



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas y Desarrollo

**Análisis del Efecto Trinquete en el Estado argentino entre 2008 y 2019: impacto
de la autoridad gubernamental, las crisis y la ideología.**

Tesista: Lic. Antonella Estefania Torello

Directora: Dra. Vanessa Noelia Toselli

6ta Cohorte

Noviembre, 2024

Resumen

Una de las herramientas más importante que tiene el Estado para su accionar es la ejecución del gasto público, el cual se ha expandido a través de la historia, acompañando la evolución y el desarrollo de la sociedad. La teoría sugiere, sin embargo, que la existencia de momentos particularmente disruptivos (o de crisis) pueden generar un aumento en su rol o tamaño de manera desproporcionada y permanente, lo que los autores llaman “efecto trinquete”. Sumada a esta idea, surgen los condicionantes ideológicos y vinculados con la estructura de la burocracia que suelen acompañar esta tendencia.

En ese marco, se presenta el objeto de estudio de este trabajo, que busca estudiar la existencia del efecto trinquete entre 2008 y 2019 en el Estado argentino, analizando tanto variables cualitativas como cuantitativas. Los resultados de esta investigación permitirán profundizar en la comprensión de la naturaleza y magnitud de las dinámicas económicas y políticas en Argentina, lo cual es crucial para desarrollar estrategias de política económica eficaces, además de contribuir al debate académico sobre el efecto trinquete y su relación con la realidad económica y política del país.

Tabla de contenido

Indagaciones preliminares.....	5
Problema.....	9
Justificación.....	10
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y ENFOQUE METODOLÓGICO.....	11
Marco teórico.....	11
Objetivo general	13
Objetivos específicos	14
Enfoque Metodológico.....	14
CAPÍTULO II. PROLEGOMENOS	16
Las funciones del gasto público.....	16
Las crisis y sus determinantes.....	19
Determinantes de crisis en Argentina período 2008-2019	23
Ideología y acción gubernamental.....	25
CAPÍTULO III. EL EFECTO TRINQUETE.....	28
Teorías en base al gasto público.....	31
Teoría de la Autoridad Gubernamental	33
Burocracia y estructura estatal.....	34
Crisis e Ideología.....	36
CAPÍTULO IV. LA TRAYECTORIA DEL GASTO PÚBLICO	39
La trayectoria del gasto público	39
Evolución histórica del gasto público a nivel mundial.....	40
La trayectoria histórica del crecimiento del Estado argentino	44
Etapa I: de 1913 a 1942.....	46
Etapa II: de 1943 a 2007.....	47
Etapa III: de 2008 a 2019.....	52
CAPÍTULO V. EVIDENCIA EMPÍRICA	54
Indicador I del Efecto Trinquete: relación entre gasto Público y PBI	55
Educación	62
Salud	66

Previsión social	70
Servicios Económicos	77
Indicador II del Efecto Trinquete: la Autoridad Estatal	86
La expansión estatal a través de la burocracia de poder de mando y decisión	86
Las estatizaciones del periodo	87
La implementación de normativas de intervención	91
Decretos de Necesidad y Urgencia.....	92
La expansión estatal en el contexto de crisis e ideología.....	93
La crisis internacional de 2008.....	94
La crisis de 2012: la estatización de YPF	97
La crisis de 2015: crisis cambiaria, de balanza comercial y déficit fiscal	99
La crisis cambiaria de 2019	102
COMENTARIOS FINALES	104
BIBLIOGRAFÍA.....	107
Anexo I.....	111
Anexo II.....	113

Indagaciones preliminares

Las condiciones económicas tienen una incidencia significativa en las preferencias de políticas públicas que dependen del nivel de intervención del Estado y las demandas sociales (al ser afectadas su seguridad económica y social), y determinan, a su vez, cómo impactan directamente en la ejecución del gasto público.

La Ley de Wagner¹ advierte que el desarrollo de la sociedad impulsa una mayor intervención del Estado (la causalidad va del ingreso al gasto público, contrario a la hipótesis keynesiana), dando impulso a la creciente expansión de las actividades del Sector Público a través de aumentar los requerimientos fiscales. Según esta hipótesis, los bienes y servicios públicos son bienes superiores y elásticos, siendo la relación entre incremento del tamaño del gasto público positiva con el crecimiento económico.

Aunque no es parte de este trabajo estudiar qué ley se cumple en la Argentina, el análisis se centrará en la corriente wagneriana dado los hallazgos realizados a través de estudios con base en modelos econométricos, tal como lo comprueba Carro (2021) con un modelo de corrección de errores para los años 1983-2018, o Bulacio (2000) usando un método de cointegración de series de tiempo para los años 1960-1999. Así también, acompañan estas ideas Akitoby *et al.* (2006), quienes al estudiar a 51 países en desarrollo evidencian, particularmente, para los casos de Argentina, México y Venezuela que los coeficientes en varios de los gastos fueron mayores que 1, lo cual denota un comportamiento procíclico del gasto

¹ Se puede estudiar más del tema en Bird, R. M. (1974). *Ley de Wagner sobre el crecimiento de la actividad estatal*. En Álvarez Rendueles, J. R. (Ed.), *La dinámica del gasto público*. Instituto de Estudios Fiscales Madrid.

público. Adicionalmente, Díaz y Revuelta (2009) ofrecen evidencia empírica del cumplimiento de esta misma Ley para 14 casos de 19 países de América Latina y España con datos de 1960 a 2000.

En ese sentido, Peacock y Wiseman (1961), para el caso de Estados Unidos, detectaron que el PBI no crece de forma constante, sino que es coincidente con períodos de gran perturbación social. Una vez pasado la causa que lo provocó se genera un efecto desplazamiento; el gasto no se retrae sino que se desplaza a otras funciones que no necesariamente se complementan con las que lo generaron. Estas ideas fueron apoyadas por otros autores (Gupta, 1967; Musgrave, 1969) que afirman, a través de la evidencia empírica, que el gasto aumenta en una mayor proporción que el producto de las economías bajo análisis.

Particularmente para América Latina, y aún más para el caso argentino, la literatura es acotada. Si bien existen estudios analíticos que dan cuenta sobre el rumbo del gasto público y de qué forma se ha expandido en los países del hemisferio sur, se destacan dos enfoques importantes en la literatura: la primera perspectiva se centra en cómo la crisis económica mundial de 2008-2009 llevó a una expansión del gasto público en la región. En respuesta a esta crisis, los países latinoamericanos implementaron políticas fiscales expansivas que aumentaron el gasto en subsidios, transferencias y programas sociales. Este incremento se concentró en áreas clave como salud, educación y protección social, así como en subsidios para el transporte, combustibles y energía en Argentina, de acuerdo a los resultados de los estudios de Podesta (2020).

Por otro lado, surgen análisis de largo plazo, sin distinguir períodos de crisis, en donde se revela que, hasta el año 2000, el gasto público en Argentina

representaba aproximadamente el 30% del PBI², un nivel que podría considerarse reversible. Sin embargo, después de este período, el gasto comenzó a aumentar a un ritmo creciente, superando el nivel reversible y sugiriendo una posible sobrecarga fiscal. Este aumento del gasto podría no estar orientado a la inversión productiva, lo que llevaría al estancamiento económico y a una carga fiscal insostenible (Porto, 2020).

Sin embargo, no todo incremento del gasto público es explicado por variables cuantitativas, sino que deben de considerarse otros factores tales como los institucionales, políticos y sociales. En ocasiones el crecimiento del gasto se debe al surgimiento de políticas específicas que encuentran gran aprobación entre los votantes, como el establecimiento de seguros contra desempleo, dictado de leyes sindicales, de protección de trabajadores, control de precios, programas de seguridad social y jubilación y otra gran lista de subsidios (Tullock, 1995). También se encuentran algunos autores que exploran cómo los sindicatos, organizaciones y burócratas, influyen la expansión del sector público y la política económica a través de sus acciones, al actuar como grupos de presión utilizando la movilización electoral y la negociación política. En este sentido, la fuerza de los sindicatos y las organizaciones son grupos de presión con incentivos a presionar por gastos cuasi privados (Cameron, 1978). De esa manera, partidos identificados como promotores de políticas han abogado una mayor intervención del gobierno en la economía al expandir el sector público y aumentar el gasto en programas sociales y servicios públicos.

Los partidos políticos también han incrementado su participación en el gobierno (Hibbs, 1977). Esta tendencia traspasó las fricciones del sector privado al

² Mallow (1986) indica que un porcentaje mayor a 30% del PIB se considera irreversible.

público en donde los conflictos entre actores económicos y gobierno se resuelven a través de la movilización electoral y la negociación política (Cameron, 1978).

Otros grupos de poder son los burócratas, sobre los que se entiende buscan maximizar su beneficio (ya sea en términos salariales, de planta de personal, reputación, actividad, entre otros) preferentemente con presupuestos más grandes (Niskanen, 1971).

En el caso argentino, el año 2001 constituyó un año bisagra, en donde el gobierno comenzó a incorporar algunas demandas sociales y decantó en la conformación de alianzas políticas, (Vidosa, Toscani y Rosa, 2016). De igual manera, si se analizan las diferentes estrategias políticas del kirchnerismo desde su asunción en 2003 hasta las elecciones legislativas de 2017, las mismas denotan una táctica de transversalidad, aglutinando organizaciones políticas de diversos partidos, aliando a distintas elites políticas e incluyendo a los movimientos sociales, con una orientación progresista o nacional-popular (Retamozo y Trujillo, 2019).

Tomando como referencia el estudio realizado por Tejera, Veron y Futerman (2020), sobre la existencia del efecto trinquete en el país, se observa que hasta 2007 no hay incrementos significativos en el ratio ya que el gasto ronda el 30% en el período bajo análisis. A partir del 2007 aumentó de manera significativa el gasto público; se pone en duda si la afirmación de estos autores es aceptable para el período 2008 – 2019, ya que resulta una situación irreversible al existir una cronicidad de desequilibrios fiscales, volviéndose negativo para el crecimiento económico de un país (Mallow, 1986 ; Porto, 2020). Estos autores, por su parte, no han estudiado la incidencia de la variable ideológica y política, en términos de autoridad, tal como se abordará en esta investigación.

Tal como se ha mencionado, el gasto público ha sido una herramienta procíclica de política fiscal, y toma un papel más importante en tiempos de crisis. Sin embargo, para el caso argentino, si bien se ha estudiado el comportamiento del gasto público en relación al PBI, este se ha restringido al crecimiento fiscal sin desarrollar el componente ideológico y el comportamiento ante las crisis, lo que lleva a analizar si el crecimiento del gasto público podría estar desalineado con la tasa de crecimiento natural del PBI, como sugiere Mallow (1986), siendo posible que este aumento excesivo se haya empleado como herramienta para mitigar crisis, generando la existencia de efecto trinquete. Una vez superadas dichas crisis, es necesario considerar si mantener este nivel de gasto es justificable o si existe una inercia política, institucional o ideológica que lleva al gobierno a expandir su tamaño, con la aceptación de la sociedad.

Problema

¿Cómo las crisis económicas impactan en el crecimiento del tamaño del Estado argentino entre 2008 y 2019?. ¿Cuáles son los patrones del gasto público y las interacciones entre la ideología adoptada por los gobiernos argentinos, que influyen en este fenómeno?

Justificación

Si bien los enfoques teóricos desarrollados previamente han logrado considerable aceptación en varias economías del mundo, las contrastaciones empíricas sobre la dinámica del gasto público son escasas para países de Latinoamérica y en Argentina en particular, y más aún si se considera las hipótesis de las crisis y la ideología en un mismo escenario.

Por ello, este trabajo intentará dar un valor teórico al generar información que impulse la revisión de las políticas públicas adoptadas, analizando la forma en que diferentes gobiernos de este país han enfrentado diversas estructuras de crisis, hilvanando las circunstancias, los actores y las acciones que producen los cambios en las decisiones de política. Se tratará de definir si estas acciones se pueden considerar apropiadas o exageradas de acuerdo a la situación económica del país, abriendo un diálogo en cuanto al terreno que se permitió ocupar al Estado para sobrepasar las crisis y aquellas medidas temporales que con el tiempo se han vuelto permanentes, sin quedar estancados en las disputas ideológicas pero que irremediablemente influyen sobre las decisiones de políticas públicas.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y ENFOQUE METODOLÓGICO

El siguiente apartado expondrá los antecedentes y principales teorías que definirán el alcance y límites de este trabajo. El método de análisis empleado que se describe, junto al marco teórico, abrirán el camino hacia las respuestas de los objetivos planteados.

Marco teórico

La intervención del Estado para hacer frente a las debilidades del mercado, o para garantizar un determinado nivel de bienestar, se consolidó en la política económica post segunda guerra mundial en lo que se conoce como la lógica del Estado de Bienestar (Tanzi, 2005). Una de las herramientas más utilizadas para evaluar la sostenibilidad del Estado de Bienestar resulta del gasto público, la cual configura y determina cómo el Estado se articula con el mercado para la provisión de bienes y servicios y se resume su objetividad en eliminar las fallas del mercado, la búsqueda de ciertos efectos económicos y la equidad.

Esta intervención ha sido tema de debate a lo largo de la historia debido a los límites económicos del Estado, es decir la participación del gobierno en la producción y distribución de bienes y el rol que se le da a la política fiscal en cuanto

a los objetivos del gobierno y de la sociedad (Musgrave 1996).

El aumento del gasto público tal como sugiere Wagner (1958), es consecuencia lógica del desarrollo de la sociedad. Aparecen además, eventos exógenos a la trayectoria del gasto que pueden funcionar como puntos de inflexión en el tamaño y rol del Estado, por requerir mayores erogaciones (Peacock y Wiseman, 1961). De allí surge lo que se conoce en la literatura como “efecto desplazamiento”, que indica que pasada las causas que generaron el mayor gasto el mismo no se retrae sino que se desplaza a otras funciones que no necesariamente se complementan con las que lo generaron (Peacock y Wiseman, 1961).

Otras teorías sugieren que las fallas del mercado sirven como justificación de la intervención gubernamental y el aumento del gasto público también puede estar influenciado por los incentivos y comportamientos de los funcionarios públicos que buscan expandir sus recursos y poder dentro de la administración estatal. Así es que surgen autores que estudian sobre el efecto político-institucional. Los incentivos políticos y las presiones de los grupos de interés pueden llevar a una expansión del Estado, esto a fin de consolidar su poder y satisfacer los intereses de los grupos de presión (Buchanan y Tullock, 1993).

Combinando estos enfoques, surge que las causas del efecto trinquete pueden encontrarse en presiones políticas, preferencias ideológicas de los votantes y los grupos de interés, que influyen en la formación de políticas, e implica considerar los incentivos y restricciones que enfrentan los actores políticos y cómo estos determinan su accionar (Hercowitz y Strawczynski, 2004).

Aparecen otras teorías sobre el tamaño del Estado, como ser la modernización, los bienes públicos, el Estado de bienestar, la ideología y las crisis

(Higgs, 1987, 2021). Sin embargo, Higgs sugiere que los Estados aumentan su poder y alcance principalmente a causa de dos grandes variables: las crisis y la ideología. En períodos de crisis el Estado interviene para paliar sus efectos, pero no necesariamente agota su papel intervencionista al pasar la crisis, ni siquiera hasta el tamaño que habría alcanzado si el ritmo de crecimiento anterior a la crisis se hubiera mantenido en lugar de ser desplazado por los acontecimientos (Higgs, 1987, 2021).

En las siguientes secciones se busca argumentar qué patrones ideológicos y de decisión o autoridad se fueron complementando con la ejecución del gasto público, con un énfasis particular en los períodos de crisis, y que pueden ayudar a determinar cómo estas variables han impactado la expansión del Estado.

El trabajo continuará de la siguiente forma: en el capítulo II se desarrollan los conceptos básicos que se utilizarán a lo largo de este trabajo. En el capítulo tercero se explicará las formas en que diversos autores han desarrollado cómo se configura un efecto trinquete en un gobierno, tema central de esta tesis, lo cual será contrastado en los capítulos siguientes con la evidencia empírica. Finalmente, se presentan los comentarios finales de esta investigación.

Objetivo general

Identificar si se produjo un efecto trinquete en el Estado argentino entre 2008 y 2019, a través del analizar la relación entre crecimiento del gasto público, crisis e ideología.

Objetivos específicos

Cuantificar la evolución del gasto público total, el gasto público social, el gasto público en servicios económicos que ha asumido el Estado argentino entre los años 2008-2019, como porcentaje del PBI a lo largo del período de estudio.

Describir el cambio en las funciones del gasto público total entre los años 2008-2019.

Estudiar las ideologías predominantes de los actores sociales y su influencia en el crecimiento del gasto público.

Definir la autoridad efectiva que el Estado argentino ha expandido en el periodo 2008-2019.

Enfoque Metodológico

Para el análisis sobre la existencia (o no) de efecto trinquete en el Estado argentino, se adopta un enfoque longitudinal que abarcará el período desde enero de 2008 hasta diciembre de 2019, a partir de datos económicos y análisis documental extraído de fuentes primarias y secundarias tales como leyes, resoluciones, decretos y artículos de investigación. De esta forma, se utilizará como estrategia el análisis cuantitativo, al tomar los datos de la realidad socioeconómica, a la vez que se indaga sobre las circunstancias, los motivos y las ideas que los sujetos que ostentaban el poder dieron a su accionar y que influyeron de alguna manera en

la toma de decisiones respecto a gasto público y sus componentes, posibilitando captar de diversas perspectivas el problema, incorporando profundidad y amplitud al análisis.

La base de datos a utilizar será de 2008 a 2019 del gasto público consolidado, el gasto público social, el gasto público en servicios económicos, el Resultado Fiscal Primario y el Producto Bruto Interno del Estado argentino, cuyas series son publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Ministerio de Economía de la Nación, a partir de datos que han sido recopilados siguiendo el estándar metodológico. Así es que, se tomará el PBI de Cuentas Nacionales base 2004, y para el gasto público y sus finalidades los datos serán obtenidos de la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica.

Luego de un diagnóstico preliminar y análisis detallado sobre los componentes del gasto, el estudio constatará la hipótesis del efecto trinquete, sobre un análisis de tipo cuantitativo con descripción de hechos en el cual será objeto de estudio los componentes del gasto público total consolidado.

El testeo de esta hipótesis en la literatura se ha realizado a través de datos cuantitativos, lo que puede considerarse suficiente debido a que no se ha podido encontrar un modelo pertinente que se pondere y combine con los datos cualitativos. Sin embargo, se complementará el análisis cuantitativo con una descripción acerca de cómo la influencia de la ideología y la autoridad de la estructura estatal motivan las políticas de gasto público. Se marcarán los hitos más importantes que han tenido lugar de acuerdo a las circunstancias que acontecían, a partir de evidencia documental sobre leyes, decretos, etc., y en consecuencia se evaluarán cómo las decisiones de política explican las causas de una mayor expansión.

CAPÍTULO II. PROLEGOMENOS

Este capítulo se dedica a desglosar los principales conceptos relacionados con el gasto público, las crisis y la ideología, a fin de dar una mejor comprensión de los elementos que influyen en el fenómeno estudiado, y que ayudarán a identificar las interrelaciones y el impacto que tienen en el mismo.

Las funciones del gasto público

Se define la provisión pública como la situación en la que ciertos bienes y servicios son suministrados al consumidor no como resultado de compras individuales en el mercado, sino a través del proceso presupuestario (Musgrave, 1969). Dentro de las funciones del Estado, se distinguen la asignativa, que implica que el Estado intervenga en la forma en que la economía distribuye sus recursos, ya sea comprando y proporcionando directamente bienes y servicios (como educación, salud, seguridad, etc.) o indirectamente mediante subsidios, impuestos o transferencias; motivos distributivos, basados en analizar cómo se reparten los bienes y servicios producidos en una sociedad entre sus ciudadanos; y razones vinculadas con la estabilización, en la cual el Estado tiene la responsabilidad de mantener el pleno empleo en un contexto de estabilidad de precios (Musgrave, 1965).

En Argentina, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) define al gasto

público como el instrumento que expresa la demanda de bienes y servicios, constituyendo “las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción pública, o para transferir los recursos recaudados a los diferentes agentes económicos” (ONP, 2016).

A su vez, para este trabajo se abordará la clasificación funcional del gasto público que permite determinar los objetivos generales y medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos, siendo fundamental para la toma de decisiones del poder político. Tal como indica el Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público Nacional Argentino (2016), los aspectos generales de la clasificación por finalidad y función son: “Las dos primeras finalidades abarcan actividades propias de la administración pública; la tercera y cuarta finalidad, incluyen los servicios proporcionados a la sociedad, además de los gastos de la administración pública asociados con la reglamentación y la gestión de la actividad económica. Por último, la finalidad relacionada con la deuda pública agrupa gastos por intereses y comisiones de la deuda pública” (ONP, 2016).

Dentro de este análisis, merece la pena distinguir las siguientes categorías que se desatan del Manual de Clasificadores Presupuestarios para el Sector Público Nacional Argentino (2016):

1. Administración gubernamental: las funciones legislativas, judiciales, dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística.

2. Servicio de defensa y seguridad: gastos inherentes a la defensa nacional, a preservar la seguridad de la población y sus bienes, atender la vigilancia en las

fronteras y atender el sistema penal nacional.

3. Servicios Sociales: gastos inherentes a los servicios de salud, protección y ayuda directa a personas necesitadas, cobertura financiera a través de pensiones, retiros y jubilaciones, seguro de desempleo y similares. También se suman las acciones para desarrollar las facultades intelectuales y la enseñanza de todos los aspectos del saber humano, así como la investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.

En esta clasificación se incorporan además las acciones para la promoción de las relaciones laborales, el acceso a la vivienda e infraestructura urbanística, agua potable y alcantarillado y demás servicios como cementerios, mercados, parques, alumbrado y limpieza urbana, entre otros.

4. Servicios Económicos: gastos inherentes a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público, como energía, combustibles y minería, comunicaciones, agricultura, industria, comercio, turismo y otros servicios seguros y finanzas. También incluye el servicio de transporte ferroviario, vial, por agua y aéreo, controlar y explotar los recursos naturales (bosques naturales, parques nacionales, entre otros), el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo.

