

Jorge Macon



Las finanzas públicas argentinas

Período 1950-80

No Inv.	12246
C.D.U.	336
S. Top.	M140
Lib.	e.3

MFN 5655

 **EDICIONES MACCHI**

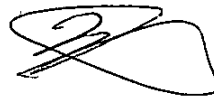
I.S.B.N.: 950-587-091-0

Todos los derechos reservados
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
1985 © by EDICIONES MACCHI
Córdoba 2015 - 1120 - Buenos Aires - Argentina

*A la memoria de mi madre.
A mi mujer, Sara Marta.
A mi hija Cecilia.*

El derecho de propiedad de esta obra comprende para su autor la facultad de disponer de ella, publicarla, traducirla, adaptarla o autorizar su traducción y reproducirla en cualquier forma, total o parcial, por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información; por consiguiente nadie tiene facultad a ejercitar los derechos precitados sin permiso del autor y del editor, por escrito.

Los infractores serán reprimidos con las penas del artículo 172 y concordantes del Código Penal (arts. 2, 9, 10, 71, 72 ley 11.723).



IMPRESO EN LA ARGENTINA
EMPRESA ADHERIDA A
LA CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO

a) *Objetivos*

El sector público es una empresa común, es decir, una empresa a la cual todos aportamos y a cuyo respecto todos estamos interesados en que realice eficientemente el papel que tiene asignado en el sistema económico. Aunque ello implique ciertas discutibles reminiscencias roussonianas, constituye un convenio que realizamos entre todos los pobladores de un país, para que ciertas funciones del sistema económico sean perfeccionadas en común, porque es conveniente, porque es la única forma de llevarlo a cabo o simplemente porque tenemos el deseo, por alguna causa determinada, de hacerlo de esa manera.

Por consiguiente, la primera pregunta que debe hacer un miembro de la comunidad que paga por esos servicios, aunque lo que paga no sea proporcional a lo que recibe, consiste en inquirir qué hace el sector público, después de Atenas antigua inevitablemente administrado en forma delegada, con los fondos del común.

Esta es una respuesta muy difícil de obtener con detalle, fundamentalmente por el enorme número de funciones que el sector público realiza, tan numerosas que enterarse requeriría años de lectura a cada miembro de la comunidad.

Es por ello que se requiere cierto grado —en realidad importante— de abstracción, de tal modo de generalizar lo suficiente las distintas funciones, para que pueda haber un panorama general en unas pocas.

Este es el objetivo de la denominada “clasificación funcional” de los gastos del sector público, que constituye la primera presentación cuantitativa de este trabajo.¹

¹ Para un examen detallado de las distintas clasificaciones del Gasto Público ver: Iturrizoz, Eulogio. *Curso de Finanzas Públicas*. Macchi. Buenos Aires, 1951. p. 617 y ss.

1) Finalidades del sector público

En los Cuadros II a y II b se presentan los gastos de la administración nacional y los del conjunto de las administraciones provinciales, computadas en forma de porcentajes del PBI y desagregados a nivel de finalidad. Naturalmente, es perfectamente posible una desagregación mayor, pero la elegida aquí satisface los objetivos de este trabajo al referirse sólo a unos pocos grandes ítems, que revelan un panorama global significativo, precisamente por no estar demasiado desagregado.

Se han formulado las cifras como porcentajes del PBI, en lugar de presentar esta clasificación como se suele hacer en porcentajes del total de gasto público. La ventaja de esta última forma de presentar la información radica en que identifica las prioridades del gobierno en la distribución del gasto público. No obstante ello, se ha preferido esta forma, básicamente porque revela en qué gasta la comunidad una parte de sus recursos, es decir, en qué magnitud destina la producción global de bienes y servicios a las distintas finalidades públicas, lo que constituye el verdadero objetivo de esta presentación.

Esta forma tiene, sin embargo, algunos problemas derivados del hecho de que mientras el gasto público es bastante inelástico, el PBI suele fluctuar y una baja de éste, por ejemplo, puede aparecer como un aumento del gasto público. No obstante, se estima que este efecto no es muy importante y está compensado por otras ventajas.

En el Cuadro II a, que se refiere a la Administración Nacional, existen algunas funciones que son notablemente estables, como, por ejemplo, la Administración General, que puede considerarse algo así como los gastos fijos. Los gastos de Defensa muestran una constante caída desde 1950 hasta su mínimo en 1965, comenzando a repuntar a partir de esa fecha y llegando a su nuevo máximo, cercano al de 1950, en 1980. En realidad, considerando el conflicto internacional que tuvo que enfrentar el país en esa época, el crecimiento de 1975 a 1980 parece bajo. Puede ocurrir que sea realmente bajo, pero también puede ocurrir que los gastos de defensa en épocas sin conflicto sean muy altos.

Los gastos de seguridad, que incluyen policía de seguridad y justicia, muestran una depresión en el año 1960, a partir del cual comienzan a crecer hasta llegar a su máximo en 1980, lo que con toda probabilidad revela los conflictos internos que agitaron a nuestro país durante la última mitad de los años setenta, tendencia que parece ser claramente confirmada por la serie perteneciente a la administración provincial.

Es notable en la serie nacional la caída del rubro Sanidad entre 1950 y 1980 a aproximadamente un tercio, pero esta caída es por lo menos parcialmente compensada por el crecimiento del gasto provincial en el rubro, ya que si ambas cifras se suman, operación facilitada por

CUADRO II a
GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL
POR FINALIDAD

(en porcentajes del PBI)
(no incluye empresas)

	1950	1955	1960 ¹	1965	1970	1975	1980
Administración General	1.0	0.9	0.7	0.8	0.9	0.8	1.0
Defensa	2.8	2.5	2.1	1.6	1.8	2.2	2.5
Seguridad	0.7	0.6	0.4	0.5	0.6	0.7	1.0
Sanidad	1.1	1.1	0.7	0.7	0.8	0.6	0.4
Cultura y Educación	2.1	1.8	1.2	1.9	2.0	2.7	2.3
Desarrollo de la Economía	9.4	6.4	7.7	3.9	4.7	2.8	3.2
Bienestar Social	2.1	0.9	1.3	0.8	0.9	2.1	1.8

¹ Período noviembre 1959 a octubre de 1960.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Superintendencia del Tesoro, Presupuesto de la Administración Nacional, Destino de las erogaciones. Buenos Aires, 1977; e información complementaria de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

CUADRO II b
GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES
POR FINALIDAD

(en porcentajes del PBI)

	1960	1965	1970	1975	1980
Administración General	0.5	0.6	0.6	0.9	1.0
Seguridad	0.6	0.8	0.9	1.5	1.4
Sanidad	0.6	0.6	0.7	1.1	1.1
Cultura y Educación	0.7	1.2	1.1	2.0	2.2
Desarrollo de la Economía	1.4	1.4	1.9	2.0	2.3
Bienestar Social	1.0	0.3	0.4	0.9	1.0

Fuente: Consejo Federal de Inversiones y proyecciones sobre la base de IMF Government Statistics, volumen VII, Washington, D.C., 1984.

esta forma de presentar la información, existe una suerte de compensación.

El rubro Cultura y Educación muestra una caída hasta 1960 para aumentar después, llegando a los niveles previos, mientras el de las provincias aumenta constantemente. Esta comprobación es probablemente contraria a la forma de sentir general que piensa que los gastos en educación —incluso en función del producto— han disminuido en ese período, lo que puede revelar dos hechos alternativamente: 1) que ya en 1950 los gastos en este rubro eran bajos y que la reducción se operó anteriormente o 2) que la productividad del sector se ha deteriorado mucho.

El rubro Desarrollo de la Economía llama enormemente la atención por su gran importancia pero también parece tener tendencia a decaer en la Nación, levemente compensada por el incremento en las provincias.

