

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Y JURIDICAS**

*Trabajo Final de Graduación de la Carrera de
Técnico Administrativo Contable Impositivo*

TITULO: EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO

Apellido y Nombres del/la alumno/a: HERNANDEZ, CRISTIAN

DANIEL

Asignatura sobre la que se realiza el Trabajo: SEMINARIO SOBRE

NOCIONES BASICAS DE FINANZAS PUBLICAS

Encargado de Curso Prof.: PIZZUTO FELIPE L.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
GASTO PÚBLICO	3
¿QUE ES EL GASTO PUBLICO?.....	3
¿QUE FIN TIENE EL GASTO PUBLICO?.....	3
CLASIFICACIÓN DEL GASTO PUBLICO.....	4
LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PUBLICO EN EL MUNDO	4
SIGLO XVII HASTA EL SIGLO XX.....	4
IDEAS KEYNESIANAS DEL '30.....	5
EUROPA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	5
RECONSTRUCCIÓN DE EUROPA TRAS LA GUERRA.....	6
CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO.....	7
<u>GASTO PUBLICO EN ARGENTINA</u>	8
EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	8
EL GASTO PUBLICO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y SU FINANCIAMIENTO.....	10
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PROVINCIAS.....	11
¿UN ESTADO DIFERENTE?.....	12
NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN FRENTE A LAS CRISIS.....	13
<u>REFLEXIÓN FINAL</u>	13
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	15

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tendrá como fin reflexionar en qué consiste el gasto público y cuál es su influencia en el PBI, tanto a nivel nacional como mundial. Se intentará comparar el gasto público que realiza la Argentina y el resto del mundo, y cómo ha ido evolucionando a lo largo de la historia de los últimos años.

También, se analizará el impacto en el gasto público que han tenido las provincias con los cambios que han acontecido a nivel nacional, y el traspaso de mayores funciones públicas a las provincias.

GASTO PÚBLICO

¿QUÉ ES EL GASTO PÚBLICO?

Gasto público es el total de gastos realizados por el gobierno, tanto en la compra de bienes y servicios como en la prestación de subsidios y transferencias. En una economía de mercado, el destino principal del gasto público es la satisfacción de las necesidades de todos los habitantes del país, en seguridad, salud, defensa de sus fronteras y etc. Mientras que los gastos públicos destinados a satisfacer el consumo público sólo se producen para remediar las deficiencias del mercado. También tiene fin lograr una redistribución de los ingresos¹.

QUÉ FIN TIENE EL GASTO PÚBLICO

Por medio del gasto público se trata de dar respuesta, en los países con economía de mercado, a las necesidades de carácter público o colectivo. Entre los fines últimos del gasto público en un Estado moderno están los de:

- a) prestación regular de servicios indivisibles (como los de seguridad, defensa, justicia, etcétera), en los que por no poder aplicarse el principio de exclusión no puede confiarse su provisión de mercado;
- b) alcanzar una distribución más equitativa de la renta y la riqueza nacionales;
- c) alcanzar un mayor grado de desarrollo o crecimiento económico;
- d) mantener el nivel general de precios estable, condición sine qua non de un crecimiento económico sostenido;
- e) conseguir el pleno empleo de los recursos productivos, en especial de la mano de obra o factor trabajo.

• ¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Gasto_p%C3%BAblico

CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El gastos públicos se pueden clasificar desde de una triple óptica o punto de vista: orgánico, económico y funcional. El criterio orgánico clasifica el gasto según la entidad u organismo administrativo que los realiza. La clasificación económica del gasto público puede hacerse desde un doble punto de vista: a) gastos corrientes y gastos de inversión, y b) gastos públicos sin contraprestación (transferencias) y gastos públicos con contraprestación (bilaterales). El criterio funcional clasifica los gastos públicos según las finalidades o propósitos para los que los mismos se realizan. Existen numerosas clasificaciones funcionales del gasto público. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha propuesto una clasificación funcional normalizada de los gastos públicos agrupados en cinco grandes epígrafes o funciones:

- 1) servicios generales (administración general, defensa, justicia y policía);
- 2) servicios comunales (gastos en carreteras y redes de transporte y comunicación en general, abastecimiento de aguas, saneamiento e incendios);
- 3) servicios sociales (con cuatro sub funciones: gastos en educación, gastos en sanidad, gastos en Seguridad Social y gastos en otros servicios sociales);
- 4) servicios económicos (gastos en agricultura y recursos no minerales, gastos en combustible y energía, gastos en recursos minerales, industrias manufactureras y construcción, gastos en transporte y comunicaciones, etcétera), y
- 5) gastos no clasificables.²

LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL MUNDO

SIGLO XVII HASTA EL SIGLO XX

Desde el S. XVIII y hasta bien entrado el S. XX, (primera guerra mundial), el pensamiento liberal fue dominante en esta materia. El criterio básico fue el de un “Estado Gendarme”. El Estado sólo debía ocuparse de la defensa nacional,

- ² <http://www.economia48.com/spa/d/gasto-publico/gasto-publico.htm>

seguridad interna, justicia y relaciones exteriores. El estado debía solo intervenir en casos extremos, como guerras, pestes o desastres naturales.

IDEAS KEYNESIANAS DEL '30

Debido a las crisis económicas que envolvían a los países a fines del siglo XIX y la aparición de un nuevo fenómeno político, las guerras mundiales, hicieron que los estados dejaran de lado el liberalismo y comiencen a intervenir en la economía de forma directa. Los ciudadanos comenzaron a presionar para que los gobiernos intervengan en los mercados para subsanar las fallas que este tenía. El economista inglés J. M. Keynes realizó un enfoque macroeconómico y concluyó que el Estado debía intervenir, por lo menos, mientras dure el ciclo recesivo. Y la intervención debía darse de manera directa, es decir tomando medidas que provoquen cambios en el empleo y la inversión. Sin embargo, debemos tener en cuenta que estas ideas no surgían en un vacío, sino que estaban reflejando la acción real que ya realizaban los estados. Con obras públicas como la construcción de hospitales, escuelas, carreteras, etc. Para dar solución a la gran desocupación y gran movimiento de personas desde el campo a las ciudades. Las luchas sociales y de los sindicatos lograron que el estado creara soluciones a problema sociales como: sistemas de previsión social, subsidios a desocupados, leyes laborales, o bien, fuertes regulaciones en los sectores de actividad más críticos: precios sostén en la agricultura, garantía de depósitos en el sistema financiero, controles en las bolsas de valores, etc. Lo más significativo es que estas políticas se implementan por primera vez de manera integral, nada menos que en los EEUU de los '30 a través de la política del "New Deal" del Presidente Roosevelt. Tras la segunda guerra mundial, se pasó, de criterios de intervención del Estado en condiciones de emergencia, a los de una política activa, permanente y sistemática.

EUROPA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

En los países europeos, la política social del Estado se convirtió en el eje de toda la política económica. Aparece la concepción del "Estado del Bienestar".

El estado procuraba lograr que los habitantes tuvieran una gran seguridad económica y no se tenga que preocupar por imprevistos futuros y destine todos sus fondos al consumo de bienes nuevos y no al ahorro. Estos consumos masivos de bienes eran los que impulsaban en gran medida las economías de estos países. Con este sentido, los países europeos desarrollan políticas sociales en gran escala: sistemas de previsión social, seguros de salud, subsidios por desempleo y capacitación profesional. Por eso no es extraño observar en la estructura actual del gasto público de algunos países desarrollados que los gastos en seguridad social cubren un espectro de entre el 40 y el 70 % del total del presupuesto y explica el alto grado de presencia del Estado en países desarrollados.