5. Deuda Pública: comprende los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.

Se suma a este apartado el concepto de gasto del Sector Público No Financiero Nacional, que comprenden las erogaciones de la Administración Nacional, de las Empresas y Sociedades del Estado, de los Entes Públicos excluidos

expresamente de la Administración Nacional, de las Obras Sociales Nacionales, así como las transferencias de la Administración Pública Nacional a Universidades Nacionales y Fondos Fiduciarios .

Finalmente se trabajará con el gasto público consolidado, definido por el Ministerio de Economía de la Nación (2024) como las erogaciones corrientes y de capital devengadas por el Sector Público No Financiero (SPNF) correspondientes a los tres niveles de gobierno –Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y municipios– imputadas en el nivel de gobierno ejecutor, y no considera al Sector Público Financiero, que incluye al Banco Central de la República Argentina (BCRA) y otros bancos públicos, nacionales y provinciales.

Las crisis y sus determinantes

Se denomina crisis al punto de inflexión de un ciclo, caracterizado por un periodo de retracción económica producido por la disminución general de la actividad económica y el empleo (Rapoport y Brenta, 2010). En este trabajo se pondrá énfasis en las causas o factores endógenos que originan las crisis, que generan la disminución de las variables típicas de actividad económica.

Estudios basados en las crisis experimentadas en los países de América Latina a finales de los años setenta y principios de los ochenta, confirman la existencia de crisis de balanza de pagos a causa de políticas fiscales expansivas, siendo las crisis monetarias el resultado de una inconsistencia fundamental entre las políticas internas (típicamente la persistencia de déficits presupuestarios financiados

con dinero) y el intento de mantener un tipo de cambio fijo, que se termina de desarrollar en lo que se llama devaluación (Krugman,1979).

El gasto fiscal expansivo conlleva a una crisis cuando el país posee factores como un débil sistema bancario, apreciación real importante y bajos niveles de reservas internacionales (Sachs, Tomell y Velasco, 1996). Entre los diversos factores que pueden predecir crisis económicas, aparecen el crédito al sector público, junto con el tipo de cambio real, las reservas internacionales, el crecimiento del crédito doméstico y la inflación, como los indicadores con mayor respaldo empírico (Kaminsky, Lizondo y Reinhart, 1997).

Se puede encontrar también tres grupos de modelos teóricos que explican las causas que originan los diferentes tipos de crisis. Los modelos iniciales de primera generación, como el de Krugman (1979), indican que en gobiernos con un tipo de cambio retrasado se generan déficit financieros los cuales, sin acceso al mercado de capitales licuan sus reservas de moneda extranjera además de la fuga de capitales. Como consecuencia generan ataques especulativos que obligan a dejar fluctuar el tipo de cambio. El gobierno se ve obligado a crear dinero para financiar al sector público, se vuelve deficitaria la balanza comercial y la cuenta corriente, llevando a la economía a una crisis de balanza de pagos.

Complementando a la primera generación, la filosofía de los modelos de segunda generación (Otzkan y Sutherland, 1994) comienzan con la especulación de los agentes privados sobre una posible devaluación que repercuta en el aumento de las tasas de interés y consecuentemente sobre la economía. Entonces no son los factores económicos los que generan las crisis sino las expectativas de los agentes económicos que intervienen.

La última generación, la tercera, destaca la interacción entre factores macroeconómicos, institucionales y financieros en la propagación de las crisis financieras. Los países emergentes, que dependen de los inversores extranjeros y su percepción sobre el riesgo país, son especialmente vulnerables a crisis externas debido a que pueden retirar sus inversiones rápidamente, elevando las tasas de interés y dificultando el acceso al crédito. La crisis financiera se puede desatar por el retiro de las inversiones propagándose por canales financieros y comerciales creando un efecto dominó en la región. Como ejemplo se tiene en este caso la crisis financiera internacional de 2008, la cual llegó por contagio por canales financieros y comerciales consecuencia de la caída de los precios internacionales de los commodities, sin posibilidad de acceso al mercado de capitales externos.

Siguiendo con estas definiciones, las crisis pueden explicarse cuando existe una fuerte depreciación cambiaria, una reducción significativa de las reservas o una combinación de ambos. Para su medición, se utiliza el promedio ponderado de la variación en el tipo de cambio sobre las reservas internacionales como indicador de una crisis (Kaminsky, Lizondo y Reinhart, 1997).

Incluso se tiene que las crisis monetarias se definen como una depreciación de gran magnitud de la moneda, evaluada a través de la variación del tipo de cambio, reservas de divisas y tasas de interés, aumento de los índices de inflación, disminución de los flujos de inversión extranjera directa y aumento de las tasas de interés en los países industriales (Sharma, 1999). Otros factores que definen una crisis monetaria - aunque con menor respaldo empírico- serían la ampliación del déficit comercial, aumento del déficit fiscal, deterioro de las exportaciones y la desaceleración del crecimiento del PBI real (Kaminsky (1998), Lizondo y Reinhart, 1998).

Empíricamente, diversos modelos han surgido para definir períodos de crisis, como el modelo de J.P. Morgan (1998), el cual establece que una crisis ocurre cuando el tipo de cambio cae un 10% en un mes. Por otro lado, el modelo de Berkley, Frankel y Rose (1996) define una crisis cuando el tipo de cambio de una moneda se deprecia en un 25% o más respecto al dólar y supera en un 10% los valores de años previos. Esta situación se acompaña de una interrupción en la inversión extranjera directa, niveles bajos de reservas, un crecimiento elevado en el crédito privado, aumentos en las tasas de interés internacionales, y una sobrevaloración del tipo de cambio real. En contraste, el déficit por cuenta corriente y el déficit público no juegan un papel determinante en estos modelos.

Tabla I

Indicadores de Crisis

Modelo J.P. Morgan	Modelo Berkley
Caída del 10% del tipo de cambio en un mes	Depreciación del 25% de la moneda Caída inversión extranjera Caída reservas Aumento del crédito privado Aumento tasa de interés internacional Sobrevaloración Tipo de cambio real

Fuente: elaboración propia

Determinantes de crisis en Argentina período 2008-2019

En este apartado se presentarán algunos indicadores sobre los determinantes de las crisis en el período 2008-2019. Si bien en 2008 se observa una caída de los flujos de divisas y caída de las inversiones internacionales, no se dió ninguna de las condiciones previamente mencionadas para considerarlo un año de crisis. Para 2009 la depreciación del peso fue mayor al 10% anual pero no se cumple la condición de variación mensual mayor al 10% del modelo de JP Morgan, acompañado de una recesión de 5,9%. De igual manera, no se cumple el crecimiento de los tipos de interés internacionales y la devaluación no es mayor al 25% como lo supone el modelo Berkley ni el modelo de JP Morgan.

Si bien algunas de las variables relevadas tuvieron una desmejora, no fue hasta el año 2012 que se presenta un periodo recesivo, con una devaluación anual de 14,42%, las reservas internacionales ya estaban cayendo desde 2011, el crédito privado creció en todo el período, la tasa de interés internacional comenzó aumentar y el tipo de cambio real se encontraba sobrevalorado, estableciendo un período de crisis.

Esta tendencia se profundizó hasta llegar al 2015, culminando nuevamente en un período de crisis, con una fuerte devaluación del 52,52% (en diciembre la variación mensual fue de 18,7%), junto con la caída del 18,7% de las reservas internacionales, importante aumento de las tasas de interés internacional, aunque el tipo de cambio se encontraba atrasado a causa del cepo cambiario.

A pesar de algunas mejoras en los años siguientes, las fuertes devaluaciones (tanto anuales como mensuales), la caída de la actividad económica, la caída de

reservas del 31,83% y un fuerte aumento de la tasa de interés internacional del 41,67% con una moneda sobrevaluada, hacen del 2019 el último año de crisis del periodo analizado.

Tabla II

Índices de las variables explicativas de crisis en Argentina para el periodo 2008-2019

Año	PBI	% Var PBI	Tipo de cambio	% Var TC	Reservas Internacionales	%Var RI	Tasa de interés Int.	% Var TI	TCR Multilateral	TCR Multi Prom
2007	\$ 621.942,50	9,01	\$ 3,15		USD 46.292,00		\$ 5,20		160,39	160,2
2008	\$ 647.176,16	4,06	\$ 3,45	9,52%	USD 46.386,00	0,20%	\$ 3,10	-40,38%	145,71	135,38
2009	\$ 608.872,88	-5,92	\$ 3,80	10,14%	USD 47.967,00	3,41%	\$ 2,60	-16,13%	143,96	135,38
2010	\$ 670.523,68	10,13	\$ 3,98	4,74%	USD 52.145,00	8,71%	\$ 2,00	-23,08%	130,2	135,38
2011	\$ 710.781,60	6,00	\$ 4,30	8,04%	USD 46.376,00	-11,06%	\$ 1,10	-45,00%	121,66	135,38
2012	\$ 703.485,99	-1,03	\$ 4,92	14,42%	USD 43.290,00	-6,65%	\$ 1,40	27,27%	104,17	98,21
2013	\$ 720.407,11	2,41	\$ 6,52	32,52%	USD 30.599,00	-29,32%	\$ 1,50	7,14%	100,35	98,21
2014	\$ 702.306,05	-2,51	\$ 8,55	31,13%	USD 31.443,00	2,76%	\$ 1,40	-6,67%	105,63	98,21
2015	\$ 721.487,15	2,73	\$ 13,04	52,51%	USD 25.563,00	-18,70%	\$ 2,20	57,14%	82,7	98,21
2016	\$ 706.477,85	-2,08%	\$ 15,89	21,86%	USD 39.308,00	53,77%	\$ 2,50	13,64%	94,01	103,15
2017	\$ 726.389,95	2,82%	\$ 18,65	17,36%	USD 55.055,00	40,06%	\$ 2,20	-12,00%	88,05	103,15
2018	\$ 707.377,44	-2,62%	\$ 37,70	102,16%	USD 65.786,00	19,49%	\$ 2,40	9,09%	109,35	103,15
2019	\$ 693.223,80	-2,00%	\$ 59,89	58,86%	USD 44.848,00	-31,83%	\$ 3,40	41,67%	121,22	103,15

Fuente: Elaboración propia en base a BCRA, Banco Mundial, CIPPEC y Ministerio de Economía

Comentarios: Reservas internacional Bcra a diciembre de cada año; PBI a Valores en millones de pesos a precios constantes de 2004; Tipo de cambio a diciembre de cada año; TCR MULTILATERAL Se tomó promedio de los años luego de la convertibilidad hasta el inicio del cepo del año 2011; Crédito Privado Promedio anual en millones de pesos.

Ideología y acción gubernamental

La ideología resulta un determinante del accionar del Estado, y constituye un factor clave para entender la forma y frecuencia de las acciones públicas (Higgs, 1987, 2021). Reconocer su participación permite distinguir por qué algunos temas suscitan más respuesta política que otros, considerando que distintas políticas impactan diferente en la distribución de la riqueza, el bienestar y la condición social.

Las ideologías son parte de la estructura social; controlan las relaciones de poder entre los grupos y operan como herramientas para legitimar y mantener dichas relaciones de poder (Van Dijk, 1999). Las estructuras no solo se forman por razones de orden y eficiencia, sino que pueden reflejar intereses ideológicos, y está estrechamente relacionado con los mecanismos y estructuras mediante los cuales se ejerce, justifica o legitima la autoridad dentro de una sociedad (Van Dijk, 1999).

Esta noción de que la ideología tiene que ver con la legitimación del poder implica promover y naturalizar creencias y valores que le conviene, rechazar las posturas contrarias y oscurecer la realidad social de modo conveniente (Sanchez-Pinilla, 1997).

Cuando el orden económico se encuentra amenazado la cuestión política se vuelve el instrumento decisivo de las acciones que se emprenderán, provocando debates y conflictos ideológicos. Estos conflictos ideológicos pueden desarrollarse en temas como impuestos, la regulación de servicios públicos, nuevos programas sociales, nuevas medidas al comercio, entre muchas otras y esto inevitablemente lleva a disputas, porque las políticas que se tomen en base a esos hechos impactará en la distribución de la riqueza, el bienestar y la condición social de los actores

(Sanchez-Pinilla, 1997).

En tiempos de crisis los gobiernos con ideologías más liberales tienden a adoptar políticas menos intervencionistas, mientras que aquellos de tendencia más socialista optan por intervenciones más robustas. No obstante, en la literatura aparece cierta evidencia de políticas de trinquete, lo que significa que ciertas políticas de crisis presentan una tendencia a volverse permanentes. Un cambio de gobierno no necesariamente llevará a reducir el tamaño del Estado en la economía independientemente de su ideología (Rode y Bjørnskov, 2019).

Existe un vínculo entre las crisis y los cambios ideológicos respecto a la intervención pública en la economía, el Estado responde a la demanda popular y la sociedad tolera los arreglos socioeconómicos y políticos que se producen para paliar una crisis, consecuentemente quienes ya lo han visto así no prescindirá de él. La sociedad post crisis ya no es igual a la anterior, y en muchos casos los nuevos poderes del Estado dejan de ser transitorios, y las demandas de los grupos de interés encuentran nuevas propuestas (Higgs, 1987, 2021).

En función de lo presentado, se destacan dos formas de modificar la acción gubernamental y la expansión del Estado, uno es a través de las burocracias y otro por la fuerza de los movimientos y organizaciones sociales. Autores como Rourke (1984), Porter (1980), Hirshleifer (1976), señalan que las burocracias son difíciles de dismantelar por la resistencia a realizar recortes de actividades y del presupuesto (la cantidad de burócratas y normas creadas son difíciles de revertir) y también contribuye a sumar seguidores. Finalmente la aceptación de nuevas normas y la percepción del nuevo orden socioeconómico llevan a los actores políticos a la ampliación del efecto del poder público sobre la economía.

En cuanto a las organizaciones sociales, la protesta social se volvió relevante como mecanismo de expresión de demandas hacia las autoridades; veta o bloquea acciones de gobierno, incorpora temas en la agenda pública y puede influir en la percepción pública, la interacción entre los ciudadanos y el sistema político. Esta relación es mucho más compleja y rica que simplemente el acto de sufragio y se desarrolla por la existencia de varios mecanismos e instituciones que facilitan y regulan la interacción entre la ciudadanía y el sistema político (Rebón, 2019, p. 16).

CAPÍTULO III. EL EFECTO TRINQUETE

El “efecto trinquete” se refiere al fenómeno en el cual el tamaño y el alcance del gobierno aumentan de manera abrupta para enfrentar una amenaza, y aunque el gobierno se reduce una vez pasada la crisis, no vuelve a su nivel original, sino que se mantiene en una posición superior al nivel previo a la crisis. Este concepto, sugiere un desplazamiento en la trayectoria del crecimiento gubernamental (Higgs, 1987, 2021).

La mayoría de las teorías sobre la expansión del tamaño del Estado destacan el aspecto económico, centrándose en el gasto público en relación con el PBI. El gasto público tiende a aumentar durante conflictos armados y crisis económicas, ya que el Estado enfrenta la necesidad de proteger su economía, su sociedad y su política. Esto suele llevar a la creación de nuevas funciones y estructuras burocráticas, resultando en un aumento del gasto público Wagner (1958) y Peacock y Wiseman (1961).

En esta línea, Wagner (1958), sostiene que el incremento del gasto público es una consecuencia lógica del desarrollo social, impulsando la expansión de las actividades del sector público a través de mayores requerimientos fiscales. Una alternativa a esta visión surge del efecto desplazamiento, en donde la mejora social puede generar mayores conflictos, lo que lleva al Estado a garantizar una mejor calidad en seguridad y justicia. Además, el Estado debe asumir la responsabilidad de grandes obras de infraestructura que el sector privado no puede llevar a cabo

eficientemente, así como de servicios sociales, para evitar que queden expuestos a los ciclos económicos y a una demanda creciente (Peacock y Wiseman (1961).

Existen otras teorías que contienen como hipótesis de crecimiento el carácter político-institucional, enfatizando en los tiempos de crisis y guerras, tales como Buchanan y Tullock (1993), Bruce Porter (1980) y Jack Hirshleifer (1976), entre otros. Estos autores han estudiado y afirmado que este engranaje es difícil de desarmar ya que genera beneficios y en consecuencia, estos grupos de interés beneficiados comienzan a ejercer presión e influir en la opinión pública para respaldar, expandir y potenciar las nuevas funciones creadas, tornando complejo que el nivel de gasto básico retorne a lo normal.

Durante las crisis, los recursos se desvían de la producción y el comercio hacia la defensa y la supervivencia, lo que incrementa el gasto. Hirshleifer (1976), basándose en las crisis en Estados Unidos, concluye que este gasto adicional no vuelve a sus niveles originales una vez superada la crisis.

Es importante considerar cómo una estructura política que responde a las presiones de diversos grupos de interés puede llevar a una expansión del gasto público, debido a que los primeros buscan maximizar los beneficios obtenidos a través de transferencias fiscales, impuestos y pagos en efectivo (Buchanan, 1987).

En el contexto latinoamericano, el rol del Estado es imponer la estabilización del contexto social, tanto a través de la coerción como de la cooptación (Oszlak y O'Donnell, 2007). Los autores dejan entender que el Estado crece naturalmente a causa del crecimiento capitalista, el cual requiere la creación de un Estado más activo, expansivo y penetrante, y que las políticas públicas no solo atañen a un grupo de funcionarios o sector estatal determinado, sino que se trata de acciones donde se ven involucrados otros actores sociales (Oszlak y O'Donnell, 2007).

Para operacionalizar las teorías previamente presentadas, se abordará el análisis considerando tres grandes ejes de análisis que explican, al menos en parte, la existencia (o no) del efecto trinquete en la economía argentina en el período 2008-2019:

- Participación del gasto público total como % del PBI, medido por la relación del gasto público consolidado total y el PBI en términos constantes y per cápita.
- Burocracia, estudiando esta a través del poder coercitivo sobre la sociedad o, en otras palabras, el alcance de la autoridad gubernamental sobre la toma de decisiones económicas, y cómo el Estado ha expandido sus funciones y agencias.
- La relación entre crisis e ideología, vista como la intervención del Estado ante las crisis y los nuevos roles que asume a partir de estas, los cuales se vuelven permanentes en el tiempo.

A los fines teóricos, y entendiendo lo que los autores indican acerca de momentos de perturbación que pueden generar una expansión del Estado, para estudiar el efecto trinquete será útil dividir las teorías que argumentan sobre el efecto trinquete en el gasto público de aquellas que incluyen un carácter ideológico y político-institucional.

Teorías en base al gasto público

El concepto del efecto trinquete surge al concluir que existe una relación entre gasto público y PBI, en donde el aumento en el gasto puede conducir a una expansión temporal justificada como necesaria para mantener la seguridad nacional o responder a la emergencia, lo que puede originar un aumento temporal en la eficiencia y productividad de la economía en períodos de gran perturbación social. Una vez pasada la causa que lo provocó se genera un desplazamiento; el gasto no se retrae sino que permanece o se desplaza a otras funciones que no necesariamente se complementan con las que lo generaron Peacock y Wiseman (1961).

Existen teorías basadas en la experiencia de países en desarrollo que sugieren que el gasto público muestra una asimetría en respuesta a los ciclos económicos. Estas teorías afirman que durante las crisis económicas, la proporción entre el gasto público y el PBI tiende a aumentar ya que el gasto disminuye más lentamente que el ingreso per cápita. En períodos de recesión, esto resulta en un incremento en la relación gasto/PBI, mientras que durante las expansiones económicas sucede lo contrario. Una de estas teorías es la de Bird (1972), quien afirma que el efecto trinquete ascendente ocurre porque la reducción del gasto público es lenta, y por lo tanto, una caída o un crecimiento más lento del PBI eleva la relación gasto/PBI.

Otros autores analizaron cómo las políticas keynesianas pueden conducir a un aumento permanente del gasto público, e invocan mecanismos de elección

pública que involucran a políticos y burócratas que aprovechan la oportunidad de aumentar el tamaño del gobierno, como lo hacen Buchanan y Wagner (1978).

Para los países de la OCDE se encuentra evidencia empírica sobre el aumento del gasto público en recesión, comparando los cambios del gasto público y el PBI, encontrando que la elasticidad es asimétrica, siendo mayor durante las recesiones. En base a este estudio, las conclusiones de los autores Hercowitz y Strawczynski (2004), presentan evidencia de la existencia de un aumento en la relación entre gasto público y PBI (“tamaño del gobierno”) es explicado en parte por un efecto trinquete con efecto acumulado del 2% del PBI. Así mismo, sugieren que las causas del efecto trinquete se deben a presiones políticas, para mantener o incrementar el gasto social y programas sociales, y a la rigidez de los compromisos fiscales y de ciertos gastos a la baja.

Estos hallazgos también se observan en Suecia y el Reino Unido, en donde se verifica que el gasto público aumenta como respuesta a la necesidad de estímulos fiscales y apoyo social, y la relación gasto público/PBI se establece en un nivel más alto de manera permanente. Entre los factores que contribuyen al efecto trinquete, se encuentran las presiones políticas y sociales para mantener los niveles de gasto una vez que se han establecido ciertos programas y servicios durante las recesiones. Además, los compromisos presupuestarios a largo plazo, como las pensiones y los sistemas de salud pública, también limitan la capacidad de los gobiernos para reducir el gasto durante las expansiones económicas (Durevall y Henrekson, 2011).

En los países del Caribe, se sugiere que la proporción del gasto público cae menos proporcionalmente durante las crisis económicas que la tasa en el que aumenta durante los repuntes, esto porque los formuladores de políticas dudan en

reducir el nivel de gasto público en un período ya que el apoyo a los servicios sociales suele tener una mayor demanda que en épocas de crisis y tal vez esté ligado a la conveniencia política en el corto plazo (Grenade y Wright, 2013).

Por último, para el caso argentino, no se encuentra evidencia empírica de efecto trinquete en el Estado argentino para los años 1961-2009, de acuerdo al análisis realizado por Tejera, Veron y Futerman (2020) con base en el modelo de Hercowitz y Strawczynski (2004), aunque no invalida la posibilidad de la existencia de un crecimiento compatible con la hipótesis de Higgs (1987, 2021) basado en datos cualitativos, lo que lleva a estudiar el segundo punto de análisis sobre el crecimiento de Estado .

