

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Emilio Stramucci

Estudiante Maestría en Sociología económica (UNSAM)

emiliostramucci@gmail.com

Eje 11: Estado, instituciones y políticas públicas

El estado argentino entre 2003 y 2014 ¿una nueva metamorfosis?

Palabras Clave: Estado- reformas- funciones productoras- impuestos- empresas públicas.

Introducción

En el artículo “El mito del Estado Mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, Oscar Oszlak (2003) plantea la hipótesis de la metamorfosis estatal. Según ésta, los diferentes mecanismos de reforma del Estado, implementados durante la década del 90, tuvieron como resultado una metamorfosis sumamente compleja que no puede ser comprendida únicamente como minimización o retirada del Estado. Esta metamorfosis del Estado supuso dos fenómenos principales: su transversalización y su conversión en un “Estado cajero”. El primer fenómeno hace referencia a la delegación de “funciones productoras” en los niveles estatales sub nacionales, y la retención de funciones de planeamiento, coordinación y control por parte del Estado Nacional. El segundo aspecto fundamental, es la conversión del Estado en una “máquina” de recaudar y gastar. El Estado fue adquiriendo un creciente perfil recaudatorio a la vez que aumentó el peso de las transferencias en el gasto público. Esta concentración de poder fiscal, le otorgó una amplio margen de coerción y veto sobre los niveles sub nacionales, cada vez más dependientes de estas transferencias para el sostenimiento de sus gastos (Oszlak, 2003).

Este artículo indaga en los cambios ocurridos en la estructura estatal a partir del año 2003 (fecha límite en la periodización de Oszlak), asumiendo nuevos interrogantes relativos a estos 12 años: ¿se revirtieron o modificaron los procesos de transversalización característicos de las reformas implementadas durante la década del 90?, ¿Seguimos en presencia de un “Estado cajero”? De ser así ¿hay variaciones en las formas del reparto de la “caja”? ¿Se modificaron las transferencias tanto en su peso en el gasto como en su composición? entre otros.

Los objetivos de este trabajo son: (a) establecer la forma en que el Estado argentino organizó las relaciones entre sus diferentes niveles en el período 2003-2014 y si estas modalidades de organización son diferentes a aquellas diagramadas por la Reforma del Estado. En relación a esto, por cuestiones de disponibilidad de datos y de espacio se abordarán las relaciones entre el Estado Nacional y los estados provinciales dejando de lado a los municipios; (b) determinar las modalidades de captación y distribución de los recursos fiscales por parte del Estado Nacional en el período 2003-2014 y si presentan diferencias significativas con aquellas configuradas por la Reforma del Estado, (c) identificar si durante el período 2003-2014 el Estado Nacional asumió nuevos rasgos que se presenten como una ruptura (aun parcial) con aquellos legados por la Reforma del Estado de la década del 90.

La hipótesis que orienta este trabajo es que la “transversalidad” del Estado y la centralidad de las funciones recaudatorias y de transferencias de recursos fiscales todavía persisten, marcando una continuidad con el modelo estatal heredado por la actual administración, pero complementados por aspectos “novedosos”, en especial aquellos relativos a la recuperación de determinadas funciones sustraídas al Estado mediante los procesos de privatización encarados durante la década del 90.

El Estado por otros medios ¿descentralización o transversalización?

Estrictamente, no se puede hablar de “descentralización” sino de “transversalización”, el Estado Nacional retiene funciones de planeamiento, control y coordinación, y se reconfigura como un sistema de “vasos comunicantes” entre los niveles estatales, que es cualitativamente diferente del sistema de gestión exclusiva pre-reforma. Se establece un nuevo reparto de responsabilidades y se amplían los niveles estatales sub nacionales (Oszlak, 2003). Este proceso tiene sus hitos en los traspasos (“federalización”) de los servicios educativos y de salud, entre otros.

La reducción del número de empleados por el Estado nacional (30% entre 1990 y 1999) y el aumento del empleo público sub nacional -que entre 1980 y el 2000 quintuplicó al nacional

(Oszlak 2003)-, son indicadores del traspaso de “funciones productoras” a los niveles estatales provinciales y municipales.

Entre 2003 y 2014, se registró un aumento de 186.202 empleados por el Sector Público Nacional, que pasaron a ser 480.582 en este último año (MECON, 2003,2014)¹. Si bien es un crecimiento importante en relación a los 266.000 de 1999, todavía está lejos de los 981.012 de 1983 (Oszlak 2003). Respecto del empleo público provincial, éste pasó de 1.381.918 empleados en 2003 a 1.571.364 en 2012 (DNCFP)². Cabe aclarar que los datos aportados por la DNCFP, dependiente del Ministerio de Economía, son limitados porque no incluyen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) ni a las provincias de Corrientes, La Pampa y San Luís. Aún así, pueden dar una idea de la proporción de empleados entre los diferentes niveles estatales. Por ejemplo, la cantidad de empleados por la provincia de Buenos Aires en el año 2012 era de 638.440, mientras que a nivel nacional era de 438.837 (DNCFP, 2012, MECON 2012). Aún con datos que tienden a sub representar el empleo público provincial, para 2012 (última serie disponible de la DNCFP) la proporción entre empleados públicos provinciales y nacionales, era de 4 a 1 a favor de los primeros³. De este modo, y para no abundar, la tendencia al predominio del empleo público provincial sobre el nacional, se ha mantenido.