Por último, Bienestar Social, aunque con altibajos, parece tener una tendencia a estabilizarse en alrededor del 2% del producto en la Nación y en el 1% en las provincias, a pesar de los numerosos servicios de este tipo que se incorporaron en el período que se examina, lo que sugiere que los servicios no han aumentado, sino que sólo se han diversificado y muestran nuevamente o una reducción en la calidad de los servicios o una gran ineficiencia habida cuenta del incremento de las tasas de im- posición en ese sector.

En general, este examen —aún muy somero— del gasto público, deja la sensación amarga de que éste en Argentina tiene una tendencia generalizada a disminuir su productividad.

Las pruebas están lejos de ser suficientes y se requeriría para ello un análisis detallado, pero el hecho de que ciertos servicios cuestan igual e incluso más que antes mientras la población está cada día más desconforme, sugiere un problema realmente de fondo.

Si esta tendencia es compartida o no por el sector privado es una cuestión sobre la que no puede pronunciarse este trabajo, ni en realidad es necesario ya que, si una parte tan importante del sistema económico padece un problema de falta de productividad, resulta suficiente para justificar las bajas tasas de crecimiento del país durante ese período.

Pero lo que también pone en evidencia es que la solución no se encuentra en los slogans sobre el tamaño del Estado que se han difundido recientemente, sino en exámenes serios y cuantificados de cada servicio, su verdadero papel en el sistema económico, la procedencia de sus métodos de trabajo y las propuestas correctas para mejorarlo, no descartando su eliminación. Ciertamente, una tarea de largo plazo. Si a uno le duele la cabeza debe tomarse una aspirina, y no cortársela.

2) Evaluación comparativa de finalidades

En este punto resulta casi imperativo exhibir cifras de otros países, a los efectos comparativos. Esto es así básicamente porque éstas, como todas las cifras estadísticas, tienen escaso sentido por sí mismas y sólo lo adquieren comparativamente con otras que sirven de pivote. Hasta ahora esa comparación se hizo en forma cronológica examinando la evolución a través del tiempo, lo cual le acuerda un significado de cierta riqueza.

Pero además tienen sentido, y un sentido muy rico, las comparaciones entre países, básicamente porque nuestro país está viviendo dentro de la mundialmente expandida civilización occidental, con respecto a la cual se espera que todos los países tengan un comportamiento en principio similar.

Si no lo hacen, ello no es necesariamente indicador de un mal comportamiento. Puede tratarse de una decisión política deliberada. Por ejemplo, la Argentina durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del presente ha sido posiblemente uno de los países que destinó una mayor proporción de su producto a ese bien preferente que se denomina Educación.

Esta fue una decisión explícita probablemente atribuible a las presencias de Sarmiento y Avellaneda, respetada más tarde, de acuerdo con la cual, como diríamos en terminología técnica actual, la soberanía del consumidor, principio básico aunque no único de la asignación de recursos en una economía mixta, no se manifiesta con la suficiente fuerza en lo que se refiere al gasto en educación, básicamente porque sus beneficios son a muy largo plazo.

En estos casos, la modificación de los estándares está plenamente justificada por una decisión explícita pero a veces puede haber decisiones inadvertidas que, en algunos casos, pueden ser un acierto y en otros, no.

En cualquier alternativa el análisis resulta interesante a efectos de verificar la corrección o incorrección de la política fiscal seguida, en relación con los objetivos perseguidos.

En un estudio de esta naturaleza fue siempre habitual seleccionar otros países con diversos criterios, comparando el gasto realizado, digamos, por ejemplo, como se ha hecho aquí, como participación en el producto y exhibirlo junto a las cifras nacionales.

Sin embargo, esta forma de proceder tiene severas limitaciones. En primer lugar, no se pueden incluir todos los países, ni siquiera un gran número de ellos, a veces porque no se dispone de la información, y en otras ocasiones, como el caso actual, porque el autor resiste la inclusión

de muchas cifras, básicamente porque la inclusión de muchos guarismos convierte a éstos en árboles que tapan el bosque.

Pero además, en segundo lugar y más importante, porque la selección misma es muy difícil. En efecto, ¿con cuáles países puede compararse la Argentina, por ejemplo, por su gasto en educación? Obviamente no con los países subdesarrollados de América Latina, Asia y Africa, y ciertamente tampoco con los países industrializados de Europa occidental, Estados Unidos y Japón. Tampoco con los países socialistas.

Quizás existan tres países que puedan considerarse similares a la Argentina, aunque con una performance de crecimiento más alto en las últimas décadas, que son Canadá, Sudáfrica y Australia, pero aun en estos casos la comparación —aunque posible— arroja resultados dudosos.

3) Comparación con el gasto predecible

En realidad, la comparación debería ser hecha entre el gasto real y el gasto que *debería haberse efectuado*.

La determinación del gasto que debería haberse efectuado, o más brevemente del gasto predecible, es un problema técnico difícil pero que afortunadamente fue encarado recientemente¹.

Para identificar el gasto predecible fue necesario cuantificar la probable demanda de los servicios pertinentes, sobre la base de diversos parámetros determinados por su pertinencia pero restringidos por la disponibilidad de datos. Por ejemplo, los gastos en educación predecibles fueron determinados por parámetros basados en el ingreso per capita, en el porcentaje de la población de catorce años y menos, el porcentaje de población urbana, la tasa de inscripción en las escuelas primarias y secundarias y la relación alumnos/maestros. La demanda de servicios de salud fue determinada por el ingreso per capita, el porcentaje de la población por encima de los sesenta y cinco años, el índice de acceso a agua potable y la población por cama de hospital disponible.

Con este tipo de información se realizó un análisis de corte transversal para obtener el gasto predecible. La relación entre el gasto real y el gasto predecible determinó un índice definido en los siguientes términos:

$$I = \frac{G}{P} \times 100$$

¹ Tait, Alan, y Heller, Peter S., *International Comparisons of Government Expenditures*, IMF, Washington D.C., abril de 1982.

Donde:

- I; es el índice que refleja el comportamiento sobre la base 100 normal;
- G; es el gasto público real;
- P; es el gasto predecible.

Los resultados para Argentina están reproducidos en el Cuadro II c.

CUADRO II c

GASTO PUBLICO EN ARGENTINA

(Índice en base 100, Gasto predecible/Gasto real)
(Año 1977)

A) Clasificación funcional	
Administración General (incluye Justicia y Seguridad)	400
Defensa	112
Educación	34
Salud	13
Seguridad y Bienestar Social	57
Vivienda	31
Agricultura, Ganadería, Forestación y Pesca	16
Minería, Industria y Construcción	400
Energía Eléctrica, Gas y Agua	118
Transportes y Comunicaciones	109
B) Clasificación económica	
Bienes y Servicios	56
Intereses	225
Subsidios	115
Gastos de Capital	114

Fuente: Tait, Alan A. y Heller, Peter S., Obra citada, pp. 2 y 4.

La interpretación de este cuadro es la habitual en materia de números índices; por ejemplo, de esa información se puede concluir que en Defensa la Argentina está gastando un 12% más de lo predecible, en Educación un 66% menos de lo predecible, etc.

Debe señalarse, sin embargo, que este cuadro tiene limitaciones, algunas explícitamente reconocidas por los autores.

El primer inconveniente, en realidad bastante menor, es la diferente metodología de la adoptada en nuestro país, ya que se trata de clasificaciones con idéntico criterio pero con diferente agregación. Esto no es un inconveniente importante porque, aunque la clasificación es distinta de la de los cuadros II a y II b, ofrece igualmente un panorama significativo. La segunda dificultad se encuentra indicada por los dos índices de cuatrocientos que aparecen en el cuadro referidos a "Administración General" y "Minería, Industria y Construcción". Una interpretación estricta de esa cifra puede llevar a la conclusión de que el país gasta cuatro veces lo predecible en estos rubros. Sin embargo, no es así. En efecto, el resultado obtenido por los autores es bastante mayor que esa cifra, pero eso les hace sospechar que debe haber algún error en la información que alimenta el sistema, razón por la cual fijan como norma el hecho de que no puede existir un índice superior a cuatrocientos, por lo que eso implica que probablemente existe algún error.

