

\_\_\_\_\_ : Immigration Act of 1990. <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=84ff95c4f635f010VgnVCM1000000ecd190aRCRD&vgnnextchannel=b328194d3e88d010VgnVCM10000048f3d6a1RCRD> Accessed August 2, 2010.

Uchitelle, Louis: *Disposable American: Layoffs and their Consequences*, New York, Knopf, 2006.

Vogel, Richard D.: "Transient Servitude: The U.S. Guest Worker Program for Exploiting Mexican and Central American Workers", *Monthly Review*, Volume 58, Number 7, 2006.

World Migration: *Costs and Benefits of International Migration*, Geneva, IOM, 2005.

\_\_\_\_\_ : *Managing Labour Mobility in the Evolving Economy*. Geneva, IOM, 2008.

Zolberg, Aristede R.: *Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

Recibido: 09-04-2010 - Aceptado: 09-09-2010

## Estado

### Desesperado

El Gasto Público Social en Argentina, 1980-2008

Mauro Cristeche

Centro de Estudios e Investigación en Ciencias Sociales  
(CEICS)- UNLP

#### Resumen

El gasto estatal suele presentarse como una de las variables que nos permite entender la evolución y las características que adquiere el Estado, así como también puede darnos elementos para pensar las diferentes estrategias de dominación social. Conocer la evolución de la distribución del presupuesto nacional, se vuelve entonces, una tarea fundamental. En este trabajo me propongo analizar la evolución de la partida presupuestaria destinada al Gasto Público Social en el período 1980-2008. El objetivo, a partir del resultado del análisis cuantitativo, es realizar algunas consideraciones sobre las tendencias que expresa la evolución del gasto estatal en Argentina, desde la implantación de la democracia burguesa.

**Palabras claves:** Estado – Gasto público – Dominación social

#### Abstract

State spending is often presented as one of the variables that allows us to understand the evolution and characteristics that the State and may also give us reason to think the different strategies of social hegemony. Knowing the distribution of the national budget, then becomes an essential task. In this paper I will analyze the evolution of the budgetary allocation to the Social Public Expenditure in the period 1980-2008. The goal, from the result of quantitative analysis, is to make some considerations about the trends that expresses the evolution of government spending in Argentina, from the restoration of bourgeoisie democracy to the present.

**Keywords:** State – Public expenditure – Social Hegemony

## Introducción

La discusión sobre la importancia del Estado como actor central en la realidad social ha recobrado fuerza en los últimos años. Y en la Argentina de manera notable. El papel que los Estados nacionales han asumido en el marco de la crisis internacional en curso ha puesto en completa evidencia el carácter puramente ideológico de las profecías que anunciaban, nada más y nada menos que, la “desaparición del Estado”. La desesperada intervención de los principales Estados capitalistas del mundo en pos de salvar a los grandes capitales en quiebra e incluso a otros Estados en crisis, parece haber puesto fin al sinsentido.

En efecto, ese fenómeno llamado “neoliberalismo” (o “capitalismo neoliberal”), que ocupó la escena en el último cuarto del siglo XX, habría tenido por principal característica el retiro del Estado de la vida económica. Consecuentemente, la generalidad de los voceros anti-neoliberales no se cansó de pedir a gritos la “reaparición” del desaparecido. Dicho de otra manera: la respuesta a la miseria generada y generalizada por un nuevo período de acumulación de capital que se habría abierto, particularmente en Argentina a mediados de los ‘70, habría de ser la “vuelta al Estado”.

En este trabajo pretendemos mostrar que, más allá de los distintos gobiernos y las diferentes políticas económicas e ideologías presentes durante los últimos treinta años, se puede detectar un proceso general de crecimiento del Gasto Estatal, incluso a pesar de las grandes crisis económicas, que se encuentra principalmente determinado por el crecimiento del componente destinado a Gasto Social. Ello daría cuenta, más que de la “retirada” del Estado, de una creciente “estatización” de la vida social.