Teoría de la Autoridad Gubernamental

En este apartado se explorarán las principales teorías que ofrecen una perspectiva diferente sobre cómo se justifica el tamaño del Estado y cómo se ejerce la autoridad gubernamental. En este sentido, se distinguen dos líneas de análisis, la primera destaca las teorías acerca de cómo se organiza y opera el gobierno y cómo se toman y ejecutan las decisiones públicas, y la segunda se centra en las teorías que incorporan la ideología y las crisis como causas del crecimiento del tamaño del Estado.

Burocracia y estructura estatal

El crecimiento del Estado puede estar motivado por incentivos políticos y burocráticos que no siempre se alinean con el interés público general, pero las decisiones políticas están influenciadas por grupos de interés y a menudo la expansión del Estado beneficia a ciertos grupos a expensas de otros. Los burócratas pueden tener incentivos para aumentar su tamaño y presupuesto, ya sea para aumentar su propia influencia o para cumplir con las políticas que respondan a la demanda de servicios públicos, presiones de grupos de interés, o percepciones que el gobierno puede tener para resolver problemas sociales o económicos (Buchanan, 2003).

Por tanto, los incentivos políticos y las presiones de los grupos de interés pueden llevar a una expansión del Estado, esto a fin de consolidar su poder y satisfacer los intereses de los grupos de presión. La interacción política ya no es de dominancia sino de intercambio, lo que conduce a un juego de conflicto y cooperación donde los individuos pueden encontrar mutuamente ventajoso unir sus esfuerzos para lograr objetivos comunes, y es eficiente cuando consigue apoyo, aunque no necesariamente si la asignación de recursos es óptima (Buchanan y Tullock, 1993) .

Desde la perspectiva del poder, se deduce que hay una expansión de la autoridad gubernamental al proporcionar diferentes perspectivas sobre cómo y por qué las estructuras burocráticas tienden a crecer y mantenerse, incluso cuando pueden no ser eficientes y efectivas en términos de lograr los objetivos originales para los que fueron creadas. Si bien la burocracia puede ser necesaria para organizar y coordinar grandes instituciones o sectores, puede llevar a la rigidez y a la

ineficiencia como consecuencia de la estructura jerárquica y a menudo a la falta de incentivos para la innovación y la mejora continua (Baumol, 1967). Existe una presión constante para la expansión del sector público (mayor proporción del PBI dedicada al sector público y a las actividades burocráticas) debido a la naturaleza creciente de las actividades burocráticas y de servicios, que lleva a un aumento en el tamaño y el alcance del estado a medida que crecen las demandas de servicios públicos, administrativos y reguladores. Las burocracias pueden ser capturadas³ por los intereses particulares y grupos de presión, lo que lleva a la regulación que beneficia a unos pocos a expensas de la mayoría. En este marco, los burócratas tienen incentivos para aumentar el tamaño de sus agencias y presupuestos, ya que esto puede traducirse en mayores recursos, influencia y poder para ellos mismos (Niskanen, 1971).

Así es que, se puede resumir el aumento del Estado justificado por dos causas, la capacidad para formar y satisfacer grupos de interés y su competencia técnica para abordar complejas cuestiones de política pública. La burocracia puede formar coaliciones con grupos de interés internos y externos que comparten objetivos comunes, como otros actores políticos, organizaciones, partidos políticos y agencias reguladoras, y puede influir en el proceso político que puede incluir regulaciones favorables, acceso preferencial a recursos públicos o decisiones administrativas que protejan los intereses económicos o sociales de los grupos (Rourke, 1984).

³ Captura Regulatoria: Este fenómeno implica que las burocracias pueden ser capturadas por intereses particulares y grupos de presión externos, lo que lleva a la expansión regulatoria que beneficia a ciertos grupos a expensas de otros y puede aumentar el tamaño y la complejidad del estado.

Crisis e Ideología

La sucesión de regímenes políticos y sus ideologías impactan profundamente en la estructura y funcionamiento del Estado, alterando las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, fortaleciendo sus bases sociales de apoyo y la estructura de poder, tal como apunta Oszlak (2006) al determinar que el proceso implica cierto volumen de recursos de poder, como la coerción, información, legitimidad (autoridad, consenso, etc), el presupuesto y mecanismos ideológicos, que se adaptan a los cambios resultantes del proceso de descentralización, privatización y desregulación.

Cada fuente de poder puede afectar la implementación de las políticas públicas e influye en la expansión del Estado, a la vez que las crisis motivan intervenciones que son difíciles de dejar ya que se obtienen nuevos beneficios con la acción gubernamental que altera la ideología prevaleciente (Higgs, 1987, 2021).

Al determinar que la orientación ideológica del partido gobernante va a establecer las preferencias de gasto público y el tipo de política fiscal que lleven a cabo, los Estados aumentan su poder y alcance a causa, principalmente, de esta variable y las crisis. En períodos de crisis el Estado interviene para atenuar sus efectos, pero no necesariamente agota su papel intervencionista al pasar la crisis, ni siquiera hasta el tamaño que habría alcanzado si el ritmo de crecimiento anterior a la crisis se hubiera mantenido en lugar de ser desplazado por los acontecimientos (Higgs, 1987, 2021).

Existe luego una dificultad en detraer el exceso de capacidades que adopta en periodos de crisis debido a los elevados costos de transacción y las fuerzas políticas y sociales que buscan formas de mantener esas medidas de manera

permanente. Por ello Higgs (1987, 2021) entiende que prevalecen algunas explicaciones que sustentan el aumento del Estado:

Modernización: el Estado moderno intenta dejar atrás el modelo centralizado y burocrático que lo distinguía, para ser más flexible, eficiente y eficaz en la forma en que se administra y resuelve las demandas de la sociedad. La particularidad prioritaria que adquirió el Estado fue la creación de los distintos órganos para su sustento, lo que es reflejo de que se han asumido nuevas actividades y participación estatal en la sociedad (Tarrow, 1997). Si bien esta mayor participación del Estado se refleja en el aumento del gasto público que recae sobre el consumo y la inversión, la modernización es un camino para mitigar este aumento, (IDESA, 2017).

Bienes Públicos: el aumento de las acciones del Estado, puede estar explicado por la provisión de ciertos bienes considerados públicos (Pérez Salazar, 2009). Los bienes públicos aparecen cuando el mercado falla en proporcionarlos, lo que ha llevado a que el Estado requiera actualizar la infraestructura, fortalecer su carácter institucional y mejorar los servicios colectivos que aporta en pos de lograr un crecimiento y responder ante una sociedad globalizada.

Estado del bienestar: el crecimiento del Estado es el resultado de la acción política. Con el surgimiento del Estado de Bienestar se rechazó el modelo del Estado limitado para incorporar nuevas características. Algunas de las características más recurrentes de este tipo de modelo de Estado es su intervencionismo en la política económica (fiscal, monetaria y presupuestaria), la seguridad social, el nivel de consumo (estímulo del crecimiento) y los subsidios en políticas educativas y culturales (Higgs, 1987, 2021). En épocas de grandes crisis, como la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento del Estado se explicaba por las transferencias en efectivo a las personas pero no por un crecimiento estructural

(Tullock, 1995).

Ideología: determina la actividad sociopolítica y tiene la capacidad de guiar a las masas e impulsar la acción política, provocando consecuencias en el comportamiento político y las instituciones económicas. Toma fuerza como factor de expansión en el momento que se desarrolla una crisis, aparecen quienes defienden el statu quo para defender las instituciones golpeadas, pero también son el escenario perfecto para el surgimiento de nuevos líderes e ideas que buscan ganar adeptos codificando sus discursos en función de sus reclamos. Así es que los líderes pueden manipular mejor la economía, usando al Estado como agente reparador y solucionador de los problemas que agravan a las masas, y desestimar al sistema de mercado como la mejor opción para equilibrar la economía (Higgs, 1987, 2021).

Crisis: durante momentos de crisis, el Estado asume un rol central en la regulación de actividades y el mantenimiento del orden social, funciones que se han intensificado con la globalización y que requieren una participación estatal cada vez más activa. La reciente experiencia de crisis a nivel mundial, especialmente en los últimos dos años, ha demostrado cómo el Estado interviene de manera decisiva para mitigar los efectos adversos en individuos y empresas, evidenciando la limitación del mercado para enfrentar por sí solo estos desafíos. Ante la insuficiencia del mercado, la población demanda una mayor intervención estatal, que se vuelve esencial para proteger a los sectores más vulnerables y para facilitar la recuperación económica. Además, el Estado utiliza su poder coercitivo no solo para minimizar los impactos negativos de la crisis, sino también para asegurar la estabilidad social durante y después de la reactivación económica (Higgs, 1987, 2021).

CAPÍTULO IV. LA TRAYECTORIA DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público es una de las principales herramientas que tiene un Estado para intervenir en la economía e influir directamente en el desarrollo y bienestar de un país. Estudiar su trayectoria dará un panorama sobre cómo se distribuyen y utilizan los recursos públicos, tendencias y patrones que han influido en la formulación de políticas públicas.

La trayectoria del gasto público

La trayectoria del gasto público refleja los cambios en las prioridades y las necesidades de la sociedad a lo largo del tiempo, así como la capacidad del gobierno para gestionar y asignar recursos en función de las condiciones económicas, sociales y políticas. A continuación se hará un breve repaso del patrón de evolución del gasto público a nivel mundial y para el caso de Argentina, haciendo distinción de alguno de los hitos más importantes que han sucedido aproximadamente los últimos 100 años.

Evolución histórica del gasto público a nivel mundial

Diversas teorías previamente desarrolladas sostienen que el aumento del gasto público ha respondido en gran medida al aumento de prestaciones sociales como respuesta a nuevas demandas sociales, tal como sugiere la Ley de Wagner. Sin embargo, si se observa la trayectoria del gasto público a nivel global, éste no presenta un comportamiento homogéneo en el tiempo, ni a nivel países.

Hasta la Primera Guerra Mundial el Estado era más bien pequeño con un rol limitado, sus funciones incluían la defensa del territorio, la protección de individuos y sus propiedades, la administración de bienes públicos, la administración de justicia y la realización de obras de infraestructura. El gasto público representaba entre el 7% (Estados Unidos) y el 17% (Francia y Austria) del PBI en ese momento (Tanzi (2005).

Reflejado en los datos de la tabla siguiente, el mayor aumento en el gasto público ocurrió entre la década de 1960 y mediados de la década de 1980, período en que el gasto público se acercó o superó el 50% del PIB en países como Austria, Suecia (llegó al 60%), Italia, Francia, Dinamarca, Alemania, Bélgica y los Países Bajos. A partir de aquí, el gasto público mundial se mantuvo cerca de los niveles más altos en la relación gasto público/PBI que se registraron desde 1870.

Tabla III

Gasto público a nivel mundial como % del PBI

	Fines del siglo XIX	Pre - Primera Guerra Mundial	Post - Primera Guerra Mundial	Pre - Segunda Guerra Mundial	Post - Segunda Guerra Mundial					
	Alrededor de 1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2002	2012
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	34,4	36,6
Austria	10,5	17	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	50,6	51,1
Canadá			16,7	25	28,6	38,8	46	44,7	40,6	41
Francia	12,6	17	27,6	29	34,6	46,1	49,8	55	52,9	56,6
Alemania	10	14,8	25	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	47,9	45
Italia	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	47,1	50,7
Irlanda			18,8	25,5	28	48,9	41,2	42	33,1	41,6
Japón	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32	31,3	35,9	36,6	41,3
Nueva Zelanda			24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7	33,5	37,3
Noruega	5,9	9,3	16	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2	46,4	43,4
Suecia	5,7	10,4	10,9	16,5	31	60,1	59,1	64,2	53,4	50,1
Suiza	16,5	14	17	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	36,3	32,7
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30	32,2	43	39,9	43	38,4	43,5
Estados Unidos	7,3	7,5	12,1	19,7	27	31,4	32,8	32,4	35,7	40,2
Promedio	10,8	13,1	19,6	23,8	28	41,9	43	45	41,9	43,6

Fuente: Tanzi (2005)

Para el caso de América Latina, entre los años 2000 y 2018 el gasto público aumentó del 17,8% del PBI al 20,7% al finalizar el período, de acuerdo al estudio realizado por Podesta (2020). Toma particular importancia para estos países la crisis económica mundial de 2008-2009, período en el cual gran parte de estos países implementaron políticas fiscales expansivas, principalmente en gasto en subsidios, transferencias y ciertos programas sociales, estableciéndose en algunos casos de manera permanente.

Este mismo autor a su vez encuentra que, dentro de la región los países de América del Sur parten de un gasto público más elevado y tienen un mayor ritmo del crecimiento del gasto. En cuanto a las funciones que más peso tienen en las erogaciones, se identifican aquellas destinadas a políticas sociales como la salud, la educación y protección social.

Utilizando la misma base de datos, en la tabla IV se exponen las principales erogaciones, de acuerdo a las principales funciones que detalla Podesta (2020), para distintos países de América del Sur para los años 1990-2020.

Tabla IV

Gasto público de países de América del Sur por función como % del PBI

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Paraguay	Uruguay
	Asuntos económicos					
1990-1999	1,6522813	1,4948118	2,4705189	1,5655342	1,52139475	1,5346135
2000-2009	2,2939601	1,2002552	2,5565274	1,2483104	1,7012813	1,2131304
2010-2020	4,33679491	1,18452	2,84975773	1,3981801	2,03033645	1,34492045
	Educación					
1990-1999	0,8431591	1,1409459	2,6744132	2,394968	1,823254	1,6021088
2000-2009	1,0244334	1,5376189	3,5616565	3,301313	2,9892081	2,8306129
2010-2020	1,43655591	2,225221	4,65210664	3,2613247	3,10549	4,127866
	Protección social					
1990-1999	6,7597131	8,4254783	7,4047446	1,0990746	1,62383525	5,7946616
2000-2009	6,5935124	10,1635146	6,7243498	5,0249777	2,2408494	5,1900269
2010-2020	10,4838871	12,1683409	6,34100382	6,1467041	3,32605136	6,14481273
	Salud					
1990-1999	1,4104375	1,783859	2,2142478	0,9575805	0,64455275	1,3283909
2000-2009	0,6882342	1,6756524	2,8568279	1,7024486	1,004551	1,6796598
2010-2020	0,85729427	2,066296	4,37704355	2,4856205	1,82722655	2,859589

Fuente: elaboración propia en base a CepalSTAT

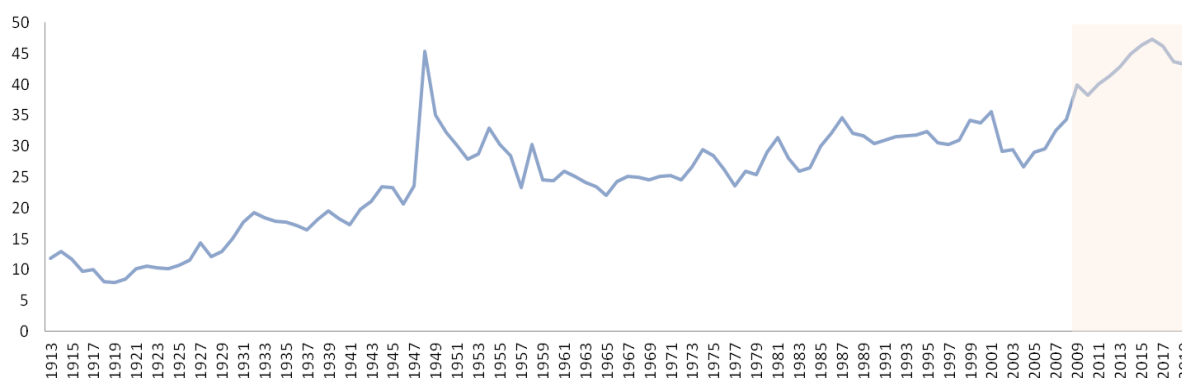
La trayectoria histórica del crecimiento del Estado argentino

En Argentina, la evolución del gasto público ha seguido una tendencia similar a la observada en otras partes del mundo, mostrando un aumento constante a lo largo del tiempo. Como resultado, se han enfrentado numerosos años con déficits fiscales persistentes.

Durante la Primera Guerra Mundial, el sector público demostró una notable flexibilidad al reducir los gastos en respuesta a la disminución de los ingresos provenientes del comercio exterior y del endeudamiento externo. En contraste, la evolución del gasto público entre 1961 y 2002 no presenta una tendencia clara, aunque parece alcanzar un "techo" o valor máximo, el cual es superado por los valores más altos en la proporción gasto público/PBI que se han registrado desde 1913, consecuencia de una notable expansión del tamaño del gasto en los años siguientes.

Gráfico I.

Gasto público consolidado como % del PBI. Evolución 1913 - 2019



Fuente: Elaboración propia en base a Porto (2020) para 1913 - 1979 y Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica para 1980 - 2019

Los cambios en la participación del Estado responden a diferentes medidas de política económica. A continuación, se presentan las principales medidas fiscales aplicadas en la historia argentina dividiendo en 3 etapas, a saber: la primera contendrá los años 1913 - 1942, período en que Argentina experimentó un crecimiento económico moderado con un aumento en el gasto público que promediaba casi el 14% del PBI; la segunda etapa comienza en 1943 marcada por un aumento significativo del gasto público, con inversiones en infraestructura, salud y educación y para el cual, hasta 2007, promediaba el 28% del PBI; la última etapa será la de estudio, entre 2008-2019, caracterizada por un crecimiento del gasto público con un enfoque en subsidios y programas sociales, que promediaba el 42% con un pico de 47,31%.

Tabla V

Gasto público por finalidad y función del Gobierno Nacional como % del Gasto total

	1941/ 1945	1951/ 1955	1965/ 1970	1976/ 1980	1986/ 1990	1995/ 2000	2001/ 2010	2011/ 2019
Administración General	4,8	7,2	6,6	7,4	16,7	5,65	5,11	4,01
Defensa	23	17,2	11,9	11,9	7,5	7,67	6,58	4,69
Seguridad	3,6	3,6	3,5	3,7	2,9			
Sanidad	6,6	6,6	4,7	2,7	2,7	14,66	13,21	13,54
Cultura y Educación	11,2	11,5	12,2	7,6	7,2	6,14	6,09	5,91
Desarrollo de la Economía	33,1	37,5	26,9	24,8	24,3	4,43	12,33	17,18
Bienestar Social	6,5	13	31,4	33,3	32,6	45,02	42,79	42,65
Deuda Pública	11,2	5,5	2,7	18,78	10,89	14,81	12,4	10,58

Fuente: elaboración propia en base a Porto (2020), Presupuesto Administración Nacional Series 1965- 2006 (2007) y Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica

Comparando los diferentes periodos, en el cuadro precedente se encuentra que algunas funciones han variado fuertemente en su peso sobre el gasto público. Como se verá más adelante, para el período de análisis se le dará más relevancia a las funciones de Sanidad, la cual ha tenido altos y bajos a través de los años registrando una mayor relevancia a partir de los 90. La función Educación fue perdiendo terreno a través de los años, al igual que la función Desarrollo de la Economía donde se encuadran los subsidios y la inversión en servicios públicos. Finalmente se denota un gran aumento en Bienestar Social principalmente explicado por el gasto en Seguridad Social.

Etapa I: de 1913 a 1942

El auge económico experimentado a principio del Siglo XX, basado en la exportación de productos agrícolas, marcó el inicio de un papel más activo del Estado argentino en la economía, principalmente con inversión extranjera (en ferrocarriles, transporte y servicios públicos), que representaba al 50% de los activos fijos de la economía nacional (Ferrer, 2021). Sin embargo, con la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión los mercados se cerraron, socavando los resultados positivos de los años pasados.

Como se observa en el gráfico I, en el período de 1913-1915 el gasto del sector público consolidado representaba en promedio el 12,2% del Producto Interno Bruto, reduciendo este porcentaje a 8,9% entre 1916-1920, para aumentar nuevamente a un 11,3% para el periodo 1921-1928.

Con el impacto de la crisis de 1929 el Estado argentino decidió asumir el

papel como Estado de Bienestar o Estado Keynesiano, con más intervenciones, regulaciones, protección y promoción social (crece la empresa pública), iniciando una fase de industrialización liviana y moderna. En este contexto, el Estado aumentó su gasto público destacando su participación en la inversión pública, la creación de nuevos impuestos internos y la implementación del sistema de Coparticipación Federal (Porto, 2020). El gasto público consolidado pasó de representar un 13% del PBI en 1929 para aumentar casi constantemente a un 19,5% en 1939.

Etapa II: de 1943 a 2007

El gasto del sector público volvió acentuar su tendencia hasta llegar a representar un promedio de 22,42% del PBI entre los años 1943-1947 con un pico de 45,4% en 1948, explicado principalmente por la inversión en empresas estatales, que pasó de ocupar el 6% del gasto/PBI al 8,7% entre 1945-1949 (Porto, 2020).

Esta rápida expansión del gasto en inversión de empresas estatales se explica por un rol de Estado más empresario, que comenzó en 1945 al nacionalizarse la Compañía Primitiva de Gas, seguido de la fundación en 1947 de Agua y Energía Eléctrica, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y la nacionalización de los Ferrocarriles. Sumando en los años siguientes: en 1949 se nacionalizó Flota Fluvial, en 1959 se funda Aerolíneas Argentinas (fusión de Alfa, Zonda, Fama y Aeroposta), los puertos comerciales del país se nacionalizaron a partir de 1947, creándose en 1956 la Administración General de Puertos, y en 1958 se funda Yacimientos Carboníferos Fiscales y Segba (Ugalde, 1983).

Lo que resalta en estos años es el pico del 45,4% del PBI en 1948, pero que

se vió detenido por la recesión de 1949-1952, reactivándose al superar las restricciones de descapitalización y el deterioro de la exportación, hasta las recesiones de 1959, 1962-1963. El gasto público experimentó variaciones significativas entre 1950 y 1960. En 1950, representaba el 32,3% del PIB, disminuyendo al 27,9% en 1952, pero recuperando su nivel inicial en 1954. Entre 1955 y 1960, el gasto mostró fluctuaciones abruptas, pasando del 30,3% en 1955 al 23,3% en 1957, para luego aumentar nuevamente al 30,3% en 1958, y finalmente estabilizarse alrededor del 24,5% entre 1959 y 1960.