A decir verdad, si se examina la relación de cada uno de los tipos de gasto con el producto, información que da el mismo trabajo, se encuentra bastante fundamento a esa sospecha¹. En efecto se puede observar que la Argentina gasta en Administración General el 1.4% del producto, uno de los más bajos del mundo, ya que sólo son inferiores Alemania Federal, India, México, España, Estados Unidos y Yugoslavia, lo cual hace suponer que existe algún problema de información en los parámetros que determinan el gasto predecible. Por otra parte en lo que se refiere a Minería, Industria y Construcción, la Argentina aparece como no gastando nada en la materia, lo cual daría un índice de cero, totalmente imposible.

El tercer problema radica en que la información ha sido elaborada solamente sobre la base del nivel nacional de gobierno, sin tomarse en cuenta los niveles provinciales y municipales. Aunque la información original haya sido elaborada solamente sobre la base de los gobiernos nacionales, la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno es muy distinta y por consiguiente, aun en ese caso, las cifras tendrían limitaciones en su representatividad.

Por ejemplo, si fuera viable expandir las cifras mediante la relación entre los Cuadros II a y II b, introduciendo así los gastos provinciales,

¹ Tait, Alan, y Heller, Peter S., Obra citada, p. 28.

tendríamos que el índice de Educación sería 59 en lugar de 34. Por el mismo procedimiento "Salud" se elevaría a 37, pero todavía esta cifra tendría el inconveniente de que no se computan los gastos municipales en el rubro y sobre todo los sindicales, que funcionan en los hechos como gasto público.

Sin embargo, a pesar de estos inconvenientes, la información implica una sensible mejora en los métodos comparativos acerca del gasto público y es de esperar su perfeccionamiento en el futuro.

4) La productividad del gasto público

Una cuarta dificultad radica en que se trata de cifras estadísticas y, como tales, sólo quieren decir lo que dicen y no deben ser sobreinterpretadas. En efecto, lo que tratan de reflejar, tanto estas cifras como las de los cuadros anteriores, es lo que el país gasta en esas actividades, es decir los recursos que utilizan tales actividades pero no su producción, que probablemente sería el dato más importante, ya que al público le interesa menos cuanto dinero se gasta en cada ítem que los servicios que pueden obtener por ese dinero. En otros términos, los que indican esas cifras son los insumos, pero no la producción.

Se subraya este punto, básicamente, porque la productividad del gasto público parece ser uno de los problemas más importantes en nuestro país y probablemente las tensiones originadas por el sector público obedecen, más que a su magnitud y composición, al hecho de que se obtiene poco de él.

Por ejemplo, si se examinan nuevamente las cifras de los Cuadros II a y II b se advierte que a través del tiempo el país está gastando una suma creciente en Educación (1,9% del producto en 1960, 3,1% en 1965, la misma cifra en 1970, 4,7% en 1975 y 4.5% en 1980). Sin embargo, aunque no existan cifras ciertas para sustentar esta opinión, existe la clara sensación —unánime, podría decirse— de que la calidad de la educación ha empeorado, al mismo tiempo que la retribución real del personal docente ha disminuido.

La solución de esta falta de información acerca de lo que es más importante requiere técnicas de análisis cualitativo, sobre todo porque, contrariamente con lo que ocurre con la producción del sector privado, no existe método de evaluar el valor económico de los servicios. Estas técnicas, que implican imaginables inconvenientes, están recién en elaboración y no puede ignorarse la importancia que tendrían para nuestro país¹.

¹ Alan Williams de la Universidad de York es un destacado exponente de esta

Como se ha señalado, el problema en la consideración del gasto público está más en lo que se obtiene de él que en su magnitud. En tal sentido, parece estar generalizado el sentimiento de que se obtiene muy poco del sector público a cambio de los tributos que se pagan.

En realidad, puede discutirse bastante qué se entiende por obtener poco a cambio. En efecto, esta frase puede ser interpretada en dos sentidos diferentes.

En primer lugar, puede interpretarse en el sentido de que el Estado argentino presta pocos servicios, opinión bastante difundida.

En segundo lugar, puede sostenerse que, aunque preste muchos, todos o la mayoría son prestados decididamente mal.

En opinión del autor, el problema es el segundo y no el primero, aunque desde luego no cabe descartar totalmente ese aspecto. Esto es así, principalmente porque en general los índices cuantitativos y cualitativos disponibles, y más que ellos las numerosas evidencias anecdóticas, tienden a señalar que los servicios son inadecuados, mientras que —también en términos generales— puede indicarse que los servicios que presta el sector público son muy numerosos, probablemente más numerosos que en muchos países.

Si se agrega a este factor el hecho de que muchos servicios que penden y deben ser cobrados se prestan en forma gratuita o a cambio de un arancel sólo nominal, es decir, que no se pone un precio real a los servicios, que es lo que corresponde cuando no existen involucrados problemas esenciales de distribución del ingreso o la existencia de bienes preferentes, el panorama del volumen, de la ineficiencia y de las dificultades de financiación del sector público argentino se vuelven verdaderamente dramáticos¹.

corriente, dedicado básicamente al área de Salud Pública. Puede mencionarse de este autor, "Measuring the effectiveness of health care systems", documento presentado al Congreso Internacional Economic Association, Tokyo 1973, facilitado por el Prof. Ernesto Rezk de la Universidad de Córdoba, en una época discipulo del Prof. Williams; y el más perfeccionado "Quality Aspects of Health Care Evaluation", presentado al Congreso del Institute International de Finances Públicas, Copenhague 1982, para el cual el autor fue designado comentarista.

¹ Los mecanismos utilizados aquí, además, fallan en explicar y definir la influencia y el papel del sector público en la economía privada. Por ejemplo, qué importancia tiene el servicio de educación como insumo de las empresas que requieren personal de niveles de adiestramiento dados. Para un examen a fondo de estos problemas, ver: Herbert, Bernard P., y Pawlik, Paul U., *Measuring government's role in the mixed economy: a new approach*, National Tax Journal, marzo de 1983, p. 45 y ss.

b) Estructura político-administrativa

En el Cuadro II d aparece la significación financiera del sector público en relación con el producto, examinada de acuerdo con su distribución político-administrativa. Los totales que aparecen en las distintas columnas parecen ser una respuesta a la famosa cuestión del tamaño del sector público pero no lo son. Y no lo son por varias razones diferentes.

En primer lugar, porque lo que se ha cuantificado aquí es el sector público fuera de mercado, es decir que están excluidas las empresas públicas. Aun así, se recuerda que las empresas públicas, cuyo aporte al producto se mide igual que el de las privadas, representan algo así como el 9 a 10% del PBI¹; la suma de ambas magnitudes —suponiendo que sea metodológicamente correcto sumarlas— tampoco sería una respuesta al tamaño del sector público, como veremos más adelante. Es por ello que, al describir las cifras contenidas en este cuadro, se utiliza la expresión "significación financiera" y no "significación económica".

Seguramente, lo más notable que refleja este cuadro es el crecimiento del nivel provincial que, en un período de veinte años, se ha duplicado en términos del PBI. Si se dispusiera de cifras anteriores, seguramente

CUADRO II d

SECTOR PÚBLICO FUERA DE MERCADO ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

(Gastos totales como porcentaje del PBI)

	1961	1965	1970	1975	1980
Administración Nacional	12.9	9.8	10.3	14.4	12.0
Sistema de Seguridad Social	6.1	5.2	5.5	4.3	5.8
TOTAL NIVEL FEDERAL	19.0	15.0	15.8	18.7	17.8
NIVEL PROVINCIAL	4.7	4.9	5.8	9.8	10.3
NIVEL MUNICIPAL ¹	2.8	2.2	2.3	2.8	3.3
TOTAL	26.5	22.1	23.9	31.3	31.4

¹ Las cifras de municipios del interior incluidas en los años 1975 y 1980 son estimadas.

