Kulfas y Schorr (2003), etc.

¹³ En otro trabajo analizamos el tema con algún detalle (Cao, 2018).

Referencias Bibliográficas

Blutman, G. (1994). Orden y desorden en la Reforma del Estado. Cambios en la Argentina entre 1989-1992. *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* 8 (1).

Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO/Siglo XXI.

Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.

Bresser Pererya, L. (2007). Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo. *Revista Nueva Sociedad* 210.

Cao, H. (2018). Los cambios en las funciones de los Estados provinciales 1980/2015. Un estudio a partir del análisis presupuestario. *Revista Estado Abierto* 2 (1).

Cao, H. (2007). La especificidad del Estado y la Administración pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina. En Jefatura de Gabinete de Ministros, *1º Premio en la Categoría Tesis de Doctorado*, en el Concurso Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina.

Cao, H.; Laguado, A. y Rey, M. (2016). *El Estado en Cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1958-2015)*. 2ª Edición. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Carciofi, R. (1990). *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. (Documento de trabajo de la CEPAL N° 36).

Cavarozzi, M. (2002). *Autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Eudeba.

Crozier, M.; Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracy to the Trilateral Commission*.

EUA: New York University Press.

Damill, M.; Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005). *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*. (Documento CEDES) Buenos Aires.

FIEL (1987). *El Fracaso del Estatismo*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, Chicago, EUA.

Isuani, A. (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? En Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Isuani, A. (2007). *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*, Mimeo, Buenos Aires.

Kulfas, M. y Schorr, M. (2003). *La deuda externa Argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*. Buenos Aires: Fundación OSDE /CIEPP.

Martínez de Hoz, J. (1981). Discursos. *Memoria del Ministerio de Economía 19 de Marzo de 1976 - 29 de Marzo de 1981 - Tomo III 3ª Parte*. Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Mathias, Gilberto y Salama, Pierre (1986). *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo*. Ediciones Era, México.

MEyOySP (1995). *Argentina en crecimiento*. MEyOySP, Buenos Aires.

O'Connor, James (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Editorial Barcelona.

Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.

Oficina Nacional de Presupuesto (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional Sexta Edición*.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons*. Cambridge, Cambridge University Press, Inglaterra.

Oszlak, Oscar (1994). Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras. En Kliksberg Bernardo (comp.) (1994) *El Rediseño del Perfil del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

Plan Fénix (2002). *Plan Fénix*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Asociación de Administradores Gubernamentales (2012). Continuidades y Rupturas en las ideas sobre el Estado. *Revista Aportes* 30.

Rubinzal, Diego (2010). *Historia Económica Argentina (1880-2010)*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires.

Sabatier, Paul (Editor) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Secretaría de Hacienda (1989). *Política para el cambio estructura en el Sector Público*.

Secretaría de Política Económica (2016). "Series de Gasto Público Consolidado por finalidad – función, 1980-2015" Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación (Última actualización: Noviembre de 2016) – disponible en <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Thwaites Rey, Mabel (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? *OSAL Año XI* (27). Buenos Aires: CLACSO.

True, James; Jones: Bryan y Baumgartner, Frank (2010). Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas. En Paul Sabatier (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Viñas, Verónica (1995). Gasto público en un contexto de transición democrática. *América Latina Hoy 11*, pp. 113-122. España: Instituto de Iberoamérica - Universidad de Salamanca.

ANEXO I

Tabla 3

Gasto público consolidado Nación Provincias y Municipios (a)

