

Causas del Crecimiento del Gasto Público

José Marcos Bulacio

Universidad Nacional de Tucumán
Casilla de Correo 209
4000 Tucumán - Argentina
(0381) 4364093 Int. 164
e-mail: jbulacio@herrera.unt.edu.ar

1. Introducción

Las importantes reformas en el sector público argentino llevadas a cabo durante la década pasada no dieron alivio financiero al Estado. El ahorro que aportaron las privatizaciones fue rápidamente compensado con el aumento de otras partidas de gasto. A ello se sumó el déficit producido por la reforma previsional y la rebaja de los aportes patronales.

Siendo el exceso de gasto la explicación más directa de la crisis financiera del sector público, este trabajo busca indagar sobre las causas de su crecimiento. Ellas son generalmente diversas y concurrentes debido a la complejidad del Estado y la variedad de sus funciones. Este trabajo explora a la luz de las modernas teorías existentes en la doctrina las causas del aumento del gasto público en Argentina.

Los resultados de este estudio se presentan de la siguiente manera. En la Sección 2 se analizan las principales teorías que explican el tamaño del gasto público. En la Sección 3 se presentan los principales componentes de gasto de Argentina y su evolución. En la Sección 4 se evalúan las hipótesis como fuentes de explicación de la dinámica del gasto. En la Sección 5 se presentan las conclusiones.

2. Hipótesis sobre el crecimiento del Gasto Público

Distintas hipótesis se han presentado para explicar el crecimiento del gasto público. Dentro de ellas se encuentran las teorías tradicionales representadas por la **Ley de Wagner** y el **Efecto Desplazamiento**, las cuales que había explorado en un trabajo anterior¹. Se trata fundamentalmente de hipótesis empíricas que se construyen a partir de la observación de datos históricos. La Ley de Wagner postula un gasto público creciente en términos del producto resultado del progreso tecnológico y la urbanización unido al aumento en los gastos de bienestar. También postulaba una creciente intervención del Estado en la actividad económica para prevenir la formación de monopolios privados. El Efecto Desplazamiento señala que bajo estados de conmoción social el gasto crece como resultado de la mayor presión impositiva que la sociedad está dispuesta a aceptar, pero que desaparecidas las causas el gasto no vuelve a su nivel anterior.

Pero las razones por las cuales el gasto público crece son las mismas que explican la naturaleza de las funciones que el Estado o porqué tiene determinado tamaño. Al evaluar estas teorías y analizar las variables explicativas podemos explicar el fenómeno. Estas variables pueden integrar una función de demanda o de oferta de bienes públicos

Dentro de las que explican el comportamiento del gasto público con un enfoque de demanda tenemos en primer lugar aquellas que postulan que la función del gobierno es la de **proveer de bienes y servicios públicos y corregir externalidades**. Esta teoría encuentra su principal impulso dentro del campo de Public Choice y postula que el crecimiento del gasto surge a partir de las características de la demanda por bienes públicos de los individuos. Con la ayuda del teorema del votante mediano puede definirse una función de demanda que depende del precio de los bienes públicos, del ingreso del individuo y de otros factores. Dentro de estos

últimos factores se encuentran, entre otros, la explicación del crecimiento del gasto por aumento de los gastos de infraestructura como resultado del incremento en la urbanización, una de las hipótesis dada por Wagner.

La mayoría de los estudios empíricos realizados siguiendo este enfoque dan cuenta de una demanda inelástica de bienes públicos. Ello no debería sorprender a partir del hecho que muchos bienes públicos no tienen buenos sustitutos y resultan imprescindibles (como los bienes públicos puros). También se ha observado en las últimas décadas una suba en el precio relativo de los servicios respecto de los productos industriales debido a los avances tecnológicos que han beneficiado a estos últimos. El precio de los bienes públicos, al tener su costo de producción un alto componente de recursos humanos, ha sufrido un proceso similar. El aumento del precio de los bienes públicos unido a una demanda inelástica ha producido un aumento del gasto público. Este argumento, denominado “efecto Baumol” en honor a su autor, ha sido bastante exitoso en los trabajos empíricos para explicar el aumento del gasto.

La segunda hipótesis que puede destacarse surge de la visión del gobierno como ejecutor de políticas sociales produciendo **ajustes en la distribución del ingreso**. Esta teoría tiene aspectos normativos que es preciso destacar. Es conocido dentro de la economía del bienestar que si bien el mercado puede generar una distribución óptima a partir del sistema de competencia, ello no necesariamente conduce a una distribución justa. Es a partir de allí y con la ayuda del segundo teorema de la economía del bienestar que surge la función del Estado efectuando las correcciones en la distribución. Si bien la misma provisión de bienes públicos lleva consigo una acción redistributiva al definir para quien producir, es necesaria una acción correctora del Estado mediante subsidios directos. La demanda por redistribución surge a partir de la hipótesis del votante mediano y del hecho que el empeoramiento en la distribución del ingreso se manifiesta en que el ingreso del votante mediano es inferior a ingreso medio de la población, generando una acción correctiva que se trasmite a partir del voto.