## Consideraciones metodológicas

En este trabajo tomaremos como fuente principal de análisis la “Serie de Gasto Público Consolidado por finalidad-función (1980-2008)” elaborado por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica, del Ministerio de Economía de la Nación. Dicha fuente comporta la ventaja de trabajar con el conjunto del Gasto Público de los tres niveles de gobierno: a) Gobierno Nacional; b) Gobiernos Provinciales y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y c) Gobiernos Municipales. No forma parte del objetivo de este trabajo analizar la descentralización de funciones y partidas. Debe considerarse, entonces, como Gasto Público Total, independientemente del nivel de la estructura del Estado que efectúa el gasto.

El universo que se computa para establecer el Gasto Público Consolidado (GPC) incluye las erogaciones (corrientes y de capital) del Sector Público No Financiero, independientemente de si se encuentran registradas o no en los respectivos presupuestos (gastos “extrapresupuestarios”), sumando todos los niveles.

Se utilizará la serie de GPC en valores constantes. Para ello, la fuente se realiza corrigiendo los valores corrientes con un índice de precios combinado, constituido como un promedio simple del índice de precios mayoristas nivel general y el índice de precios al consumidor, ambos del INDEC. Se utilizó como base para el promedio el año 2001. Para la serie en porcentajes del PBI, se utilizó la serie de PBI base 1993. La evolución del PBI a valores constantes, que no aparece en la fuente, la efectuamos multiplicando el Gasto Público Total de cada año por cien, y luego dividiendo el resultado por el porcentaje de participación del GPT en el PBI.

La forma de distribución del Gasto Público no ha sido uniforme en el período analizado. Otra ventaja de la fuente utilizada es, precisamente, que otorga uniformidad al Gasto público en cuanto a la finalidad-función, esto es, hace abstracción del nombre circunstancial que hayan recibido los diferentes destinos a lo largo del período. La última actualización de la Serie, según aparece en la página web de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se hizo en julio de 2010. No obstante, aparece indicado que todos los datos que se consignan para el año 2008 son cifras provisionales.

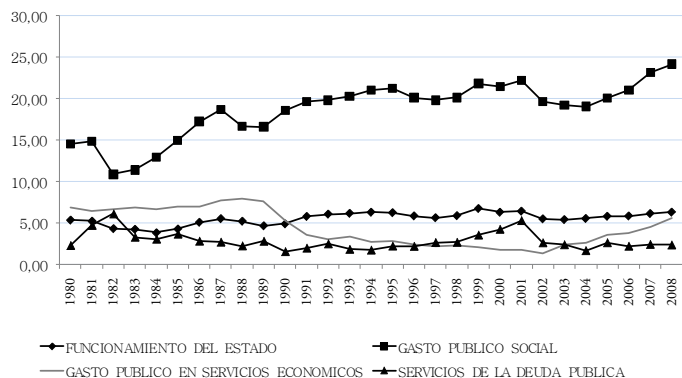
## Gasto Público Social y Gasto Total

El Gasto Público Social (GPS) es uno de los cuatro destinos generales constitutivos del Gasto Público Total del Estado nacional. Los otros tres son:

1. Funcionamiento del Estado, constituido por tres rubros: administración general, justicia y defensa y seguridad;
2. Gasto Público en servicios económicos, constituido por cinco rubros: producción primaria, energía y combustible, Industria, servicios (transporte y comunicaciones) y otros gastos en servicios económicos;
3. Servicios de la deuda pública.

En el transcurso del período analizado, el GPS ha ido asumiendo una importancia cada vez mayor en la composición del Gasto Público Total (GPT), a punto tal que ha absorbido la casi totalidad del incremento participativo de éste en el PBI. En el Gráfico 1, donde se consigna la evolución de la participación porcentual del GPT y sus destinos constitutivos en el PBI, podemos observar claramente esta tendencia.

