



Centro de Estudios Económicos Argentina XXI

Gastar más para crecer menos

Ignacio Zorzoli

Enero 2022

1. INTRODUCCION

Existe en el consciente colectivo de la sociedad argentina que es necesario, para sobreponerse a los conflictos económicos, es necesaria una mayor intervención del Estado. Hemos escuchado a lo largo del tiempo cuantiosas y variadas promesas de los distintos dirigentes políticos haciendo referencia a que gracias a su intervención el país encontrará un sendero de crecimiento y prosperidad. A pesar de la gran variedad de propuestas todas tienen un eje común, aumentar la participación del Estado en la vida de la sociedad.

Siempre nos han hablado del sector público como una gran fuente de trabajo estable, que permite absorber la mano de obra que el deficiente sector privado no puede contratar. Es común escuchar los famosos slogans de campaña donde los políticos prometen utilizar el aparato del Estado para llevar a cabo una redistribución de la riqueza más justa. Existe en algún rincón de nuestra mente, como sociedad, que el Estado es ese ente benefactor y benevolente que tiene el poder de resolver las desigualdades y errores que genera un mercado sin alma regido por la ley de la selva.

Nacen de esta forma un discurso demagógico en el cual se le atribuye al poder público la habilidad de rescatar a la gente de la pobreza, disminuir el desempleo y llevar al país a un sendero de crecimiento económico sostenido. Para cumplir esa tarea se lanzan campañas de nuevos programas de seguridad social tendientes a asistir a un segmento de la población sumido en generaciones de una pobreza estructural que daña y debilita el entramado de la sociedad. Bajo la ayuda del Estado se prometen subsidios a distintas empresas de servicios consideradas esenciales, argumentando que de esta forma el nivel de vida de las clases medias y bajas va a mejorar sustancialmente.

Es mediante este discurso que los políticos proponen que el Estado cumpla ese rol de vigilante de los mercados. Se instala en la sociedad el pensamiento de este debe limitar la codicia desmedida de los empresarios y comerciantes que elevan los precios indiscriminadamente. Bajo la misma premisa se pretende darle un rol cada vez mayor en la regulación de la economía nacional, intentando que sea el sector público el que trace el sendero que debe seguir la producción de bienes y servicios, así como las condiciones bajo las cuales esto debe suceder.

Todo esto se suma a las obligaciones que el Estado ya mantenía y que lo vuelve necesario para la sociedad. A toda esa actividad en el campo de la economía y la producción podemos sumar el mantenimiento de la seguridad dentro y fuera de las fronteras, la administración de justicia y el sostenimiento de un sistema de salud y de educación que de cobertura a la ciudadanía toda.

Ahora bien, para poder absorber todo este tipo de tareas cada vez más grandes y complejas, el entramado de la administración pública debe necesariamente crecer en la misma medida que las tareas y las competencias que asume son más cuantiosas y complejas, los fondos necesarios para el sostenimiento de esa estructura se vuelven cada vez mayores. De esta forma, el aumento cada vez mayor del gasto de nación y

provincias, así como del peso del sector público en la economía está asociado a ese mayor rol protector y paternalista del gobierno.

Sin embargo, y a pesar que a lo largo de los últimos años el crecimiento del sector público ha aumentado, la macroeconomía poco se ha modificado. Aún después de décadas de un Estado presente que ha intentado proteger a una mayor porción de la sociedad el país no ha alcanzado un alto grado de desarrollo ni ha podido encontrar la senda de un crecimiento sostenible.

Sin pretender cuestionar el rol importante que tiene el Estado en las sociedades modernas, si no permitimos preguntarnos si su crecimiento desmedido es sinónimo de la superación de los problemas económicos de la sociedad.

En el presente trabajo buscamos mostrar si el aumento de las competencias del Estado y el crecimiento del gasto público pueden llevar al tan prometido crecimiento de la economía.

Para intentar dar respuesta estudiaremos cómo evolucionó el PIB en las últimas siete décadas y lo compararemos con el peso que tuvo el sector público en la economía. A continuación se analizará el qué impacto tuvieron estas medidas en la pobreza, uno de los indicadores más importantes de los tantos que podemos enumerar. Finalmente, realizaremos un apartado de conclusiones generales.