De acuerdo a datos aportados en Porto (2020), el gasto público fluctúa entre las bandas 22,1% en 1965, mientras se impulsaba la sustitución de importaciones y se respalda la inversión privada, y 28,5% cuando se comienza con programas de estímulo fiscal e inversión entre 1970/72. En 1973 se produce otro pico y se debe a que el Estado vuelve a tener gran presencia para paliar el desempleo y la inflación, generando picos de 29,4% en 1974 con políticas similares a las de 1940.

Sin embargo, en 1979 se comenzó a controlar de manera más estricta el gasto público especialmente en lo que respecta a los gastos de capital, pero hacia 1980⁴/81 el gasto público alcanzó nuevamente niveles elevados, en parte debido al aumento de los gastos en defensa y la alta deuda pública, llegando al máximo del 31,4% en 1981, y posteriormente disminuyó al 25,92% en 1983.

Los años siguientes fueron fluctuantes, en 1985 el gasto público representó el 29,95% que siguió en aumento promediando un 30,16% para la década de 1980, que ni siquiera con la hiperinflación recayó marcadamente, perdiendo poco más de un punto para 1990. A pesar que el presidente de entonces, Carlos Menem, decidió

⁴ A partir de aquí los datos de gasto público y PBI son tomados de la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica - Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Anexo II.

bajar los gastos en servicios económicos y se re-convirtió a un Estado empresario, las variaciones en el gasto público fueron leves, promediando 31,50% para la década de 1990.

Para el 2001 se registró el valor más alto que había tenido el gasto público desde los años 50 en relación al PBI (35,6%), dado principalmente por el creciente endeudamiento público y privado. Sin embargo, la situación económica, política y social comenzó a ser insostenible consecuencia de un período de recesión desde 1999, y en 2001 se promulgó la Ley N° 25.453 de Déficit Cero que recortaría 5,5% del gasto público para el año siguiente.

Luego de la crisis de 2001 el gasto público cayó fuertemente hasta representar el 24,6% en 2002, pero comenzó a aumentar sostenidamente en los años siguientes, alcanzando el 30,8% en 2007 (valores encontrados en 1949 y la época de los ´50).

Esta etapa también incluye una serie de normativas⁵ que han dado origen a las leyes vigentes hoy en día, y en la que el Estado aún mantiene o reforzó su presencia, a ser como:

- Ley N° 12.921/1946 pasó a ser cimiento de toda la legislación laboral Argentina, que establece la obligatoriedad del salario mínimo, vital y móvil y también le dió poder y presencia a las organizaciones sindicales: mientras que entre 1936 y 1940 se habían firmado 46 convenios, en 1944 se firmaron 421 y en 1945 de 305, lo que logró en 1953 la promulgación de la Ley de Convenciones Colectivas N° 14.250 que les otorgaría personería gremial y derechos de representación, además de ser clave para mantener e incluso ampliar el sistema de protección social.

⁵ La normativa puede ser consultada en la página del Ministerio de Justicia de la Nación.

- Las nuevas leyes de previsión social tienen su correspondencia con la Ley N° 13.478/1948 que otorgaron pensiones no contributivas a los mayores de 60 años que no estuvieran amparados por algún esquema jubilatorio y no contaran con medios suficientes de subsistencia y la Ley N° 14.370/1954 que fue clave para romper con el sistema de capitalización privado al otorgar un nuevo régimen de jubilación.

- En 1957 se crearon las primeras cajas de compensación de Asignaciones familiares, originando programas de subsidios que hoy son la base del sistema de seguridad social. Las mismas fueron unificadas y ampliadas en la Ley N° 18.017.

- Ley N° 14.499/1958 dispone la aplicación del haber jubilatorio en 82% móvil del cargo de mayor jerarquía que hubiese desempeñado en su vida activa. Esta Ley estuvo vigente hasta el año 2023.

- Ley N° 16459/1964 es fundamental en el marco de la legislación laboral argentina ya que establece el salario mínimo que los empleadores deben pagar a sus trabajadores, garantizando un nivel mínimo de ingreso para cubrir necesidades básicas. Esta ley es crucial para la protección de los derechos laborales, y es el Estado quien decide cuál es su ajuste.

- Ley Oñativia 1964 (N° 16462 y N° 16463) antecedente para la creación de la ANMAT (1992), a fin de ampliar el acceso a medicamentos a toda la población limitando el precio y garantizando su calidad.

- Creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados (más conocidos como PAMI) en 1971, dando más poder al Estado de influir en cómo se distribuyen los recursos y se priorizan las necesidades de la población de jubilados.

- Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) 1972, interviniendo en el mercado inmobiliario, por medio de la supervisión y regulación de proyectos de construcción, la asignación de subsidios y préstamos, y la implementación de políticas para fomentar el desarrollo urbano.
- Ley N° 22105/1979. Con la Ley de Asociación Sindical, el Estado tuvo el control sobre los sindicatos, prohibiendo conformar organismos confederales o de tercer grado, la inhibición de participar en actividades políticas y la separación de las obras sociales de los sindicatos.
- Con la promulgación de la Ley N° 23.660/1988, del Sistema Nacional de Obras Sociales, la conducción de las obras sociales correspondió a la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) y dispuso que las obras sociales deben brindar una cobertura integral de salud (servicios médicos, farmacéuticos, hospitalarios y de rehabilitación, entre otros). En base a esta Ley se crea el Programa Médico Obligatorio (1995), existente hasta hoy, que contempla una canasta básica de prestaciones obligatorias para todas las prepagas y obras sociales.
- El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, fue parte de un conjunto de políticas destinadas a enfrentar las dificultades sociales y económicas derivadas de la crisis de 2001-2002. Con el tiempo, fue reemplazado por otros programas de asistencia social y políticas de empleo, como el Programa Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias por la Inclusión Social, que continuaron con el objetivo de apoyar a las familias y fomentar la inclusión laboral.

Etapa III: de 2008 a 2019

Para 2008, el gasto público consolidado en Argentina era de \$97.922 por habitante. Este monto aumentó significativamente a lo largo de los años, alcanzando \$260.921,84 en 2012, \$639.179 en 2015 y \$2.074.293 en 2019 a valores corrientes. En términos del Producto Bruto Interno (PBI), el gasto público también mostró un incremento notable, pasando del 34,3% del PBI en 2008 al 47,31% en 2016 alcanzando el valor más alto de la serie, para luego descender al 43,24% en 2019.

Para poner en perspectiva la magnitud de esta expansión, se observa que el promedio del gasto público como porcentaje del PBI entre 1980 y 1989 fue del 30,16%. Entre 1990 y 2001, el promedio fue del 32,03%, con un pico del 35,6% en 2001. Este porcentaje disminuyó al 29,39% entre 2002 y 2007, para luego escalar a un promedio del 38,12% en el período 2008-2011, 43,86% entre 2012 y 2015, y finalmente al 45,12% en el período 2016-2019.

Tabla VI

Gasto público consolidado total, per cápita y como % del PBI

	GASTO PÚBLICO TOTAL*	GASTO PÚBLICO PER CÁPITA*	GASTO PÚBLICO como % PBI
2007	291.375,82	73.070,27	32,48
2008	394.368,59	97.921,95	34,3
2009	497.752,54	122.345,00	39,89

2010	635.942,51	155.912,39	38,27
2011	871.755,62	211.275,84	40,01
2012	1.088.910,18	260.921,36	41,28
2013	1.434.958,74	340.013,97	42,86
2014	2.060.288,36	482.848,02	44,99
2015	2.756.906,37	639.179,39	46,3
2016	3.892.578,66	892.990,54	47,30
2017	4.930.818,74	1.219.047,99	46,25
2018	6.438.560,56	1.447.046,32	43,66
2019	9.321.608,50	2.074.293,65	43,23

*Valores en millones de pesos

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica y Banco Mundial.

Como se estudiará más adelante, este periodo también está caracterizado por las políticas que se implementaron, la mayoría con base en los programas de años anteriores. La movilidad jubilatoria, la creación del SIPA, la ampliación de las Asignaciones familiares y las estatizaciones, hacen de este periodo el de mayor expansión del gasto público del Estado argentino.

CAPÍTULO V. EVIDENCIA EMPÍRICA

A partir de lo expuesto en el capítulo III, se analizará la existencia (o no) del efecto trinquete en Argentina para el periodo 2008-2019, a través de dos indicadores: con el primer indicador se estudiará la existencia de un efecto trinquete en función de la participación del gasto público consolidado como % del PBI, medido por la relación del gasto público consolidado total y el PBI en términos constantes y per cápita. El segundo indicador se basará en el carácter ideológico y político-institucional en las que se basan las decisiones políticas, estudiado a través del alcance de la autoridad gubernamental sobre la toma de decisiones económicas, la expansión de sus funciones y la intervención del Estado ante las crisis y los nuevos roles que asume a partir de estas.

Indicador I del Efecto Trinquete: relación entre gasto público y PBI

Los datos del gasto público comprendido en el presente estudio corresponde al Sector Público Consolidado No Financiero publicado por la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica (Anexo I), el PBI corresponde a la serie año base 2004 publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y los datos de Población del Banco Mundial.

Comenzando el desarrollo se tendrá en consideración los enunciados de Hercowitz y Strawczynski (2004)⁶, autores que afirman que existe un efecto trinquete cuando la relación entre el gasto público y el PBI muestra un crecimiento sostenido del 2% con efecto acumulado. En este sentido, el análisis de los datos de Argentina revela que, en 2009 hubo un aumento notable del gasto público consolidado, que superó el 16,27%. A pesar de una ligera disminución posterior, este gasto no regresó a la tendencia que habría seguido si se hubiese alineado con el crecimiento del PBI hasta el 2016 (Tabla VII).

Al examinar la Tabla VII, se observa que durante el periodo estudiado, el gasto público consolidado creció un 26,05% en relación al PBI, mientras que el PBI solo aumentó un 7,12%. Este desbalance indica una clara expansión del rol del Estado en la economía, sugiriendo que el crecimiento del gasto público se ha mantenido por encima de la capacidad de crecimiento del PBI. Esto refuerza la idea

⁶ Es dable mencionar que el trabajo de Tejera, Veron y Futerman (2020) para el caso de Argentina se ha basado en estos mismos autores, concluyendo que no existe un efecto trinquete para los años 1962-2009.

de que el gasto público se ha convertido en un componente estructural de la economía Argentina, que tiende a mantenerse en niveles altos, independientemente de las fluctuaciones en el crecimiento económico.

Hasta el 2016 el comportamiento del gasto público consolidado es creciente en casi todos los años y, excepto para 2010, siempre por encima del crecimiento del PBI, discontinuándose esta tendencia para los siguientes años. Consecuentemente, de acuerdo a lo estudiado en el capítulo II, se podría entonces argumentar que entre los factores que han impulsado el crecimiento del gasto público en Argentina se encuentran las crisis económicas y financieras, que han requerido intervención estatal para estabilizar la economía y proteger a los sectores más vulnerables, pero como se verá a continuación su tendencia a crecer es continua aún en momentos de estabilidad.

De igual manera, si se analiza la relación del crecimiento de estas variables en términos per cápita, mientras el PBI decreció 5,26%, el gasto público consolidado aumentó un 19,42% para el periodo en estudio. Esto puede indicar que en tiempos de recesión el gobierno ha aplicado políticas fiscales para estimular la economía y apoyar a la sociedad, sin embargo a partir de 2012 en términos per cápita el PBI fue casi en descenso mientras el gasto público continuó en ascenso hasta 2017.

Tabla VII

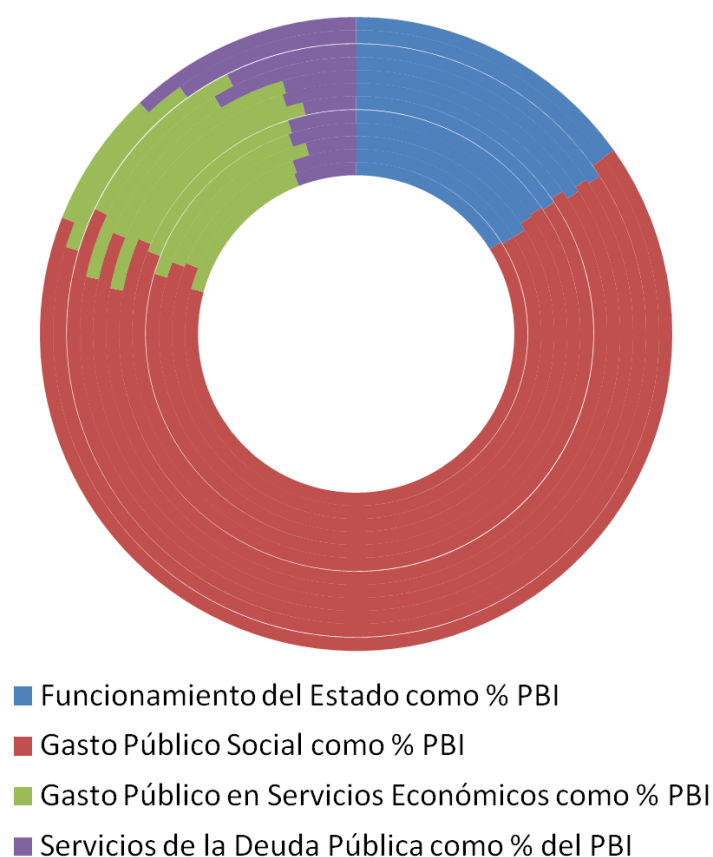
Gasto Público Consolidado a valores constantes en millones de pesos y como porcentaje del PBI

	GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO TOTAL	% AUMENTO GPC	PBI	% AUMENTO PBI
2008	\$ 222.003,93	9,89 %	\$ 647.176,16	4,06 %
2009	\$ 242.856,73	9,39 %	\$ 608.872,88	-5,92 %
2010	\$ 256.610,19	5,66 %	\$ 670.523,68	10,13 %
2011	\$ 284.360,25	10,81 %	\$ 710.781,60	6,00 %
2012	\$ 290.393,51	2,12 %	\$ 703.485,99	-1,03 %
2013	\$ 308.739,32	6,32 %	\$ 720.407,11	2,41 %
2014	\$ 315.991,63	2,35 %	\$ 702.306,05	-2,51 %
2015	\$ 334.044,65	5,71 %	\$ 721.487,15	2,73 %
2016	\$ 334.220,62	0,05 %	\$ 706.477,85	-2,08 %
2017	\$ 335.986,90	0,53 %	\$ 726.389,95	2,82 %
2018	\$ 308.887,83	-8,07 %	\$ 707.377,44	-2,62 %
2019	\$ 299.741,52	-2,96 %	\$ 693.223,80	-2,00 %

Fuente: elaborado en base Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica y Ministerio de Economía

Gráfico II

Gasto público desglosado como % del PBI, 2008-2019 (de adentro hacia afuera)



Fuente: elaborado en base Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica y Ministerio de Economía

Como ya se ha visto, entre 2008 y 2019 el gasto público consolidado en Argentina experimentó un notable incremento del 26,05%, en contraste con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), que fue de solo 7,12% en términos constantes, sin embargo este aumento en el gasto público se distribuyó en diferentes funciones con variaciones significativas.

En términos de la función "funcionamiento del Estado", el gasto como porcentaje del PBI aumentó un 1% en 2009 y luego mostró una ligera disminución en

los años siguientes. En contraste, el "gasto público social" experimentó una dinámica distinta. En 2009, se registró un aumento del 4,25%, y a pesar de algunas caídas menores en los años posteriores, el gasto en esta función continuó en alza hasta 2017. Este crecimiento sostenido en el gasto social resalta la prioridad del gobierno en esta área.

Para los años posteriores, el patrón continuó con leves aumentos en el gasto público en sus diversas funciones. Sin embargo, a partir de 2018, la relación entre el gasto público y el PBI comenzó a declinar, excepto en el caso de los servicios de la deuda. Esta última categoría mostró un comportamiento más variable: aumentó en un 11,9% en 2009, pero luego experimentó caídas significativas en 2010 y 2013, para después registrar aumentos notables en 2011, 2014 y 2016.

Dado este contexto, es relevante concentrarse en la función de "gasto público social", ya que ha mostrado un crecimiento exponencial en términos del PBI. Esta función abarca áreas clave como educación, salud, promoción y asistencia social, y previsión social. Otras áreas relevantes incluyen vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado, trabajo y otros servicios urbanos. También se hará hincapié en el estudio del "gasto en servicios económicos" el cual experimentó un fuerte aumento hasta 2014, considerando que en Argentina históricamente se ha otorgado subsidios significativos a los servicios de electricidad, gas, combustibles y transporte. Este tipo de políticas pueden ser políticamente sensibles, ya que afectan directamente el costo de vida de los ciudadanos y usualmente generan resistencia social, lo que impone desafíos significativos en términos de sostenibilidad fiscal, eficiencia y equidad. Sin embargo, sufrió una fuerte retracción para los años siguientes.

Cabe aclarar que, aunque los "servicios de la deuda" también han

evidenciado un aumento considerable en proporción del PBI, alcanzando más del 2% en 2016 en términos constantes, es crucial indicar que la deuda pública no refleja directamente el tamaño del Estado. Cuando un gobierno incurre en un déficit fiscal, a menudo aumenta el gasto público para estimular la economía o para financiar proyectos específicos. Este aumento en el gasto puede estar asociado con el efecto trinquete, ya que una vez que los programas están en marcha, puede ser difícil recortar el gasto incluso si las condiciones económicas cambian y el déficit se convierte en un problema persistente.

Por ello, el efecto trinquete puede hacer que la reducción del déficit sea más complicada. Si el gasto público aumenta y se institucionaliza (por ejemplo, a través de programas sociales permanentes), el gobierno puede encontrar más difícil y políticamente riesgoso reducir el gasto para cerrar el déficit, perpetuando el déficit fiscal, tal como sucede a partir de 2009, y aumentando la deuda pública. Pero como se hace referencia, la deuda es consecuencia y no causa de un mayor gasto, que no va acompañado con un incremento en la recaudación.

Tabla VIII

Resultado Primario y PBI Corriente en millones de pesos.

	Resultado Primario (RP)	PBI corriente	RP/PBI
2008	\$ 2.410,3	\$ 1.149.646	0,21%
2009	\$ -25.264,6	\$ 1.247.929	-2,02%
2010	\$ -1.849	\$ 1.661.721	-0,11%
2011	\$ -66.485,4	\$ 2.179.024	-3,05%
2012	\$ -62.016	\$ 2.637.914	-2,35%
2013	\$ -81.972,3	\$ 3.348.308	-2,45%
2014	\$ -167.451,1	\$ 4.579.086	-3,66%
2015	\$ -284.295,6	\$ 5.954.511	-4,77%
2016	\$ -517.031,2	\$ 8.228.160	-6,28%
2017	\$ -669.023,6	\$ 10.660.228	-6,28%
2018	\$ -172.852,3	\$ 14.744.811	-1,17%
2019	\$ 182.869,9	\$ 21.558.444	0,85%

Fuente: elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto e INDEC

Para estudiar la existencia del efecto trinquete en Argentina entre 2008 y 2019, se realizará un análisis detallado de las políticas implementadas en años anteriores que perduran hasta el presente, así como de aquellas incorporadas a la agenda del gobierno en respuesta a los cambios en las condiciones económicas del país. Será fundamental examinar el “gasto público social” y los “servicios económicos” para determinar en qué partidas presupuestarias se dedican mayores recursos y evaluar la creación o continuación de programas, con el fin de diagnosticar el interés político en mantener o expandir estos programas. Es importante no perder de vista que, cuando se introducen o expanden programas, el efecto trinquete se manifiesta en la dificultad de revertir los aumentos en el gasto. Una vez que los programas están establecidos y los ciudadanos se acostumbran a los beneficios, es políticamente difícil reducir el gasto o eliminar los programas, incluso si las condiciones económicas cambian.

Educación

Al analizar el gasto en educación con respecto al Producto Bruto Interno (PBI) a precios constantes, tiene por lo general un patrón procíclico en relación con el crecimiento económico que se evidenció en los años 2008, 2010, 2011, 2013 a 2019. Pero en el año 2009, cuando la economía experimentó contracciones (una disminución en el valor del PBI), la inversión educativa como parte del PBI tendió a aumentar (esto es un comportamiento contracíclico). Esto se debe a que el gasto público en educación tiende a mantenerse constante o aumentar incluso durante períodos de desaceleración económica, observándose para el año 2009 un salto del

8,28% en gasto en educación cuando el PBI cayó 5,92%, lo mismo sucede en el año 2012 donde el gasto educativo aumentó levemente, pero la economía se contrajo 1,03%.

Tabla IX

Variación real del gasto público en Educación vs PBI

	Variación Gasto Consolidado en Educación a precios constantes	Variación PBI Constante
2008	10,63 %	4,06 %
2009	8,28 %	-5,92 %
2010	1,03 %	10,13 %
2011	13,00 %	6,00 %
2012	0,40 %	-1,03 %
2013	5,51 %	2,41 %
2014	-2,88 %	-2,51 %
2015	10,64 %	2,73 %
2016	-7,61 %	-2,08 %
2017	1,82 %	2,82 %
2018	-12,85 %	-2,62 %
2019	-5,35 %	-2,00 %

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica

En casi todos los años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hubo un incremento del gasto educativo, excepto en 2014 que se contrajo 2,88%. Contrariamente, en el mandato siguiente el gasto en educación cayó en casi todos los años excepto 2017, destacando que en el período del 2012 hasta 2017 se cumple la meta del 6% del PBI en gasto en educación estipulado por la Ley de Financiamiento Educativo si se incluye “Ciencia y técnica” y “Cultura”.

Luego de la crisis de 2008 el gasto en educación continuó a pesar de las caídas de productos en algunos años, manteniéndose hasta 2013. Esto indica que pasada la crisis de 2012 el gasto sigue en aumento, contrario a lo que sucede luego de la crisis de 2015 en que el gasto en educación se revierte para caer más que el Producto Bruto Interno. Para la siguiente gestión, 2017 fue el único año con aumento en el gasto en educación, quedando para el resto de los años una marcada prociclicidad en años con PBI de crecimiento negativo.