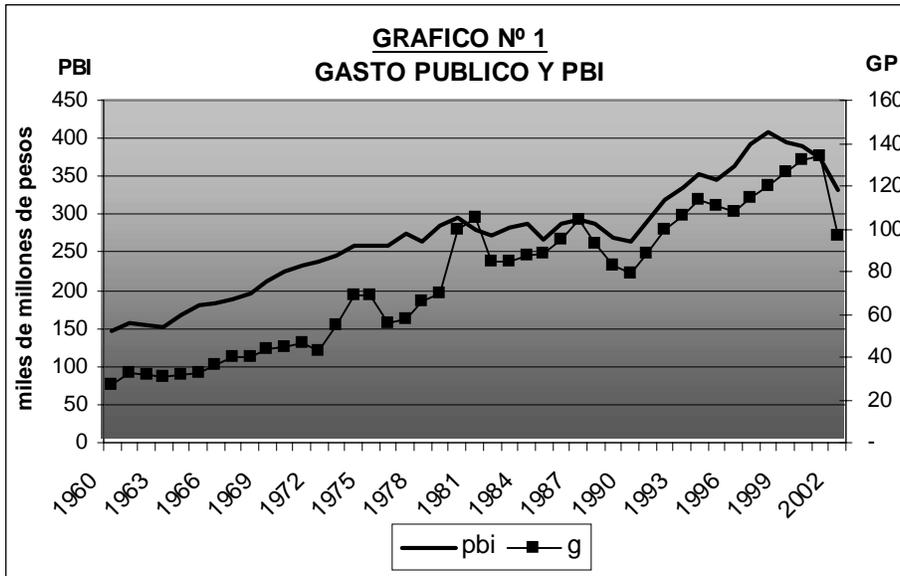
Dentro de las teorías que tienen que ver con la oferta de bienes públicos se encuentra la del **efecto burocracia**. Quienes sostienen esta teoría presentan a la burocracia como un factor de poder dentro del gobierno que busca maximizar la porción de presupuesto que administra. Esta conducta tiene paralelo con la de una firma que opera en los mercados tratando de maximizar su tamaño porque con ello aumenta sus beneficios. En la visión de Niskanenⁱⁱ el objetivo de la burocracia al maximizar el presupuesto a su cargo es mejorar su sueldo, las prerrogativas de su cargo, imagen ante la opinión pública y poder. Cuando más grande es el departamento o agencia gubernamental que cada uno maneja mejoran las perspectivas de promoción dentro del escalafón del gobierno. Por ello los funcionarios compiten entre ellos por la distribución de los fondos. Otro factor que genera un aumento del gasto en personal es el estímulo a la creación de más puestos de trabajo en un contexto de alta desocupación. Ello beneficia a los allegados directos a la burocracia dominante que administra las políticas del gobierno, particularmente cuando no existe una administración de personal independiente y con reglas estrictas para el ingreso al servicio público.

La cuarta teoría que examinamos que también se anota dentro del lado de la oferta es la **ilusión fiscal**. Aquí el grupo que presiona para el incremento del gasto es el sector político que gobierna. Su acción se ve facilitada mediante la implementación de políticas tributarias que disimulan la presión impositiva en la forma de impuestos indirectos que se pagan a través de los precios de los bienes de consumo y generan menor resistencia en la sociedad. Otra forma en que se manifiesta la ilusión fiscal es cuando existe un divorcio entre la política del gasto y los esfuerzos por generar recursos tributarios. Dentro de ellos se anotan los sistemas de coparticipación federal de impuestos que en el caso de nuestro país tienen un rol protagónico.

3. Características del Gasto Público en Argentina

GASTO PUBLICO E INFLACION

En el Gráfico N° 1 se describe la evolución del Gasto Público en Argentina expresado a moneda constante. Puede observarse que hasta 1972 el gasto tiene un suave crecimiento que acompaña al del producto. Entre 1973 y 1990 el gasto crece con marcadas oscilaciones de aumentos y disminuciones (con picos en 1974, 1981 y 1987) pero para terminar en un escalón superior. El PBI en tanto mostró un crecimiento sostenido hasta 1980 para allí estancarse hasta fines de la década. A partir de 1990 y hasta el 2001 el gasto tuvo un fuerte y sostenido crecimiento para decaer abruptamente en el año 2002. El PBI que había mostrado una tendencia similar hasta 1998, comenzó a retroceder antes que lo hiciera el gasto, primero suavemente y luego en forma pronunciada en el 2002.



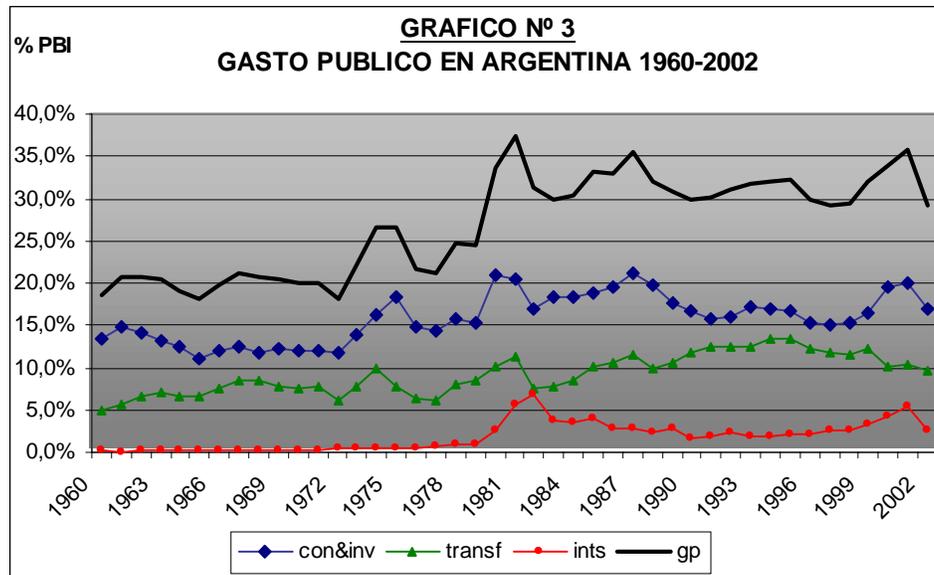
Cuando se relaciona el comportamiento cíclico del gasto público con los aumentos de precios se advierte que a cada fase creciente de aumento del gasto por encima de la tendencia del producto siguió una aceleración inflacionaria que permitió retrotraer el gasto hacia un nivel inferior.