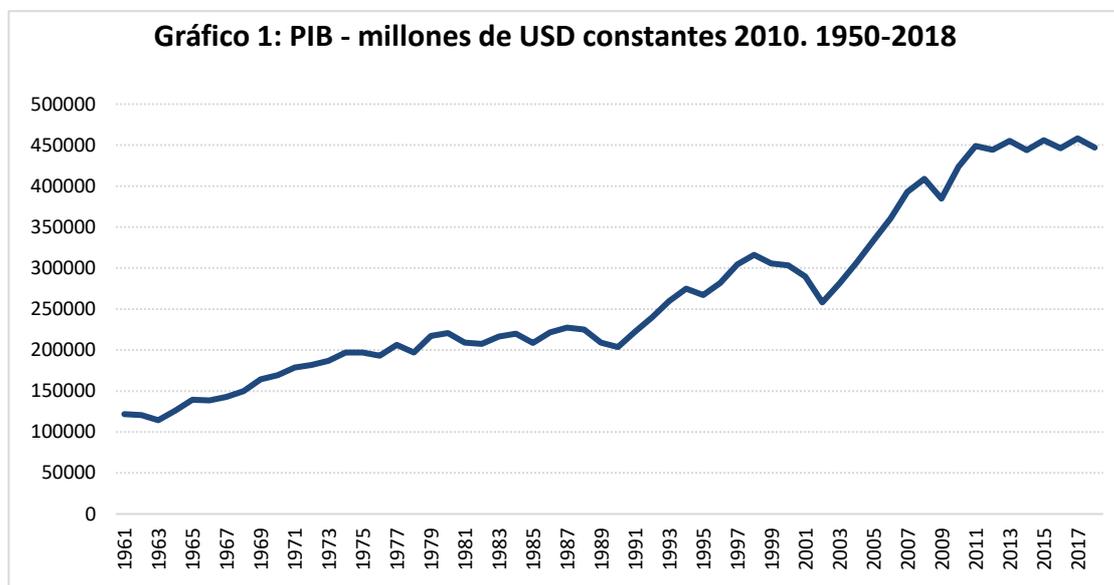
2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y AUMENTO DEL GASTO PÚBLICO

Existe en una parte del pensamiento colectivo de la sociedad la creencia de que un mayor Estado es el medio por el cual se van a lograr superar las penosas y difíciles situaciones económicas. Por un lado, a partir de una mayor regulación de parte de las entidades del sector público se va a poder planear el camino que los agentes de la economía deben seguir para transitar ese sendero de crecimiento. Por otro lado, el Estado será el encargado de sostener a aquellos que no puedan insertarse en el sistema económico y, a través de una correcta redistribución de la riqueza, les quitará a los ricos su excedente para darle a los pobres en una suerte de Robin Hood moderno.

Es curioso y pertinente traer a revisión la historia de este mítico personaje. A diferencia de lo que sostiene el inconsciente colectivo, el bandido de los bosques de Sherwood no robaba a los ricos para darle a los pobres. Hood recuperaba de manos del rey Juan sin tierra los impuestos desmedidos que le cobraba a un pueblo diezmado por las contribuciones, para devolverlos a sus dueños originales. No hace falta más que ver que su enemigo jurado era el sheriff de Nottingham, el recaudador de impuestos de la corona.

Volviendo al caso argentino, es importante adquirir como sociedad un espíritu crítico ante ciertos dogmas y verdades incuestionables. Vale la pregunta de si un mayor peso del sector público es sinónimo de un fuerte crecimiento de la riqueza, una disminución de la pobreza y una caída del desempleo, como así también lo opuesto, si un retroceso de la participación del Estado es también es la antesala de un estancamiento y un deterioro de las condiciones sociales.

Es importante entonces comenzar analizando cómo evolucionó el crecimiento a lo largo del tiempo. Como se puede observar en el Gráfico (1), la historia económica argentina estuvo marcada por momentos de crecimientos acelerados del PIB, pero también se pueden vislumbrar fuertes retrocesos, a la vez que existen largos períodos de virtual estancamiento.