Año	Funcionamiento del Estado (1)	Gasto público social (1)	Gasto público en servicios económicos (1)	Servicios de la deuda pública (1)
1980	0,23	0,62	0,29	0,1
1981	0,45	1,29	0,56	0,41
1982	1,1	2,74	1,68	1,54
1983	5,27	14,1	8,54	4,08
1984	33,15	111,4	57,44	26,38
1985	256,26	888,32	417,18	218,66
1986	519,57	1.752,92	708,79	287,95
1987	1,31	4,41	1,82	0,64
1988	5,74	18,28	8,77	2,48
1989	159,98	566,55	259	96,24
1990	3.201,34	12.081,78	3.453,94	1.022,46
1991	9.603,59	32.457,83	6.013,84	3.296,37
1992	12.756,09	41.544,71	6.496,57	5.257,67
1993	14.608,66	47.981,27	8.039,43	4.372,42
1994	16.232,77	54.123,78	7.067,62	4.513,49
1995	16.124,65	54.702,39	7.109,12	5.780,97
1996	15.984,14	54.740,99	6.390,88	6.011,59
1997	16.571,66	58.058,56	6.444,19	7.828,02
1998	17.635,57	60.176,97	6.693,21	8.048,53
1999	19.154,63	61.879,65	5.917,02	10.106,25
2000	17.283,09	61.816,61	4.921,18	12.122,28
2001	16.580,81	60.201,73	4.577,73	14.289,52
2002	16.529,13	62.054,93	4.163,88	8.236,41
2003	19.783,97	72.846,31	8.980,68	9.092,36
2004	24.205,74	85.821,01	11.357,66	7.651,94
2005	29.870,76	107.583,83	18.934,90	14.089,54
2006	36.866,48	137.706,47	24.251,01	14.577,16
2007	48.388,48	187.704,53	36.583,11	19.900,01
2008	62.621,86	250.072,56	58.503,06	24.486,94
2009	79.875,58	324.762,06	64.969,96	29.585,59
2010	102.492,60	412.649,29	94.714,17	27.786,70
2011	136.039,85	558.615,11	132.003,15	45.690,84
2012	167.804,08	715.298,66	152.870,32	53.888,54
2013	223.305,48	946.143,59	213.007,73	52.531,57
2014	314.326,29	1.288.186,47	356.608,01	98.996,24
2015	438.197,63	1.802.479,32	389.288,92	124.725,46

(1) Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda e INDEC.

<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>.

Nota: (a) 1980-1986: miles de pesos de corrientes; 1987-2015: millones de pesos corrientes.

Tabla 4
PBI Argentina

Año	PBI	Coefficiente combinado
	<i>en miles de millones de pesos (1)</i>	<i>0.5 Mayorista 0.5 Consumidor (2)</i>
1980	0,353	463.951.065,24
1981	0,686	195.637.673,26
1982	2,006	49.514.085,96
1983	10,054	10.089.619,85
1984	72,624	1.406.728,25
1985	4.871,14	223.706,19
1986	9.167,56	129.980,02
1987	0,021	53.282,83
1988	0,102	10.610,79
1989	2,979	314,31
1990	63,286	16,02
1991	166,103	8,01
1992	208,295	7,26
1993	236,505	7,01
1994	257,44	6,88
1995	258,032	6,52
1996	272,15	6,38
1997	292,859	6,37
1998	298,948	6,48
1999	283,523	6,62
2000	284,204	6,48
2001	268,697	6,59
2002	312,58	4,07
2003	375,909	3,51
2004	447,643	3,30
2005	582,538	3,03
2006	715,904	2,74
2007	896,98	2,50
2008	1.149,65	2,27
2009	1.247,93	2,11
2010	1.661,72	1,87
2011	2.179,02	1,68
2012	2.637,91	1,50
2013	3.348,31	1,34
2014	4.579,09	1,06
2015	5.954,51	1,00

(1) Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Hacienda e INDEC. (2) Elaboración propia sobre datos de INDEC y del índice al consumidor del Congreso Nacional para 2015.
<https://www.indec.gob.ar/informacion-de-archivo.asp>

ANEXO II

A continuación, se presentan los cuadros de la salida de correlación de Pearson ofrecida por el software SPSS.

Tabla 5

Tipo de gobierno = Ajuste Estructural

Estadísticos descriptivos			
	Mean	Std. Deviation	N
GPS	273604,1473	91206,29376	21
GSE	69066,8869	28307,71066	21

Correlaciones			
		GPS	GSE
GPS	Pearson Correlation	1	-0,643**
	Sig. (2-tailed)		0,002
	Sum of Squares and Cross-products	1,664E11	-3,320E10
	Covariance	8,319E9	-1,660E9
	N	21	21
GSE	Pearson Correlation	-,643**	1
	Sig. (2-tailed)	0,002	
	Sum of Squares and Cross-products	-3,320E10	1,603E10
	Covariance	-1,660E9	8,013E8
	N	21	21

Tipo de gobierno = Populismo de Izquierda

Estadísticos descriptivos			
	Mean	Std. Deviation	N
GPS	722735,4187	4,75035E5	15
GSE	152295,5517	1,24954E5	15

Correlaciones			
		GPS	GSE
GPS	Pearson Correlation	1	0,981**
	Sig. (2-tailed)		0,000
	Sum of Squares and Cross-products	3,159E12	8,155E11
	Covariance	2,257E11	5,825E10
	N	15	15
GSE	Pearson Correlation	0,981**	1
	Sig. (2-tailed)	0,000	
	Sum of Squares and Cross-products	8,155E11	2,186E11
	Covariance	5,825E10	1,561E10
	N	15	15