En el gráfico N° 2 podemos apreciar este fenómeno a través del índice de costo de vida que muestra aceleraciones en el aumento de los precios en los años posteriores a cada una de los picos señalados. Lo expuesto permite inferir que el ajuste del gasto a la baja sólo se produce vía licuación por aumento de precios y no mediante una reducción en el gasto nominal. Este resultado acentúa los efectos redistributivos que la sociedad recibe de las crisis financieras del sector público.

Otra conjetura que se puede plantear a partir de los datos es que existe un límite para el tamaño del Estado y que este tiene relación con el tamaño del producto y con la capacidad de

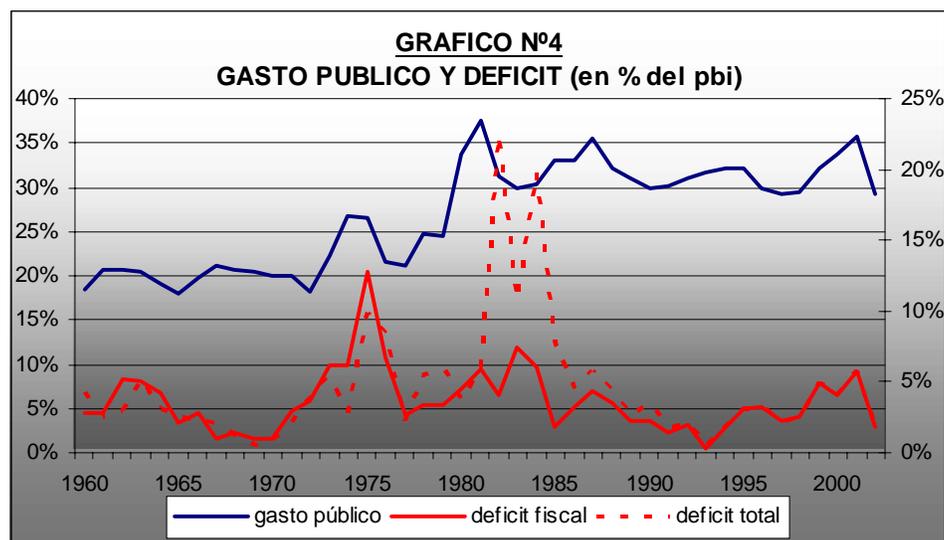
financiar el gasto. En el Gráfico N° 3 mostramos los principales componentes del gasto expresado como porcentaje del PBI. Como se puede apreciar el aumento del gasto que se produjo en el período 1973-90 ha aumentado su tamaño desde un rango del 20% del PBI en el período previo a un piso del 30% del producto. Las tendencias a la suba por encima de ese nivel fueron quebradas en los años 1981, 1987 y 2001 vía aumento de precios.



EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO

La tendencia constantemente expansiva del gasto público se vio siempre frenada por la insuficiencia de recursos para financiarlo. El déficit fiscal ha sido un problema crónico de la economía argentina y que produce un verdadero obstáculo al crecimiento económicoⁱⁱⁱ.

En el Gráfico N° 4 mostramos el déficit del sector público argentino. La línea llena muestra el déficit fiscal resultante del manejo presupuestario del Estado. La línea punteada agrega a este valor el déficit cuasifiscal del Banco Central, rubro que fue determinante para explicar la hiperinflación de fines de la década de 1980 y que fue eliminado a comienzos de la década siguiente.



El gráfico muestra que el déficit fiscal tiene un comportamiento cíclico cuya extensión oscila entre siete y diez años. Cada ciclo comienza con el aumento del gasto público que dispara el déficit y cierra con un ajuste inflacionario que lo reduce en términos reales. Hasta fines de la década de 1980 el financiamiento del déficit se producía vía emisión monetaria la cual iba rápidamente a los precios haciendo bajar el gasto en términos reales.

En la década de 1990 el gobierno dejó de financiarse vía emisión y lo hizo con endeudamiento. El gasto público siguió creciendo durante la primera mitad de la década de 1990 pero se mantuvo estabilizado en términos de PBI debido al fuerte crecimiento de la economía. Esta situación cambió a partir de 1998 cuando se comienza un proceso recesivo que impulsa el gasto en términos de producto. El déficit fiscal en tanto, que se mantuvo creciente desde 1994 catapultado por el continuo aumento del gasto, la caída del producto y el déficit del sistema previsional elevó la deuda hasta un nivel que generó la crisis financiera del año 2002. Con la caída de la convertibilidad, y desaparecida la traba en el tipo de cambio el ajuste del gasto a la baja se produce nuevamente vía precios.

4. Análisis empírico de las teorías

LA LEY DE WAGNER

Esta hipótesis ya fue analizada en el trabajo citado usando el enfoque de cointegración de series de tiempo. Postulando una función donde el gasto sea la variable dependiente y el ingreso y la población sean las variables independientes (similar a la usada en el trabajo citado):

$$LG = a + b LY + c LP + e D \quad (1)$$

Donde LG, LY y LP corresponden al logaritmo del gasto público, ingreso y población respectivamente. La variable D es una dummy que se incluye por el período 1975-90 caracterizado por continuas crisis monetarias y financieras. Efectuando las estimaciones los resultados son los siguientes:

Dependent Variable: LG				
Method: Least Squares				
Date: 08/28/03 Time: 18:04				
Sample: 1960 2002				
Included observations: 43				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LY	0.870594	0.165985	5.245026	0
LP	1.050519	0.252552	4.15961	0.0002
DUM1	0.078218	0.03079	2.540351	0.0152
C	-17.87865	2.520307	-7.093839	0
R-squared	0.958305	Mean dependent var		10.7367
Adjusted R-squared	0.955098	S.D. dependent var		0.452813
S.E. of regression	0.095952	Akaike info criterion		-1.76153
Sum squared resid	0.359064	Schwarz criterion		-1.597698
Log likelihood	41.87291	F-statistic		298.7871
Durbin-Watson stat	1.310669	Prob(F-statistic)		0

El test de raíz unitaria (Dickey Fuller aumentado) aplicado sobre LG y LY arrojó que las variables son integradas de orden 1, resultado que entra en lo esperado. Con los residuos estimados se hizo nuevamente el test ADF para confirmar la hipótesis de estacionariedad de los residuos y que las series son cointegrables. El resultado del estadístico t es 6,64 que

comparado con el valor crítico a un nivel de significación del 1% de 4,61 permite rechazar la hipótesis de raíz unitaria y confirma que las series son integrables.