**Gráfico 1: Destinos del GPT en relación al % del PBI**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica, MEcon.

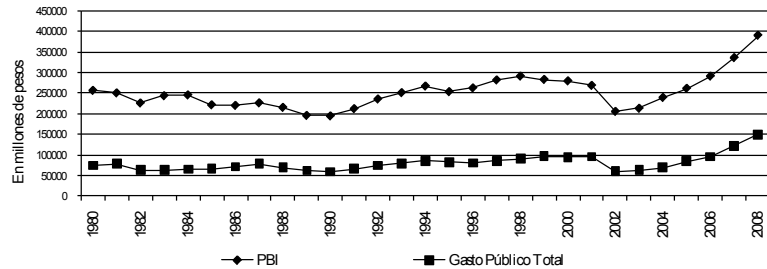
El Gasto Público Total (GPT) ha crecido casi 10 puntos en cuanto a su participación en el PBI. Al comienzo del período, en el año 1980, su participación significaba el 29% del PBI, mientras que en 2008 significaba el 38,5%. No se observa ninguna caída brusca, a excepción del año 2002, en que cae 6 puntos con relación a 2001, y lo hace retroceder al punto de partida (todavía en 2004 la participación del GPT en el PBI era inferior a 1980). Durante la década del '90, su participación se mantiene prácticamente constante. En 1989 significa casi el 32%, mientras que en el año 2000 no alcanza el 34%. Este último porcentaje, constituye a su vez el promedio del período, lo cual nos sirve desde ya para ir desnudando una idea (puramente ideológica) que ha hecho carne en el sentido común: la “desaparición del Estado” durante el menemismo. Finalmente, la evolución del GPT en relación a su participación en el PBI durante el período, implica un crecimiento del 33%.

Luego, es claramente observable el acompañamiento de la curva del GPS respecto de la del GPT. En términos porcentuales, el GPS ha crecido más en su participación en el PBI, que el GPT. En efecto, los 10 puntos que ha crecido el GPT, han sido absorbidos por el GPS. Así, éste pasó de absorber menos del 15% del PBI en 1980, a casi el 25% en 2008, lo cual redundó en un crecimiento del 66%. Por el contrario, la participación en el PBI de los demás destinos generales, se ha mantenido constante. El rubro Funcionamiento del Estado (FE) apenas creció 1 punto (de 5,3 al 6,3%); Servicios económicos (SE) cayó 1 punto (6,8 a 5,6%) y Servicios de la deuda pública (SDP) se mantuvo invariable<sup>1</sup>. No obstante, en términos comparativos y porcentuales, los tres rubros han decrecido.

Para comprender la magnitud real del GPT, es necesario considerarlo en relación a la magnitud del PBI. En el Gráfico 2 podemos observar la evolución del PBI, en el período, a valores constantes. Incluimos la evolución del GPT a los efectos de compararlos.

<sup>1</sup>Al considerar la porción destinada a “Servicios de la deuda pública” debemos tener en cuenta que esta porción del gasto no refleja el neto de ingresos y egresos por el mismo concepto, es decir lo que se paga en relación a lo recibido. Hasta el 2002, la tendencia fue a una permanente renegociación de los pagos lo que implicó una entrada neta y no un “gasto” por parte del Estado. A partir del default de 2002, esta tendencia cambió y los pagos son mayores a la nueva deuda aunque no en términos tan grandes como se refleja al considerar sólo esta categoría, ya que existió un ingreso por deuda, aunque menor al pago.

Gráfico 2: Comparación de la evolución del PBI y el GPT (a valores constantes)

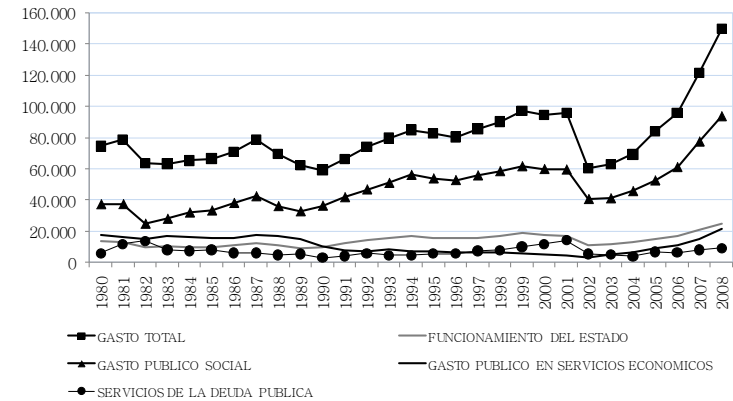


Fuente: elaboración propia. Cálculo del PBI propio, en base a datos de GPC y % del PBI de la Secretaría de Política Económica, MEcon.