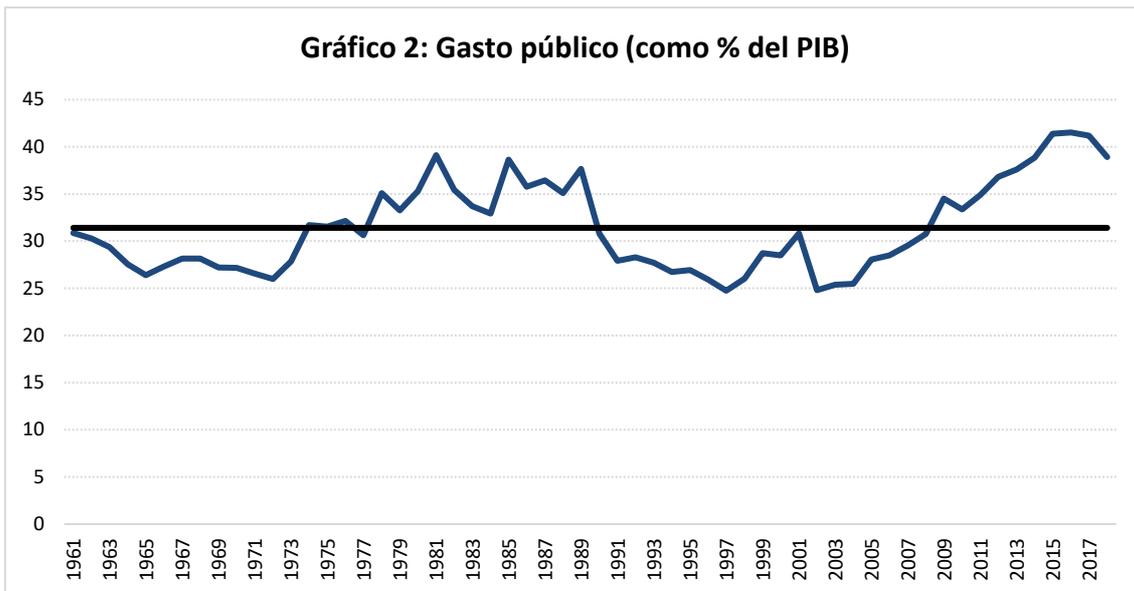


FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados por el *Banco Mundial*

Puede verse que a lo largo de las últimas siete décadas el país estuvo sumido en más de diez contracciones del PIB, algunas de una magnitud que no han experimentado la mayoría de los países de la región. A lo largo de todas estas décadas argentina creció un total de 278,3%, es decir que se casi se multiplica por 3 la riqueza nacional. Este resultado, que parece extraordinario, es realmente muy magro si se lo compara con la evolución de la mayoría de los países de la región los cuales superaron con creces el 600% en el mismo período.

Puede que la respuesta se encuentre en que en nuestro país el peso del Estado estuvo por debajo del que mantuvo en los otros países de Sudamérica. Como lo sostiene una parte del relato académico, político y social, Argentina estuvo alternada por períodos de gobiernos de corte social concentrados en utilizar los mecanismos del Estado para ayudar a las clases medias y bajas, por un lado, mientras que por otro lado, por gobiernos de corte “neoliberal” tendientes a favorecer una sociedad de una competencia desalmada, apertura y desregulación de la economía y favorecer el desarrollo de los mercados. En el discurso se destaca que los primeros fueron los que generaron un fuerte crecimiento, así como una caída de la pobreza y del desempleo, gracias a un aumento de la participación del sector público; mientras que los segundos fueron los responsables de una serie de medidas, entre ellas una disminución del tamaño del estado, que destruyeron el entramado productivo nacional.

Como se observa en el Gráfico (2), desde principios 1960 y hasta la actualidad, el promedio del gasto público se encuentra en torno al 31,4% del PIB.



FUENTE: elaboración propia en base *Ministerio de Economía (2009-2019)* y *“Dos Siglos de Economía Argentina - Osvaldo Ferreres” (1960-2009)*.

En base a este promedio podemos distinguir cuatro etapas bien definidas, dos de las cuales el gasto consolidado estuvo por debajo del promedio, y dos donde el peso del sector público estuvo por sobre el promedio.