Debido a la presencia de residuos autoregresivos se incluyó la variable AR(1) para corregir dicho efecto.

Dependent Variable: LG				
Method: Least Squares				
Date: 08/28/03 Time: 11:08				
Sample(adjusted): 1961 2002				
Included observations: 42 after adjusting endpoints				
Convergence achieved after 6 iterations				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LY	1.024276	0.25485	4.019137	0.0003
LP	0.823804	0.37718	2.184114	0.0354
DUM1	0.061536	0.044433	1.384931	0.1744
C	-15.84668	3.752055	-4.223467	0.0002
AR(1)	0.388059	0.180364	2.151533	0.038
R-squared	0.959439	Mean dependent var		10.75784
Adjusted R-sc	0.955054	S.D. dependent var		0.436302
S.E. of regres	0.092498	Akaike info criterion		-1.81191
Sum squared	0.316569	Schwarz criterion		-1.605044
Log likelihood	43.05011	F-statistic		218.8004
Durbin-Watson	1.523818	Prob(F-statistic)		0

La elasticidad ingreso calculada es unitaria lo cual se traduciría en una relación gasto producto constante en tanto que la elasticidad con respecto al aumento de la población es 0.82 aseguraría el aumento de dicha relación, situación que no es sostenible en el largo plazo.

EFFECTO BAUMOL

Si la demanda de bienes y servicios públicos fuera inelástica con respecto a su precio entonces el gasto público debería dar una función creciente con respecto a esa misma variable.

$$\frac{\partial G}{\partial P_G} = Q_G(1 + \eta_P) \quad (2)$$

Donde G es el gasto público producto del precio de los bienes públicos (P_G) por la cantidad Q_G . Una estimación empírica de la función de gasto teniendo como variable explicativa el precio de los bienes públicos nos permitiría indagar sobre la presencia del efecto Baumol. Aun en el entendimiento que los valores observados en la serie de tiempo que se usó para este estudio no necesariamente corresponden a valores de equilibrio, resulta interesante efectuar la estimación. Como proxy del precio de los bienes públicos hemos tomado el precio relativo de los servicios respecto a los bienes comerciables (índice de costo de vida versus precios mayoristas). El argumento se apoya en que los bienes públicos son casi exclusivamente servicios y en que el Estado utiliza en su producción muy poco equipamiento de bienes de capital e insumos intermedios.

La función que se evaluó es:

$$G = aPSP + bY + eD + C \quad (3)$$

Donde G, PSP e Y corresponden al gasto público, al precio de los servicios públicos y el ingreso y D es la variable dummy. El test ADF aplicado sobre el gasto, el precio y el ingreso confirman la hipótesis de raíz unitaria y que el orden de integración es uno.

El resultado muestra que los coeficientes de las variables explicativas son significativos y que los signos de los coeficientes se encuentran dentro de lo esperado. El test ADF sobre los residuos arrojó un valor de 4,29 que permite afirmar que los residuos son estacionarios a un nivel de significación del 5%.

Dependent Variable: G				
Method: Least Squares				
Date: 09/01/03 Time: 17:25				
Sample: 1960 2002				
Included observations: 43				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PSP	22934.18	6.173.884	3.714.708	0.0006
Y	0.254633	0.039433	6.457.363	0.0000
DUM1	9.790.816	2.429.320	4.030.270	0.0003
C	-23311.19	3.328.169	-7.004.207	0.0000
R-squared	0.936462	Mean dependent var		50499.69
Adjusted R-squared	0.931574	S.D. dependent var		20741.21
S.E. of regression	5.425.559	Akaike info criterion		2.012.404
Sum squared resid	1.15E+09	Schwarz criterion		2.028.787
Log likelihood	-4.286.668	F-statistic		1.916.007
Durbin-Watson stat	0.990129	Prob(F-statistic)		0.000000

Nuevamente debido a la presencia de residuos autoregresivos se ha incluido la corrección AR(1):

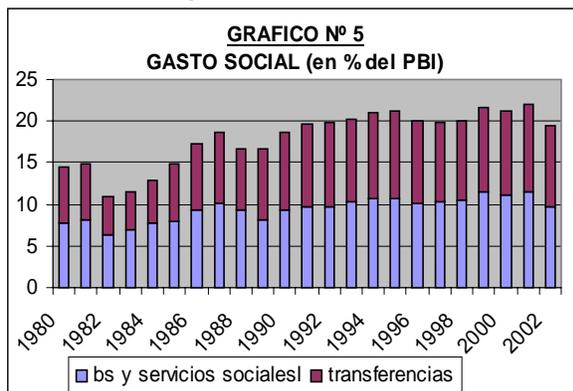
Dependent Variable: G				
Method: Least Squares				
Date: 09/01/03 Time: 17:40				
Sample(adjusted): 1961 2002				
Included observations: 42 after adjusting endpoints				
Convergence achieved after 9 iterations				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PSP	22112.21	6789080	3.257.025	0.0024
Y	0.271380	0.054676	4.963.398	0.0000
DUM1	5871598	3.072.632	1.910.934	0.0638
C	-24082.41	7896073	-3049923	0.0042
AR(1)	0.608249	0.163207	3726856	0.0006
R-squared	0.952236	Mean dependent var		51251.16
Adjusted R-squared	0.947072	S.D. dependent var		20391.55
S.E. of regression	4.691.283	Akaike info criterion		1.985.614
Sum squared resid	8.14E+08	Schwarz criterion		2006301
Log likelihood	-4119790	F-statistic		1844106
Durbin-Watson stat	1591629	Prob(F-statistic)		0.000000