El PBI ha crecido un 60% tomando todo el período. En 1980 es de unos 256 mil millones de pesos. La crisis del '82 lo hace caer unos 30 mil millones; desde ahí, no logra alcanzar el punto de partida hasta 1994. La década del '80 es prácticamente de caída neta, que desemboca en el PBI más bajo del período: en 1990, unos 195 mil millones. En los '90 crece lentamente, con algún tropiezo, hasta alcanzar su punto más alto en 1998: 290 mil millones. Luego se avizora la crisis, que lo hace desplomar en 2002: 206 mil millones. Esto es, cae casi un 30% en sólo cuatro años. Se recupera a partir de ese momento y recién en 2005 logra superar los valores de 1980. Finalmente, por lo menos hasta el último año analizado, se observa un crecimiento sostenido a partir de 2002. En efecto, en los últimos seis años del período, casi se ha multiplicado por 2. La tendencia se interrumpe en 2009 y parece retomarse en 2010.

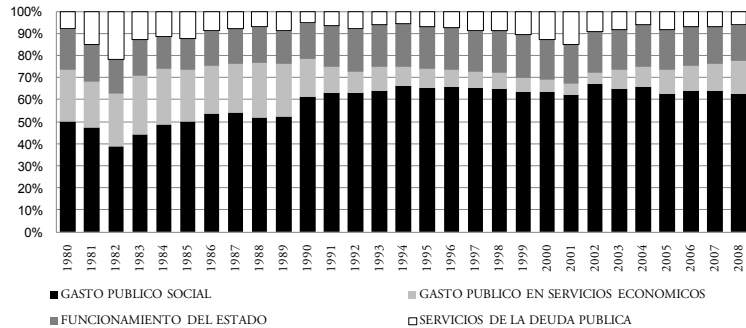
Ahora volvamos al GPT y a sus destinos, y veamos la evolución en valores constantes (Gráfico 3). A valores constantes, tomando el período bajo estudio, el GPT se ha multiplicado por 2. Se observan tres caídas bruscas: en 1982, un 20%; entre 1987 y 1990, 25%; en 2002, 38%. Como resultado, en 2002 el GPT era un 20% inferior que al comienzo del período, y todavía en el año 2004 estaba por debajo de 1980. Efectivamente, la multiplicación del GPT se produce entre 2002 y 2008, en que crece un 150%, pasando de unos 60 mil millones de pesos, a casi 150 mil.

Gráfico 3: Destinos del GPT (a valores constantes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica, MEcon.

Observamos nuevamente que el destino que ordena la curva del GPT es el GPS. Este último creció un 150% en el período. Sus caídas acompañan a las del GPT. Pero conviene hacer una serie de observaciones. Como dijimos, el GPT cae un 20% en 1982, mientras el GPS cae un 34%. Aquí el GPS es el que sufre el desplome, mientras se paga más deuda que en los años anteriores y los otros dos rubros casi no sufren el declive. Contrariamente, entre 1987 y 1990, el GPT cae un 25%, mientras el GPS sólo un 15%, se paga una 100% menos de deuda y el monto destinado a SE cae un 40%. Luego, en 2002 el GPT cae un 38%, y el GPS un 32%, el Estado en *default* paga 250% menos de deuda y SE cae otro 40%. Vale decir: ante crisis profundas, el GPS paga los platos rotos, pero cada vez menos. Por eso el crecimiento comparativo. Finalmente, después del derrumbe generalizado del 2002, todos crecen. Llamativamente, Servicios económicos crece un 750%.

