



 **realidad
económica**

Nº 370 · AÑO 55

16 de febrero al 31 de marzo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 44

FUNCIONES ESTATALES

¿A qué se dedicó el Estado argentino en las últimas décadas? Análisis del período comprendido entre 1980 y 2022*

Horacio Cao** y Ángel Vaca***

* Trabajo desarrollado en el marco del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Una versión preliminar del presente texto fue presentada en el II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (modalidad virtual, octubre 2020).

** Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Alta Dirección Pública (UIMP/España), Doctor y Posdoctor en Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (FCE/UBA) - Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP-FCE-UBA), Av. Córdoba 2122, C1113, - CABA - Argentina, horaciocao30@gmail.com

*** Licenciado en Administración de Empresas y Magíster en Economía de Gobierno (UBA) - Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - Av. Córdoba 2122, C1113, - CABA, Argentina, pennisse@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2024

ACEPTACIÓN: enero de 2025



Resumen

En el presente trabajo analizamos los cambios estatales a partir del seguimiento del gasto consolidado (Nación + Provincias + Municipios) en el período 1980/2022. La etapa bajo estudio es particularmente interesante porque contiene elementos de tres fases históricas con perfiles propios: los últimos momentos de la etapa keynesiano/benefactora, el ciclo neoliberal y el período nacional popular. Los datos presentados permiten seguir la evolución -en términos absolutos y relativos- de las diferentes finalidades y funciones de las que se ocupa el Estado y, en tal sentido, permiten dar una primera respuesta a nuestra pregunta acerca de los temas a los que se dedicó el Estado en el período bajo estudio.

Palabras clave: Gobierno – Estado – Presupuesto - Gasto público – Argentina

Abstract

What Has the Argentine State Focused on in Recent Decades?

An Analysis of the Period from 1980 to 2022

This study analyzes state transformations by tracking consolidated public spending (National + Provincial + Municipal) between 1980 and 2022. This period is particularly interesting as it encompasses elements of three distinct historical phases: the final moments of the Keynesian/Welfare State era, the neoliberal cycle, and the national-popular period. The data presented allow us to observe the evolution—both in absolute and relative terms—of the different purposes and functions undertaken by the State. In this sense, they provide an initial response to our question regarding the main areas of focus of the Argentine State during the period under study.

Keywords: Government – State – Budget - Public Spending – Argentina.

Introducción

El trabajo que presentamos a continuación se propone hacer una primera aproximación a los cambios ocurridos en el Estado en las últimas cuatro décadas.

El desafío para alcanzar el objetivo planteado es encontrar un camino viable y relativamente directo que diera resultados relevantes. De más está decir que es imposible desplegar una estrategia exhaustiva: la administración pública realiza tantas actividades y hay tantas perspectivas desde donde analizarlas, que es inapropiado pensar en procedimientos de tipo integral como, por ejemplo, recopilar las misiones y funciones de todos los organismos o revisar la producción legislativa de la Nación, las 24 provincias y los más de 2.600 gobiernos locales.

La estrategia que seguimos para no quedar enredados en ese laberinto fue usar un indicador indirecto (*o proxy*). Esto implica utilizar una variable clave que, al proporcionar datos sobre una dimensión del fenómeno que queremos medir, nos da indicadores acerca de su desempeño global. Aunque es necesario ser cuidadosos para evitar riesgos de espuriedad, es una práctica común, como lo demuestra la larga experiencia y la multiplicidad de aproximaciones de este tipo que se realizan¹.

En nuestro caso, utilizaremos el presupuesto estatal en su versión por finalidad y función, en la inteligencia de que su evolución es significativa para señalar, en cada momento estatal, la efectiva orientación hacia objetivos y prioridades. Reiteradamente la bibliografía especializada ha hecho notar lo relevante de las ejecuciones presupuestarias —y, más aún, de su reasignación— como elemento del análisis de la Administración Pública².

¹ Por ejemplo, la evolución del consumo de electricidad como indicador del nivel de actividad, o la medición de la calidad del aire para evaluar el grado de contaminación de un área urbana.

² Ver, por ejemplo, Subirats (1989), Viñas (1995), True y otros (2010), etcétera.

En este sentido, resaltamos lo potente del trabajo publicado por la Secretaría de Política Económica (SPE) que recorre las ejecuciones presupuestarias de la Nación, las Provincias y los Municipios, para los años 1980/2022³. Esta presentación permite acceder a guarismos del consolidado estatal por finalidad y función con una metodología homogénea.

Más allá de reconocer la importancia del trabajo realizado, es importante resaltar algunas limitaciones que tienen los datos presentados. En primer lugar, remarcar que la SPE aplicó criterios que no son los más comúnmente utilizados para medir el gasto público, como por ejemplo, incluir en las erogaciones los gastos de las obras sociales y las ART que, como entes públicos no estatales, no se suelen tomar en cuenta. En tal sentido, si se busca analizar la evolución del gasto nacional, recomendamos contrastar los datos que presenta la SPE con la información elaborada por la Oficina Nacional de Presupuesto⁴.

Por otro lado, los datos de Gasto Público Provincial son tomados desde la información que brindan las propias provincias; algunos de estos datos -en particular los de la década del '80 y hasta 1992- son mirados con algún recelo, en particular los años en que hubo alta inflación. Más aún en los casos de Municipios, en donde la SPE acompaña datos primarios con estimaciones y cálculos indirectos para alcanzar el registro referido a los hoy 2.312 gobiernos locales que existen en todo el país.

Por último, no está de más decir que ninguna variable por sí sola tiene un poder explicativo completo e incondicional, y que, según los objetivos que se tengan, el

³ Información disponible en www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>. Allí mismo puede verse un documento que detalla la metodología de cálculo utilizada. Consultado el 06/08/24. En los casos en que se utilizaron datos de los años 1974 a 1979, se tomó la información sobre Nación y Provincias de la ONC (2004) y, de Municipios, de FIEL (1985). La división entre defensa y seguridad del gasto nacional se hizo a partir de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto tomados de aquí <https://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/presupue2/index/assoc/HASH01d9.dir/doc.pdf> (año 1980) y de aquí https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2022/ley/pdf/plani-llas_anexas/capitulo1/anexa101.pdf (año 2022). Consultado el 14/08/24.

⁴ Pueden verse aquí: <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp> consultado 05/01/25.

enfoque presupuestario podría necesitar de un complemento con otras esferas de análisis y otros indicadores. Esto se hace imprescindible si lo que se busca es evaluar alguna de las finalidades y funciones, que en nuestro caso, estudiamos unidireccionalmente desde su influencia en la evolución del gasto estatal total.

En cuanto al clasificador presupuestario que utilizaremos, el mismo divide el gasto total en cuatro finalidades: Gasto Público Social, Gasto en Servicios Económicos, Funcionamiento del Estado y Servicios de la Deuda Pública. Cada una de ellas, a su vez, se distribuye en diferentes funciones (por ejemplo, Previsión Social dentro del Gasto Social o Justicia dentro del Funcionamiento del Estado), las que eventualmente mencionaremos en situaciones puntuales. Presentamos el listado completo de finalidades y de las funciones en el Anexo I.

Analizamos los datos presupuestarios a través de un marco conceptual que divide la historia reciente del Estado argentino en diferentes períodos o fases. Las periodizaciones de lo estatal son bastante comunes y se desarrollan en paralelo con las que se utilizan para el análisis socioeconómico y/o político de nivel nacional, regional y mundial. En este caso, hubo que adecuarlas al espacio temporal 1980-2022, intervalo particularmente interesante pues atraviesa tres fases históricas con perfiles propios:

- El momento keynesiano/benefactor, que es tomado como línea de base. En esta fase se promovió una amplia actuación estatal en la economía y en lo social.
- El ciclo neoliberal, que sostuvo la necesidad de un ajuste estructural para reducir la intervención del Estado y permitir que actúen libremente las fuerzas del mercado.
- El período nacional/popular, que recupera la idea de centralidad estatal.

Con respecto a esta cronología, cabe acotar que los datos con que contamos parten del año 1980, cuando había comenzado el desmonte de la estructura estatal creada por las políticas keynesiano/benefactoras. Más allá de lo dicho, evaluamos -y mostramos algunos datos al respecto- que para esa fecha el Sector Público aún guardaba una estructura general que tenía más puntos de contacto con ese mo-

mento que con la transición hacia el período neoliberal, que estaba ocurriendo en esos momentos.

El ordenamiento estatal es claro entre 2003 y 2015; desde ese momento en adelante -y más aún cuando el sector público sufrió las consecuencias de la pandemia del COVID 19- se observan guarismos que no permiten establecer con claridad si se ha iniciado una nueva fase o no.

Con los límites que pueda tener nuestro enfoque, creemos que permitirá visitar con mayor fundamento temas que circulan en nuestro campo de estudio sin un anclaje empírico consolidado. Por ejemplo: la tendencia guerrera de la dictadura militar —terrorismo de Estado, Beagle y Malvinas— ¿especializó al Estado en tareas de defensa y seguridad? ¿Hasta dónde logró Alfonsín cambiar el modelo estatal? ¿Fue tan mínimo el Estado de los '90? ¿Qué impacto tuvieron las políticas de ajuste estructural? ¿Fueron importantes las privatizaciones? ¿Hasta dónde se recuperó el Estado en la era populista? ¿Los pagos de la deuda externa son realmente relevantes? ¿Es la burocracia estatal un importante acaparador de los dineros públicos?

En cuanto a los contenidos del estudio, éste se divide en tres secciones.