Hay otra relación de causalidad que puede sugerirse a partir de la dependencia funcional del gasto público del precio relativo de los servicios y es el que surge del marco conceptual definido por las identidades fundamentales de las cuentas nacionales, aspecto que habíamos explorado en trabajo citado (AAEP 2001). Nos estamos refiriendo al concepto de déficit gemelos, en cuanto que existe una asociación entre el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pago y el déficit fiscal. En este caso el vínculo lo provee el tipo de cambio real en cuya formación interviene el precio relativo de los servicios respecto a los bienes comerciables.

Cuando el tipo de cambio doméstico se aprecia como ocurrió en la década de 1990, se genera un déficit en la cuenta corriente, al mismo tiempo que el costo de producción de los bienes públicos en términos de los bienes comerciables aumenta. Ello unido a que la demanda de bienes y servicios públicos es inelástica genera un aumento en el gasto público. El motor de la expansión es la mayor disponibilidad de fondos que se genera a través del sector externo y que dispara el déficit fiscal y el endeudamiento del Estado.

EL ESTADO AJUSTANDO LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

El gasto social, definición que incluye bienes y servicios públicos que tienen características redistributivas (como salud y educación) y las transferencias (jubilaciones y pensiones y subsidios al desempleo), ha tenido un crecimiento significativo en términos de producto. En los primeros cinco años de la década de 1980 representaba un promedio de 12,9% en términos del PBI, en tanto que la media de los últimos cinco años (1998-2002) fue de 20,9%. En el Gráfico N° 5 se muestra la evolución del gasto social separado en transferencias y el resto (principalmente salud y educación) y en el N° 6 su participación en el total de las erogaciones del Estado excluido intereses.



. La tendencia creciente que exhibe la serie a partir del año 1984 (año que coincide con el restablecimiento de la democracia en Argentina) da cuenta del hecho que la totalidad del aumento del gasto puede explicarse por el aumento del gasto social. El Gasto Público que alcanzaba 28,2% del PBI a comienzos de la década de 1980 tuvo un promedio de 32,8% en los últimos años bajo análisis mientras que el gasto social aumentó 8 puntos del PBI. La diferencia está explicada fundamentalmente por el ahorro en el gasto público que significaron las privatizaciones (+ 4,8% del PBI).

EFFECTO BUROCRACIA

En Argentina la burocracia gubernamental ha generado a su favor algunas conquistas importantes. Al igual que muchos países tiene el beneficio de la estabilidad laboral que imposibilita el despido de funcionarios públicos. Otra ventaja del empleo público es el tener una jornada laboral más reducida. También los salarios relativos a los del sector privado son superiores e idéntica relación se advierte en los haberes jubilatorios.

En el cuadro más abajo se muestran las remuneraciones promedio por rama de actividad extraída de la encuesta nacional de gastos para los años 1996/97. Puede advertirse

que la remuneración de los trabajadores del Estado se ubica por encima del promedio y que sólo son superados por los de la rama financiera. Esta circunstancia se verifica en cinco de las seis regiones consideradas por la encuesta. Este sesgo a favor del empleo público en los mercados de trabajo puede haberse acentuado en los años siguientes debido a la rigidez salarial que caracteriza al empleo estatal y a la tendencia declinante en las remuneraciones del sector privado por la falta de demanda de trabajo.

También el haber medio jubilatorio del empleado público es mayor que el del privado. En el Gráfico N° 7 podemos apreciar esta comparación que muestra que la relación existente entre los haberes medio jubilatorio para ex empleados en relación de dependencia de las ex cajas de estatales y servicios públicos y la ex caja de Comercio, Industria y Actividades Civiles. Puede verse que a lo largo del período considerado la relación siempre ha favorecido a los jubilados del Estado que sobre el final del período tenían haberes que en promedio superaban a los del sector privado en un 56%.

**Ingreso mensual de la ocupación principal del receptor por región, según rama de actividad.
Año 1996/1997.**

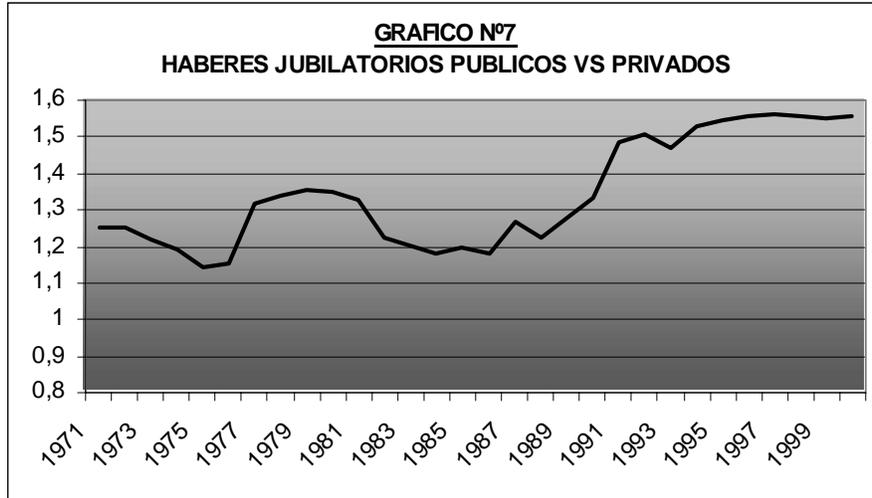
Rama de actividad	Ingreso de la ocupación principal del receptor						
	Total del país	Región					
		Metropolitana del GBA	Pampeana	Noroeste	Noreste	Cuyo	Patagónica
Total	658	767	615	en pesos			756
Industria manufacturera	697	770	658	457	517	528	748
Construcción	442	505	454	299	326	327	486
Comercio, hoteles y restaurantes	606	706	594	399	460	440	632
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	747	809	689	563	673	672	901
Serv. financ., inmov., alquil. y empresariales	1180	1269	1098	787	852	1061	1529
Administración pública, defensa y seg.social	860	1011	873	656	721	727	881
Enseñanza	552	602	506	525	464	541	731
Servicio doméstico	254	328	225	175	180	198	221
Otros servicios	697	872	589	498	425	504	766
Otras ramas	836	1100	837	543	486	648	1164
No sabe / No responde	535	550	0	0	0	490	0