Entre 2005 y 2010, el gasto público provincial se incrementó de manera sostenida, como porcentaje del PBI, de un 14,3% a un 17,2% (Basile, Carro, Muruaga y Quispe, 2012). Este incremento se debió, principalmente, al gasto en personal empleado para la provisión de servicios sociales (Basile, y otros, 2012). Entre estos, se cuentan salud y educación, transferidos durante la década del 90. El gasto en estos rubros pasó de representar el 8,4% del PBI en 2005 al 10,4% en 2010. Durante este último año los servicios educativos explicaron el 45% de la masa salarial y el 58% de la planta ocupada a nivel provincial (Basile y otros, 2012)⁴.

Cuadro I Cargos (en miles) a nivel provincial por área según año (2005-2010)

Área	2005	2010	Variación acumulada	%
Docente	635,2	837,0	32%	
Salud	77,6	98,9	27%	
General	210,3	253,0	20%	

¹ Incluye empleados en la Administración Nacional, empresas y sociedades del Estado y otros entes públicos.

² Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

³ Cálculo propio en base a datos de DNCFP (2012) y MECON (2012)

⁴ Los datos corresponden a las provincias adheridas al Pacto de Responsabilidad Fiscal, excluye a la CABA, La Pampa y San Luís.

Seguridad	132,1	159,2	21%
Legislativo	20,9	18,4	-12%
Justicia	36,7	46,2	26%
Vial	11,1	11,2	0,3%
Autoridades superiores	3,3	4,3	32%
Resto	14,5	19,8	36%

Fuente: Basile y otros, 2012

Los rubros educación y salud, muestran los porcentajes más altos en sus variaciones, solamente superado por “Autoridades superiores” -aunque en este caso se trata de “apenas” 4,300 cargos en 2010 (Basile y otros, 2012)⁵-. Para 2010, los puestos docentes superaban al resto de los cargos sumados. Por su parte, los cargos en el área de salud solamente fueron superados por los de las áreas seguridad y general y duplicaron a los del rubro que le sigue.

Si bien el proceso de transferencia de establecimientos educativos no se inició durante la década del 90, si no que data ya de 1956 (Feldfeber e Ivanier, 2003), fue con las leyes de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario de 1991, y la Ley Federal de Educación de 1993, que el sistema tomó su forma definitiva. Según la información institucional brindada por el propio Ministerio de Educación (en adelante MINEDU) “Luego de las sucesivas transferencias de servicios educativos a las provincias, la administración de las instituciones educativas (gestión y organización de manera principal) quedó en manos de las provincias (estados federales) y de la CABA.” (MINEDU, 2015). La Ley de Educación Nacional Argentina N°26.206 de 2006, consagra la división del trabajo entre los niveles estatales sin alterar los resultados de las reformas. En su artículo 4° establece: “El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación”. En su artículo 5° determina: “El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales” (ley N°26.206, 2006).

Respecto del sistema de Salud, se observa el mismo patrón de división del trabajo. Según Repetto (2001), los procesos de descentralización del sistema de salud conocen antecedentes en la década de los 70, consumándose en los 90 con la ley 24.061 de 1991. Es a partir de entonces que “la

⁵ Los datos presentados corresponden a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Nación, en la figura del Ministerio de Salud asume funciones de coordinación, regulación y asistencia técnica” (Repetto, 2001, p.13). A partir de estas reformas, las provincias quedaron a cargo de la gestión de los hospitales y centros de salud pública, la administración y aplicación de los programas diagramados y coordinados por el Ministerio de Salud, y la administración de las obras sociales provinciales, entre otras funciones. Por su parte, el Ministerio de Salud se encarga de la planificación y diseño de programas preventivos nacionales, financiación de programas de asistencia médica, regulación de obras sociales nacionales, administración del PAMI en todas las jurisdicciones y cobertura de patologías de baja incidencia, entre otras (Arce, 2012). En la “Jurisdicción 80” del 2012, se destaca “su función rectora en relación con el Sector Salud en su conjunto, especialmente en cuanto a la regulación de las estructuras, procesos y resultados implicados en la atención de la salud de la población, así como de aquellos elementos, productos y/o servicios con influencia directa sobre el estado de salud de las personas, teniendo en cuenta su impacto sanitario” (MECON, 2012). En el artículo 3° de la modificatoria de la ley de Ministerios de 2006 se establecen las competencias de Ministerio de Salud, entre ellas “Entender en la planificación global del sector salud y en la coordinación con las autoridades sanitarias de las jurisdicciones provinciales y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de implementar un Sistema Federal de Salud, consensado, que cuente con la suficiente viabilidad social” (Decreto 828, 2006).

En conclusión, y sin desconocer las modificaciones institucionales y organizativas del período, las tendencias descritas por Oszlak (2003) mantienen vigencia. No se observa una reversión en la división del trabajo entre los niveles estatales. La transversalización no supone que el Estado Nacional deje de tener funciones de producción. Lo particular es la división del trabajo que otorga funciones productoras a todos los niveles estatales⁶, y la asunción por parte del Estado Nacional de funciones de planeamiento, coordinación y control. Todo esto está expresado en la normativa vigente, incluso la que fue promulgada durante el período en estudio.