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

te la relación sería mayor que la duplicación, ya que en 1961 los gastos del nivel provincial ya habían crecido.

Esta tendencia, que se insinúa también, aunque muy modestamente, en el sector municipal, en mi opinión se encuentra en el buen camino, ya que la centralización en la Argentina, a partir de fines del siglo pasado, ha sido excesiva, no sólo porque comparativamente en general los grandes países industriales tienden a tener su gasto público más descentralizado, sino fundamentalmente porque existen multitud de gastos, naturalmente con notables excepciones, que pueden ser manejados con mayor eficiencia a nivel provincial e incluso municipal. Esta fue una tendencia explícita de los gobiernos de la última parte de la década de los setenta, pero ya en 1975 se nota un crecimiento muy alto, casi al nivel de 1980.

1) Tendencias

Si se examina más adelante el cuadro de los recursos tributarios, VI b, se verá que en 1975 se advierte una caída notable de los recursos provinciales, mientras que, por el contrario, en 1980 existe un repunte muy fuerte. De esta manera se puede subrayar como rasgo diferencial entre 1975 y 1980 el hecho de que en este último año el crecimiento del gasto público provincial fue financiado con mayor medida con recursos propios, es decir, asumiendo la responsabilidad política de incrementar los tributos.

Este hecho podría significar que las decisiones de gasto en 1980 fueron más eficientes que en 1975. En efecto, traslademos a nivel dirigente de decisión política el mismo criterio de lo que significa una decisión económica racional de medir el costo y el beneficio de cada una de nuestras decisiones de consumo o producción. Si es así, cuando los dirigentes toman decisiones evalúan los beneficios que implica hacer un gasto público (más votos) y el costo que implica aumentar los impuestos (menos votos), lo que se corresponde con lo que propone la reciente teoría económica¹ y ésa sería una conclusión razonable. Sin embargo, en los hechos, el gobierno nacional fue quien asumió la responsabilidad del aumento de la importancia de los regímenes tributarios provinciales.

Otro punto notorio que corresponde señalar es la caída a niveles poco usuales de los gastos del sistema de seguridad social, que baja en

¹ Ver Downs, Anthony, *An economic theory of democracy*, Harper, New York, 1957. Para una revisión más actualizada de la literatura siguiente, ver: Steiner, Peter O., *Public Expenditure Budgeting*, incluido en Binder, Alan S., *The Economics of Public Finance*, Brookings, Washington, 1974.

1975 a su nivel mínimo de los años examinados, cosa que, teniendo en cuenta que estos gastos están formados básicamente por el pago de jubilaciones, es bastante extraño, dado el contenido ideológico del gobierno de esa época.

También extraña que los picos máximos del gasto en Seguridad Social sean 1961 y 1980, observando el escaso acento en la distribución del ingreso de los gobiernos de entonces. Otro rasgo notable es el bajo nivel de los gastos de la Administración Nacional en 1965, lo que también contradice las suposiciones más corrientes referidas al partido político que tuvo la responsabilidad del gobierno entonces. En cambio, el máximo de este rubro —1975— confirma lo que generalmente se supuso.

2) Evaluación comparativa

Como se desprende del Cuadro II d, la Argentina tiene concentrado en su nivel federal (año 1980) un 56.7% de su sector público fuera de mercado, un 32.8% en el nivel provincial y sólo un 10.5% en el municipal. En 1961 las cifras eran, respectivamente, 71.7%, 17.7% y 10.6%, de donde surge la permanencia durante un periodo de veinte años del nivel municipal y el fuerte crecimiento del nivel provincial a costa del federal.

En el Cuadro II e se identifica cómo se comparan estas cifras con

CUADRO II e
COMPARACIÓN DE LA COMPOSICIÓN POR NIVELES
DE GOBIERNO

PAÍS	(en % del gasto total - Año 1980)		
	NIVEL FEDERAL	NIVEL ESTADUAL O PROVINCIAL	NIVEL MUNICIPAL
Argentina	56.7	32.8	10.5
Australia	59.5	35.1	5.4
Austria	69.2	13.3	17.5
Brasil	67.8	23.8	8.4
Alemania Federal	56.5	25.5	18.0
México (1978)	81.0	16.9	2.1
Suiza	45.9	31.4	22.7
Estados Unidos	56.7	22.9	20.4

Fuente: International Monetary Fund, Government Finance Statistics, Yearbook 1983, Washington DC 1984.

otras federaciones de las que se puede concluir que la Argentina —al menos en los años recientes— es un país relativamente descentralizado.

c) Estructura económica

Pero quizás el cuadro más rico en información es el II f en el que se presentan estas mismas cifras analizadas en forma económica, es decir, teniendo en cuenta la composición desde el punto de vista de su influencia en las variables del sistema económico. La interpretación adecuada de estas cifras exige algunas consideraciones metodológicas.

1) Método

La distinción más corriente en gasto público es la que lo divide entre: gasto corriente y gasto de capital, incluyéndose en la primera categoría aquellos gastos en servicios y las adquisiciones de bienes cuya utilidad se prolongue por menos de un año, mientras que en la segunda categoría se incluyen las adquisiciones o construcciones con servicios a un plazo mayor y la inversión financiera en forma de préstamos y aportes de capital.

En esta distinción, en realidad condicionada por la elaboración de cuentas nacionales, que incluyen como inversión bruta una parte de los gastos de capital, la inversión real ha inducido juicios bastante distorsionados acerca del comportamiento del sector público.

En efecto, por lo general una administración en la cual los gastos de capital insumen una porción mayor de todos los gastos ha merecido un juicio de valor positivo, fundamentalmente porque se supone que contribuye en mayor medida al crecimiento económico, concepto ciertamente basado en la correcta idea de que el crecimiento es consecuencia del ahorro y la inversión.

Esto induce a una concepción por lo menos parcialmente distorsionada acerca de las causas reales de crecimiento económico cuando se trata de la influencia del sector público y a una idea de aquel como constituido de "cemento y acero".

En efecto, no todos los gastos de capital contribuyen al crecimiento económico, ni tampoco todos los gastos corrientes dejan de hacerlo. Por ejemplo, si suponemos que una inversión importante en un dique contribuye al crecimiento, también lo hacen los gastos necesarios para operarlo. En sentido contrario, si suponemos que los gastos en cultura no contribuyen al crecimiento económico —cosa seguramente inexacta—

CUADRO II f
SECTOR PÚBLICO FUERA DE MERCADO
INFORMACIÓN ECONÓMICA
(en porcentajes del PBI)

	1961	1965	1970	1975 ¹	1980 ¹
Gastos Corrientes					
Salarios	8.3	8.8	8.8	12.2	9.9
Bienes y Servicios	3.1	2.4	2.6	4.0	4.6
Transferencias a empresas públicas	2.8	1.4	0.9	2.3	0.9
Otras transferencias	6.0	6.0	6.7	7.4	9.3
TOTAL	20.2	18.6	19.0	25.9	24.7
Ingresos Corrientes	23.9	19.4	22.7	17.1	28.5
Diferencia: Ahorro Público	3.7	0.8	3.7	-8.8	-3.8
Menos: Inversión real	4.9	3.1	4.6	4.7	6.1
Menos: Inversión financiera	1.3	0.4	0.3	0.6	0.6
Más: Ingresos de capital	0.5	0.3	0.3	0.1	0.1
Saldo: Necesidad de financiamiento	2.0	2.4	0.9	14.0	2.8
Financiamiento por incremento de saldos, créditos a largo plazo	1.2	0.9	0.3	1.0	0.1
Financiamiento por incremento de saldos, créditos a corto plazo	0.6	0.9	0	4.2	-0.7
Financiamiento por el Banco Central	0.2	0.6	0.6	8.8	3.4
Salarios más bienes y servicios más inversión real	16.3	14.3	16.0	20.9	20.6
Total de gasto	26.4	22.1	23.9	31.2	31.4

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

"0" significa 0.05 o menor.