La primera de estas etapas se da ante las gestiones por parte del poder ejecutivo nacional con el objetivo de disminuir un gasto público heredado del primer y segundo gobierno de Perón y del gobierno de facto establecido a partir de la *“Revolución Libertadora”*. Durante esos años anteriores a la década de 1960, el gasto público arrastraba valores superiores al 30% del PIB. Una vez recuperada la democracia y ante la asunción de Arturo Frondizi como presidente, se busca la disminución del peso del Estado y llevarlo en torno al 26% del PIB. Esta etapa, concentrada desde el inicio de la década del '60 y hasta 1972, atravesó las presidencias que se extendieron desde el mandato de Arturo Frondizi hasta el gobierno de facto de Levingston. En este período la suba del PIB fue del 57,2%, lo cual implica que el crecimiento se colocó en torno al 4,75% anual.

La tendencia comienza a revertirse hacia el final del período de facto instaurado con la llamada Revolución Argentina y la consecuente vuelta a la democracia a partir de las elecciones de 1973 que consagran como presidente a Héctor Cámpora. Todo este nuevo período estuvo marcado por un acelerado aumento del gasto público, matizado solo por una disminución a partir del año 1982 una vez que estallara la crisis conocida como la deuda de los países latinoamericanos. Todo esto, sumado al conflicto bélico por las Islas Malvinas y un desgaste cívico e institucional de la dictadura que había tomado el poder a mediados de la década de 1970. Durante este segundo período, que se extiende hasta la asunción del entonces presidente Carlos Menem en 1989, el promedio del gasto público se ubicó por encima del 35% del PIB, tendencia que se mantuvo sin distinción de si el poder estaba bajo regímenes dictatoriales o de gobiernos democráticos.

Es importante señalar que, a diferencia de lo que puede remarcar el discurso oficial de la dirigencia política, el aumento de la participación del Estado en la economía no implicó

un crecimiento del PIB. Si comparamos desde el año 1973 y hasta el año 1989, que es cuando colocamos la fecha final de este segundo período, el crecimiento de los bienes y servicios producidos por la economía argentina creció apenas un 11,85% o lo que es equivalente a un 0,74% anual.

A partir del año 1989, una vez que se finalizan las elecciones que llevan a Carlos Menem a la presidencia, se comienza una nueva etapa en la estructura del gasto público. En ese momento comienza un descenso de la participación del Estado de forma muy acelerada en los primeros años de mandato y de forma más conservadora a partir del año 1991.

Una vez comenzado el año 1997 y durante la segunda presidencia de Menem, la proporción del gasto público comienza un lento crecimiento al principio, para luego acelerarse durante la presidencia de Fernando De La Rúa. Sí es verdad que se puede ver un leve descenso luego de que estallara la crisis del 2001, en gran parte producto del default de la mayor deuda externa en la que haya recaído el país y cuyos intereses se dejan de pagar ese mismo año. Pasado ese momento de crisis y una vez que la secesión de pago de los vencimientos de intereses y de capital de los bonos quedó consumada, a partir del año 2003 el gasto comienza un aumento acelerado. Sin embargo, durante la presidencia de Néstor Kirchner se mantuvo por debajo del promedio. A pesar de las idas y vueltas, los aumentos y caídas del peso del Estado, de las diferencias en los modelos experimentados por los distintos gobiernos y de las dos crisis económicas que enfrentó el país en durante esos años, el crecimiento del PIB fue considerable. Desde el año 1989, con el inicio de la presidencia de Carlos Menem, y hasta el año 2007, una vez finalizada la presidencia de Néstor Kirchner, el crecimiento se situó en torno al 88,10%, lo que implica un crecimiento anual promedio del 4,64%, valores similares a la primera etapa.