Gracias a las reformas de la década de los 90, los estados provinciales pasaron a cumplir roles cualitativamente diferentes de los que cumplían antes de las mismas. De pequeñas unidades encargadas de recaudar impuestos, mantener catastros, ejecutar obra pública y proveer prestaciones limitadas de seguridad social (Oszlak, 2003), pasaron a administrar servicios de educación, salud y vialidad, entre otros. De allí la expansión de sus plantas de personal y del gasto público a nivel provincial. Esta tendencia de largo plazo, se evidencia en la evolución del

6 En su artículo 12 la ley 26.260 establece que “El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional” (2006)

porcentaje del gasto provincial sobre el total del PBI, que pasó del 8,3% para el período 1980-1989 al 11,9% entre 1990 y 1999, y a un promedio del 15,1% entre 2003 y 2013 (IERAL, 2013). Ciertamente, se trata de indicadores limitados. Sin embargo, de haberse operado una reversión, deberían mostrar otro tipo de evolución o por lo menos una tendencia al estancamiento. Por el contrario, parecen seguir las líneas previas al año 2003 e incluso acelerar su evolución positiva bajo el impulso de las políticas expansivas del período 2003-2014.

La Caja del Estado, continuidades y novedades

El perfil “recaudatorio” que fueron asumiendo las funciones estatales, así como la primacía de los gastos correspondientes a transferencias (2/3 del total del gasto durante los 90), llevan a Oszlak (2003) a plantear la noción de “Estado cajero”. La “caja” del Estado Nacional va a financiar el déficit de la seguridad social, subsidios al sector privado, el funcionamiento de organismos nacionales, y el “gasto social” dedicado a paliar los efectos de las reformas económicas. Esto, junto al peso de los servicios de deuda externa en las transferencias (82% del gasto nacional en 2001), lleva a un aumento del gasto público un 57,5% a nivel consolidado y un 31,8% a nivel nacional entre 1990 y 1999 (Oszlak, 2003). De este modo las reformas de la década del 90, contribuyeron, más que minimizar el Estado, a convertirlo en una “máquina” de recaudar y gastar, dotada de un amplio poder coercitivo merced a la capacidad de transferir recursos fiscales discrecionalmente, pero a la vez debilitado frente a los acreedores internacionales, de quienes obtenía de buena parte de sus recursos.

A la hora de analizar el período 2003-2014, podemos distinguir cuatro variables fundamentales para abordar esta cuestión: a) la presión y estructura fiscal; b) los organismos impositivos y de seguridad social; c) peso en el gasto público y composición de las transferencias, y d) la relaciones fiscales entre el Estado nacional y los estados provinciales.

a) Presión y estructura fiscal

La posibilidad de crear un cuerpo de instituciones públicas y un funcionariado con legitimidad para extraer recursos de la sociedad civil, es una capacidad estatal fundamental (Oszlak, 2012).

Un indicador sintético para dimensionar esta capacidad es la “presión fiscal” (impuestos nacionales respecto del PBI). Según los datos de los que disponemos, para el período

1980-1991 el promedio de la presión impositiva fue del 13%, para el comprendido entre 1992-2001, se situó en torno al 17,3% , y para el de 2003-2013 puede calcularse en 21,4% (PBI base 2004) o 26,1% (PBI base 1993) (Macrooverview, 2014). Este fuerte incremento ya venía

perfilándose en la década anterior, en la que se consolida un “piso” para la presión impositiva. Por ejemplo, durante los años recesivos de 1999 y 2001 la presión fiscal se situó en torno al 17% , cuatro puntos por encima del promedio de la década del 80, y durante el año 2002 en el 15,8% (MECON, 2014)- número todavía superior al promedio de dicha década-.

Estos datos desmienten la idea de que “a menos Estado menos impuestos”. Un Estado “elefantiásico” como el de la década del 80 recaudaba menos que el “Estado Mínimo” de la década del 90.

Respecto de la estructura tributaria, puede observarse en el período 2003-2014, un cambio de orientación relativamente progresivo. En relación a esto, debe tenerse en cuenta el lugar de dos impuestos típicamente progresivos: el impuesto a las ganancias y el impuesto sobre bienes personales. En primer lugar, debe señalarse que ya desde la década del 90, existe una tendencia al aumento de la estos impuestos como porcentaje del PBI. Entre 1980 y 1988, representaban el 13% del producto. Para el período 1992-2001, un 19% y para el comprendido entre 2003 y 2013, un 30% (Macrooverview, 2014). Por otra parte, puede observarse cierta reducción en el peso del impuesto sobre el valor agregado (IVA), de naturaleza regresiva, dado que grava a todos los consumidores por igual: para 1997 representaba un 41% de la recaudación sobre el PBI y un 28% de la misma en 2012 (Macrooverview, 2014). Los impuestos al comercio exterior son los únicos que experimentaron una reducción como porcentaje del PBI entre las décadas del 80 y 90, pasando del 12% al 6%. Entre 2003 y 2013 representaron un 13% del producto (Macrooverview, 2014).

En definitiva:

“si bien durante el período bajo análisis no se ha presentado una reforma impositiva integral, los sucesivos cambios de comportamiento en el sistema tributario sumados a la mayor capacidad recaudatoria del Estado, brindan mayor progresividad a la actual estructura tributaria argentina” (Balbi, Ballester, Maya, Reinoso y Usé, 2012, p.19).

b) Organismos impositivos y de seguridad social

La extracción de recursos de la sociedad civil debe realizarse por medio de una burocracia especializada e instituciones organizadas a tal fin. En el caso del Estado argentino, esta función extractiva se concentra, principalmente, en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). La AFIP fue creada en 1996 mediante el decreto 1156. En la misma norma se explicita que la creación de este organismo es parte del “proceso de Reforma del Estado iniciado en 1989” (Decreto 1156, 1996). La creación de esta agencia se da mediante la fusión de la Dirección

General Impositiva, la Administración Nacional de Aduanas y la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social. La relevancia del organismo encargado de la recaudación tributaria se evidencia cuando se tiene en cuenta la participación de los ingresos tributarios en los recursos del sector público nacional. Según el presupuesto 2014 estos representaban un 57,2% del total de los ingresos del Sector Público Nacional (MECON, 2014).