¹ Las cifras de Municipios del interior incluidas son estimadas.

existen gastos en cultura que son gastos corrientes y otros, como la construcción de un teatro, que son inversión.

Por otra parte, en los últimos veinte años se ha desarrollado la llamada teoría del capital humano, a partir de los escritos de Schultz, en la que se subraya que la importancia para el crecimiento de los gastos en educación y salud pública es muy grande¹.

Es por ello que debe subrayarse que el significado de las cifras que se manejan al distinguir gastos corrientes y de capital es mucho más restringido de lo que generalmente se supone, como ocurre con la mayor parte de los datos estadísticos, que sólo son producto de una convención y que, por consiguiente, sólo dicen lo que quieren decir y no otra cosa.

Si se examinan con cuidado las cifras de este cuadro, se verá que para cualquiera de los cinco años examinados —no existe información compatible para años anteriores— la suma de los gastos corrientes, más la inversión real, más la inversión financiera, es igual a los ingresos corrientes y de capital más los financiamientos por créditos a largo y corto plazo y del Banco Central. Es decir, que se verifica la antigua regla de la contabilidad del sector público, según la cual la totalidad de los gastos es exactamente igual a la totalidad de los ingresos. Esto es cierto, inevitablemente cierto, porque si no existieran ingresos no habría cómo pagar gastos, siempre que se prescinda de los cambios en los saldos disponibles a principios y a fin del período, supuesto aceptable desde que estos cambios son muy pequeños, pero que además podrían ser obviados si fuera necesario, considerando como recurso el saldo a principio del ejercicio y como gasto el saldo al final del mismo.

Naturalmente, esto descarta la versión ingenua del déficit fiscal como diferencia entre ingresos y gastos, versión obviamente imposible en la práctica.

En realidad, el llamado "déficit fiscal" es el resultado de excluir —básicamente— algunos rubros de los ingresos, por sus distintos efectos económicos. Este punto es de vital importancia y será examinado más adelante con la extensión requerida.

¹ Schultz, Theodore W., *The Economic Value of Education*, Columbia University Press, New York, 1963. Para una revisión actualizada, ver Blaug, Mark, *The empirical status of human capital theory: A Survey*, incluido en: International Institute of Public Finance, *Public Finance and Human Resources*, Documentos del Congreso de Niza 1975, Cujas, París, 1977.

2) Significado

El examen de estas cifras, con las aclaraciones metodológicas señaladas, induce a varias reflexiones de interés, incluso a pesar del alto grado de agregación de los datos.

El monto de salarios pagado por el sector público se mantiene durante un largo período entre el 8 y el 9% del PBI, pero, repentinamente, en 1975, salta a 12.2% lo que explica lo que ocurre en el Cuadro II d, en el que se observa un fuerte repunte del gasto de la administración nacional, que obviamente se debe a un aumento de los pagos por salarios. En 1980 este rubro cae hasta aproximadamente un 10% del PBI, es decir, menos que en 1975 pero más que la constante histórica.

Estos cambios pueden deberse a un aumento del personal empleado, pero también a un aumento del salario real del personal del sector público.

En el Cuadro II g se investiga este punto.

CUADRO II g

SECTOR PÚBLICO FUERA DEL MERCADO

	1961	1965	1970	1975	1980
Salarios en % del PBI					
Números Índices	100.0	106.0	106.0	147.0	119.3
Personal ocupado	1.006	1.051	1.118	1.473	1.516
Miles de empleados					
Personal ocupado	100.0	104.5	111.1	146.4	150.7
Números Índices					
Salario medio deflacionado	100.0	117.9	145.5	206.8	195.8
Números Índices					
PBI a precios constantes	100.0	1.157	141.0	170.6	185.2
Números Índices					

Fuente: Banco Central de la República Argentina, Gobierno General: Cuenta de Ingresos y gastos corrientes, Buenos Aires 1976; El Sector Público en el sistema de cuentas nacionales, Buenos Aires 1982 y Cuentas nacionales de la República Argentina y sus actualizaciones.

Como puede verse, en los veinte años considerados el personal ocupado aumentó un 50%, mientras que su salario real se duplicó.

Como el PBI también casi se duplicó, si se admite como pauta que el personal del sector público debería incrementar su retribución real al mismo ritmo que el PBI tal como lo hizo, el resultado es que uno de los grandes responsables del crecimiento del sector público es el crecimiento en un 50% del personal empleado, tal como sostienen algunos sectores.

Sin embargo, otra cosa es saber si eso está bien o mal.

En efecto, como ha sido sostenido y probado, la demanda de bienes y servicios del sector público aumenta a medida que crece el PBI, se requiere más gasto en educación, en salud pública, etc. Si este hecho justifica o no tal incremento del personal es algo que no puede ser resuelto aquí ya que exige un análisis más profundo.

El rubro Bienes y Servicios, que fluctúa entre 2.4% del PBI en 1965 a 4.6%, revela una gran fluctuación e inestabilidad de la adquisición de bienes y servicios al sector privado, ya que el segundo año mencionado muestra una cifra de casi el doble en relación con la primera. Este resultado tiene dos implicancias importantes.

En primer lugar, muestra al sector público como un demandante de carácter francamente inestable y ello tiene incidencia en los costos de las empresas privadas que producen esos bienes y servicios, que se ven obligadas a planear su capacidad de producción para las demandas de pico, con la consiguiente repercusión de los gastos fijos en los costos a corto plazo.

En segundo lugar, debe recordarse que normalmente el rubro de Bienes y Servicios es el que recibe todo el peso de las políticas de restricción de gastos, porque normalmente los gobiernos tratan de no despedir personal por razones sociales. Del examen de las cifras surge que el año en que más firmemente se procedió de esta manera fue 1965 y el año en que este tipo de control resultó más laxo fue 1980, lo cual no deja de ser sorprendente, teniendo en cuenta la prédica de los gobiernos que tuvieron la responsabilidad del gobierno en esos años.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que una política demasiado estricta a ese respecto, puede significar resultados en términos de reducción del gasto público pero, en cambio, ser contraproducente en términos de productividad, ya que puede implicar un conocido problema en los servicios de nuestro sector público que frecuentemente exhibe personal suficiente o excedente sin elementos de trabajo para cumplir su cometido.

Las transferencias a empresas públicas revelan lo que le cuesta a la comunidad cubrir las deficiencias financieras de este sector. Estas cifras no representan la totalidad de las necesidades financieras de las empre-

sas, ya que éstas obtienen financiamiento de otras fuentes además del gobierno central. Tampoco representan un déficit operativo al estilo del que reflejan los balances de las empresas, sino sólo los aportes que efectúa la comunidad.

De las cifras surge con claridad que los años en que el costo de las empresas públicas para la comunidad fue menor son dos; 1970 y 1980, siguiendo, a continuación, 1965.

El rubro "Otras transferencias" contiene los pagos de seguridad social, los intereses y los subsidios. El visible repunte de este rubro en 1980 fue sólo en parte debido a los pagos de seguridad social y la carga principal del incremento debe ser adjudicada a los pagos de intereses, muy cuantiosos en ese año por el incremento de la deuda pública colocada a corto y largo plazo en el mercado financiero.