Nota: otros servicios incluye "servicios sociales y de salud" y "otros servicios comunitarios, sociales y personales".

Otras ramas incluye actividades primarias y electricidad, gas y agua.

Incluye sólo a receptores ocupados.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.



Fuente: Panorama de la Seguridad Social – Ministerio de Trabajo

Dentro de las desventajas se cuentan la de tener un escalafón laboral bastante rígido donde las promociones son lentas. A ello se agrega que no existe un sistema claro para medir el esfuerzo laboral y sus resultados en las funciones administrativas. Ello deriva en la ausencia de sistemas de incentivos que premien el esfuerzo laboral y que constituyan la base de un sistema de promociones. Ante la carencia de incentivos y la estabilidad laboral asegurada el resultado no puede ser otro que una baja productividad.

Todos los puntos considerados, estabilidad, esfuerzo laboral, remuneraciones y perspectivas de una mejor jubilación presentan un cuadro de situación a favor del empleo público que lo convierte en más atractivo. Esta circunstancia en un contexto de alta desocupación ha generado una presión de oferta de trabajo que hizo crecer el empleo público y el gasto del Estado.

La evidencia empírica muestra que ello ocurrió en el nivel provincial no así en el orden nacional que debido a las privatizaciones del Estado redujo marcadamente la planta de personal de ese nivel de gobierno.

SECTOR PUBLICO		
PLANTA DE PERSONAL OCUPADA		
CANTIDAD DE AGENTES		
ANO	PROVINCIAS	NACION
1987	1.020.279	
1988	1.061.422	
1989	1.096.295	842593
1990	1.122.993	
1991	1.097.764	
1992	1.109.932	620007
1993	1.154.629	526984
1994	1.164.520	497492
1995	1.213.118	517979
1996	1.201.483	496379
1997	1.239.024	482099
1998	1.269.359	457755
1999	1.326.454	454361
2000	1.379.897	466330
2001	1.380.662	

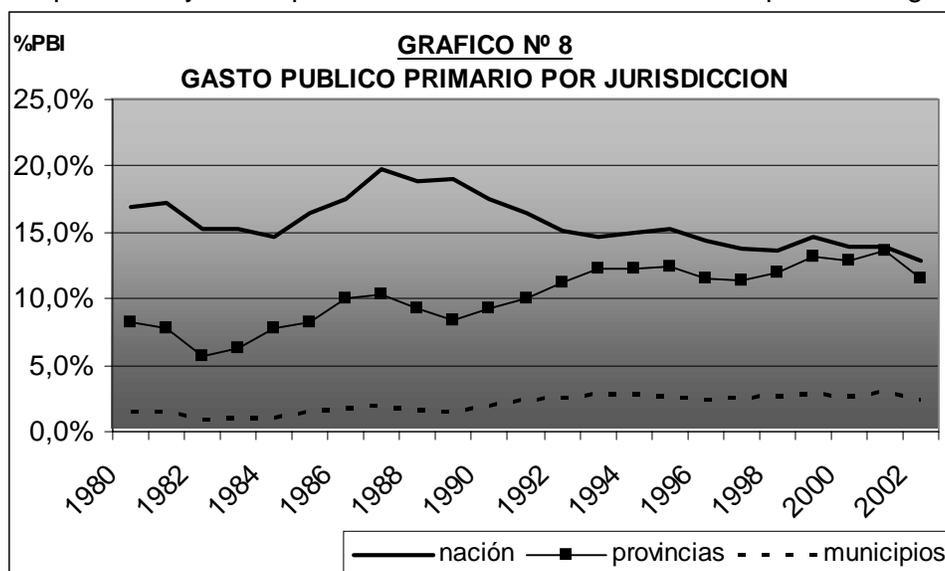
Fuente: Ministerio de Economía

ILUSION FISCAL

Hay dos razones que producen ilusión fiscal en Argentina. En primer lugar la falta de desarrollo del federalismo fiscal como base para la distribución espacial de los ingresos y gastos y en segundo término la existencia de una estructura tributaria dominada por impuestos indirectos.

En los últimos años ha habido escasos desarrollos en la descentralización del gasto público y ninguno en materia de política impositiva. Los recursos tributarios están claramente disociados de la política del gasto debido a la alta concentración en la captación de impuestos en el nivel superior de gobierno (la Nación genera más del 80% de los recursos tributarios). Este fenómeno que ha sido repetidamente señalado como una de las principales fuentes de expansión del gasto particularmente a nivel provincial.^{iv}

En el Gráfico N° 8 podemos observar la tendencia continuamente creciente que siguió el gasto primario provincial y municipal en contraste con la disminución que tuvo el gasto nacional.