Para el año 2014, el personal de la AFIP suponía un 4,5% del total de empleados por el Sector Público Nacional, sólo superada por los ministerios de Seguridad y Defensa⁷ y el Poder Judicial de la Nación. Si se toman los recursos⁸ de esta Agencia sobre el PBI, estos pasaron de representar el 0,3% del mismo en 2004 al 2,3% en 2014⁹. Como señala Natanson (2014)

“la modernización de los instrumentos recaudatorios iniciada en los 90 fue decisiva para que el kirchnerismo, en un contexto económico muy diferente, lograra elevar la presión impositiva al fabuloso 37¹⁰ por ciento del PBI de la actualidad (2014), con todos sus efectos en cuanto a disponibilidad de recursos fiscales, fortalecimiento del Estado y equilibrio de las cuentas públicas”.

El segundo caso de nuestro interés es el de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), por tratarse de otro organismo creado en el marco de las reformas de la década del 90- que también ha experimentado un crecimiento sostenido en el período bajo análisis-. La ANSES fue creada en 1991 por medio del decreto N°2.741. Mediante el mismo, pasó a controlar casi la totalidad del sistema previsional, los programas de empleo y las pensiones no contributivas (Natanson 2014)¹¹. Al igual que la AFIP, la ANSES fue convertida en una herramienta de gestión fundamental de la actual administración. Muchas de sus políticas más emblemáticas se relacionan directamente con este organismo: La Asignación Universal por Hijo (AUH), los planes PROCREAR, PROGRESAR y Conectar Igualdad, entre otros. Por otro lado, la ANSES es la protagonista de la política jubilatoria del gobierno en la que se destacan la inclusión de aquellas personas que no hubieran realizado aportes jubilatorios, y la Ley de Movilidad Jubilatoria de 2008, por la cual los jubilados reciben dos actualizaciones por año en sus haberes. En 2008, con el traspaso del régimen de AFJP al Estado, el organismo quedó a cargo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad que se ha convertido en una importante fuente de financiamiento del déficit fiscal.

⁷ Estos ministerios ocupaban en 2014 el 44% de la dotación del Sector Público Nacional. Este perfil “coercitivo” de la dotación estatal también es señalado por Oszlak (2003)

⁸ Ingresos corrientes más recursos de capital (MECON, 2014)

⁹ Cálculo realizado en base a estimaciones del INDEC del PBI a precios de mercado constantes (2014). Los datos para 2014 son provisorios.

¹⁰ Este dato difiere del presentado más arriba.

¹¹ A pesar del establecimiento del sistema de AFJP el Estado siguió haciéndose cargo del pago de la mayoría de las jubilaciones (Página 12, 07/11/08)

Algunos datos sencillos pueden dar cuenta del crecimiento y la gravitación que este organismo ha ido adquiriendo a lo largo del período en estudio. Su dotación de personal pasó de 5.442 empleados en 2003 a 16.038 empleados en 2014, representando un 1,8% y 3,3% del empleo del Sector Público Nacional respectivamente¹². Al igual que la AFIP, en 2014 su dotación solo era superada por los Ministerios de Defensa y Seguridad y el Poder Judicial de la Nación. Sus recursos pasaron de representar un 3,3% del PBI en 2004 a representar un 41,5% en 2014¹³. Del mismo modo el déficit del organismo pasó a del 1% de sus ingresos en 2004 al 12% en 2014 (MECON, 2014).

Una vez más, encontramos que un organismo creado en el marco de la Reforma del Estado y bajo los objetivos de la misma -en este caso, permitir el ingreso del capital privado al sistema de seguridad social (Natanson, 2014)- es expandido en casi todos sus aspectos y re orientada hacia una política progresiva de distribución del ingreso mediante la universalización de la jubilaciones, el aumento de la haberes jubilatorios, programas de transferencias de ingresos y vivienda, entre otros.

c) Peso en el gasto público y composición de las transferencias

Las partidas de gastos pueden dividirse en dos grandes grupos: aquellas ligadas a lo que Oszlak (2003) llama funciones de producción o productoras, es decir, gastos utilizados para la producción de regulaciones, bienes y servicios, y, por otra parte, aquellos recursos transferidos a terceros para su afectación en diferentes objetivos. Estos se dividen en transferencias (subsidios, reintegros, aportes, cobertura de déficits, etc.) y servicios de deuda a los acreedores del Estado (Oszlak, 2003). Uno de los signos del surgimiento del “Estado cajero” es la primacía de los recursos transferidos (en cualquier concepto) por sobre aquellos que configuran funciones de producción.

Cuadro II. Principales componentes del gasto del Sector Público Nacional (2014)

¹² Cálculo en base Datos tomados de presupuestos consolidados 2003 y 2014 del MECON

¹³ Cálculo realizado en base a estimaciones del INDEC del PBI a precios de mercado constantes (2014). Los datos para 2014 son provisorios.

CONCEPTO	SECTOR PÚBLICO NACIONAL	
	ESTRUCTURA	VARIACIÓN ANUAL
Gastos Totales	100,0	19,1
Total Gastos Primarios	91,4	15,8
Gastos Corrientes	88,6	20,3
Gastos de Consumo	17,5	16,5
Intereses	8,6	70,5
Prestac. Seg. Social	35,4	21,9
Transferencias	23,7	11,4
Otras Pérdidas	2,3	3,2
Resto	1,1	20,1
Gastos de Capital	11,4	10,5
Inversión Real Directa	5,6	10,3
Transferencias	5,1	10,3
Inversión Financiera	0,6	13,5

Fuente: MECON (2014)

Si se agregan las transferencias corrientes, de capital y el rubro “otras pérdidas¹⁴” se explica 31,1% del gasto del año 2014, mientras que los gastos de consumo y la inversión real directa¹⁵ implicaron un 23,1% del mismo (MECON 2014).

En el cuadro III puede verse la evolución anual en la ejecución del gasto como porcentaje del PBI desde 1999 hasta 2014.

Cuadro III. Evolución del Gasto del Sector Público Nacional (como % del PBI) según año (1999-2014)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GASTOS CORRIENTES	16.0	16.5	18.2	14.7	15.0	13.6	15.0	14.3	17.0	18.3	21.1	21.6	23.5	25.4	26.0	25.3
- GASTOS DE CONSUMO	3.3	3.3	3.3	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	3.2	3.3	4.1	4.4	4.5	4.9	5.3	4.9
- INTERESES	2.9	3.4	4.2	2.2	2.0	1.4	2.3	2.0	2.2	2.2	2.4	1.8	2.3	2.3	1.8	2.5
- PRESTAC. SEG. SOCIAL	6.1	6.2	6.3	5.3	5.0	4.8	4.6	4.8	6.2	6.2	7.2	7.3	8.0	9.4	10.2	10.1
- TRANSF. CORRIENTES	3.5	3.5	4.1	4.0	4.8	4.4	5.0	4.4	5.2	6.1	6.9	7.5	7.7	7.5	7.5	6.8
.. Provinc. y Municip.	0.6	0.6	0.9	0.9	1.2	0.9	1.0	0.8	0.8	0.8	1.1	0.9	0.7	0.6	0.6	0.5
.. Otras	2.9	2.9	3.2	3.1	3.6	3.5	4.0	3.6	4.4	5.3	5.8	6.6	7.0	6.9	6.9	6.3
- OTROS GASTOS CTES.	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.4	0.6	0.9	0.9	0.7
- DÉFICIT OP. EMP. PÚBL.	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3
GASTOS DE CAPITAL	0.8	0.4	0.4	0.3	0.5	1.2	1.8	2.5	2.4	2.5	3.3	3.7	3.5	2.9	3.6	3.3
- INVERSIÓN REAL	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.4	0.6	0.9	1.0	1.2	1.5	1.6	1.6	1.4	1.8	1.7
- TRANSF. DE CAPITAL	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.4	0.9	1.2	1.2	1.2	1.8	2.0	1.9	1.5	1.6	1.4
.. Provincias y Municip.	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.3	0.6	0.8	0.8	0.8	1.4	1.4	1.3	1.1	1.2	1.1
.. Otras	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3
- INVERSIÓN FINANCIERA	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.2	0.2
GASTO TOTAL	16.8	16.9	18.6	15.0	15.5	14.8	16.8	16.8	19.4	20.8	24.4	25.3	27.0	28.3	29.6	28.6
GASTO PRIMARIO	13.9	13.5	14.4	12.8	13.5	13.4	14.5	14.8	17.2	18.6	22.0	23.5	24.7	26.0	27.8	26.1

NOTA: Hasta el año 2000 se incluyen las transferencias que el ANSeS le realiza al INSSJyP. A partir de entonces se incluye el presupuesto de dicho organismo.

A partir del año 2001 se incluye el flujo de las operaciones de los Fondos Fiduciarios.

No incluye transferencias automáticas a las provincias y coparticipación de impuestos.

Fuente: MECON (2014)

¹⁴ Incluye subsidios a ENARSA para la importación de energía y la cobertura del déficit de empresas públicas

¹⁵ Equipamiento y crédito para empresas y otros organismos estatales.

Como puede observarse, luego de las prestaciones de la seguridad social, las transferencias corrientes son el rubro que mayor porcentaje del PBI representa y su peso se duplicó entre los años extremos (3,5% a 6,8%)¹⁶. Este crecimiento está ligado al aumento de las rotuladas como “otras”, que incluyen: subsidios al sector privado, energéticos, alimentarios y asignaciones familiares entre otros (MECON, 2014). Debe señalarse la disminución del peso de la deuda externa desde un 79,2% del PBI en 2003 a un 13,1% en 2013 (MECON, 2013)¹⁷. La participación de los intereses de la deuda en el producto decreció de un máximo de 4,2% en 2001 al 2,5% en 2014. Las transferencias de capital, por su parte, aumentaron del 0,2% al 1,4% traccionadas por las transferencias a provincias y municipios.

Resumiendo, si bien la primacía de las transferencias sobre los gastos en “funciones de producción” tendió a mantenerse¹⁸, hay que señalar la modificación en la composición de éstas. En especial, el creciente protagonismo de los subsidios. Estos pasaron de representar un 1,2% del PBI en 2006 al 4,6% en 2013 y tuvieron como principales destinatarios al sector energético y al transporte de pasajeros (61% y 32% del total de recursos destinados a subsidios respectivamente) (IARAF, 2014).

A la hora de establecer comparaciones, tomando como referencia el período 1999-2002, debe tenerse en cuenta que se trata de un período recesivo. Aun así, podemos afirmar que, efectivamente, el peso de las transferencias en el gasto público mantuvo su vigencia e incluso se acrecentó. Sin embargo, encontramos algunas variaciones en su orientación. La política expansiva del período se vio reflejada en el aumento de los subsidios, particularmente aquellos orientados a mantener por debajo de la inflación las tarifas de servicios públicos y de transporte. Esta es una clara ruptura con las políticas de la década del 90, cuando las tarifas de las empresas privatizadas experimentaron un importante aumento, en especial, para el consumo residencial y para los pequeños y medianos usuarios industriales (Basualdo y otros, 2002).

Kessler (2014) señala que los subsidios contribuyeron a paliar los efectos de la crisis de 2001-2003, y también, a consolidar la recuperación en el período posterior. Sin embargo, las modificaciones económicas del período tendieron a “distorsionar” sus efectos generando desigualdades en su distribución entre sectores sociales y entre regiones. Por otro lado, el mantenimiento de los mismos frente a los crecientes costos de los prestadores de servicios tanto públicos como privados, supone un esfuerzo fiscal cada vez mayor para el Estado Nacional.

¹⁶ Cabe señalar que al no estar incluidas las transferencias automáticas ni aquellas en concepto de coparticipación impositiva estos movimientos de recursos tienden a estar sub representados

¹⁷ En términos netos la disminución fue del 135,7% al 17,9%. MECON (2013)

¹⁸ Aun así, debe señalarse el importante aumento de los gastos de capital sin dejar de tener en cuenta que el período 1999-2001 es recesivo.

d) Relaciones fiscales Estado Nacional-provincias

La noción de “Estado cajero” también tiene implicancias políticas. La concentración de recursos fiscales va a actuar como una herramienta de disciplinamiento, en especial mediante las transferencias de tipo de discrecional. Según Oszlak (2003), este control de la caja va a suplir las funciones de planeamiento y coordinación, todavía escasamente desarrolladas. A partir de sus mayores costos por la delegación de funciones ejecutoras, las provincias ampliaron sus gastos más que sus capacidades recaudatorias¹⁹ y se volvieron cada vez más dependientes del Estado Nacional para su financiamiento. Esta situación ha tendido a mantenerse durante el período estudiado. Según Leiras (2013) para 2008, en promedio, las transferencias nacionales representaron un 80% de los ingresos públicos provinciales. Dentro de éstas se destacan las de tipo discrecional, que pasaron del 5% del total transferido en el año 2000 al 13% en 2011 (IERAL, 2013). La mayoría de estas están destinadas a provincias de poca población y, en algunos casos, de altos niveles de ingreso. Así, por ejemplo, entre 2011 y 2012, la diferencia entre la participación en los transferencias discrecionales y el índice de coparticipación fiscal para Santa Cruz fue de un 6,1%, mientras que para Chaco y Formosa fue del 0,9%, del 0,4% para Jujuy y del -1,7% para Catamarca (IERAL, 2013).

Una novedad: la recuperación de (algunas) funciones de producción

En rigor, ningún Estado puede despojarse de sus funciones de producción. Un Estado que no produjera regulaciones, bienes o servicios es inimaginable. Las reformas estatales en nuestro país no eliminaron las funciones de producción. Más bien, el Estado Nacional se deshizo de buena parte de ellas mediante su transferencia a los niveles estatales sub nacionales y su delegación al sector privado, al tiempo que fue asumiendo funciones de control y fiscalización de la prestación de estos servicios, aún de modo parcial y defectuoso. En consecuencia, se produjo una proliferación de entes reguladores diseñados para el control del desempeño de las empresas privatizadas (Oszlak, 2003).

Si en el primer apartado sosteníamos que la delegación de funciones productoras en los estados sub nacionales no se ha revertido, sí encontramos que el Estado Nacional ha encarado la recuperación de algunas de sus funciones como productor de bienes y servicios. Así, por

¹⁹ Del total de la recaudación a nivel consolidado en el año 2009 la relación era del 85%-15% a favor del Estado Nacional, (Leiras 2013).

ejemplo, YPF²⁰ es la principal productora de hidrocarburos del país, con una participación del 43% en la producción total de petróleo y gas y del 58% en la producción total de naftas (YPF, 2015). Por otra parte, a partir del año 2012, el Estado Nacional fue recuperando paulatinamente la gestión del sistema de transporte ferroviario²¹. A esto debe sumarse la creación de Aguas y Saneamiento Argentino (AYSA) que tiene a su cargo la provisión de agua y servicios de saneamiento a la CABA y 17 municipios de la provincia de Buenos Aires, y la re estatización de Aerolíneas Argentinas, entre otras. Es destacable el aumento de la inversión pública destinada a las empresas y sociedades del Estado. En 2003, la inversión en estas entidades representaba un 7,3% del total de la inversión real del Sector Público Nacional, mientras que en 2014 representó el 46,2% (MECON, 2003, 2014).

Las privatizaciones jugaron un rol central a la hora de la retirada del Estado Nacional de los territorios provinciales. Allí donde se hacía presente en la forma de unidades productivas o administrativas de las empresas públicas, dejó de estarlo al momento que estas pasaron a manos privadas, lo que en muchos casos incluyó el cierre de las mismas. Los ejemplos de YPF y el sistema de ferrocarriles son interesantes porque en buena medida refieren al regreso del Estado Nacional a los territorios provinciales. En especial, en el caso de YPF que, lógicamente, centra sus actividades productivas en provincias dotadas de recursos hidrocarburíferos. De este modo, encontramos un Estado que al (re) asumir algunas funciones que fueron delegadas al sector privado extiende geográficamente su campo de acción. Por otra parte, la extensión del entramado de empresas y sociedades del Estado está muy ligado al aumento del empleo público en el Sector Público Nacional. El traspaso de personal de las empresas públicas al sector privado -que en muchos casos significó su posterior despido- es uno de los factores que explica la reducción del empleo público nacional durante la década de los 90 (Oszlak, 2003). En el período bajo estudio, observamos el proceso opuesto. En el año 2003 los empleados por las empresas y sociedades del Estado representaban un 3% del total de la dotación de personal del Sector Público Nacional. En el año 2014 la proporción fue del 13% (MECON, 2003, 2014). Debe tenerse en cuenta que estos datos no incluyen, por ejemplo, a YPF, la cual emplea directa e indirectamente a cerca de 72.000 mil personas (YPF, 2015).

A diferencia de los procesos descritos más arriba, esta extensión del Estado Nacional como productor de bienes y servicios, se nos presenta como una clara ruptura con el modelo estatal producto de la Reforma del Estado. Por ello, consideramos que es una de las novedades más

²⁰A partir de 2012 Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) es una empresa de tipo mixta con una participación del 51% del Estado Nacional

²¹ En el año 2015 con la creación de Ferrocarriles Argentinos SE en 2015 el Estado Nacional pasó a tener potestad sobre todo el sistema ferroviario

importantes del período. Sin embargo, los resultados de los procesos de privatización no se han revertido completamente. Más bien, el Estado nacional coexiste como productor de bienes y servicios públicos con empresas privadas, dando lugar a un modelo más bien mixto, distinto a aquel con un fuerte predominio de empresas estatales previo a la Reforma del Estado pero también diferente del modelo fuertemente privatista diagramado por ésta.

Conclusión

La noción de metamorfosis estatal implica un cambio radical en la morfología del Estado en relación a dos rasgos fundamentales: por un lado, la forma que toman las relaciones entre el Estado Nacional y los estados sub nacionales, y por el otro, la forma en la que el Estado configura su “régimen fiscal” (Boyer y Saillard, 1996). En relación a lo primero, se pasa de la “subsidiariedad” de los estados provinciales a la centralidad de éstos como proveedores de servicios a la población. Así es como el Estado se re configura como un sistema de vasos comunicantes entre sus diferentes niveles, quedando el Estado Nacional a cargo de las funciones de coordinación, control y planificación. En relación a lo segundo, nos encontramos con la forma en la que el Estado se organiza para lograr lo que la Teoría de la Regulación llama la estabilización del conflicto fiscal. Es decir, determinar “de dónde” se recauda y en “qué” se gasta. La Reforma del Estado de la década del 90 supone una metamorfosis en la medida en que el Estado “ha adquirido una serie de rasgos y atributos que marcan una clara metamorfosis en su fisonomía, dominio funcional y papel frente a la sociedad” (Oszlak, 2003, p.535).

Indagar acerca de una nueva metamorfosis estatal es preguntarnos si, en definitiva, el ciclo político iniciado en 2003 operó cambios tan radicales en la morfología estatal que hagan difícil reconocer en ella al producto de la Reforma del Estado. Si nos atenemos a estos dos aspectos, que siguiendo a Oszlak, consideramos fundamentales, tendremos que responder que no. Aquella “forma” estatal moldeada a lo largo de la década de los 90 todavía es reconocible. El principio de división del trabajo entre los niveles estatales organizado por la Reforma del Estado sigue vigente, así como el “gigantismo” de los estados sub nacionales sigue siendo un rasgo saliente de los mismos. Del mismo modo, en el centro de las políticas expansivas del periodo, hallamos dos organismos creados durante la reforma y bajo uno de sus objetivos: la centralización de los recursos fiscales. También se ha visto el lugar que todavía ocupan las transferencias como modalidad del gasto público y el manejo discrecional de la “caja”. En definitiva, el Estado se sigue desempeñando como “recaudador central de los recursos que conforman el presupuesto de

ingresos del gobierno general y como principal asignador de estos recursos” (Oszlak, 2003, p.536).

En este trabajo se ha puesto énfasis en la recuperación de determinadas “funciones de producción” como punto de ruptura, aunque, por supuesto, esto no implica negar que pueda haber otros. El Estado Nacional retomó la producción de ciertos de bienes y servicios que había delegado al sector privado, expandiendo su radio geográfico de acción y su planta de personal, en una clara reversión de algunas de las consecuencias de las privatizaciones. Al tiempo que coexiste -y en algunos casos, compite- con una multiplicidad de prestadores privados de servicios públicos cuya instalación se remonta a la propia reforma del Estado.

A la hora de conceptualizar los procesos sufridos por la estructura estatal en el periodo, nos parece relevante el aporte de Georges Canguilhem (1971). Según este autor, a diferencia de los órganos naturales, los órganos sociales (las instituciones) pueden adaptarse a su medio desarrollando nuevas funciones o generando nuevos órganos a partir de los existentes. Mas que una metamorfosis, éste es el proceso que parece haber a travesado el Estado argentino en el período 2003-2014. Nuevas funciones y nuevos organismos que se agregan a lo existente sin necesariamente modificarlo. Es lo que el autor llama la “convergencia de las soluciones paralelas” (Canguilhem, 1971). Ciertamente, esto implica un cambio de la “forma” del Estado, sin embargo no lo suficientemente radical como para hablar de una nueva metamorfosis.

Todo lo expuesto puede pensarse, también, en términos genéticos. No en el sentido de un origen unívoco, si no de aquella conjunción progresiva de elementos que en su combinación forman una unidad. En la génesis de la “forma” actual del Estado argentino, no podemos dejar de ver a la Reforma del Estado.

Bibliografía Citada

- Arce, H (2012). *Organización y financiamiento del sistema de salud en la Argentina*. Medicina, vol.72, N°5, 414-418. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S0025-76802012000600011&script=sci_arttext
- Balbi, F., Ballester, F., Maya, M., Reinoso, N y Usé, J. *Estructura tributaria argentina 2007-2012* (Nota técnica fiscal N°79), Buenos Aires. Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/59%20NOTA%20TECNICA%20FISCALL%20INF%2079.pdf
- Basile, M., Carro, J., Muruaga, F. y Quispe, M, (2012). *Gasto público provincial en persona*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Cooperación Fiscal con las provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Buenos Aires.
- Basualdo, E., Azpiazu, D., Abeles, M., Arza, C., Forcinito, K., Pesce, J. y Schorr, M., (2002). *El proceso de privatización en la Argentina, la renegociación con las empresas privatizadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Boyer, R y Saillard Y. (1996). *Teoría de la Regulación: Estados de los Conocimientos* Vol 1,. Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, Oficina de publicaciones del CBC.
- Canguilhen, G. (1971). *Lo normal y lo patológico*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.
- Decreto 2741 (1991). Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/12368/norma.htm>
- Decreto 1156 (1996). Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39828/norma.htm>
- Decreto 828 (2006). Recuperado de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/117720/norma.htm>
- Dirección Nacional de Cooperación Fiscal con las Provincias. *Serie ocupación y gastos salariales provinciales año 2003*, Buenos Aires
- Dirección Nacional de Cooperación Fiscal con las Provincias. *Serie ocupación y gastos salariales provinciales año 2012*, Buenos Aires
- Feldfeber, M e Ivanier , A., (2003). *La descentralización educativa en Argentina: la transferencia de las instituciones de formación docente*. Revista Mejicana de investigación educativa, Vol.8, N°18, 421-445. Recuperado de:

<http://www.um.edu.ar/catedras/claroline/backends/download.php?url=L0JpYmxpb2dyYWbtYV9Db21wbGV0YS8yLl8wOV9GZWxkZmViZXItRGVzcnJlZ3VsYWNP825fZW5fQXJnZW50aW5hLnBkZg%3D%3D&cidReset=true&cidReq=FP001>

- IARAF, Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2014). *Subsidios económicos del sector público argentino*. Buenos Aires
- IERAL, Instituto de Estudios sobre la realidad Argentina y latinoamericana (2013). *Anatomía del gasto público*, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2762-Anatom%20del%20Gasto%20P%20C3%20BAblico.pdf
- IERAL, Instituto de Estudios sobre la realidad Argentina y latinoamericana (2013). *Provincias y municipios perdieron autonomía fiscal en la última década, con tratamiento diferencia entre jurisdicciones*. Foco Fiscal, N°21. Recuperado de: <http://www.ieral.org/noticias/foco-fiscal-n-21-provincias-municipios-perdieron-autonomia-fiscal-ultima-decada--2444.html>
- Insituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Agregados económicos anuales y trimestrales*. Recuperado de: <http://200.51.91.244/cnarg/agregados.php>
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad, Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ley N°26.206 (2006) recuperado de: http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley_de_educ_nac1.pdf
- Leiras, M (2013). “*Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales*”. En Acuña C., *¿Cuánto importan las instituciones?. Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 227-254), Buenos Aires, ed. Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Macrooverview (2014). *El legado positivo*. Recuperado de: <http://www.macrooverview.com/newsletters/mayo14/ladopositivo.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. *Jurisdicción 80* Ministerio de Salud. Recuperado de: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2014/jurent/pdf/D14J80.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2003). *Presupuesto Nacional consolidado 2003*, Buenos Aires
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2004). *Presupuesto Nacional consolidado 2004*, Buenos Aires

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012). *Presupuesto Nacional consolidado 2014*, Buenos Aires
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2014). *Presupuesto Nacional consolidado 2003*, Buenos Aires
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2013). *Deuda pública del Estado argentino. Datos al 30/6/13*. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2013/11/informe_deuda_publica_30-06-13.pdf
- Ministerio de Educación de la Nación (2015), Información institucional, recuperado de: <http://portal.educacion.gov.ar/sistema/la-responsabilidad-de-la-nacion-y-las-provincias/>
- Natanson J. (2014). *La década extraviada*. Le monde diplomatique, N°176. Recuperado de: <http://www.eldiplo.org/index.php?cID=2001732>
- Oszlak, O. (2003). *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina*. Desarrollo económica, Vol 42, N°168, 519-543.
- Oszlak, O. (2012). *La formación del Estado Argentino*, Buenos Aires, ed. Ariel
- Repetto, F (2001.), *Descentralización de la salud pública en la década del 90: una reforma a mitad de camino*, Buenos Aires,. Recuperado de: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt55.PDF>
- Torres, S. (7 de noviembre de 2008). *Motivos para el fin de las AFJP*. Página 12. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-114657-2008-11-07.html>
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales (2015), Información institucional, recuperado de: <http://www.ypf.com/LaCompania/Paginas/nuestro-ADN.html?C=todo-sobre-ypf>