En la primera, hacemos una descripción muy general de los tres períodos históricos definidos y vemos, para cada uno de ellos, la evolución del total del gasto estatal como parte del Producto Bruto Interno.

En la segunda sección, ponemos el foco de atención en la evolución del gasto en los diferentes ítems a los que se aplicó, buscando detectar cuáles fueron priorizados en cada etapa. Tomamos como guía las finalidades, pero también analizamos algunas funciones cuyo desenvolvimiento fue particularmente relevante.

En la tercera parte, analizamos la situación de las cuatro finalidades y de algunas funciones escogidas en el primer y el último año de la serie bajo estudio (1980/2022). La idea es comparar estos dos ejercicios de manera puntual, de manera tal de resaltar las principales transformaciones ocurridas.

Por último, exponemos algunas conclusiones.

1. Una visión global

Desarrollamos en esta sección una visión totalizadora de la situación del Estado argentino para las fases históricas que citamos en la introducción:

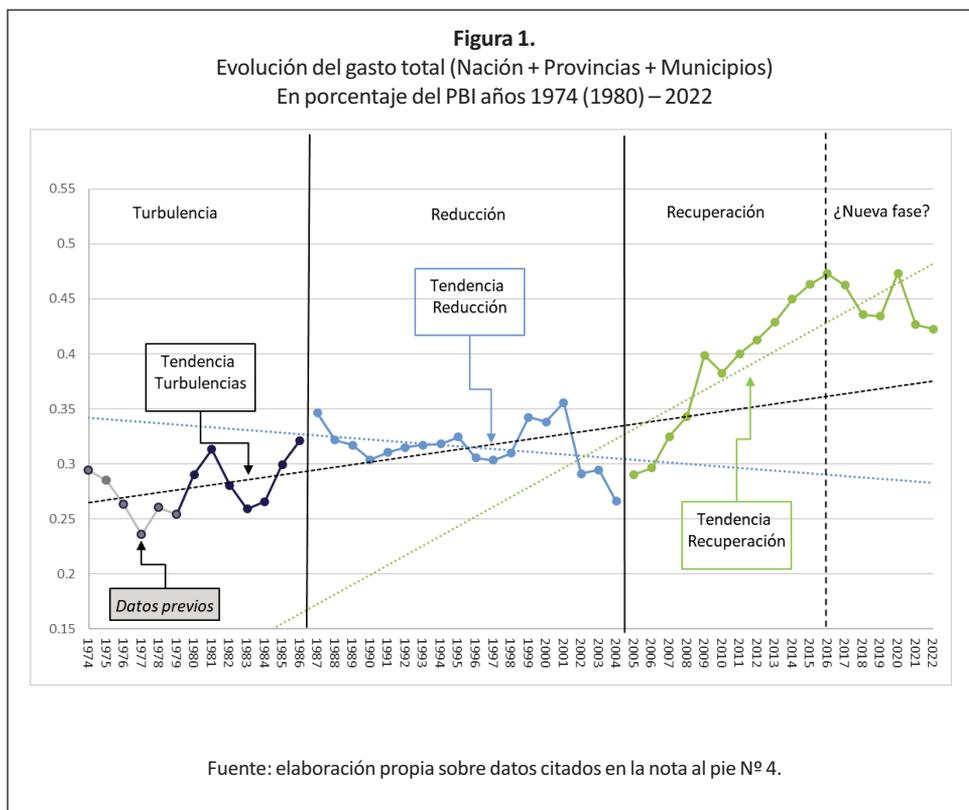
1. Último momento de la fase keynesiano/benefactora: transición turbulenta (1980-1986). Aquí presentamos los datos que vienen de arrastre desde el año 1974⁵, como forma de mostrar que, al menos el dato global, no presenta mayores cambios con respecto al camino que venía recorriendo.
2. Fase neoliberal: ajuste estructural (1987-2004)
3. Fase Nacional/Popular: recuperación estatal (2005-2022). Desde 2015 hasta 2022 se observan cambios, pero es prematuro decir si hay nueva fase y qué características tendrá.

Como puede observarse en la Figura N° 1, cada una de las fases muestra un perfil diferenciado de gasto total como proporción del PBI.

1.1. Las turbulencias de la transición (1980/1986).

La serie utilizada para nuestro estudio se inicia en el año 1980. Como adelantamos, se trata de un momento en que ya se encontraba en despliegue el ciclo de ajuste en el Estado, pero, independientemente de los cambios ocurridos, la asignación del gasto aún guardaba una estructura general que tenía muchos puntos de contacto con el período keynesiano/benefactor que se estaba dejando atrás. En esta fase histórica, iniciada en la década del '30 del siglo pasado, el Estado argentino multiplicó sus formas de intervención como garante del ciclo económico a través de regulaciones y del parque de empresas públicas.

⁵ Tomamos ese año como base, porque se lo suele considerar el último año "normal" de la fase keynesiana, antes de su crisis, que tiene su primer estallido con el llamado "Rodrigazo", en junio de 1975.



El dato más relevante de los años bajo estudio (1980/86) es la inconsistencia de la recta de ajuste con respecto a los resultados concretos de cada año lo que, justamente, ha hecho que cataloguemos como “turbulenta” a esta etapa.

16

En los comienzos de la década del '80 gobernaba el país la dictadura autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional”. Su Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, había hecho de la reducción del gasto público uno de los principales objetivos del gobierno, pero tales propósitos habían quedado enredados en la interna de las Fuerzas Armadas y en los planes guerreros de la Junta Militar, máxima autoridad del gobierno (Canelo, 2008).

En este contexto, en el año 1981 se desata la llamada “Crisis de la Deuda Latinoamericana” que generó una aguda perturbación de las cuentas fiscales: la reducción del gasto público total que se observa en los años 1982/3 -que lo llevó a su registro más bajo en toda la serie- se debió más a este desquicio general que al éxito de un plan para restringir las erogaciones estatales.

Las turbulencias y desequilibrios que venimos describiendo fueron también el sino principal de la primera etapa del gobierno de la recuperación constitucional. Frente a ellas, el Presidente Alfonsín buscó reconstituir el modelo keynesiano -de incremento del gasto público- de la mano de su Ministro de Economía, Bernardo Grinspun.

Ante el fracaso del plan económico, las presiones de los organismos multilaterales y las turbulencias internas, se lanzó el Plan Austral: un viraje a la defensiva -negociación con los organismos multilaterales, alianza con los llamados “capitanes de la industria” y puesta en marcha de reformas incrementales- que luego de un comienzo promisorio, se irían degradando hasta demoler la capacidad de respuesta del gobierno. Es en los dos últimos años del período presidencial (1988/89) cuando comienza una pertinaz baja del gasto estatal que implica, en nuestro análisis, el inicio de la siguiente fase histórica.

1.2. El ajuste estructural y la reducción del gasto (1987 – 2004)

El elemento distintivo de la fase es el continuado descenso del gasto estatal como porcentaje del PBI. Este sesgo se mantiene hasta el año 1997, cuando el nivel de gasto cambia de tendencia como respuesta a la creciente depresión que, finalmente, hará estallar el modelo en el año 2001. En el siguiente trienio (2002/04), las perturbaciones desatadas por la salida del régimen neoliberal generarán un nuevo proceso de reducción del gasto estatal.

Como adelantamos, el inicio de la etapa está vinculado con el bajo desempeño de la economía en los años de la presidencia de Raúl Alfonsín, que en sus últimos tramos no pudo mantener el control, llegando a un episodio hiperinflacionario.

Si en los últimos años de la presidencia radical se postuló un ajuste incremental frente a las complicaciones económicas y fiscales, durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) estas políticas se llevaron adelante como parte de un plan dirigido a replantear integralmente el papel del Estado en la organización económica y social del país.

Instalar el programa neoliberal fue una tarea compleja que demandó casi dos años de gobierno y que en algunos momentos estuvo al borde de fracasar. No debe perderse de vista que el Presidente había triunfado en los comicios de 1989 con un proyecto de gobierno que estaba en las antípodas del que finalmente llevó adelante.

El *set* de políticas ajustadoras recién pudo consolidarse en el año 1991, con la asunción del Ministro de Economía Cavallo y la puesta en marcha de un nuevo régimen monetario conocido como *convertibilidad*. Con esta regla de conversión monetaria se logró domar una tenaz inflación: si desde 1954 el incremento de precios fue superior al dígito anual, con varios episodios hiperinflacionarios, desde 1993 se redujo drásticamente y desde 1995 fue inferior al 2% anual. Asimismo, la economía, luego de varios años de estancamiento tuvo tres años de vigoroso crecimiento.

Amparado en estos logros, el Gobierno pudo avanzar en medidas tales como la apertura generalizada del comercio exterior y del movimiento de capitales, la reorganización del sistema tributario y la desestructuración de instituciones que, en el esquema keynesiano, se dirigían a redistribuir el ingreso y garantizar el pleno empleo.

El avance en las políticas neoliberales durante la presidencia de Carlos Menem fue de tal nivel de profundidad que, según el análisis de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo⁶.

⁶ El Secretario de Estado de los EE. UU., Nicholas Brady, dijo en agosto de 1993: “En ninguna otra parte el progreso ha sido tan drástico como en la Argentina” (Citado por Kulfas y Schorr, 2003).

Debe hacerse notar que aún en sus momentos de éxito -medido en resultados electorales, reducción de la inflación y tasas de crecimiento económico- el período se caracterizó por una redistribución regresiva del ingreso y registros sociales negativos, especialmente en lo relativo al empleo. Como veremos, esto tuvo su correlato en la evolución del gasto social.

