



FACULTAD  
DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS



Universidad  
Nacional  
de Córdoba

# REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

## La dinámica del gasto público en el contexto de la crisis mundial

Berta Reisin, José María Rinaldi

Ponencia presentada en XLVII Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas realizadas en 2014 en la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

**Título: “La dinámica del gasto público en el contexto de la crisis mundial”.**

**Autores: Berta Reisin y José María Rinaldi.**

**Entidad a la que representan: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.**

**Dirección postal: Av. Amengual 639, Barrio Las Tejas del Sur. 5016, Córdoba.**

**Correos electrónicos: [jmrinaldi@arnetbiz.com.ar](mailto:jmrinaldi@arnetbiz.com.ar) y [reisin@eco.unc.edu.ar](mailto:reisin@eco.unc.edu.ar)**

**Fax y teléfonos: 0351 4252024 y 0351 4214374.**

## **Resumen:**

La efervescencia de la denominada crisis mundial, que desde el año 2008 ha provocado cambios paradigmáticos en el pensamiento económico y en la construcción de nuevas evidencias empíricas que serán acopio para nuevas teorías económicas, ha generado el debate particular en el ámbito de las finanzas públicas respecto a la dimensión y dinámica del gasto público, y dentro de él particularmente el de los gastos sociales.

Así, nos encontramos ante dos posturas claramente contrapuestas: la que en la actualidad están llevando los países desarrollados, especialmente los de la órbita de la Unión Económica Europea, de ajustes estructurales con drástica contracción del gasto y deconstrucción del denominado estado del bienestar, por un lado; y en contraposición la orientación simétricamente opuesta de las políticas de las últimas dos décadas, que llevan adelante los países emergentes, particularmente de la región latinoamericana, los que han hecho un significativo esfuerzo por aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social, por el otro. Casi todas las partidas de gasto público social han registrado un incremento no sólo en términos relativos, sino también absolutos, con contadas excepciones de países y períodos.

Por ello el presente trabajo propone un análisis particular de América Latina y especialmente de Argentina, con el objetivo de observar si las políticas expansivas en temas de gasto público, han constituido un verdadero redistribuidor de riqueza y un atenuante del impacto de la crisis mundial sobre sus economías.

En este panorama, Argentina ha experimentado un crecimiento sostenido en el gasto social como uno de los ejes de la política económica de los últimos diez años en el denominado “modelo”. Acompañando este aspecto, se realiza la reforma al sistema previsional, generando un mayor margen fiscal para el incremento del gasto social con fines de inclusión; se incrementa el haber mínimo jubilatorio, mediante una política de inclusión jubilatoria y la movilidad jubilatoria, además de un crecimiento del salario mínimo vital y móvil.

En el presente trabajo, abordaremos el tema desde una visión predominantemente histórica, crítica y estadística.

En esa perspectiva, son objetivos del presente trabajo: analizar la relación entre la dimensión y dinámica del gasto público en el contexto de la crisis mundial, en particular para América Latina y en especial para el caso de Argentina.

Para ello, identificaremos la base tanto teórica como empírica de dicha dimensión y dinámica, realizando un análisis estadístico del detalle de la evolución reciente del gasto público, en particular el gasto social, su incidencia en los agregados macroeconómicos y su rol en el ámbito de la crisis mundial. De esta manera, trataremos de identificar algunas líneas conductoras respecto al debate sobre la expansión del gasto y sus virtudes en evitar los canales de contagio de la crisis mundial.

**Palabras clave: DINÁMICA, GASTO, CRISIS.**

**Clasificación JEL: H 50.**

## Introducción:

La magnitud de la crisis mundial, la incertidumbre de su derrotero y la profundidad de sus consecuencias ha llevado a una virginidad explicativa de sus causas y las medidas de política económica para salir de ella. Sosteníamos, en un trabajo anterior, que: *“De hecho, una de las explicaciones más reiteradas es aquella que insiste en señalar a la codicia como causa de los males que actualmente se viven. Así, según esta explicación bíblica, el inescrupuloso deseo de unos pocos de obtener ganancias extraordinarias condujo al descalabro del sistema bursátil. La contracara de esta afirmación es que el mercado financiero internacional funcionaría sin problemas de no ser por esos codiciosos de Wall Street que se tentaron frente a la (Gran) Manzana, y sobre los que debería encapsularse la culpa”* (Rinaldi, 2010). Esta afirmación ha adquirido relevancia especial en la actual coyuntura del conflicto judicial que mantiene nuestro país con los denominados “Fondos Buitres”.

Pero para comprender la magnitud de la crisis y sus consecuencias asimétricas debemos destacar que a poco de iniciado el presente siglo, el mundo sufrió un cambio estructural profundo con la impronta del dinamismo de China y otros países del Lejano Oriente, como así también el crecimiento generalizado de países emergentes y de, los mal denominados, países en vías de desarrollo. En estos últimos países, gracias al abandono de la “receta del Consenso de Washington”.

Mientras entre 1989 y 1998 los Países Emergentes crecieron sólo un tercio más que los desarrollados (3.8% vs. 2.7%), entre 1998 y 2007 la diferencia se amplió sustancialmente a 6.5% vs. 2.6%” (Llach y Harriague, 2008). Semejantes diferencias se deben encontrar en que las políticas económicas de los países mencionados son más racionales en virtud de haber abandonado los patrones neoliberales del Consenso de Washington. Hoy los países emergentes o en desarrollo han optado por atraer la inversión nacional y extranjera con una economía mixta con un fuerte componente de superávits gemelos, todo lo cual ha redundado en un crecimiento sostenible y en muy baja inflación.

Los diferentes resultados han generado un intenso debate en torno al tema referido a las políticas fiscales. La cumbre del G-20, desarrollada en Londres en 2009, refleja una amplia convergencia con las tesis europeas que encierra visiones diferentes; en ella la reducción del déficit se hará en función de las circunstancias de cada país y se enfatiza en acelerar el ajuste de las cuentas públicas. La intervención de los Gobiernos se limita a los estímulos fiscales (planes de inversión pública, subsidios, recortes de impuestos) ya existentes. Pero el ajuste fiscal sincronizado de varias economías tiene un impacto adverso en la posible recuperación.

La posición de los industrializados contrastó con la visión fiscal expansionista de los dirigentes de los países emergentes. Reducir el déficit a la mitad para algunos países es un ajuste draconiano y que la política de austeridad no es el camino de solución fue la posición de, entre otros, Brasil y Argentina.

Los déficits en la eurozona a raíz del desbordamiento de la situación fiscal de Grecia, han obligado a los países que comparten la divisa europea a sanear sus cuentas. A esta tendencia también se ha sumado Italia y el Reino Unido, que comparte los problemas de déficit excesivo y elevada deuda pública que ha provocado la puesta en marcha de las medidas de estímulo para superar la peor recesión en décadas.

En el otro extremo, los países emergentes, con altas tasas de crecimiento en el nivel de actividad, mejoraron los niveles de recaudación y carga tributaria, lo que les permitió incrementar los presupuestos totales, y de los sectores sociales en particular. La afirmación es especialmente importante para el caso de los países de América Latina que como sostiene el Panorama Social 2013: en un intento inédito, por lo generalizado, de contrarrestar la tendencia procíclica del gasto en momentos en que esto significa su caída, la mayoría de los países de la región tomaron medidas de aumento del gasto público, en general transitorias, para enfrentar los embates de la crisis financiera global y sus posteriores consecuencias. En gran parte, estas

medidas se adoptaron para aminorar los efectos de la crisis en las economías reales, mantener activas las economías locales y regionales, contener el aumento del desempleo y, en definitiva, de la pobreza.

Este acopio de evidencias empíricas está llevando a la conformación de nuevas teorías que servirán de marco al análisis del presente trabajo.

### **Los cambios de paradigma:**

Los comportamientos procíclicos de las ejecuciones presupuestarias han sido la guía obligada de la ortodoxia en función del inevitable faro de la responsabilidad fiscal, las recomendaciones internacionales respecto a la contracción en el gasto particularmente en los corrientes y específicamente en educación, salud o asistencia social. Sosteniendo, además, que el recorte puntual de los gastos de inversión de un sector en particular puede no tener mayores repercusiones en las economías nacionales, “olvidando” las consecuencias en el deterioro de la infraestructura y los insumos materiales que afectan la producción de los servicios sociales.

En esa línea de pensamiento, se afirma que las políticas sociales deben tener como eje excluyente el mercado de trabajo, por lo que la economía debería preocuparse en crecer y generar empleo, por lo que la pobreza, la equidad y la justicia son consecuentes y subsidiarios del empleo.

Un tercer elemento, particularmente importante en el caso del carácter federal de nuestro país, tiene que ver con los procesos de descentralización especialmente profundizados en la década de los noventa con la transferencia de salud, educación y servicios básicos.

Pero el imperio de los hechos, ha destrozado el carácter de “verdad revelada” de los postulados instalados a través del tiempo, surgiendo nuevas teorías a partir de las evidencias empíricas, las que trataremos de mostrar de manera resumida en los siguientes párrafos.

Un detalle importante lo constituye la evolución diacrónica del tamaño “físico” del Estado. El Banco Mundial en 1997, en su habitual Informe Sobre el Desarrollo Mundial titulado “El Estado en un Mundo de Transformación”, sostiene que *“en los treinta y cinco años transcurridos, entre 1960 y 1995, el tamaño del sector público de los países industrializados se duplicó”*. Respecto a los países en desarrollo, el informe decía: *“donde ha crecido y ampliado su campo de acción en forma espectacular durante la segunda mitad del presente siglo”* (Siglo XX). Nos está mostrando un fenómeno similar y en misma época tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados.

Por su parte, y en referencia a las denominadas “economías en transición” (así se llamaba a las economías pertenecientes a la ex URSS), el informe dice: *“han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo excluyente del Estado pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas, sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible”*.

En el muy largo plazo, podemos ver la evolución del gasto público en los países desarrollados, de la siguiente manera:

<b>Gasto Público en países desarrollados</b>	
<b>1.- Evolución de los niveles de Gasto Público</b>	
<b>Año</b>	<b>Gasto Público En % del PBI</b>
<b>Alrededor 1870</b>	10,7
<b>1913</b>	12,7
<b>1920</b>	18,7
<b>1937</b>	22,8
<b>1960</b>	27,9
<b>1980</b>	43,1
<b>1990</b>	44,8
<b>2000</b>	38,9
<b>2010</b>	44,6

**Fuentes:**

*Hasta el año 1990: Tanzi y Schuknecht: Public Spending in the 20th Century-Cambridge University Press*

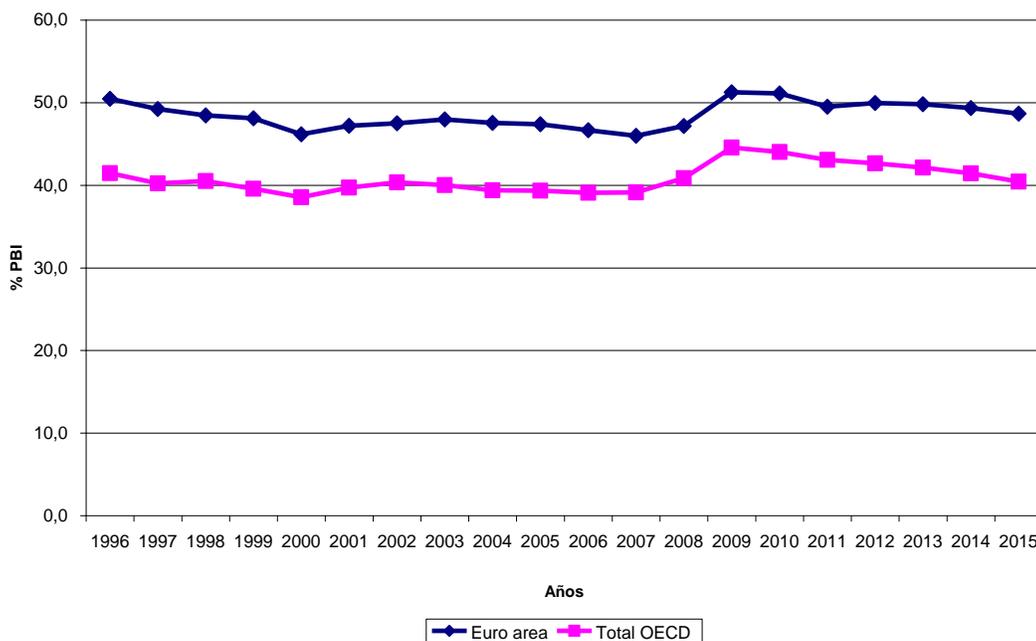
*Despues de 1990: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)*

Allí vemos como en el muy largo plazo el gasto público se incrementa de manera sistemática y en gran escala, con algunas especificidades muy notables. Creció aún entre 1870-1913 donde predominó el concepto de “estado gendarme”, el periodo de mayor crecimiento es 1913-1920, que abarca la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el segundo periodo en el ranking de crecimiento es post Segunda Guerra Mundial y hasta la década de los ochenta.

Es con el inicio del neoliberalismo que se observa una reducción de la tasa (1980-1990) y se transforma en negativa. Sin embargo, en porcentaje del total del PBI el descenso es moderado.

Las nuevas condiciones del mundo en la primera década del Siglo XXI, mencionadas supra, se expresan en una tasa de incremento del gasto que es tercera en el ranking histórico. En el ANEXO I se puede observar que los países desarrollados, con el indicador Gasto Público / PBI (en la última línea el promedio de países desarrollados “TOTAL OCDE”), supera el 40%, llegando en 2009-2010 a casi el 45 %. Algunos de ellos entre 50-60%; Irlanda llegó en 2010 al 67 %. La evolución del promedio de los desarrollados la podemos ver en el siguiente gráfico:

Evolución del gasto público en Países Desarrollados  
en % del PBI



Fuente: OCDE.

Con ello se puede afirmar que a mayor nivel de desarrollo mayor nivel de participación del gasto público respecto a PBI que en países en vía de desarrollo. Este es un elemento importante en el debate respecto al rol del Estado y la evolución doctrinaria en torno a ello.

El debate arrancó con los economistas clásicos en los siglos XVIII y XIX y continuó durante las tres últimas décadas del siglo pasado con la impronta neoliberal, para reinstalarse en el transcurso del presente siglo, particularmente en el actual contexto de la crisis mundial.

Los clásicos en el siglo XVIII hablaban de un sector público mínimo, por vía de un Estado denominado “gendarme” que solamente cumpla funciones de seguridad, justicia, defensa y relaciones exteriores; aquello que habíamos llamado bienes públicos puros. Ello era posible ya que en aquel momento no existían demandas sociales de educación, salud pública, etc., grandes rubros del gasto social de los presupuestos actuales. La demanda de la educación primaria por parte de la población se inició recién con la Revolución Industrial, a mediados del siglo XIX.

La influencia de los clásicos fue determinante en el siglo XIX y hasta muy entrado el siglo XX, concretamente hasta la primera guerra mundial.

En el siglo XX tenemos, por un lado, Estados con un manejo integral de la economía y luego una transición hacia el capitalismo, es decir lo que se daba en llamar la ex - URSS y toda su área de influencia; por el otro, países capitalistas donde creció el Estado en gran escala y que se hace visible a través de la relación Gasto Público / PBI y de una cada vez más fuerte intervención regulatoria del Estado, como viéramos más arriba.

Por eso la imagen al inicio del siglo XXI es que la mayoría de las economías no son ni capitalistas, ni socialistas, son economías mixtas, que provienen de historias y de experiencias totalmente diferentes, pero que coinciden en la característica de ser economías mixtas. Esas economías tienen proporciones diferentes en la composición entre sector público y sector privado.

Lo que nos interesa analizar son los cambios que hubo en las economías capitalistas desarrolladas del siglo XX que determinaron este crecimiento en gran escala del Estado. La

crisis iniciada en 1929 (1930-1935) y la Segunda Guerra Mundial (entre 1939 y 1945) modificaron radicalmente la actitud hacia el Estado, algo similar a lo que ocurre en la actualidad mientras transcurre la crisis mundial en proceso.

A partir de la crisis de 1930 existió un convencimiento generalizado de que los mercados habían fallado y hubo presiones sociales muy fuertes para que el Estado actuara y esto impactó en el cambio de las ideas alrededor de la economía. John M. Keynes, planteó la necesidad de intervención del Estado para hacer frente a la depresión económica, mediante su actuación de manera directa sobre las variables macroeconómicas y hacer política económica sobre las variables de empleo, inversión, etc. Pero debe tenerse en cuenta que los Estados no actuaron sólo en base a las ideas, sino que esas ideas reflejaban una realidad que ya estaba transcurriendo.

De esta manera, el Estado asumió no sólo un papel directo en la economía, sino que se dictaron leyes para paliar problemas sociales: subsidios a desocupados, la seguridad social, las garantías de depósitos, el sostén de precios agrícolas, mejoras laborales, regulaciones de las bolsas y similares. Estos programas sociales con fuerte intervención del Estado, aparecieron por primera vez y en gran escala, en Estados Unidos en la década de 1930 e instrumentados por el Presidente Roosevelt, entre ellos el de rutas, que estaba dirigido a generar empleo inmediato y al mismo tiempo crear un mercado para los automóviles, que era la gran industria de Estados Unidos; también realizan grandes obras hídricas con efectos de trabajo, control de inundaciones y generación de energía, en el ámbito del denominado "New Deal".

Este proceso de ideas alrededor del rol del Estado fue reforzado por la Segunda Guerra Mundial, y tras ella resurgen los países desarrollados de tipo capitalista. Pero también dejó en claro que no todos se beneficiaban de los frutos del desarrollo capitalista, porque había pobreza, educación insuficiente, baja calificación laboral. Aquí es cuando el Estado, sobretudo en Europa comienza a asumir esa problemática social y la convierte en el eje de toda la política económica.

Los instrumentos de esas políticas fueron: el concepto de estado de bienestar, la nacionalización de empresas y las transferencias internacionales de recursos en gran escala.

En el primer caso, y luego de la segunda guerra mundial los Estados europeos tratan de reconstruirse rápidamente y adoptan políticas llamadas estado de bienestar, las que debían generar en el ciudadano la mayor seguridad social integral posible. Para ello el Estado debía resolver todo tipo de imprevisibilidades sociales en la vida del ciudadano, desde antes del nacimiento y hasta la muerte (el dicho era "de la cuna hasta la tumba"), de esa manera el ciudadano destinaría el mayor porcentaje posible de sus ingresos al consumo, despreocupándose de los imprevistos (enfermedad, desocupación, etc.), estrategia social con profunda raíz económica.

De esta manera Europa desarrolla políticas sociales en gran escala, seguros de desempleo, seguros de salud, de formación profesional. Por eso hoy la seguridad social en Europa representa dos terceras partes de sus presupuestos que explica en esos países desarrollados el alto porcentaje de presencia del sector público.

El segundo instrumento, la nacionalización o estatización de empresas, influye principalmente desde la Segunda Guerra Mundial mediante la toma de empresas a su cargo. El caso más notable fue Inglaterra, donde el Estado tomó a su cargo las empresas relacionadas a infraestructura y el fenómeno se extiende a los países no desarrollados. Fueron conceptos de geopolítica y de soberanía.

Por último, el tercer instrumento consistente en las transferencias internacionales de recursos financieros en gran escala, entra en juego como una cuestión política. A la salida de la Segunda Guerra Mundial, era necesario reconstruir Europa ya que estaba devastada físicamente. Estados Unidos estaba muy interesado como forma de competir con la existencia del área socialista que en aquella época estaba en pleno auge, e instrumentó el Plan Marshall

que consistió en una transferencia masiva de recursos hacia Europa para políticas sociales, e influyó decididamente en la dimensión del sector público de esos países.

Con estos elementos el sector público de esos países llegó a adquirir una dimensión nunca vista y desde allí, hasta la década de los ochenta, el sector público fue cada vez más creciente y activo, tanto en los países desarrollados como en los países no desarrollados.

Pero es a partir de los años ochenta (la denominada “década perdida”) que aparece el neoliberalismo, pretendidos continuadores de los clásicos, que plantearon básicamente la oposición al esquema de Keynes. Esto se expresó básicamente en la política de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Inglaterra y que si bien no llegaron a revertir al desarrollo del Estado, lo frenaron. Actualmente el Estado está cobrando un nuevo impulso en todo el mundo por los fracasos del neoliberalismo y la emergencia de la crisis actual.

En los países no desarrollados tuvo un impacto muy serio. Justamente fue el caso “confesional” de nuestro país. A partir de lo sucedido en la crisis de los años 2001 y 2002 los países empezaron a salirse del esquema de políticas del FMI.

En los países desarrollados también hubo serios problemas en los sectores que por las presiones neoliberales habían sido desregulados: el famoso problema eléctrico en California, los problemas bancarios, etc., y desde septiembre del 2008 una gran intervención financiera debido a la anterior desregulación del sistema financiero.

Es decir, como en la crisis de 1930, vuelve a modificarse radicalmente la actitud de la población hacia la participación del Estado en la economía.

Es aquí, donde nuevamente se arriba a la construcción de un enfoque aplicable al objeto de estudio a partir de la revisión de antecedentes teóricos procedentes de la experiencia empírica y desde un abordaje interdisciplinario que implica el análisis político, sociológico y económico de la intervención y rol del Estado.

Nuestro interés particular se orienta desde la economía, y es desde allí que Musgrave y Musgrave (1993) y Stiglitz (2002) dan cuenta de la cuestión troncal de la función de distribución del Estado y en el papel de los niveles de gobierno en mejorar la equidad.

Dejando de lado la “dimensión finalística” del gasto social, la función de distribución del Estado se realiza conforme a una concepción de justicia distributiva, introduciendo a lo controvertido que significa en economía la justicia distributiva. Es decir lo que es justo y correcto, lo que es la asignación de bienes de una sociedad. Coexisten distintas visiones sobre que tipo de desigualdad es relevante, y en la discusión subyacen distintas ideas de justicia que representan visiones diferentes de la desigualdad.

Es de esta manera, y atento a lo referido en los puntos anteriores, que Stiglitz establece, sobre los niveles de intervención del Estado, clasificándolos (en el Informe Sobre el Desarrollo Económico 1997 del Banco Mundial ya mencionado) en tres categorías: mínima, moderada y dinámica. En la *intervención mínima* la corrección de las disfunciones del mercado se limitan al suministro de bienes públicos puros, es decir los bienes públicos esenciales, defensa, seguridad, orden público, derecho a la propiedad, gestión macroeconómica, salud pública; y en las cuestiones de equidad se limita a los programas de lucha contra la pobreza extrema y socorro en caso de catástrofe. Cuando pasamos a la *intervención moderada*, a ese tipo de intervención mínima en las fallas de mercado se agregan otros elementos, por ejemplo regula las externalidades, educación básica, protección del medio ambiente, regulación financiera y de monopolios y corrige la información imperfecta en caso de seguros, reglamentaciones y protección al consumidor (en las acciones de equidad, ya aparecen elementos adicionales a la lucha contra la pobreza extrema que son sistemas de pensiones, subsidios familiares, seguros de desempleo, es decir políticas de redistribución del ingreso); en el tercer nivel, de *intervención dinámica* en las acciones por fallas de mercado, a lo anterior le agrega fomento de mercado e iniciativas sectoriales del propio Estado; es cuando éste toma iniciativas sectoriales en gran escala.

En cuanto a las acciones de equidad, a la redistribución del ingreso del nivel anterior se le suma la redistribución de los activos, por ejemplo, una reforma agraria sería un caso de intervención dinámica en cuestiones de equidad. El nivel de intervención del Estado en Argentina, de acuerdo a este esquema, sería moderado.

Pero siempre que hablamos de política económica, y particularmente para el caso de la política fiscal, tenemos que hablar de objetivos e instrumentos, es decir fines y medios. Los objetivos para la política económica son específicamente económicos y de contexto. Los objetivos económicos son: asignación de recursos, distribución del ingreso y estabilidad; los de contexto son: objetivos sociales, políticos, institucionales, ambientales, y también objetivos internacionales. Debe tenerse en cuenta que en algunas coyunturas específicas estos objetivos pueden llegar a ser mucho más importantes en la política económica que los propios objetivos económicos.

Pero no es suficiente tener en claro los objetivos, también es necesario una estrategia global. Por ejemplo, un planteo que hace la Comisión Economía para América Latina (CEPAL): "desarrollo con equidad y sustentable en el tiempo", ésta es una fórmula generalmente aceptada que impone utilizar criterios sistémicos, es decir, que contemplen todos los objetivos de manera simultánea. Y no solamente eso sino que también determinen prioridades y la forma concreta de cada objetivo en cada caso y también producir un diagnóstico económico y de contexto. Disponer de una estrategia orienta el diagnóstico y prioriza los objetivos.

Cuando nosotros tenemos un conjunto coherente de diagnóstico, objetivos, estrategia, prioridades e instrumentos, tenemos un programa económico.

Revisemos los objetivos económicos. *Asignación de recursos*: se refiere a la distribución horizontal de los recursos, cómo van a ser distribuidos, desde el punto de vista sectorial y regional. Cómo se van a distribuir los recursos en sectores y regiones de una economía. Es decir, estamos pensando en medidas de política económica para orientar las decisiones empresarias, y si orienta las decisiones empresarias modificamos los precios relativos, esto lo hacemos mediante subsidios, impuestos, crédito promocional, etc., para obtener un determinado perfil de actividades. Consecuentemente estamos obteniendo una composición sectorial de la economía, una determinada localización de los recursos, una política de localización regional y definiendo un perfil de comercio exterior.

El segundo objetivo es la *distribución del ingreso*. Así como en la asignación de recursos debemos orientar la distribución horizontal de los recursos, cuando hablamos de distribución del ingreso estamos hablando de mejorar la asignación vertical en los recursos, es decir cómo se van a distribuir los recursos entre los distintos estratos de ingresos de la población.

En tercer lugar, el objetivo *estabilidad* que alude a la permanencia y consistencia de varios elementos dentro de la economía: precios, variables económicas y los balances básicos de la economía (por supuesto que el fiscal para nuestro caso es prioritario). En la teoría económica convencional no se habla de estabilidad se habla de "equilibrio", el problema radica que este término es equívoco ya que pueden existir "equilibrios" por vía de compensaciones de corto plazo, que en el mediano y largo plazo pueden contribuir a desequilibrar absolutamente todo.

En este contexto, América Latina ha hecho un acopio empírico que refuerza los postulados desarrollados precedentemente, con buenos resultados y en las antípodas de las políticas de ajuste ortodoxas aplicadas, principalmente por Europa, en el actual marco del desarrollo de la crisis mundial.

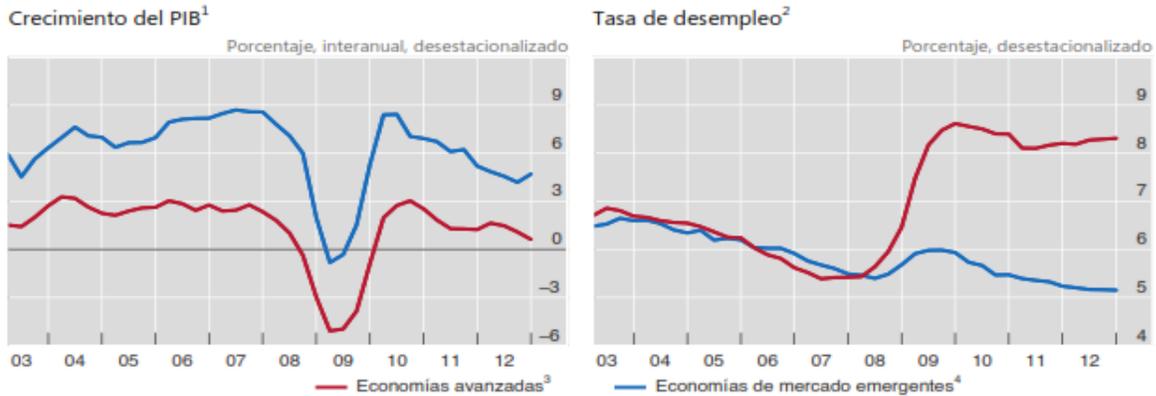
### **Las enseñanzas del mundo avanzado y América Latina:**

En términos generales, y siguiendo los Informes Anuales del Banco Internacional de Pagos, se puede observar claramente que el crecimiento sostenido y equilibrado continúa siendo esquivo en la economía mundial, y que en numerosas economías avanzadas, las tasas

de crecimiento se han recuperado sólo en parte y el desempleo permanece en niveles altos, debido a que las rigideces en los mercados de trabajo y de productos están entre los principales obstáculos para alcanzar la solidez económica a largo plazo. La crisis financiera y sus secuelas demostraron que estos se exacerban cuando el ciclo cambia de signo y el auge se transforma en caída.

El Informe mencionado correspondiente al ejercicio cerrado en marzo de 2013 sostiene que: *“En consecuencia, la recuperación ha sido decepcionante en muchas economías”*. Ello se ve claramente en las diferencias en el comportamiento del crecimiento económico y la evolución de las tasas de desempleo en las economías avanzadas y las emergentes. Observemos el siguiente gráfico:

### Actividad económica mundial



<sup>1</sup> Medias ponderadas basadas en el PIB y en los tipos de cambio PPA de 2005. <sup>2</sup> Medias ponderadas basadas en la población activa; las definiciones podrían variar entre países. <sup>3</sup> Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, Reino Unido, Suecia, Suiza y zona del euro. <sup>4</sup> Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Corea, Filipinas, Hong Kong RAE, Hungría, Indonesia, Malasia, México, Perú, Polonia, República Checa, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Taipei Chino y Turquía.

Fuentes: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales y Perspectivas de la Economía Mundial*; Datastream; datos nacionales.

Conforme los gobiernos respondían a la crisis financiera con rescates bancarios y estímulos fiscales, su endeudamiento alcanzaba nuevos máximos. Además, en los países que experimentaron una burbuja inmobiliaria en el periodo previo a la crisis, los hogares partían ya de un endeudamiento considerable. Luego, al apogeo de la crisis, se esperaban avances significativos en el necesario proceso de “desapalancamiento” que hicieran posible una recuperación que cobrase autonomía. Pero ello no ocurrió y la receta fue el “ajuste”.

Con preocupación, el Informe mencionado, plantea “su honda preocupación en que luego de seis años después del comienzo de la crisis financiera mundial, la deuda pública de la mayoría de las economías avanzadas ha alcanzado niveles sin precedentes en tiempos de paz. Y aún más preocupante, sigue al alza. Sin embargo, la crisis no ha hecho más que empeorar una situación ya de por sí mala. En 2007, la deuda pública de numerosas economías avanzadas ya se situaba en máximos históricos, tras haber tendido al alza más o menos de forma continua desde mediados de los años 70” (Banco Internacional de pagos 2013, pp. 42).

Nuevamente el contraste en las posiciones fiscales entre las economías avanzadas y las emergentes son visiblemente opuestas y se pueden ver perfectamente reflejadas en el siguiente cuadro:

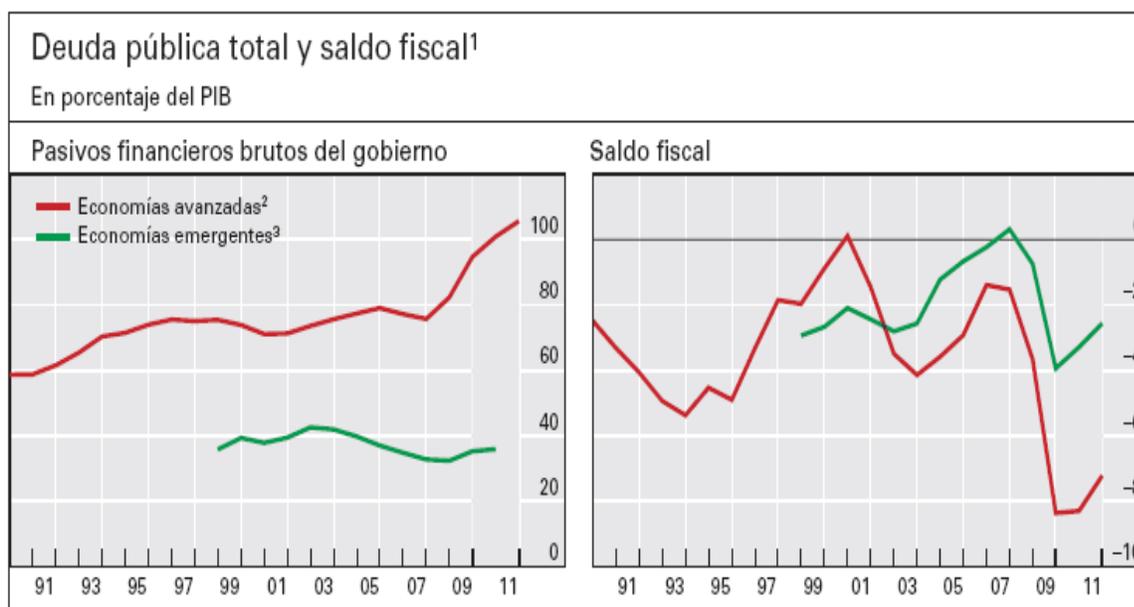
### Posiciones fiscales:

	Saldo general <sup>2</sup>			Saldo primario estructural del gobierno general <sup>3</sup>			Deuda pública bruta <sup>2</sup>		
	2009	2013	Variación	2009	2013	Variación	2009	2013	Variación
<b>Economías avanzadas</b>									
Alemania	-3,1	-0,2	2,9	0,7	1,4	0,7	77	88	10,4
Austria	-4,1	-2,3	1,8	-1,4	1,1	2,4	74	87	12,6
Bélgica	-5,6	-2,6	3,1	-0,9	1,4	2,3	100	105	4,9
Canadá	-4,8	-2,9	1,9	-3,0	-2,0	0,9	82	85	3,6
España	-11,2	-6,9	4,3	-8,1	0,3	8,3	63	98	34,9
Estados Unidos	-11,9	-5,4	6,6	-7,9	-3,1	4,8	89	109	20,3
Francia	-7,6	-4,0	3,6	-4,6	0,3	4,9	91	114	22,2
Grecia	-15,6	-4,1	11,5	-11,4	5,5	16,9	138	184	45,4
Irlanda	-13,9	-7,5	6,4	-7,7	-0,5	7,3	71	129	58,7
Italia	-5,4	-3,0	2,5	0,3	5,4	5,1	130	144	13,5
Japón	-8,8	-10,3	-1,4	-7,0	-8,5	-1,6	189	228	39,7
Países Bajos	-5,6	-3,7	1,9	-3,5	-0,1	3,5	68	84	16,6
Portugal	-10,2	-6,4	3,8	-4,9	1,8	6,8	94	143	48,9
Reino Unido	-10,8	-7,1	3,8	-7,6	-4,3	3,3	72	109	37,1
Suecia	-1,0	-1,6	-0,6	1,9	-0,2	-2,1	52	53	0,5
<b>Economías de mercado emergentes</b>									
Brasil	-3,1	-1,2	1,9	2,8	3,3	0,4	67	67	0,2
China	-3,1	-2,1	0,9	-2,2	-0,3	1,9	18	21	3,6
Corea	-1,1	1,4	2,5	-1,0	0,8	1,8	34	35	1,5
India	-10,1	-8,3	1,8	-5,8	-4,3	1,5	75	66	-8,6
Indonesia	-1,8	-2,8	-1,1	-0,0	-1,4	-1,4	29	24	-5,0
Malasia	-6,2	-4,0	2,1	-4,0	-2,1	1,9	53	56	3,2
México	-4,7	-3,1	1,6	-1,2	-0,5	0,7	45	44	-1,0
Sudáfrica	-5,5	-4,8	0,8	-2,8	-1,5	1,3	31	43	11,4
Tailandia	-3,2	-2,7	0,5	-1,4	-2,5	-1,1	45	46	0,7

<sup>1</sup> Del gobierno general. <sup>2</sup> En porcentaje del PIB. Estimaciones de la OCDE para las economías avanzadas y Corea; para el resto, FMI. <sup>3</sup> En porcentaje del PIB potencial, excluidos los pagos de intereses netos. Estimaciones de la OCDE para las economías avanzadas y Corea; para el resto, FMI. Las estimaciones de la OCDE se ajustan por el ciclo y por las medidas excepcionales; las estimaciones del FMI se ajustan por el ciclo.

Fuentes: FMI; OCDE.

Como decíamos, los deterioros fiscales han sido asimétricos. En el cuadro se puede observar claramente que las economías de mercado emergentes tienen una posición fiscal más sólida y atraviesan la crisis bastante indemnes. Su tasa de deuda pública agregada, situada en torno a 35% del PBI a fines de 2009, se mantiene baja comparada con la de las economías avanzadas y parece poco probable que vaya a dispararse. Dichas circunstancias se veían destacada en el Informe Anual del Banco Internacional de Pagos del ejercicio 2010 de la siguiente manera:



**Fuente: Memoria Anual 2010. Banco Internacional de Pagos.**

En lo que refiere específicamente al caso de América Latina, el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014 de CEPAL, establece que en la región, y a pesar del mayor gasto respecto al ritmo recaudatorio, lo cual se podría intuir como una pérdida en la posición fiscal, ello no ha ocurrido en virtud de la facilidad del acceso al crédito y las bajas tasas de interés, con lo cual la deuda pública en América Latina sigue estable. Además de destacar que el gasto social ha sido determinante en la mejora del Índice de Gini, cuyo marcado descenso se puede observar claramente en el ANEXO II.

Por su parte, los técnicos del Banco Mundial en “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina” (Banco Mundial, 2013) sostienen que en América Latina la pobreza moderada disminuyó de más del 40% en 2000 a menos del 30% en 2010. Esta disminución de la pobreza significa que unos 50 millones de habitantes en América Latina salieron de la pobreza a lo largo de ese decenio.

El resultado del análisis plantea un panorama diverso. Por un lado, si bien la movilidad intergeneracional en la mayoría de países de la región, sigue siendo limitada, la educación y el nivel de ingresos de los padres todavía influyen en los logros de los hijos en una medida considerable, que parece ser mayor que en otras regiones. Por otro lado, la movilidad intergeneracional ha sido significativa. Se calcula que al menos el 40% de los hogares de la región han ascendido de “clase socioeconómica” entre 1995 y 2010. La mayoría de los pobres que ascendieron no se integraron directamente en la clase media. Pasaron a formar parte de un grupo situado entre los pobres y la clase media, que en el informe se denomina la clase de los vulnerables, y que actualmente constituye la clase social más numerosa en toda la región.

Aun así, la clase media en América Latina creció y lo hizo de manera notable: de 100 millones de personas en 2000 a unos 150 millones hacia el final de la última década. Desde luego, la clase media emergente varía de un país a otro, aunque hay un cierto número de elementos en común. Así pues, las personas que pasan a formar parte de la clase media tienen un nivel educativo superior al de los que han dejado atrás. También es más probable que vivan en zonas urbanas y tengan un empleo en el sector formal. En el caso de las mujeres de clase media, es probable que tengan menos hijos y que estén más integradas en la fuerza laboral que las mujeres de los grupos pobres o vulnerables.

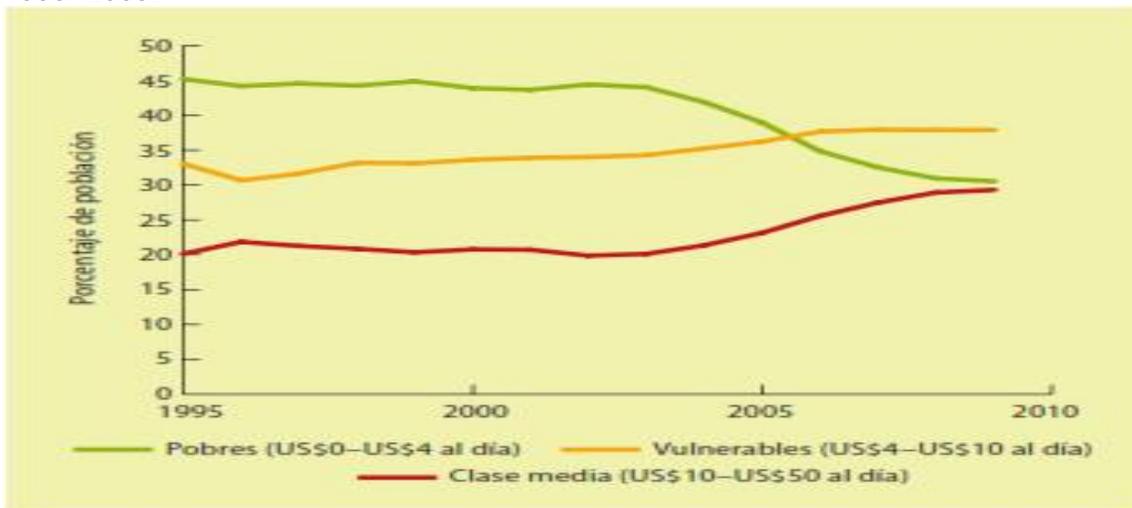
El informe plantea que: *“Definir la clase media no es un asunto trivial, y las alternativas dependen de la perspectiva del investigador. Por ejemplo, los sociólogos y los politólogos*

suelen definir la clase media en términos del nivel educativo (por ejemplo, un nivel de estudios superior a la secundaria), del empleo (normalmente no manual) o de la propiedad de activos (que a su vez incluye la propiedad de bienes básicos duraderos o de una vivienda). Los economistas, en cambio, tienden a centrarse en el nivel de ingresos. Este estudio adopta una perspectiva económica, pero para llegar a una definición más robusta —menos arbitraria—, ancla la definición basada en los ingresos en el concepto fundamental de seguridad económica (entendida como una baja probabilidad de volver a caer en la pobreza). Los umbrales escogidos para el ingreso per cápita y la seguridad económica se desprenden del análisis de los datos para América Latina y, por lo tanto, se pueden aplicar a los países de ingresos medios en un sentido amplio”.

El trabajo permite definir un umbral de ingresos de U\$S10 al día al tipo de cambio de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés, Purchasing Power Parity) como el límite inferior de ingreso per cápita en los hogares de clase media. El umbral superior de los ingresos de la clase media se fija en U\$S 50 per cápita al día, de acuerdo con las consideraciones que se desprenden de los datos de las encuestas analizadas. Según estos umbrales, una familia de cuatro personas se clasificaría como perteneciente a la clase media si sus ingresos anuales oscilaran entre U\$S14.600 y U\$S73.000. La conclusión anticipada es que: tras décadas de estancamiento, la población de clase media en América Latina y el Caribe ha aumentado en un 50% —de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones (o un 30% de la población del continente) en 2009. Durante este periodo, a medida que los ingresos de los hogares crecían y la desigualdad tendía a disminuir en la mayoría de los países, el porcentaje de la población pobre disminuyó notablemente, del 44% al 30%.

En consecuencia, actualmente los porcentajes de la población de clase media y de pobres en América Latina están igualados. Esta situación contrasta con la que prevaleció (durante un largo periodo) hasta hace casi 10 años, cuando el porcentaje de pobres equivalía aproximadamente a 2,5 veces el de la clase media. Lo podemos ver en el siguiente gráfico:

**Tendencias de la clase media vulnerable y pobreza en América Latina y el Caribe, 1995 -2009.**



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean).

Nota: Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Los umbrales de pobreza y los ingresos están expresados en U\$S por día del año 2005 al tipo de cambio PPP. PPP = Paridad del Poder Adquisitivo.

El trabajo continua asegurando que: “Además, el panorama actual en la región es una realidad reciente y no tiene precedentes. Es el resultado de un proceso de transformación social que comenzó alrededor de 2003”... “Los ingresos más altos y menos desigualdad de los ingresos contribuyeron a la reducción de la pobreza y a la expansión de la clase media. Sin

embargo, en términos estadísticos, el crecimiento económico (el aumento del ingreso per cápita promedio) jugó un rol mucho más importante, y a él se deben el 66% de la reducción de la pobreza y el 74% de la expansión de la clase media en los años 2000 (mientras que el resto está relacionado con cambios en la desigualdad). No obstante, cuando se desglosan estos datos, el promedio oculta variaciones significativas entre los países de América Latina: por ejemplo, en Argentina y Brasil, la disminución de la desigualdad de los ingresos contribuyó sustancialmente a la expansión de la clase media”.

El siguiente cuadro nos proporciona un resumen de la movilidad económica intrageneracional entre aproximadamente 1995 y 2010 para el conjunto de América Latina. Los datos son representativos de 18 países en la región. En cada celda se recoge el porcentaje de la población total que empezó en la fila de “origen” de la clase socioeconómica en 1995 y terminó en la columna de “destino” de la clase en 2010. Por ejemplo, la primera fila nos dice que, del 45,7% de la población que era pobre en 1995, menos de la mitad (22,5%) todavía era pobre en 2010, mientras que el resto fundamentalmente ascendió para convertirse en vulnerable (21%) y una minoría (2,2%) saltó directamente a la clase media. De manera análoga, del 33,4% de la población que empezó como vulnerable en 1995, más de la mitad (18,2%) ascendió y pasó a pertenecer a la clase media. Gráficamente:

### Movilidad intrageneracional en América Latina a lo largo de los últimos 15 años (1995 -2010).

*porcentaje de la población*

		Destino (c. 2010)			Total
		Pobres	Vulnerables	Clase media	
Origen (c. 1995)	Pobres	22.5	21.0	2.2	45.7
	Vulnerable	0.9	14.3	18.2	33.4
	Clase media	0.1	0.5	20.3	20.9
Total		23.4	35.9	40.7	100.0

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean).

Nota: "Pobres" = individuos con un ingreso per cápita diario inferior a US\$4. "Vulnerables" = individuos con un ingreso per cápita diario de US\$4-US\$10. "Clase media" = individuos con un ingreso per cápita diario superior a US\$10. Los umbrales de pobreza y los ingresos se expresan en US\$ PPP de 2005 al día. PPP = Paridad del Poder Adquisitivo. El cuadro muestra las estimaciones de la movilidad en el límite inferior. Los resultados son promedios ponderados para 18 países de América Latina y el Caribe utilizando estimaciones de población específicas por país del último periodo disponible (como se detalla en las notas del cuadro 4.1 del capítulo 4). La fila de abajo no se corresponde exactamente con las cifras utilizadas anteriormente en el gráfico 1 debido a las diferencias de las muestras tanto entre países como entre años. Por otro lado, el cuadro 1 reúne la clase media y la elite en una sola clase.

Por último sostiene que: a pesar de que el informe no ha llevado a cabo un análisis original sobre las transiciones intergeneracionales de los ingresos, la literatura académica sugiere que América Latina también es una región de movilidad intergeneracional baja en términos de ingresos, una realidad que va acompañada de (todavía) altos niveles de desigualdad de los ingresos en la región. Esta relación muestra una asociación positiva bien conocida: cuanto mayor sea la desigualdad de los ingresos (medidos por el coeficiente de Gini) más alta será la inmovilidad intergeneracional.

En lo que se refiere puntualmente a nuestro país el informe especifica que: el 25% por ciento de la población argentina pasó a revistar en las filas de la clase media en los últimos años. Eso sitúa a la Argentina a la cabeza del proceso de movilidad social ascendente

registrado en Latinoamérica. Le siguen Brasil (donde el ascenso social involucró al 22% de la población), Uruguay (20%) Colombia (16 %).

Ese fortalecimiento de las capas medias encuentra su explicación en la recuperación del mercado de trabajo (descenso de la desocupación y de la informalidad laboral, incremento de los salarios reales) y la política de ingreso implementada (aumentos del salario mínimo y de los haberes jubilatorios, ampliación de las coberturas sociales –volveremos sobre este aspecto-).

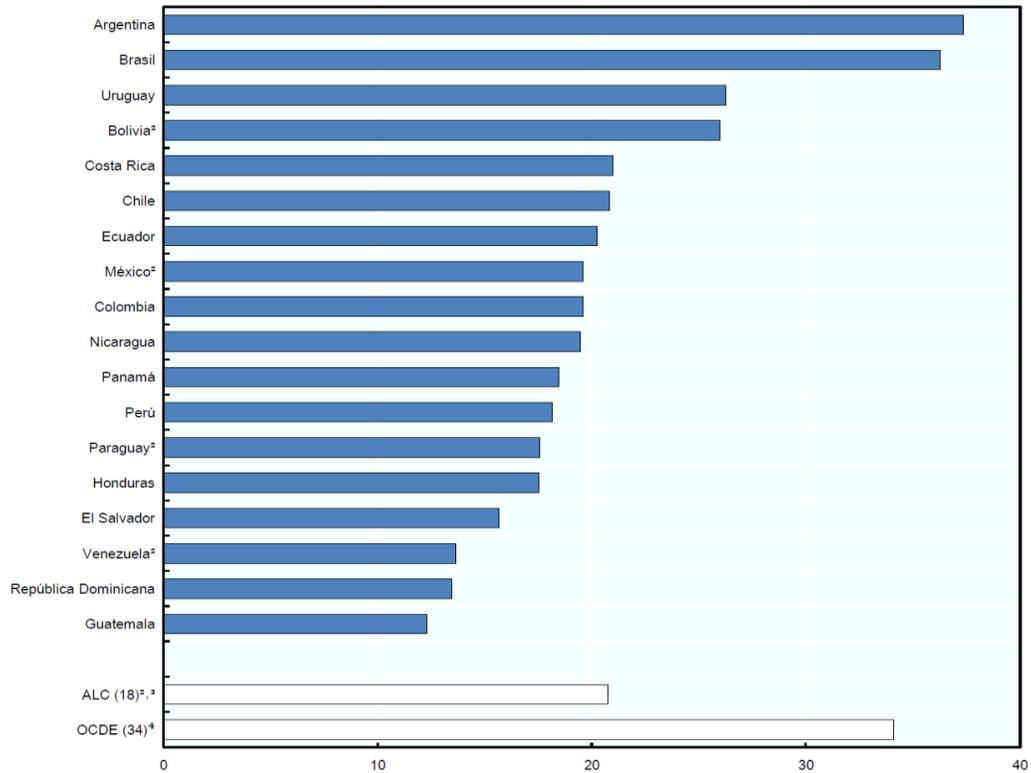
A esta altura del análisis, no caben dudas que, como sostiene la CEPAL en su Informe Social correspondiente al año 2011, el reconocimiento progresivo de la importancia del gasto público social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico han conducido a los países de la región a aumentar paulatinamente ese gasto.

A nivel regional, el gasto público y, en especial, el gasto social han registrado un incremento muy significativo en las últimas dos décadas: si bien hasta el período 2006-2007 la prioridad macroeconómica del gasto público se había mantenido en un nivel relativamente estable, con leves disminuciones entre 2002 y 2005, registró un marcado repunte del 20% en 2008 y 2009, debido a un intento temprano de hacer frente a los efectos de la crisis financiera mundial. El esfuerzo por aumentar el gasto público significó que, al finalizar la primera década del nuevo siglo, la cantidad de recursos, así como su participación en el PBI, fuera la más alta registrada en las dos últimas décadas.

En lo que refiere a este último aspecto, de singular relevancia en el actual debate sobre la carga tributaria, se debe hacer especial mención al reciente informe publicado por OCDE, CEPAL y CIAT, titulado: "*Estadísticas tributarias en América Latina 1990 - 2012*" en el que podemos observar en detalle por país y en forma comparada con los países de la OCDE, dicho comportamiento en el ANEXO III.

La particularidad que se da en el caso de los países de América Latina, es que a pesar de la evolución positiva en el incremento de la carga tributaria, tienen un menor nivel que la de los países desarrollados. Sólo Argentina y Brasil están a nivel del promedio de la OCDE, es decir entre 30 y 35%. La mayoría tiene entre el 20 y el 30% o entre el 10% y el 20% de la carga tributaria. Gráficamente y en forma comparada de los países de América Latina con el promedio e la OCDE se puede observar de la siguiente manera:

### Total de recaudación tributaria como porcentaje de PIB, 2012<sup>1</sup>



Fuente: Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012 (OCDE-CEPAL-CIAT)

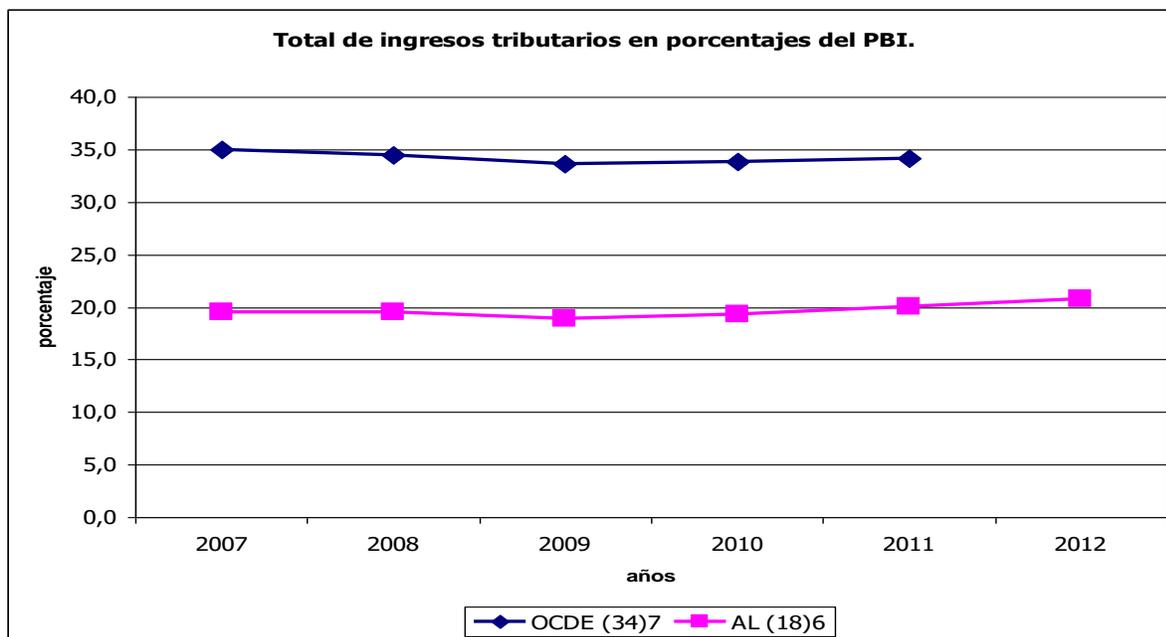
1. Los países han sido ordenados según el ratio total de ingresos tributarios como porcentaje de PIB.

2. Datos estimados.

3. Representa el promedio no ponderado para un grupo de 18 países de América Latina. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

4. Representa el promedio no ponderado para los países miembros de la OCDE (2011).

Por su parte la tendencia reciente de la carga en los países desarrollados de la OCDE ha sido levemente descendente, mientras que en los de América Latina levemente ascendente. Lo que queda claro es que los países desarrollados lo hacen desde un nivel muy superior a los de América Latina, como podemos ver en el siguiente gráfico:



Fuente: OCDE - CEPAL.

Retomando lo referido al gasto público, y sin considerar otros aspectos que corresponden a la comparación internacional de la estructura de la carga tributaria (serían merecedores de otro trabajo para estas Jornadas), hasta mediados de la década de 2000, la evolución del gasto público social fue altamente procíclica. En la segunda mitad de la década, se iniciaron en varios países esfuerzos sistemáticos por reforzar los programas sociales, en particular los orientados a la lucha contra la pobreza, hecho que marcó un primer punto de inflexión en el comportamiento del gasto social. La contundencia de los resultados la hemos detallado en los párrafos anteriores.

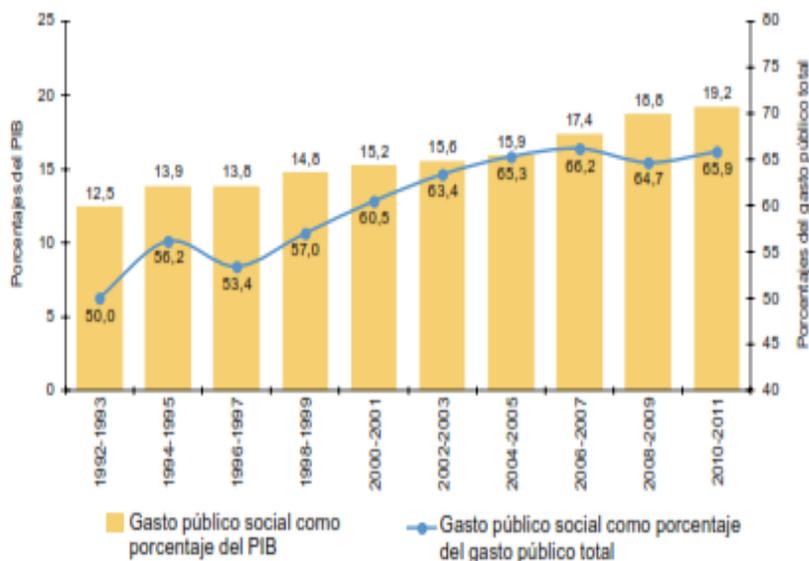
Esta tendencia ya se había iniciado parcialmente a mediados de los años noventa en países que se apartaron de la visión más ortodoxa acerca de las medidas de reducción del gasto fiscal promovidas en el Consenso de Washington (principalmente en Brasil y México). El crecimiento más acelerado del gasto social en el segundo quinquenio de la década de 2000 se debió sobre todo a políticas aplicadas para contrapesar diversos choques externos: el fuerte aumento de los precios de los alimentos y combustibles en 2008; el alza de los precios de productos básicos importados y exportados que se había iniciado en 2003; la crisis financiera mundial, con sus mayores manifestaciones y consecuencias entre fines de 2008 y 2009; y la más reciente incertidumbre en el contexto externo, como consecuencia de la desaceleración del crecimiento económico mundial, que aún se refleja en una tasa de crecimiento muy baja en los países de la Unión Europea y en la mantención de los estímulos por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, a la espera de la disminución de la tasa de desempleo.

Los tres momentos recién señalados influyeron en diversa medida en la política fiscal y la política social. Al reforzamiento de algunos grandes programas sociales (de lucha contra la pobreza y de fortalecimiento de la protección social, principalmente en el pilar solidario o no contributivo) se sumaron medidas de reorientación del gasto (e impuestos) para evitar los efectos regresivos del aumento de precios de los productos básicos, en particular en 2007 y 2008.

Luego de iniciada la crisis financiera, los gobiernos tomaron diversas medidas de estabilización de la demanda interna, mediante el aumento del gasto público no social (inversión en infraestructura) y, sobre todo, del gasto social. Ya desde inicios de los años

noventa se registraba un crecimiento de la prioridad fiscal del gasto social dentro del gasto público total, que pasó del 50% en el período 1992-1993 al 60,5% en el período 2000-2001 y al 65,9% en el período 2010-2011. Sin embargo, algunas fluctuaciones e incrementos de la prioridad fiscal del gasto social obedecieron más bien a contracciones del gasto público no social y, por tanto, a disminuciones relativas del gasto público total, principalmente entre 1999 y 2004. Lo podemos observar claramente en el siguiente gráfico:

**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social y de su participación en el gasto público total, 1992-1993 a 2010-2011 <sup>a</sup>**  
(En porcentajes del PIB y del gasto público total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado de los países.

Estamos ante una clara visión del gasto público, principalmente el social, como instrumento contracíclico ante los embates del derrotero de la crisis mundial, con los excelentes resultados conocidos.

Reforzando la afirmación desde la perspectiva del gasto social, dijimos que en la región se produjo un aumento sistemático del gasto social como porcentaje del PBI en todos los períodos. Sin embargo, conviene examinar la composición del gasto por sectores sociales (educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y otros), ya que su evolución ha sido relativamente dispar, en la medida en que algunos sectores han ganado participación en el gasto social, en desmedro de otros cuyos recursos han crecido a un ritmo menor en términos comparativos (Panorama Social 2013, CEPAL, pp 201)

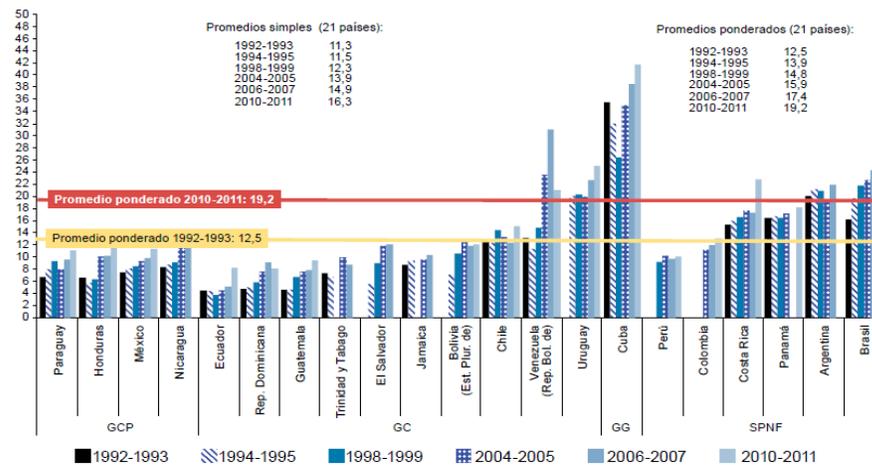
En general, el aumento del gasto social medio de la región de casi 6,8% del PBI (entre los períodos 1992-1993 y 2010-2011) se debe en mayor medida al crecimiento del gasto destinado a seguridad y asistencia social (que fue de 3,2 puntos porcentuales entre ambos períodos). Aunque gran parte de estos recursos provienen de recaudaciones basadas en sistemas de seguridad social contributivos (públicos o mixtos), progresivamente se han introducido en una mayor cantidad de países mecanismos solidarios de financiamiento de la seguridad social, más allá de los mecanismos solidarios de redistribución que existen en dichos sistemas.

En la década de 2000 se extendieron diversos programas de asistencia social, en particular los programas de lucha contra la pobreza que incluyen mecanismos de transferencias

directas a los hogares. La implementación o la notoria expansión de algunos programas asistenciales estuvieron ligadas a medidas para enfrentar los efectos de la crisis financiera internacional en las economías reales, así como el aumento del desempleo y las caídas de los salarios.

La participación del sector de seguridad y asistencia social en el gasto público social aumentó del 40,2% en el bienio comprendido entre 1992 y 1993 al 41,8% en el bienio 2000-2001 y el 42,5% en el bienio 2010-2011. Su peso en el incremento total del gasto social registrado en casi 20 años (6,8 puntos del PIB) fue de casi un 47% , tal como lo podemos observar en el siguiente gráfico:

**América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social como proporción del PIB, 1992-1993 a 2010-2011<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

El informe mencionado continúa destacando que: otro aumento importante de las últimas dos décadas, de 1,9 puntos porcentuales del PIB regional, corresponde al gasto público social en el sector de educación. Este incremento se asocia a la expansión de la cobertura y el acceso a la educación primaria, en los países más pobres, y a la educación secundaria en los restantes (se trata tanto de gastos en infraestructura como, sobre todo, de gastos corrientes, mayormente destinados al aumento de la dotación de docentes).

En otros trabajos, inclusive de orientación ortodoxa, se reconoce que en la estimación mediante técnicas econométricas de los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina, parecen coexistir el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades, superando el “síndrome del casillero vacío” que caracterizó a la región en las décadas de 1980 y 1990. Con estudios de corte transversal en una muestra de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina, y estimaciones de panel para 18 países latinoamericanos respecto del período 1990-2010, se muestra la relevancia de variables educacionales, institucionales y macroeconómicas en las mejoras recientes. Asimismo, se identifica la importancia de la acción fiscal, con variables como el gasto social, el gasto en educación, el gasto en capital y un indicador de progresividad tributaria (Gonzalez y Matner, 2012).

Con este cambio paradigmático en la visión del gasto, y la impronta del gasto social, vamos a observar el caso particular de Argentina.

## El gasto público en Argentina:

La importancia de su estudio no sólo es la que asigna la teoría económica, consistiendo en los efectos sobre la asignación de recursos, estabilidad y distribución del ingreso. También el gasto público es importante en la Argentina porque históricamente las corrientes de economistas neoliberales y el FMI le asignaron al mismo el origen de todos los males de la economía argentina.

Debido a eso, durante décadas se aplicaron en Argentina políticas de ajuste basadas en “desguace del Estado” debido a supuesta sobre-dimensión del gasto público. En consecuencia el planteo era que si se lograba superar el problema del sobredimensionamiento del Sector Público mágicamente se iban a solucionar todos los problemas de la economía. El slogan utilizado en el período 1976/82 era: “achicar el estado es agrandar la nación”.

Los trabajos sobre gasto público de organismos oficiales y de centros neoliberales en las décadas de los ochenta y noventa desnaturalizaron la información. Para justificar el “repliegue del Estado”, sobredimensionaron gasto público, violando elementales criterios técnicos universales. Evidentemente trabajaron con hipótesis no explicitadas consistentes en reducir gastos para no incrementar tributos y en consecuencia utilizando metodologías contrarias a las convenidas internacionalmente.

En los ochenta se hicieron estudios que sobredimensionaron el gasto público deformando cifras, incorporaron gasto bruto sin consolidar transferencias entre jurisdicciones, la coparticipación se computaba dos y tres veces, se incorporaron Empresas del Estado por sus costos totales (cuando el criterio internacional establece que se debe computar el aporte del Estado por capitalización y/o pérdidas).

El desguace del Estado fue la idea prevaleciente, sustentada por diversos gobiernos de Argentina durante décadas. Fue y es, el criterio básico de las recomendaciones del FMI, y hoy sigue siendo la principal crítica económica de tendencia neoliberal, como mencionábamos al comienzo del presente.

Los planteos de sobredimensión del Estado lograron su objetivo, ya que a través de este esquema se convenció a la opinión pública que aceptó el programa económico de la convertibilidad: apertura, desregulación, privatización y reducción del Estado para lograr el equilibrio fiscal.

Desde trabajos precedentes presentados en estas Jornadas y en la actualidad asumimos un enfoque alternativo consistente en poner énfasis en la correcta ejecución del gasto público, en base a:

- Erradicar la corrupción, clientelismo y asistencialismo.
- Reforzar la actividad pública en áreas específicas: producción de bienes públicos y actividades estratégicas (educación, salud, ciencia y técnica, infraestructura económica).
- Introducir técnicas presupuestarias y de gestión para optimizar el gasto.
- Para reforzar la actividad del Estado y cumplir sus objetivos resulta viable incrementar recursos vía una profunda reforma tributaria que redistribuya y no aumente la carga tributaria, con mayor peso sobre los deciles más altos.

Actualmente la estadística oficial de Gasto Público del Ministerio de Economía ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar) Gasto Público Consolidado, 2003-2009) adopta criterios metodológicos que consideramos correctos. Por eso utilizamos la estadística oficial disponible. Y en ella identificamos cinco criterios metodológicos básicos:

1) Concepto de Gasto Público: son todas las erogaciones para generar bienes públicos. Este es el criterio utilizado por los autores más importantes y organismos internacionales.

En el concepto de bienes públicos exceptuamos las erogaciones del Estado para producir bienes y servicios del mercado (Bienes Privados). Consecuentemente se excluyen las erogaciones por operaciones de empresas públicas y organismos paraestatales que aportan

“bienes privados”. Se excluye el giro normal de operaciones de esas empresas, pero se incluyen los aportes del Gobierno a empresas consistentes en aporte de capital y/o cobertura de déficit.

2) El segundo concepto metodológico es la selección de las fuentes: adoptamos la información que proporcionó el FMI de series largas para casi todos los países del mundo y es el que adoptó posteriormente Argentina. Anteriormente había problemas de discontinuidad y de heterogeneidad de fuentes. Ahora existen series oficiales y compatibilizadas de Gasto y PBI.

3) El tercer criterio metodológico es el nivel de consolidación del gasto. Se analiza el periodo seleccionado consistente en una serie de largo plazo (1980-2009) para evitar probables deformaciones de coyuntura. Se toma para cada año el agregado de los tres niveles jurisdiccionales en base a técnicas internacionales de consolidación.

4) El cuarto criterio metodológico es la eliminación de factores aparentes de crecimiento del gasto público: la moneda, la riqueza y la población. Tomamos valores constantes de gasto público a pesos del año 2001. Al hacer Gasto Público / PBI a valores corrientes estamos deflactando, de manera conjunta, el factor moneda y el crecimiento. Asimismo consideramos otro factor de crecimiento aparente del gasto público cual es la población: El incremento de la población que utiliza servicios del Estado también es causa del crecimiento aparente del gasto público. Por eso incluimos Gasto Público / Habitante, con información año por año del Indec.

5) Otro ítem a considerar es intereses de la deuda pública que también genera un crecimiento aparente. Son gastos no destinados a servicios para habitantes y tiene variaciones independientes de las demandas sociales de gasto público. Por ello incluimos “gasto por habitante” a precios constantes con y sin intereses.

Con estas consideraciones ya podemos analizar la evolución del gasto público en el largo plazo. Hemos tomado la serie oficial 1980-2009 a valores corrientes, constantes y en porcentaje del PBI (en ANEXO IV).

Esta serie de Gasto Consolidado incluye Nación, Provincias y Municipalidades año por año. Al pie del cuadro agrupamos los promedios por periodos. En cada período seleccionado describimos las razones de la elección: 1980-1988 es representativo de la década de los ochenta, 1989-1990 la hiperinflación licuó valores y no son representativos, 1991-2001 es representativo de los noventa y homogéneo por similar política económica en esos años, 2002-2006 abarca la crisis y recuperación del gasto y 2007-2009 el más actual y más alto de la serie.

Luego la variación entre periodos representativos: entre los 1990 y 1980; entre el 2002-2006 y 1990 y entre 2002-2006 y 1980 y lo mismo con 2007-2009. Disponemos de un mar de cifras que pueden inducir a confusión. Por eso, antes de analizar, debemos tener hipótesis, puntos de partida, interrogantes a los cuales puedan responder estos cuadros. Utilizamos como hipótesis la afirmación de algunos sectores de opinión de la academia que adjudicaron al gasto público el origen todos los males de la economía argentina. En las décadas de los ochenta y los noventa plantearon que debíamos imitar a los países desarrollados por su bajo nivel de intervención. Podían decirlo pues la información era limitada. A partir de la irrupción de Internet se pudieron revisar las cifras de los países desarrollados; todas las versiones quedaron sin sustento según lo que vimos supra.

Analizando gasto público a valores constantes (segunda columna) indica variaciones muy importantes: 20,63 % entre 1990 y 1980, -12,39 % entre 2002-2006 y 1990, 5,69 % entre 2002/2006 y 1980, 75,77 % entre las puntas 2007-2009 y 1990 y 112,04% entre 2007-2009 y 1980. Son variaciones muy importantes a tener en cuenta, porque ya están deflactados del factor inflación, son valores constantes. Pero aunque deflactado de inflación aún faltan ajustes por crecimiento aparente: aumento de riqueza (Gasto/PBI) y aumento de población (Gasto/Habitantes), en ambos casos, las variaciones disminuyen de manera sensible.

Para ello acudimos a la variación entre los noventa y los ochenta, en la segunda columna: Incremento a valores constantes de casi 21 % . En la primera columna: aumento en PBI del 7,31 %, respecto a población 2,08 % (un aumento casi inexistente).

En el caso del gasto sin intereses de la deuda las variaciones son aún menores, es un cuarto del aumento del gasto. Para el período 2002-2006 respecto a los ochenta y noventa es negativo en algunos casos, recién el aumento importante aparece en 2007-2009 y sin dudas 2010-2011

Pero el aumento real de 2007-2009 respecto a los ochenta se reduce de 112,04% a 30,62 % cuando pasamos de pesos constantes a PBI.

Si analizamos el siguiente gráfico de variaciones en el periodo (gasto por habitante) donde surge claramente que a pesar de la recuperación del nivel de gasto en la primera década de este siglo hasta 2006, no había alcanzado los niveles máximos de los ochenta y noventa. Recién después del 2006 superó aquellos niveles, y los supera recién en el período 2007-2009.



Si analizamos el gasto total consolidado en el período 1980/2009 por rubros: gastos de funcionamiento, gastos sociales (educación, salud, previsión social, etc.), gastos en servicios económicos y servicios de la deuda pública (ANEXO V), surge que: funcionamiento del Estado (Adm. General, Justicia, Defensa y Seguridad), los niveles de gasto en los años ochenta eran de entre 14% y 17 % y subió a niveles de entre 17% y 20% en los últimos años, lo que implica un aumento de la burocracia en el sector público; y en el período 2007-2009 se observa una tendencia a descender

Si analizamos el Gasto Social que comprende educación, salud, previsional, vivienda, infraestructura, trabajo, asistencia social, observamos un incremento sistemático en el largo plazo y alcanza un máximo de dos terceras partes del gasto total en el año 2002, ya que la crisis obligó al gobierno a establecer de emergencia el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Obsérvese que Argentina se anticipa a lo que durante la crisis mundial será la estrategia de América Latina.

Analizando los subrubros más importantes del gasto social: educación, salud, previsión social, nos encontramos con que:

Educación en todos los niveles (primario, secundario, terciario, universitario y también cultura y ciencia y técnica) incrementaron en todo el periodo del 10 al 15 %. En esto influye la Ley de Financiamiento Educativo (2005) que garantiza (sumando Nación y Provincias) el 6 %

sobre el PBI para todos estos rubros. En el año 2012 el gasto en educación alcanzó el 6.2% del PBI, pasando a ocupar Argentina el puesto N° 19 en el ranking mundial de inversión educativa respecto al PBI, cuando en el año 2000 estábamos en el puesto 81.

Salud creció en los ochenta y hasta 1994, luego se estanca con tendencia a bajar.

Previsión Social creció hasta 1991 llegando al 27 % y luego decrece de manera sistemática hasta el año 2005 (19%) por deterioro del valor real de las jubilaciones que quedaron congeladas desde el año 1991 hasta el 2006. Se recupera parcialmente en el período 2007-2009 por dos factores: se aumenta dos veces por año el haber y se comenzó el pago a ciudadanos que antes no podían acceder a un beneficio previsional, es decir la política de inclusión previsional.

Servicios Económicos, comprende toda la inversión real directa que realiza el Estado, todas las transferencias para inversión en Provincias y Municipios (no incluyen los montos de coparticipación) y subsidios para infraestructura, para energía y transporte. Se advierte una profunda caída en los noventa a un quinto del valor histórico, no se reponía ni la amortización. Hay una recuperación parcial en la actualidad, aunque lejos del valor histórico; los efectos de la caída es una grave descapitalización sectorial y es la causa de ausencia de eficiencia y modernización del Sector Público.

Los intereses de deuda pública, tiene picos previos a las dos crisis de la deuda del año 1982 y 2001. Indudablemente esto influenciado por cifras de la jurisdicción nacional cuya deuda es muchísimo mayor a la de las jurisdicciones locales. Así en Provincias más GCBA en el año 1982 el porcentaje era del 1,5 % del total con una influencia nula, en cambio en el año 2001 es 17 % del total. Es decir la deuda real de las provincias creció 12 veces.

Si el análisis del gasto publico consolidado lo hacemos por jurisdicción, nos encontramos con que lo más notable son las transferencias que se producen de gasto nacional a gasto de gobiernos locales (ver ANEXO VI). El gasto nacional de niveles del 63-65 % en años de mayor gasto de los ochenta (1986/1988) pasó a niveles 51-52 % en años de mayor gasto de los noventa (1998-2001) y menos de 50 % en el 2006. Recupera parcialmente en el 2007-2009. Es un cambio muy importante en el gasto ya que las Provincias y Municipios están gastando tanto como la Nación en virtud de la transferencia de servicios educativos y de salud de la Nación a los gobiernos locales. Con este planteo de las corrientes de pensamiento mencionadas supra, fue que se priorizó el traslado a la jurisdicción local del gasto sobredimensionado. Ese criterio doctrinario ha sido revertido en la actualidad con la instrumentación del la emblemática Asignación Universal por Hijo (volveremos sobre este aspecto). Adicionalmente, obsérvese que se incrementa el porcentaje de gobiernos locales, casi sin variación del gasto público consolidado, con una duplicación del gasto municipal por demanda de servicios en las grandes urbes.

Así podemos concluir que el gasto público en Argentina en el largo plazo: hasta el año 2006 no ha estado sobredimensionado ni ha existido un aumento desmesurado tal como lo difundieron sectores neoliberales. Históricamente, la dimensión del gasto público en Argentina no es mayor a países de similar desarrollo, como hemos documentado más arriba. Ello no implica que la ejecución del mismo resulte satisfactoria, ya que existen evidencias de mala administración, prácticas corruptas y clientelares que lo convierten en improductivo. Los vicios se acumulan y se manifiestan en todas las etapas del gasto público, desde las estimaciones hasta su ejecución y rendición de cuentas.

Las recomendaciones que surgen de este tipo de análisis para política fiscal es que más que actuar sobre la magnitud del gasto, debe mejorarse su gestión a través de una mayor eficiencia para cumplir los objetivos a un menor costo social y económico. La manera de cortar este “encadenamiento” de vicios que tiene el gasto público, es implementando “Presupuesto Base Cero”, complementado con “Presupuestos por Programas” y “por Resultados”, además asignar el gasto y hacer su seguimiento con técnicas de doble control (real y monetario) siguiendo la experiencia internacional.

Para poder comprender mejor la dimensión y funcionamiento del gasto público lo veremos desde la perspectiva de los actuales ejes principales de la política económica argentina.

### **El gasto público en la actual política económica argentina:**

La transición hacia el actual modelo de desarrollo revierte la jerarquía de las formas institucionales, pasando a priorizar el rol del Estado y las relaciones salariales, para impulsar un régimen de acumulación industrial, extensivo y autoconcentrado. Rompiendo de esta manera las restricciones externas y fiscales, ya desterradas las restricciones institucionales, en dichos de Aldo Ferrer o las restricciones externas y sociales del denominado “péndulo argentino” de Marcelo Diamand.

En esta perspectiva el objetivo se orienta a recuperar la autonomía financiera, recomponer las condiciones de la oferta necesaria para el crecimiento, y recuperar las condiciones para la demanda por vía de la mejora en la equidad distributiva, tratando de atenuar los efectos inflacionarios.

De esta manera el *actual modelo productivo argentino* se aborda desde la perspectiva del concepto de “*formalizar la estructura y el funcionamiento de un sistema productivo nacional, para mostrar la lógica o la racionalidad con las que funcionan, se articulan e interaccionan las variables macroeconómicas*” (Neffa y De la Garza Toledo, 2010). Para ello daremos dimensión central al dinamismo de factores estructurales como: la producción, la demanda, las relaciones salariales, la distribución del ingreso y las formas institucionales del Estado y la moneda.

En esa perspectiva, inicialmente el *modelo, matriz estratégica o modelo competitivo productivo (MCP)* ligado a una orientación neodesarrollista y los *modelos regulacionistas* que proponen la tracción de la economía por vía del consumo (wage led), se sientan en características muy similares ligadas a los objetivos o ejes principales de la actual política económica que pasaremos a describir.

No sin antes advertir que se trata de un componente parcial, y no la esencia del “modelo”, ya que es utilizado para dualizar y fragmentar la política económica desde el año 2003 hasta la actualidad. Reiteramos que los ejes son múltiples y polifacéticos y no sólo de tipo de cambio alto.

Realizadas estas advertencias, veamos los lineamientos principales de la política económica desde el año 2003 hasta la actualidad

El **primer aspecto** esta referido al sostenimiento de un dólar caro –el modelo también es denominado como “*modelo de dólar alto*”- y una gran renegociación de la deuda (hoy en plena efervescencia con el conflicto judicial con los Fondos Buitres), que permita mejorar las condiciones de la oferta por vía de una mayor rentabilidad de los exportadores y las industrias de sustitución de importaciones. La evolución del tipo de cambio real con EE.UU. y multilateral han sido sostenidamente alto a partir del año 2002, hecho que contrasta con la evolución experimentada durante la convertibilidad de los noventa.

Simétricamente opuesto a lo ocurrido con la exportación, se encarecen las importaciones (además de las activas políticas de restricción que llevaron a los aireados reclamos de la OMC), produciendo su disminución, ello lleva a un proceso de sustitución de las mismas, generando el efecto global de la mejora en la rentabilidad de los sectores de bienes transables.

De esta manera se reconstituyen las condiciones de la oferta para el incremento del producto y el empleo, a la vez que genera un balance comercial superavitario. Sumado a ello, se ha generado un fabuloso proceso de desendeudamiento (volveremos en detalle sobre este aspecto) que llevó a una mejora en los resultados de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Ello ha permitido la acumulación de reservas que, en un contexto de alta volatilidad y efervescencia en el pleno desarrollo de la crisis mundial, son de sustancial importancia en el crecimiento sin crisis de balance de pagos y sin restricciones externas. Esto significa que esta acumulación atenúa el “canal de contagio financiero” producido por la magnitud y el carácter impredecible de las consecuencias de la crisis mundial.

El **segundo aspecto o eje** se orienta a generar las condiciones para un mayor estímulo fiscal por la vía, ya mencionada, del desendeudamiento y la mayor recaudación, y la expansión de la demanda agregada por vía del incremento del gasto público sin déficit fiscal.

En lo que se refiere al proceso de desendeudamiento por vía de su reestructuración, el proceso se inició en el 2005, mediante una significativa quita del capital sobre los pasivos en default en las dos fases del canje, hecho severamente castigado por el poder financiero (hoy en extinción), que nos impidió el acceso al mercado de crédito internacional. Pero el superávit fiscal permitió la cancelación de los compromisos y la implementación de la estrategia de pagar deuda con una pequeña porción de las descritas reservas del Banco Central. De esta manera se suprimió una cuenta de más de 9 mil millones de dólares con el FMI a fines de 2005. Por último, desde el año 2010, con la misma metodología, se agregó el pago de bonos en cartera de privados y se instrumentó la creación del “fondo del bicentenario” (7.509 millones de dólares). También, se refinanciaron las deudas con el Club de París, el CIADI y la empresa Repsol por la nacionalización de YPF.

De esta manera, la deuda pública nacional bruta no sólo ha tenido una disminución exponencial, se han amortizado en capital mas de 174 mil millones de dólares, sino que muestra un panorama aliviado al analizar la composición de la deuda por acreedor, mas de la mitad están en poder de dependencias del sector público (el Banco Central, la Anses, el Banco Nación y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del régimen previsional), sólo un 13% del PBI, está en manos de inversores privados en el mercado.

La novedosa distribución de la deuda por acreedor representa un notable cambio estructural, normalmente “olvidado” en las evaluaciones de los pasivos públicos. De los compromisos anuales a cancelar, más de la mitad serán operaciones dentro del sector público, descomprimiendo las complicaciones y exigencias de tasas de interés más altas que las vigentes en plaza.

Sin temor a abundar en el tema, el hecho inédito lo constituye, también, la disminución de las “auditorías” y capacidad de intervención del poder del mercado financiero y los organismos públicos internacionales ante la necesidad de fondos para refinanciar los pasivos.

Mientras que durante la convertibilidad la deuda era impagable, actualmente es comparativamente menor que la de la gran mayoría de los países desarrollados e incluso que la de algunos países latinoamericanos, como Brasil.

Ese marco de descompresión fiscal, se refuerza con importantes tasas de incremento en la recaudación interanual de la Administración Nacional, las que superan las tasas del 30%. Este comportamiento tiene su explicación en la influencia fundamental que tiene la tracción del consumo, y el carácter regresivo del régimen tributario, el que amerita (en situación del buen nivel de recaudación) una reforma integral que haga hincapié en el impuesto a la renta de las personas físicas y en una mayor progresividad que mejore la distribución del ingreso y retroalimente, de esta manera, al consumo.

El proceso liberatorio, permitió un mayor nivel de gasto público, el que como viéramos más arriba, se haya orientado, principalmente, a gastos sociales y obra pública. Ello muestra una prudencia fiscal expansiva que redundo en un incremento de la demanda agregada.

La combinación llevó a un marco de crecimiento económico inédito en la historia de la economía argentina. No existen antecedentes de un crecimiento económico del 99,07% desde el año 2002 hasta el 2012 a precios constantes de 1993, con dos años de desaceleración (2009 y 2012) en el marco de severa crisis mundial.

Ello, ha generando, de esta manera, un círculo virtuoso que por vía de las mejores expectativas retroalimenta el consumo, principalmente en bienes de consumo durable, volviendo a retroalimentar el resultado positivo del balance fiscal.

Es en esa perspectiva de la política económica argentina, que resulta prioritario el análisis del tercer aspecto.

El **tercer eje** se refiere, a modo de resultado del proceso descrito, a la mejora del poder adquisitivo, haciendo necesario el control inflacionario por vía de la regulación de los precios de los productos básicos, e instrumentando un esquema de tipo de cambio múltiple mediante un esquema de devaluaciones compensadas, implementando retenciones al comercio exterior que impidan el derrame de los altos precios internacionales de los productos básicos (commodities) de nuestras exportaciones.

Este es el elemento fundamental en el análisis del presente, ya que nos dará el límite de tolerancia inflacionaria del denominado "modelo": no debe superar las mejoras obtenidas en paritarias ya que envilecería el eje fundamental de la actual política económica.

Acompañando este aspecto, se realiza la reforma al sistema previsional, generando un mayor margen fiscal para el incremento del gasto social con fines de inclusión; se incrementa el haber mínimo jubilatorio, mediante una política de inclusión jubilatoria iniciada en mayo de 2003 con la ley 25.994 y la ley de movilidad jubilatoria, además de un crecimiento del salario mínimo vital y móvil, es decir experimentó un incremento de dieciocho veces hasta enero de 2014. Como refuerzo al comportamiento mencionado, se da un crecimiento exponencial en la movilización de paritarias y negociaciones colectivas por empresas y actividades.

Nuevamente se produce una retroalimentación en el esquema que, en el caso de este tercer eje, vuelve a incrementar el consumo, la demanda, la producción y el empleo. Así, se vuelve a articular la relación entre los tres ejes planteados, en donde la tracción por el lado de la demanda agregada es fundamental y en el que el gasto público, principalmente el social juega un rol fundamental.

Respecto a este último aspecto, debemos planear una particularidad: Argentina es un caso de federalismo extremo con políticas sociales de alto impacto sobre el desarrollo humano y la distribución del ingreso en manos de gobiernos subnacionales con una gran desigualdad de capacidades. En ello la Asignación Universal por Hijo realizó un cambio paradigmático obligando a repensar prioridades, presupuestos y orientación de las políticas (Mazzola, 2012).

### **Conclusión:**

La crisis mundial nos da una oportunidad histórica para repensar los postulados de las ciencias económicas. El nuevo acopio de evidencias empíricas ha sido un caudal inestimable en la formulación de las nuevas teorías en proceso.

En particular, la experiencia de América Latina ha sido particularmente enriquecedora en cuanto al rol de la política fiscal, especialmente en lo referido al gasto social, como instrumento contracíclico en el derrotero de la crisis mundial y sus implicancias económicas y sociales. De esta manera, se ha constituido en un verdadero antídoto contra las devastadoras consecuencias que ha tenido en el mundo desarrollado.

Hemos dejado claramente demostrados, con los resultados fiscales y sociales, las consecuencias de instrumentar las tradicionales esterilizaciones ortodoxas y la implementación de políticas fiscales expansivas con base en el estímulo de los gastos sociales, como así también, que dicho fenómeno es un nuevo aporte empírico a las teorías de las finanzas públicas.

En lo que refiere a la economía de nuestro país, hemos documentando suficientemente el carácter funcional que ha tenido en relación a las políticas instrumentadas en América Latina, el refuerzo del gasto público, en particular el gasto social, no sólo ha actuado de modo

anticíclico, sino que también se ha constituido en eje fundamental del modelo de desarrollo de la política económica argentina del presente siglo.

Por último, y en ese contexto, es muy destacable la orientación nacional de los estímulos en el gasto social que, como en el caso de la Acción Universal por hijo, hacen hincapié en la universalidad del beneficio a través de una estrategia en cabeza de la Administración Nacional de Seguridad Social.

Tenemos una oportunidad, probablemente y deseablemente irrepetible, para reconsiderar las nuevas tendencias de las finanzas públicas y la instrumentación de las políticas fiscales. No la desperdiciemos, por el beneficio de la especie.

### **Bibliografía:**

1. Banco de Pagos Internacionales. "Informe Anual 2013". Disponible en [www.bis.org](http://www.bis.org).
2. Banco de Pagos Internacionales. "Informe Anual 2010". Disponible en [www.bis.org](http://www.bis.org).
3. Banco Mundial. Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997. "El estado en un mundo en transformación". Banco Mundial, Washinton, 1997.
4. Banco Mundial. "La movilidad económica y el crecimiento en la clase de América Latina". Ed. Banco Mundial, Washinton, 2013.
5. Bárcena Alicia. "Reforma fiscal en América Latina, ¿qué fiscalidad, para qué desarrollo?".
6. Boyer Robert. "Crisis y regímenes de crecimiento". Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, 2007.
7. Boyer Robert y Freyssenet. "Los modelos productivos". Grupo Editorial Lumen. Buenos Aires, 2001.
8. Boyer Robert y Neffa Julio Cesar. "Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo". Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, 2007.
9. Boyer Robert y Neffa Julio Cesar. "La economía argentina y su crisis (1976-2001): cisiones institucionalistas y regulacionistas". Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires, 2004.
10. CEPAL. Narcís Cerra Editores, Santiago de Chile, 2012.
11. CEPAL. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014. "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas". Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero de 2014.
12. CEPAL. Panorama Social de América Latina 2013". Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2013.
13. CEPAL. Panorama Social de América Latina 2010". Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2010.
14. CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. "Tres décadas de crecimiento desigual". Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto de 2013.
15. Cetrangolo Oscar. "Los desafíos del sistema tributario argentino". En Proyecto Desarrollo. AEDA, agosto de 2011.
16. Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. "La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. Ed. Cara o Ceca. Buenos Aires, 2010.
17. Curia Eduardo Luís. "El modelo de desarrollo en Argentina". Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2011.
18. Diamand Marcelo. "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio". En Desarrollo Económico, Vol. 12, Nº 45. 1974.
19. Diamand Marcelo. "Escritos económicos". H. Garetto Editores. Buenos Aires. 2010.
20. Félix Mariano y Lopez Emiliano. "Proyecto Neodesarrollista en la Argentina". Ed. El Colectivo y Herramienta Ediciones, Buenos Aires, 2012.
21. Ferrer Aldo. "La nueva economía argentina". Disponible en [www.elargentino.com](http://www.elargentino.com).
22. Gaggero, Jorge A. y Gómez Sabaíni, Juan C. "Argentina-Cuestiones Macrofiscales y Reforma Tributaria" -Ed. Fund. OSDE -VIII/2002.

23. García Delgado Daniel, Peirano Miguel. "El modelo de desarrollo con inclusión social". Ed. Ciccus, Buenos Aires, 2011.
24. Gonzalez Ivonne y Martner Ricardo. "Superando el síndrome del "casillero vacío". Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina". Revista de la CEPAL N° 108, diciembre de 2012.
25. Goransky, Jacobo. "*Crisis global o crisis sistémica*". Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2010
26. Jiménez Juan Pablo, Gomez Sabaini Juan Carlos y Podestá Andréa. "Evasión y equidad en América Latina". CEPAL. 2010.
27. Llach Juan J. y Harriague María Marcela. "El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020. Una oportunidad sin precedentes para la Argentina". Fundación Producir Conservando. En la edición de Junio de 2008.
28. Mazzola Roxana. "Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo en la Argentina". Prometeo Libros, Buenos Aires, 2012.
29. Musgrave Richard y Musgrave Peggy. "Hacienda pública. Teórica y aplicada". Editorial Mc Graw Hill. Madrid, 1992.
30. Neffa Julio Cesar. "Modos de regulación, regimenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Eudeba. Buenos Aires, 1998.
31. Neffa Julio Cesar y De la Garza Toledo Enrique. "Trabajo y modelos productivos en América Latina". CLACSO Libros. Buenos Aires, 2010.
32. OCDE (2010). "*Economic policy reforms: going for growth 2010*". Marzo de 2010.
33. OCDE, CEPAL, CIAT. "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. 1990 - 2012". OECD, 2014.
34. Otero Alejandro. "Razones y orientación de una reforma deseable". En Proyecto Desarrollo. AEDA, agosto de 2011.
35. Rapoport Mario. "La política económica de la Argentina. Una breve historia". Ed. Booket. Buenos Aires, 2010.
36. Rapoport Mario. "Historia económica, política y social de la Argentina (1880 - 2003). Editorial Emece. Buenos Aires, 2007.
37. Rinaldi José María. "El actual debate sobre la reforma tributaria argentina". 45º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2012.
38. Rinaldi José María. "La política económica argentina de este siglo: lo inédito y lo pendiente". XV Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. Universidad Nacional de Rio Cuarto. Septiembre de 2011.
39. Rinaldi José María. "Tributación y nuevas tecnologías en el ámbito de la crisis mundial". 43º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2010.
40. Rinaldi, José María. "Discurso y evidencias en torno a la crisis mundial". XIII Jornadas Nacionales de la Red Nacional de Investigadores en Comunicación. San Luís, 2009.
41. Rinaldi José María. "La doble atadura del régimen tributario argentino". 41º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2008.
42. Rinaldi, José María. "Sociedad de la información y nueva economía: discursos y evidencias". III Congreso Panamericano de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005.
43. Stiglitz Joseph. "Caída libre". Taurus, Buenos Aires, 2010,
44. Stiglitz Joseph. "La economía del sector público". Antonio Bosch Editores. Barcelona, 2002.
45. Toledo Fernando, Neffa Julio. "Interpretaciones Heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales". Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires, 2008.
46. Treber Salvador. "Temas sobre Economía del Sector Público. Teoría general y realidad argentina". Tomos I y II. Edición de la Asociación Cooperadora de la FCE-UNC, 2002.

47. Treber Salvador, Reisin Berta, Wolovick Daniel. "Evolución del gasto público en Argentina, 2002. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/documentos/tecnicos/index.htm>