Esta función del Estado que representaba el 3,87% del PBI o bien el 14,54% del gasto público consolidado para 2004, para el periodo 2008-2015 mantuvo un promedio encima del 6% del PBI y para 2016-2019 de 5,91% si se incluyen “Ciencia y técnica” y “Cultura”. Si se excluyen estas subfunciones el promedio baja a 5,53% para el primer periodo y 5,44% para el último gobierno analizado. Esto tiene que ver con las metas impuestas por la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075/05⁷ y la Ley de Educación Técnica Profesional N° 26.058/05, impulsadas para fortalecer el sistema educativo, seguidas por la nueva Ley de Educación Nacional n° 26.206/06⁸, que derogó la legislación de los años '90, que si bien fueron anteriores al periodo

⁷ La Ley de Financiamiento Educativo tenía vigencia originalmente hasta 2010, y disponía una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional, sin embargo con la Ley de Educación Nacional se estipula que una vez alcanza la meta del 6% esta no podría ser menos, y solo contando Educación y Cultura sin incluir Ciencia y Tecnología. Considerando este último punto, solo en 2015 se alcanzó la meta siendo el esfuerzo educativo consolidado prácticamente constante, cerca de 15% del gasto público social.

⁸ Reconoce la educación como bien público y derecho personal y social, como prioridad nacional y política de Estado y atribuye al Estado las responsabilidades de propulsar políticas públicas educativas, garantizar la educación y proveerla.

analizado, su implementación y desarrollo continuaron en su mandato, incorporando más programas de apoyo que tuvieron gran peso en el gasto público.

Con el financiamiento garantizado por la Ley de Financiamiento Educativo y el artículo 131 de la Ley de Educación Nacional, se implementó en 2008 el Plan FINES, a fin de asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad educativa, y continuamente se plasma un segundo momento de definición al formularse en 2009 el Plan de Educación Obligatoria (Resolución CFE N° 79/2009) 2009-2011, con el objetivo de garantizar la inclusión educativa y la calidad de la enseñanza.

Seguidamente se sumaron varias acciones para fortalecer la gestión educativa, con un conjunto de lineamientos para la educación secundaria, como ser: Resolución CFE N° 84/2009, Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria; Resolución CFE N° 88/2009, Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria; y la Resolución CFE N° 93/2009, Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional⁹. Ante nuevos signos de una economía en recesión, el gobierno planteó una segunda edición del Plan de Educación Obligatoria 2012-2016, sumando las Pautas Federales para el mejoramiento de la Enseñanza, el Aprendizaje y las Trayectorias Escolares, Resolución CFE N° 174/2012.

También es dable mencionar el Programa Conectar Igualdad¹⁰, que constituyó la principal iniciativa nacional para incorporar las TIC al proceso educativo, que tuvo su continuidad hasta 2016, año que perdió su terreno y fue reemplazado con “Aprender Conectados” que finalmente fue discontinuado. Durante el mandato de Cristina Fernández, se sancionaron otras leyes educativas de importancia: la Ley

⁹ Portal Educ.ar.

¹⁰ Decreto 459/10.

de Centros de Estudiantes N° 26.877/2013, la Ley de Obligatoriedad de la Sala de 4 Años N° 27.045/2014, y La Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior N° 27.204/2015.

A partir de 2016, en el marco de políticas austeras sobre el gasto fiscal y la necesidad de reducirlo, aunque había una continuidad de los programas el gasto público en educación descendió. Sin embargo, para este periodo se tiene El Plan Nacional de Formación Docente “Argentina enseña y aprende” y el Plan de la Red Federal para la Mejora de los Aprendizajes, que se inscriben en la Ley de Educación Nacional N° 26.206, art.73.

Salud

La Constitución de la Nación Argentina garantiza en su artículo 74 el disfrute del más alto nivel posible de salud y garantizar el acceso a la atención médica. Claro que el Estado puede delegar esta función, no solo existe la salud pública sino que se tiene la salud privada y la seguridad social, pero cumple una función supletoria o concurrente cuando la asistencia médica no resulta cubierta suficientemente por las mismas.

Es por eso que cuando se produce una caída del empleo y los ingresos, al igual que lo que sucede en Educación, genera que las personas tienden a sustituir el gasto privado¹¹ para acceder a los programas que ofrece el Estado, de esta manera incrementa el gasto público e impacta negativamente en los sistemas contributivos

¹¹ Ver el estudio de Fiszbein, A., Giovagnoli, P.I. y Aduriz, I. (2003). *El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares*. Revista de la CEPAL, 79,151- 167, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a435ca1-9837-4ed7-b4df-6de5fa401b7c/content>.

de seguridad social de salud, por la vía de la demanda de servicios.

Para el periodo 2008-2015, se ejecutaron cuarenta y dos normas inclusivas de ampliación y reconocimiento de derechos¹², destacándose la implementación del Programa Sumar (ampliación del Plan Nacer de 2004), la Ley de Salud Mental, la ampliación del Programa REMEDIAR y la creación del Plan Nacional de Medicina Nuclear Nucleovida.

Varios de estos cambios comienzan en 2004 con el Plan Federal de Salud, que buscaba que el Estado Nacional tenga una función rectora a fin de garantizar la cobertura básica universal y la prevención primaria en todas las provincias. Dentro de este Plan se creó el Plan NACER con el fin de desarrollar Seguros Públicos de Salud para mujeres embarazadas y niños menores de 6 años que no tenían obra social, a través de un monto financiado a la provincias en base a las metas cumplidas e inscripción de beneficiarios.

De la misma manera, la Ley de Salud Mental (Ley N° 26.657/2010), así como la Ley N° 26.743 de Identidad de Género y 15 leyes más en este período introducen ampliaciones de cobertura al PMO (son las obligaciones que toda obra social o prepaga tiene que cubrir como mínimo en cualquiera de sus planes, Res. N° 201/2002 M.S.).

En 2012 se renueva el Plan Nacer y comienza a llamarse Plan SUMAR para abarcar más población en situación vulnerable, incluyendo a niños y adolescentes de 6 a 19 años y mujeres hasta los 64 años, con el objetivo de continuar disminuyendo la Tasa de Mortalidad Infantil y la Materna. También se amplía para el cuidado integral de cardiopatías congénitas, prestaciones de embarazo de alto riesgo y servicios de neonatología (incluyendo tratamiento, diagnóstico y los medicamentos

¹² Datos DELS (Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria).

requeridos), y en 2015 el programa incorporó la prevención secundaria de enfermedades crónicas no transmisibles en hombres de 20 a 64 años.

Para 2015, el Plan Nacional de Medicina Nuclear (Resolución N° 831/2015) tenía como objetivo extender y mejorar la calidad de vida de la población, y la prioridad de instalar equipamiento en hospitales públicos, que se enmarca dentro de la reactivación del Plan Nuclear Argentino de 2006.

En 2017 comienza la implementación del Programa Cobertura Universal de Salud (CUS), enmarcada en uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) para 2030 a nivel global y tiene como antecedente el Plan Nacer y el Plan Sumar, diseñados para cubrir los servicios de salud con adecuado acceso y calidad para toda la población, y que no sea un peso financiero para los mismos. Así mismo, Ballerini, A. et al. (2020) al estudiar el programa de Cobertura Universal de Salud (CUS) encuentra que conforma una canasta básica con 39 medicamentos esenciales provistos por el Estado Nacional, que reemplazó el Programa Remediar que contenía 74 medicamentos esenciales.

Ese mismo año se crea la Agencia Nacional de Discapacidad, en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, a fin de coordinar políticas públicas destinadas a promover los derechos de las personas con discapacidad y mejorar su calidad de vida en el país.

Tabla X

Variación real del gasto público en Salud y el PBI

	Var Gasto en Salud a precios constantes	Var PBI a precios constantes
2008	11,01 %	4,06 %
2009	19,72 %	-5,92 %
2010	6,45 %	10,13 %
2011	9,29 %	6,00 %
2012	6,11 %	-1,03 %
2013	5,26 %	2,41 %
2014	-1,06 %	-2,51 %
2015	8,83 %	2,73 %
2016	-5,42 %	-2,08 %
2017	4,53 %	2,82 %
2018	-10,99 %	-2,62 %
2019	-1,21 %	-2,00 %

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica

En términos numéricos, tal como se ha visto en Educación, Salud ha tenido un comportamiento altamente contracíclico en 2009 y levemente en 2012, con su mayor aumento en 2009 y su única caída en 2014, contrario a lo que sucedió en el 2016, 2018 y 2019, donde el gasto cae de manera procíclica en casi todos los años.

Claro está que la política nacional se orientó a corregir barreras económicas a través del Plan Sumar y el Programa Remediar, promoviendo la gratuidad y buscando garantizar el bienestar en salud de quienes dependen de la cobertura estatal. No obstante con la Cobertura Universal de Salud puede decirse que solo hay una separación entre financiador y prestador del sistema, en cuanto el Estado sigue financiando la salud pero la prestación está a cargo del sector privado (Fundación Soberanía Sanitaria, 2017).

Previsión social

En Argentina particularmente la política previsional es altamente procíclica¹³, incluso es uno de los más altos de la región y esto tiene que ver, como se verá más adelante, por la fórmula de movilidad aplicada entre 2008 y 2017. Esto puede ser una advertencia de algunos autores, “un gasto previsional altamente procíclico no solo tendrá efectos macrofiscales significativamente perjudiciales, sino que también limitará fuertemente el potencial distributivo de este instrumento en momentos de crisis” (Rofman y Folgar, 2021).

En 2008 se promulgó la Ley N° 26.425 estableciendo la creación del Sistema

¹³ Ver Beccaria, A. [et.al.] (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Política, Políticas y Sociedad - 1a ed. - , Universidad Nacional de General Sarmiento. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iconings/20110831014847/protecciones_ydesprotecciones.pdf

Integrado Previsional Argentino (SIPA) a fin de garantizar un haber mínimo, lo que implicaba que el Estado se comprometía a asegurar un ingreso mínimo para los jubilados y pensionados. Como resultado de esta legislación vigente hasta hoy, los activos que estaban bajo la administración de las AFJP, incluyendo los aportes voluntarios a los fondos de pensión, pasaron a ser gestionados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

El SIPA unificó y reguló el sistema previsional argentino, que anteriormente estaba fragmentado en varios regímenes y cajas jubilatarias, incluyendo el sistema público de reparto y las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP), y sus fondos se transfirieron al Estado. “Entre los años 2008 y 2013 los haberes de jubilación del SIPA aumentaron en un 37% en términos reales y un 10% por encima de los salarios. Estos aumentos tuvieron un impacto significativo en el gasto público, pero no fueron explícitamente buscados, sino una consecuencia de un diseño inadecuado” (Rofman, 2020).

Con la eliminación de las AFJP se buscó fortalecer el control y la supervisión estatal sobre los fondos destinados a la seguridad social, reforzando la capacidad de intervención para asegurar la sostenibilidad y equidad del sistema de jubilaciones y pensiones. Esto representó una clara expansión de las funciones del Estado en la gestión de la seguridad social, que permitió al Estado intervenir más directamente en la gestión de los fondos y en la definición de políticas de seguridad social (como los criterios de jubilación, tasas de aportes, estructura de beneficios).

La relevancia de esta política tuvo que ver con un aumento de los recursos por contribuciones en 1,4 puntos porcentuales del PBI en el sistema nacional en concepto de Renta de la Propiedad, que alcanzó el 0,7% del PBI asociado al rendimiento de los activos líquidos de dicho fondo (Apella, 2022). Estos rendimientos

fueron utilizados como fuente de financiamiento para programas de seguridad social, incluyendo Conectar Igualdad y PRO.CRE.AR, AUH, y ayudar el pago de las jubilaciones en situaciones especiales.

Según datos de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social - Sec. de Seguridad Social los beneficiarios del SIPA pasaron de 4,4 millones en 2007 a 6,2 millones en 2019, y aquellos que ingresados por moratoria previsional (45,1%) representan casi la misma magnitud de aquellos que lo hicieron de forma ordinaria (46,6%). De este modo, para 2015 la cobertura previsional había aumentado a 90,8%, y para 2019 se alcanzó el 93,9% de cobertura, consecuencia de la prórroga en el vencimiento de la moratoria de 2014, cuya vigencia se extendió a diciembre de 2022, y la introducción de la PUAM.

En 2016 se impulsaron tres políticas previsionales, el programa denominado “Reparación Histórica”, que actualizó los haberes de un subconjunto de beneficiarios impactando en un aumento anual del gasto previsional de alrededor de 0,45% PBI, la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación a la vejez para personas sin suficientes años de aporte significando el 20% de las altas de jubilación del sistema nacional y la imposición de un mínimo no imponible para contribuciones patronales.

En 2017 el gobierno decidió realizar una Reforma Previsional a fin de recortar el gasto en seguridad social, bajar el déficit y garantizar la sostenibilidad del sistema, a través de pensiones y jubilaciones, en donde se aumentó la edad jubilatoria, se estableció el 82% móvil en los haberes previsionales y se indexó la fórmula a la inflación. Esta reforma trajo varias protestas de militantes de organizaciones sociales y diputados nacionales de la oposición, se llevó a un Paro nacional de la CGT y varios cacerolazos. Sin embargo esta reducción del gasto se vio afectada con el

Programa de Reparación Histórica (Ley N° 27260) donde los jubilados, con todos los años de aporte, podían acogerse a un fallo para el pago de un retroactivo, que ha representado un gasto de 1,3% del PIB, reportado por ANSES.

A lo largo de este período se produjo un significativo incremento en el gasto, y de las funciones adoptadas por el Estado, asociado a las prestaciones de la seguridad social que representaban el 7,45% del PBI con \$85.630 millones a precios corrientes en 2008, especialmente en las pensiones no contributivas y las asignaciones familiares no contributivas, consecuencia de la Ley de Movilidad Jubilatoria¹⁴.

El rediseño del sistema de seguridad social implementado desde entonces proporcionó la base para una considerable expansión del régimen de asignaciones familiares no contributivas aumentando en un 233,26% en el periodo. Esto incluyó la creación de programas como la Asignación Universal por Hijo (Decreto N° 1602/2009) en 2009 cuyo “costo fiscal equivaldría aproximadamente al 0,6% del PBI” (Alvarez Agis, Cañete y Panigo, 2010), la Asignación Universal por Embarazo en 2011¹⁵ y la Asignación por Ayuda Escolar en 2015.

Además, se reconvirtió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para mejorar la empleabilidad de los desempleados y atender las necesidades de quienes enfrentaban alta vulnerabilidad ante las crisis, creándose el Programa Argentina Trabaja, que fue el primer plan de cooperativas creado en 2009 y finalizado en 2018.

De la misma forma, el sistema de seguridad social, a través de la

¹⁴ Ver Bour, J. L. (2020). *El sistema previsional argentino: evolución, proyección y reforma*. Konrad Adenauer Stiftung - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

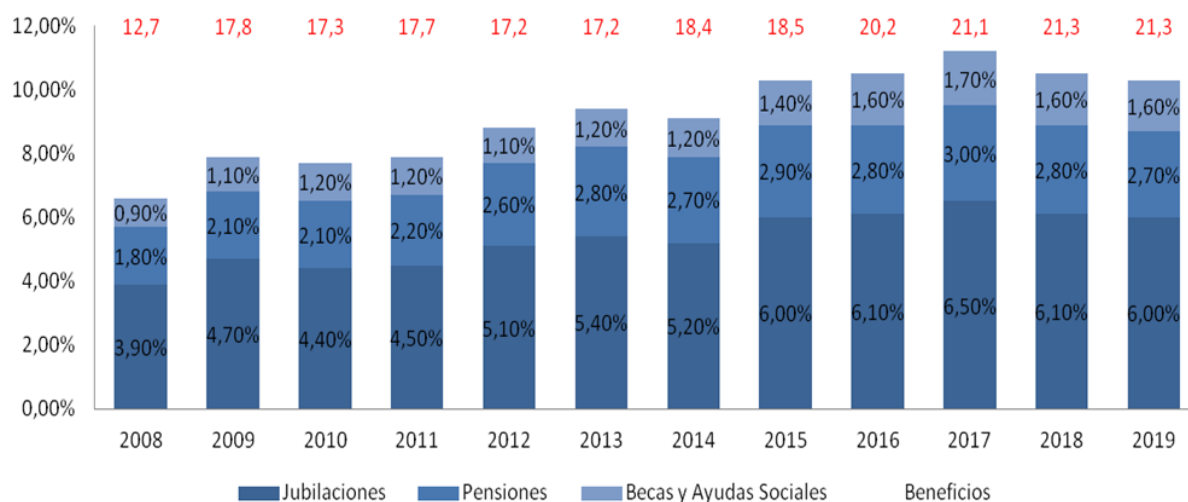
¹⁵ La extensión de las asignaciones familiares bajo la forma de la Asignación Universal por Hijo (que en 2011 se amplió mediante la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social, Decreto 446/2011) marcó un hito insoslayable no sólo en lo que refiere al enfoque de las políticas de protección social (Hintze y Grassi, 2014) sino también en cuanto al impacto en la pobreza y los ingresos de los hogares (Alvarez Agis, Cañete y Panigo, 2010; Gasparini y Cruces, 2010; Bustos y Villafañe, 2012).

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), adquirió un papel destacado en diversas áreas mediante programas como Progresar (2014), el Plan de Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR) (2013), los Créditos Argenta (2012) y los Créditos del Bicentenario (2012).

Consecuencia de la Reforma Previsional las pensiones y asignaciones familiares tuvieron una caída real por la alta inflación de los años 2018 y 2019, aunque en 2016 se sumaron al beneficio de las Asignaciones Familiares, a los hijos de los trabajadores independientes informales y de Monotributistas. Según datos de ANSES la cantidad de beneficiarios de las Asignaciones Familiares creció 5,9% llegando a 4.277.646 personas a diciembre de 2019. El programa más importante, la Asignación Universal, aumentó un 15,22%, terminando el 2015 con la cantidad de beneficiarios de 3.810.396 (Hijo, Discapacidad y Embarazo) y 4.390.363 beneficiarios en 2019.

Gráfico III

Evolución del gasto en transferencias monetarias a personas como % del PBI del APN y cantidad de beneficios en millones de beneficios



Fuente: elaborado en base a la Oficina Nacional de Presupuesto (2020)

*Beneficios se basa en la cantidad de beneficios otorgados a personas debido a la falta de bases de datos nominales que posibiliten identificar cuando una persona es perceptora de más de un beneficio.

Las transferencias monetarias a personas físicas se han consolidado como instrumentos de política social aumentando, en el período considerado, su participación relativa dentro del gasto público. En el gráfico precedente se observa que para la Administración Pública Nacional hay un crecimiento sostenido desde 2008, alcanzando un pico en 2017 y cayendo menos de un 1% hasta el 2019 en previsión social, movimiento que respondió a la recomposición de los haberes previsionales a partir de la Ley de Movilidad vigente desde 2009, al aumento de la cobertura mediante la implementación de las moratorias previsionales y al incremento registrado en las pensiones por invalidez, además de uno de los programas más relevante de ayuda social como la AUH.

Los beneficios otorgados presentaron aumentos en todas sus categorías,

siendo el de mayor envergadura el correspondiente a Becas y Ayudas Sociales gracias a la AUH, seguido por Pensiones y Jubilaciones, incidido principalmente por las moratorias y pensiones por invalidez (OPC, 2020).

El gasto público consolidado en previsión social (Anexo I) representó un 46,47% de aumento del PBI, en cuanto el gasto total consolidado lo hizo en un 26,05% para el periodo en estudio. Si se observa en términos constantes, para el periodo 2008-2019 el PBI aumentó un 7%, el gasto público total consolidado un 35,02% y el gasto en previsión social consolidado un 56,92%, siendo fuertemente contracíclico en 2009 y 2012, manteniendo una prociclicidad casi todo el resto de los años.

Tabla XI

Variación del gasto en previsión social y el PBI a precios constantes de 2004

	Var % contra año anterior	Var % contra año anterior
2008	7,90%	4,06%
2009	11,56%	-5,92%
2010	4,83%	10,13%
2011	9,54%	6,00%
2012	12,16%	-1,03%
2013	6,83%	2,41%

2014	-4,05%	-2,51%
2015	13,13%	2,73%
2016	-0,97%	-2,08%
2017	7,57%	2,82%
2018	-9,50%	-2,62%
2019	-2,32%	-2,00%

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos perteneciente a la Dirección Nacional de Política Macroeconómica e INDEC

Servicios Económicos

En 2008 se dictó la Resolución N° 125/2008 que establecía un sistema de derechos de exportación móviles para ciertos cultivos, provocando un período de intensa confrontación entre el gobierno y los sectores agrarios y económicos locales. En este contexto de polarización política, el gobierno adoptó medidas para aumentar la participación de los asalariados en la distribución del ingreso y avanzó en lo que denominó "sintonía fina" (Perez y Serrani, 2020).

La "sintonía fina" fue una estrategia gubernamental para reorientar los incentivos económicos hacia la producción y reducir los subsidios estatales. En el sector energético, se incrementaron los cargos por importación de gas natural para reducir los subsidios, lo que generó controversias y protestas. Además, se implementó el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) en el transporte público

urbano (Resolución N° 66/2012), mejorando la gestión y recopilación de datos sobre movilidad.

En un trabajo de Mascarenhas y Post (2014) los autores argumentan que para el periodo 2008-2012 la situación era favorable para la reducción de los subsidios, considerando que los ingresos no provenían principalmente de la explotación de recursos naturales, los servicios estaban en manos de empresas privadas, y no corría riesgo político si hubiese decidido sacar esos subsidios. Sin embargo, para 2010 los subsidios al gas, transporte y electricidad representaron 10% del presupuesto (datos ASAP).

Ya con la crisis en puerta en 2012, a fin de detener el creciente desequilibrio fiscal hubo una intención de disminuir los montos subsidiados, sin embargo las presiones sindicales, que se comenzaron a sentir por la caída en el nivel de consumo, y gubernamentales indicaron que esto podría generar un impacto negativo en la imagen política. En 2014 se anunciaron aumentos en las tarifas de gas, pero el retraso tarifario era tal que no fue suficiente para contrarrestar el costo fiscal que representaban los subsidios. “Alcanza con decir que entre 2006 y 2013 las transferencias nominales a ENARSA crecieron más de 10.000%; es decir se multiplicaron más de cien veces” (Mascarenhas y Post, 2014).

A su vez, Mascarenhas y Post (2014), indicaron además que con las tarifas de transporte sucedió algo parecido; en 2012 se resolvió hacer una segmentación de subsidios para favorecer a usuarios de bajos ingresos, sin embargo el aumento de los costos salariales por la alta inflación terminó siendo absorbido por el gobierno para que este no se trasladara al precios del boleto. Así entre 2013 y 2014 los

subsidios al transporte¹⁶ se incrementaron para neutralizar este costo.

La fuerte crítica a los subsidios, de sectores sociales y políticos, coadyuvó a la reorientación de la política estatal quedando plasmada en una batería de resoluciones. Un hito importante se marcó cuando el gobierno, en 2012, decidió expropiar el 51% de las acciones de Repsol-YPF debido a la caída drástica en las reservas y producción de hidrocarburos. Esto había contribuido significativamente al aumento de las importaciones energéticas y la creciente carga de subsidios, alcanzando el 2,1% del PIB en 2012 (Secretaría de Gobierno de Energía, 2019).

Para contrarrestar esta dependencia energética y reducir el gasto en subsidios, se implementaron dos planes principales: el Plan Gas I y el Plan Gas II. Estos programas incentivaron la producción local de gas natural mediante subsidios que cubrían la brecha entre el precio garantizado a las productoras y el precio final pagado por las distribuidoras. A pesar de la fijación de precios en dólares, los subsidios se pagaban en pesos al tipo de cambio vigente, lo que implicaba una carga adicional para el Tesoro Nacional y presión sobre el déficit fiscal.

En 2014, en un contexto de estancamiento económico, el gobierno aumentó drásticamente los precios del gas natural para las distribuidoras, exceptuando a la Región Patagónica, con incrementos que promediaron un 550%. Esta medida fue presentada como una forma de redirigir los subsidios energéticos hacia políticas sociales, destinando el ahorro generado a programas como las asignaciones universales por hijo y becas para jóvenes de bajos recursos.

Sin embargo, estas decisiones enfrentaron resistencia judicial y sectorial significativa. Varias provincias y entidades cuestionaron los nuevos cuadros

¹⁶ Resolución N° 422/2012 y Resolución N° 975/2012, referidas a las compensaciones tarifarias al transporte público de pasajeros de carácter urbano y suburbano. Resoluciones N° 1761/2013 y 579/2014, actualizaron el monto de los subsidios.

tarifarios, logrando suspender su aplicación en siete provincias y gran parte de Buenos Aires. “Esto impidió a las distribuidoras aplicar los nuevos incrementos, situación que paradójicamente fue remediada con un incremento de los subsidios, implementado a través de una erogación con carácter de asistencia económica transitoria por 279 millones de dólares para que las nueve distribuidoras pudieran cerrar sus balances en positivo (Resolución n° 263/15)” (Perez y Serrani, 2020).

Entre 2005 y 2015 la producción local de hidrocarburos descendió tanto para el petróleo como gas natural (en un 12% y un 26% respectivamente) siendo el desarrollo en el sector hidroeléctrico casi nulo, lo que a su vez generó un aumento en la cantidad de gas importado. De esta forma, el gasto en subsidios e inversiones en energía de la administración nacional pasó de 1,2% del PBI en 2008 a 3% del PBI en 2015, retornando a representar el 1,4% del PBI para 2019 (datos Secretaría de Gobierno de Energía, 2019).

La Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario N° 25.561 de 2002 promulgaba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Con algunos matices, fue objeto de sucesivas prórrogas desde su sanción original que le otorgaban al Poder Ejecutivo Nacional diversas atribuciones, entre las que se incluían la pesificación y devaluación del peso, la regulación cambiaria y el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos en Argentina, entre otras.

A causa de esto, Transportadora de Gas del Sur S.A. (TGS) experimentó solo dos aumentos tarifarios entre 2008 y 2015, y por ello en 2016 el Ministerio de Energía y Minería emitió la Resolución N° 31/2016 instruyendo al ENARGAS a iniciar el proceso de Revisión Tarifaria Integral (RTI). Consecuentemente, las audiencias públicas comenzaron a intensificarse para hacer la RTI, y en 2017 se

establecieron ajustes semestrales basados en el Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM) publicado por el INDEC.

En el sector de transporte público, también se aplicaron medidas para eliminar gradualmente los subsidios a la oferta y trasladarlos a la demanda. Se introdujeron incrementos tarifarios significativos, acompañados de una reestructuración en los criterios de tarificación que reflejaban mejor las condiciones locales y socioeconómicas. Este proceso incluyó la implementación de la tarjeta SUBE y ajustes en los subsidios para compensar a los usuarios de bajos ingresos. Sin embargo, el gobierno también enfrentó críticas y desafíos internos, incluyendo conflictos de interés dentro del gabinete ministerial y presiones sociales debido a los impactos de los aumentos tarifarios en un contexto de recesión económica y ajuste fiscal.

Para 2019 la Secretaría de Energía de la Nación indica que la reducción de subsidios a la energía fue más del 46% llegando a representar un 1,4% del PBI en 2019. “Tanto en gas como en electricidad, esto fue posible por el efecto conjunto de reducción del precio que recibe la oferta y al mismo tiempo un aumento de lo que paga la demanda” (Secretaría de Gobierno de Energía, 2019).

A diferencia de lo que sucedió con las otras funciones que se analizaron, en la tabla a continuación se identifica una ciclicidad en 2009, una prociclicidad hasta 2013, cambiando su comportamiento a partir de 2014 para convertirse en contracíclico por dos años y luego variar su comportamiento en los años siguientes. Este gasto aumentó del 5,10% al 7,78% de manera continua hasta 2014, principalmente por los subsidios en combustible, transporte y energía, para luego comenzar una etapa de reducción de los mismos hasta 2019.

Tabla XII

Tasa de aumento del gasto público en servicios económico y PBI a precios constantes de 2004

	Var Gasto en Servicios económicos	Var PBI
2008	29,74 %	4,06 %
2009	-3,69 %	-5,92 %
2010	20,53 %	10,13 %
2011	12,60 %	6,00 %
2012	-5,38 %	-1,03 %
2013	12,27 %	2,41 %
2014	19,26 %	-2,51 %
2015	-13,30 %	2,73 %
2016	-7,71 %	-2,08 %
2017	-19,04 %	2,82 %
2018	-8,43 %	-2,62 %
2019	-12,72 %	-2,00 %

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda e INDEC.

A partir de lo visto hasta aquí se encuentra que cada función del gasto público refleja la complejidad y la resistencia a revertir políticas y cambios implementados en áreas claves, a pesar de las dificultades económicas y las presiones fiscales. Con un aumento del 7,12% del PBI para el periodo, y una caída del 5,26% en términos per cápita, al comparar el comportamiento del gasto público se tiene que:

- A través de estos años se implementaron políticas y programas que impactaron significativamente en el sistema educativo argentino, particularmente a través de la inversión y la formulación de políticas a nivel nacional que buscaban influir en las políticas educativas provinciales, especialmente previo a las crisis de 2012 y 2015. La labor legislativa que dio lugar a la sanción de un conjunto de leyes que modificaron sustantivamente el encuadre normativo de la educación Argentina fue realizado por Néstor Kirchner, con la Ley de Educación Nacional. El gasto en educación aumentó un poco más del 9% a precios constantes para el periodo; en términos del PBI el 1,88% y si se analiza en términos per cápita, para 2019 el gasto es menor que en 2008. Por lo expresado, no se podría considerar que existió un efecto trinquete en esta función en términos cuantitativos pero el Estado ha intervenido considerablemente en esta función.

- En cuanto a la función “Salud” la legislación sanitaria contribuyó a reconocer derechos garantizando los servicios médicos esenciales por medio de las prestaciones esenciales que cubre el Programa Médico Obligatorio de la Ley N° 23.661, Ley N° 23.660 y Ley N° 26.682, cumpliendo con el deber de garantizar la equidad e igualdad en los servicios de salud.

Mientras el PBI creció un 7% en estos años, el gasto en salud lo hizo en 45,65% a precios constantes, o bien casi un 36% del PBI. Del mismo modo, se observa que esta función ha aumentado el gasto per cápita de \$742,51 en 2008 a

\$956,51 para 2019, siendo el crecimiento de casi del 29% en términos per cápita. Entonces, si se evalúa solo el crecimiento que ha tenido esta función sobre el gasto público, en términos de Hercowitz y Strawczynski (2004), existió un efecto trinquete pero consecuencia de la rigidez de los compromisos fiscales y los programas ya instalados y no por una expansión de su autoridad.

- Por el lado de los servicios económicos, los cambios reflejan un intento por parte del gobierno de reorganizar la economía. Excepto para el 2008, que existió un fuerte aumento en términos reales, en las siguientes crisis el gobierno de turno decidió bajar su gasto en servicios económicos. Sin embargo, puede decirse que las medidas como los incrementos tarifarios y la reducción de subsidios encontraron resistencia social y política, mostrando la complejidad de ajustar en contextos de incertidumbre, y los ajustes terminaron siendo parciales.

La recuperación de YPF S.A. (junto con la creación de la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA) encargada del sector petrolero y energético de dicho país) da cuenta del esfuerzo por parte del Estado de posicionarse de manera estratégica en el rubro de la energía. De acuerdo a datos de la Secretaría de Energía, YPF S.A producía en 2012 un 35% del total de petróleo del país, y para 2019 llegó a representar el 46,5% de la producción (aunque hubo una caída en el total producido comparado a 2012).

Pero a pesar de ellos, en términos del gasto público, no se puede identificar un efecto trinquete en el periodo analizado, considerando que a pesar que hay un incremento casi constante del gasto público en términos del PBI hasta 2014 este es suavizado y podría identificarse con la Ley de Wagner, siendo para los años siguientes decreciente de manera continua. Incluso, se tiene que para esta función el

gasto público es decreciente, cayendo más del 14% para el periodo en análisis, un 20% como porcentaje del PBI y más del 24% si se calcula en términos per cápita, resultando negativo un efecto trinquete bajo este indicador.

- Finalmente se tiene el gasto en previsión social, una de las funciones en las que se realizaron varias reformas y expansiones, como la creación del SIPA, el aumento de las jubilaciones y pensiones, así como la implementación de programas de asistencia social. Estas políticas buscaron mejorar la calidad de vida de los jubilados y los sectores más vulnerables, y tuvo una fuerte repercusión en el gasto público al registrar un aumento de 46,49% en términos del PBI, un 56,92% en términos constantes y un 38,79% en términos per cápita, haciendo de esta función la más importante del periodo y en la que se puede afirmar que existe un efecto trinquete con el estudio del crecimiento del gasto.

A fin de concluir este apartado, si bien los datos cuantitativos pueden indicar grandes aumentos en algunos gastos más que en otros, el efecto trinquete puede ser una herramienta poderosa para fortalecer la autoridad gubernamental, al hacer que las políticas y medidas adoptadas sean menos propensas a ser revertidas debido a las dinámicas sociales, políticas y económicas que se crean. Por ello, a continuación se explorará cómo el Estado argentino ha implementado ciertas normas o políticas y su continuidad en el tiempo, a fin de afirmar si existe un efecto trinquete a partir de la complejidad que estas han tenido para revertirse o no en el tiempo.

Indicador II del Efecto Trinquete: la Autoridad Estatal

El concepto del trinquete explica diversos aspectos del crecimiento estatal, como reflejan los índices cuantitativos convencionales, y también aclara el desarrollo del intervencionismo y el incremento de su poder coercitivo sobre la economía tal como se expondrá a continuación.

La expansión estatal a través de la burocracia de poder de mando y decisión

Higgs (1987, 2021) considera explícitamente que el crecimiento del Estado es el resultado de la acción política (entendiéndose como la acción de buscar o ejercer los poderes coercitivos del Estado para determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo). Por su lado, Tullock (1995) afirma que el crecimiento del Estado se explicaba por las transferencias en efectivo a las personas pero no por un crecimiento estructural (tesis Bismarckiana). Así es que se observa que el surgimiento de políticas proteccionistas encuentra gran aprobación entre los votantes, como la implementación de seguros contra desempleo, establecimiento de leyes sindicales, de protección de trabajadores, control de precios, programas de seguridad social y jubilación y otra gran lista de subsidios, a través de la mano visible del Estado.

Incluso, autores como Niskanen (1971) y Buchanan (2003) indicaban que los

burócratas tienen incentivos en aumentar el gasto público, ya sea para aumentar su autoridad o responder a la demanda de servicios públicos, presiones de grupos de interés, o percepciones que el gobierno puede tener para resolver problemas sociales o económicos.

A partir de estos enunciados es que se puede entender el poder de mando y decisión a través de la protección de sectores estratégicos, garantizando el acceso a servicios básicos o la intervención en la economía, como ser la fijación de precios, la regulación de servicios y la supervisión de empresas privadas. El Estado decide utilizar herramientas de intervención en respuesta a desafíos económicos, que, como se verá a continuación, en Argentina ha sido a través la estatización de empresas, las regulaciones de servicios o el uso de DNU.

Las estatizaciones del periodo

La ley de Wagner plantea que la expansión del Estado se ve en su tamaño de forma extensiva (incremento de las organizaciones estatales) e intensiva (aumento de las actividades estatales). Es así que puede estudiarse su expansión a través del avance del control estatal en empresas claves de la economía, fortaleciendo la capacidad del Estado a incidir sobre la economía. Dentro de los motivos por lo cual suceden, se destacan los factores ideológicos y políticos, como ser, favorecer el trabajo y la democratización; motivos sociales (como mejorar el empleo y las relaciones laborales); y los factores o motivos económicos como son el resolver fallas del mercado (Chaia de Bellis, 2021).

La primera y más importante expansión del Estado, de carácter ideológico y

político, fue la decisión de reestatizar el Sistema de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, fundamentado en evitar el desequilibrio financiero ya que se argumentaba que el sistema no era sustentable. “La medida tuvo un fuerte impacto no sólo en el ámbito de la seguridad social sino también en el rol empresario del Estado, por su participación accionaria y la representación en los directorios que —a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)- se hiciera efectivo en importantes firmas como Telecom Argentina, Siderar, Pampa Energía, Edenor, Transener y otras” (Perez y Rebón, 2016).

Otro caso fue la estatización de Aerolíneas Argentinas en el marco de una nueva crisis, enfrentamiento con los gremios y problemas técnicos. “Los continuos conflictos y dificultades en el servicio de AA desde 2006 impactaron en la opinión pública y crearon condiciones para que se perciba como necesaria la intervención estatal” (Yanez, 2019).

La Ley N° 26412/2008 indica en el art 1 “Para garantizar el servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga, el Estado nacional procederá al rescate de las empresas Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. y de sus empresas controladas (Optar S.A., Jet Paq S.A., Aerohandling S.A.) por compra de sus acciones societarias”, y en su art. 9 reza “en ningún caso el Estado nacional cederá la mayoría accionaria de la sociedad, la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto en las decisiones de la misma”.

Dos puntos claves a considerar en la disputa: en primer lugar los gremios impulsaron fuertes protestas y paros ante la crisis del grupo Marsans, para mostrarse luego, a favor de la nacionalización de la compañía aérea, acordando con el gobierno una “paz social” hasta que se resolviera el tema de la aerolínea

(Guzman, 2009). En segundo lugar, la estatización de Aerolíneas Argentinas podría decirse que inicialmente no fue parte de una decisión ideológica, sino económica ya que el Estado, durante el último tiempo de la empresa, la subsidiaba con el pago de salarios y combustible del mismo modo que a una empresa privada, ya que la entidad estuvo signada por una fuerte protesta y paros de los gremios aeronáuticos por la falta de pago de sueldos y aportes.

De la misma manera, con Interés Público Nacional el Ejecutivo expropió YPF SA y Repsol YPF Gas S.A., “con el fin de asegurar la continuidad de la empresa, la preservación de sus activos y de su patrimonio, el abastecimiento de combustibles y garantizar la cobertura de las necesidades del país” (Decreto 557/2012). A diferencia de lo que sucedió con Aerolíneas Argentinas, “Repsol-YPF no estaba en crisis al momento de ser estatizada. Sino que, por el contrario, la empresa lideraba el mercado local en cuanto a volúmenes de producción de petróleo y gas, y se había diversificado y expandido mundialmente” (Chaia de Bellis, 2022).

Pero existiría un reclamo por parte de Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) que impulsaría el accionar Estatal. A través del “Acuerdo Federal de Hidrocarburos”, donde responsabilizaba a REPSOL-YPF por la caída de la producción de petróleo y gas en el país, afectando la competitividad de la economía en su conjunto y al proceso de inclusión social, solicitaba al Estado Nacional su intervención.

La idea detrás de la estatización era detener la salida de divisas y dejar de importar energía, lo que generaba más presión devaluatoria e inflacionaria en un contexto de creciente déficit fiscal y crisis energética y se impulsaría la reinversión

en Vaca Muerta y la formación de capital¹⁷. Tampoco se desplazó al mercado sino reemplazó al empresariado para dejarla como una Sociedad Anónima abierta, siguiendo con la política de “sintonía fina” con una estrategia que se apoyaba en los grandes grupos económicos locales y en el empresariado nacional (Alianza con la Unión Industrial Argentina) y el apoyo del gran empresariado del sector energético, y facilitar así, la llegada de inversiones extranjeras para la exploración y perforación de petróleo.

De esta última empresa estatizada la expropiación es por causa de utilidad pública, y ha sido empleado como mecanismo de intervención en la economía, donde el Estado expande su dominio público por sobre el privado e impone las reglas de juego, principalmente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (activo hasta 2015), y el cuál se responsabilizaba de las estatizaciones y las decisiones de subsidios, infraestructura y regulaciones. Incluso en 2012 YPF adquirió el 54,67% de las acciones de Gas Argentino (GASA) a la empresa British Gas (BG), quedando así como accionista principal y controlante, de manera indirecta, con un 70% de participación de la principal distribuidora de gas del país, Metrogas¹⁸.

El incremento en cantidad de empresas públicas permitió al Estado una mayor intervención en sectores claves de la economía; re-configuraron el universo de empresas públicas con un fuerte énfasis en la provisión de servicios de transporte (se estatizaron en 2013 Ferrocarriles Belgrano y Mitre), energía y comunicaciones (Radio y Televisión Argentina S.E. (RTA), y la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual). De igual manera todas estas empresas, que brindan servicios públicos, deben ajustarse a los esquemas tarifarios aprobados por el

¹⁷ Plan Estratégico 2013-2017 de YPF (2012)

¹⁸ YPF (2012). YPF con mayoría accionaria en Metrogas. Sala de Prensa

gobierno. Como indica Oslak, Felder y Forcinito (2000), “la regulación tarifaria es un aspecto central de la intervención estatal en el funcionamiento de los mercados de servicios, ya que la evolución de las tarifas es, junto con la configuración de los mercados, uno de los factores que tiene fuerte impacto sobre la distribución del ingreso y sobre la competitividad de la economía”.

Otro avance que tuvo el Estado en 2009 fue modificar la estructura del sistema mediático con la Ley de medios (Ley N° 26.522) y la Ley de distribución de Papel para Diario (Ley N° 26.763). A través de la Ley de medios el Estado pudo intervenir en la adjudicación de licencias a privados y reservar un tercio para el Estado, creando la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA). Incluso, el Estado se vuelve más presente en la creación y difusión de información al reglamentar que su directorio estará conformado por representantes del Poder Ejecutivo nacional y de las provincias, y de la primera y segunda minoría del Congreso. En cuanto a la ley para el Papel de Diario se estableció que el Estado podrá incrementar su participación en la empresa que produce papel para diario, disminuyendo la participación de accionistas privados.

La implementación de normativas de intervención

El Estado argentino promovió fuertes regulaciones para detener la fuga de divisas y la estabilidad del tipo de cambio, comenzando con la Resolución General N° 3210/2011 a través de la cual se establecieron los primeros controles formales sobre la compra de moneda extranjera por parte de los residentes argentinos. Introdujo la obligación de solicitar una autorización previa para la adquisición de

divisas, así como la presentación de declaraciones juradas sobre el destino de los fondos. Durante los años siguientes hasta 2015 los controles se profundizaron, especialmente para empresas importadoras y para la repatriación de utilidades, donde los cupos de giro de divisas se limitaron fuertemente, como así también las compras con tarjeta y la adquisición de divisas por parte de personas físicas.

Estas normativas y disposiciones legales reflejan la expansión del Estado sobre la economía y la sociedad, desestimando al sistema de mercado como la mejor opción para equilibrar la economía, en respuesta a las condiciones económicas internas y a las fluctuaciones en los mercados financieros globales.

Decretos de Necesidad y Urgencia

El control del Congreso sobre las funciones legislativas del Poder Ejecutivo es un aspecto fundamental en la estructura del gobierno, particularmente en lo que respecta a la delimitación de la autoridad legislativa. La Constitución Argentina, reformada en 1994, tenía como uno de sus objetivos principales moderar el presidencialismo y fortalecer el rol de control del Congreso sobre el Ejecutivo. No obstante, la reforma también introdujo mecanismos excepcionales que permiten al Poder Ejecutivo dictar normas con fuerza de ley en circunstancias específicas. Particularmente, se habilitaron varias herramientas excepcionales para el Ejecutivo, entre ellas los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), establecidos en el artículo 99, inciso 3.

Estos decretos permiten al Presidente de la Nación emitir normas con fuerza de ley en situaciones de urgencia que requieren una acción inmediata y que no

pueden esperar el proceso legislativo ordinario, proporcionando flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones del Ejecutivo en situaciones de emergencia, al tiempo que mantiene un marco de control y supervisión por parte del Congreso. Sin embargo, el uso de estos mecanismos ha generado debates sobre su posible abuso y el equilibrio entre la necesidad de acción rápida y el respeto a los procesos legislativos y democráticos.

Estos decretos son una forma de ejercicio de autoridad gubernamental, utilizadas como herramienta en este periodo por sus jefes de Estado sumando 150 decretos de necesidad y urgencia, habiéndose expedido 700 DNU desde que existe esta herramienta constitucional y a partir de la Reforma de la Constitución de 1994, de acuerdo a un estudio realizado por Ábalos, M. G. (2020) de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral.

La expansión estatal en el contexto de crisis e ideología

Si bien de acuerdo a los indicadores presentados, no es posible hablar de una crisis en Argentina en los años 2008/2009, pero sí hubo efectos negativos en el PBI del año 2009, aumentó el riesgo país, se retrajo el volumen del comercio internacional que afectó precios y cantidades, y la estabilidad cambiaria y financiera del país se vio amenazada, por lo que el gobierno tomó medidas paliativas para frenar los efectos de esta crisis. Además, no sería apropiado analizar únicamente el impacto de la crisis internacional, ya que cuando esta crisis estalló ya se habían desencadenado una serie de eventos de origen completamente interno que estaban comenzando a socavar el desempeño macroeconómico del país.

Así es que, se enfrentó un año con turbulencias económicas y sociales que dieron lugar a nuevos programas gubernamentales, para los cuales será útil estudiar el comportamiento ideológico que subyace sobre estas intervenciones. Las medidas de estatización, subsidios, ampliación de los servicios públicos y la intervención directa del Estado en las negociaciones salariales (a la vez que otorgaba a los sindicatos mayor participación), ha generado un debate ideológico en la sociedad, sobre el papel de la economía y la propiedad privada. Incluso en periodos de crisis, para el cual algunos consideran que una política de gastos expansiva aumenta el bienestar, se esconde detrás una inercia de la sociedad en exigir mantener sus beneficios e ignorar sus efectos de largo plazo.

La crisis internacional de 2008

Si bien en Argentina no puede hablarse de “crisis 2008” como tal, es cierto que el cimbronazo mundial afectó el comportamiento de las esferas de poder. La administración de la presidente Cristina Fernández de Kirchner adoptó políticas intervencionistas, como controles de precios y cambios en la regulación del mercado financiero, buscando proteger a la economía nacional de las turbulencias externas, alimentando debates sobre el papel del Estado, la distribución del ingreso y la relación con el mercado.

Hay dos grandes hitos en 2008, la estatización de las AFJP y de Aerolíneas Argentinas. La crisis financiera de 2008 puso en evidencia las vulnerabilidades de este sistema, especialmente en términos de la seguridad y estabilidad de los fondos de jubilaciones y pensiones. La eliminación de las AFJP, fue justificada en parte por

la necesidad de proteger los ahorros de los trabajadores frente a la volatilidad financiera internacional (Las AFJP invertían en el mercado financiero con el objetivo de obtener rentabilidad y asegurar un sistema más sostenible y equitativo para el futuro), aunque fue objeto de debate¹⁹, ya que los que se oponían cuestionaron la capacidad del Estado para gestionar eficientemente los fondos y advirtieron sobre posibles repercusiones negativas en la economía y la inversión (Guzman, 2009).

En función de los eventos, con la estatización de las AFJP el gobierno argentino promovió un imaginario en el que el Estado aparecía como el garante de la protección de los ahorros de jubilación y como un regulador que aseguraría condiciones equitativas para todos los ciudadanos (Guzman, 2009). Esto fomentó la idea de que la gestión de los fondos de jubilación por parte del Estado era más segura y menos vulnerable a las fluctuaciones del mercado financiero global, lo cual resonó con valores de solidaridad y justicia social.

Desde el punto de vista ideológico, la estatización de las AFJP reflejó un giro hacia políticas más intervencionistas por parte del gobierno. No fue un cambio pedido por la sociedad o los gremios, sino que el gobierno consideró que el modelo de las AFJP había fracasado en garantizar una jubilación digna y segura para todos los argentinos. En este contexto, el Estado debía asumir un rol más activo en la protección social y la administración de los fondos de jubilaciones. Cristina Fernandez de Kirchner en su anuncio de la finalización del sistema de AFJP y el comienzo del SIPA, da a entender el aspecto ideológico y político de esta decisión al declarar que según la Constitución “es el Estado el que debe garantizar las jubilaciones y las pensiones de los argentinos”. Se consideraba entonces una decisión estratégica apoyada en un contexto de crisis internacional en defensa de

¹⁹ Solo se hicieron 3 marchas, una a favor de la estatización por parte de los gremios y dos organizadas por diputados opositores en contra de la estatización.

los jubilados y pensiones, en el cual se produce una fenomenal transferencia de ingresos a los sectores menos favorecidos (Guzman, 2009).

Con respecto a la nacionalización de Aerolíneas Argentinas, el conflicto gremial comenzó en 2005, oportunidad en que el Estado ayudó a destrabar el conflicto. Sin embargo, para 2007 reaparecen las dificultades económicas y operativas y nuevamente el gobierno buscó avanzar en un acuerdo con la empresa y los gremios. En la opinión pública se dictaba por una intervención estatal, con críticas a la gestión privada y la necesidad que el Estado se involucre, siendo éste el garante de los puestos de trabajo y la continuidad del servicio en sus últimos años en manos de Marsans (Troncoso, 2017).

Contrario a lo que sucedió con las AFJP, no había una oposición a su estatización ni el control de las operaciones, sino que reparaba sobre la forma en que se tomaría el control y cómo se gestionaría la crisis del sector. En este caso fue clave el consenso generalizado entre la sociedad, los gremios y la decisión política del Gobierno Nacional para evitar la desaparición de la Línea de Bandera y estatizar la misma. En el art 2 de la Ley N° 26.466 se manifiesta que la estatización de Aerolíneas Argentinas era para garantizar la “continuidad y seguridad del servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga; el mantenimiento de las fuentes laborales y el resguardo de los bienes de las empresas”.

En estos casos se ve claramente un efecto trinquete del Estado argentino, aunque no se apoya la hipótesis de que hay una crisis en 2008, sin embargo de acuerdo a Higgs (1987, 2001) los factores eran varios y no necesariamente debían presentarse todos. La estatización de las AFJP y de Aerolíneas Argentinas representó un paso hacia la afirmación de la capacidad y la legitimidad del Estado para intervenir y regular áreas estratégicas de la vida social y económica, en

contraposición a modelos más privatizadores y orientados al mercado.

La crisis de 2012: la estatización de YPF

La estatización de YPF en 2012 en Argentina fue un evento emblemático que combinó consideraciones económicas, estratégicas e ideológicas. Marcó un cambio significativo en la política energética del país, posicionando nuevamente al Estado como un actor central en la gestión y el desarrollo de los recursos petroleros, con el objetivo de asegurar la autonomía y el crecimiento sostenible en el sector energético nacional.

Este año también tuvo una crisis energética que tuvo un impacto significativo en el sector petrolero y gasífero del país y contribuyó a crear un entorno propicio para la aparición de lo que se podría describir como un efecto trinquete en la producción de hidrocarburos. El gobierno argentino argumentaba que se había producido una disminución de reservas de petróleo y gas y que la falta de inversiones en exploración y producción no eran suficientes para evitar la importación de combustible existiendo como se indicó en el punto anterior, una causa de utilidad pública (Decreto N° 530/2012). Pero también se puede encontrar su punto ideológico: la estatización representaba un retorno a la soberanía nacional energética en referencia a la capacidad del país para controlar y gestionar de manera autónoma sus recursos energéticos, especialmente en lo que respecta a la producción de petróleo y gas.

Así es como el Estado argentino comenzó a promocionar proyectos como Vaca Muerta y políticas para incentivar la inversión en el sector energético como

parte de los esfuerzos para revertir los efectos de la crisis energética y revitalizar la industria energética, a la vez que se promovía la inversión en infraestructura y tecnología necesaria para garantizar una producción sostenible y eficiente de recursos energéticos en el futuro (Chaia de Bellis, 2022).

Como se observa, la ampliación del Estado en cuanto a orientador de la actividad económica le dió una mayor influencia en la gestión de recursos y servicios públicos, a la vez que puede cambiar la dinámica del mercado, regular los precios y afectar la competencia.

Con la Resolución AFIP N° 3252/2012 “La Declaración Jurada Anticipada de Importación” se dispone que todas las posiciones arancelarias están sujetas a aprobación de la Secretaría de Comercio previo a su despacho al mercado, y esto se suma a los controles en el mercado de cambio que surgen a partir de 2011, como una serie de baterías de control e intervención estatal.

Esta herramienta fue utilizada por el Estado para proteger la industria nacional, de acuerdo a lo declarado en la Resolución AFIP N° 3252/2012, o bien a fin de detener la salida de divisas para equilibrar la balanza comercial (Perrino, 18 de enero de 2021). Este régimen se mantuvo hasta 2015, para luego ser reemplazado por otros sistemas de monitoreo de importaciones de similares características hasta hoy [SIMI (2015), SIRA(2018), SEDI(2023)], y se encuentran acompañados, al menos desde 1999, con diversos sistemas de licencias de importación para monitorear flujos comerciales y proteger la industria local (Resolución N° 45/2011 reemplazada por la N° 5/2015, que a su vez se reemplazó por la N° 523/2017).

No se podrá valorar esta como una forma de expansión de la administración pública para el período en estudio, considerando que este tipo de normativas son implementadas desde 1999. Sin embargo, la falta de transparencia en los regímenes

de licencias no automáticas permiten a la autoridad actuar de manera discrecional y ejercer mayor control sobre los empresarios (Perrino, 18 de enero de 2021).

La crisis de 2015: crisis cambiaria, de balanza comercial y déficit fiscal

Atento al deterioro de los indicadores socio-económicos, devaluación y una inflación en alza (principales síntomas de la crisis de 2015) en 2014 el gobierno decide reglamentar la “administración de precios” a través de la Resolución N° 2/2014 “Programa Precios Cuidados”, el cual consistía en un acuerdo con las grandes cadenas de supermercados y sus principales proveedores, quienes se comprometían a revisiones periódicas de precios y abastecimiento y reconocían la obligación de publicar los precios de referencia. Asimismo se sancionó la Resolución N° 20/2014 que reglamentaba el sistema sancionatorio aplicable a los incumplimientos de las empresas de supermercados adheridos al Programa. Cabe destacar que el Programa estuvo vigente hasta 2023.

Sin embargo, esta no es una herramienta nueva, la celebración de acuerdos de precios entre Estado y las empresas proveedoras de bienes y servicios ha sido clave en la construcción de capacidades estatales o bien para distorsionar las del mercado, que acepta brindar mayor información y someterse a más controles. “Es decir, el accionar del empresariado se figura de segundo orden -en respuesta y subordinado- al del Estado. En tanto que víctima de las decisiones estatales, sólo le resta adaptarse a las mismas” (Quiroga, 2018).

El primer acuerdo se firmó en 1952, con la creación de la Comisión Nacional

de Precios y Salarios, y entre los más recientes se puede mencionar el “Convenio de Estabilidad de Suministro de Gas Oil” aprobado por Decreto N° 652/2002; el “Acuerdo de Estabilidad en el Precio Mayorista de Gas Licuado de Petróleo en el Mercado Argentino”, ratificado por Resolución N° 196/2002 del Ministerio de Economía; y el “Acuerdo para la Implementación del Esquema de Normalización de los Precios del Gas Natural en Punto de Ingreso al Sistema de Transporte” homologado por la Resolución N° 208/2004. Incluso Precios Cuidados tiene su antecedente con los acuerdo de precios que firmaba la Secretaría de Comercio del Interior con las principales empresas de supermercados y con la cámara que agrupaba a los pequeños comerciantes minoristas desde 2006.

En cuanto a la opinión pública acerca de este tipo de medidas, a partir de 2009 hay una creciente preocupación por la inflación, y el Estado evidencia la preocupación por los votos al verificarse cierta correlación entre la percepción de desempeño económico y evaluación de gestión de gobierno. El Programa deja en evidencia un alto nivel de conocimiento y cambió las tendencias de consumo, representando el 20% de la venta de los supermercados (Quiroga, 2018).

Es de considerar que anteriormente las empresas podrían haber encontrado beneficios al negociar de manera menos formal con el poder político a través de lobby y otras formas de influencia indirecta. Sin embargo, con la creciente expectativa de que el gobierno actúe y regule para proteger el interés público y mantener la legitimidad del Estado, se limitan a las empresas para influir de manera informal en las decisiones gubernamentales. Esto refleja un cambio hacia una mayor intervención estatal en la economía y una mayor exigencia de legitimidad en las acciones gubernamentales.

Por otro lado, el Decreto N° 134/2015 declaró la Emergencia Energética y

delegó varias funciones al Poder Ejecutivo para hacer frente a la crisis energética que enfrentaba el país en ese momento. Lo facultó a adoptar medidas para regular la oferta y la demanda de energía eléctrica y de gas natural, con priorización de uso y consumo energético, así como la gestión de la distribución para garantizar el suministro en sectores críticos. Además, incluyó que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de autorizar contrataciones directas y adoptar medidas excepcionales para realizar proyectos que aumentaran la capacidad de generación y distribución de energía.

Como complemento, se impuso una revisión de tarifas (Resolución N° 6/2016) y la puesta en marcha de la Tarifa Social Federal (TSF), la cual estaba destinada a focalizar los subsidios en sectores sociales vulnerables a fin de reducir el impacto de los aumentos tarifarios. De este modo, nuevamente se le confiere al Estado un poder tarifario, sin embargo no puede indicarse que el Estado haya aumentado su poder, sino que el control de precios en servicios públicos es un hábito en la política de los gobiernos de este país. Esta tarifa fue eliminada en 2018 a nivel nacional, no obstante diversas provincias lo continuaron con sus propios cuadros tarifarios.

No solo se encuentra la acción del Estado que influye este tipo de políticas. Bajo este nuevo esquema tarifario el Estado intentaba una suba de tarifas para reducir subsidios, que obtuvo estatus público debido a las protestas colectivas de los usuarios que influyó en los modos de su resolución. Los aumentos fueron considerados abusivos y llevaron a acciones legales de gobernadores, usuarios y organizaciones civiles, que debido al creciente descontento y la presión judicial, el gobierno nacional debió retrotraer el aumento y limitar las subas (Wyczykier, 2018).

Aquí se pone de manifiesto la tendencia de la sociedad a no querer renunciar a los beneficios que ha adquirido, y el Estado que busca limitar las políticas que

persiguen reducir el gasto, para atender la demanda social. La movilización y la protesta se presentan como herramientas clave y efectivas para lograr resultados en sus reclamos.

La crisis cambiaria de 2019

Las intervenciones del gobierno argentino en 2019 para enfrentar una compleja situación económica y financiera, marcada por altos niveles de deuda, inflación persistente y una profunda recesión, estuvieron orientadas a estabilizar la economía y proteger el empleo mayoritariamente ajustando las herramientas que ya venían utilizando desde años anteriores como ser: la reestructuración de la deuda externa, ajustes en las tasas de interés y regulación de la oferta monetaria, ajuste en los programas de subsidios y transferencias sociales y la regulación de los precios de los servicios y de los productos de la canasta básica.

La prórroga de la Emergencia Alimentaria Nacional, dispuesta por el Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N° 108/2002, mediante Ley N° 27.519, le dió discrecionalidad al Poder Ejecutivo a comprar bienes por contratación directa y no por licitación, y de tomar partidas presupuestarias de un área y asignarlas a otra para abordar la emergencia. En los fundamentos del decreto se señala “para dar respuesta a la problemática del hambre en la República Argentina se requiere de un enfoque integral, en tanto la seguridad alimentaria está asociada al bienestar social y a su expresión en diferentes dimensiones (economía, cuidado, salud y educación entre otras)”.

Esta ley fue impulsada con gran fuerza por los movimientos y organizaciones

sociales de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Como objetivo tenía el de garantizar políticas públicas nacionales de alimentación y nutrición para niños de hasta 14 años, embarazadas, personas con discapacidades y adultos mayores de 70 años que se encuentran en situación de pobreza (Solano y Frade, 2021). Aquí se observa la respuesta del Estado cuando la crisis emerge, que responde a la demanda popular (el “que haga algo”), que se desarrollan como manifestaciones para reclamar medidas sociales para paliar la situación.

Otra medida que resurgió por la crisis de 2019, luego de ser eliminada a finales de 2015, fue la restricción a la compra de dólares mediante Decreto N° 609/2019 como medida para preservar las reservas internacionales y estabilizar el tipo de cambio frente al peso argentino. Esta medida limitaba a conformidad del Banco Central de la República Argentina la comprar divisas de personas físicas, para la formación de activos externos, la precancelación de deudas, para girar al exterior utilidades y dividendos y realizar transferencias al exterior.

Tal como sucedió en 2011, la regulación del mercado de cambio es una manifestación clara de cómo la ideología del Estado y su autoridad se traducen en políticas concretas que afectan la economía nacional y las relaciones comerciales internacionales. El gobierno de Macri, aunque inicialmente promovió políticas de apertura económica y liberalización, se vio obligado a adoptar medidas más intervencionistas frente a la crisis. Esto marcó un cambio significativo en su enfoque ideológico, pasando de un intento de liberalización gradual a la implementación de controles más estrictos sobre el mercado cambiario.

Aunque este gobierno tenía la intención de reducir la participación del Estado, y en consecuencia el gasto público, se mantuvieron los programas ya adoptados e incluso se volvió a la regulación financiera de los años anteriores. Entonces, aunque

el Estado no creció en este tiempo tampoco retrajo su autoridad ni su participación en la economía, en consonancia con las ideas de Rode y Bjørnskov (2019).

COMENTARIOS FINALES

En Argentina, el Estado desempeña un papel activo en la economía desde principios del siglo XX, aumentando su tamaño a través de nuevas alianzas con grupos de interés, intervención en empresas y creación de nuevas empresas estatales, intromisión en el mercado laboral y la expansión de sus actividades de impacto social.

Esta expansión puede ser analizada a través del concepto de efecto trinquete, que puede interpretarse mediante dos indicadores clave: el primer indicador permite observar cómo el gasto público ha crecido en relación con el producto bruto interno, y el segundo indicador se centra en cómo la expansión del Estado se traduce en una mayor capacidad de decisión en la economía, como ser el aumento de funciones gubernamentales y la intervención del Estado en diversos sectores. En situaciones de crisis, el Estado tiende a asumir nuevos roles y a reforzar otros, que pueden incluir la regulación de mercados, la provisión de servicios y el fortalecimiento de políticas sociales.

Respondiendo a las preguntas que iniciaron este estudio sobre si el crecimiento del gasto público va en consonancia con la tasa de crecimiento natural del PBI o es excesivo, si este es utilizado por herramienta para paliar las crisis y si existe una inercia política, institucional o ideológica que predispone al gobierno

crear, y a la sociedad aceptar, un crecimiento aún mayor del gobierno, se puede decir que:

Para los años 2008-2019, se denota que el gasto público aumenta como respuesta a la necesidad de estímulos fiscales y apoyo social a partir de una crisis internacional que suponía una amenaza a la economía del país. Pero la expansión en la relación gasto público/PBI en los años siguientes evidencia la permanencia de ciertas políticas fiscales hasta 2017, destacándose la resistencia a reducir el gasto en áreas sociales, no solo por voluntad política sino también por insistencia de los grupos de presión.

De esta manera, bajo el estudio del comportamiento fiscal, se encuentra que hay una proporción de gasto público/PBI luego del impacto de la crisis internacional, seguido de reducciones a un ritmo menos que proporcional en las fases de aumento del PBI, que sugiere que existe un efecto trinquete principalmente explicado por la expansión del gasto público social en el periodo 2008/2009.

Si se analiza la expansión del Estado de acuerdo a la autoridad gubernamental y la ideología, se encuentra que en los años de estudio hay una clara tendencia hacia una mayor intervención en la economía, especialmente para las crisis de 2008 y 2012.

La decisión de reestatizar el Sistema de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en 2008, así como la nacionalización de Aerolíneas Argentinas e YPF en años subsiguientes, subraya un patrón de intervención destinado a estabilizar sectores estratégicos y proteger el bienestar social en contextos de crisis económica, a la vez que se refleja un giro ideológico hacia un rol más proactivo del Estado en la gestión de recursos y servicios. De igual manera

puede decirse con la implementación de las regulaciones del mercado cambiario y la administración de precios, reflejadas en las políticas de “Precios Cuidados” y los controles de divisas.

En resumen, el enfoque del Estado argentino ha evolucionado hacia una intervención más profunda en la economía, lo que indica una preferencia por una gestión activa y reguladora frente a las fluctuaciones del mercado y las crisis internas. Esta tendencia hacia el fortalecimiento del rol estatal en la economía es una respuesta a las necesidades emergentes y a las presiones sociales, subrayando la compleja relación entre ideología, política y gestión económica en el país, que perduran a lo largo de los años.

Sin embargo, será importante estudiar si esta expansión del gasto es un nuevo nivel reversible de la política fiscal que explicaba Porto (2020), ya que la capacidad de revertir o ajustar las políticas fiscales permite a los gobiernos adaptarse a cambios en el ciclo económico. Por ello es necesario advertir que aunque este incremento del gasto público puede llevar a una mejora del bienestar social, en ciertos momentos puede resultar ineficiente si es derrochadora, lo que puede desembocar en un estancamiento económico y una excesiva carga fiscal que perjudique a la misma sociedad.