En lo que hace al Estado, se lanzó una ambiciosa reforma sobre tres ejes: la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y las descentralizaciones por la vía de transferencia de funciones desde la Nación a las Provincias⁷. Las dos primeras tendrán un reflejo impactante en la evolución del gasto en general y en la finalidad “Servicios Económicos” en particular.

Dentro de las privatizaciones interesa destacar, por el volumen de gasto involucrado, la organización de un sistema mixto de jubilaciones y pensiones. Si bien los montos sedicentemente bajos de las jubilaciones hicieron que el gasto previsional del gobierno Nacional no tuviera un gran incremento -pasó de 5,8% del PBI en 1993 a 6.3% en el año 2000, al mismo tiempo que se pasaban a Nación 14 cajas provinciales- se originó un desbalance de proporciones, pues los aportes de los principales sueldos fueron para las AFJP quienes, en la iniciación del sistema, necesariamente tenían a su cargo un porcentaje muy pequeño de jubilados.

Hacia 1997 el modelo comenzó a mostrar signos de agotamiento, con una decadencia que abarcó los últimos dos años de la presidencia de Carlos Menem (1998-99) -ya en el ocaso de su segundo mandato y fracasado el proyecto de reelección- y también el abortado período presidencial de su sucesor, Fernando de la Rúa (1999-2001). La obligada salida del régimen de convertibilidad (año 2002) estuvo acompañada por una crisis de proporciones, que obligó la renuncia presidencial y descontroló las cuentas fiscales y económicas.

⁷ El cambio de la división del trabajo entre Nación, Provincias y Municipios es otro capítulo relevante de las transformaciones estatales de los últimos 40 años. No tenemos espacio para desarrollar el tema aquí, hicimos algunos adelantos al respecto en Cao, Rey y Serafinoff (2016) y Cao (2019).

1.3. La recuperación estatal (2005/2022)

La desordenada salida de la crisis del modelo neoliberal hizo estallar una serie de ideas y estructuras políticas que se habían ido consolidando durante la década del '90. En este marco, recién avanzado el año 2004 los registros estatales comenzaron a mostrar signos de estabilidad y de consolidación de una nueva frase estatal.

Para alcanzar este nuevo equilibrio fue clave que la importante devaluación del peso se articulara con un ciclo alcista de materias primas en el mercado mundial, lo que generó un excedente de ingresos en sectores exportadores que fue parcialmente capturado por el Estado por la vía de las retenciones a las exportaciones.

Con estos fondos, el gobierno desplegó una estrategia estatal radicalmente diferente de la que venía de la etapa anterior y que, en algunos aspectos, retomó elementos del modelo keynesiano/benefactor. Así, se propugnó la intervención estatal tanto en lo económico -desarrollo industrial y tecnológico, y nacionalizaciones selectivas- como en lo social, bajo el doble objetivo de sostener un cierto nivel de demanda agregada y de ganar legitimidad social.

Dentro del *set* de medidas llevadas adelante, destacamos las políticas de congelamiento de tarifas de servicios públicos, surgida en los primeros años de gobierno de este ciclo. Por el efecto combinado de la crisis económica del 2001, la devaluación y los sistemas regulatorios que garantizaban precios internacionales, el nivel tarifario se había tornado insostenible para una parte importante de la población. Veremos que, con el correr del tiempo, estas medidas tendrían importante impacto en la evolución del gasto en servicios económicos.

Otro elemento clave para analizar el ciclo alcista del gasto tiene que ver con el sistema de previsión social. Este sistema -privatizado en el ciclo anterior- había resultado en que más de la mitad de los adultos que llegaban a la edad jubilatoria se quedaran sin ingresos. La creciente intervención estatal y, finalmente, su estatización, explica una porción importante del incremento del gasto social.

La ampliación del activismo estatal tuvo una primera etapa con una importante dinámica económica que luego de la crisis mundial del año 2008, se ralentizó. En

el nuevo escenario -que combinó una coyuntura internacional hostil y un escenario político interno crecientemente polarizado- se verificó una menor tasa de crecimiento económico, tensiones inflacionarias y una creciente fuga de divisas que agudizó la llamada “restricción externa”.

En 2015, asumió un gobierno con ideas similares a las desarrolladas durante la última década del siglo pasado, es decir, con una orientación menos proclive a la intervención estatal. De esta forma, se produjeron cambios en la evolución del gasto total como porcentaje del PBI, los que vistos desde las finalidades, muestran una reducción del gasto en servicios económicos, descenso que fue parcialmente compensado por el incremento en las erogaciones dirigidos a los servicios de la deuda pública y el sistema previsional.

En 2019, nuevamente las elecciones determinaron un cambio de signo político en la máxima magistratura del país. Si bien desde el gobierno se postuló retomar las políticas nacionales/populares, la evolución presupuestaria estuvo condicionada por una continuada crisis económica, el impacto de la pandemia de COVID-19 y una pertinaz sequía que agudizó la escasez de divisas internacionales.

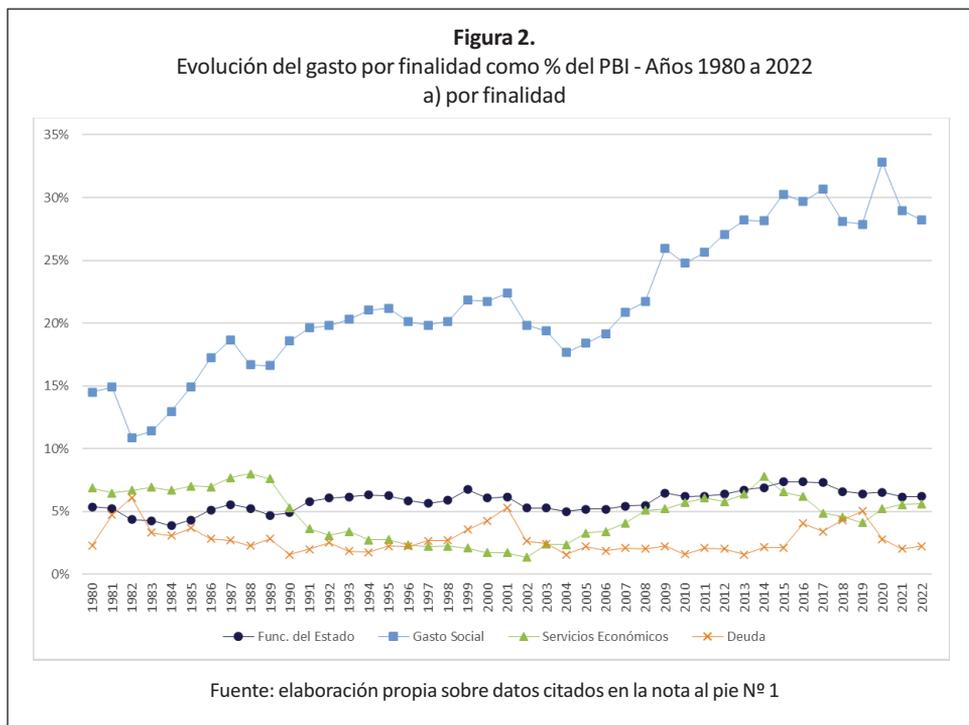
De esta forma, en los últimos siete años analizados (2015-2022), la evolución del gasto muestra tendencias indefinidas, aunque muchos analistas consideran estas turbulencias como señales del inicio de una nueva fase histórica.

2. Los temas a los que se aplicó el presupuesto

2.1. La evolución del gasto estatal por finalidades

Realizamos en esta sección una primera aproximación al gasto estatal por finalidades como porcentaje del PBI. Presentamos dos gráficos, pues la diferente escala en que se mueve el Gasto Social desdibuja las variaciones de los otros tres ítems (Servicios Económicos, Funcionamiento del Estado y Deuda Pública).

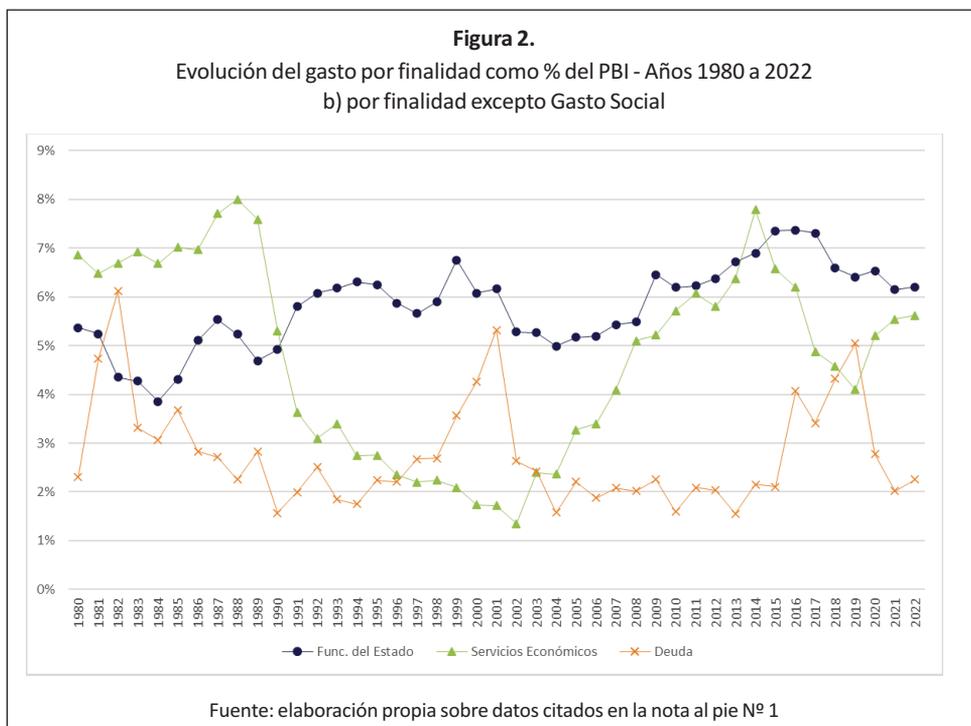
El dato cuantitativo más relevante remite al Gasto Social, que si al inicio de la serie era la finalidad mayor, no hizo más que aumentar. Esta tendencia creciente se pausa en ocasión de las crisis: del ocaso de la dictadura (1982/3), de la hiperin-



flación del último tramo alfonsinista (1989/90), a la salida de la crisis de fin de siglo (2001/5) y las turbulencias post 2015 (Figura N° 2a).

El gasto en servicios económicos, por su parte, se caracteriza por ser el que marca, con mayor claridad, las tres fases históricas. En tal sentido, es notorio su descenso global, el que se produce, centralmente, entre los años 1989/2002. A partir de ese momento se genera una recuperación que encuentra su pico en 2014, cuando comienza nuevamente un descenso que se profundiza con el cambio de gobierno de 2015.

El gasto en Funcionamiento del Estado, por su parte, presenta oscilaciones que, vistas en comparación, son muy inferiores a las de las otras tres finalidades.



En sentido contrario, la deuda presenta un comportamiento altamente inestable, con un mínimo ente los años 2004/2015 y tres picos notorios: 1981/3, 1999/2001 y 2016/20 (Figura N° 2b).

Analizamos a continuación, con algún detalle, las variaciones del gasto en cada una de las fases históricas.

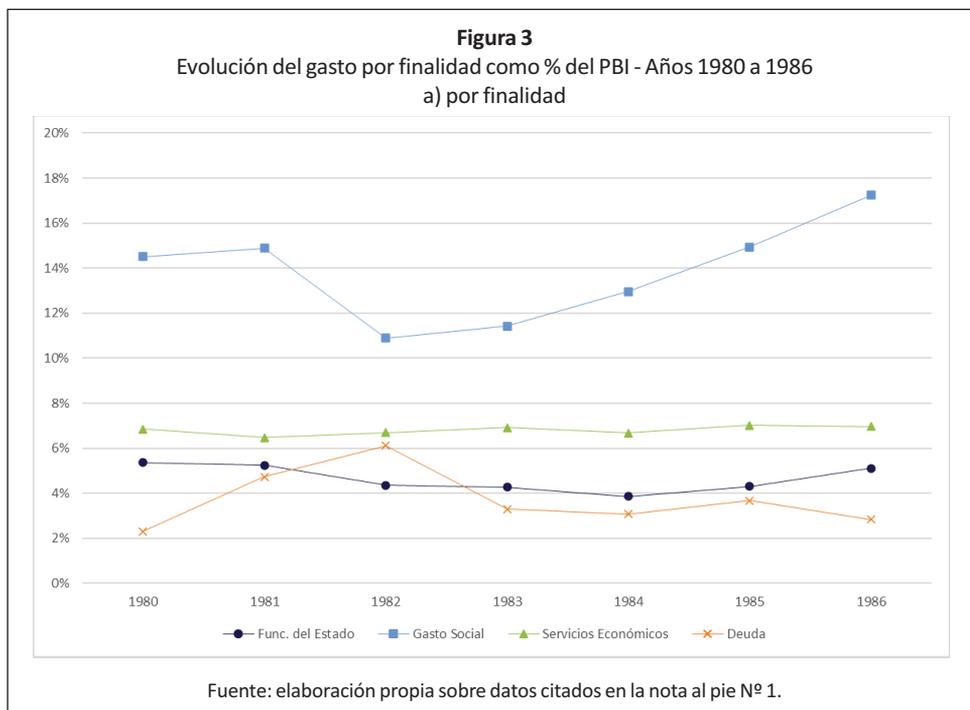
2.2. El gasto por función en la fase turbulenta

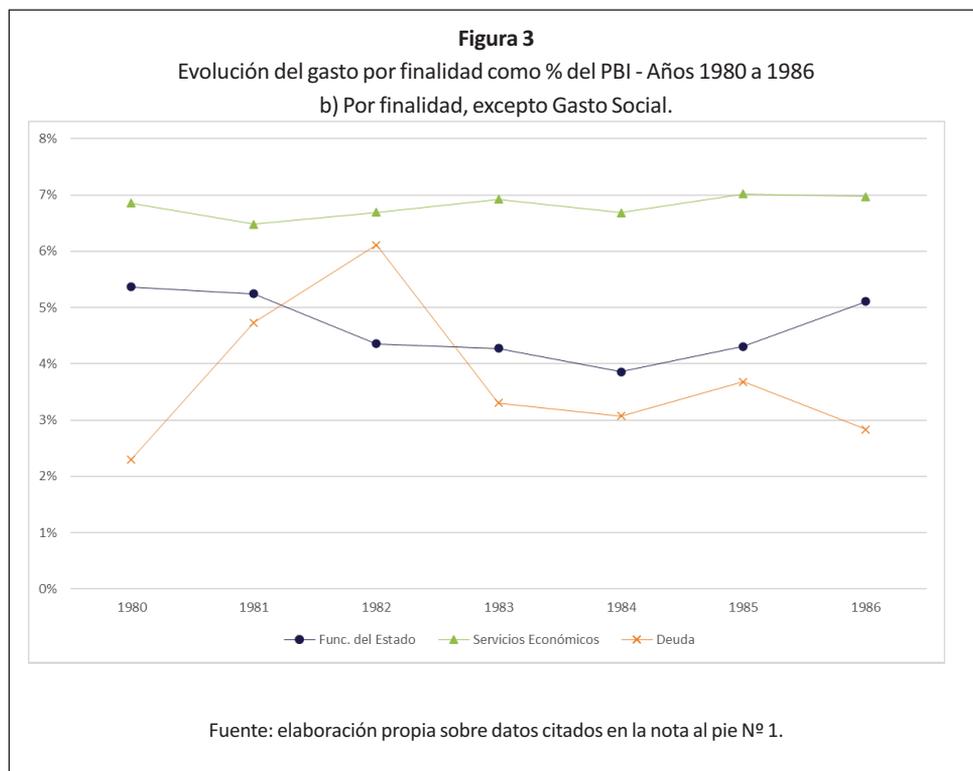
En la Figura N° 3 se ve la evolución de los gastos por finalidad durante la fase turbulenta, que tiene dos sub etapas diferenciadas: los últimos tres años de la dictadura militar (1980/83) y los tres primeros del primer gobierno del retorno democrático (1984/86).

Las variaciones más importantes remiten a la evolución del gasto social y de la deuda que siguen una trayectoria inversa. El gasto social se derrumba en un 40% entre los años 1980/2; los servicios pagados por la deuda llegaron a ser 6,1% del PBI en el año 1982 y fueron casi un 50% mayores al gasto en Funcionamiento del Estado, a pesar de que este último, como veremos, estaba en un nivel bastante alto, empujado por los diferentes aprestos bélicos.

Las erogaciones de la finalidad “Servicios Económicos” aparece como la más estable, con una tendencia levemente creciente. Esto es de destacar porque en las otras dos fases históricas será la que presente mayores variaciones, con un resultado final decreciente.

En suma, acorde con la idea de una fase turbulenta, las finalidades se mueven de una forma diferenciada a lo que ocurre en el resto de las cuatro décadas bajo estudio.





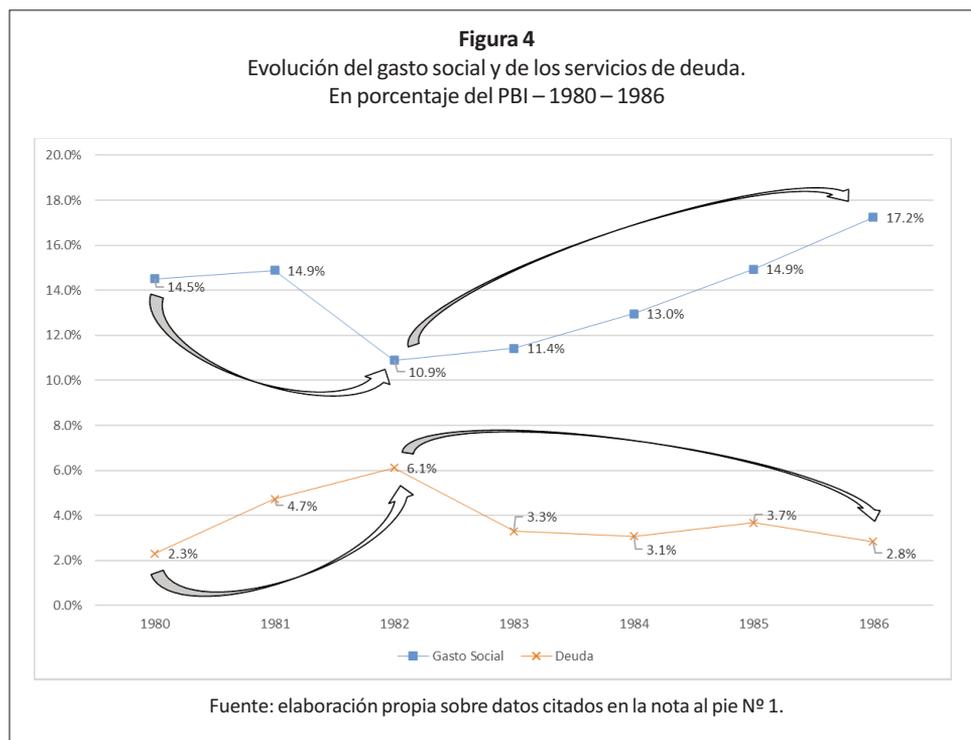
En la Figura N° 4 se pone el foco de atención en el funcionamiento inverso entre deuda y gasto social.

En los primeros tres años, el gasto social evoluciona en el sentido de compensar la crisis de la deuda y se reduce desde el 14,5% hasta el 10,9% del PBI. Desde la recuperación de la democracia se invierte este proceso: sube el gasto social y bajan las erogaciones por los servicios de la deuda.

En la primera fase (1980/82) los dos movimientos fueron casi equivalentes, pero en la segunda (1983/6) la recuperación del gasto social duplica con creces la reducción del gasto en servicios de la deuda, por lo que resulta en un incremento del total del gasto

Si analizamos las funciones que componen la finalidad Gasto Social, veremos que el principal rubro que explica esta oscilación es el gasto en Previsión Social, que primero baja un 40% (1980/2) y luego casi se duplica (1983/6).

En menor medida ocurre otro tanto con las funciones de Salud y Educación; no hay que perder de vista que en estas dos funciones tienen una alta incidencia las remuneraciones salariales, que tuvieron una baja exorbitante durante toda la dictadura militar⁸. Terminado el gobierno de facto, era esperable que esos registros se recuperaran en alguna medida.



⁸ Müller (2002: 172) calcula que, tomando como base 100 al año 1969 -que era un año de remuneración promedio de los '60-, las remuneraciones generales durante toda la dictadura no llegaban a 70 y en el año 1982 eran de 57. El salario público se habría reducido aún más.

La relativa estabilidad en el gasto en Funcionamiento del Estado oculta una serie de cambios y transformaciones. El dato más notorio es el alto grado de incidencia del gasto militar y de seguridad que llegó hasta el 64% de las erogaciones en Funcionamiento del Estado en el año 1982 (Figura N° 5). El nivel de gasto en esta finalidad se justificó a partir del “terrorismo estatal contrainsurgente”, las crecientes tensiones con Chile debido al diferendo territorial por el Canal de Beagle y, finalmente, por la negligente operación de ocupación de las irredentas Islas Malvinas.

2.2.1 1987 - 2004: un ajuste con epicentro en los servicios económicos

El dato clave de la etapa de ajuste es la reducción vertical del Gasto en Servicios Económicos, el cual sufre una caída del 80,3% en términos de su incidencia en el PBI. Esta evolución es consecuencia de las políticas de privatización y desregulación -y la subsiguiente desaparición de las organizaciones reguladoras como, por ejemplo, la Junta Nacional de Granos- llevadas adelante por el gobierno del Presidente Menem.

El Gasto Público Social, por su parte, tuvo un desempeño levemente creciente, más allá de que el resultado final fue de una reducción originada en la debacle general de las cuentas públicas que siguió a la crisis del 2001.

Figura 5
Gasto en Funcionamiento del Estado en % PBI y participación por función.
1980 -1982

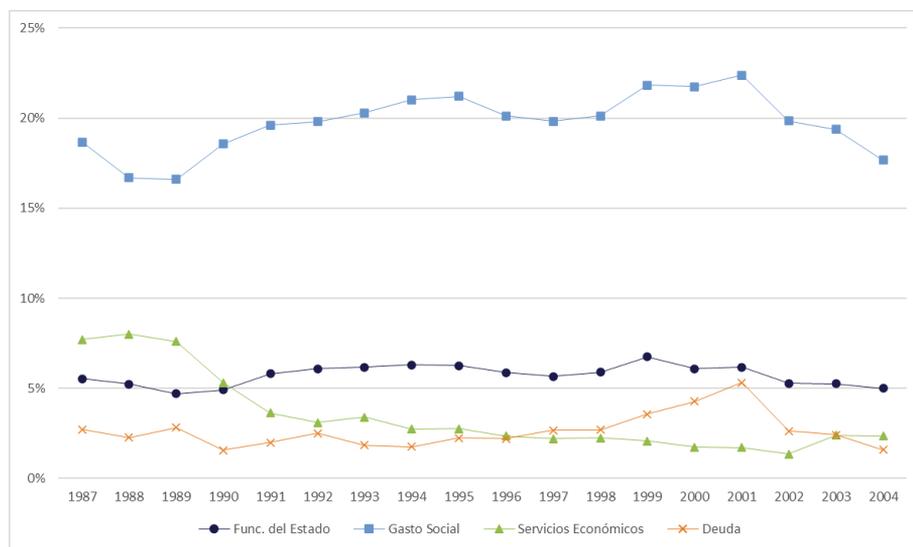
Finalidad y Función	En % del PBI			En % de Funcionamiento del Estado		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982
I.FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	5.37	5.24	4.35	100%	100%	100%
I.1. Administración general	1.85	1.85	1.33	34%	35%	31%
I.2. Justicia	0.33	0.29	0.22	6%	5%	5%
I.3. Defensa y seguridad	3.19	3.11	2.80	59%	59%	64%
I.3.1. Defensa	1.67	1.78	1.88	31%	34%	43%
I.3.2. Seguridad	1.53	1.33	0.92	28%	25%	21%

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

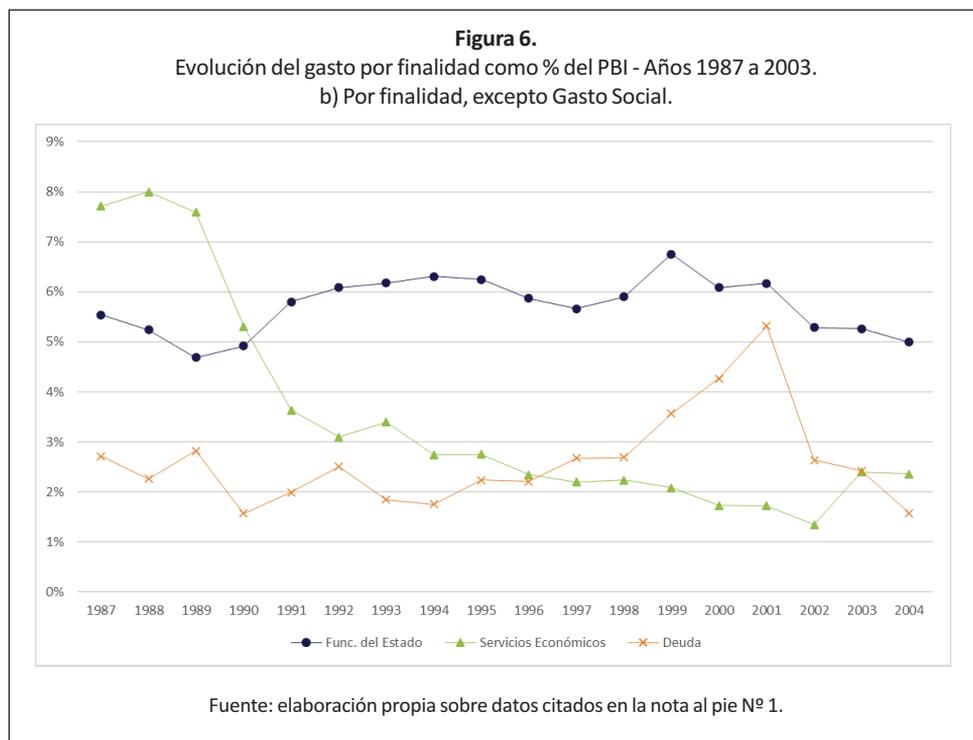
En lo que hace a los servicios de la deuda, se destacan los altibajos: tiene una situación relativamente estable hasta el año 1998, para comenzar un crecimiento sostenido a partir de allí. La *debacle* fiscal del 2001 tiene en la deuda buena parte de su explicación.

Por último, la finalidad Funcionamiento del Estado presenta un derrotero menos oscilante que las otras finalidades y termina con una reducción del orden del 10% respecto al primer año de la serie. Es de hacer notar que esta reducción tiene más que ver con la creciente depresión fiscal -que fue creciente a partir de 1999- que con el impacto de las políticas de reforma estatal, cuyo epicentro estuvo en los inicios de los '90 {Figura N° 6 a) y b)}.

Figura 6.
Evolución del gasto por finalidad como % del PBI - Años 1987 a 2003.
a) Por finalidad.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.



Centremos ahora el foco de atención en el desempeño diferencial del gasto social y del gasto en Servicios Económicos⁹. Recordemos que según la fórmula del “Estado Mínimo”, era necesario minimizar la intervención en ambos aspectos.

Siguiendo el análisis de Isuani (1991, 2007), la evolución dispar se origina en las diferentes funcionalidades y en los distintos actores vinculados, respectivamente, al Estado Benefactor (EB, ligado al gasto social) y al Estado Keynesiano (EK, ligado al gasto en servicios económicos).

⁹ Se trata el tema con detalle en Cao y Vaca (2018).

Así, mientras el primero se dirige a operar sobre la variable política -dotar de legitimidad y apoyo a un sistema político que surge del sufragio- el segundo se vincula con un proyecto de desarrollo y con el objetivo de asistir a ciertos sectores productivos.

Cuando una parte de los agentes económicos que sostenían el Estado Keynesiano dejaron de considerarlo necesario -grandes empresas, que comenzaron a operar a escala global- y la otra parte se debilitó -sindicatos, segmentos de la burguesía industrial dirigida al mercado interno, promotores del proyecto político desarrollista- se desplegaron reformas -traumáticas, complejas, con marchas y contra-marchas, pero efectivas al fin- que terminaron con la desaparición de amplios segmentos del EK.

Esta situación explica la viabilidad de las privatizaciones, las concesiones de emprendimientos públicos y la liquidación -o reducción a la ineficacia- de un importante número de organismos dirigidos a la regulación de la producción. El resultado es un potente ajuste: el gasto en Servicios Económicos se redujo 6,5% de PBI.

En el caso del EB, por su parte, fue imposible avanzar en su desmonte por dos razones:

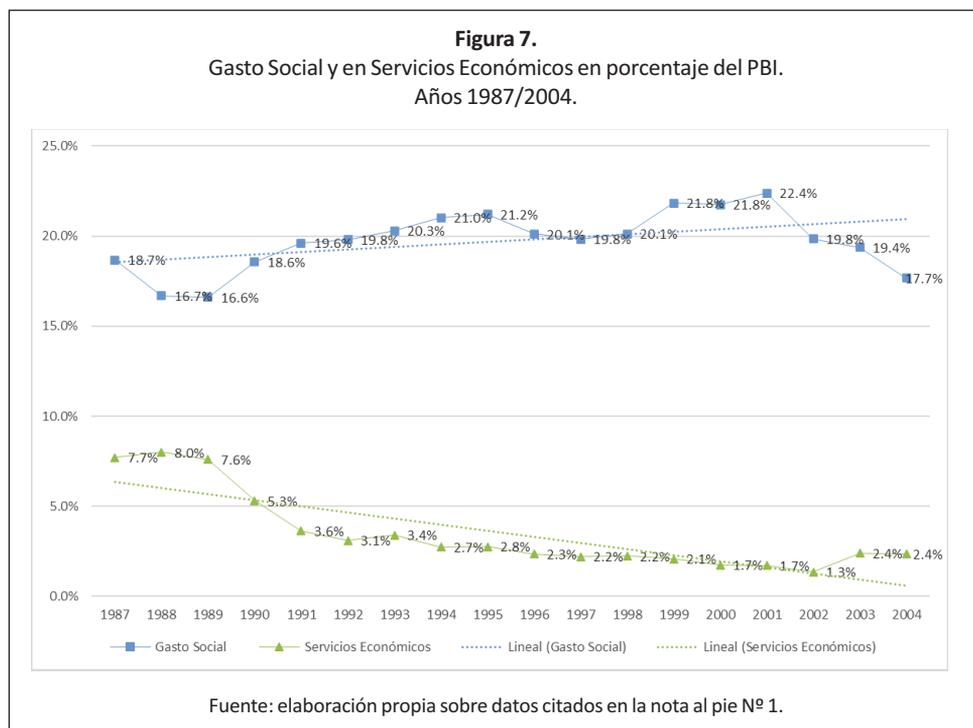
- Su existencia había establecido beneficios sociales garantizados jurídicamente, e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población, y
- El ajuste estructural, con sus resultados de polarización social aún en los momentos en que mostraba un dinamismo notable, recurrió a su incremento -a despecho de que esto no estaba en su ideario- para sostener la gobernabilidad y la nueva gobernanza en construcción.

Nótese la facilidad con que la dictadura pudo avanzar sobre el gasto social: era parte de su peculiar relación con la estructura jurídica del país y también de su visión de la previsión social que, vale recordar, sostenía regímenes de privilegio para personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

En suma, en el escenario político de los '90, los actores sociales ligados al proyecto desarrollista no pudieron impedir el desmantelamiento del EK, *a contrario sensu* de lo que ocurría en lo social, en donde las cláusulas institucionales y las necesidades de legitimidad resultaron ser un antídoto para los intentos de avanzar en la contracción del EB (Figura N° 7). Es de hacer notar la privatización del sistema previsional, que tuvo un impacto relevante sobre los ingresos estatales -situación que no tenemos espacio para analizar aquí- y que tuvo importantes consecuencias en el período siguiente.

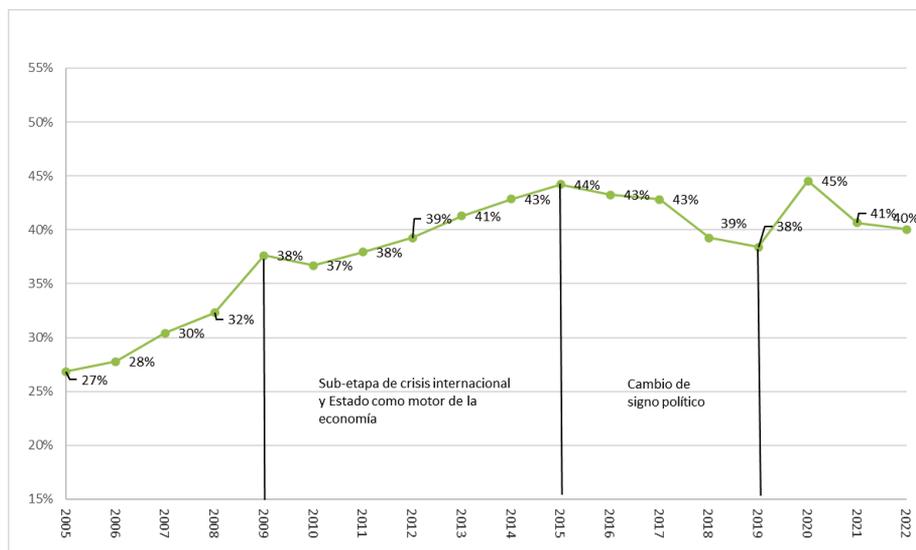
2.3. Los cambios en las funciones desde 2004.

Como vimos, el dato sobresaliente de la fase que se inicia en el año 2002 es la tendencia hacia una recuperación del gasto estatal. Dentro de ella pueden diferenciarse tres subetapas (Figura N° 8):



1. 2005/2008: el incremento de la intervención estatal es paralelo al rápido crecimiento de la economía del país. Hay una expansión promedio del PBI del 8%.
2. 2009/2015: el Estado sigue creciendo y aparece como motor de la economía ante las rigideces del modelo puesto en marcha y turbulencias originadas en la crisis mundial. Se ralentiza el crecimiento (promedio positivo del 1,7% en los ocho años).
3. 2016/2022: se ingresa en una etapa de turbulencias, con marchas y contramarchas, con un descenso y rebote del producto del orden del 10% por la pandemia, (años 2020 y 2021) en el marco de un PBI casi estable (promedio positivo del 0,22% en los siete años).

Figura 8.
Evolución del gasto estatal consolidado sin servicios de la deuda.
En porcentaje del PBI. Años 2004 a 2022.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

En términos de finalidades, el dato más destacable es el incremento del gasto social, que mantiene la tendencia creciente a lo largo de toda la serie, inclusive después del año 2015, cuando el discurso del nuevo gobierno promovía una reducción de las erogaciones estatales.

Una parte importante de esta evolución creciente se explica por la necesidad de dar una respuesta a la crisis generada por la privatización del sistema jubilatorio: hacia el año 2003 sólo un 43% de los ocupados hacían aportes al sistema integrado de jubilaciones y pensiones (Cetrángolo y Grushka, 2004) lo que preanunciaba que la gran mayoría de la población no iba a poder acceder a beneficios previsionales. Adicionalmente, muchos de quienes lo hacían accedían a beneficios mínimos, que estaban por debajo del costo de la canasta familiar. Operar sobre esta situación generó que el gasto en previsión social se haya incrementado en casi seis puntos del PBI entre 2005 y 2022 y explica alrededor de la mitad del incremento del gasto social.

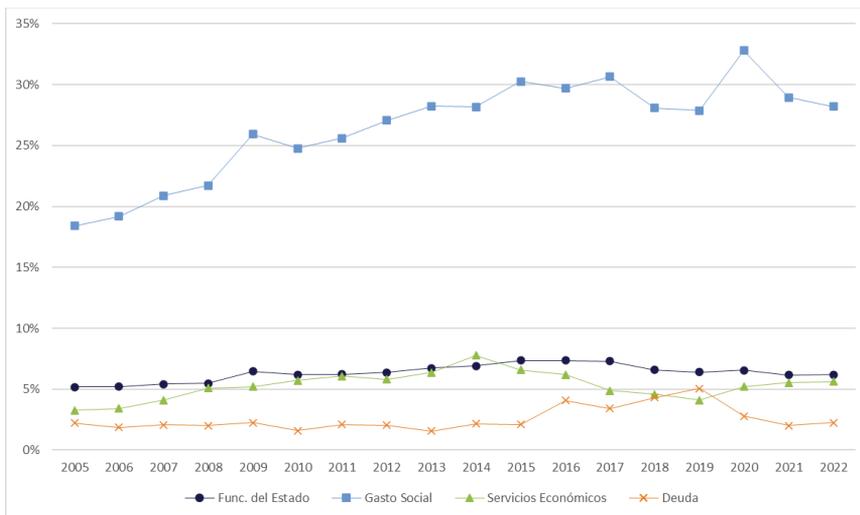
Otro dato relevante es la baja incidencia de la deuda que llega hasta el cambio de gobierno (año 2015), momento en que se observa un importante cambio de tendencia con el nuevo signo político que asume el Ejecutivo Nacional.

Algo similar -pero con sentido inverso: primero sube y luego baja- ocurre con el gasto en servicios económicos, cuya alza alcanza su cenit en el año 2014. Debe destacarse la diferencia de este gasto con el adelantado en la etapa bienestarista / keynesiana: la recuperación que se observa en la figura no tiene su justificación principal en las empresas estatales, sino en las citadas políticas de subsidio a las tarifas de gas, electricidad y transporte. El descenso a partir del año 2014 tiene que ver justamente con que habían comenzado las políticas de reducción de los citados subsidios¹⁰.

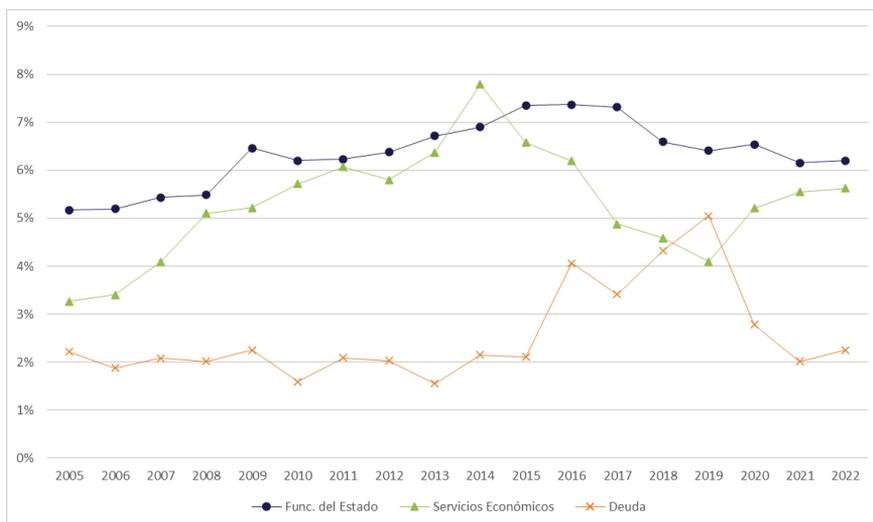
Por último, y como continuidad con lo ocurrido en los períodos anteriores, se destaca la relativa estabilidad del gasto en Funcionamiento del Estado (Figura N° 9).

¹⁰ También en una importante recuperación de la inversión pública.

Figura 9.
Evolución del gasto por finalidad como % del PBI - Años 2004 a 2022.
a) Por finalidad.



b) Por finalidad, excepto Gasto Social.



Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

3. Finalidades y funciones en 1980 y 2022.

En esta sección analizaremos el primer y último año de la serie bajo estudio - años 1980 y 2022- en tres de las cuatro finalidades¹¹ y algunas funciones escogidas. La idea es comparar los dos ejercicios de manera puntual, de manera tal que salgan a la luz las principales transformaciones ocurridas.

Realizaremos dos análisis medidos en términos de porcentaje del PBI:

- en términos relativos, como porcentaje del total del gasto, y
- en términos absolutos, como diferencia entre el inicio y el fin de la serie.

En el caso a) lo primero que salta a la vista es la homogeneidad de las funciones con respecto a las finalidades. Las funciones que más crecen son las referidas al Gasto Social, las de funcionamiento del Estado ocupan una franja intermedia y las de Servicios Económicos directamente decrecen (Figura N° 10).

Como ya se adelantó, el principal impulsor del Gasto Social fue el destinado a la previsión social, siguiendo un fenómeno que tiene resonancias de orden mundial (originadas, entre otras causas, en el incremento de la esperanza de vida) y otras de orden local (la cuasi universalización de la cobertura decidida a partir de la re estatización del sistema por la ley 26.425 de noviembre del 2008).

En el caso de Educación, Cultura y Ciencia y Técnica también está emparentado con fenómenos de orden mundial, que en el caso argentino se refuerzan por el potente carácter estatal del sector, que absorbió el grueso de la expansión de la matrícula en todos los niveles, particularmente en la educación media y superior (Universitaria y No Universitaria).

Algo parecido explica el desenvolvimiento del renglón Salud: la expansión de servicios sanitarios que se consideran básicos, que promovió más servicios tanto en el sistema público como en el de las obras sociales.

¹¹ El tema deuda tiene un recorrido tan variable que hace que la perspectiva “entre puntas” sea poco fecunda.

La única excepción flagrante a esta regla es el caso de Defensa, que pese a ser parte de la Finalidad “Funcionamiento del Estado” es la función que muestra mayor descenso absoluto: pasa de un gasto equivalente 1,67% del PBI a menos de medio punto. Este cambio no sólo es indicador de un cambio muy relevante para el Estado -y por la histórica intrusión de los militares en la vida local, del proceso sociopolítico nacional- sino que reformula el lugar de las FF.AA. argentinas en el ámbito regional. Para dar una idea de lo que decimos, hacia 1980 la comparación de Argentina y Chile del gasto en defensa medido en dólares presentaba un desequilibrio a favor del primero de 4,4 a 1. En el año 2023 esta relación era de 0.9 a 1 (el gasto de defensa de Chile era superior al de la Argentina)¹².

Otro elemento notable de la perspectiva global es que el incremento de las funciones de la finalidad social son más que equivalentes al incremento total del gasto. Las otras funciones se equilibran entre sí: el descenso en la función defensa agregado al de las cuatro funciones de Servicios Económicos (-1,34; - 0,81; - 0,32 -; 0,29 = -2.76% de PBI) más que se equilibra con el incremento de Justicia, Administración General, Seguridad y Energía y Combustible (+0.84; + 0,69; +0.63; +0.18 = +2.34% de PBI) (Figura N° 10).

Dentro de la situación de cada una de las funciones, el caso que se destaca nítidamente es el referido a previsión social, que pasa de un 5,18 a 10,05% del PBI; este solo caso explica casi el 40% del incremento del gasto. Como vimos, gran parte de ese incremento ocurrió entre los años 2002 y 2022.

Luego de la situación previsional, los rubros más importantes para explicar el incremento del gasto son los rubros de Otros gastos sociales, Salud -medido como el gasto del subsistema público más el de las obras sociales- y Educación. Alrededor del 20% del incremento total lo explica cada uno de ellos.

Veamos ahora el incremento del gasto en términos relativos, lo que nos permite afinar el análisis en lo referido a los sectores ganadores y perdedores. En este caso, también presentaremos algunas funciones escogidas.

¹² Elaboración propia sobre datos del SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute <https://milex.sipri.org/sipri>).

Figura 10
Gasto por finalidades escogidas (sin deuda)
En % del PBI y como % de incremento del gasto - Años 1980 / 2022.

FUNCIÓN	1980	2022	Diferencia	%	% acumulado
GASTO PÚBLICO (SIN DEUDA)	26.76	40.02	13.27	100%	100%
II.6. Previsión social	5.18	10.05	4.87	36.7%	36.7%
II.2. Salud. INNSJ y Obras Sociales	3.18	6.11	2.93	22.1%	58.8%
II.1. Educación. cultura y ciencia y técnica	2.99	5.43	2.44	18.4%	77.2%
II.5. Promoción y asistencia social	0.74	2.86	2.12	16.0%	93.2%
II. Resto de gastos sociales	2.43	3.75	1.32	10.0%	103.2%
I.2. Justicia	0.33	1.17	0.84	6.3%	109.5%
I.1. Administración general	1.85	2.54	0.69	5.2%	114.7%
I.3.1 Seguridad	1.53	2.16	0.63	4.8%	119.5%
III.2. Energía y combustible	2.42	2.60	0.18	1.4%	120.8%
III.3. Industria	0.45	0.16	-0.29	-2.2%	118.6%
III.4.1. Transporte	2.30	1.98	-0.32	-2.4%	116.2%
III. Resto de gastos en servicios económicos	1.69	0.88	-0.81	-6.1%	110.1%
I.3.2. Defensa	1.67	0.33	-1.34	-10.1%	100.0%

Referencias:

- Funciones del Gasto Social.
 Funciones de Servicios Económicos.
 Funciones de Funcionamiento del Estado. En Anexo 1 detalle de funciones por finalidad.

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

En este caso se mantiene la tendencia general: relativamente, las funciones que más crecieron fueron las de la Finalidad Gasto Social, y las que más descendieron las de Servicios Económicos, con Funcionamiento Estatal como la más cercana al promedio del gasto total

En términos de anomalía, se destaca nítidamente la evolución del gasto en Justicia, que casi quintuplicó su gasto en términos de PBI. La otra anomalía, es el caso de Defensa, que se repite -ahora en términos absoluto- como la que sufrió mayores recortes.

Si en términos absolutos el mayor incremento estaba en Previsión Social, en términos relativos el ítem que más crece es el de asistencia social. Algo de esto puede originarse en que el dato base (año 1980) se toma en momento dictatorial, que no se caracterizaba particularmente por su sensibilidad social. Pero más que eso, está dando cuenta de las presiones sobre el Estado para amortiguar procesos de exclusión que llevaron a cifras de pobreza muy superiores a los que existían en la etapa keynesiano/benefactora.

Es de hacer notar que la función Defensa y Seguridad tiene dos subfunciones, con cada uno de los rubros citados en su nombre. Si se presentan los datos agregados, parecen mostrar una importante estabilidad. Sin embargo, en su composición tuvieron comportamientos opuestos, cayendo el primero un 74% y creciendo seguridad en un 41% en su participación sobre el producto.

Por último, es de destacar que las erogaciones en Administración General se incrementaron por debajo de lo que fue la evolución del total del gasto.

Conclusiones

Los datos presentados dan una visión de la situación estatal en las dos dimensiones de análisis -situación general y finalidades y funciones principales- y, en tal sentido, dan respuesta a nuestras preguntas acerca de los aspectos a los que se destinaron los recursos del Estado en los últimos cuarenta y dos años.

Lo primero que surge es que hubo cambios en múltiples sentidos: la visión de una estructura rígida con pocas alteraciones en el tiempo no tiene mayores asideros en el caso argentino.

Los datos analizados parecen confirmar la existencia de tres fases que los autores vienen utilizando en diferentes trabajos:

Figura 11
Gasto por funciones y finalidades escogidas (sin deuda).
En % del PBI e incremento relativo- Años 1980 / 2022.

FINALIDAD / FUNCIÓN	1980	2022	Inc.%
II.5. Promoción y asistencia social	0.74	2.86	289%
I.2. Justicia	0.33	1.17	255%
II. Resto de gastos sociales	3.16	6.61	109%
II.6. Previsión social	5.18	10.05	94%
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	14.51	28.20	94%
II.2. Salud. INNSJ y Obras Sociales	3.18	6.11	92%
II.1. Educación. cultura y ciencia y técnica	2.99	5.43	82%
GASTO TOTAL (SIN DEUDA)	26.73	40.03	50%
I.3.1 Seguridad	1.53	2.16	41%
I.1. Administración general	1.85	2.54	37%
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	5.37	6.20	15%
III.2. Energía y combustible	2.42	2.60	7%
III.3.4.1. Transporte	2.30	1.98	-14%
III. GASTO PÚBLICO EN Ss. ECONÓMICOS	6.86	5.62	-18%
III. Resto de gastos en servicios económicos	1.69	0.84	-50%
III.3. Industria	0.45	0.20	-56%
I.3.2. Defensa	1.67	0.33	-80%

Referencias:

Funciones del Gasto Social.
 Funciones de Servicios Económicos.
 Funciones de Funcionamiento del Estado. En Anexo 1 detalle de Funciones por finalidad.

Fuente: elaboración propia sobre datos citados en la nota al pie N° 1.

- en la primera, 1980/86 el gasto público no tiene una direccionalidad clara y priman las turbulencias;
- en la segunda, 1987/2004, era del ajuste estructural, hay una tendencia hacia la reducción de la intervención estatal en servicios económicos, y

- en la tercera, 2005/2015, se revierten las tendencias del ciclo anterior en casi todos los rubros, superando holgadamente el gasto total los datos del inicio de la serie.

La primera fase remite a un período en donde las turbulencias son de tales dimensiones que no puede observarse en el gasto total alguna tendencia definida. Y en el análisis por funciones, la situación errática se repite.

La segunda etapa, por el contrario, muestra un desempeño bastante definido, con una reducción importante del gasto en términos del PBI. Si se lo mira en términos de funciones, se verá que el dato sobresaliente es la reducción del gasto en Servicios Económicos, al mismo tiempo que se mantiene el Gasto Social, tanto en términos relativos como absolutos¹³. Este es un hecho destacable, pues la ortodoxia neoliberal -de la que hacía gala la conducción económica del gobierno- postulaba la necesidad de reducir el gasto estatal tanto en lo económico como en lo social.

La tercera etapa -2002/2015- tiene un recorrido más uniforme: sube continuamente el gasto como porcentaje del PBI. En este sentido, se mantiene la tendencia al incremento del Gasto Social y se revierte la tendencia decreciente en el gasto en Servicios Económicos. Desde el 2015 en adelante parece abrirse una nueva etapa, de contornos todavía difusos.

En cuanto a las finalidades, las principales cuestiones a destacar son las siguientes:

- Se observa que el Gasto Social, ha tenido una tendencia creciente. Lideran este crecimiento los gastos en Previsión Social, Salud, Educación y Promoción y Asistencia Social.
- Los Servicios de la deuda tuvieron a lo largo del período un desempeño muy variable:

¹³ Esta estabilidad esconde un incremento, ya que en el período se produce la privatización del sistema jubilatorio.

- Su incremento fue de tal magnitud que se convirtió, en buena medida, en el factor explicativo de dos grandes crisis económicas (en el ocaso de la dictadura militar y en la presidencia de Fernando de la Rúa).
- Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003/15) hay una reducción notoria de los Servicios de la deuda, situación que se revierte en el último bienio bajo análisis. A partir del 2015 se observa un notable incremento de los intereses pagados¹⁴.
- La finalidad Servicios Económicos es el espacio que explica el éxito del ajuste estructural: su disminución justifica, en mayor parte, la reducción del gasto en el período 1987/2002.
- La evolución se revierte en la etapa populista, originada principalmente en dos situaciones:
 - La recuperación de la inversión pública, que había casi desaparecido en la era neoliberal.
 - El incremento del gasto en Servicios Públicos. En este caso, tomó un formato diferente a su antecesor: no se originó en la re estatización de las empresas, sino que se vinculó principalmente al subsidio a las tarifas de servicios públicos.
- El gasto que se muestra más estable es el relativo al Funcionamiento del Estado. Dentro de las funciones que lo componen, el relativo a la Administración General es el que sigue en mayor medida este patrón de baja variabilidad.
- Paradójicamente, en Funcionamiento del Estado se observan las dos funciones que tienen un comportamiento más alejado de la finalidad a la que pertenecen:

¹⁴ Se recuerda que en el gasto público solo figuran los Servicios de la deuda (básicamente intereses devengados). El año 2015 se caracteriza por dar inicio a un nuevo ciclo de toma de deuda; para ver este fenómeno puede visualizarse el stock de deuda (Los datos oficiales al respecto pueden verse aquí: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/graficos-deuda/evolucion-de-la-deuda-bruta>).

- Justicia, que tiene un incremento exorbitante, muy diferente del resto de las finalidades de Funcionamiento del Estado y solo superada por la función Promoción Social y Asistencia Social.
- Defensa, -esto es, las Fuerzas Armadas-, que largamente es la función con un mayor descenso absoluto y relativo. Es de hacer notar que el descenso del gasto en Defensa es casi simétrico con el incremento del gasto en Seguridad, por lo que la sumatoria de ambas da un resultado casi neutro.

Bibliografía

- Canelo, P. (2008) El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone – *Buenos Aires: Prometeo*.
- Cao, H. y Vaca, Á. (2018) La evolución de las finalidades del gasto público argentino en el período 1980-2015. Grados de libertad del gobierno e hipótesis determinista, en *Revista de Investigación Interdisciplinaria en Métodos Experimentales, Año 7, Volumen 1, -Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires*
- Cao, H. (2019) Los cambios en las funciones de los Estados Provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario, *Estado Abierto. Revista sobre el Estado la administración y las políticas públicas, Volumen 3 N° 2 – INAP - Buenos Aires*.
- Cao, H.; Rey, M. y Serafinoff, V. (2016) Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) N° 27 - Universidad Nacional del Litoral - Santa Fe*
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004) Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. *Trabajo presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal (26 al 29 de enero de 2004) - CEPAL - Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/OscarCetrangolo2.pdf>, consultado el 12/9/2020.*

- FIEL – Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1985). El gasto público en la Argentina 1960 – 1983. *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas*.
- Isuani, A. (1991) Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?. En Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis - *Miño y Dávila editores. CIEPP – Buenos Aires*.
- Isuani, A. (2007). El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable, *Mimeo, Buenos Aires*.
- Müller, A. (2002). Desmantelamiento del Estado de Bienestar en la Argentina, *Cuaderno del CEPED N° 6, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, Buenos Aires*.
- ONC – Oficina Nacional de Presupuesto (2004). Sector Público No Financiero. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 1961-2004. *Oficina Nacional de Presupuesto, Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Producción*.
- Secretaría de Política Económica (2020) Series de Gasto Público Consolidado por finalidad – función, 1980-2015, *Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda, Presidencia de la Nación*.
- Subirats, J. (1989) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, *INAP, Madrid*.
- True, J.; Jones, B. y Baumgartner, F. (2010) Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas, en Paul Sabatier (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires*.
- Viñas, V. (1995) Gasto público en un contexto de transición democrática. *América Latina Hoy, Vol. 11-12, 113-122. Instituto de Iberoamérica- Universidad de Salamanca – Salamanca, España*.

Anexo I - Clasificadores en Finalidades y Funciones

I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONÓMICOS	IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA
FUNCIONES ESCOGIDAS			
I.1. Administración general.	II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica.	III.2. Energía y combustible.	
I.2. Justicia.	II.2. Salud, INNSJ y Obras Sociales.	III.3. Industria.	
I.3.1. Seguridad.	II.5. Promoción y asistencia social.	III.4.1. Transporte.	
I.3.2. Defensa.	II.6. Previsión Social.	III.5. Resto gastos en Ss. Ec. (2).	
	II. Resto de Gastos Sociales (1).		

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Política Económica (2020).

Referencias:

Comprende: II.3. Agua potable y alcantarillado, II.4. Vivienda y urbanismo, II.7. Trabajo, II.8. Otros servicios urbanos.

Comprende: III.1. Producción primaria, III.4.2. Comunicaciones, III.5. Otros gastos en servicios económicos.