**Gráfico 4: Evolución de la participación de los destinos en el GPT**

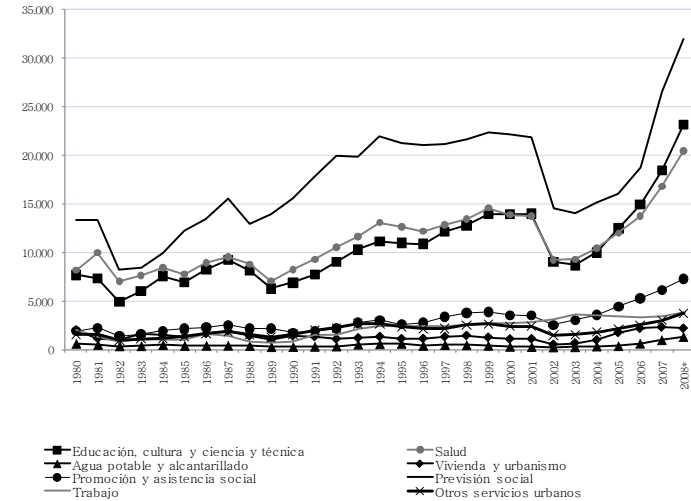
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica, MEcon.

El GPS pasó de absorber el 49,9% del GPT en 1980, a 62,9% en 2008. Es decir, el GPS constituye casi las dos terceras partes del GPT. El porcentaje que asume en 2008 no es el mayor del período. Hay porcentajes similares o incluso mayores en algunos años de la década del '90, y también en los 2000. De todos modos, consideremos que, en términos absolutos, el actual es enormemente mayor. Como pudimos observar, no se registra una situación de acompañamiento a la curva del GPT en los otros rubros, donde los gastos parecen no oscilar en función del GPT, sino que tienen un movimiento más uniforme. Estos rubros han perdido capacidad de participación en el GPT, frente al GPS. En efecto, Funcionamiento del Estado absorbía el 18,5% del GPT en 1980, cayendo al 16,4% en 2008. Servicios de la Deuda significaba el 7,9% del GPT en 1980, y sólo el 6,2% en 2008. Servicios Económicos pasó de participar el 23,6% en 1980 al 14,6% en 2008. Entonces, tomando el período en su extensión, todos pierden participación en el GPT, frente al GPS.

### El Gasto Público Social y su desagregación

El GPS tiene dos desagregados: 8 rubros generales y, dentro de estos, 17 sub-rubros en total. Los 8 rubros generales son: 1. Educación, cultura y técnica, 2. Salud, 3. Agua potable y alcantarillado, 4. Vivienda y urbanismo, 5. Promoción y asistencia social, 6. Previsión

social, 7. Trabajo, 8. Otros servicios urbanos. En el Gráfico 5 podemos observar su evolución durante el período.

**Gráfico 5: Destinos del GPS (a valores constantes)**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Política Económica, MEcon.

Claramente, Previsión Social (PS) es el rubro con mayor participación en el GPS, con un promedio del 35% de absorción durante el período. Luego se ubica Educación, cultura y ciencia y técnica (ECCyT), que ha crecido del 20 al 24%, desplazando del segundo lugar en los últimos años a Salud (S), que históricamente se ubicó en esa posición. Salud se mantuvo constante, con un promedio del 22%. Estos 3 rubros generales sumados significan el 80% del GPS. Previsión Social no contiene sub-rubros. El destino salud se compone con “obras sociales–atención a la salud” (41,6%), “atención pública a la salud” (44,5%) y “INSSJyP–atención a la salud”<sup>2</sup>. ECCyT, tiene un predominio de Educación básica (65%); le sigue Educación superior y universitaria (18,6%).