De igual manera, realizar un estudio cuantitativo del efecto trinquete en el gasto público presenta varios desafíos, especialmente cuando se analizan diferentes periodos de tiempo. Estos problemas pueden afectar la validez y la interpretación de los resultados, por ello comparar el efecto trinquete en diferentes períodos puede ser problemático si los contextos económicos y políticos son muy distintos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, M. G. (2020). Alfonso Santiago, Enrique Veramendi y Santiago Castro Videla. *El control del Congreso sobre la actividad normativa del Poder Ejecutivo*. Buenos Aires: La Ley, 2019, 384 páginas. Revista Jurídica Austral, 1(1), 417-425. <https://doi.org/10.26422/RJA.2020.0101.aba>
- Alvarez Agis, E., Panigo, D., Cañete, C. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina : presentación formal de resultados anticipados en 2010*. Centro de Estudios E Investigaciones Laborales; Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo; 15; 9-2013; 1-75.
- Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S. e Inchauste, G. (2006). *Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries*. European Journal of Political Economy, 22(4), pp. 908-924.
- Alonso, G. (2008). *Sociedad civil y políticas sociales. El caso argentino en los años recientes*. En Arnson, Cynthia, Ariel Armony y otros: La Nueva Izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.
- Alonso Brá, M. (2008). *La política y la administración educativa en nuevos tiempos*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. RBPAE. 24 (3). 407-433.
- Apella, I.(editor), (2022). *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Barreira, E. C. (2013). *La declaración jurada anticipada de importación*. Revista de Estudios Aduaneros, N° 21: Segundo Semestre de 2010 / Primer Semestre de 2013. www.iaea.org.ar/global/img/2013/12/E.-Barreira-La-DJAI.pdf.
- Barro, R. (1990). *Government Spending in a Simple Model of Economic Growth*. The Journal of Political Economy, 98(S5): 103-125.
- Baumol, W. J. (1967). *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*. The American Economic Review, Vol. 57, No. 3, pp. 415-426.
- Bird, R. M. (1972). *The Displacement Effect: A Critical Note*. Finanzarchiv 30(3), 454–463. <http://www.jstor.org/stable/40910905>
- Bjørnskov, C., & Rode, M. (2019). *Crisis, Ideology, and Interventionist Policy Ratchets*. Political Studies, 67(4), 815-833.
- Boix, C. (1996). *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Alianza Editorial Madrid.
- Bolaños S., Ravier A., (2013). *Fundamentos de la expansión del estado moderno en el siglo XX*. Criterio Libre, 11 (18), 55-72 ISSN 1900-0642.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1983). *El Cálculo del Consenso. Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional*. Planeta-Agostini, Barcelona.
- Buchanan, J. M. (1987). *Consecuencias económicas del Estado Benefactor*. Conferencia pronunciada por el autor el 27 de mayo de 1987 en el acto académico de ESEADE.
- Buchanan, J. M. (2003). *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Fairfax, Virginia, Center for Study of Public Choice, George Mason University, pp. 1-13. El presente trabajo se publica en RAE Revista Asturiana de Economía gracias a las facilidades dadas por el profesor Buchanan y el Center for Study of Public Choice. La traducción ha sido realizada por Mario Piñera.
- Buchanan, J. M. y Wagner R. (1978). *The Political Biases of Keynesian Economics*. In Gordon Tullock, ed., Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy. Studies in Public Choice, Vol. 1. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff.
- Bulacio, J. M. (2000). *La ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina*. Reunión AAEP, Córdoba (Argentina). <http://cdi.mecon.gob.ar>
- Cameron, D. (1978). *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*. The American Political Science Rev, 72(4), 1243-1271.
- Cao, H. & Vaca, A. (2018). *La evolución de las finalidades del gasto Público Argentino en el período 1980 – 2015: Grados de libertad del gobierno e hipótesis determinista*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigación en Administración Pública. Argentina.
- Carro, J. (2021). *¿Por qué crece el gasto público? La Ley de Wagner en el caso argentino*. Revista De Economía Política De Buenos Aires, (22), 73-117.
- Chaia de Bellis, J. (2021). *Estatizaciones de mercado: Un análisis de la heterodoxia económica kirchnerista a partir del caso de la estatización de Repsol-YPF en 2012*. Revista Estado y Políticas Públicas N° 17. ISSN 2310-550X, pp. 207-239

- Chaia de Bellis, J. (2022). *Estatización de empresas en la Argentina (1930-2018): una tipología explicativa*. Postdata, 26(2), 281-307. Epub.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (18 de agosto de 2016). *La Corte confirma la nulidad del aumento de la tarifa del servicio de gas respecto de los usuarios residenciales*. <http://www.saij.gob.ar/corte-confirma-nulidad-aumento-tarifa-servicio-gas-respecto-usuariosresidenciales-nv15199-2016-08-18/123456789-0abc-991-51ti-lpsseadevon>
- Díaz Fuentes, D. y Revuelta López, J. (2009). *Wagner y Keynes en la economía española: la relación entre crecimiento económico y gasto público, 1850-2000*. XII Encuentro de Economía Aplicada. Madrid.
- Dirección de Estrategias de Integración del Sistema de Salud (2023). *Análisis del Programa Médico Obligatorio (PMO). Hacia la consagración del derecho a la salud*. Ministerio de Salud de la Nación.
- Durevall, D., Henrekson M. (2011). The futile quest for a grand explanation of long-run government expenditure. Department of Economics School of Business, Economics and Law University of Gothenburg.
- Ferrer, A. (2021). *La economía argentina : desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica (1era edición). ISBN 978-987-719-299-5
- Folgar, J. y Rofman, R. (2021). *El sistema previsional y su rol en el ciclo económico y fiscal*. Documento de Política Pública N°234. Buenos Aires: CIPPEC.
- Frankel, J. A. & Andrew, K. R., (1996). *Currency Crashes in Emerging Markets: An Empirical Treatment*. Journal of International Economics, 41 November, 351-366.
- Fundación CIPECC, (2008). *Las políticas fiscales en la Argentina : un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*. Compilado por Gabriel Filc. - 1ª ed. - Buenos Aires.
- Fundación Soberanía Sanitaria, (2021). *Sistema Nacional Integrado de Salud Argentino: Bases para la discusión*. <https://soberaniasanitaria.org.ar/wp-content/uploads/2021/07/Sistema-Nacional-Integrado-de-Salud-Argentino.pdf>.
- Fundación Soberanía Sanitaria, (2017). *Acerca de la Cobertura Universal de Salud*. Informe FSS. <https://soberaniasanitaria.org.ar/acerca-de-la-cobertura-universal-de-salud/>.
- Granade, K., Wright A. (2013). *The Relationship between Public Spending and Economic Growth in Selected Caribbean Countries: A Re-Examination*. Caribbean Economic Research Team.
- Gupta, S. (1967). *Public Expenditure and Economic Growth: A Time Series Analysis*. Public Finance, 22(4), pp. 423-461.
- Gupta, S. [et al.] (2002). *Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible*. Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Washington.
- Guzman, M. (2009). *Agenda pública. Fin de las AFJP*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-062/242>
- Hercowitz Z., Strawczynski M. (2004). *Cyclical ratcheting in government spending: Evidence from OCDE*. The Review of Economics and Statistics, 86(1), 353–361. Crossref.
- Hauser, I (19.08.2016). *La Corte Suprema anuló el tarifazo y le exigió al poder Ejecutivo que convoque a audiencias públicas*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-307292-2016-08-19.html>
- Hibbs, D. (1977). *Political parties and macroeconomic policy*. The American Political Science Review, Vol. 71, Issue 4, pp. 1467-1487 .
- Higgs, R. (1987, 2021). *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*. 25th Anniversary Edition, Independent Studies in Political Economy. (Obra original publicada en 1987).
- Hirshleifer, J. (1976). *Price Theory and Its Applications*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- IDESA, (2017). *La expansión del Estado impone ajustes de consumo e inversión*. Informe N°: 68929/01/2017.
- Azzali, J, D'Ambra, D., Espasande, E., Jameson, I., Sanjurjo, S., Scheines, J. y Scheines, R. (2022). *Historia Política: el largo camino a la Democracia*. INCaP, Ministerio de Interior.
- Kaminsky, G.L., S. Lizondo & C.M. Reinhart, (1998). *Leading Indicators of Currency Crises*. Staff Papers, International Monetary Fund, 45, No. 1, March, 1-48.
- Krugman, P., (1979). *Currency Crises*. Mimeo, MIT.
- Marlow, M. L. (1986). *Private Sector Shrinkage and the Growth of Industrialized Economies*. Public Choice, 49(2), 143–154.
- Mascarenhas, T., Post, A. (2014). *Policy traps y subsidios al consumo: la política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014*. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Vol. 54, No. 213, pp. 171-202.
- Minsky, H. (1986). *Stabilizing an unstable economy*. Nueva York, McGraw-Hill, 2008.
- Morgan, J.P., (1998). *Event Risk Indicator Handbook*. J.P. Morgan Exchange Research Ltd. London.
- Musgrave, R. A. (1969). *Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance*. Journal of Economic Literature, 7(3), 797–806. <http://www.jstor.org/stable/2720229>.
- Musgrave, R.A. (1996). *The role of the state in fiscal theory*. Int Tax Public Finan 3, 247–258

- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine – Atherton, USA.
- Normativa Nacional dispone en: Ministerio de Justicia (s.f). *Leyes Argentinas*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/buscar>
- Oficina Nacional de Presupuesto (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional, Sexta Edición*. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2020). *Análisis de la protección social, transferencias monetarias a personas 2008-2019*. Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.
- OPSUR (2012). Acuerdo Federal de Hidrocarburos. https://opsur.org.ar/wp-content/uploads/2012/02/id_doc_5770.pdf
- Ozkan, F y Sutherland, A (1994). *A Model of the ERM Crisis*. CEPR Discussion Papers No 879, 1.
- Oszlak, O. (2006). *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. Postdata, (11), 11-56. Buenos Aires. Recuperado en 09 de agosto de 2024, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100002&lng=es&tlng=es.
- Oszlak, O. y O'Donnell G. (2007). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina.
- Peacock, A. & Wiseman J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. London: Oxford University Press.
- Pérez, V., Rebón, J. (2016). *El retorno del Estado. Valoraciones sociales en torno a las empresas estatales*. Estudios Sociales, año XXVI, n° 50, pp. 77-104. Universidad Nacional del Litoral.
- Pérez, V., Serrani, E., (2020). *¿Atrapados y sin querer salir? Los subsidios económicos a los servicios públicos en Argentina, 2002-2019*. Cuadernos del CENDES, Año 37, N° 105. Caracas-Venezuela.
- Perrino, A. T. (2021). Análisis del régimen jurídico de licencias de importación. Tomo LA LEY 2021-A, AÑO LXXXV N° 18. Buenos Aires-Argentina. <https://beccarvarela.com/wp-content/uploads/2021/02/la-ley-18-01-2020.pdf>
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas, 288.
- Podesta, A. (2020). *Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 214 (LC/TS.2020/123), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Porter, B. (1980). *Parkinson's law revisited: war and the growth of American government*. Public Interest, p. 68. https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/parkinsons-law-revisited-war-and-the-growth-of-american-government
- Porto, A. (2021). *Evolución del Sector Público Argentino en el largo plazo : 1990-2018, gastos, recaudación y descentralización*. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas.
- Rebón, J. (2019). *La política en las calles*. Revista de Ciencias Sociales, 32(44), 15-42.
- Retamozo, Martín, & Trujillo, Lucía. (2019). *El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana*. Izquierdas, (45), 185-214.
- Rofman R., (diciembre de 2020). *La movilidad en el sistema previsional argentino*. Documento de Políticas Públicas N°227. Buenos Aires: CIPPEC
- Rourke, F. (1984): *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston, Little Brown.
- Sachs, J., Tomell A. y Velasco A. (1996). *Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995*. Brookings Papers on Economic Activity, 1:1996.
- Secretaría de Gobierno de Energía, (2019). *Argentina: evolución de subsidios, oferta y demanda de energía, 2015-2019*. Ministerio de Hacienda de la Nación. Argentina.
- Sharma, S. (1999). *Desafío de predecir las crisis económicas*. Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, Vol. 36, Número 2.
- Tanzi, V. (2005). *The economic role of the state in the 21st century*. Cato Journal, Vol. 25, No. 3.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tejera, A. R., Veron, L. A., & Futerman, A. G. (2020). *The ratchet effect in the growth of government: A viable hypothesis for the case of Argentina?*. (Z. Cekerevac, Ed.) MEST Journal, 8(2), 164-175.
- Tortul, M. (2011). *El impacto de la crisis internacional sobre la economía argentina*. Univesidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Económicas; Ciencias Económicas; 29; 1; 6-2011; 145-159.
- Troncoso, F. (2017). *Aerolíneas Argentinas re-estatizada. Lógica de funcionamiento y gestión de la actividad*. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-022/267>
- Tullock, G. (1995). *El desarrollo del Gobierno*. Trabajo publicado originalmente en Taiwan Journal of Politcal Economy 9, vol. 1 (1995). Permiso otorgado por el autor para traducir y publicar en Libertas 27 (1997).

- Quiroga, J. P. (2018). *En los pliegues de las políticas de protección de mercado. Poder empresarial, liberalización y proteccionismo: el caso de Precios Cuidados en Argentina*. Revista Administración Pública y Sociedad (APyS-IIFAP-FCS-UNC).
- Rapoport, M., & Brenta, N. (2010). *La crisis económica mundial: ¿El desenlace de cuarenta años de inestabilidad?*. Problemas del desarrollo, 41(163), 7-30.
- Sanchez-Pinilla, M. (1997). *Estado, bienes e ideología: un análisis de las teorías sociales del bienestar*. Tesis doctoral, Departamento de sociología, Universidad complutense de Madrid.
- Secretaría de Gobierno de Energía (2019). *Balance de gestión en energía 2016—2019: Emergencia, normalización y bases para la transformación*. Ministerio de Hacienda de la Nación.
- Secretaría de Seguridad Social (2023). *Alcance de la Seguridad Social Personas aportantes y beneficiarias*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Shiapini, A., Zarazaga, R., Forlino, L. (2021). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. Fundar, CIAS.
- Solano, H. C., Frade M. F (2021). *Caracterización de los comedores y copas de leche de la rama sociocomunitaria del Movimiento de Trabajadores Excluidos-MTE de la localidad de Quilmes*. - 1a ed. - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes. ISBN 978-987-558-756-4.
- Ugarte, A.J. (1983). *Las empresas públicas en Argentina: su magnitud y origen*. Documento de Trabajo - CEPAL, Oficina de Buenos Aires. <https://hdl.handle.net/11362/28497>.
- Van Dijk, T. (1999). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Barcelona, Gedisa.
- Vidoso, R.; Toscani, M.; Rosa, P. (2016). *Los movimientos sociales en Argentina, hacia una definición contextual del fenómeno*. IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica.
- Vilas, C. (2005). *Pensar el Estado*. Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús. www.trabajosocial.unlp.edu.ar
- Wagner, A. (1958). *Three extracts on public finance*. En: R.A. Musgrave y A.T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. Londres: Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-23426-4_1
- Wainer, A. G (2008). *Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)*. Revista mexicana de sociología, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, vol. 80, núm. 2, pp. 323-351.
- Wyczykier, G. (2018). *Las disputas por el gas: tarifazo, acción colectiva y servicio público en la Argentina reciente*. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Realidad Económica, 319, 75-107.
- Yanez, M. (2019). *El rol de los actores en el retorno al control público de Aerolíneas Argentinas. Empresas públicas y políticas de nacionalización en Argentina después de 2001*. Trabajo y sociedad, (33), 311-320.

Anexo I

Gasto Público Consolidado en millones de pesos

FINALIDAD / FUNCION	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019*
GASTO PÚBLICO TOTAL	394.368,59	497.752,54	635.942,51	871.755,62	1.088.910,18	1.434.958,74	2.060.288,36	2.756.906,37	3.892.578,67	4.930.818,74	6.438.560,56	9.321.608,50
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	63.128,29	80.665,00	103.152,08	136.000,92	168.451,89	225.279,43	316.522,12	438.956,42	607.487,42	781.812,85	978.134,61	1.375.104,00
I.1. Administración general	30.732,21	39.375,51	49.260,65	63.749,18	76.267,42	103.797,21	136.805,71	187.611,43	248.090,27	324.049,45	406.342,08	571.443,58
I.2. Justicia	9.058,73	11.266,45	14.486,99	20.184,77	26.369,79	35.271,08	48.941,11	70.353,28	98.211,81	130.928,13	170.196,41	255.676,69
I.3. Defensa y seguridad	23.337,36	30.023,04	39.404,45	52.066,97	65.814,69	86.211,15	130.775,30	180.991,72	261.185,35	326.835,28	401.596,12	547.983,73
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	249.440,28	323.796,44	411.410,63	557.974,28	713.746,02	944.554,87	1.288.970,56	1.801.625,63	2.441.316,87	3.265.852,01	4.147.676,66	5.978.522,83
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	61.128,14	76.370,14	93.291,38	130.412,93	160.154,93	209.438,29	285.349,75	399.609,79	520.990,80	668.406,93	827.405,07	1.168.453,29
II.1.1. Educación básica	38.756,19	47.497,73	57.888,23	82.625,12	99.793,23	131.462,29	175.894,10	246.828,44	322.714,82	412.175,58	512.238,98	738.103,49
II.1.2. Educación superior y universitaria	11.432,23	15.085,63	19.163,82	25.620,78	32.192,10	41.356,72	56.786,24	77.161,05	100.056,14	134.584,63	176.479,12	232.906,46
II.1.3. Ciencia y técnica	2.735,07	3.612,32	4.483,70	5.818,43	7.656,56	10.400,58	14.657,87	18.805,30	24.363,49	30.221,96	33.608,85	43.035,79
II.1.4. Cultura	1.996,91	2.640,53	3.519,79	4.712,77	5.944,50	8.465,72	11.356,80	15.178,21	18.568,27	25.982,79	32.025,40	41.398,80
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	6.207,73	7.533,93	8.235,84	11.635,84	14.568,54	17.752,98	26.654,73	41.636,80	55.288,09	65.441,97	73.052,72	113.008,74
II.2. Salud	52.425,25	72.417,26	93.212,60	126.023,74	163.570,35	213.413,05	296.219,05	408.063,89	544.638,09	717.392,16	906.975,83	1.336.769,77
II.2.1. Atención pública de la salud	22.486,75	29.638,65	37.290,61	50.884,76	65.276,76	86.317,09	118.505,82	167.307,26	220.727,77	289.701,23	372.284,44	535.629,79
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	22.648,44	32.207,26	41.973,96	57.515,79	75.465,38	97.806,91	129.595,05	179.306,40	245.604,27	331.270,46	424.510,61	624.568,59
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	7.290,05	10.571,35	13.948,03	17.623,18	22.828,21	29.289,05	48.118,18	61.450,23	78.306,04	96.420,47	110.180,78	176.571,39
II.3. Agua potable y alcantarillado	4.575,84	6.378,56	8.677,79	12.927,47	14.508,20	17.868,69	26.793,05	36.000,18	42.708,63	59.678,13	70.424,42	80.649,42
II.4. Vivienda y urbanismo	9.748,87	13.036,41	15.408,91	18.703,87	20.891,94	35.103,08	50.916,37	70.718,41	77.028,99	108.481,91	133.406,88	174.362,65
II.5. Promoción y asistencia social	16.436,44	21.364,19	27.432,40	37.041,36	43.301,69	54.013,95	69.034,64	91.906,25	131.950,50	189.613,36	244.901,17	372.491,28
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	13.397,79	17.319,71	22.298,54	28.308,39	31.940,71	40.372,90	57.062,59	75.696,25	98.951,96	148.188,70	198.852,97	301.597,25
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	1.040,70	1.585,33	2.074,39	2.893,51	3.873,68	4.981,06	6.556,99	9.255,91	12.597,79	17.112,87	21.871,72	32.149,76
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	1.997,95	2.459,15	3.059,47	5.839,47	7.487,29	8.659,99	5.415,06	6.954,09	20.400,74	24.311,79	24.176,47	38.744,27
II.6. Previsión social	85.630,97	110.220,27	139.712,32	189.320,03	259.729,88	343.923,08	462.913,29	662.902,81	926.442,16	1.255.775,91	1.614.092,88	2.352.356,30
II.7. Trabajo	10.659,66	13.570,69	19.798,37	25.891,85	29.517,62	39.713,37	54.340,12	74.938,11	118.825,74	159.044,10	203.873,40	291.662,42
II.7.1. Programas de	4.232,76	4.971,86	4.692,22	5.836,02	6.716,32	8.247,33	10.114,00	13.221,98	17.215,67	25.702,78	27.993,95	41.509,59

empleo y seguro de desempleo												
II.7.2. Asignaciones familiares	6.426,90	8.598,84	15.106,15	20.055,83	22.801,30	31.466,05	44.226,13	61.716,13	101.610,07	133.341,32	175.879,45	250.152,83
II.8. Otros servicios urbanos	8.835,11	10.438,91	13.876,85	17.653,02	22.071,41	31.081,37	43.404,29	57.486,17	78.731,97	107.459,51	146.597,00	201.777,69
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	58.628,90	65.146,15	94.946,85	132.252,10	153.065,71	213.003,03	356.346,42	391.056,40	509.306,64	519.566,81	675.722,71	879.901,03
III.1. Producción primaria	7.813,27	7.698,94	10.248,96	11.384,42	12.190,99	15.682,52	18.413,83	25.251,97	31.781,63	43.959,95	54.012,23	72.788,39
III.2. Energía y combustible	21.350,62	20.498,80	31.996,60	46.645,38	60.016,99	94.824,18	200.639,77	189.313,48	257.024,96	183.796,62	229.798,71	283.760,86
III.3. Industria	1.051,45	1.290,12	1.863,66	2.309,84	3.007,67	3.979,32	5.961,71	9.906,39	13.652,50	14.856,75	16.432,93	17.742,13
III.4. Servicios	25.793,77	32.845,34	46.246,20	65.477,74	71.446,41	90.297,34	118.726,32	150.013,61	185.833,13	246.863,65	341.979,54	455.601,39
III.4.1. Transporte	24.813,63	31.259,74	42.475,33	60.256,96	65.014,67	81.459,39	106.943,29	134.986,45	172.351,01	230.598,72	323.729,01	431.498,32
III.4.2. Comunicaciones	980,15	1.585,60	3.770,87	5.220,78	6.431,74	8.837,95	11.783,03	15.027,17	13.482,12	16.264,92	18.250,53	24.103,07
III.5. Otros gastos en servicios económicos	2.619,79	2.812,96	4.591,42	6.434,72	6.403,66	8.219,66	12.604,78	16.570,94	21.014,42	30.089,84	33.499,30	50.008,25
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	23.171,11	28.144,94	26.432,96	45.528,32	53.646,55	52.121,41	98.449,26	125.267,93	334.467,73	363.587,07	637.026,59	1.088.080,64

Anexo II

Producto Bruto Internos a Precios Corrientes y Constantes en millones de \$, millones de US\$ y variación %

Período	Precios corrientes				Precios constantes de 2004	
	Millones de \$	Var. % contra año anterior	Millones de US\$ (*)	Var. (%) contra año anterior	Millones de \$	Var. % contra año anterior
2008	1.149.646	28,2	363.547	26,3	647.176	4,1
2009	1.247.929	8,5	334.589	-8,0	608.873	-5,9
2010	1.661.721	33,2	424.687	26,9	670.524	10,1
2011	2.179.024	31,1	527.653	24,2	710.782	6,0
2012	2.637.914	21,1	579.759	9,9	703.486	-1,0
2013	3.348.308	26,9	611.976	5,6	720.407	2,4
2014	4.579.086	36,8	564.121	-7,8	702.306	-2,5
2015	5.954.511	30,0	642.698	13,9	721.487	2,7
2016	8.228.160	38,2	557.356	-13,3	706.478	-2,1
2017	10.660.228	29,6	644.067	15,6	726.390	2,8
2018	14.744.811	38,3	525.496	-18,4	707.377	-2,6
2019	21.558.444	46,2	447.383	-14,9	693.224	-2,0