Debe subrayarse, sin embargo, que estos intereses no incluyen las actualizaciones por indexación de la deuda, que aparecen deducidas en los correspondientes rubros de financiamiento, que son netos. Este último criterio fue consecuencia de un cambio de metodología en 1979 que implicó que los gastos de transferencia por intereses resultarían menos abultados de lo que deberían, con lo cual, a este respecto, las cifras de 1980 no son comparables con la de los años anteriores.

La serie que más impresiona en sus profundas fluctuaciones es la de ingresos corrientes que, estando excluidas las empresas, obedece fundamentalmente, aunque no exclusivamente, al sistema tributario. Que los ingresos corrientes caigan en un 19% de 1961 a 1965, que crezcan un 17% de 1965 a 1970, bajen nuevamente un 25% de 1970 a 1975 y crezcan nuevamente un 67% de 1975 a 1980, todavía por encima de las fluctuaciones del producto, simplemente desafia cualquier análisis cuerdos. Incluso los análisis de flexibilidad tributaria, que tanta utilidad prestan en las proyecciones a largo plazo en los países industriales, padecen en nuestro país un ejercicio académico inútil, y no sería extraño que la baja productividad que experimenta nuestro sector público obedezca a esta circunstancia, ya que seguramente implica que se lo somete, de repente, a veces a restricciones irracionales adoptadas por medidas centralizadas —supresión de vacantes, eliminación lisa y llana de determinados gastos en bienes y servicios, etc.—, mientras, otras veces, habiendo disponibilidad de recursos, se expande incontroladamente.

Un punto interesante adicional es la importancia de la inversión pública en nuestro país que forma una parte significativa de la inversión bruta total, según se puede ver en el Cuadro II h, juntamente con la medida en que esta inversión es financiada con ahorro público, que siempre es menor que la inversión y en 1975 es negativo.

CUADRO II h
INVERSIÓN Y AHORRO PÚBLICO
(en porcentajes)

	Inversión pública como % de la inversión bruta fija total	Ahorro público como % de la inversión pública
1961	21.9	75.5
1965	18.4	25.8
1970	23.3	80.4
1975	17.0	-1
1980	24.4	62.3

Fuente: Cuadro I b y BCRA. Cuentas Nacionales de la República Argentina.

¹ El ahorro público fue negativo.

d) *Tamaño del sector público*

Uno de los problemas más discutidos en nuestro país en los años setenta —acentuado recientemente— ha sido el tamaño del sector público y su importancia en la totalidad del sistema económico.

Esta preocupación no es una peculiaridad de nuestro país, ya que en los países industrializados existen inquietudes similares, básicamente porque se considera que un gasto público alto, en general muy redistributivo en los países industriales, conspira contra la productividad de los sistemas económicos, al no seguir la regla de oro del sector privado; la igualación de ingresos y costos marginales, cuyo abandono en un sector importante de los sistemas puede llevar a disminuir el crecimiento¹.

En nuestro país sin embargo parece haberse exagerado bastante, tanto en lo que se refiere al problema mismo, como a la magnitud de las cifras.

¹ Ver: Forte, Francesco, y Giardina, Emilio, *The crisis of the fiscal state* y Goo-de, Richard, *Limits to taxation: included in International Institute of Public Finance*, 1979, Congress of Taormina, Detroit, 1981.

1) Método

Antes de analizarlo sin embargo, debería examinarse una nueva cuestión metodológica; la forma de medir el tamaño del sector público, ya que en esta discusión se han aportado cifras totalmente dispares, incluso para referirse al mismo período, lo cual sugiere que existen varias formas de medir, según el punto de vista del que lo hace. Esto es bastante cierto, pero pueden diseñarse alternativas precisas y concretas, aunque rara vez con el contenido absoluto que se les suele atribuir.

No se hará referencia en este trabajo a la unidad de medida necesaria, ya que es indudable que deben descartarse los pesos, por su inestabilidad en el tiempo y, por la misma razón, deben descartarse los dólares, cuyo valor adquisitivo en nuestro país es también fluctuante. Pero además se descartarán también las magnitudes a pesos constantes y se adoptará —como ya se ha hecho— la forma de medir el sector público en porcentajes del PBI, lo cual implica aceptar implícitamente que un gasto público constante es aquel que mantiene una proporción constante con respecto al PBI, criterio que constituye una buena base de análisis.

Los problemas que se plantearán aquí son más de fondo y subsisten, aun aceptando la medición en función del producto, ya que no se refieren a la unidad de medición, problema que se supone resuelto, sino a la naturaleza de las variables a utilizar.

Una magnitud muy en boga en los últimos veinte años es la denominada presión tributaria, es decir, la razón entre la totalidad de la recaudación por vía tributaria y el producto, concepción cuya paternidad es atribuible a Griziotti¹.

En realidad, la concepción de presión tributaria, y más que nada su interpretación, es una extensión inapropiada al nivel macroeconómico de lo que esto significa a nivel microeconómico². En efecto, es posible decir que una persona tiene una presión tributaria de un porcentaje determinado, si relacionamos su ingreso con la totalidad de los impuestos que paga, incluso los que paga por vía de traslación. Pero la extensión del concepto a nivel macroeconómico ya es más discutible. Naturalmente, existe una magnitud impuestos totales/PBI, lo mismo que existe una magnitud impuesto individual/ingreso individual y, tanto una como otra, tienen sentido. Pero no el mismo sentido.

¹ Griziotti, Benvenuto, *Principios de la ciencia de las finanzas*, De Palma, Buenos Aires, 1949, p. 115 y ss. En realidad, Griziotti decía "riqueza", sin definirlo claramente, y no "producto". La interpretación de "riqueza" en el sentido de que se refiere al PBI es posterior.

² Ver Treber, Salvador, *La "carga tributaria"*, Universidad Nacional de Córdoba, III Jornadas Tributarias, Macchi, Buenos Aires, 1971.

En efecto, la presión tributaria individual en el sentido expresado, refleja la parte de su ingreso de la cual una persona debe desprenderse para satisfacer los requerimientos del sector público y tiene para la persona en cuestión significación concreta y definida. En cambio, la presión tributaria global — que es como se ha manejado normalmente el concepto en nuestro país — sólo tiene ese mismo sentido si los fondos recaudados se pagan a otro país. Pero si se utilizan para pagar gastos del sector público en el mercado interno, debe señalarse que la misma comunidad que paga los impuestos percibe los gastos — naturalmente no las mismas personas — y, por consiguiente, existen quienes pagarán más impuestos que los gastos públicos que reciben y también habrá personas que perciben más que lo que pagan, en cuyo caso éstas tendrían algo así como presión tributaria negativa o subsidio.

Esto es así, fundamentalmente, porque la recaudación tributaria es una magnitud financiera, mientras que el PBI es una magnitud económica, y por lo tanto carece de sentido absoluto comparar una magnitud con la otra, si lo que se entiende por ello es representar globalmente el sacrificio que supone para un contribuyente separar parte de sus ingresos para pagar el sector público.

El uso de la expresión, además, es ambiguo en los juicios de valor que contiene. Los sujetos privados, por ejemplo, se quejarán cuando la presión tributaria es alta, mientras que los ministros de Hacienda sostienen normalmente con valoración positiva, que la presión tributaria es fuerte. Esto es más que una oposición de intereses, ya que, cuando un sujeto privado se queja de una alta presión tributaria piensa fundamental y legítimamente en su propia carga tributaria, mientras que un ministro de Hacienda, cuando dice que la presión tributaria es alta, es porque está financiando en forma apropiada los gastos y, por consiguiente, lo que quiere decir no es tanto que la presión tributaria sea alta, sino que la presión inflacionaria es baja.

Por cierto, la presión tributaria representa la parte del gasto total que se financia al margen del sistema de "quid pro quo" característico de la economía privada, con el posible costo de eficiencia que ello implica, pero esto ya es otra cosa.