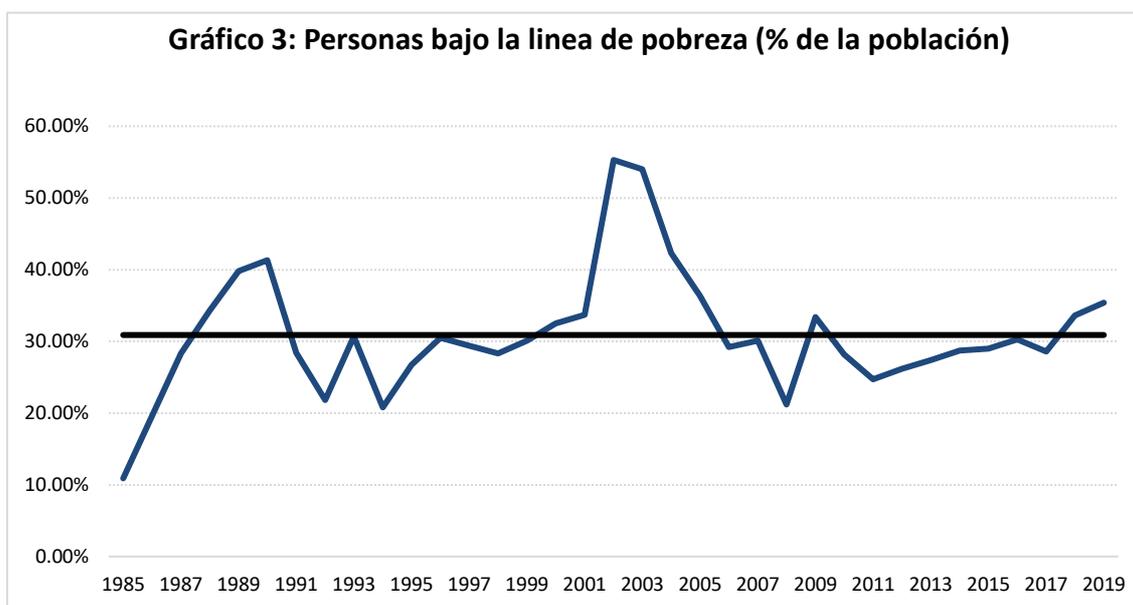
Finalmente, podemos ver un cuarto y último período que comienza con la presidencia de Cristina Fernández y hasta la actualidad, en donde el aumento del gasto que había iniciado a principios de la década del 2000 se profundiza. El 2007 es el año de inflexión en el que el gasto público vuelve a superar el promedio del 30% y se mantiene por sobre ese valor hasta la actualidad a pesar del cambio en la gestión del gobierno con la presidencia de Mauricio Macri y Alberto Fernández. En esta etapa que comienza en el año 2007, el crecimiento del PIB rondó en torno a los 11,27% lo cual implica un promedio de 0,87% anual. Nuevamente, este magro crecimiento está más relacionado con la segunda etapa antes descripta que con la primera o tercera.

Todo esto nos da una primera explicación respecto a la pregunta que nos planteáramos al comienzo. Siempre que el gasto público se ubicó por sobre el 30,4%, promedio de las últimas siete décadas, el crecimiento fue prácticamente nulo. Esto quiere decir, a diferencia de lo que sostienen los slogans políticos que hemos escuchado hasta el hartazgo, que un mayor peso del Estado no implica un mayor crecimiento económico, más bien podemos ver que el resultado es contrario, ya que cuando el peso del sector público disminuye, el crecimiento económico del país es mayor. Escapa a los objetivos del presente trabajo dar un detalle más exhaustivo de las condiciones macroeconómicas

que se generan bajo unas y otras condiciones, temas relevantes como la presión impositiva, la atracción de IED, el aumento del déficit fiscal y su financiación a través de emisión de deuda o de dinero fiduciario.

3. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y EL DESEMPLEO

Para concluir este análisis, veamos cómo repercutió la presencia del Estado en los niveles de pobreza y desempleo. Analizando los datos que se pueden obtener desde el año 1985, momento en el cual empieza a haber estadísticas completas, observamos que la pobreza se ubicó en un promedio del 30%. Tal como se puede ver en el Gráfico (3), los picos de pobreza se alcanzaron en el año 1990 tras el estallido hiperinflacionario del año anterior, y en el 2002, luego de la crisis económica del año anterior.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC hasta el año 2007 y UCA.

La evolución de la pobreza siguió una tendencia un tanto distinta a la del crecimiento económico. Fuera de los picos que se establecen tras las crisis de 1989 y del 2001, no se observa un cambio estructural en la pobreza. Si comparamos los años en donde el gasto público se ubicó por debajo del 30,4% promedio, respecto de la última etapa analizada, podemos ver que nunca se pudo volver a quebrar los mínimos de mediados de la década de 1980.