El siguiente cuadro cuantifica esas tendencias:

GASTO PRIMARIO EN % PBI			
	80-84	98-02	DIFERENCIA
NACION	15,9%	13,8%	-2,1%
PROVINCIAS	7,2%	12,6%	5,5%
MUNICIPIOS	1,2%	2,7%	1,5%
TOTAL	24,3%	29,1%	4,8%

Las cifras muestran el significativo crecimiento que tuvieron el gasto provincial y el municipal. Las provincias crecieron su participación en el PIB en 5,5% (un 76%) de los cuales la transferencia del sistema educativo explica sólo un 0,6%. Un importante motor de la expansión fue el empleo provincial, que como vimos tuvo un notable aumento.

Esta distorsión continuará en tanto no se produzcan los cambios necesarios en la legislación. El régimen de coparticipación federal de impuestos que de acuerdo a la Constitución Nacional debía dictarse hasta fines de 1996, no avanzó en la definición de un proyecto común. También se suspendió el avance de las reformas tributarias provinciales que

iba a eliminar los malos impuestos y proveer de una estructura impositiva más eficiente a ese nivel de gobierno.

La otra fuente que genera ilusión fiscal es el contar con sistema impositivo con una alta concentración de impuestos indirectos (IVA e Impuestos Internos entre otros) donde la recaudación opera vía precios de los bienes y servicios enmascarando la presión impositiva que el fisco está aplicando. También se anotan en esta política los aranceles al comercio exterior, que lejos de operar como un factor de estímulo y nivelación en la producción para alinear al país en la competencia en los mercados internacionales actúan como importantes fuentes de generación de recursos tributarios. La lista se integra con los impuestos a los débitos y créditos bancarios y el impuesto a los combustibles. Todos ellos conforman un sistema tributario ineficiente que no obedece principios de tributación reconocidos sino que su única ventaja es aportar recursos para financiar un elevado nivel de gasto público.

5. Conclusiones

Las principales conclusiones que pueden destacarse de nuestro análisis son las siguientes:

1. El gasto público siempre tuvo una tendencia creciente aumentando sensiblemente su tamaño en relación al Producto Bruto Interno. Sólo se redujo a través de la inflación generando costos redistributivos a la sociedad.
2. El primer análisis econométrico efectuado con las series de datos muestra elasticidades parciales con respecto al ingreso y población que explican el crecimiento operado en el gasto público pero que resultan insostenibles en el largo plazo.
3. El segundo análisis econométrico exploró la relación que existe entre el gasto del Estado y su precio encontrando que hay evidencias de una demanda por bienes públicos inelástica. Ello unido a la dinámica que siguieron los precios relativos de los servicios contribuyen a explicar los cambios en el tamaño del gasto público.
4. El enfoque presentado permite también sugerir la forma que se relacionan el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos con el déficit fiscal es a través del precio de los bienes públicos. Cuando el tipo de cambio doméstico se aprecia y sube el precio relativo de los servicios se produce un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La suba en el precio de los servicios encarece el costo de producción de los bienes públicos, que con una demanda inelástica hace subir el gasto del Estado y dispara el déficit fiscal.
5. El gasto público social de características redistributivas es la principal fuente de explicación del crecimiento del gasto.
6. Hay evidencias del efecto burocracia en el sentido que dicho sector cuenta con beneficios que superan a los del sector privado. Ello también ha influido en el aumento de la planta de personal del Estado.
7. La falta de una correspondencia fiscal entre ingresos y gastos y la existencia de una estructura impositiva dominada por impuestos indirectos sugiere que la ilusión fiscal es una fuente de expansión del gasto público que se manifiesta en un continuo crecimiento del gasto provincial.