RECONSTRUCCIÓN DE EUROPA TRAS LA GUERRA

Otro elemento que contribuyó al desarrollo del papel del Estado también fue una consecuencia de la destrucción masiva de los países europeos en la guerra 1939-1945. Pero esta vez el objetivo fue político. Debido a que los empresarios no estaban dispuestos a realizar las enormes inversiones para actualizar tecnológicamente las áreas de servicios de infraestructura (comunicaciones, puertos, ferrocarriles, energía) y sectores productivos claves (siderurgia, astilleros) que eran claves para el crecimiento económico.

Se consideraba de alto riesgo las precarias condiciones sociales y económicas de la Europa de posguerra, frente a los avances políticos del área “socialista” (Ex-URSS y su área de influencia). Se debía salir de esas condiciones lo antes posible tratando de reconstruir los países de Europa. Y para ello se instrumentó una transferencia internacional de recursos en gran escala. Fue la operación conocida como “Plan Marshall” que también influyó de manera decidida en el incremento de la dimensión del sector público en la mayoría de los países que hoy se conocen como desarrollados. Con estos elementos motores, el sector público asume una dimensión que hasta ese momento nunca había tenido. Y desde allí hasta los ´80, estamos en presencia de un sector público creciente y activo en los países desarrollados.

CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

En trabajos puede apreciarse el crecimiento de largo y muy largo plazo en el mundo desarrollado. Uno de ellos, del año 1991 (Informe sobre el Desarrollo Mundial) sobre el crecimiento del gasto en países seleccionados concluye que entre 1880 y 1985, en países como Estados Unidos y en Suecia, el gasto en términos del PBI creció del 8 % al 37 % y del 6 % al 65 % respectivamente. Tomando el largo plazo, verifican que en el periodo 1960-1995, el tamaño del sector público, medido por el gasto, en los países industrializados, se duplicó. (Informe Económico Mundial, año 1997). También fue espectacular el crecimiento del gasto público en el mundo no desarrollado, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, allí intervinieron, además de los factores que lo impulsaron en el primer mundo, otras cuestiones tales como la soberanía política y la independencia económica. Esta tendencia, a partir de los años '80 tiene un doble freno. Por una parte, un freno político. A partir de ese periodo, los sectores neoliberales, en continuidad con el pensamiento clásico en economía plantean la oposición al esquema keynesiano del Estado. Esto tuvo su máxima expresión en los Estados Unidos bajo la presidencia de Ronald Reagan y en el Reino Unido bajo la conducción de la Primer Ministra Margaret Thatcher. La otra limitación surgió de una fuerte tendencia al déficit en el balance fiscal de los países desarrollados financiado con crédito público. Las tasas de interés se elevaron de manera pronunciada por sobre los niveles históricos y surgía la problemática del costo de financiar déficit y el capital a aportar a las empresas públicas. El gasto público que en esos países había llegado a niveles del 45-55% del PBI, se redujeron de manera moderada a niveles de entre el 40-50% del PBI y representan sus valores actuales

GASTO PUBLICO EN ARGENTINA

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El Estado argentino de fines del siglo XIX insumía porciones de la riqueza similares a las del primer mundo de la época (valores inferiores al 10%), que se gastaban en las fuerzas de seguridad, la administración general e intereses; panorama que comenzó a modificarse lentamente llegando al 16% en 1937. Luego de la Segunda Guerra, también en Argentina hace su aparición presupuestaria la seguridad social y para 1960 se estima que el gasto total insumía 21% del PBI ya con un peso muchos más relevantes de las funciones del Estado del bienestar. A inicios de los '80 -cuando el crecimiento del Estado cristalizaba en el primer mundo- el mismo ocupaba casi 30% del producto argentino, con 12 puntos dedicados a las funciones fuerzas de seguridad, la administración general e intereses (valor idéntico al del primer mundo en la misma época), 13% a las funciones sociales (en este caso la mitad de lo que gastaban los países desarrollados) y 4% al servicio de la deuda. A partir de esta fecha, Argentina tampoco ha aumentado significativamente el gasto (que llegó a ser del 32% del PBI a fines de los 90), pero sí lo ha redirigido hacia las funciones sociales usufructuando el desmantelamiento del Estado empresario.

Existe una argumentación muy difundida que adjudica nuestras recurrentes crisis y frustraciones a la prodigalidad del gasto público. Esta línea de causalidad – excesivo gasto público que ahoga la actividad privada- pareciera debilitarse al observar que el Estado argentino se expandió a un ritmo menor al de países que experimentaron un fuerte y constante crecimiento económico y a un ritmo similar al de países que -perteneciendo hoy al primer mundo- en su momento tenían niveles de renta similares al nuestro.

Hasta inicio de los '60 Italia, España y Argentina presentaban niveles de renta per cápita muy similares; sin embargo Italia ya financiaba desde 1920 un Estado que insumía el 30% frente al 20% de los otros dos países. Entre 1960 y 1980 España y Argentina continúan con una expansión pública más moderada

mientras Italia sigue copiando al promedio de los más desarrollados. Ambos ejemplos no son sólo relevantes por la paridad de su desarrollo hasta 1960 sino por las coincidencias socio-culturales que presentan. El aumento del gasto en los tres países se debió a una suma de factores entre los que valdría la pena resaltar las tendencias en boga en la época que generaban expectativas en toda la sociedad y que los gobiernos y las clases dirigentes debían satisfacer.

Ahora bien, como no se observan fenómenos de la misma magnitud en otros países latinoamericanos cabe preguntarse si estas expectativas “modernas” estaban fuera de lugar en la Argentina, y que luego, al no poder financiarse, provocaron recurrentes crisis fiscales. Observando los niveles relativos de prosperidad de esos años pareciera que la respuesta a este razonamiento debiera ser negativa: más allá de la influencia cultural y política por el origen de una parte importante de su población la realidad económica de Argentina hasta entrados los años ‘60 hacía lugar a expectativas más “europeas” que “latinoamericanas”. Tomando como base 100 la renta per cápita de los países industrializados en cada año, los valores de Argentina son similares (o superiores) a los españoles o italianos hasta fechas donde la ampliación del Estado ya había tenido lugar o estaba en pleno proceso de formación. Chile presenta valores similares (y también tamaños del Estado parecidos), mientras Brasil y México registraban todavía niveles de prosperidad significativamente menores.

Pareciera que las causas de la gran frustración argentina no podrían encontrarse en el tamaño del gasto sino más bien en otros factores, entre los que sin duda debería tener un lugar la mala calidad del mismo. Por otra parte, la dificultad que implica “desarmar” un Estado del bienestar (una vez que ya ha sentado sus bases en la realidad y en la mente de sus ciudadanos) presagiaba fuertes tensiones políticas y sociales para el país que se viera obligado u optara por intentarlo. Finalmente, a partir de que ya resultara más evidente en Argentina que las expectativas sociales heredadas del pasado no podrían ser satisfechas, el gasto público ha dejado de aumentar y presenta valores

similares al inicio de los '70, no sin generar -esta resignación- fuertes decepciones, frustraciones y escepticismo frente al futuro.³

.EL GASTO PUBLICO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y SU FINANCIAMIENTO

Cuando un país se organiza bajo una forma federal como la Argentina, una de las cuestiones básicas a determinar se vincula con las responsabilidades, derechos y facultades que corresponden a cada nivel de gobierno, tanto en materia institucional cuanto fiscal o administrativa. En el terreno fiscal, es necesario determinar las atribuciones de cada nivel de gobierno para recaudar fondos, sus responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos y el alcance de sus políticas sociales, distributivas y de desarrollo económico. La ausencia de una clara asignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno probablemente se traducirá en un uso ineficiente de los recursos, con superposición de gastos, falta de coordinación o sobre regulación de las políticas, debilitamiento de los controles y probables aumentos en los costos administrativos, así como negociaciones o conflictos políticos derivados de dicha falta de precisión en los hechos, en la mayoría de los casos la asignación de responsabilidades termina respondiendo a las preferencias o inclinaciones políticas, a la organización política de cada estado o es consecuencia del devenir histórico. Esto no significa desconocer que para algunas funciones específicas como la defensa nacional o las relaciones internacionales, el nivel central será el candidato natural para llevarlas adelante. Además, y a pesar de que sería recomendable evitar la superposición de funciones, es habitual que algunas responsabilidades terminen siendo, en la práctica, compartidas por los distintos niveles de gobierno.

La teoría económica, sin embargo, muestra fuertes argumentos a favor de la descentralización, principalmente porque de esta forma la población de cada jurisdicción puede demandar el gasto que más se ajusta a sus preferencias, a la vez que tiene un mayor poder para controlar las acciones de sus gobernantes.

³ Evolución del gasto público en Argentina, SALVADOR TREBER

Debe tenerse en cuenta que cuando se separa el nivel de gobierno encargado de la recaudación del que realiza el gasto, se generan incentivos contrarios a la eficiencia en tanto quienes deciden sobre su tamaño y composición no asumen la responsabilidad frente al votante por su financiamiento. Las más de las veces las jurisdicciones tampoco pagan los costos, en términos económicos, de generar los recursos que administran. Uno de los graves -y crecientes para algunas provincias- problemas de la organización federal en la Argentina es el fuerte desequilibrio fiscal vertical que enfrentan las provincias (en promedio sólo financian con recursos propios el 32% de su gasto) que, además, es mayor en las pequeñas y pobres. La brecha se cubre a través de un régimen de transferencias automáticas -que no es percibido como equitativo, y que por imperio constitucional debió haber sido reformado ya hace más de quince años-, y por transferencias discrecionales que han ido en aumento.

En lo que sigue se sintetiza una breve historia del federalismo fiscal en la Argentina, haciendo hincapié en las atribuciones de gasto provinciales, cómo éstas han ido cambiando con el correr del tiempo y la forma en que este gasto se financia. Este panorama ayudará a interpretar cuáles son los elementos que influyen en la eficiencia del gasto público al nivel provincial.⁴

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PROVINCIAS

En la Argentina, actualmente las provincias dependen de las partidas que envía el estado nacional para poder realizar inversiones en el sector público. Ya que muchas provincias y municipio no tienen la capacidad económica para hacer frente a grandes proyectos. Históricamente el gobierno nacional asumió buena parte de las funciones de gasto, que ha ido transfiriendo (o recuperando, como en el caso de la vivienda, por ejemplo). Los municipio y las provincias hoy en día, han asumido roles sociales que antes tenía el estado nacional. Esto provoca que muchos gobiernos provinciales y nacionales dependan de los fondos enviados por el estado nacional. Muchas provincias terminan cayendo en deudas y déficit debido a que no son del mismo partido político que el ejecutivo nacional. Como las provincias de Bs As y Santa Fe que tuvieron que

⁴ Eficiencia del gasto público en las provincias argentinas, explorando sus determinantes de Cynthia Moskovits y Javier Cao

emitir bonos para poder enfrentar con la situación financiera futura con más holgura, otras provincias analizan las mismas medidas.

El estado nacional descentralizo y delego muchas funciones sociales a las provincias y municipios con la intención que la ayuda llegue a todos los habitantes que tengan necesidades sociales, pero no ha transferido los recursos necesarios para lograr esto.

¿UN ESTADO DIFERENTE?

Sin lugar a dudas, uno de los pilares del actual esquema macroeconómico lo constituye el aumento en la intervención del Estado en la economía y en particular a partir del mayor gasto público. A partir del año 2003 con la asunción de un nuevo presidente el estado comenzó a tener una intervención más activa en la economía, tratando de solucionar la gran desocupación y pobreza en la que estaba el país. El gasto público de los distintos niveles de gobierno intentaron expandirse sensiblemente en las áreas más prioritarias (gasto social, inversión pública, principalmente viviendas, y servicios económicos, para controlar la inflación) sin generar déficit fiscal ni debilitar la estrategia de desendeudamiento del Sector Público. De esta forma, y por primera vez en su historia, la economía argentina pudo crecer durante 6 años consecutivos a tasas interanuales promedio cercanas al 8,5%, con tasas de crecimiento interanuales promedio del Gasto Público Consolidado (para el mismo período) superiores al 14% en términos reales. Así se logró tener el gasto público más alto en relación al PBI nacional. Se ignoraron las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, que sometía frecuentemente a nuestro país a revisiones periódicas aconsejando la adopción de políticas ortodoxas recesivas con impactos negativos sobre el empleo y los salarios. En definitiva, el análisis de la evolución del Gasto Público Consolidado permite identificar el cambio de orientación de la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo.

NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN FRENTE A LAS CRISIS

La presente crisis internacional puso a prueba estas nuevas formas de intervención así como la solvencia de las reformas llevadas a cabo. En efecto, a partir del último trimestre de 2008, la economía argentina empezó a sentir, de manera diferencial según el sector, las consecuencias de la caída del nivel de actividad a nivel mundial y los coletazos de los reajustes en el sistema financiero internacional. El estado recuperó el manejo de los recursos de las AFJP que le permitió ingresos de grandes fondos manteniendo un alto superávit. Sucesivamente se han ido recuperando muchas empresas que se habían privatizando en los 90 o se les dio fin a muchas concesiones de servicios públicos. El estado con estos fondos han intentado invertir en infraestructura para poder elevar la producción nacional. También se tomaron estos fondos para programas sociales y créditos a largo plazo, como PROCREAR o la asignación universal por hijo.

También aumentó la presión fiscal sobre las empresas para poder tener un mayor ingreso de impuestos de estas, lo cual provoca que muchas empresas multinacionales no se quieran instalar en el país.

REFLEXIÓN FINAL

Impuestos y gasto público son las dos caras de una misma moneda. Sin gasto público, los impuestos carecerían de sentido. Precisamente por ello, lo verdaderamente importante es conseguir ser eficientes y eficaces en la gestión y la aplicación del gasto. Sin embargo, los impuestos no son un instrumento al servicio de las diferentes corrientes ideológicas o políticas porque los principios sobre los que se construye un sistema tributario son ajenos a las mismas. Reflexionar sobre la justicia de nuestro sistema tributario, si realmente pagan más los que más ganan y tienen, si nuestro sistema tributario es realmente progresivo, en qué medida los grupos de presión o los políticos han desnaturalizado la fiscalidad.

El gobierno nacional debe asumir el rol de proponer reformas tributarias y en el gasto público tendientes a mejorar el funcionamiento del sector público y de la

economía en general. Tres temas de gran importancia son: en primer lugar, proponer y consensuar las reformas tributarias que tiendan a mejorar la productividad y competitividad de la economía, asegurando el financiamiento del gobierno; parte de esa reforma debe ser la descentralización tributaria – para mejorar la correspondencia fiscal de los gobiernos locales; en segundo lugar crear y transferir tecnología para el buen funcionamiento de los servicios y el mejoramiento de la recaudación de impuestos; en tercer lugar, el fortalecimiento de las municipalidades que en la actualidad tienen pocas funciones y muy escasas fuentes de financiamiento.

Bibliografía

- http://es.wikipedia.org/wiki/Gasto_p%C3%BAblico
- <http://www.economia48.com/spa/d/gasto-publico/gasto-publico.htm>

Trabajo de gasto público de LIC Daniel Wolovick
(http://www.cpba.com.ar/Biblioteca_Virtual/Publicaciones/Informes_Coyuntura/2007_EI_Gasto_Publico_En_Argentina.pdf)

-
- El Gasto Público y las nuevas formas de intervención del Estado. Por Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva
- Eficiencia del gasto público en las provincias argentinas, explorando sus determinantes de Cynthia Moskovits y Javier Cao
- Jornada del sector público “el poder fiscal en los niveles de gobierno”. Expositores; Cr Javier Fornero, Cr Antonio Felice y De Pablo Revilla