Independientemente de si se trataron de gobiernos con un fuerte peso del Estado o uno que mantuvo un gasto público por debajo del promedio, la pobreza jamás pudo descender del 25% del total de la población. Esto nos demuestra la terrible realidad de que, a pesar del aumento del gasto público y de una mayor intervención en la economía del país no se lograron disminuir las carencias de la sociedad. A pesar de los subsidios económicos, los controles de precios y la redistribución de la riqueza, en el mejor de los casos se pudo aspirar reducir la pobreza a un 25%, es decir 1 de cada 4 argentinos. Estos números son desalentadores para los defensores del Estado si sumamos esta pobreza que se ha vuelto estructural al hecho de que el crecimiento económico en esta última etapa fue muy bajo en relación con el experimentado en el resto del mundo.

Se vuelve imperativo realizar una serie de propuestas que tiendan a revisar esos preceptos que la dirigencia política viene sosteniendo elección tras elección. Es momento que seriamente demos la discusión y analicemos las medidas que tomaron los países exitosos de la región y del resto del mundo para encarar un crecimiento sostenido. Posiblemente la disminución del tamaño del Estado sin que la misma esté en armonía con una reestructuración varios aspectos, el crecimiento económico no va a estar relacionado con una baja de la pobreza. Aspectos como cambios en el régimen fiscal, una modificación y actualización de las leyes laborales, una reestructuración del sistema previsional que tienda a la auto sustentación, una reforma monetaria que traiga estabilidad de la moneda, una disminución de las reglamentaciones que debe cumplir el productor y comerciante para facilitar su trabajo, sean algunos de los pilares que debemos tener en cuenta si buscamos un desempeño económico que sea sustentable.

4. CONCLUSIONES

Luego de analizar la evolución del gasto encontramos cuatro etapas bien marcadas durante los años analizados. Dos de ellas donde el gasto público estuvo por debajo del promedio calculado, y dos que estuvieron por sobre el promedio. Una vez que comparamos los datos con el crecimiento del PIB, pudimos distinguir que, a pesar de las continuas y recurrentes recesiones que experimentó el país, este creció más en el primer caso que en el segundo.

Lo sorprendente es que cuando comparamos la magnitud del crecimiento anual promedio en cada una de las etapas, el orden de magnitud es significativo. Encontramos que el aumento de la riqueza fue del orden de cuatro veces mayor en los casos que el gasto estuvo por debajo del promedio que en el otro caso.

Esto nos dio una primera respuesta al respecto del discurso demagógico de la dirigencia política, la cual presupone que un mayor Estado implica un mayor crecimiento del PIB y una etapa de bonanza económica. Por el contrario, en las etapas donde se produjo una disminución del Estado, la economía mantuvo un crecimiento mayor a pesar de las posibles fluctuaciones en el PIB.

Finalmente comparamos las últimas dos etapas con la evolución de la pobreza en nuestro país. Con sorprendente pesar descubrimos que el promedio de la tasa de personas por debajo de la línea que fija el INDEC rondó el 30% del total de la población para el período comprendido desde mediados de 1980 y la actualidad. Otra gran crítica al discurso demagógico del Estado presente es que, a pesar del aumento de su peso que se dio luego del año 2007, donde se alcanzó el valor récord de 41,5% del PIB, la pobreza no pudo disminuir del 25%. Es decir que a pesar de un Estado cada vez más presente por lo menos 1 de cada 4 argentinos estuvo por debajo de la línea de la pobreza por más de tres décadas.

Tal como concluíamos el apartado anterior es momento de evaluar con actitud crítica los preceptos que venimos manteniendo como sociedad, que comencemos a ver qué medidas tomaron los países que crecen, no sólo países desarrollados sino también la gran mayoría de los países de la región. Seguramente sea necesaria una reestructuración

de una gran cantidad de aspectos que hacen al entramado económico de nuestro país, a la vez de una baja de la participación del Estado en el PIB, si buscamos que el crecimiento de la riqueza producida en el país esté también acompañado de una disminución de la pobreza considerable y sostenida.