ANEXO ESTADÍSTICO

año	pbi	poblacion	con&inv	transf	subtotal	ints	g%pbi	df	tdf
1960	146612	20616009	13,4%	4,9%	18,3%	0,2%	18,5%	2,8%	4,3%
1961	157021	20950583	14,8%	5,7%	20,5%	0,1%	20,6%	2,9%	2,5%
1962	154529	21283782	14,0%	6,6%	20,6%	0,1%	20,8%	5,1%	2,9%
1963	150865	21616402	13,2%	7,1%	20,3%	0,1%	20,4%	5,1%	5,1%
1964	166405	21949243	12,4%	6,5%	19,0%	0,1%	19,1%	4,2%	3,1%
1965	181653	22283099	11,2%	6,7%	17,8%	0,2%	18,0%	2,1%	2,5%
1966	182827	22611641	11,9%	7,6%	19,5%	0,2%	19,8%	2,8%	2,4%
1967	187665	22934336	12,5%	8,4%	20,9%	0,3%	21,1%	0,9%	2,2%
1968	195727	23260682	11,8%	8,5%	20,3%	0,3%	20,6%	1,5%	1,3%
1969	212442	23600175	12,3%	7,8%	20,1%	0,3%	20,4%	1,0%	0,6%
1970	223878	23962313	12,1%	7,6%	19,7%	0,3%	20,0%	0,9%	0,9%
1971	232299	24354307	11,9%	7,7%	19,6%	0,3%	19,9%	3,0%	2,1%
1972	237126	24769825	11,7%	6,1%	17,8%	0,4%	18,1%	3,7%	3,8%
1973	246005	25198051	13,9%	7,8%	21,8%	0,4%	22,1%	6,2%	5,3%
1974	259305	25628167	16,3%	9,9%	26,2%	0,4%	26,6%	6,2%	2,8%
1975	257767	26049356	18,3%	7,8%	26,2%	0,4%	26,6%	12,8%	9,8%
1976	257736	26458254	14,8%	6,4%	21,2%	0,4%	21,6%	6,7%	8,5%
1977	274192	26862074	14,3%	6,1%	20,4%	0,7%	21,1%	2,7%	2,3%
1978	265358	27265859	15,8%	8,1%	23,9%	0,9%	24,8%	3,4%	5,4%
1979	283979	27674655	15,3%	8,4%	23,7%	0,9%	24,6%	3,4%	5,9%
1980	295787	28093507	20,8%	10,1%	30,9%	2,7%	33,6%	4,4%	3,6%
1981	279750	28524921	20,5%	11,2%	31,8%	5,6%	37,4%	5,9%	6,1%
1982	270914	28965534	16,9%	7,5%	24,4%	6,8%	31,2%	4,0%	22,5%
1983	282054	29411586	18,3%	7,7%	26,0%	3,8%	29,9%	7,5%	10,9%
1984	287693	29859318	18,3%	8,5%	26,8%	3,5%	30,3%	6,0%	19,8%
1985	267698	30304970	18,9%	10,2%	29,0%	4,1%	33,1%	1,8%	7,9%
1986	286805	30750505	19,5%	10,6%	30,1%	2,9%	33,0%	3,3%	4,5%
1987	294236	31198428	21,2%	11,5%	32,8%	2,8%	35,5%	4,4%	5,8%
1988	288663	31645797	19,9%	10,0%	29,8%	2,3%	32,1%	3,5%	4,4%
1989	268639	32089667	17,6%	10,5%	28,2%	2,8%	30,9%	2,2%	2,7%
1990	263722	32527095	16,6%	11,8%	28,4%	1,6%	30,0%	2,3%	3,5%
1991	291620	32956255	15,9%	12,4%	28,3%	1,9%	30,2%	1,5%	1,9%
1992	319634	33398417	16,0%	12,5%	28,5%	2,5%	31,0%	1,9%	2,1%
1993	334891	33846511	17,3%	12,6%	29,8%	1,8%	31,7%	0,3%	0,4%
1994	354436	34300617	17,0%	13,3%	30,3%	1,8%	32,1%	1,8%	1,8%
1995	344352	34768456	16,7%	13,3%	30,0%	2,2%	32,2%	3,1%	3,1%
1996	363383	35209779	15,3%	12,3%	27,6%	2,2%	29,8%	3,2%	3,2%
1997	392857	35656703	15,0%	11,7%	26,6%	2,6%	29,2%	2,3%	2,3%
1998	407983	36109300	15,3%	11,6%	26,9%	2,6%	29,5%	2,6%	2,6%
1999	394171	36567642	16,5%	12,3%	28,8%	3,2%	32,0%	4,9%	4,9%
2000	391061	36884590	19,5%	10,0%	29,5%	4,3%	33,8%	4,0%	4,0%
2001	373819	37278966	20,1%	10,4%	30,5%	5,3%	35,8%	5,7%	5,7%
2002	333094	37667567	16,9%	9,7%	26,6%	2,5%	29,2%	1,9%	1,9%

1) El PBI está a precios del último trimestre de 2002

2) **con&inv**: Consumo e Inversión del Gobierno; **trans**: Transferencias; **ints**: intereses deuda pública; **g%PBI**: total gasto en% del PBI; **df**: Déficit Fiscal; **tdf**: le suma el déficit cuasifiscal

3) FUENTES DE DATOS:

Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica
El Gasto Público en Argentina 1960-85 - FIEL, 1987 .

NOTAS

ⁱ Bulacio, José M. - La Ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina . Anales de la Asociación Argentina de Economía Política Noviembre de 2000.

ⁱⁱ Niskanen, William A, Jr, Bureucracy and Representative Government. Chicago: Aldine, 1971.

ⁱⁱⁱ Bulacio, José M. y Ferullo, Hugo D. – El déficit fiscal en Argentina y sus consecuencias macroeconómicas. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre de 2001.

^{iv} Bulacio, José M. y Ferullo Hugo D., Coparticipación Federal de Impuestos- Pautas para una propuesta de la Provincia de Tucumán. Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre de 1996.

• BIBLIOGRAFÍA – FUENTES DE INFORMACION

BARRO R. J.: “The Ricardian Approach to Budget Deficits”, in *Journal of Economics Perspectives*, Spring 1989.

Bird, Richard M.: *Ley de Wagner sobre el Crecimiento de la Actividad Estatal* en la Dinámica del Gasto Público- Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Hacienda, España 1974.

Buchanan James A. – Musgrave Richard A.: *Public Finance and Public Choice, Two Contrasting Visions of the State* – The MIT Press Cambridge Massachusetts 1999.

CALVO G. A.: “Política económica en aguas borrascosas: vulnerabilidad financiera en economías emergentes”, discurso de recepción del premio de economía Rey Juan Carlos, Madrid 2000.

ELMENDORF D. W. and MANKIWI G. N.: “Government Debt”, in *Handbook of Macroeconomics*

Enders Walters: *Applied Econometric Time Series* John Wiley and Sons, Inc. 1995.

FRIEDMAN B.: “What have we learned from the Reagan deficits and their disappearance?”, NBER Working Paper 7647, 2000.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS - El Gasto Público en Argentina 1960-1985. – Junio de 1987.

MUELLER Dennis C., Public Choice II, A revised edition of Public choice- Cambridge University Press, 1989.

Musgrave R.A.: *Teoría de la Hacienda Pública*. Aguilar 1967

Peacock A.T.- Wiseman J.: *El Crecimiento del Gasto Público en el Reino Unido* en Dinámica del Gasto Público- Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Hacienda, España 1974.

Petrei A.Humberto: *Relación entre el tamaño del Gasto Público y el crecimiento Económico* – Mimeo 1983.

Rosen Harvey S.: *Public Finance* 4th Edition – Irwin 1995.

Stiglitz Joseph E.: *La Economía del Sector Público* – 2da Edición Anthoni Bosch 1995.

Wagner Adolph: *Three Extracts on Public Finance* – en Musgrave-Peacock (ed) *Classics in The Theory of Public Finance* – Macmillan – London 1967.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas: *El Gasto Público en Argentina 1960-85* – FIEL 1987.

Secretaría de Programación Económica: *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social Período*.