<sup>2</sup>Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Es fácilmente observable el importante despegue de Promoción y asistencia social (PyAS), sobre todo a partir del 2002. En efecto, al comienzo del período significaba el 5% del GPS, mientras que en 2008 representa casi el 8%, incrementándose en un 400% a valores constantes. Al comienzo del período, de los ocho destinos del GPS, ocupaba el sexto puesto en importancia. Actualmente se ubica en el cuarto lugar, desplazando a *Vivienda y urbanismo* (VyU) y a *Trabajo* (T). Los 3 tienen prácticamente el mismo punto de partida, mientras que en 2008, el gasto en PyAS es tres veces y medio más grande que VyU, y casi el doble que T. Respecto de este último, la tendencia se revierte a partir de 2004. Si observamos nuevamente el Gráfico 6, notaremos que la curva de Trabajo, es la única con un movimiento ascendente en 2002-2003. Mientras el fisco se derrumba, Trabajo crece el 23% en esos dos años. Aclaremos: el destino se compone con *Programas de empleo y seguros de desempleo* (PEySD) y con *asignaciones familiares* (AF). El movimiento es el siguiente: AF cae a la mitad, mientras que PEySD se multiplica por 3. Se trata del *Plan Jefes y Jefas de hogar*, herramienta de contención lanzada por Duhalde. Con Kirchner se invierten los factores: en 2003 PEySD es 3 veces AF; en 2008 AF es casi el doble que PEySD.

Finalmente, *Agua potable y alcantarillado* (APyA) y *Otros servicios urbanos*, que completan el componente del GPS, tienen un lugar marginal. En 2008: 1,4% y 4%, respectivamente. Si les sumamos los porcentajes de VyU (2,3%) y T (4%), los cuatro juntos no llegan al 12%.

El 35% del GPS es Previsión Social, un enorme baúl de recursos. El hecho puede servirnos para pensar el actual conflicto entre gobierno y oposición en torno a los fondos de ANSES. Salud se mantiene constante con el 22%. Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología crece lentamente en el período, y sobremanera a partir de 2004 (el 100% hasta 2008). Promoción y asistencia social es, comparativamente, el rubro que más ha crecido luego de la crisis de 2001. Desde 2002 a 2008 se ha multiplicado por 3, un dato muy significativo. Trabajo pierde peso: al comienzo del período participaba con el 5,6% del GPS; tuvo su momento de oro en 2002, con el 7,7%; y en 2008 apenas alcanza el 4%. A valores constantes, en 2003 el gasto en T es poco menos que en 2008, siendo que el Gasto total pasó de 63 mil a casi 150 mil millones de pesos<sup>3</sup>.

### Desesperado (a modo de conclusión)

El crecimiento del Gasto Estatal en cuanto a su participación en el PBI implica, en términos históricos, una creciente participación del Estado en la vida económica nacional. Afirmar la “desaparición”, “retiro” o “ausencia” del Estado es, sencillamente, no conocer ni siquiera en apariencia el objeto que tenemos en frente. Lo que hemos intentado mostrar en este trabajo es, precisamente, lo contrario. El Estado se ha esforzado, en el período analizado, por asumir un papel cada vez más relevante, y de hecho lo ha logrado.

Asimismo, la importancia cada vez mayor del Gasto Público Social en el Gasto total, y por lo tanto en el conjunto de la economía, supone la importancia cada vez mayor del Estado en la reproducción de la clase obrera argentina. Los capitalistas la explotan a través del conjunto de sus representaciones. Esa explotación incrementada arroja como resultado un porcentaje creciente de población que no puede reproducir su fuerza de trabajo, ni en términos histórico-sociales ni en términos biológicos. Es en su carácter de representante político del capital que el Estado, desesperado, debe combatir las consecuencias del (normal) proceso de acumulación de capital en Argentina. En efecto, los diferentes componentes del Gasto Público Social representan un subsidio al capital en tanto les permite comprar la fuerza de trabajo abaratada por la acción directa del Estado. Por otro lado, esa misma acción directa hace posible la reproducción de la vida de la fracción de la población sobrante consolidada en los últimos años.

La crisis internacional a la que asistimos parece no haber desplegado, hasta el momento, toda su potencialidad. Si se decide, la economía se desplomará y con ella las finanzas del Estado. Ese Estado del cual depende directamente, hoy como nunca, la vida de millones de personas. La población sobrante, que bajo diferentes personificaciones, ya se hizo presente en la arena política argentina, volverá a las calles.

Recibido: 04-05-2010 - Aceptado: 30-05-2010

<sup>3</sup>Probablemente la tendencia se revierta para 2010, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo.