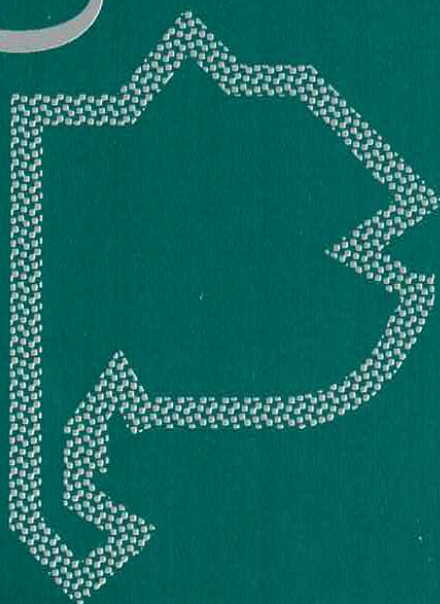


DE ECONOMIA

Nº 29

CUADERNOS

El viejo y
el nuevo Estado



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

El viejo y el nuevo Estado

Luis Anconetani
Patricio Narodowski*

En el capítulo 1 se ha contado con la colaboración del Grupo de Investigación Económica integrado por Ariel Aramburu, Pedro Elosegui, Andrés Gallo, Silvia Marchioni, Malena Monteverde, Christian Volpe.

Las opiniones vertidas no comprometen la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, Julio de 1997.

* Licenciados en Economía egresados de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad de Buenos Aires respectivamente.

Autoridades

Dr. Eduardo Duhalde
Gobernador

Sr. Rafael Romá
Vicegobernador

Lic. Jorge Luis Remes Lenicov
Ministro de Economía

Lic. Ricardo Cossio
Secretario de Ingresos Públicos

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Lic. Jorge Sarghini
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Lic. Eduardo Cerimedo
Jefe de Asesores

Director:

Lic. Jorge Luis Remes Lenicov

Coordinador: **Lic. Francisco Miguel Payo**

Prólogo

El consenso en torno al rol que cumplió el Estado en el mundo económico fue variando a lo largo del siglo. En las primeras décadas de la presente centuria las organizaciones estatales se desenvolvían inspiradas en un espíritu de *laissez-faire*, con un grado reducido de intervención y con una orientación minimalista.

Esto fue así hasta la crisis del '30, cuando en un marco donde prevalecía la búsqueda de soluciones a la misma, aparecen las primeras ideas -de la mano de J. M. Keynes- sobre el papel regulador y anticíclico que podía desempeñar el Estado.

Esta ideología fue dominante durante los años de la posguerra y tuvo su apogeo en la década del '60 con la amplia difusión del Estado del Bienestar.

Unos años después comenzaron a vislumbrarse características negativas en este proceso. Es así como en la década del '70 se inicia una reversión del mismo y el péndulo de la ideología internacional se empieza a mover hacia una reestructuración profunda del Estado. Los procesos de privatización, descentralización y desregulación son los principales motores de este cambio.

Este replanteo del papel del Estado se diseminó en todo el mundo, tanto en países desarrollados como en naciones en desarrollo. Incluso los estados se vieron sometidos a presiones aún en aquellos sectores en que su actuación parecía haber sido satisfactoria y ello enmarcado en la lógica de reducción del dominio estatal.

La ideología -y la práctica- económica de nuestro país acompañaron estos movimientos pendulares de las concepciones ideológicas internacionales, en algunas ocasiones, con ciertos rezagos, siempre con las características particulares que imponían nuestros gobiernos.

En esta entrega de Cuadernos de Economía presentamos un trabajo que analiza estos vaivenes en el rol del Estado e intenta explicar que pasó, con la convicción de que se debe aprender de los errores del pasado, aprovechar lo que se hizo bien, cumplimentar las tareas pendientes y corregir los desvíos. De este modo lograremos un Estado eficiente, efectivo, ágil y flexible, indispensable para el mundo en que vivimos.

Jorge Luis Remes Lenicov

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

El viejo y el nuevo Estado

	pág.
INTRODUCCION	9
CAPITULO 1: LAS POSICIONES ANTE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR	11
1. LA EVOLUCION DEL DEBATE	12
1. LA POSICION SOCIALDEMOCRATA	12
1. Los desarrollos teóricos a partir de la crisis	13
2. Problemas relacionados con el funcionamiento del Estado	13
3. La eficiencia socialdemócrata	14
4. Conclusiones y propuestas de política	14
2. LA COALICION ANTI-ESTADO BENEFADOR Y LA TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA	15
1. El Estado Mínimo y el Estado de Bienestar	15
2. El manejo del gobierno, la actividad pública y la burocracia	16
3. Conclusiones y propuestas de política	17
CAPITULO 2: EL GASTO DEL GOBIERNO Y LA CRISIS	19
1. LAS EXPLICACIONES SOBRE EL CRECIMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO	19
1. LA MAGNITUD DEL GASTO Y LAS EXPLICACIONES	19
1. ¿Cómo debe medirse el tamaño del sector público?. Las regulaciones	22
2. En fin: los motivos del aumento del gasto	23
2. GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO	23
1. EL ESTUDIO DE LOS DATOS	24
2. PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO	25
3. EL ESTADO BENEFADOR EN EL CENTRO Y EN LA PERIFERIA	27

	pág.
1. LA CRISIS EN AMERICA LATINA. ALGUNAS CUESTIONES QUE FORMAN PARTE DEL CONSENSO	28
2. CONCLUSIONES	29
CAPITULO 3: LAS REFORMAS ESTRUCTURALES	30
1. LOS ANTECEDENTES. LA CA-EB ENTRA EN ACCION. POLITICAS, RESULTADOS Y ACTUALIDAD	30
2. LA EVOLUCION DE LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS. EL CONSENSO ALREDEDOR DE LA LUCHA ANTI-INFLACIONARIA	31
1. LOS PROGRAMAS DE REFORMA. LA POLITICA DEL ENVASE GRANDE	31
3. EL FIN DEL ESTADO BENEFACTOR Y EL NUEVO CONSENSO	32
1. ELEMENTOS EXOGENOS	32
2. ELEMENTOS ENDOGENOS	32
4. LOS ELEMENTOS CLAVES DE LAS REFORMAS	33
1. DESCENTRALIZACION Y EFICIENCIA DENTRO DE LOS LIMITES DEL ESTADO	34
5. CRITICA Y PROPUESTA SOCIALDEMOCRATA	35
6. LA TEORIA Y LA PRACTICA. LA AGENDA	36
ANEXO	39
BIBLIOGRAFIA	45

Introducción

El mundo cambió a un ritmo vertiginoso, especialmente en las últimas décadas, y con él se modificaron los planteos e ideas sobre el rol del Estado y sobre el modo de interrelación más conveniente entre lo económico y lo político. Los significativos acontecimientos registrados en esta etapa pusieron a la vista los potenciales y las limitaciones propias de los aparatos estatales. Hoy nos encontramos en un momento de análisis, donde la magnitud y consolidación de las transformaciones producidas nos ofrece una base sólida desde donde podemos analizar tanto los cambios acaecidos como los pasos a seguir y la orientación de las futuras políticas.

En este trabajo intentamos explicar que pasó con el Estado -desde nuestro punto de vista- durante las últimas dos décadas, principalmente en lo que hace a su grado de intervención en la economía. El interés de la pregunta reside en la constatación empírica e indiscutible tanto del largo período en que tuvo vigencia la estrategia intervencionista, como de la crisis fiscal que se desencadenó desde fines de los setenta (según el país) y, finalmente, del cambio estructural iniciado como forma de resolver los problemas de la esfera pública.

Comenzamos el trabajo analizando las posiciones que intentaron explicar la crisis y ofrecer salidas. En esta discusión deben destacarse, por un lado, los discursos y las políticas de la socialdemocracia y, por el otro, la posición de inspiración neoclásica, principalmente la teoría de la elección pública. La violencia del debate se sitúa en medio de la crisis ya que, los primeros, estaban fuertemente comprometidos con la estrategia cuestionada y, los segundos, eran sus principales detractores. Para entender esa violencia no debemos olvidar que el cambio de rumbo generó fuertes modificaciones en las reglas del juego de la economía, en la distribución de la riqueza e, incluso, en aspectos más generales de la forma de vida de la sociedad; tampoco puede dejarse de lado el hecho de que durante el período de la posguerra el crecimiento de los países -tanto desarrollados como en vías de desarrollo- y el mejoramiento del nivel socioeconómico de la población había sido muy importante, por lo que el abandono del modelo no podía dejar de ser traumático. La discusión debe partir de estas premisas si no se desea tener una visión demasiado ingenua de los procesos vividos.

Encontramos que el eje de la discusión era la percepción que durante la posguerra existió acerca del

gasto público y su rol no solamente en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos sino también como motor de la economía. Esa percepción dio lugar a políticas que generaron resultados que no fueron siempre los esperados, tanto en términos de crecimiento como de distribución del ingreso. Como contrapartida, el déficit fue creciendo más que el resto de la economía, lo que hacía insostenible al modelo.

De esta cuestión nos hemos ocupado en la segunda sección, donde se trató de aclarar la magnitud del incremento del gasto y su influencia en la evolución del PBI, en economías mixtas y diferenciando países desarrollados y subdesarrollados. Junto a la información cuantitativa se presenta un amplio relevamiento de opiniones y se realiza un análisis cualitativo.

Los resultados no son muy alentadores si se pretende establecer leyes generales acerca de la evolución de las mencionadas relaciones. En principio, su cálculo depende de las definiciones que se hacen de gasto y éstas son muchas; también si se considera el gasto generado en la intervención en el mercado financiero; si se debe dar mayor importancia al total de las erogaciones o a algún ítem en especial (por ejemplo, gastos corrientes o de capital). Además, hay quien se ocupa del monto mientras otros de su impacto real. Las relaciones quedan indeterminadas y las causalidades no tan claras como ciertos teóricos pretenden. Y esto sucede en los distintos tipos de países analizados.

Con una descripción de las opciones teóricas existentes para explicar la crisis (Capítulo 1) y una interpretación de la evolución de las principales variables (Capítulo 2), nos propusimos explicar en la última parte (Capítulo 3), las características de los cambios estructurales efectuados en América Latina y en Argentina (aunque sin detenernos en la descripción de los mismos, ampliamente conocidos).

Hemos diferenciado las etapas atravesadas intentando analizar las alternativas que existían en cada momento. Nuestra hipótesis principal es que la envergadura de los problemas limitaron constantemente las opciones realmente posibles. Dominó la urgencia, el proceso de reforma del Estado representó un esfuerzo con objetivos fundamentalmente cuantitativos que se llevaron a cabo con el fin de recomponer la desequilibrada situación fiscal. No había otra posibilidad, se debían redefinir los límites del Estado mi-

rando fundamentalmente al mercado de cambios y a la estabilidad financiera con el fin de controlar la inflación ante el riesgo hiperinflacionario. Esta idea nos permitió explicar la imposibilidad de encontrar alguna ortodoxia así como la inexistencia de una exacta referencia teórica en los procesos de reforma de los estados latinoamericanos.

Pero el proceso es fundamental ya que en ese contexto quedaron definidos los nuevos límites dentro de los cuales habrá que trabajar en los próximos años. Entender esto permite comprender por qué casi nadie discute demasiado lo hecho. Los que opinan que se debieran haber establecido otras fronteras entre lo público y lo privado, lo plantean como si las reformas se hubiesen podido realizar mirando al aparato estatal por encima del resto de la situación. Nosotros deci-

mos que eso era muy difícil.

Finalmente se trabajó, con la hipótesis de que una vez superado el momento del ataque rápido y decidido y con los nuevos límites definidos después de la crisis, el debate ha perdido violencia y es posible proponer un curso de acción que permita incorporar elementos de diverso origen teórico. Esto es lo que están haciendo los países europeos con gobiernos de distinto signo político que, sin dejar de seguir ordenando las cuentas fiscales y modernizando los sistemas administrativos, dentro de la esfera pública definida en los años anteriores, se proponen nuevos programas estratégicos de índole productiva y apoyo al trabajo, con procesos más participativos y consensuados. Este es justamente el momento de consensuar las tareas del futuro.

Capítulo 1

Las posiciones ante la crisis del Estado de Bienestar

Los problemas del Estado pueden analizarse desde varios puntos de vista. Para los economistas, el Estado es un agente económico que opera en el mercado en muchos casos a través de posiciones monopólicas. Para la Administración de Empresas, es un conjunto de organismos que funcionan con cierta peculiaridad. Para las Ciencias Políticas, el Estado¹ es una representación abstracta mediante la cual se relacionan conceptos como "ciudadanía", "gobierno", "poder", "política", etc. Naturalmente, el modo en que se relacionan esos conceptos depende de cada teoría. Por eso las cuestiones inherentes al voto, a la relación de la gente con el poder, al impacto de las reformas estructurales en la sociedad civil y en las corporaciones que la integran, y las características de la democracia moderna, son materia de esta ciencia. En ese marco también se puede ubicar el debate actual sobre el rol del Estado.

En los años 50 el reconocimiento de que la política económica era un instrumento importante para incentivar la industrialización y para generar efectos positivos sobre el nivel de empleo, llevó a una oleada de intervenciones estatales en las economías. Para comenzar la discusión conviene, en primer lugar, enmarcar al Estado Benefactor en la prosperidad de la posguerra. El centro del movimiento fue Europa aunque se puede hablar de una versión norteamericana, latinoamericana, etc. Los partidos que lo llevaron adelante fueron de origen socialdemócrata o socialcristiano aunque hay versiones conservadoras y también totalitarias.

El funcionamiento del sistema democrático y del Estado, en la mayor parte de los países centrales, desde la posguerra hasta la década de los 70, estuvo signado por este modelo social democrático (con todas las variantes) y por las políticas de tipo keynesianas. Se trataba de un esquema de demanda y participación. En Latinoamérica, surgen algunas características comunes aunque con la peculiaridad que

imponía el autoritarismo.

Sin embargo, a partir de la década del 70, este panorama ha cambiado radicalmente: el consenso keynesiano se derrumbó. La crisis de dicho modelo (en la que los déficits públicos, el incremento del endeudamiento y las altas tasas de inflación sin crecimiento pueden ser vistos como una manifestación de un problema más global) genera el replanteo de la década de los 80. En esta discusión, nos parece necesario identificar tres posiciones claras.

• Por un lado, la posición más radical corresponde a los científicos políticos de *origen marxista*, quienes, en general, plantean que la crisis es consecuencia de los límites impuestos por la "socialización de la política"; la propuesta es la "socialización de la economía"².

• Por otro lado, los politicólogos de la *socialdemocracia* atribuyen la crisis fundamentalmente a dos temas: por una parte al concepto de "igualitarismo" que rigió al *welfare state*³ y que no sólo no significó una mejora en la distribución del ingreso (en el mejor de los casos todas las clases sociales podían acceder gratuitamente a los mismos bienes públicos, lo que no conducía a ningún tipo de redistribución) sino que lo tornó un sistema muy oneroso. Por otro lado, se hace eje en la degeneración del concepto de participación (populismo, clientelismo) y sus consecuencias negativas en la eficiencia en la gestión de las instituciones. La propuesta consiste en profundizar la democracia y la participación para lograr consenso y mejorar la eficiencia.

Una variante, que podría ser analizada dentro de este grupo, es la que hace hincapié en las rigideces del mercado laboral como la principal traba para el desarrollo del Estado y la economía. La propuesta consiste en eliminar regulaciones pero incrementando las políticas activas en el mercado laboral a fin de asegurar el consenso con las corporaciones sindicales. Esta es la estrategia alemana (llevada a cabo por un gobierno de inspiración social-cristiana).

• La tercer posición del debate es la *coalición anti-Estado Benefactor (CA-EB)*, peyorativamente

¹ "Es la unidad de organización histórica social, política y jurídica de un pueblo, que toma forma por el poder estatal (unidad de poder, centro de poder coordinador) con una condición espacial, actualizando al derecho fundamental de una Constitución para cumplir con la finalidad de orden del bien común". Orlandi, H., 1986.

² O' Connor, J., 1987.

³ Ascoli, U., 1985.

denominada "nueva derecha", que no sólo cuestiona la participación del Estado en la economía (a partir de una inspiración económica neoclásica) sino que además desconfía del modelo de participación socialdemócrata; los análisis mejor desarrollados se enrolan en la teoría de la elección pública. Este grupo ha sido el motor ideológico de las reformas políticas más violentas (la de los EE.UU. y la del Reino Unido) y habida cuenta de las dificultades de esas reformas, hoy está sujeto a ciertos cuestionamientos.

1. LA EVOLUCION DEL DEBATE

Durante los años previos a la crisis, hasta la década del 70, el debate entre keynesianos y neoclásicos⁴ giraba en torno a la discusión sobre cuál de las políticas económicas, fiscal o monetaria, era más eficaz en cuanto a su impacto sobre la actividad económica. La controversia entre ambas doctrinas ha sido bastante confusa a través del paso del tiempo. Los puntos sobre los cuales cada una de estas escuelas ha puesto énfasis en sus discusiones han variado a lo largo de la historia. Sin embargo, un patrón se ha vuelto recurrente en la discusión entre ambos grupos de economistas. Este patrón se origina en la forma diferente de ver el mundo real y en su interior, al Estado.

Los economistas keynesianos sugerían la adopción de aquellas políticas económicas que parecieran ser las más adecuadas a cada momento del tiempo, para enfrentar los problemas económicos de un mundo real cambiante. El rol del gobierno debería basarse en políticas discrecionales contracíclicas para lograr que la economía tenga una evolución estable.

Por su parte, los economistas neoclásicos predicaban la adopción de reglas de política económica que redujeran la discrecionalidad del gobierno, minimizando los desequilibrios inducidos por él y que, además, acotarán la intervención de Estado.

Justamente es en este punto, en el *rol que cumple el Estado* en la economía, donde radica el problema ideológico fundamental que separa a estas doctrinas. La

discrepancia ideológica entre keynesianos y monetaristas surge como un resultado de la distinta percepción que tienen sobre la estabilidad del sistema económico y, de acuerdo con esto, del rol que debe desempeñar el Estado. Mientras la posición neoclásica cree que el sistema económico es inherentemente estable y su análisis se orienta a ver cómo la toma de decisiones en forma descentralizada y autónoma conduce al equilibrio, los keynesianos creen, por su parte, que el sistema económico es inherentemente inestable y tratan de explicar el por qué y el cómo de una intervención explícita. La discusión en torno a la capacidad del Estado para intervenir eficaz y eficientemente continuó durante las décadas de apogeo del modelo socialdemócrata, aunque limitada por los resultados favorables de estas políticas de intervención que acallaban las voces en contra del excesivo poder de estabilización que parecía asignársele al Estado.

En la década del 70 se observa un aumento del consenso alrededor de la visión neoclásica en cuanto a que lo que se requiere en las economías modernas no son políticas económicas contracíclicas sino políticas económicas estables.

La convergencia mencionada se manifiesta en varios aspectos fundamentales de la formulación de políticas posteriores a la crisis del Estado de Bienestar, entre los que pueden citarse los programas de liberalización, la mayor confianza en el mercado, la adopción de políticas menos intervencionistas y una mayor coherencia de las políticas macroeconómicas.

A pesar de que se produjo un vuelco profundo tanto en el ámbito de la política como de la gestión económica hacia la posición ortodoxa, la discrepancia ideológica continuó, sobre todo a nivel de estructura del discurso. Las posturas de la socialdemocracia y de la CA-EB pasaron a ser las principales exponentes de esta lucha intelectual, donde la distinta forma de interpretar la crisis y, por consiguiente, las posibles soluciones a la misma, junto a la diferente concepción del rol del Estado, fueron los principales puntos de divergencia de la discusión. En los próximos apartados se analizan la postura socialdemócrata y la Coalición Anti-Estado Benefactor.

1. LA POSICION SOCIALDEMOCRATA

De acuerdo al discurso de sus propios teóricos, esta posición representó un esfuerzo de reconstrucción económica, política y moral. Desde el punto de vista económico, se distanció de la ortodoxia estricta

⁴Nos centralizamos sobre las posturas extremas, analizando ambas escuelas en su grado más puro. Es evidente que existe un amplio espectro entre estos dos marcos teóricos y al interior de cada uno de ellos (ver Narodowski y otros, 1997), pero a los efectos del debate es conveniente esta división para poder focalizarnos sobre las principales diferencias de ambas posiciones.

en cuanto al respeto férreo a los mecanismos de mercado priorizando el incremento del nivel de ingresos y de la seguridad laboral.

Según uno de sus principales defensores, Esping-Andersen (1996), el modelo socialdemócrata del Estado Benefactor se basaba en los siguientes principios: armonización de los ideales igualitarios con el crecimiento y el pleno empleo, la optimización del nivel de empleo y la minimización de la dependencia asistencial. Sin embargo, a mediados de la década del 70 se comienza a hablar del "capitalismo asistencialista", expresión que ponía de manifiesto la distorsión de tipo clientelar y parasitaria en que había devenido el sistema, cuyo tipo puro se identificaba generalmente con la democracia escandinava.

Surge entonces la discusión respecto de la crisis en que se había sumido el Estado de Bienestar y de los motivos que habían originado la misma; en ese contexto, la crisis financiera de fines de los setenta y principios de los ochenta puede leerse como un síntoma de un problema más global que ponía en discusión el modelo, pero que exigió soluciones urgentes y profundas. El debate bajo análisis se desarrolló en el contexto de una marcada desaceleración de la expansión económica, quizás por eso asumió formas bastante violentas.

1. Los desarrollos teóricos a partir de la crisis

La crisis de las finanzas públicas condujo a un replanteo del esquema y a una modificación correlativa de la estrategia desarrollada. En la mayoría de los casos, los mismos partidos que habían impulsado el avance del sector público fijaron como objetivo el saneamiento fiscal (específicamente, detener e incluso disminuir el gasto público); esa era la prioridad a fin de salvar al propio Estado. Por ello se instrumentaron "políticas de presupuesto orientadas al control y la estabilización". Sin embargo, este tipo de políticas encierran dos objetivos que, según demostraría la evidencia empírica posterior, eran contradictorios: por una parte, la resolución del problema fiscal y, por otra, el cumplimiento de las funciones que posibilitan la armonización social, la satisfacción de las necesidades básicas. La reforma socialdemócrata intenta resolver, al menos en parte, la dico-

tomía equidad-eficiencia, sin desentenderse de ésta última.

2. Problemas relacionados con el funcionamiento del Estado

La contradicción suscitada llevó a examinar el vínculo existente entre el monto del gasto y el modo en que el mismo se gastaba. Los teóricos de esta corriente asumieron como método de análisis la teoría microeconómica del sector público, que apuntaba a estudiar la actividad del mismo sobre la base del establecimiento de un paralelo con el productor privado de un bien que tiene mercado. En este marco, el análisis neoclásico emerge como una herramienta en la evaluación de los resultados de la actividad pública.

Los economistas no neoclásicos enfatizaban que el creciente papel desempeñado por el Estado se había basado en la teoría del fracaso del mercado. El hecho saliente fue que el período estuvo signado por un nuevo enfoque, la teoría del fracaso del no-mercado, que requería pruebas de éxito a la teoría más tradicional, la del fracaso del mercado, que se había erigido en la justificación teórica de la intervención pública.

Como consecuencia, se priorizaron los problemas de eficiencia y la contraposición privado-público (vista como intrínsecamente falsa) se transformó en una dicotomía público eficiente-público ineficiente.

a. Sistema de participación y toma de decisiones

Además del mal funcionamiento administrativo del Estado, la escuela bajo estudio ha identificado dos puntos centrales más: el de los sistemas de participación y el del universalismo igualitarista. En efecto, se ha reconocido que la democratización de la política dio lugar a formas perversas sintetizadas como clientelismo, que encarecieron los servicios además de hacerlos en muchos casos limitados y de elites. Esto perjudicó las políticas de jubilaciones o de apoyo regional y a la industria, donde aparecen importantes bolsones de corrupción que esta escuela no atribuye a la esencia del Estado sino a la falta de participación y control popular.

b. Universalismo igualitarista

El otro punto que surge de la explicación socialdemócrata de la crisis es la cuestión del universalismo igualitarista. Se considera que uno de los factores claves en la explicación de los déficits existentes en los 70 es el alto costo que tenía la idea del Estado Benefactor de que los servicios públicos debían ser para todos. De este modo, no había redistribución del ingreso y los costos de mantenimiento de los servicios eran altísimos. El principio se contraponía a las "leyes de pobres" que pasaron a ser sinónimo de caridad. La degradación de las actividades públicas, explicado por la ineficiencia y por el igualitarismo, generó también una suerte de "huida del Estado" de las clases más altas que se inclinaron hacia la educación y la salud privada y las llamadas "guerras de tasas"⁵ mediante las cuales, la clase media comenzó a dejar a la alianza política con un apoyo importante menos.

3. La eficiencia socialdemócrata

Ante el advenimiento de la crisis, la idea básica de la socialdemocracia fue mantener el Estado. El objetivo primario que se perseguía con ello era evitar incurrir en una pérdida de *consenso* que pondría en peligro el sustento social del modelo. La consolidación del mismo podría garantizarse a través de un incremento en la participación y, por tanto, en la responsabilidad que le cabe a cada individuo. A su vez, la elevación del grado de compromiso personal con respecto al proyecto público permitiría reducir sustancialmente las *ineficiencias* que se observaban en el accionar estatal.

Se generaron múltiples trabajos que abordaron la cuestión de la medición de la productividad del sector público en general, y de los recursos empleados⁶; en base a los mismos, se intentó extraer recomendaciones de política, esto es, determinar cursos de acción factibles. Uno de los temas principales (aunque no único) siguió siendo el fortalecimiento del papel del Estado en su carácter de asegurador y fomentador del empleo, especialmente en lo con-

cerniente a la capacitación de la población y la generación de puestos de trabajo (políticas activas de trabajo y de apoyo a la producción).

Las reformas propugnadas no se basaron en un cambio de paradigma que dejara totalmente de lado los preceptos principales del Estado Benefactor igualitario y universalista, sino en un ajuste marginal que preservaba la esencia del sistema pero que debía remover los malos manejos.

De todos modos, debe quedar claro que estas políticas se llevaron adelante en un marco de reforma. Si bien, la preocupación por sanear las cuentas fue general, las diferentes estrategias adoptadas por los distintos países impiden obtener demasiadas conclusiones globales.

4. Conclusiones y propuestas de política

Los teóricos de la socialdemocracia consideraron que el Estado había crecido debido al concepto de igualitarismo seguido, al mal funcionamiento de las dependencias y a la falta de control y participación popular. Los temas no son propios del Estado democrático sino del modo en que se habían estructurado las políticas. Por eso, si bien reconocen la necesidad de sanear las cuentas, no ponen en discusión sino más que marginalmente el tamaño del Estado. Las reformas institucionales planteadas no tienen por objetivo mejorar el marco formal, sino profundizar la participación popular. Creen posible que el Estado funcione mejor a partir de una mayor democratización de las estructuras del poder y de las dependencias públicas. Así, para ciertos teóricos (no neoclásicos) del microanálisis del sector, la meta *era la revalorización del rol del Estado como prestador de servicios por medio de la eficiencia*. La idea medular que se identifica en los trabajos de los autores nucleados en esta corriente de opinión era que el sector privado constituía el espejo en que el sector público debía mirarse. Las derivaciones teóricas son discutibles; en efecto, si se postula que la meta es el Estado eficiente se puede estar incurriendo en una negación del mismo⁷. El planteo sólo es válido en sentido referencial, esto es, en la medida en que el parámetro privado sirva para individualizar los problemas de eficiencia que pudieran existir en el sector público y, a partir de ello, realizar una evaluación política de

⁵Gente que comenzó a agruparse en protesta a la alta presión impositiva.

⁶La escuela italiana tiene un gran desarrollo en este área.

⁷Farrell, T., 1957.

las posibles correcciones. En definitiva, la metodología sugerida sólo tiene sentido si se tiene en cuenta que la realidad estatal no es asimilable a la abstracción neoclásica del mercado.

Por eso, respecto a la gestión de la burocracia, si bien el análisis de la eficiencia es un tema central, los incentivos para mejorar no están pensados en términos de precios sino de control popular, solidaridad, el orgullo por la satisfacción de las necesidades sociales, etc. En ese marco, la organización de mecanismos como unidades de gestión voluntarias, asociaciones de usuarios, etc., juega un papel importantísimo.

2. LA COALICION ANTI-ESTADO BENEFACITOR Y LA TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA

La CA-EB surge naturalmente como un planteo crítico al Estado Benefactor. Fundamenta su crítica en las fallas que surgen a partir de la intervención del Estado en la economía. Dentro de la CA-EB podemos encontrar intelectuales de origen conservador y también economistas de raíz neoclásica, que coinciden en estas críticas aunque desde distintos puntos de vista; por eso, se trata de un universo bastante amplio y de límites difusos. También en este grupo debemos ubicar los proyectos políticos denominados “reaga-nomics” y “thatcherismo”.

La escuela de la elección pública explica las fallas del Estado y del gobierno con una serie de desarrollos teóricos propios y representa la interpretación más sistemática del tema. Se desprende de la teoría una fuerte crítica a la expansión del sector público dentro de la economía; una cita a uno de los principales mentores y creador de la escuela de la elección pública, James Buchanan⁸ es por demás demostrativa del espíritu de la misma: “La economía de mercado no puede soportar aumentos continuados en el sector público sin ver sus principios básicos socavados y erosionados”.

La posición de esta escuela en relación a la participación de equilibrio del Estado en la economía no es definitiva; su posición es pragmática y se inclina por restricciones cuantitativas y no cualitativas, por eso, ha tenido una fuerte influencia en las políticas

de control del gasto, fundamentalmente a partir del sistema de “techos”.

1. El Estado Mínimo y el Estado de Bienestar

Desde Adam Smith se plantea que la existencia de un marco legal que asegure los derechos de la propiedad y de las personas sería lo único necesario para generar el surgimiento espontáneo del mercado. El sector público debe cumplir en ese marco un fin mínimo. La discusión es acerca de los límites mínimos de intervención del Estado y la incursión del mismo por encima de esos límites.

La justificación tradicional hacia la intervención estatal surge a partir de las fallas de mercado. Éstas surgen por dos razones: por un lado, la existencia de bienes públicos y bienes preferentes y, por otro, por problemas de equidad, al no haberse encontrado una distribución acorde con la justicia social aceptada⁹.

A través de la intervención el Estado trataría de subsanar los defectos o minimizar las imperfecciones que presenta el sistema de mercado, complementándolo para lograr un mejor desenvolvimiento del mismo, cuidando siempre que las fuerzas impersonales del mercado sean las que actúen como líderes de este proceso. Sin embargo, el problema se presentó cuando estos supuestos “límites” a la acción gubernamental se fueron ampliando; el Estado pasó a tener cada vez mayor preponderancia, pasó a manejar una creciente cantidad de recursos públicos y a desempeñar innumerables funciones económicas.

La crisis económica que se produjo en la década del 70 llevó al replanteo de la acción estatal y se ha encargado de enseñar que toda actividad tiene un evidente costo de oportunidad. El Estado no proporciona nada gratis. A medida que éste toma nuevas atribuciones se hace necesario ampliar los impuestos, de manera de generar los recursos económicos indispensables para su funcionamiento.

La teoría de la elección pública plantea que al argumento de intervención basado en las fallas de mercado se le ha contrapuesto una opción falsa: la de

⁸Buchanan y otros, 1979.

⁹La definición de bienes públicos puede englobar la mayor parte de las fallas de mercado. La existencia de éstos implica que las decisiones descentralizadas no llevan a la asignación eficiente en el sentido paretiano. Es decir que existe la posibilidad de mejorar la situación de un miembro de la sociedad sin perjudicar al resto. Un ejemplo es la seguridad nacional. Ver Narodowski y otros, 1997.

suponer que la intervención estatal siempre corrige esa falla de mercado. Por el contrario, es posible que la intervención se traduzca en una falla del Estado y del gobierno en lograr el resultado deseado.

El argumento central es que las comparaciones deben realizarse entre instituciones relevantes, y no entre la falla de mercado y la opción de intervención ideal por parte del Estado. Ambas instituciones son imperfectas.

Los teóricos de esta escuela intentan explicar el comportamiento de las variables fiscales de los países a través del análisis de los procesos políticos que se llevan a cabo en el seno del Estado y las interrelaciones entre éste y los agentes económicos. Este creciente interés de los economistas por los procesos de decisión política dio lugar a una serie de trabajos acerca de la actuación de los órganos del Estado en los procesos democráticos, que no tenía precedente en el análisis económico porque, por regla general, el economista se había ocupado de estudiar otros procesos de decisión y no había dirigido su instrumental analítico al examen de la decisión política.

Para esta posición, el fracaso del Estado se debe a diferencias de incentivos propios de las organizaciones burocráticas, de las personas que las conforman, relacionadas con la elección de las personas que las dirigen (problemas relacionados con las reglas de votación), etc. Según los teóricos de esta escuela, este fracaso se hace más patente en la intervención del Estado para lograr una distribución más equitativa del ingreso. Aún cuando no es difícil definir las áreas que merecen un tratamiento especial en virtud de la justicia social, el proceso de decisión político-gobierno, en el cual juegan las fuerzas de las coaliciones, los comercios de votos, la presión de la mayoría, la búsqueda de rentas, terminan en definitiva asignando a cada una de las partes intervinientes una porción de la masa a distribuir. Queda en duda por tanto la eficiencia de la política gubernamental y de la institución gobierno para distribuir ingresos a través de lo que Buchanan denomina el proceso político, dudas que surgen a partir de la existencia de incentivos enfrentados en el juego distributivo.

Aunque el mencionado autor, no se refiere a una dicotomía Sector Público-Sector Privado, sino específicamente al marco metodológico que se utiliza para realizar la comparación institucional relevante, es evidente que la dicotomía existe. Por eso, es central la política de privatizaciones y, en buena parte de los autores, es crucial la idea de la desmonopolización de los

mercados de bienes como única vía para aumentar la productividad en la producción de los servicios. En este contexto, *la dicotomía equidad-eficiencia se resuelve a favor de este último concepto.*

Si bien la opción recomendada por esta escuela es el análisis caso por caso para resolver qué grado de intervención estatal es el adecuado, la cuestión del achicamiento del sector público parece un pre-concepto desde donde se analizan estos tópicos. En efecto, los puntos centrales de la teoría de la elección pública están destinados a explicar las fallas en el funcionamiento del aparato público y del gobierno, especialmente los problemas surgidos de los mecanismos de representación (que explican las maneras en que se toman las decisiones en una sociedad democrática, sobre todo a través de votaciones). Dentro de la cuestión la teoría plantea tres postulados fundamentales: la *paradoja de la votación* (el resultado de la votación puede depender del orden de las opciones), el *teorema del votante mediano* (hay un votante promedio que define las elecciones) y el *teorema de la imposibilidad de Arrow* (que postula la imposibilidad de definir una función de bienestar social a nivel agregado). Con estos modelos, se intenta explicar las imperfecciones del mercado de la política.

2. El manejo del gobierno, la actividad pública y la burocracia

Hasta aquí hemos analizado las teorías que dentro de la elección pública tratan de racionalizar los problemas que surgen por la dificultad de lograr decisiones representativas de los gustos de la sociedad. A partir de aquí nos volcamos hacia el análisis de las teorías que, dentro de la elección pública, se centran en el nivel de gobierno y de la gestión del Estado.

El supuesto básico es que el gobierno se modela por medio de agentes racionales que poseen como tales sus propias funciones de preferencias y sus propias metas y motivaciones. Estos modelos suponen que los agentes que gobiernan persiguen su propio interés, y si bien esto no es malo en sí mismo (si así lo fuera no existiría el capitalismo), el punto es analizar los incentivos que pueden llevar a los gobernantes electos a desviarse de los objetivos para los cuales fueron elegidos. También tienen su propio interés los funcionarios públicos que están en los niveles de conducción media y los agentes. Los di-

versos instrumentos de análisis tratan de entender esa diversidad y explicar los vínculos que se van estableciendo. Por eso, un tema central es el de la *búsqueda de rentas* (*rent seeking*). La idea consiste en que ciertas regulaciones impuestas por el gobierno generan cuasirentas. Se produce entonces una competencia por esas cuasirentas que involucran a productores, empresarios y empleados gubernamentales en un juego donde se desperdician recursos productivos en la búsqueda de influencias que permitan acceder a las mismas. De esta forma las restricciones gubernamentales generan pérdidas sociales, sin considerar las distorsiones adicionales generadas por la restricción misma.

El fenómeno se hace más evidente en el caso en que el Estado realiza una provisión a través de la intervención indirecta; en este caso, de acuerdo con Gordon Tullock (1972), la presión ejercida por determinados agentes para la obtención de rentas también puede ser vista como transferencias de riqueza entre los participantes del proceso político. En este sentido, la calificación de una presión de un grupo determinado como una "búsqueda de rentas" debe ser realizada desde los efectos causados por la misma sobre el bienestar de algún otro grupo o el de la sociedad en general.

Estos buscadores de rentas lo hacen dentro del propio Estado y diluyen los costos entre los demás miembros de la sociedad; la búsqueda de estas rentas genera una competencia que produce desperdicios de recursos y mayor corrupción. Estos recursos desperdiciados podrían haberse utilizado en opciones más productivas.

El problema no guarda sólo relación con el tamaño del Estado sino también con el control de poderes que asegura un sistema en particular. La capacidad de intervención indirecta es inherente al funcionamiento del Estado y su control debe provenir de la capacidad organizativa de la sociedad. En este sentido, instituciones constitucionales que sigan algún patrón de largo plazo, fijado por la sociedad, pueden prevenir que ciertas decisiones de asignación queden en poder de mayorías de índole temporal o estén viciadas por presiones de ciertos grupos.

Los problemas planteados se agravan debido a la peculiaridad del Estado respecto al sector privado. En efecto, según la teoría planteada por Niskanen (Theory of Bureaus) sobre el rol de los agentes del gobierno o burócratas, debe hacerse una distinción entre un burócrata público y un trabajador de una

empresa privada ya que éste puede pensar que las ganancias de la empresa redundarán en su propio beneficio. Un burócrata intentará obtener esos beneficios a través de otros mecanismos que aumenten su utilidad incluyendo mecanismos monetarios, tales como búsqueda de rentas o corrupción, y mecanismos no pecuniarios que tendrán que ver con la reputación, el poder o el status que estarían fuertemente ligados con el tamaño del presupuesto que manejan, de allí que el objetivo del burócrata puede desviarse a maximizar su presupuesto.

Para Niskanen, el deseo del burócrata de maximizar su presupuesto llevará a ineficiencias en la asignación del gasto al alcanzar éste un nivel mayor al considerado eficiente.

Otro jugador de esta estructura de decisión surge del hecho de que la gente no sólo actúa de forma individual como votantes sino que pueden reunirse a partir de intereses comunes y lograr conformar *grupos de presión* con suficiente poder para lograr desviar las decisiones hacia el resultado deseado por el grupo.

Las diferencias de información juegan un rol importante en la determinación de los juegos en los cuales los burócratas interactúan con los grupos de interés y los representantes del gobierno, intercambiando poder y dinero en un juego en el cual la sociedad no siempre posee la información necesaria ni los mecanismos de penalidad suficiente para evitar cargar con los costos de beneficios que sólo contribuyen a grupos especiales.

3. Conclusiones y propuestas de política

La teoría de la elección pública considera que el Estado ha crecido como consecuencia de las dificultades de representatividad que muestran los mecanismos de elección pública, de la actuación de grupos de presión que pugnan por rentas generadas por burócratas y gobernantes que no siempre representan a la sociedad, y llama la atención acerca de los peligros que este crecimiento representa, por estas mismas cuestiones, para el mantenimiento del sistema de mercado. El punto de inflexión es cuando los empresarios dejan de actuar de forma descentralizada, buscando innovar, ganar mercados y proyectar sus negocios y optan por buscar el beneficio privado o empresarial en las actividades del propio sector público. En este punto el mismo tamaño de este

sector público hace "socavar el principio de funcionamiento de la propia economía de mercado".

Como vemos, algunos temas son generales de las organizaciones pero otros son propios del Estado democrático, su gobierno y sus instituciones.

La primera recomendación de la teoría de la elección pública se refiere a un achicamiento de esa esfera, un ajuste en términos cuantitativos. Luego, en un marco más acotado, serían necesarias una serie de reformas institucionales entre las que sobresale la formalización de las instituciones, en lo posible constitucionales, que impidan que las decisiones de asignación queden en poder de una mayoría temporal, y que, por lo tanto sigan algún patrón de largo plazo fijado por el consenso de la sociedad. Se supone que una vez garantizada la prosecución de los objetivos de la sociedad por parte de las instituciones públicas mediante normas electorales y de representatividad, se debe avanzar en medidas vinculadas con la gestión de la burocracia a través de la minimiza-

ción de asimetrías de información y la existencia de incentivos acordes.

Por lo expuesto, las divergencias teóricas entre las dos teorías son importantes, las diferencias parten del lugar desde donde cada una analiza los procesos (no olvidemos que los politicólogos socialdemócratas participaron del proyecto de Estado de la posguerra). También aparecen discusiones respecto al nivel de gasto alcanzado, los grados de ineficiencia y las causas de esa ineficiencia. Además se debate respecto a las metas logradas en la satisfacción de las necesidades y las responsabilidades que le cabe a cada grupo de actores sociales.

Es evidente que sólo se puede discutir el rol del Estado y las características de las reformas estructurales en el marco de estos temas, definiendo claramente lo que a juicio de los autores sucedió efectivamente en cada caso. De eso nos ocuparemos en las próximas secciones.

Capítulo 2

El gasto del gobierno y la crisis

1. LAS EXPLICACIONES SOBRE EL CRECIMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO

Una vez presentada la naturaleza de las teorías políticas y económicas que caracterizaron el debate aparece como urgente volver al período bajo discusión -la etapa de la posguerra- para definir lo que a nuestro criterio efectivamente ha sucedido. Para esto un ejercicio útil será analizar el comportamiento de las políticas de gasto público en este mismo período, y su posible relación con el crecimiento económico.

A lo largo del siglo veinte los gastos del gobierno han representado grandes porciones de su ingreso nacional tanto en los países desarrollados como en las naciones en desarrollo. Tres temas importantes se instalan en la discusión acerca del crecimiento de tales gastos: ¿Cómo se puede comparar el comportamiento del gasto en los países en desarrollo con el de las naciones industriales? ¿Qué explica el crecimiento del gasto de los gobiernos en estos países? Y ¿Cuáles son los posibles efectos sobre el crecimiento económico?.

En esta subsección se analiza principalmente el nivel de gasto del gobierno y su relación con el crecimiento económico, aunque también se hace alusión a la composición del gasto gubernamental y sus efectos económicos.

1. LA MAGNITUD DEL GASTO Y LAS EXPLICACIONES

Iniciaremos la discusión del tema planteando la cuestión de la magnitud del gasto público y de su creciente participación como porcentaje del producto de las naciones a lo largo de la historia económica, en el marco del debate teórico de las causas de dicho aumento. Lo hacemos a partir de las explicaciones que iban surgiendo en la posguerra, poniendo énfasis en las anteriores a la crisis, pues éstas tienen la virtud de no estar influenciadas por el derrumbe del *welfare state*, como sucede con la teoría de la elección pública.

Es interesante la opinión de Musgrave (Buchanan y otros, 1979), para quien lo que determina el creci-

miento del sector público es la pretensión de utilizar el presupuesto como un vehículo para mejorar la distribución del ingreso. En otras palabras, juicios políticos y otros factores habrían provocado el crecimiento del gasto público; son las fuerzas del igualitarismo económico surgidas a fines del siglo pasado las responsables directas de esta expansión del gasto. Esto puede ser cierto, pero no es suficiente para explicar el fenómeno. Además hay otras explicaciones que vale la pena analizar.

En efecto, la teoría económica se ha encargado de explicar el por qué de su crecimiento y las consecuencias del mismo. Como es habitual, la mayoría de las explicaciones están dirigidas hacia las historias de gasto de los países centrales. Debe tenerse en cuenta cuando se analiza este tema el hecho de que los gastos estatales contienen una variedad de partidas y de componentes que varían en gran forma de un país a otro. Por una parte, aparece la inversión del Estado, el consumo público, la oferta de bienes públicos y, por otra, se encuentran los fuertes flujos, de rápido crecimiento, de los pagos por transferencia (en forma de subsidios, pensiones, intereses de la deuda pública, transferencias sociales, etc.).

Sin embargo, a pesar de esta falta de uniformidad entre los componentes de los sectores públicos de los distintos países, ya desde el siglo pasado se intentaba encontrar alguna justificación general que explicara el comportamiento del gasto público y su desarrollo futuro sin tener en cuenta las características particulares de cada país. Dentro de este marco debemos incluir la conocida (aunque muchas veces cuestionada) Ley de Wagner¹⁰. Dicha ley explicaba el crecimiento de la participación del sector público como una demanda, altamente elástica, de bienes colectivos y otros servicios, donde la elasticidad del gasto público con respecto al PBN debería ser de 1,5 ó más. La ley no parece demasiado atractiva pero es útil para entender la necesidad de la época de justificar el crecimiento del Estado.

Si bien son importantes, como antecedentes, el Estado fundado por Bismark, en el siglo pasado, y el

¹⁰Que lleva ese nombre como homenaje a su creador, el filósofo alemán Adolf Wagner.

planteo teórico de Beveridge, en la Cámara de los Lords en el Reino Unido sumido en la crisis del 30, es claro que, recién en los años posteriores a la segunda guerra mundial se produce el crecimiento de los aparatos estatales y la mayor participación de los Estados como líderes del proceso económico.

Esta mayor dimensión de los Estados se vio reflejada, como es obvio, en crecientes gastos públicos. Según la evidencia empírica, el gasto del gobierno como una porción del PBI es creciente en esta etapa. Es interesante también hacer notar que en países de ingreso bajo y medio ese incremento es menor que en las economías industriales.

Muchos factores explican el crecimiento de las erogaciones del Estado. No se puede hablar de una hipótesis "à la Wagner" que explique totalmente el comportamiento creciente del gasto del gobierno. Para explicar este crecimiento deben tenerse en cuenta tanto factores económicos (elasticidad ingreso de los bienes públicos, incremento de los costos de producción del gobierno), como sociales (cambios demográficos, razones culturales), políticos (procesos de elección pública y comportamiento de las burocracias) e ideológicos (preponderancia de determinadas teorías que conducirían a un mayor gasto estatal).

El trabajo de Peacock y Wiseman¹¹ (1961) encontró serias dificultades para afirmar la existencia de influencias permanentes que explicasen el comportamiento de los gastos públicos y ello porque los datos del gasto público en el Reino Unido presentaban notorios saltos y discontinuidades de modo que no permitían extraer conclusiones al estilo "Wagner". En opinión de estos autores, el gasto público se ha visto impulsado a cotas más altas en momentos en que las perturbaciones sociales o las guerras han relajado el concepto de "carga fiscal tolerable". Cuando la perturbación desaparece, el gasto puede reducirse, pero, en general, se ha mostrado bastante irreversible y suele encontrarse al contribuyente adaptado ya al nuevo grado de presión fiscal.

Esta argumentación, que subyace detrás del llamado "efecto desplazamiento", es todo lo contrario a lo que sostiene la Ley de Wagner, constituye una interpretación interesante, aunque rudimentaria, del proceso político y de la perturbación social en un momento determinado. A partir de este estudio de Peacock y Wiseman, la cuestión suscita un interés

creciente. La investigación económica siguió dos direcciones principales, una más empírica dentro de la cual unos trabajos se han concentrado en el análisis de las series históricas del gasto público, en tanto que otros han preferido manejar datos "cross-section", de períodos más recientes. Por otro lado, la investigación conceptual. En este sentido, nos parece interesante la clasificación propuesta por Lindauer y Velenchik (1992). Estos autores diferencian cuatro grupos de teorías: contabilidad de costos, argumentos del lado de la demanda, factores del lado de la oferta y la teoría del desarrollo. A continuación reflejaremos el análisis de los cuatro enfoques propuestos por estos autores:

a) Contabilidad de costos. Saunders y Klau (1985) usaron este enfoque para analizar el crecimiento del gasto del gobierno en los países de la OECD. Los autores reconocen que aunque este método no contribuye directamente al debate sobre la teoría positiva del gobierno, resulta útil para descomponer el gasto de una manera minuciosa. Ellos, observando los programas de gobierno, separan los efectos de las influencias demográficas, cambios en la cobertura, e incrementos en los beneficios reales. Atribuyen el crecimiento en los gastos en pensiones, por ejemplo, a una expansión del sistema resultante tanto de cuestiones demográficas como de una ampliación de los límites de la cobertura. Sus hallazgos apoyan la visión de que los cambios demográficos, al menos desde 1975 a 1986, están positivamente asociados con el creciente gasto del gobierno en salud, educación, y seguridad social. El rápido crecimiento de la población y las transiciones demográficas se deben tener en cuenta como factores explicativos de una significativa cantidad del incremento del gasto del gobierno. Por otro lado, esta teoría acepta los incrementos de bienestar asociados al aumento del gasto.

b) Argumentos del lado de la Demanda. Sobre el lado de la demanda encontramos las explicaciones basadas en las preferencias y algunos modelos referidos a la teoría de la elección pública. Al analizar el aumento de la demanda de los bienes y servicios del gobierno se debe tener en cuenta el efecto del precio de estos bienes sobre la cantidad demandada.

Frecuentemente se reconoce que el crecimiento de la productividad en el sector del gobierno intensivo en servicios está retrasado con respecto al crecimiento de la productividad en otra parte de la economía. Si esto es verdad, es decir, si la productividad del sector público es

¹¹"The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 1930-1950".

menor que en el resto de la economía, el costo unitario del producto del gobierno es probable que aumente en el tiempo. Es decir, que según este razonamiento, la mayor demanda de producto del gobierno no provendría de un menor precio de dicho producto. Por lo tanto, el crecimiento observado en el tamaño del gobierno debe reflejar otros argumentos por el lado de la demanda que compensen el efecto sustitución negativo generado por el incremento de precios relativos de la producción del gobierno.

Esta mayor demanda de bienes y servicios provistos por el Estado podría provenir de los *efectos ingreso*. Desde este punto de vista cuando aumenta el ingreso, la demanda por bienes y servicios del gobierno se incrementa más que proporcionalmente, principalmente debido a los requerimientos de industrialización y urbanización que acompañan el desarrollo de un país.

La evidencia empírica sobre los países en desarrollo, sin embargo, contradice esta hipótesis sugiriendo que se necesitan otros argumentos para explicar la creciente participación del sector público en el ingreso nacional. Un ejemplo de esto es lo que plantean Arthur Mann y Walter Schulthess (1977), en un estudio sobre Argentina: "...a pesar de la obtención de algunos coeficientes de elasticidad mayores que la unidad, en general, los resultados restantes dejan mucho que desear en términos de la aplicabilidad de la Ley de Wagner como "explicación" del comportamiento histórico del gasto público en Argentina. Ninguna de la versiones de proporcionalidad (...) apoyan el postulado de Wagner...".

c) *Factores por el lado de la oferta*. Sobre el lado de la oferta hay al menos dos argumentos principales. Uno es el *desequilibrio en el crecimiento de la productividad* identificado por Baumol (1967), quien concluye que el crecimiento de la productividad es menor en los servicios que en el sector de no-servicios debido a las diferentes tasas de cambio tecnológico. Los salarios pagados, sin embargo, son iguales entre ambos sectores. Ya que la producción del gobierno tiende a ser intensiva en servicios, el citado modelo de Baumol predice costos crecientes del producto del gobierno (es obvio que este argumento necesariamente no se aplica a las transferencias). Si bien el cambio tecnológico reciente pone en duda el menor incremento de productividad en los servicios, probablemente siga siendo la hipótesis cierta para los servicios de salud y educación, centrales en la actividad pública.

Pueden existir otros factores, diferentes del progreso tecnológico, que expliquen la diferencia entre los precios relativos de la producción pública y la privada. Por ejemplo, la producción pública puede ser más ineficiente que la producción privada debido a la presencia de restricciones presupuestarias más blandas. Es decir, estaríamos ante un problema de incentivos distintos en las instituciones de producción pública y las de producción privada. Esta hipótesis inspira a otro grupo de modelos de la teoría de la elección pública. La proposición parece ser cierta en la historia económica del mundo en desarrollo, ya que en numerosos países nos encontramos ante la presencia de empresas o instituciones de propiedad del Estado con escasos, y a veces perversos, incentivos para mejorar su eficiencia. En suma, los incrementos en el costo unitario de la producción pública pueden ser un determinante importante del crecimiento del consumo del gobierno; en este caso (como en las explicaciones del lado de la demanda) no hay incremento alguno del bienestar.

También debe considerarse por el lado de la oferta el argumento que refleja "*la ley de Say del gasto del gobierno*": el gasto público está conducido por la disponibilidad de ingresos. Detrás de este razonamiento estaría la idea de Peacock y Wiseman (1961) sobre el efecto desplazamiento. Para ellos, el ciudadano tiene una idea bastante clara de lo que constituye un nivel aceptable de gasto público, ésta se define y se basa en relación a la cantidad de impuestos que ha de pagar. El contribuyente compara subjetivamente el valor de sus pagos impositivos con los beneficios que deriva del gasto público y, en caso de que esa comparación no le parezca equitativa, participará del proceso político para, de esta manera, determinar nuevos niveles de gasto público. La idea es interesante pues liga los gastos, los ingresos, la satisfacción de las necesidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones.

Para el caso de los países en desarrollo un razonamiento similar se encuentra detrás del "efecto Please" (Please, 1967). Este se refiere al hecho de que el gasto público, especialmente para consumo, está manejado por los recursos disponibles más que por otros motivos. Como ejemplo bastaría citar a los programas de impuestos a la exportación que ubican la mayoría de las rentas provenientes del incremento en los precios en manos del gobierno; éstas eran usadas para financiar sustanciales incrementos en el gasto del gobierno, tanto para consumo como para

inversión. Claro que debemos agregar nosotros que los efectos en el largo plazo no son los mismos si se financian gastos corrientes y de capital, y esto no está explicado por esta hipótesis.

d) *Teoría del Desarrollo*. Otro de los argumentos considerados como factores explicativos del aumento del gasto público es la Teoría del Desarrollo. Si bien debe destacarse que, debido a que no existe una teoría positiva totalmente aceptada sobre el crecimiento del gobierno en los países industriales, no puede pretenderse una similar para los países en desarrollo. Pero lo que puede sostenerse es que un factor explicativo del crecimiento del gobierno en estos últimos países fue la Teoría del Desarrollo y su rol desempeñado en las últimas décadas. Ya desde los '50 los modelos de desarrollo han enfatizado el grado de las fallas de mercado en los países en desarrollo. Programas tales como el del "gran empuje" (big push), crecimiento balanceado, redistribución con crecimiento y el enfoque de necesidades básicas sugieren más, no menos, gasto del gobierno (Arndt; Lindauer y Velenchik, 1992).

En este marco puede explicarse el caso argentino ya que la estrategia de crecimiento hacia adentro implementada a partir de la década del 40, con el Estado como impulsor del desarrollo y de la industrialización sustitutiva de importaciones, parece haber tenido un gran efecto sobre el tamaño del sector público nacional. Este esquema, de mayor participación del Estado, con políticas intentando generar un mayor nivel de empleo a través de la industrialización sustitutiva y las fuertes redistribuciones de ingreso, interrumpido periódicamente por programas de estabilización que intentaban "nuevos ajustes" a los cuellos de botella generados por la restricción externa y la falta de divisas, incentivó un fuerte crecimiento del gasto público y acrecentó las funciones a desempeñar por el gobierno.

1. ¿Cómo debe medirse el tamaño del sector público?. Las regulaciones

La discusión económica sobre el rol del Estado ha estado orientada, por un lado, hacia las fallas del mercado, enfatizadas por aquellos que deseaban justificar un amplio rol estatal y, por otro, hacia las fallas del gobierno, remarcadas por quienes se interesaban por funciones más limitadas de los Estados. Si esto es cierto, cuando se desea investigar acerca del

rol que desempeña un Estado, y además, se intenta cuantificar su dimensión, debe tenerse en cuenta un aspecto generalmente olvidado por los estudios tradicionales: el modo de cuantificar el rol del gobierno.

En efecto, generalmente se toman las proporciones de ingresos impositivos y gastos públicos en relación al producto bruto interno, o algún otro indicador, para comparar el grado de intervención del Estado en la economía de los países; este es el procedimiento que hemos llevado a cabo en los párrafos anteriores. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los gobiernos frecuentemente utilizan otras herramientas -distintas del gasto público y los impuestos-, para intentar alcanzar sus objetivos. Es decir, los objetivos del gobierno también pueden alcanzarse a través de regulaciones y actividades cuasi-fiscales (Tanzi, 1995). Este tipo de actividades y regulaciones son muy comunes, y deben ser consideradas.

La regulación de las actividades económicas es un tema que siempre ha tenido implícito un cierto grado de controversia. En la actualidad, la visión predominante exige un mayor grado de desregulación tanto de las actividades económicas como las administrativas, de organización, del mercado laboral, de las obras sociales. Es cierto que las actividades regulatorias, especialmente en los países en desarrollo, se habían extendido más allá de lo debido, pasando a ejercer amplios controles sobre los precios, las cantidades, los salarios, los tipos de interés y otras variables de la economía, generando graves distorsiones. Pero también es cierto que actividades específicas (control sobre mercados monopolizados, bienes públicos, externalidades, educación, salud, medio ambiente y otras cuestiones) exigen la presencia regulatoria del gobierno y muchos objetivos de éste sólo se logran a través de tales regulaciones. La transferencia de empresas de propiedad estatal a manos privadas requiere un mayor grado de regulación y participación por parte del Estado. Esta es la cara, digamos, "más aceptada" de la regulación.

La otra razón (menos deseada que la anterior) que genera ese tipo de instrumentos y actividades regulatorias proviene de una divergencia. Puede buscarse en el hecho de que en la realidad, es bastante común que se presente una brecha entre los objetivos de los gobiernos y la disponibilidad de instrumentos fiscales necesarios para alcanzar aquellos objetivos. Ante estos problemas los gobiernos pueden reaccionar, básicamente, de dos maneras: o bien, los gobernantes descartan algunos de sus objetivos -o, al menos, los modifican- para hacerlos

consistentes con sus instrumentos disponibles, o, por otro lado, continúan persiguiendo los mismos objetivos pero a través de otros instrumentos. Esta segunda posibilidad ha sido frecuentemente utilizada por los gobiernos de ciertos países que tuvieron problemas con las herramientas del presupuesto.

Esta situación se agrava en los países en desarrollo pues allí existen fallas de mercado más pronunciadas y distribuciones de ingreso más desiguales al mismo tiempo que, en general, no puede alcanzarse un nivel de ingresos públicos deseado. Esto requiere una mayor presencia del Estado, pero ante los problemas de financiamiento, los Estados, en lugar de disminuir su rol en la economía, terminan persiguiendo sus objetivos a través de instrumentos no fiscales. De esta manera, el papel del sector público no se reduce sino que se apela a un cambio en el modo en que dicho rol es perseguido. Según Tanzi, estas herramientas son denominadas cuasi-fiscales debido a que, si bien no están conectadas con el presupuesto, pueden tener efectos ampliamente similares a los instrumentos fiscales tradicionales.

Ejemplos de estas actividades y regulaciones cuasi-fiscales son los continuos procesos emprendidos por la mayoría de los países en desarrollo para incentivar o desincentivar a ciertas actividades. Numerosas regulaciones que provocan distorsiones en los precios relativos, controles sobre el sistema financiero y el uso del mecanismo del tipo de cambio para "subsidiar" a un sector mientras se está "gravando" a otro. Los regímenes de tipo de cambio múltiple son muy comunes. Los "impuestos" y "subsidios" cuasi-fiscales que estos regímenes involucran pueden ser sustanciales. Las restricciones cuantitativas a las importaciones son utilizadas frecuentemente por muchos países. Este instrumento también provee "subsidios implícitos" a algunos grupos e "impuestos implícitos" a otros.

La existencia de estas regulaciones es importante, sin embargo, no estamos seguros de que el motivo sea la falta de otro tipo de recursos o el subdesarrollo. Si bien nuestro análisis sobre las comparaciones de los tamaños de los gobiernos no las ha tenido en cuenta, no puede evitarse la referencia.

2. En fin: los motivos del aumento del gasto

Muchos factores explican el crecimiento de los gastos públicos en el período posterior a la segunda guerra mundial. Deben tenerse en cuenta tanto factores económicos, como sociales, políticos e ideológi-

cos. No se puede hablar de una única hipótesis que incorpore todas las causas.

Es evidente que, a partir de la década del 40, el Estado pasó a desempeñar mayores funciones, entre ellas, una creciente intervención en los mercados de bienes y factores para movilizar los recursos hacia la industrialización, redistribuciones de ingreso y mayores gastos en salud y educación por motivos de equidad, políticas de demanda para generar mayor empleo y crecimiento.

Según nuestra opinión, la "idea" del Estado Benefactor, con sus premisas de igualitarismo y redistribución de ingresos, es el elemento clave para explicar la expansión de las organizaciones estatales.

En esta misma dinámica se suma el hecho de que ciertos sectores presionaron para un mayor gasto estatal y mayores presupuestos, con el objetivo del beneficio propio en detrimento de la sociedad en su conjunto. Esta actitud se origina en la demanda pero tienen efectos en la oferta; en ese marco, y no por sí sola puede tener sentido la mencionada Ley de Say del gasto.

Creemos que esta expansión excesiva de los aparatos estatales provino de la propia lógica del modelo, no se debió a un relajamiento de las restricciones de recursos que podría haber sido evitado a través de un control más cercano y una mayor conciencia sobre los costos de esta expansión. Y esta definición es muy importante.

Por otro lado, las cuestiones demográficas y de gestión del gasto público (escasa eficiencia y problemas de productividad) también jugaron un rol importante, pero no parecen el eje; más adelante discutiremos si la categoría del subdesarrollo explica estos comportamientos de un modo diferente.

2. GASTO PUBLICO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

La evidencia empírica señala que luego de la posguerra y por lo menos hasta la década del 70, el crecimiento económico mostró una tendencia creciente y de menor volatilidad que en las etapas anteriores. Sin embargo, no existe una posición clara y contundente que relacione este mayor crecimiento con la expansión del gasto público.

Para una parte de los analistas que hemos leído, los datos no revelan una fuerte correlación que indique que los países con mayores gastos del gobierno tuvieron un mejor desempeño económico. Parece que

el tamaño del gobierno puede generar un fuerte debate ideológico, pero la posición de que el nivel agregado de gasto del gobierno ha sido un determinante significativo de las tasas de crecimiento recibe poco apoyo a partir de la evidencia empírica¹².

El debate es difícil pues esta correlación (entre gasto público y crecimiento) es fuerte al nivel de las posiciones ideológicas y de los discursos de la posguerra; además, en esta discusión están implícitas las teorías económicas fundamentales. Para dar algo más de claridad diremos que mucho depende del tipo de gasto de que se trate; en efecto, generalmente se identifican dos canales principales a través de los cuales la actividad del gobierno puede influenciar la performance económica. Primero, el gasto del gobierno, particularmente la inversión, puede *proveer* bienes que entran *directamente* en la producción del sector privado, tales como educación e infraestructura. El gasto del gobierno también puede influenciar *indirectamente* la eficiencia en la asignación de inputs en el sector privado, en la medida que corrige las fallas de mercado y así garantiza los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos; además provee bienes públicos esenciales. Estos efectos sobre el sector privado tendrían efectos positivos.

Sin embargo, en los ámbitos de la ortodoxia, se llamó la atención durante la posguerra respecto al hecho de que la regulación del gobierno podía imponer cargas excesivas sobre los agentes económicos, y que mayores impuestos o un mayor endeudamiento para financiar los gastos del gobierno podían distorsionar los incentivos privados. En el mismo contexto teórico, es claro para un modelo IS-LM tradicional que si el financiamiento de los proyectos de inversión del gobierno incrementaba la tasa de interés, la inversión privada podía ser desplazada (crowding out), frenándose así el crecimiento (siempre que la productividad de la inversión pública fuera menor que la del gasto privado). Inversamente, si la formación de capital público y capital privado son verdaderamente complementarios, los proyectos del gobierno pueden estimular a las empresas y reforzar la inversión privada y el crecimiento.

El segundo canal de transmisión es la eficiencia del gobierno como un productor, (en contraposición a proveedor), de bienes y servicios. El tema que importa aquí es la eficiencia de la producción del gobierno relativa a

la del sector privado. Este tema, que es central, no fue importante sino con posterioridad a la crisis.

Si la productividad del gobierno es menor que la del sector privado, una gran presencia gubernamental en la economía estaría asociada con una menor performance económica agregada. Inversamente, un sector gubernamental eficiente, donde la productividad de los factores es alta, alentaría el crecimiento del producto agregado. Estas diferencias en la productividad pueden surgir tanto de la distinta naturaleza de los bienes producidos en los dos sectores como del ineficiente management del gobierno relativo a las operaciones del sector privado.

1. EL ESTUDIO DE LOS DATOS

¿Pero cuál es empíricamente esa relación? En principio diremos que existen dos grupos en la literatura que realizan este análisis. El primer grupo relaciona el crecimiento económico con el nivel del gasto del gobierno, esto es, la participación del gasto del gobierno en el PBI. El segundo grupo examina la relación entre el crecimiento del gasto del gobierno y el crecimiento del PBI. Los resultados de estos estudios a menudo parecen contradictorios. Algunos hallan que mayores niveles de gasto público están asociados con un menor crecimiento, otros encuentran una correlación medianamente positiva.

Landau (1986), por ejemplo, desagrega el gasto del gobierno mientras mantiene otros determinantes del crecimiento económico constante. El observa que el consumo general del gobierno tiene una influencia negativa y significativa sobre el crecimiento, mientras que la influencia del gasto en educación es positiva pero poco significativa. Lindauer y Velenchik (1992) reconocen que aunque es posible que los niveles de gasto del gobierno influyeran los niveles de producto, no está claro cómo los niveles de gasto influyen las tasas de crecimiento. En otro estudio, Barro (1989), también encuentra una correlación negativa entre consumo del gobierno (excluyendo educación y defensa) y crecimiento promedio anual del PBI. Barro ha enfocado su análisis hacia el estudio de los cambios permanentes y transitorios en el nivel de compras gubernamentales de bienes y servicios para explicar los movimientos en el producto.

Como dijimos antes, el segundo tipo de estudios empíricos relaciona el crecimiento en el ingreso per capita con el crecimiento en el gasto del gobierno. Ram (1986) examina esta correlación de

¹²Hemos visto que las regulaciones han sido importantes y no están contempladas en las erogaciones.

un modo más riguroso¹³. Identifica los dos canales de influencia del gasto del gobierno sobre el crecimiento agregado discutidos anteriormente: un "efecto externalidad" y un "efecto diferencial de productividad" relacionado con la productividad relativa de los factores empleados en el sector público confrontados con los del sector privado. Basándose en una serie de datos para los años 1960-70 y 1970-80 para varios países, y tomando como medida del tamaño del sector público el consumo real de éste, Ram encuentra una relación positiva entre crecimiento del gasto del gobierno y crecimiento económico global. Concluye que tanto el efecto externalidad como el diferencial de productividad son positivos, de manera que la productividad en el sector gobierno aparece como mayor que en el sector privado, al menos en la submuestra de los 60.

Entre las críticas¹⁴ que se le hicieron a las conclusiones de Ram se encuentran las que sostienen que el modelo de este autor se basa en supuestos demasiado fuertes (especialmente acerca de la separabilidad de los dos efectos: externalidad y diferencial de productividad). Además, el autor usa el gasto del gobierno más que el producto del gobierno como una medida de productividad, de manera que su conclusión realmente habla de cuánto el gobierno gasta por unidad de input y no cuánto produce.

Cuando se comparan las conclusiones de estos dos grupos de estudios surge que para aquellos que usan el nivel de gasto de gobierno como una variable independiente, la correlación entre tamaño del gobierno y crecimiento económico usualmente es negativa. Los estudios que usan la tasa de crecimiento del gasto de gobierno generalmente hallan una correlación positiva. Las características subyacentes en estos estudios empíricos sugieren que todos los resultados deben ser interpretados con sumo cuidado.

¹³Este comienza su trabajo considerando dos funciones de producción, una para el sector privado y otra para el sector público, y permite que el producto del sector público sea un input en la producción del sector privado. A partir de esto, deriva una ecuación de crecimiento en el cual el crecimiento en el ingreso per capita es una función de la inversión, del crecimiento de la población y del crecimiento en el gasto del gobierno sobre el mismo período.

¹⁴Lindauer y Velenchik, 1992.

2. PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO

La forma en que el gobierno gasta el dinero es tan importante como el nivel agregado del gasto. Gran parte de la literatura económica se ha orientado hacia el estudio del nivel más que de la composición del gasto público y de la forma de uso. Esto no indica que no sea un tema de gran importancia dentro de la política fiscal de un país. Por lo tanto, es interesante analizar cómo la orientación de la política de gasto público (mayor gasto corriente o mayor gasto de capital, por ejemplo) puede generar repercusiones sobre el crecimiento de su economía. Esta problemática es muy importante sobre todo si se debe recomponer la situación fiscal y decidir qué componente del gasto público recortar para lograr las metas: ¿salud?, ¿educación?, ¿infraestructura?

La primera cuestión es la que gira alrededor de la productividad o improductividad del gasto público. En este sentido, como la mayor parte de los temas referidos a la gestión, este no ha sido usual en la teoría económica de la posguerra. Sin embargo, Arrow y Kurz (1970), estudiando la relación entre política fiscal y tasa de crecimiento económico, desarrollaron un modelo donde los consumidores derivan utilidad desde el consumo privado y desde el stock de capital público. Es decir, la producción privada se beneficia desde los servicios de este stock de capital. Los autores asumieron (implícitamente) que toda la inversión del gobierno era productiva. En su modelo el gasto público sólo afectaba la tasa de crecimiento transicional de la economía; la tasa de crecimiento del estado estacionario permanecía inalterada.

Ya luego de la crisis, los trabajos sobre "crecimiento endógeno" han generado un número de modelos vinculando el gasto público con la tasa de crecimiento de largo plazo. Una particularmente simple versión es la de Barro (1990), que considera el gasto corriente del gobierno como complementario de la producción privada. Al igual que Arrow y Kurz, Barro asume que todo el gasto del gobierno es productivo en ese sentido.

El trabajo de Glomm y Ravikumar (1994), basándose en el modelo neoclásico de acumulación de capital, analiza el tema de la influencia de los gastos productivos sobre el crecimiento de largo plazo. Se centra en el análisis de dos tipos de gastos públicos: aquellos que entran como inputs en la función de producción total, tales como infraestructura, y aque-

llos que entran como inputs en tecnologías de inversión, tales como los gastos en educación. Los autores demuestran que los dos tipos de gasto tienen grandes efectos sobre el crecimiento económico de largo plazo y sostienen que ese crecimiento es una consecuencia de que tanto el capital físico como el capital humano son acumulables, de aquí los efectos positivos asignables a las políticas que incentiven este tipo de gastos. Como vemos, ya no todo gasto es considerado productivo.

Otros estudios¹⁵ expresan la diferencia entre gastos productivos e improductivos según como ellos afecten la función de producción agregada de la economía. Estos trabajos, operando analíticamente, demuestran que un incremento en la participación de los gastos públicos en usos productivos, manteniendo el gasto total invariable, aumenta la tasa de crecimiento del estado estacionario de la economía. Es decir, trasladando el mix de gastos gubernamentales en favor de las actividades productivas, la economía puede incrementar la tasa de crecimiento de largo plazo. Es interesante remarcar que, para esta posición, un incremento en el gasto total del gobierno podría tener un efecto ambiguo sobre la tasa de crecimiento debido a que, dado un presupuesto balanceado, si este mayor gasto se financia con impuestos, la tasa de crecimiento del estado estacionario aumentará sólo si la productividad del gasto adicional del gobierno excede los impuestos requeridos para financiarlo. Pero no queda claro que es "uso productivo".

Frecuentemente se remarca la distinción entre bienes y servicios públicos que entran en la función de utilidad de las familias y aquellos que complementan la producción del sector privado. Se argumenta que la primer categoría, la que incluye una mayor proporción de consumo del gobierno, tendría efectos negativos sobre el crecimiento. A la vez que provee utilidad a las familias, el consumo del gobierno disminuye el crecimiento económico debido a que los mayores impuestos necesarios para financiar el gasto de consumo reducen los rendimientos de la inversión y los incentivos a invertir. Por otro lado, el gasto de inversión del gobierno, tales como la provisión de servicios de infraestructura, generaría un ambiente conducente al crecimiento.

Cuando se analizan las distintas categorías de gasto público uno halla que en lo que hace a la infraestructura básica -calles, autopistas, aeropuertos, y otros capitales públicos- existe un consenso casi total

sobre su influencia positiva sobre la productividad del sector privado y su importancia para el desarrollo de un país. La inversión pública podría entenderse como una contribución al stock de capital público de la sociedad que actuaría como un factor complementario y estimulante de la inversión privada. Siguiendo a Carneiro y Werneck: "En una economía carente de infraestructura del tipo de recursos de transporte, energía y telecomunicaciones, se puede esperar que la rentabilidad de la inversión privada reaccione favorablemente a los compromisos del gobierno que garanticen la disponibilidad de estos recursos, conduciendo a la complementariedad" (Chisari, 1995).

Para otras categorías del gasto público no existe tan amplio consenso acerca de su productividad. Mientras algunos autores clasifican los gastos en educación y en defensa como consumo del gobierno y, por lo tanto, improductivo, otros especialistas los consideran gastos productivos (por ejemplo, los gastos en educación pública generalmente se los considera como inversión en capital humano).

En ciertas oportunidades los resultados empíricos pueden ser sorprendentes, ya que todos los candidatos a ser calificados como gastos productivos (gastos de capital, transporte y comunicación, salud y educación), presentan una relación negativa, o bien insignificante sobre el crecimiento económico, y la única categoría asociada con mayor crecimiento económico aparece por el lado del gasto corriente¹⁶. En estas ocasiones se interpretan estos resultados diciendo que, o bien el modelo está mal especificado, o bien los datos son inexactos, de manera que no captan la "verdadera" vinculación entre estos componentes del gasto público y el crecimiento. Lo que puede haber sucedido es el hecho de que los gastos públicos en estos sectores (calificados a priori como productivos) no necesariamente conducen a incrementos en el stock de capital físico y humano, de manera que la conexión con el crecimiento económico se ve cortada. Es decir, existiría un problema de vinculación entre los gastos públicos y sus consecuencias. Una razón podría ser la *eficiencia* con la cual los recursos públicos son usados. El gasto en bienes de capital no necesariamente conduce a más bienes de capital.

Esta parece ser una opinión que encontraría enormes puntos de contacto con la experiencia de numerosos países en desarrollo, entre los que se encuentra el nuestro. Es decir, debido a problemas de eficiencia en su

¹⁵Como el de Devarajan, Swaroop y Zou, 1993.

¹⁶Ver Devarajan, Swaroop y Zou, 1993.

asignación y administración, los recursos, que en proporciones crecientes se han dirigido hacia determinados ítems del presupuesto público, terminan teniendo poco impacto, lo que acaba cortando la vinculación entre los recursos económicos empleados y el crecimiento económico del país en cuestión. Esto podría llevar a pensar que la visión tradicional de la vinculación entre la composición de gastos públicos y el crecimiento económico no alcanza para explicar la performance de los países en desarrollo.

Lo cierto es que los policymakers parecen no tener acceso a evidencia empírica sobre la asignación de recursos públicos y acerca de cómo estas diferentes asignaciones afectan el crecimiento económico. Tal evidencia sería vital para establecer un orden de prioridades con respecto a los gastos públicos a recortar, en el caso de crisis fiscales, o, a darles mayor preponderancia y participación al intentar asegurar un mayor desarrollo económico. Es evidente que deben tomarse con cuidado las conclusiones de los trabajos de investigación ya que muchos, a favor de una mayor simplicidad en el manejo de la información relevante, no consideran aspectos que a lo mejor otros estudios sí pueden estar contemplando. También en el procedimiento de medición, tanto de los inputs como de los productos públicos, puede existir una fuente de discrepancia entre los distintos análisis económicos. La relación causal entre gasto del gobierno y crecimiento económico no es obvia, y aunque algunos estudios concluyen con que el tamaño del gobierno tiene una influencia causal sobre el crecimiento económico, lo inverso también es posible. Además, se debe tener en cuenta que los impuestos crean distorsiones que pueden compensar los beneficios del gasto del gobierno, y los estudios que ignoren estos efectos descartan un importante aspecto de la relación.

También debe destacarse que, como demostraron algunos estudios (ver Glomm y Ravikumar, 1994), pueden presentarse grandes efectos de largo plazo por la influencia del capital público sobre el producto y al efecto "feedback" del producto sobre el capital público. Por este motivo las regresiones que intenten encontrar los efectos de corto plazo del capital público sobre el producto pueden estar omitiendo estos efectos de largo plazo.

Por lo tanto, para extraer conclusiones contundentes deben tenerse en cuenta tanto estos aspectos como la forma de financiamiento del gasto público, la calidad y la eficiencia en la asignación de los fondos públicos. Es evidente que lo que está en juego es algo

más: es el modelo de desarrollo y el modelo de gobierno (incluyendo sus instituciones).

3. EL ESTADO BENEFACTOR EN EL CENTRO Y EN LA PERIFERIA

Si bien siempre es difícil extraer conclusiones generales y contundentes cuando se analizan casos particulares, la historia del Estado Benefactor permite considerar, por lo menos, dos hechos significativos remarcables. Por un lado, es cierta la tendencia hacia la expansión del sector público¹⁷. Por otro, es evidente que durante tres o cuatro décadas las tasas de crecimiento del producto no significaron un problema para gran parte del mundo, al contrario: las políticas del *welfare state* parecen haber fortalecido la capacidad productiva de los países.

Los datos del Cuadro N° 2 del anexo presentan las tasas de crecimiento promedio para seis países industriales en tres períodos distintos: el del Patrón Oro (1880-1913), el período entre las guerras mundiales (1919-1938), (ambos sirven como pauta de referencia para el período que queremos analizar) y el período de posguerra (1950-1990). En todos los casos analizados el crecimiento del producto real per capita fue significativamente mayor luego de la segunda guerra mundial que durante los períodos anteriores (excepto para Alemania en la comparación del crecimiento entre los dos últimos períodos). Este mayor crecimiento desde la década del 50 se vio acompañado por una menor variabilidad en la tasa de crecimiento del producto que en los otros períodos. El Cuadro N° 3 del anexo resalta el mismo comportamiento (incluso algo mejor) para ciertos países en desarrollo, reflejando el hecho de que este patrón de crecimiento no se limitó únicamente al mundo desarrollado. Como se observa en el mismo cuadro, entre 1950 y 1973, América Latina creció a un ritmo medio anual del 5,2 por ciento, más rápido que las naciones de la OCDE y casi a la misma tasa que los países asiáticos.

Respecto a los diferenciales de gasto surge que los países de menor desarrollo, como grupo, destinaron una menor porción de su ingreso nacional a gasto del gobierno que los países industriales. Según Lindauer y Velenchik (1992), el valor medio del gasto del gobierno en 1986 en las economías en desarrollo fue de 27 por ciento comparado con un 40 por ciento de las economías industriales, ambos en términos del

¹⁷Ver Cuadro N° 1 del anexo.

PBN. Del mismo modo, el promedio del consumo del gobierno en los países en desarrollo fue 14 por ciento contra 19 por ciento en las naciones industriales, ambos medidos como porcentaje del PBI.

Sin embargo, el rango de variación en las porciones gastadas por los gobiernos es considerablemente mayor en las economías en desarrollo, indicando esto un menor grado de consenso acerca de las políticas de gasto en este grupo de países. Como resultado de esta comparación histórica parece ser cierto que no hay un "patrón de desarrollo" único para el gasto del gobierno, o si lo hay, éste no es particularmente contundente.

Por otro lado, los gastos del gobierno varían considerablemente entre las naciones de bajos y medianos ingresos. En 1986, y según la misma fuente, el rango del gasto del gobierno central como una porción de PBN fue desde 7 a 72 por ciento; el consumo del gobierno como una porción del PBI fue desde 7 a 45 por ciento. Estas variaciones exceden aquellas observadas en los países industriales.

Por último, es interesante observar que los gobiernos de países de bajo y mediano ingreso, comparados con la experiencia histórica de las naciones industriales, consumen fracciones mucho mayores de PBI que aquellas en sus etapas relativas de desarrollo. Esto puede estar indicando un proceso de sobredimensionamiento del sector público en los países menos avanzados comparado con igual etapa de desarrollo de los países centrales. A esto debe sumarse el hecho de que, como se dijo en la subsección anterior, la intervención del gobierno no se limita a los gastos públicos ya que deben considerarse otro tipo de instrumentos "no-fiscales" muy comunes en el mundo en desarrollo.

1. LA CRISIS EN AMERICA LATINA. ALGUNAS CUESTIONES QUE FORMAN PARTE DEL CONSENSO

El rápido crecimiento observado en América Latina en el período de la posguerra estuvo acompañado de tasas menores (relativamente) de incremento del gasto si comparamos la evolución de las variables con la de los países centrales. Además de los datos, también se puede acordar con la mayor parte de los analistas respecto a que el fenómeno fue acompañado de una serie de hechos preocupantes que pusieron en grave peligro la sustentabilidad de largo plazo de la estrategia regional, con situaciones más extremas que las observadas en Europa.

En primer lugar, un proteccionismo excesivo y unos controles gubernamentales generalizados fomentaron enormemente las actividades de búsqueda de renta y crearon una estructura económica rígida, incapaz de reaccionar con rapidez ante los cambios en las condiciones económicas mundiales.

Segundo, la combinación de presupuestos cada vez mayores, con mayores niveles de gasto público¹⁸ y sistemas tributarios ineficaces produjo un aumento de los déficits, y de las dificultades para financiarlo. En un número grande de países se debió recurrir al financiamiento inflacionario con niveles récords en un marco de iliquidez internacional.

Tercero, hay un deterioro paulatino de la provisión de servicios sociales, que supera los mínimos niveles aceptables.

En cuarto lugar, hay cierto acuerdo en afirmar que a pesar de no resolver los problemas económicos y sociales de la posguerra y de las dificultades cíclicas, los gobernantes intentaron volver recurrentemente a este tipo de esquemas. Por eso muchos estudios sobre el tema se orientaron a analizar cómo se explica la persistencia de estos ciclos de la política en el transcurso del tiempo, a pesar de las limitaciones previsibles. Una posición característica es la de Edwards y Dornbush (1991) quienes ponen el acento en los antagonismos sectoriales los cuales se tomaron particularmente pronunciados después de los años treinta, cuando los problemas de la gran depresión impulsaron la industrialización sustitutiva de importaciones.

Sin embargo, este modelo que tuvo preponderancia en América Latina durante gran parte del presente siglo y que se basaba en la ampliación del dominio del sector público y en una fuerte expansión del gasto gubernamental, en los años ochenta, parece haber llegado a su fin. Las reformas latinoamericanas de los años 80 y 90 son de una magnitud impresionante. Casi todos los países abrieron sus economías a la competencia internacional, pusieron en práctica grandes programas de estabilización y privatizaron, en gran número, las empresas estatales. Por las tasas de crecimiento observadas, el modelo anterior fue exitoso, sólo que tenía implícitos graves problemas y en los 70 entra en crisis. Habrá que ver si ya hemos salido de esta crisis y cómo lo hicimos. De estas definiciones surgirán las características de las tareas que aún resta realizar.

¹⁸Ver Cuadro N° 1 del anexo.

2. CONCLUSIONES

La crisis de los años ochenta ha significado un quiebre trascendental en la historia económica contemporánea. La ruptura del consenso keynesiano y del Estado Benefactor han indicado que es necesaria la presencia de soluciones alternativas en lo que hace, entre otras cosas, al manejo de los gastos gubernamentales.

La experiencia indica que los gastos públicos han seguido una tendencia creciente durante el transcurso del presente siglo en el marco de un notable sobredimensionamiento del aparato estatal. Para la realización de este fenómeno mucho han colaborado el modelo socialdemócrata y la ideología del Estado Benefactor, imperantes durante gran parte de esta segunda mitad del siglo. En esta idea se explica la expansión de las erogaciones.

Aunque existiría cierta unanimidad en cuanto a la necesidad de intervención gubernamental, particularmente sobre ciertos aspectos básicos (infraestructura pública física y humana), y sobre la importancia de este tipo de gastos, la literatura económica no ha logrado un acuerdo en lo que hace a los efectos del gasto público sobre el crecimiento económico. A esta idea la respalda la evidencia empírica que muestra que países con diferentes niveles de gasto y distinto grado de intervención gubernamental han logrado relativos éxitos económicos lo que no estaría indicando una clara y estable relación entre gasto público y crecimiento. Tampoco hay correlación absoluta entre crecimiento y productividad del gasto público, en parte pues no hay consenso respecto a este concepto, al modo de ser productivo en el Estado y a los

servicios que podrían ser considerados a priori productivos.

Pero en lo que si se coincide es en remarcar que este proceso tuvo su auge, con tasas de crecimiento del producto real considerables, pero no se lograron solucionar o minimizar las imperfecciones del mercado, e incluso algunas se exacerbaron debido a problemas de incentivos y fallas en la organización estatal. El creciente desvío de recursos desde el sector privado hacia el sector público llevó a que una proporción mayor, y creciente, de las actividades económicas estuviera "manejada" por este último que operó en condiciones de menor productividad. Este modelo socialdemócrata, luego de una época relativamente auspiciosa, ha entorpecido o frenado el desarrollo económico a partir de la grave crisis de los 70.

Latinoamérica (y Argentina) puede ser considerada un caso extremo. El área es un ejemplo de cómo esta expansión continua del Estado condujo, luego de algunas décadas de crecimiento¹⁹, a un colapso de su sistema político y económico que impidió la continuidad de su estrategia de crecimiento hacia adentro.

Un aspecto fundamental para enriquecer esta discusión consiste en saber si estas políticas del modelo socialdemócrata son totalmente insostenibles, como afirman los teóricos de la CA-EB, o si, en base a algunos posibles ajustes, principalmente, en los modos de participación social y en la eficiencia estatal, se puede llegar a resultados favorables. A priori, y a modo de para leer el próximo capítulo, debemos recordar que la idea del Estado Benefactor lleva implícito sus propias carencias y peligros.

¹⁹En el Cuadro N° 3 se observa una tasa de crecimiento promedio anual en el período 1950-1973 para Argentina de casi el 4 por ciento, la que contrasta en gran forma con el escaso 0,3 de crecimiento anual del período 1973-1989.

Capítulo 3

Las reformas estructurales

1. LOS ANTECEDENTES. LA CA-EB ENTRA EN ACCION. POLITICAS, RESULTADOS Y ACTUALIDAD

Los primeros -y además paradigmáticos- representantes de la CA-EB han sido indudablemente Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos a comienzos de los 80. El objetivo de estas políticas era reimplantar las premisas del liberalismo económico, reduciendo la "desmesurada" presencia estatal y, por lo tanto, las fallas del gobierno, realzando el papel del mercado. Thatcher tuvo como pilares de su política de reducción estatal a la privatización de las empresas públicas, a la contracción fiscal y a la desregulación económica, con el objetivo de reducir la inflación y recuperar el crecimiento.

Aunque la aplicación de los principios liberales fue más amplia en Gran Bretaña que en los Estados Unidos (Bledel, R., 1995), la política económica durante la presidencia de Reagan también desestructuró el Estado de Bienestar. Se centró en una rebaja de impuestos (argumentando la hipótesis de Laffer y esperando una recuperación de la economía), en la reducción de la regulación económica y en la liberalización financiera. El objetivo de estas políticas era revertir la crisis y la pérdida de competitividad de la economía de los EE.UU. Sin embargo, las reducciones de gasto fueron menores, lo que desencadenó en niveles de déficits fiscales insostenibles. Durante la década del 80 (dos gobiernos republicanos) la deuda pública estadounidense se triplicó y la distribución de la riqueza acentuó su comportamiento regresivo. Además de los datos, es importante preguntarse el significado del regreso al gobierno de los demócratas encabezados por Bill Clinton. Probablemente el voto por Clinton constituyó un cierto mandato para un cambio. Los analistas concuerdan en que tal vez, los votantes no supiesen la dirección de ese cambio.

La segunda pregunta que debemos hacernos es qué tipo de reforma implementó concretamente Clinton. Podemos decir que las políticas estuvieron encaminadas a reducir el déficit fiscal (disminuyó desde un 5% del PBI, en 1991, a un 1% en este año, y se proyecta una

situación equilibrada para el año 2002); en el margen y sin arriesgar la prioridad: lograr una mejor distribución de ingresos (aumentando el impuesto a la renta y los gastos redistributivos). Según algunos comentaristas internacionales, se trata de responder a las necesidades de orden que tiene la mayoría. Por ejemplo, Rodríguez Larreta plantea que "...el viraje hacia el centro de Clinton le permitió, asimismo, remontar la derrota legislativa de los demócratas; (...) a los costados minoritarios de los extremos quedaron los nostálgicos del Estado enorme y los fanáticos del gobierno nulo". (El Cronista, 9/4/97).

En el caso de Gran Bretaña, las reformas implementadas desde fines de la década del 70, basadas en un espíritu CA-EB, donde las privatizaciones y otras reformas del Estado fueron las principales políticas, muestran que, en lo que hace al control de la inflación, fueron exitosas. Mientras que en 1979 la inflación estaba por encima del 10% anual, en 1996 fue del 2,7 por ciento. El crecimiento de la economía en términos reales fue del 38 por ciento desde 1979²⁰.

Sin embargo, el gasto público se incrementó un 34% a partir del mismo año y en estos 18 años el desempleo se incrementó hasta llegar a una tasa de 6,9% (la que según ciertos analistas, no refleja el total de la población con problemas de empleo). La mano de obra es un 40% más barata que en el resto de Europa, factor que constituye un atractivo para los inversores. El tema del empleo, sumado a los altos niveles de pobreza (se calcula que 14 millones de británicos vive bajo la línea de pobreza), constituyen dos graves problemas que debe enfrentar el Partido Laborista conducido por Tony Blair, reciente triunfador en las elecciones.

Tal vez las recientes elecciones deben ser asimiladas a las de los EE.UU. de 1992 ya que el Nuevo Laborismo ha prometido lograr reformas urgentes que mejoren los sistemas de educación y salud con un Estado mucho más activo, especialmente en los aspectos sociales. Por otro lado, se propone un esquema de ventajas impositivas a las empresas que contraten desocupados, la implantación de un salario mínimo y un plan de reentrenamiento y capacitación para re-

²⁰Naturalmente, la relación inflación, déficit, deuda es mucho más compleja (ver Narodowski y otros, 1997).

emplazar la pasiva política de seguro de desempleo de los conservadores. Para financiar estos planes contra el desempleo y los programas sociales, el gobierno intentará colocar un impuesto sobre las utilidades de las empresas privatizadas durante la era conservadora, las que ya presentaron sus rechazos a tal política.

Es indudable que Blair no se desentiende del orden fiscal y por eso una de sus primeras medidas fue incrementar la independencia del Banco de Inglaterra del poder político.

Así como a fines de los 70 y principios de los 80 estas dos principales economías marcaron el rumbo a seguir con el vuelco hacia el liberalismo, en los 90, estas naciones ofrecen nuevas señales. Sin dudas, lo más importante está en las necesidades del electorado y sus nuevas, aunque tal vez todavía confusas, exigencias. Respecto a las acciones concretas de los nuevos gobiernos socialdemócratas hay mucho por discutir. De todos modos, es probable que encontremos la búsqueda de orden fiscal junto a un nuevo papel para el Estado, que aún no tiene claro sus límites.

2. LA EVOLUCION DE LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS. EL CONSENSO ALREDEDOR DE LA LUCHA ANTI-INFLACIONARIA

Como ya dijimos, entre mediados de los 70 y la década del 80 se produjeron bruscos cambios en la economía mundial. Los países en desarrollo se encontraron a inicios de esta década con una enorme acumulación de deuda externa, problemas fiscales, sumado al tradicional deterioro de los términos de intercambio. El financiamiento externo se redujo para estos países en forma sustancial y aumentó la tasa de interés. El déficit total de la balanza de pagos de América Latina había crecido desde un 2,2 a una 5,5 por ciento del producto bruto interno. El sector público había alcanzado una dimensión enorme. El crecimiento se había detenido y la inflación adquiría dimensiones altísimas. Es importante recordar estos datos pues creemos que fue la situación -y no las ideas- la que condujo a los países latinoamericanos a la necesidad de realizar numerosos esfuerzos para reorganizar sus economías.

Por eso, en este contexto, la inflación pasó a ser el indicador de éxito de las políticas, cuestión que parece seguir siendo central en estos días. El consenso

respecto a la necesidad de combatir la inflación parece ser la base de las acciones emprendidas por los gobiernos de la región desde la crisis de la deuda. La decisión de reestructurar el modelo se presenta como consecuencia de los problemas que existían. Veremos ahora como se avanzó en la implementación de esa reestructuración.

1. LOS PROGRAMAS DE REFORMA. LA POLITICA DEL ENVASE GRANDE

Los gobiernos de la región reaccionaron ajustando sus economías. Las reformas intentaban evidentemente, que el gasto agregado se acomode al ingreso global, sin provocar cambios estructurales en la relación de las esferas pública y privada. En esta primera etapa se lograron ajustes muy rápidos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, con los graves efectos que este tipo de estrategia genera en el crecimiento.

En la casi totalidad de los países, las inversiones públicas se vieron gravemente reducidas. Con el fin de revertir el flujo de capitales prevaleciente en las décadas anteriores, los países recurrieron a una combinación de políticas poco ortodoxas tales como sucesivas devaluaciones, tipos de cambio múltiples, control de capitales y cuotas de importación. Se trata de una etapa en la que se prioriza la eficacia a corto plazo, no hay una clara idea estratégica. Tanto el sector público como el privado evitaron modificar sus estructuras por diversos motivos; en el Estado lo más importante era la presión popular para no modificar la base del Estado Benefactor con la esperanza de su restablecimiento; no olvidemos que se trata del período de regreso a la forma democrática de gobierno en todo el área.

En las empresas, por desconocimiento del nuevo modelo y por la desconfianza respecto a las intenciones del gobierno de sostenerlo en el largo plazo. En ambos casos, el envase estaba sobredimensionado; muchas instituciones, organismos, empleados para tan poco consumo y la casi nula inversión en marcha.

Este intento heterodoxo para controlar la inflación se basó en la creencia de que se debía romper la inercia si se quería derrotar a este fenómeno, incluso reforzando el papel del Estado en algunas áreas de la economía. Estos programas se consideraban alternativos a los programas ortodoxos de ajuste, los que

estaban basados en el equilibrio fiscal y las reformas de mercado. Es evidente de que fue el último intento por poner en práctica una estrategia de desarrollo basada en el papel dominante del sector público. Por lo expuesto, las políticas fiscales que acompañaron estas medidas no fueron estrictas y, en algunos países, el déficit fiscal incluso creció en este período. La inflación cedió sólo temporalmente (este elemento, como dijimos, era el eje de las metas), por eso las políticas fueron consideradas un fracaso. En nuestro país el proyecto más claro en este sentido fue el Plan Austral.

3. EL FIN DEL ESTADO BENEFADOR Y EL NUEVO CONSENSO

1. ELEMENTOS EXOGENOS

Cuando se trata de entender las causas de los cambios operados se debe asignar un valor mayor al que usualmente se concede a la situación internacional. En primer lugar porque el mercado financiero internacional empezó a mostrar mayor liquidez. Por su parte, y como reacción a esa liquidez mayor, la Reserva Federal propuso un esquema de reestructuración sustancial de la deuda que posibilitara un amplio programa de reformas estructurales para que los países deudores pudiesen compatibilizar crecimiento y repago de deuda. El rol del Plan Brady, entonces, es central.

Al mismo tiempo, avanzaban las presiones del GATT²¹ para abrir las economías y Estados Unidos introducía sus propias exigencias en los tratos comerciales bilaterales.

Por otro lado, no es un asunto menor el hecho de que América Latina parece comenzar a aplicar decididamente algunos de los esquemas de la CA-EB antes de que se produjesen los reveses electorales de los partidos que habían llevado a cabo las reformas más duras en los países centrales. Si bien los primeros resultados de las políticas en los países desarrollados²² no eran lo suficientemente felices como para sostener dogmáticamente el modelo, su influencia se sostuvo a partir de cierta visión exitista de la expe-

riencia y, además, mediante la utilización parcial de algunos instrumentos aplicados en Europa (por ejemplo el modelo español de flexibilización laboral). También ha influido de algún modo el notable éxito del Este asiático y de la estrategia chilena.

Podría decirse que las políticas implementadas en los distintos países de esta región tuvieron ciertas pautas comunes de comportamiento que estarían indicando un determinado acuerdo, basado en un nuevo consenso. Tal como ha sucedido en el resto del mundo (GIE, La conferencia de Krugman, 1997), este cambio es similar al que en la historia del pensamiento económico de la región podemos ubicar entre los años 30 y 40, cuando la situación determinada por la crisis y los conflictos mundiales afectaron gravemente el modelo que se venía desarrollando hasta ese entonces. Como en aquel caso, se trata de un proceso práctico, donde como vimos, la influencia de la situación externa y el pensamiento predominante en los países centrales es un fortísimo condicionante. Para algunos analistas, el quiebre actual debe ubicarse en la crisis de la deuda externa, elemento que parece haber contribuido en gran forma para poner de manifiesto las graves ineficiencias y distorsiones que presentaba el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y la intervención estatal; también puede plantearse -como se hace en este trabajo- que el quiebre se produce en los 90 con la aplicación más efectiva de las nuevas políticas.

2. ELEMENTOS ENDOGENOS

Lo cierto es que, a juzgar por las tasas de crecimiento de la región, los años 80 son "la década perdida" en América Latina. Esta cuestión, más el fracaso del combate contra la inflación, el deterioro de las cuentas públicas y de las relaciones con los mercados financieros internacionales, son elementos que contribuyeron a que en la población se generase el consenso necesario para llevar a cabo transformaciones que incluso tocasen la estructura del Estado. La población estaba dispuesta a que se emprendiese un camino que podía ser considerado lejano al Estado Benefactor y dentro de la CA-EB. En efecto, esta nueva concepción, se sostiene internamente en el rechazo al modelo anterior de marcada intervención estatal y, por otro lado, de lo que algunos han llamado "populismo económico", representado como una

²¹Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

²²Nos referimos específicamente a los casos de EE.UU. y Gran Bretaña.

falta de compromiso con el equilibrio fiscal (Dornbusch y Edwards, 1991). Este rechazo ha sido generado por la crisis vivida en América Latina y por el consecuente deterioro de las condiciones de vida. Esto es real y debiera ser tenido mucho más en cuenta.

Sólo en este contexto se comprende, por qué, en nuestro país, los dos partidos tradicionalmente mayoritarios, que en otras épocas defendieron estrategias intervencionistas, apoyaron las políticas orientadas hacia el mercado. Por eso no se discutió ni la redefinición de los límites, ni el modo de operar al nuevo Estado, para que funcionase más eficazmente. Tampoco fue prioritario el desarrollo de nuevas instituciones capaces de sostener un ambiente diferente, que facilitase la acumulación de capital humano y proporcionase inversiones públicas y privadas en infraestructura y de carácter productivo. Lo central de esta etapa es el tamaño.

4. LOS ELEMENTOS CLAVES DE LAS REFORMAS

Si observamos lo sucedido en Argentina, vemos que esta marcada transformación del pensamiento económico latinoamericano implicó un vuelco importante en la estrategia seguida hasta ese momento, dejando lugar a un nuevo modelo basado en la competencia, el mercado y la apertura al intercambio internacional. Junto a esta renovada confianza por el mercado se limitaron las fronteras del sector público. La agenda sobre la redefinición operativa del papel del Estado, quedó para después. No hubo del lado del gobierno ni de la oposición, en los ámbitos políticos, legislativos, académicos o profesionales una propuesta sistemática de cómo reformar concretamente al Estado con nuevos límites pero también con modernos organigramas, otra metodología, etc. Sólo disponemos de propuestas generales, enunciados, voluntades.

Efectivamente, el eje de los programas es el rechazo de los analistas a la presencia creciente del Estado en el período de la posguerra y al convencimiento de que esa había sido la causa del ahogo de la eficacia y el crecimiento. Por eso, estas reformas comprenden el objetivo prioritario de una mayor disciplina fiscal como modo de limitar al Estado. El eje es la política de privatizaciones de las empresas públicas. No hubo un objetivo desregulador ya que

una buena parte de las mismas, como teléfonos o electricidad, se mantienen en mercados monopólicos. Esto significa que se trató de generar nuevos mercados, no mercados competitivos.

También en esa misma dirección es destacable el mecanismo de techos al gasto, que permitió contener el total consolidado de erogaciones en términos relativos al tamaño de la economía²³. A pesar de seguir una tendencia levemente creciente, el total de erogaciones durante la década del 90 se ubicó marcadamente por debajo de los niveles de las décadas anteriores (ver Cuadro N° 5 del Anexo). Respecto a actividades como salud y educación, si bien se observa un crecimiento de estos gastos, en relación al PBI²⁴, parece posible afirmar que no se pudo sostener en calidad y cantidad el nivel histórico de las prestaciones. La calidad del gasto social es una de las tareas pendientes de este proceso. Por eso, hace falta mejorar la eficacia y la eficiencia en el manejo o gestión de este tipo de gastos si se quiere llegar a resultados satisfactorios. En las provincias, la dirección fue similar aunque las reformas fueron menos intensas. Esto tal vez se deba al tipo de gasto del que las provincias son responsables desde la descentralización de la salud y la educación y a una menor capacidad de maniobra de las mismas para tomar medidas drásticas.

El otro elemento clave de la reforma es la reestructuración del sistema tributario argentino. El Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias, si bien ganaron en eficiencia²⁵, perdieron equidad al interior de los mismos debido a la generalización del primero a los alimentos y medicamentos, y por las modificaciones en la progresividad de alícuotas y en el mínimo no imponible del segundo. La hipótesis puede ser relativizada si esta supuesta mayor regresividad es contrastada con la del impuesto inflacionario.

Con estas medidas se produce una reducción de las transferencias del sector público al sector privado. El fenómeno se da incluso en el sector de las familias (aun de las más humildes) a través de la pérdida de poder adquisitivo de las jubilaciones y de los salarios de los empleados públicos, la desaparición de puestos

²³Fue muy importante la independencia alcanzada por el BCRA, ya que de esta forma se puso fin a la financiación de los déficits a través de la emisión monetaria.

²⁴Ver Cuadro N° 6 del anexo.

²⁵Ver Cuadro N° 7 del anexo.

en el Estado que funcionaban como un seguro de desempleo encubierto y la eliminación de los subsidios en las tarifas de los servicios públicos.

Con estas reformas se ha producido una adecuación estructural de los niveles de consumo a las posibilidades de la generación de riqueza. Si la reducción no fue mayor es porque el Plan tiene dos efectos interesantes: un crecimiento importante y la mejora de las relaciones con los organismos internacionales permite un mayor endeudamiento. De todos modos, hemos achicado el envase. Las reformas son de largo plazo; los actuales límites no son discutidos, forman parte del consenso, habrá que trabajar en su interior.

1. DESCENTRALIZACION Y EFICIENCIA DENTRO DE LOS LIMITES DEL ESTADO

Como hemos dicho, el tema de la gestión no fue el eje de las reformas, al interior de los límites del sector público la reforma más trascendente fue, sin dudas, la de la descentralización. En efecto, ante la crisis del Estado, se identifica el centralismo como una de las razones que condujeron al excesivo crecimiento y a las dificultades de movilizar nuevos recursos. El avance hacia la descentralización creciente de la gestión estatal es un proceso generalizado a nivel internacional y es un concepto que ha ganado un amplio respaldo en la política económica latinoamericana de los últimos años. Se trata de trasladar progresivamente las responsabilidades de los gobiernos centrales a las autoridades provinciales y locales en aquellas materias que se relacionen con su jurisdicción. El actual proceso de descentralización debe significar nuevas opciones de financiamiento, por este motivo no debe confundirse este término con otros tales como desconcentración y delegación política, ya que estos conceptos no incluyen reformas fiscales ni otras formas de generar recursos.

Los argumentos centralistas se han basado en la presencia de economías de escala tanto en la provisión de ciertos servicios públicos como en la recaudación de determinados impuestos (especialmente los más progresivos). Este argumento parece empíricamente más relevante para las relaciones entre niveles de gobierno provinciales y municipales y no tanto para el ámbito nacional (Piffano, 1993), aunque deben tenerse en cuenta ciertas excepciones (el caso de la Defensa Nacional). De todos modos, éstas no son cuestiones relevantes en la actualidad, habida cuenta del cambio tecnológico del que hemos sido testigos.

Los argumentos de descentralización del gasto y de las atribuciones tributarias del gobierno tienen que ver con el hecho de que los niveles inferiores de gobierno lleven a cabo políticas que impliquen una mayor responsabilidad del sector público y una mayor correspondencia entre ingresos y gastos. Esto conduciría a los gobernantes a tener un desempeño más prudente, ya que ellos estarían internalizando tanto los costos como los beneficios de sus actos de gobierno, sin la posibilidad de transportar sus costos a otro nivel de gobierno.

Además, las autoridades de los niveles de gobierno menores cuentan con mayor información sobre las características de las demandas que les exige la sociedad y una mayor capacidad de operación a partir de la introducción de prácticas de gestión privadas y la simulación de los procesos de mercado en el sector público, prestando especial atención a los objetivos y a la producción de los organismos del gobierno; con esto se busca generar los incentivos necesarios que coadyuven a la reducción de costos y a la mejora del funcionamiento global. Además, en teoría, la descentralización aumenta las oportunidades para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en los asuntos locales que afectan su vida cotidiana.

Desde la perspectiva de la Teoría de la Elección Pública, la descentralización puede servir como restricción a los deseos de expansión del gobierno central. Así como la competencia en el sector privado ejercita su fuerza disciplinaria, la competencia entre unidades de gobierno en un esquema descentralizado permite evitar el poder monopólico del gobierno central. Algunos estudios empíricos sobre el tema parecen corroborar la hipótesis de que en una estructura más centralizada, tanto el tamaño del presupuesto público como el nivel del déficit del gobierno serían mayores que en un sistema con mayor descentralización. (Moesen y Van Rompuy, 1990; Piffano, 1993).

Estas ideas, a su vez, han recibido numerosas críticas. Por ejemplo, con respecto a la idea de utilizar al sector privado como espejo donde debe mirarse el sector público, se ha sostenido que su resultado teórico es dudoso debido a que se corre el riesgo de querer poner como meta al Estado eficiente, lo que sería la negación de la mayor parte de los fines públicos vinculados con la equidad. Sin embargo, el planteo serviría si es utilizado como parámetro para detectar cada tipo de ineficiencia existente en la actividad pública y, de esta manera, evaluar la forma de corregirlas. Esto significa que la posible emulación del

sector privado por parte del sector público tiene sentido sólo en el caso de que no tiendan a desnaturalizar completamente la esencia, el origen y el papel del Estado, al menos en los sectores donde se decidió que éste permanezca.

Si bien es cierto que la descentralización fue la mayor reforma dentro del sector público argentino, en realidad, debemos decir que el proceso observado es bastante limitado. En primer lugar, se ha verificado un mayor grado de descentralización en materia de gastos que en las potestades tributarias, lo que limita el aprovechamiento de la mayor parte de los beneficios vinculados a la correspondencia entre ingresos y gastos de un nivel de gobierno. En segundo lugar, no se ha dotado a las nuevas unidades de gestión de los elementos (organizativos, capacitación, etc) que pueden permitirle a éstas trabajar eficientemente. El proceso, hasta aquí, debe enmarcarse en los objetivos que se perseguían en esta etapa, vinculados a los límites del Estado en general y a la centralización en particular.

5. CRITICA Y PROPUESTA SOCIALDEMOCRATA

A pesar de los notables avances obtenidos en términos de estabilidad y recuperación del crecimiento, los escasos avances en términos de una mejor distribución del ingreso dan lugar a un incremento de las discusiones alrededor de las propuestas de la CAEB, principalmente desde aquellos sectores que argumentan una participación renovada y más activa del Estado.

Esta visión alternativa parte del reconocimiento de que el Estado había crecido en la posguerra demasiado y mal. Sin embargo, se remarca que la crisis del Estado latinoamericano se debió al agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, y no simplemente al tamaño del Estado. De esta hipótesis surge la necesidad de reformar, no de achicar. Por otro lado, se plantea que la tentativa de excluir al Estado de la economía resultó ser más retórica que real en los países centrales. A pesar de privatizaciones y demás reformas orientadas al mercado, la participación del Estado continuó siendo importante en los países desarrollados²⁶. Por último, se apoyan

actualmente en los reveses electorales del conservadurismo europeo y norteamericano. Por lo tanto, sostienen que las reformas económicas en América Latina no tienen por qué estar forzosamente coordinadas por el mercado.

La clave del éxito para esta corriente es que las reformas superen la crisis fiscal del Estado, de modo que éste recupere su capacidad para intervenir, planificar y llevar a cabo su política general. Plantean que "...La oleada actual de reformas del Estado no implica meramente un achicamiento y un funcionamiento más eficiente de los organismos administrativos, sino una reconfiguración fundamental de los límites entre la política y la economía, y entre lo público y lo privado..." (Acuña y Smith, 1996).

De este modo, la idea central parece ser que una vez que se ha ordenado la economía, el Estado debe avanzar nuevamente. ¿Cómo? ¿Cuánto?.

El Estado, en esta visión, debe facilitar y crear las condiciones apropiadas para la empresa privada y la sociedad civil; debe diseñar políticas estratégicas para captar, junto con el sector privado, nuevos mercados y mejorar la tecnología. "Para ello, las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para éste último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención y un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista" (Oszlak, O., 1994). No queda ese límite demasiado delineado, de cualquier manera, creemos que los puntos que surgen son los siguientes: por un lado, el sector público no debe tener sólo una función política y asistencial, sino también una función económica, especialmente una política industrial, orientada a favorecer las exportaciones. Por otra parte, la socialdemocracia, fiel a su tradición, plantea que los programas de estabilización deben incluir políticas de ingresos. Por eso la política industrial y la política de redistribución de ingresos son el eje del nuevo Estado para estos teóricos.

Por último, en lo que hace al tema de las privatizaciones de las empresas públicas surge en la bibliografía socialdemócrata un punto fundamental: las funciones regulatorias de los Estados. El retiro del Estado de ciertas actividades muchas veces implica mayores esfuerzos e intervenciones; este es el caso de la función regulatoria que debería desempeñar el gobierno sobre las nuevas actividades privatizadas.

²⁶El Cuadro N° 1 nos muestra que la relación Gasto público/PBI no registró ninguna caída importante en los países industriales luego de los 70, sino todo lo contrario.

En síntesis, en la agenda socialdemócrata surgen algunas actividades ineludibles para los próximos años, al tiempo que aparece una cierta indefinición en los límites del sector público que provienen del desacuerdo existente respecto a las reformas anteriores. El punto seguirá seguramente generando divergencias.

6. LA TEORIA Y LA PRACTICA. LA AGENDA

Evidentemente, los puntos en común entre la CA-EB y los teóricos de la socialdemocracia son escasos. A priori, se diferencian fundamentalmente en los límites ideológicos que cada grupo le fija al Estado y en la confianza que depositan en el sector público para una mejor asignación de los recursos. La otra gran diferencia está en el tipo de ciudadano teórico implícito en cada modelo: mientras que el individuo de la CA-EB es uno sólo y racional (cuya meta es la maximización de beneficios), la socialdemocracia reconoce varios sujetos y, entre ellos, los hay tanto racionales e individualistas como solidarios y con objetivos sociales.

Siempre dentro del plano teórico, debe decirse que los socialdemócratas han tomado de la teoría de la elección pública buena parte de sus instrumentos de análisis y unas pocas recomendaciones de política, pero tal como surge de las definiciones ideológicas de los párrafos precedentes, la utilización de esos instrumentos y esas políticas se administran desde otra perspectiva, con otro espíritu.

Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los partidos políticos en el poder han adoptado la idea de límite de la esfera pública de la CA-EB. Con más o menos convicción, con diversos discursos, pero todos lo han hecho y sin demasiadas diferencias (se puede dar el ejemplo de los partidos socialistas europeos); prueba de ello es la adhesión (en distintos grados) al Tratado de Maastricht y la generalización de los planes de estabilización en los países latinoamericanos. Evidentemente, las reformas han tenido que ser tomadas en forma urgente y casi no parece que hubiese habido alternativas²⁷. En este sentido, es claro que el peso del deterioro del Estado y de las cuentas públicas en cada país condicionó la posibilidad de cada gobierno de implementar las reformas con más

tiempo, a partir de un consenso más profundo, etc. Esta cuestión es definitiva al explicar los nuevos límites pero no olvidemos que podemos añadir el hecho de que tampoco se ha podido demostrar que aun en las épocas de auge del EB, el aumento del gasto público esté correlacionado con el crecimiento, ni medido en general ni en términos de algún o algunos bienes públicos en particular. Si esa correlación estuviese probada, el debate sobre los límites hubiese sido más complejo.

En ese contexto, el tipo de reforma teórica propuesta por la socialdemocracia, que no incluía la modificación de los límites del Estado, puede entenderse como una ilusión. También puede pensarse que una vez superada la crisis, es posible mejorar la gestión del sector público y para ello es posible considerar algunas de las premisas planteadas por esta escuela, pero dentro de los nuevos límites establecidos por la resolución de la crisis.

En base a ello, no parece descabellado afirmar que en Argentina, a partir de los 80, los partidos históricamente mayoritarios en su gestión de gobierno han adoptado posiciones correspondientes a la CA-EB. La UCR a través del Plan Austral y planes sucesivos y con su propuesta de privatizaciones y el Partido Justicialista, a partir de las reformas estructurales verificadas desde 1989.

Los resultados, medidos en términos de combate a la inflación (que, recordemos, era la meta) son muy buenos. En términos de crecimiento, también los objetivos se han cumplido²⁸. También se han verificado altos niveles de pobreza y desempleo.

El tema de la agenda es fundamental. En primer lugar, se debe analizar si estos límites son los definitivos. Para contestar esta pregunta se debe considerar que luego de esta segunda etapa, ha crecido la presión para que el gobierno continúe con las reformas pendientes: la denominada "segunda generación de reformas", entre las que se citan la Reforma Laboral y la Segunda Reforma del Estado, si es que no se quiere arriesgar todo lo hecho hasta este momento. En esta línea encontramos a quienes intentan demostrar que hubo un aumento en el gasto y que éste debe bajar, como si no hubiese habido ajuste alguno (Carlos Rodríguez, 1995). Según este tipo de opinión

²⁷Quizás es lo que Ozlak (1994), no ha tenido en cuenta a la hora de plantear sus críticas al programa.

²⁸Comparar las tasas de crecimiento del PBI de Argentina (Cuadro N° 8 del anexo) en el período 1991-1996 con los períodos anteriores.

nes la real reforma del Estado todavía es un tema pendiente.

Nosotros hemos remarcado en párrafos anteriores que la reducción fue cierta; esto no significa que no se pueda avanzar más, en realidad se debe tener clara la dirección de los pasos a seguir. Cuando se planean nuevas reducciones, no alcanza con tratar de evitar la vulnerabilidad que aún subsiste en las cuentas, sino entender el por qué de esa vulnerabilidad que se observa en la dimensión de las cuentas públicas. Esto se debe a que la mayor parte de las actividades del gasto social es trabajo intensivo, tareas poco flexibles a la baja debido a que los salarios no pueden deprimirse aún más y porque las cantidades no parecen exceder demasiado las plantas óptimas (aun si fuesen excesivas, su depuración presionaría todavía más el índice de desempleo, una política hoy poco viable). Una reforma de la gestión de esas actividades incrementaría su impacto efectivo. No es posible hoy aumentar la eficiencia del gasto social en beneficio del ahorro, más bien se podría hacer en beneficio de un mismo nivel de gasto para más beneficiarios, mejor usado, mejor distribuido (Remes Lenicov, 1996).

Es lógica la preocupación respecto a la inflexibilidad del gasto, pues los incrementos de déficit fiscal y deuda son indicadores negativos en las negociaciones con los organismos financieros y a la mirada de los bancos y las calificadoras. Tal vez, un exceso puede implicar una expansión de los actuales límites y eso no es aconsejable; pero una reducción, aunque deseable, tampoco parece posible. Una de las enseñanzas de este trabajo es que los límites del Estado forman parte de una tendencia general, fruto de procesos continuos de negociación, que en determinado momento se agotan. Los niveles de gasto no son el simple deseo de un hacedor de política.

Es natural que en un contexto como el actual se deba pensar en la reforma del sistema tributario. En este sentido debemos decir que dentro de los actuales límites, el único instrumento disponible es el del

combate a la evasión. Cualquier cambio en la normativa tendiente a mejorar por la vía de los impuestos la distribución del ingreso, puede hacer peligrar la actual estructura y los niveles de recaudación. En la lucha contra la evasión encontraremos a ambas posiciones; en cuanto al alcance de la reforma impositiva, a la socialdemocracia le resultará insuficiente.

En relación a la gestión de las actividades que quedan dentro de los límites, son útiles algunos de los instrumentos de análisis propuestos por la teoría de la elección pública (sintetizados en la primera sección). Sin embargo, éstos son insuficientes para operar en un mercado político que seguirá siendo imperfecto. Por eso es útil considerar la idea de incrementar la participación de la sociedad; que las organizaciones civiles y las instituciones mixtas cumplan un rol importante. Que de este modo podamos pasar a una etapa de nuevos cambios necesarios para mejorar aspectos referidos a la eficiencia del Estado. Una sociedad más exigente y más activa es una condición indispensable para que un Estado trabaje mejor. Para que esta propuesta sea viable debe darse por finalizado el ajuste y reconocer el pasaje a una nueva situación. Esto es posible sólo con el acuerdo de los diversos actores sociales²⁹, algo totalmente impensado en las épocas más duras de las reformas, pero no ahora, con gran parte del camino recorrido.

En síntesis, es evidente que las reformas se efectuaron sin poder hacer uso de instrumentos de gestión y participación que no tienen porque ser rechazados a priori. Se debe destacar, además, que los postulados neoliberales de la CA-EB han tenido límites en lo que hace a su aplicación en los países centrales más paradigmáticos del modelo. No parece muy aventurado pensar que los nuevos gobiernos de esos países, e incluso los empresarios (las opiniones de G. Soros en Sanger, D., 1997, son un interesante ejemplo), estén tratando de enfrentar con decisión y pragmatismo los problemas que se les presentan, ya no sólo en la órbita pública sino también en un ámbito en que el EB tenía contenido: el de las familias.

²⁹En el estudio de Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1995) se remarca que los estilos de política demasiado tecnocráticos, excesivamente basados en decretos, pueden conducir a políticas técnicamente menos elaboradas, con escaso apoyo popular y que terminan socavando el poder de las instituciones democráticas.

CUADRO N° 1
INDICADORES DEL TAMAÑO DEL ESTADO
 (% gasto/PBI)

AÑOS											
	1937-40	1941-45	1946-50	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90
Países industrializados											
Alemania				15,4	14,4	13,7	16,0	25,8	29,5	31,3	30,3
Canadá	17,8	51,0	23,8	16,8	15,1	15,4	16,0	19,7	20,6	23,8	22,9
Francia				24,9	24,4	22,9	22,1	31,8	38,5	44,7	43,7
Italia				17,9	17,2	16,8	18,4	21,7	28,0	38,0	39,5
Noruega	15,3	59,7	28,4	21,1	18,6	18,5	20,4	32,2	38,5	37,7	42,6
Suecia		25,4	18,8	19,1	20,7	20,3	28,0	28,2	36,2	43,9	41,0
Reino Unido	42,4	71,1	43,5	29,5	27,4	27,5	30,3	34,0	37,2	40,3	36,7
EE.UU.	11,8	35,5	20,6	18,4	19,0	18,0	19,2	18,4	21,2	24,2	23,6
Sudeste Asiático											
Japón				21,6	19,7	14,4	12,0	11,4	13,7	18,1	16,8
Corea				7,0	12,3	13,8	17,1	15,4	16,3	17,3	15,8
Malasia					15,6	19,5	22,5	24,9	29,3	35,2	30,2
Singapur						17,2	17,2	16,8	24,2	24,1	29,7
Indonesia							13,3	16,9	21,6	21,5	21,2
América Latina											
Argentina							12,5	18,1	17,5	21,1	19,0
Brasil				8,8	11,0	12,3	11,3	16,3	18,8	21,7	28,1
Chile				13,3	13,8	19,7	20,4	34,2	30,1	31,9	29,7
Colombia				8,2	7,9	8,1	9,0	12,4	11,9	15,1	13,5
México							11,5	12,7	16,1	25,1	26,6
Venezuela				16,4	21,5	19,1	19,9	20,6	24,5	25,1	21,4
Oceanía											
Australia	10,9	41,5	29,1	23,6	21,6	21,7	22,8	20,1	25,0	26,4	27,1
N. Zelanda				32,4	31,1	27,9	27,6	29,4	36,0	41,0	44,2
Africa											
Egipto								59,6	48,6	48,1	41,6
Nigeria						7,3	10,4	9,7	13,5	12,7	21,9
Kenia						15,6	16,3	20,3	24,1	25,9	26,6
Zambia						26,6	29,5	34,4	32,9	34,3	38,1
Marruecos						20,3	22,0	26,1	36,5	33,8	28,4
Ghana						25,3	20,7	18,8	16,6	10,5	13,7

Fuente: Revista de Economía Política. Pensamiento Iberoamericano. Tomo I. N° 22 y 23, 1992/93.

CUADRO N° 2
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PRODUCTO REAL
PER CAPITA EN LOS PAISES INDUSTRIALES

PAISES	PATRON ORO 1880-1913	PERIODO ENTRE LAS GUERRAS. 1919-1938	PERIODO DE POSGUERRA 1950-1990
Francia	1,3 (3,0)	2,7 (6,7)	3,1 (2,0)
Alemania	1,9 (1,6)	4,2 (8,0)	3,7 (3,0)
Italia	1,6 (4,3)	0,9 (4,4)	3,9 (2,7)
Japón	1,9 (5,9)	1,7 (4,7)	6,0 (3,6)
Reino Unido	1,1 (2,3)	1,1 (4,3)	2,4 (2,5)
Estados Unidos	1,6 (4,2)	0,6 (7,2)	1,9 (2,7)

Nota: las cifras entre paréntesis indican las desviaciones standard de las tasas de crecimiento.

Fuente: World Economic Outlook, october 1994. International Monetary Fund.

CUADRO N° 3
CRECIMIENTO REAL DEL PBI. PERIODO 1913-1989
(tasas medias anuales de crecimiento del PBI a precios constantes)

PAISES Y REGIONES	1913-50	1950-73	1973-89
Australia	2,1	4,7	3,1
Austria	0,2	5,3	2,4
Bélgica	1,0	4,1	2,1
Canadá	3,1	5,1	3,6
Dinamarca	2,5	3,8	1,7
Finlandia	2,7	4,9	3,1
Países Bajos	2,4	4,7	2,0
Noruega	2,9	4,1	4,0
Suecia	2,7	4,0	2,0
Suiza	2,6	4,5	1,3
Promedio Europa y Australia	2,2	4,5	2,5
Bangladesh	0,5	1,7	4,5
China	0,1	5,8	7,2
India	0,7	3,7	4,8
Indonesia	0,9	4,5	5,7
Pakistán	1,4	4,4	6,1
Filipinas	1,8	5,0	3,2
Corea del Sur	1,7	7,5	8,0
Taiwan	2,7	9,3	7,8
Tailandia	2,2	6,4	7,0
Promedio Asiático	1,3	5,4	6,0
Argentina	3,0	3,8	0,3
Brasil	4,2	6,7	4,3
Chile	3,3	3,7	3,1
Colombia	3,8	5,2	4,0
México	2,6	6,4	3,5
Perú	2,8	5,4	1,2
Promedio América Latina	3,3	5,2	2,7
Promedio, Países en desarrollo	2,1	5,3	4,7

Fuente: Revista de Economía Política. Pensamiento Iberoamericano. Tomo I. N° 22 y 23, 1992/93.

CUADRO N° 4
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES. PERIODO 1950-1970

PAISES	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)
Alemania	15,3
Argentina	2,1
Australia	5,2
Brasil	3,6
CEE	8,9
Chile	7,6
EE.UU.	7,5
España	9,5
Italia	12,7
Japón	17,1
México	4,6

Fuente: CARI, 1993.

CUADRO N° 5
GASTO SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO DE LA REPUBLICA ARGENTINA
GOBIERNO CENTRAL, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS
(en % del PBI)

AÑOS														
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gasto	32,31	36,42	32,35	29,17	28,70	32,19	31,51	33,31	29,86	27,75	25,32	26,53	26,69	26,83

Fuente: Proyecto ARG 91/016. Secretaría de Programación Económica-PNUD. Documento de Trabajo N° GP/02. Ministerio de Economía de Obras y Servicios Públicos, 1993.

CUADRO N° 6
EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL CONSOLIDADO ARGENTINO. PERIODO 1980-1994
(en % del PBI)

FINALIDADES	1980-83	1984-88	1989-90	1991	1992	1993	1994
Cultura, educación y ciencia y técnica	2,99	3,69	3,34	3,3	3,42	3,53	3,83
Salud	3,96	4,24	4,12	4,19	4,15	4,22	4,30
Vivienda	0,67	0,71	0,60	0,56	0,46	0,42	0,47
Bienestar social	0,49	0,74	0,72	0,54	0,63	0,64	0,65
Seguridad social	4,99	5,27	4,70	5,86	6,52	7,02	6,84
Trabajo	0,61	0,53	0,38	0,63	0,58	0,78	0,76
Otros servicios urbanos	0,58	0,66	0,72	0,81	0,85	0,89	0,88
Total Gasto público Social	14,57	16,10	14,78	16,14	16,87	17,77	18,04

Fuente: Proyecto ARG 93/029. Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía de Obras y Servicios Públicos, 1994.

CUADRO N° 7
EVOLUCION DE LOS RECURSOS NACIONALES DURANTE
EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD

PARTICIPACIONES DE CADA IMPUESTO DENTRO DEL TOTAL RECAUDADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ganancias Total	3,26	6,92	10,23	12,81	14,00	14,61
Activos Total	3,24	2,11	1,08	0,83	0,30	0,00
IVA Neto Total (Bruto-Reemb.-Tasa Adic.)	19,73	35,79	36,96	35,73	32,74	37,33
Combustibles	4,30	6,82	4,93	4,55	4,02	5,03
Internos	5,97	5,90	5,03	4,72	4,62	3,65
Sellos	2,78	1,13	0,36	0,22	4,50	4,92
Ingresos Seguridad Social	47,32	29,71	30,54	31,56	31,79	28,94
Aduana	0,85	5,58	5,86	6,06	3,71	1,65
Otros	12,55	6,04	5,01	3,52	4,32	3,87

Fuente: Carta Económica, Septiembre de 1993 y Febrero de 1997.

CUADRO N° 8
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PBI EN ARGENTINA
 Período 1930-1996

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PBI
1930-35	0,33
1936-40	2,74
1941-45	2,62
1946-50	4,99
1951-55	2,98
1956-60	2,97
1961-65	4,38
1966-70	4,27
1971-75	2,86
1976-80	2,25
1981-85	-1,86
1986-90	0,03
1991-96	5,16

Nota: Desde 1930 hasta 1950: serie a precios de 1950, CEPAL.

Desde 1951 hasta 1970: serie a precios de 1960, BCRA.

Desde 1971 hasta 1980: serie a precios de 1970, BCRA.

Desde 1981 hasta 1990: serie a precios de 1986, BCRA y CEPAL.

Desde 1991 hasta 1996: serie a precios de 1986, Anuario 1996 del INDEC.

Fuente: CARI, 1993. Para los datos del período 1991-1996 se utilizó el Anuario Estadístico de la República Argentina, INDEC, 1996.

Bibliografía

Capítulo 1

- Ascoli, U.: "Welfare State e azione volontaria". *Stato e Mercato* N° 13. 1985.
- Artana, D. y Soto, L.: "Desregulación y Crecimiento". Editorial Tesis. Asociación de Bancos Argentinos. Buenos Aires, 1988.
- Buchanan, Quintana y Giersh: "El Sector Público en las Economías de Mercado (Ensayos sobre el intervencionismo)". Editorial Espasa Calpe, S. A. 1979.
- Cuello, E.: "Acerca de los Enfoques Clásicos y Compensatorio en las Finanzas Públicas. El Caso Argentino". *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*. UCA. FCSE. Año 2. N° 5.
- Di Marco, L.: "Finanzas Públicas. Entre el Auge de las Necesidades y la "Depresión" de las Ideologías". *Revista Económica*. N° 69. Junio de 1993.
- Farrell, T.: "The Measurement of productive efficiency". *Journal of the Royal Statistical Society*, Abril de 1957.
- Furtado, C. y Rojo, L.: "El Retorno de la Ortodoxia". *Revista de Economía Política: Pensamiento Iberoamericano*. N° 1. 1990.
- Gosta Esping-Andersen: "Después de la Edad de Oro: El futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial". *Desarrollo Económico*. Vol. 36. N°142. Julio/Setiembre de 1996.
- Haveman, R.: "El Sector Público". Amorrortu Editores. Caps 1-4. 1970.
- Meller, P.: "Keynesianismo y Monetarismo: Discrepancias Metodológicas". *Desarrollo Económico*. Vol. 26. N° 103. Octubre / Diciembre 1986.
- Meynaud, J.: "Introducción a la Ciencia Política". Editorial Tecnos. Madrid, 1960.
- Narodowski, P y otros: "Políticas Activas. Necesidades y posibilidades en la Argentina del Plan de Convertibilidad". 1997.
- O' Connor, J.: "The Meaning of Crisis. A Theoretical Introduction". *Economic Crisis Theory*. Cap. 2, págs. 49-107. Editorial Basil Blackwell, Inglaterra, 1987.
- Orlandi, H.: "Principios de Ciencia Política y Teoría del Estado". Editorial Plus Ultra, cuarta edición. Buenos Aires, 1986.
- Rasmusen, E.: "Games and Information. An Introduction to Game Theory". Second Edition. Blackwell. Cambridge MA & Oxford UK. 1994.
- Remes Lenicov, J.: "Modernización de los Estados Provinciales". Serie Los puntos de partida. Fundación Argentina Siglo XXI. Buenos Aires, 1986.
- Remes Lenicov, J.: "Reflexiones sobre el Estado: algunas cuestiones metodológicas". *Symposium on Hirschman's work and a New Development Strategy for Latin American*. BID-ITDT. Buenos Aires, Noviembre de 1989.
- Stiglitz, Sen y Stern : "Development Strategies. The roles of The State and The Private Sector". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. 1990.
- Tullock, G.: "The purchase of politicians". *Western Economic Journal* 10, pp. 354-355. 1972.

Capítulo 2

- Anuario Estadístico de la República Argentina. INDEC. 1996.
- Arrow, K. y Kurz, M.: "Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy". Baltimore, 1970.
- Artana, D. y Lopez Murphy, R.: "Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica". Reunión Anual de la Sociedad Latinoamericana de Econometría. Caracas. 1994.
- Artana, D. y Szewach, E.: "Regulación y Desregulación: Teoría y Evidencia Empírica". Revista Económica. Vol. IV. N° 1. 1989.
- Baffes, J. y Shah, A.: "Productivity of Public Spending, Sectoral Allocation Choices, and Economics Growth". Publicación del Banco Mundial. Septiembre 1993.
- Barro, R.: "The Neoclassical Approach to Fiscal Policy". Modern Business Cycle Theory. Blackwell, 1989.
- Barro, R.: "Economic Growth in a Cross Section of Countries". Harvard University, Department of Economics, Cambridge, 1989.
- Barro, R.: "The Ricardian Approach to Budget Deficits". Journal of Economic Perspectives. Vol. 3. N° 2. (Pags. 37-54). 1989.
- Barro, R.: "Government spending in a simple model of endogenous growth". Journal of Political Economy, 98, S103-S125. 1990.
- Baumol, W.: "Macroeconomics of Unbalanced Growth. The Anatomy of Urban Crisis". American Economic Review 57, N° 3. June 1967.
- Blanchard, O. y Fischer, S.: "Monetary and Fiscal, Policy Issues". Massachusetts Institute of Technology. Lectures on Macroeconomics. 1989.
- CARI: "Reforma y Convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina". ADEBA. Buenos Aires, 1993.
- Carta Económica: Septiembre 1993, Octubre de 1995, Febrero y Mayo de 1997. Estudio M. A. M. Broda y Asociados. Buenos Aires.
- Catsambas, T.: "Government Expenditures as a Citizen's Evaluation of Public Output". Banco Mundial. Febrero de 1993.
- Chisari, O.: "Productividad de los Insumos Públicos y de la Infraestructura. Una Evaluación de Equilibrio General para la Economía Argentina y para la Provincia de Buenos Aires". Cuaderno de Economía N° 12. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Octubre de 1995.
- Devarajan, S.; Swaroop, V. y Zou, H.: "What do Governments buy?". Publicaciones del Banco Mundial, WPS 1082. Febrero de 1993.
- Dornbusch, R. y Edwards, S.: "Macroeconomía del Populismo en la América Latina". National Bureau of Economic Research. The University Chicago Press. Chicago y Londres. 1991.
- Eisner, R.: "Budget Deficits. Rhetoric and Reality". Journal of Economic Perspectives. Vol. 3. N° 2. (Pags. 73-93). Spring. 1989.
- FMI y Banco Mundial: "Finanzas y Desarrollo (Publicaciones trimestrales)". Junio de 1996.
- Frenkel, J. y Razin, A.: "Fiscal Policies and the World Economy". Caps 1 y 6.
- Furtado, C. y Rojo, L.: "El Retorno de la Ortodoxia". Revista de Economía. Pensamiento Iberoamericano. N° 1. 1990.

- Gerchunoff, P.: "Gasto Público, Tasa de Cambio e Impulso Capitalista después de la Hiperinflación". *Revista de Desarrollo Económico*. N° 100. 1986.
- Glomm, G. y Ravikumar, B.: "Gasto público productivo y crecimiento de largo plazo". Department of Economics, University of Virginia. En *Información Comercial Española. Cuadernos Económicos* N° 58. 1994.
- Guisarri, A.: "Tamaño del Sector Público". 13° Jornadas de Finanzas Públicas (Facultad de Ciencias Económicas, U. N. de Córdoba). 1980.
- Haveman, R.: "El Sector Público". Amorrortu Editores. Caps 1-4. 1970.
- Landau, D.: "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries. An empirical study for 1960-1980". *Economic Development and Cultural Change* 35, N° 4. Octubre de 1986.
- Lindauer, D. y Velenchik, A.: "Government Spending in Developing Countries". Publicaciones del Banco Mundial. Vol. 7. N° 1 (pags. 59-78). Enero de 1992.
- Mann, A. y Schulthess, W.: "El Crecimiento del Gasto Público, la Ley de Wagner y la Estructura Macroeconómica Argentina en el Siglo XX". XII Jornadas de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba. 1977.
- Martner, R.: "Indicadores de la Política Fiscal; Diseño y aplicaciones para Chile". *Revista de la CEPAL*. N° 58. Abril de 1996.
- Meller, P.: "Keynesianismo y Monetarismo: Discrepancias Metodológicas". *Desarrollo Económico*. Vol. 26. N° 103. Octubre / Diciembre, 1986.
- Musgrave, R. y Peacock A.: "Classics in the Theory of Public Finance". International Economic Association. ST Martin's Press. New York, 1967.
- Musgrave, R. y Musgrave, P.: "Hacienda Pública Teórica y Aplicada". Quinta Edición. Editorial McGraw-Hill. 1992.
- Peacock, A. y Wiseman, J.: "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom: 1890-1955". Princeton University Press, 1961.
- Pereira, Maravall, y Przewoski: "Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias. Un enfoque social democrata". Editorial Alianza. S. A. Madrid. 1995.
- Please, S.: "Saving through taxation -Reality or Mirage?". *Finance and Development* 4, N° 1. Marzo de 1967.
- Ram, R.: "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data". *American Economic Review* 76, N° 1. 1986.
- Revista de Economía Política. Pensamiento Iberoamericano*: "Las Reformas Económicas Contemporáneas. Experiencias comparadas". Tomo I. N° 22 y 23. 1992/93.
- Tanzi, V.: "Government Role and the Efficiency of Policy Instruments". IMF Working Paper. Octubre de 1995.

Capítulo 3

- Acuña, C. y Smith, W.: "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales". *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, N° 141. Vol. 36. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Abril-Junio de 1996.
- Artana, D. y Lopez Murphy, R.: "Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica". Reunión Anual de la Sociedad Latinoamericana de Econometría. Caracas. 1994.
- Avignolo, M.: "El laborismo demolió el reinado conservador". *Clarín*, 2/5/97.

- Avignolo, M.: "Las empresas no quieren financiar el Plan Blair". Clarín, 16/5/97.
- Avignolo, M.: "Todo se hace a velocidad vertiginosa". Clarín, 12/5/97.
- Avignolo, M.: "Blair fuerza a los desocupados británicos a trabajar o estudiar". Clarín, 12/5/97.
- Bledel, R.: "El egoliberalismo económico". Revista Realidad Económica N° 134. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1995.
- Bresser Pereira, Maravall, y Przeworski: "Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias. Un enfoque socialdemócrata". Editorial Alianza, S. A. Madrid. 1995.
- Bustelo, E. y Isuani, E.: "El ajuste en su laberinto. Fondos Sociales y política social en América Latina". Comercio Exterior. Vol. 42, N° 5. México, Mayo de 1992.
- Cassel, D. y Schipke, A.: "Reconversión y privatización en Europa Oriental". Contribuciones 2/93. CIEDLA.
- CEPAL: "El Gasto Social en los noventa". Panorama Social de América Latina, 1996.
- CEPAL: "El papel del Gasto Social en los procesos de ajuste fiscal en América Latina". Distribución Restringida. LC/R.1348. 31 de Diciembre de 1993.
- Clarín: "Balance de 18 años de liderazgo conservador". 2/5/97.
- Cominetti, R.: "Gasto Social y Ajuste Fical en América Latina". Serie de Reformas de Política Pública, N° 20. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL-Naciones Unidas. Chile, 1994.
- Docampo, C.: "Iniciativas Estadounidenses de Política Económica. Consecuencias Hemisféricas". Revista Realidad Económica N° 119. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1993.
- Dornbusch, R. y Edwards, S.: "Macroeconomía del Populismo en la América Latina". National Bureau of Economic Research. The University Chicago Press. Chicago y Londres. 1991.
- GIE-Grupo de Investigación Económica-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (3/97.a). "La conferencia de Krugman". La Plata. Mimeo.
- Lagos, R.: "Sin orden fiscal, Chile no puede pensar en un Estado de Bienestar". El Cronista, 13/9/96.
- Lebedinsky, M.: "La victoria de Clinton en las elecciones de Estados Unidos". Revista Realidad Económica N° 112. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1992.
- Mc Mahon, B.: "Los desafíos económicos del presidente Clinton". Novedades Económicas, año 15, N° 149. IEE-RAL de Fundación Mediterránea, Mayo de 1993.
- Minsburg, N.: "Políticas económicas en torno al papel del Estado". Revista Realidad Económica N° 104. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1991.
- Naciones Unidas-Centro Latinoamericano de Demografía: "La política social en América Latina y el Caribe: sus inflexiones en el umbral del siglo XXI". Distribución Restringida. LC/DEM/R.135. Serie A, N° 231. Octubre de 1991.
- Narodowski, P.: "La descentralización como política". Revista Realidad Económica N° 99. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1991.
- Oszlak, O.: "Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras". En "El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional". Instituto Nacional de Administración Pública de México. Fondo de Cultura de México. 1994.
- Petras, J.: "Presidente Clinton. Populista de Wall Street". Revista Realidad Económica N° 114/115. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1993.
- Petrei, H.: "Federalismo Fiscal en América Latina". Boletín Informativo Techint N° 273. Enero-Marzo de 1993.

- Piffano, H.: "Federalismo Fiscal. Una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades fiscales". 1993.
- Pozzi, P.: "Estados Unidos entre la crisis y la legitimidad". Revista Realidad Económica N° 113. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1992.
- Pozzi, P.: "La crisis norteamericana y la guerra del Golfo Pérsico". Revista Realidad Económica N° 100. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1991.
- Remes Lenicov, J.: "El futuro del gasto público social: funcionamiento y políticas". Noticias de Economía N° 34. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1995.
- Remes Lenicov, J.: "Elementos para una discusión pendiente: el Federalismo Fiscal". Ed. Porto Finanzas Públicas y Economía Espacial. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, 1995.
- Remes Lenicov, J.: "Hacia un nuevo sistema fiscal federal", en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva. F.C.E., UNLP. La Plata, 1996.
- Remes Lenicov, J.: "El cierre de 1996 y las perspectivas del año 1997". Noticias de Economía N° 44. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1997.
- Rodríguez, C.: "Ensayo sobre el Plan de Convertibilidad". Documento de Trabajo N° 105. Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA). Buenos Aires, Junio de 1995.
- Rodríguez Larreta, H.: "La administración de Clinton y la política de EE.UU.". El Cronista, 9/4/97.
- Rouco, M.: "Hay 3.200.000 pobres en la Capital y el conurbano". Clarín, 9/5/97.
- Sanger, D.: "Los ricos hacen crítica social". Soros, Perot, Goldsmith... The New York Times. Clarín, 13/4/97.
- Tenewicki, M.: "Plan Clinton. Sobre cambios y continuidades". Revista Realidad Económica N° 116. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Argentina, 1993.
- Touraine, A.: "La globalización como ideología". La Nación, 22/10/96.
- Uchitelle, L.: "Los norteamericanos, cada vez más ricos y más pobres". La Nación, 12/5/97.
- Vargas de Flood, M. y Harriague, M.: "El gasto público consolidado". Proyecto ARG 91/016 "Programación Económica". Secretaría de Programación Económica-PNUD. Documento de Trabajo N° GP/02. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. 1993.
- Vargas de Flood, M.; Harriague, M., Gasparini, L. y Vélez, B. "El gasto público social y su impacto distributivo". Proyecto ARG 93/029 "Programación Económica". Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. 1994.
- World Economic Outlook: "The Postwar Economic Achievement". World Economic and Financial Surveys. International Monetary Fund. October 1994.

Cuadernos publicados

1. Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993.
2. Estimación de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción y Valor Agregado.
3. Propuesta para un Sistema Tributario Federal.
4. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la Provincia de Buenos Aires.
5. Servicio Alimentario Escolar: diagnóstico y propuesta.
6. Gasto público provincial y municipal por partidos de la Provincia de Buenos Aires.
7. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires.
8. Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.
9. La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector.
10. Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
11. Comercio minorista en el canal de autoselección.
12. Productividad de los insumos públicos y de la infraestructura. Una evaluación de equilibrio general para la economía argentina y para la Provincia de Buenos Aires.
13. Niveles de Desarrollo Económico por Provincias: Indicadores y Evolución Intertemporal.
14. Dos problemas de Finanzas Públicas: El crecimiento del Gasto Público y las potestades del endeudamiento provincial.
15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
16. Procedimientos de Contrataciones en el Sector Público.

17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.
20. La asistencia a la producción en la Provincia de Buenos Aires. Situación actual y una propuesta de trabajo.
21. Argentina-Brasil: condiciones para la inversión extranjera.
22. Concentración Territorial de la Industria en Argentina.
23. Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD.
24. Mensajes de los Gobernadores de la Provincia de Buenos Aires a la Honorable Asamblea Legislativa: 1881-1905.
Tomo I: 1881-1889 Tomo II: 1890-1896 Tomo III: 1897-1905
25. Empleo y desempleo en Argentina.
26. Efectos de medidas de política económica sobre el empleo regional.
27. El mercado laboral en Argentina. Diagnóstico y políticas.
28. La industria farmacéutica argentina ante el nuevo contexto macroeconómico, 1991-1996.
29. El viejo y el nuevo Estado.

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie "Cuadernos de Economía" Lic. Francisco Miguel Payo - Calle 8 entre 45 y 46, 3° Piso - Oficina N° 131, La Plata - Teléfono (021) 29-4565 fax (021) 29-4566.

*Señor Coordinador de la serie
"Cuadernos de Economía"
Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
Fax: 021-29-4566
Teléfono: 021-29-4565
Fax (desde el exterior): 54-021-29-4566*

*Solicito a usted tenga a bien enviarme el/los Cuadernos de Economía N° _____
titulado _____
_____*

Rte.: Nombre y apellido _____

Dirección _____

Teléfono(s) _____ Fax _____

Localidad _____ C. P. _____

País _____

Institución _____

Profesión _____

Se terminó de imprimir en el mes de Julio de 1997, en la imprenta del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Queda autorizada su reproducción total o parcial citando la fuente.