En realidad, lo que refleja el verdadero tamaño del sector público es el gasto público — como veremos, sólo algunas clases del gasto público — que si son una magnitud económica y no financiera. En realidad, estrictamente, la carga sobre el sector privado se establece no cuando se sancionan los tributos, ni siquiera cuando se fijan las tarifas, sino cuando se determina la magnitud del gasto público. Una vez que ésta está definida, la única opción que existe es financiarlo con tributos, precios o con algún otro recurso de financiamiento del déficit fiscal, cosa que está subrayada claramente cuando se examina el Cuadro II f en el que, como se

ha señalado, tanto gastos como recursos están en equilibrio, necesariamente en equilibrio, y la única opción posible es equilibrarlo de una manera u otra ¹.

2) Resultados

Siendo el gasto público el que determina el tamaño del sector público y, consiguientemente, la carga que éste representa para el conjunto de la comunidad, pareciera que las magnitudes que aparecen en el Cuadro II d son las que representan el tamaño del sector público. Estas son cifras que fluctúan entre el 22.1% y el 31.4%; son bastante más bajas que algunas estimaciones que se han suministrado pero, como veremos, todavía muy altas.

Esto es así porque existen ciertos gastos del sector público que no se computan en el PBI y, por consiguiente, puesto que la magnitud del sector público es la razón entre dos variables, de las cuales el denominador es el PBI, en el numerador no puede haber cantidades que no estén en el denominador, por lo menos para este objetivo.

El PBI tiene dos maneras de ser conceptualizado — por lo menos — lo que implica que, si se trata de medir la participación de un sector en él, también existen dos formas de hacerlo. Si se trata de medir el PBI, cualquiera de las formas arroja el mismo resultado aritmético pero, como se verá, ello no ocurre si se trata de medir un sector aislado.

La primera manera de conceptualizar el PBI consiste en verlo como la suma de la retribución de los factores productivos, básicamente la retribución al trabajo — salarios — y al capital — intereses, ganancias, etc. —, es decir, la suma que se paga por producir bienes y servicios.

El sector público fuera de mercado no paga retribución del capital; los intereses por la deuda pública no se consideran retribución de factor alguno². Por consiguiente, la única retribución de los factores de la producción que paga el sector público fuera de mercado son los salarios; en el Cuadro II f se observa que los salarios, en los años examinados, se encuentran entre 8.3% y 12.2% del PBI, que es el tamaño del sector público, excluido empresas, visto desde el punto de vista de la retribución de los factores de la producción. Esta forma de medición es la que verdaderamente tiene sentido si lo que se pretende es que se mida el sector

¹ Ver Guisari, Adrián, *El tamaño del sector público*, Universidad Nacional de Córdoba, XIII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1980.

² Para una discusión de este punto ver: Musgrave, Richard A., *The theory of public finance*, Mc Graw Hill, New York, 1959, p. 191 y ss. (Hay traducción española de Aguilar, Madrid, 1968.)

privado de acuerdo con similares pautas y la suma de ambos porcentajes sea 100%.

En efecto, si se dice, por ejemplo, que el gasto público es el 50% del PBI, eso no significa que el Estado sea la mitad del sistema económico, básicamente porque todo el gasto público no forma parte del PBI. En otros términos, si se mide el gasto privado mediante pautas similares a las que se utilizan para medir el gasto público la suma de ambos porcentajes es seguramente bastante mayor al 100%¹.

Pero el PBI puede ser visto también como el valor de la producción de bienes y servicios finales, es decir, como el valor de los bienes y servicios destinados al consumo o a la inversión.

Este enfoque permite obtener una visión diferente del tamaño del sector público, que probablemente sea más apropiada en el sentido de responder más adecuadamente a la pregunta que normalmente se hacen los administrados, ¿cuánto nos cuesta el sector público?, lo que implica, más que preguntarse cuánto es el valor de la producción o de la retribución de los factores del sector público, como en el caso anterior, cuánto cuestan los objetivos que los administradores se han propuesto cumplir a través del sector público o, en otros términos, qué parte del producto se destina a cumplir objetivos públicos. Ello implica básicamente agregar la adquisición de bienes y servicios por éste que, desde el punto de vista de las cuentas nacionales, son bienes intermedios².

Si se examina nuevamente el Cuadro II f, en el cual existen seis magnitudes que representan gasto público, los salarios, los bienes y servicios, las transferencias a empresas públicas, otras transferencias, la inversión real y la inversión financiera, tendremos que solamente representan "absorción" de parte del PBI los salarios, los bienes y servicios y la inversión real.

Las transferencias a empresas y las demás transferencias no constituyen retribución de factores productivos y, por consiguiente, no demandan servicios ni bienes; son subsidios de alguna naturaleza y no forman parte del producto. Son sólo instrumentos financieros, algo así como impuestos negativos. De la misma manera la inversión financiera constituye préstamos y aportes de capital que no forman parte del producto.

Por consiguiente, sólo los salarios, bienes y servicios y la inversión real, es decir, creación de nuevos bienes de capital, absorbe parte del producto y, por consiguiente, para hallar la magnitud del sector públi-

¹ Ver Goldberg, Samuel, *Consideraciones macroeconómicas sobre el sector público*, INPE, Buenos Aires, 1983 (mimeo).

² Ver Banco Central de la República Argentina, *Sistema de cuentas de la República Argentina*, Buenos Aires, 1975, p. 80 y s.

co hay que relacionar estos tres rubros con el producto, cosa que se ha hecho en el cuadro referido en forma parcial. La magnitud del sector público, por consiguiente, está determinada por la suma de las tres magnitudes en el cuadro de referencia, y en el Cuadro II f representa para los años examinados una suma que va del 16.0% al 20.9%¹.

Esto es así si lo que se trata de hallar realmente es la cantidad de recursos que el sector público fuera de mercado exige a la comunidad y adquire del PBI para cumplir sus fines. Pero, ahora, la suma del sector público con el sector privado será superior al 100%.

Naturalmente, si lo que se propone es hallar la medida de la influencia financiera del sector público, es necesario sumar todos los rubros, es decir, los totales del cuadro.

Además, si lo que se trata es de identificar el poder que tiene el sector público para influir con sus decisiones en las del sector privado, también deberían agregarse las empresas públicas, que, como señalamos más adelante², están en el orden del 9 al 10% del valor agregado, y a que las empresas públicas se miden de esa manera, como las empresas privadas. Incluso es posible —como se ha hecho— tomar no el valor agregado sino el gasto de las empresas, pero, en este caso, la suma será mayor del 100%.

3) Evaluación comparativa

En este caso es también inevitable la comparación internacional.

Para ello se han elegido varios países de diversas regiones del mundo, cosa que no se ha hecho al azar sino teniendo en cuenta dos circunstancias: la disponibilidad de información y que tengan una organización política federal similar a la Argentina puesto que se toman los tres niveles de gobierno. De las tres alternativas posibles para medir el sector público, se han seleccionado los gastos totales, es decir, la magnitud más alta, dejando presentes las objeciones que esta magnitud merece, pero admitiendo su comparabilidad.

Como puede deducirse examinando las cifras, el gasto público argentino en relación con el PBI, está más cerca de los países que gastan menos (Indonesia, Brasil) que de los que gastan más (Alemania, Austria), considerando sólo las federaciones.

¹ Para una forma similar de medir el tamaño del sector público ver Musgrave, Richard A. y Peggy B., *Public Finance in theory and practice*, Mc Graw Hill, New York, 1980, p. 140 y s.

² Capítulo IX.

CUADRO III

MAGNITUD DEL SECTOR PÚBLICO FUERA DE MERCADO

(En % del PBI, gastos totales de los tres niveles de gobierno)
(Año 1980)

	%	Número Índice base 100; Argentina
Argentina	31.4	100.0
Australia	31.9	101.6
Austria	49.0	157.3
Brasil	25.6	81.5
Alemania Federal	48.9	155.7
India (1979)	21.8	69.4
Indonesia	25.1	79.9
Malasia	36.3	115.6
México (1978)	46.9	149.4
Sudáfrica	26.1	83.1
Suiza	37.2	118.5
Estados Unidos	37.2	118.5

Fuente: International Monetary Fund, Government Statistics, Volumen VII, 1983
Washington D.C. 1983, United Nations, Yearbook of National accounts
statistics 1981, New York, 1983.

Pero como ya se ha visto, decir que Alemania y Austria gastan más e Indonesia y Brasil menos significa poco, puesto que son países totalmente diferentes del nuestro.

En otros aspectos del análisis del gasto público se han examinado los estudios cuantitativos realizados amoldándolos a lo que debía ser¹. Con respecto al volumen del gasto público, un trabajo de similar naturaleza ha sido realizado por Petrei².

Petrei elabora una "norma" para los países que se comparan, que es el resultado de suponer que existe una relación funcional entre gasto público e ingreso per cápita. Determina esa "norma" ajustando los datos de los distintos países, con lo cual establece esa relación funcional

¹ Ver el punto a) 2) de este mismo capítulo en que se examina el estudio de Tait y Heller.

² Petrei, Amalio H., "Gasto público y déficit fiscal, posibilidades de reducción", *Revista Estudios*, Córdoba, julio-setiembre de 1983, p. 98 y ss.

en forma de una curva que representaría el gasto público "normal" que debiera tener cada país.

Así, encuentra que ciertos países están por debajo y otros, por encima. En ese sentido, la posición de Argentina cambió en la década de los setenta. Según este análisis, en 1972 la Argentina estaba sensiblemente por debajo de lo que hubiera correspondido si hubiese ocupado su lugar según su ingreso per cápita. Pero durante los ocho años siguientes el gasto público, como ya se ha visto, aumentó notoriamente, y en 1980 la posición argentina era levemente superior a la norma que le correspondía, por lo cual ocupaba una posición por encima de la norma bastante similar a la de Indonesia, Chile y Colombia, muy distinta de, por ejemplo, Dinamarca, Reino Unido y Nicaragua, que están muy excedidas de su norma, y también de Suiza, Estados Unidos y Venezuela, que están muy por debajo de su norma.

Esto pone en evidencia que las cifras argentinas no son tan escandalosamente altas como muchas veces se ha supuesto y parecen ser más bien moderadas¹.

Incluso, no parece darse en el largo plazo el fenómeno observado en otros países de un crecimiento constante del gasto público más allá de lo que crece el sistema económico².

e) El gasto como generador de inflación

Independientemente de los rasgos de ineficiencia que implica el gasto público, se ha sostenido también que su volumen da origen a presiones inflacionarias, cosa que es un tanto novedosa en los últimos años ya que normalmente ésta fue una imputación para el déficit fiscal. Este enfoque puede considerarse desde dos puntos de vista diferentes.

En primer lugar, puede sostenerse que un incremento del gasto público con una recaudación tributaria constante da origen a presiones inflacionarias. Esta alternativa significa un crecimiento del generativamente denominado "déficit fiscal", que será examinado más adelante.

Una segunda alternativa propone que un crecimiento del gasto público da lugar a presiones inflacionarias, inclusive con un incremento equivalente en la recaudación tributaria. Aunque no se conoce una refe-

¹ Para un punto de vista coincidente, ver: Lascano, Marcelo R., *Política económica actual*, Tilton, Buenos Aires, 1981, p. 99 y ss.

² Ver Mann, Arthur, y Schultness, Walter, *El crecimiento del gasto público, la ley de Wagner y la estructura macroeconómica argentina en el siglo XX*, Universidad Nacional de Córdoba, XIII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1981, p. 131 y ss.

rencia explícita, esta posición podría estar inscripta en la tradición del famoso teorema de Haavelmo acerca de los efectos del presupuesto equilibrado, vinculado a la corriente keynesiana¹.

En efecto, este conocido teorema, referido al problema dominante de la época, que era la desocupación y la caída del ingreso en los períodos depresivos, sostenía que un crecimiento del presupuesto con un crecimiento equivalente en los impuestos aumentaba el ingreso nacional también, quizás en menor medida que un incremento autónomo de los gastos.

Esta concepción estaba basada en la diferencia que existe entre multiplicador del gasto exhaustivo, "g", y el de los impuestos, "i".

En efecto, suponiendo, para concretar ideas, una propensión marginal a consumir de 0.9, el multiplicador del gasto era:

$$g = 1 + 0.9 + 0.9^2 + \dots = 10$$

y el de los impuestos:

$$i = -(0.9 + 0.9^2 + 0.9^3 + \dots) = -9$$

La suma algebraica de ambos multiplicadores es la unidad y, consecuentemente, ése es el multiplicador del incremento equilibrado del presupuesto, lo que implica que un aumento equilibrado del presupuesto en una suma fija aumentará el ingreso nacional en esa suma fija, mientras que si se trata de incremento autónomo de los gastos, con el supuesto de 0.9 propensión marginal a consumir, el aumento será de 10 veces.

Este teorema, que estaba elaborado para el supuesto de no utilización plena de los factores de la producción, da por resultado el hecho de que el aumento equilibrado del presupuesto es expansivo y, por consiguiente, quizá daría la razón a quienes sostienen que el incremento del gasto público, aun financiado por aumento en la recaudación tributaria, origina presiones inflacionarias.

Sin embargo, la magnitud de esta presión, según el multiplicador indicado más arriba, parece perder importancia frente al déficit fiscal, especialmente teniendo en cuenta la importancia que se le ha asignado al problema en nuestro país, que parece desproporcionada con este resultado analítico.

¹ Haavelmo, Trygve, *Efectos multiplicadores de un presupuesto nivelado*, incluido en: Smithies, Arthur, y Butters, J. Keith, *Lecturas sobre política fiscal*, Revista de Occidente, Madrid, 1959.

Pero, además, toda la cuestión de los efectos del presupuesto equilibrado está basada en el supuesto de que hay recursos ociosos y que la expansión del presupuesto crea ingreso, lo cual no es necesariamente válido para el caso de ocupación plena y menos para el de estancamiento.

No obstante, la idea de que el gasto público puede tener consecuencias inflacionarias, aun en términos de presupuesto equilibrado, puede reconocer otras raíces.

Puede basarse en una afirmación del economista australiano Colin Clark, repetidamente sostenida por éste a partir de los años treinta, según la cual un nivel de imposición de más del 25% del PBI tiene consecuencias inflacionarias. Es decir que esta propuesta está más bien referida al sistema tributario que a los gastos.

O, de lo contrario, puede —más probablemente— estar fundada en el punto de vista sostenido por Milton Friedman, que sugiere que cuanto mayor sea el sector público en relación con el sistema económico, es más probable que la tasa de inflación sea más alta.

Ambas tesis fueron contrastadas con cifras por Peacock y Ricketts sobre la base de datos de veinte años de los 23 países de la OECD. En este estudio no hallaron correlación alguna que justificara la afirmación de Clark. En cambio, encontraron algunas evidencias que confirmaban la tesis de Friedman. Las cifras de estos países sugerían que la tasa de inflación tiende a ser mayor en los países en que los imperativos del estado del bienestar son más fuertes y consiguientemente los gastos públicos más altos. Sin embargo, siempre según los autores, los efectos no parecían ser tan formidables como para ser considerados un precio demasiado alto por tener un electorado feliz y promover la estabilidad social¹.

¹ Peacock, Alan T., y Ricketts, Martin, *The growth of the public sector and inflation*, incluido en: Hirsch, Fred, y Goldthorpe, John H. (eds.), *The political economy of inflation*, Martin Robertson, Londres, 1978.